

都市政策編



政策研究への接近

～政策過程と政策の形式～

都市政策研究会議委員 都市政策部会長 前 田 成 東

はじめに

本格的な分権時代を迎え、自治体が独自に政策を展開する領域は拡大の一途をたどっている。分権には自治体間競争を促進する側面があり、同一領域の政策を自治体間で比較し、その優劣を住民が判断する時代が訪れたということもできよう。そこで、自治体においては優れた政策を住民に対して発信していく責任が従来にも増して重くなってくる。

自治体の政策に対する責任。それは、自治体職員の責任でもある。職員に必要とされる能力は多面的であろう。日々着実に担当業務をこなしていく能力もあれば、部下を統率したり、他の組織と調整を図ったりというような個人の人間性の割合が高い能力もある。そして重要なのが、環境の変化を的確に認知し、住民の行政ニーズから課題を発見し、それを解決する政策の案を作成するといった「政策能力」である。

このような「政策能力」を向上するために、様々な方策が採られている。代表的なものは職員研修である。研修といっても様々であるが、伝統的な講義聴講型から政策課題研修のような職員参加型の研修が拡大してきている。それとともに重要であるのが、職員の研究であろう。その時点での所掌事務にとらわれず、積極的に地域の政策を研究し、発信していくことである。八王子市都市政策研究会議も職員の研究にもとづく政策提言の場として期待されている。

しかし、政策の研究といっても分野は無数に存在し、それぞれ置かれている状況も様々である。ただ、どのような政策分野であっても、それを研究する際に共通する視点もあるはずである。そこで、本稿では、政策がどのように課題を認知してどのような形式で作成されるのかについて、ささやかな視点を提供したい。個別の政策提案を作成する際の参考

になれば幸いである。

1. 政策過程分析の視点

(1) 概 説

行政組織

従来から政策過程の流れを把握する際に、「PLAN」(計画)－「DO」(実行)－「SEE」(評価)の三段階を念頭に置くことが多いが、これをより詳細にしたものとして五段階の政策循環論がある。それは、「政策課題の設定」、「政策の作成(立案)」、「政策の決定」、「政策の実施」、「政策の評価」の諸段階である(注1)。最後の評価の段階で指摘された様々な問題点が新たな政策課題の設定に繋がるという意味で、各段階は循環しているととらえられる。したがって、この一連の過程を「政策循環論」(政策循環モデル)として考察することもある。

これら各段階の理論研究の動向を大雑把にまとめれば、政治学・行政学の分野においては、まず政策の作成および決定に関心が集中していたといえる。どのような経緯でいかなるアクターが関与して政策の原案がつくられ、それがどのように修正されて最終的な決定にいたるかという視点である。続いて政策実施過程が注目されることになった。決定された政策が、必ずしも当初の目的どおり実施されとは限らないという問題関心が底流にあるといえる。その次に政策評価が注目される。現在では常識化しつつあるこの段階は、理論研究と実務上の要請が交錯しつつ発展してきたといえよう。そして、最後に政策課題の設定である。

以下、この五段階の概要を説明しておくことにしたい。

①政策課題の設定(agenda setting)

各種各様の社会問題のなかから政策課題として対処されるべき問題が選別され、最終的

にそれが政策決定機構において認知される過程である。

②政策の作成(policy making)

認知された政策課題について、政策決定機構がそれに対する対応方策を具体化し、代替案(alternative)を作成する過程である。

③政策の決定(policy decision)

作成された代替案について、制度上の決定権限を有する機関が、代替案を選択した場合の効果を推定したうえで審査・審議し決定する過程である。

④政策の実施(policy implementation)

決定された政策を最終的な目的にむけて種々の制約要因を勘案しながら実施する過程である。

⑤政策の評価(policy evaluation)

実施された政策について、その効果を考案された基準にしたがって評価し、必要に応じてその継続・修正・転換・廃止を政策決定機構に要請する過程である。

このモデルを一般的な事例を通じて解説すると以下ようになる。事例は、2000年4月に施行されたいわゆる「地方分権一括法」の制定にいたる地方分権の推進である。まず、政策課題の設定として、21世紀に向けた日本の進路として、中央集権的色彩が残存している仕組みを根本的に見直し、地方分権を推進することが、政界、経済界、学界、自治体関係者等から主張され、地方分権改革が認識される(すでに課題は認識されていたにもかかわらず、根本的な改革は先送りされていた)。政策の作成では、当時の地方分権推進法にもとづいて地方分権推進委員会を設置し、調査、研究、ヒアリング等を実施し、現実的な改革案が作成され、「地方分権一括法案」が作成される。政策の決定では、法案に様々な修正が加えられ、最終的に国会で議決されて法律となる。政策の実施では、一括法制定後、順次、関連する政令、規則、自治体の条例、計画、中央地方の行政組織の改革が実施され、新しい運営がなされる。政策の評価では、政界、経済界、審議会(地方制度調査会等)、学界等から新しい地方分権システムに対して評価が行われ、不十分な点が指摘され、再び政策課題の設定に戻り、次の地方分権改革に繋がる(法律、条例の改正等)という循環である。

もとより、こうしたモデルにも様々な疑問が提示される。たとえば、五段階はそれほど明確に区分できるかという疑問である。政策の作成と決定は密接に連動しうのではないか、政策の実施段階まで含めて政策は作成、決定されているのではないか等である。しかし、こうした疑問をも踏まえて分析することは無意味なことではない。以下本稿では、本誌全体の内容が政策提案という色彩が強いことに鑑み、政策課題の設定と政策の作成について若干議論を展開することにしたい。

(2) 政策課題の設定

政策課題の設定とは、すでにみたように「各種各様の社会問題のなかから政策課題として対処されるべき問題が選別され、最終的にそれが政策決定機構において認知される過程」であり、この議論の展開に大きな役割を果たしたのが、ジョン・キングドン(John W. Kingdon)である(注2)。

彼の議論を簡単に整理しておくと、多くの問題の中からある問題はなぜアジェンダとして認定されるのか、また別のある問題はなぜアジェンダとして認定されないのかという問題関心から出発する。アジェンダとは、政府職員および彼らと密接な関係にある政府外部の人たちが、ある特定時点において真剣な注意を払う主題ないし問題のリストである。要するに、社会には無数ともいえる課題が存在するにもかかわらず、政策として対応されるものとそうでないものがなぜ区分されざるをえないのかということである。

さらにキングドンは、政策として対応されるには問題の認識が必要であると考えている。すなわち、問題と状態は異なり、ある状態が問題となるには、何ごとかがなされなければならないと人々が考えるようになることが必要だというのである。たとえば、ダイオキシン問題を素材に考えてみると、ダイオキシンに汚染されているという状態があるということだけでは、政策対応がなされるとは限らない。具体的にどのような状態で何が問題であるかが明らかにならなければならない。そして、大きな事件、あるいは政権交代等を契機として「政策の窓」(policy window)が開放し、問題は政策へと移行するというのである。

このような政策課題の設定という段階に密接に関連しているものとして、政策の非決定という考え方があ。なぜある課題は議論されているのに、政策として実現されないのかという関心である。政策課題として認定されないことが問題とな。その後政策過程に問題提起されることもある（注3）。

事例として、X県におけるゴルフ場総量規制問題をあげてお。X県では、東京近郊という背景によりゴルフ場が乱立状態となり、自然環境破壊が問題視されるようになった。しかし当初、総量の基準という議論が県の内部に存在しておらず、当然基準も“不存在状態”であった。その後、住民運動等による課題の認定化がなされ、さしあたって「県土面積の2%以内、新設計画は1市町村1箇所」等の総量規制が政策として実現することになった。

このように考えてみると、自治体あるいは自治体職員としては、住民が何を感じ、何を要望し、その課題がどのような状態にあ。しかもどのような優先順位を付けて政策として対応するかを考えていかなければならない。そのための仕組みを構築することが必要となる。統計情報の活用、アンケート、モニター等による住民の意向調査はその一例であ。う。

（3）政策の作成

政策の作成（政策の立案）とは、すでにみたように、認知された政策課題について、政策決定機構がそれに対する対応方策を具体化し、代替案を作成する過程（政策の立案）である。政策を作成する過程は、以下のようにまとめることができる。

まず第一に、政策として対応することが明らかになった課題は何であるのかを明らかにすることである。第二に、明らかになった課題に対する対応策についての目標を設定することである。そして第三に、目標を達成するために、2つあるいはそれ以上の代替案を考案し、それらについて比較検討を行うことである。このような過程について留意する点がある。

なによりも、目標をどのあたりに設定するかということが問題となる。これには、大きく三つの基準があるとされている。これ以下

の状態に陥ることは絶対に避けなければならないという最低限度の目標値としての「限界値基準」、政策目標がこの水準まで達成できればそれで一応満足するという当面の目標値としての「充足値基準」、可能であればこの水準にまで到達したいという理想とされる目標値としての「期待値基準」がそれである。いずれの基準にしたがうかによって、政策目標の達成水準に対する満足度が異なるのである。現状からほとんど進歩がないのでは政策提案としての意義が薄れることとなり、ほとんど無理な“高望み”では、逆の意味で意義が薄れる。落としどころを見いだすことが肝要となる。その際に、政策代替案の現実性（feasibility）を考えなければならない。

こうした現実性には主として以下のような側面があ。う。第一に、作成された原案が、最終的に決定権限を有する機関によって選択されるか。の見込み、すなわち政策の決定の段階で採用されるかということである（注4）。第二に、政策を実現する際に、財源、人員、組織等が調達できるかということである。たとえば、理想的な案にみえても、予算的に不可能なことが明確であれば、絵に描いた餅になってしまう。第三に、当該案が決定され、やがて実施される段になって、実現を制約する問題が生じないかという点である。施設建設における用地買収の困難さなどの例は、これに該当する。このような観点から、現実性に乏しいと判断された代替案は検討対象から除外され、一定の目標値を設定し、現実性の点でクリアした代替案（複数の場合もありう）が決定の段階に移行することになる。

ここで、政策の実施段階とも関連する政策主体について補足しておきたい。自治体において様々な政策案を作成する際に、その政策の担い手についても考慮しておかなければならない。なぜなら、自治体が最終的な実施まですべて完結的に担当することは例外的であり、このことは規制緩和、民営化等の潮流によって加速しているからである。したがって、政策案の具体的内容（事業的な段階）について、その実施主体を自治体（直営）、第三セクター等の外郭団体、民間の会社、市民団体、あるいはそれらの組み合わせという選択肢から考案することが必要となる。

またもう一点、政策評価との関係で補足しておく。1990年代半ば以降の日本において、政策評価は自治体、国を問わず大きな潮流となっている。三重県における「事務事業評価」、北海道における「時のアセスメント」等が先例となり、独自の政策評価手法を考案する自治体も急増している。なかでも、事前評価、進行管理等の手法は、「政策が完結してから評価を行う」という旧来的な考え方の枠を超えるものもある。こうした流れを考慮すると、当該政策案がやがて自治体における政策評価の仕組みの中でどのように評価される可能性があるのか、あらかじめ検討しておく必要があるといえよう。

2. 政策の形式

(1) 政策の主要形式

これまでの論述では、政策循環論を前提に、政策案作成の際の留意点を考察してきたが、「政策とは具体的にどのようなものか」については述べていない。ここでは、森田朗の論稿（注5）を参考として、政策は具体的にどのような形式で作成されるのかについて考察しておきたい。

まず森田は、政策を「政府の行う現実の活動ではなく、それにしたがって政府が行う将来の活動の体系についての『案』」であるととらえる。そして、「案」としての政策には、「目的」とそれを達成するための「手段」が含まれ、それらは連鎖構造をなしている、すなわち、目的、手段の区別は相対的であり、ある手段にとっての目的はより上位の目的にとっては手段であるとする。究極的な目的から最下位の具体的な活動にいたるまで、目的と手段とは何層もの階層をなしているとするのである。具体的な例でみると、「公共の福祉」（「人類の福祉」）⇔「公害防止対策」⇔「大気汚染対策」⇔「窒素酸化物対策」⇔「具体的な対策」といった連鎖の構造である。この一連の構造全体をひとつのまとまった政策ととらえることができる。

しかし、次に、「案」としての政策だけでは、行政活動を実現可能にしないので、何らかの形式で公式のものとして公示する（公に示す）ことが必要であるとする。公示によって、第

一に、当該政策についての期待に対する拘束力が発生し、第二に、継続性が発生する。継続性とは、一時的な問題に対する解決策ではなく、それ以後継続的に発生する可能性のある問題に対する解決策・予防策としての一般的な社会管理のしくみとして考えられる。このように政策の公示によって制度化がなされると、それによって行政活動は拘束され、新たな政策が決定され（あるいは、既存の政策が変更され）ない限り当該政策は継続することになる。

そこで、政策を公示する形式について考えてみると、もっとも基本的なものは法律であるとされる。国民の代表者で構成される国会の議決によって制定、改正、廃止等の手続きが行われ、政策の根本的な指針が示されるからである。あらゆる行政活動は、「法律による行政の原理」の下、法律に規定され、法律に違反することはできない。しかし、政策の目的、政策実施にあたっての資源、組織のあり方については、法律に明記されることが少なく、明記されたとしても、概括的、抽象的であることが多い（注6）。

さて、このような考え方に立てば、自治体においてもっとも基本的な政策の形式は条例ということになる。これについては、後述する。また、予算も政策の金銭的側面を枠づけるという意味で重要な政策の一形式である。とりわけ、政策の実施にあたっては、予算による制約が大きい。予算にも、事業に関わる直接的経費、行政組織の運営費の内容が含まれているが、ここでは省略する。このほか、重要な形式として計画がある。分権化動向とともに、自治体が独自に作成可能な計画の領域が拡大しているからである。そこで、以下においては、自治体政策の重要な形式として、条例と計画を中心に考察を行いたい。

(2) 条 例

自治体が議会の議決によって制定する条例の重要性は様々であるが、ここでは、二つの点だけを確認しておこう。まず第一に、条例は日本国憲法に認められた自治体の権能だということである。明治憲法と異なり、「地方自治」が盛り込まれた憲法第8章中の第94条は以下のとおりである。「地方公共団体は、その財

産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。」

ここに「法律の範囲内で」という制約があるのは当然であるにしても、「法律の範囲内」をどのように解釈するかは分権時代において変化してきているといえる。この点が重要性の第二、“自治的立法”の余地の拡大である。すなわち、従来は（現在でも程度の差こそあれ残存しているにしても）国が法律の解釈を「通知」などの文書で示し、自治体はそれにしたがってきた。しかし、分権時代においては自治体の「法令解释权」が大幅に拡大してきており、国の法律は中央ではなく、地方が独自に地域の実情に合わせて解釈するという変化である。

実は、こうしたことは従前より行われてきたともいえる。一例をあげておこう（注7）。鉄道駅前の放置自転車対策である。1970年代以降、大都市近郊を中心に鉄道駅付近の放置自転車が社会問題化してきた。これは誰の責任なのであろうか。放置する利用者だけの責任といえるのか。鉄道事業者、自転車製造メーカー、住宅政策や交通政策を担う行政等の責任はどうなるのか。こうした中で、大阪府でまさに「政策課題を認知」して条例を制定し、一定期間放置している自転車を撤去する試みを行う自治体が登場した。しかし、結果として、個人の所有物を撤去するという強制手段に打って出た自治体は苦境に立つことになる。裏付けとなる法律が存在しなかったからである。しかし、このことは大きな問題提起となり、その後国は1980年に現行の「自転車の安全利用の促進及び自転車等の駐車対策の総合的推進に関する法律」を制定し、自治体は法律の根拠をもって条例の制定を行えるようになった。現在では多数の自治体が、放置禁止区域の設定、撤去の周知、一時保管場所の整備、返還の際の手数料徴収等を内容とする条例を制定している。

このような事例を検討すると、種々の論点が明らかになる。国の法律をどのように解釈するのか、国の法律に事実上抵触する条例はどうするのか、国が法律を制定していないにもかかわらず事実上指導していることに反する条例はどうするのか、国が何もしていない

（しよとししない）分野について自治体はどのように対応するのか等である。今や自治体には、“政策法務的発想”を駆使して独自にかつ積極的に地域の問題について条例を制定する力が求められているともいえよう。さらに補足しておけば、情報公開条例のように、国が情報公開法を制定する以前に、自治体が行政情報の公開を条例によって先行して行うという分野すらあるのである。

条例について、その二面性を補足しておこう。第一の側面は、国の法律等による政策を実現するために制定される条例である。特定非営利活動促進法（「NPO法」）の制定にともない、市民活動団体の法人格認証等の事務を行うために都道府県が制定する条例や介護保険法にもとづき保険者である市町村が制定する条例などがこれにあたる。この種の条例であっても、自治体の独自性をどれだけ盛り込めるかが問われる時代になっている。第二の側面は、すでに述べているように、自治体が独自の政策を実現するために制定する条例である。この種の条例制定の余地は無限であるといっても過言ではない。

（3）計 画

今や自治体には多数の計画が存在している。たとえば八王子市ホームページのトップ（注8）には、「市の計画」欄があり、それをクリックすると、複数の計画が画面に現れる。しかし、これはごく一部であり、市にいくつかの計画が存在しているか理解している人は皆無に等しいほどであろう。それはともかく、行政機関が策定する計画は一般的に「行政計画」と呼ばれ、「行政機関が一定の行政目標を設定し、その達成のために手段を総合的に提示する行為」（注9）のように定義されている。

この計画にも様々な側面がある。一つの流れともいえるのが、法律の具体化としての計画であり、「法律は国、計画は自治体」というものである。ここにおいても、法律で直接自治体の計画策定を規定するものや法律によって制定された条例で計画の策定を規定するもの、あるいは、自治体が計画を策定する際に、国あるいは都道府県に届け出等を行うものと自治体が独自に策定できるものなどがある。補足しておけば、自治体たとえば市の場合、市

長が策定するものと市が策定するものという類型がありうる。

計画の策定は、様々な意味で「計画による調整」という側面がある。たとえば、1990年代に国（当時の厚生省）が「ゴールドプラン」を策定した後、老人保健法および老人福祉法を根拠として全自治体に「老人保健福祉計画」の策定を義務づけた。その結果をもとに国が「新ゴールドプラン」を策定するというような、いわば中央地方関係的な計画による調整である。

議論の焦点を自治体内部に限定しても、興味深い。たとえば前述したように八王子市には多くの計画が存在している。しかし、地方自治法にもとづいて策定する「基本構想」のもとに、市の中心的計画ともいえるべき「基本計画」がある。現行の八王子市基本構想・基本計画は『八王子ゆめおりプラン』として策定されており、個別計画はこのプランの方針と齟齬があってはならない。しかしながら、自治体の基本構想・基本計画は長期計画であり、その間に当然のことながら、環境の変化がありうる。したがって、個別計画の策定にあたり、基本計画がむしろ“古く”なっていることが明らかな場合には、次の基本計画策定に活かされることが必要である。

また、個別計画間の調整が必要なこともある。以前、ある指定都市で地域情報化の調査を実施した際に、当時の郵政省、通商産業省、建設省、自治省等の別個のプログラムによる“縦割り”のプランが併存していることが明らかになった。それらを束ねて調整するための情報化計画が必要になるという例である。また、こうした同一分野だけでなく、いわば隣接分野との調整が必要となることもあろう。先に述べた老人保健福祉計画は保健分野と福祉分野を統合したことでは画期的であったが、隣接している高齢者医療をどうするかという課題は残る。そこで、必ずしも新たな計画を策定しなくとも、計画間で連携するような政策手法が必要となることもあろう。このように、計画には個別分野を掘り下げることと同時に調整という大きな役割を果たす役割がある。一点補足しておけば、計画の期間を十分慎重に見極めて設定することである。環境変化の大きさによって、短期、中期、長期とい

った選択が必要となろう。

おわりに

以上、たいへん雑ぱくであるが、自治体において政策の案を作成する際に基本知識となる視点を示してきた。一言でまとめれば、環境変化に対応してどのような内容の政策をどのような形式で作成するかが肝要となる。その際に、政策の形式は択一的なものではない点が重要である。政策形式の組み合わせである。たとえば、事例で扱った放置自転車問題であるが、放置自転車条例の制定だけでは解決しないであろう。徒歩通勤の促進、レンタサイクル方式の考案、コミュニティ・バスの設定等々の選択肢がある。

多様な政策形式を体系的に組み合わせ、それらを定期的に見直す仕組みの考案、一連の作成作業における市民意見の聴取の方法など課題は多い。しかし、転じて考えてみれば、政策の対象と方法は無数に存在しており、このことは地域の自治体には無数の“夢”が存在していることの証左である。

注

- 1) 政策過程の諸段階については、大森彌「政策」日本政治学会編『政治学の基礎概念』岩波書店、1979年、宮川公男『政策科学の新展開』東洋経済新報社、1997年、同『政策科学入門』（第2版）東洋経済新報社、2002年等を参照した。
- 2) Kingdon, John W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little Brown, 1984.
- 3) 政策の非決定には、政策課題として認定され、政策作成過程において代替案の作成が行われながらも最終的に決定されないという側面もある。代替案の修正、社会の関心度の上昇等の要因によって、その後決定されることもある。
- 4) 現実には、こうした点を考慮するために、政策の作成と政策の決定の境界線が曖昧であるとされる。
- 5) 森田朗『現代の行政』放送大学教育振興会、1996年の「5 行政活動と政策」、より詳細には、同『許認可行政と官僚制』岩波書

店、1988 年を参照。

- 6) たとえば、1987 年にリゾート開発の促進を目的として制定された総合保養地域性整備法（通称「リゾート法」）は、わずか全 15 条の法律であり、法では骨格をしめすにとどまり、実際には都道府県レベルの「基本構想」に政策の具体化を委ねている。
- 7) これについては、たとえば天野巡一ほか編著『政策法務と自治体』日本評論社、1989 年を参照。
- 8) 八王子市ホームページ
(<http://www.city.hachioji.tokyo.jp/>)
- 9) 宮田三郎『行政法教科書』信山社、1995 年、120 頁。

参考文献（上記注の文献以外）

- ・ 財行政管理研究センター『中央地方関係における行政計画』1996 年
- ・ 八王子市『八王子ゆめおりプラン』2003 年
- ・ 西尾勝『行政学』（新版）有斐閣、2001 年

（東海大学政治経済学部教授）

少子化社会を考える

～今、何が求められているのか～

都市政策研究会議研究員 西山 功 二

はじめに

わが国の合計特殊出生率（注１）は下がり続けている。1990 年は「ひのえうま（1966 年）」の 1.58 を下回り、「1.57 ショック」という言葉が流行した。これ以降も好転の兆しはなく、ここ数年においては、最低の数値を更新し続けている（2002 年は 1.32）。急激な少子化はいびつな人口構成を招き、人口の減少へと進む。当然、社会の活力を削ぎ、年金など社会保障制度の維持に支障をきたすことになる。昨今、少子化問題が深刻に論じられるようになった。

よく言われるたとえだが、ここに水が半分入っているコップがあったとしよう。これを「まだ半分もある」と見るか、あるいは「もう半分しかない」と見るかは、見る者の主観である。人口問題にも、ある部分通ずるものがある。いわく「少子化は悪いことではない。地球全体で見れば、人口爆発こそが危機」、あるいは、「日本人が死滅したとしても、人類が存続するのであれば、それはたいしたことではない」などの極論もあるくらいだ。

少子化対策として一般的に言われているのは、「日本は労働環境（特に働く女性の）がまだまだ整っていない。一層の支援が必要」というものがある。はたして、そうであろうか。筆者にはもっと根の深い問題に思われてならないのである。少子化は複合的な要因が絡み合って現出したもので、労働力の確保・生産性の向上、年金等の問題はあくまでも結果として生じているのである。これらに対応することは、もとより大事なことはあるが、それらは応急手当であって根治治療には当たらない。以下、諸外国の実情を絡め、少子化の「現状と見通し」、「要因分析」、「対策」などを踏まえ、「今、何が求められているのか」を探ってみたい。

１．現状と見通し

（１）日本の現状と見通し

（a）出生数及び合計特殊出生率の推移

戦後、出生数は 1949 年の 270 万人（第一次ベビーブーム）をピークに急激に下がったが、この世代の結婚・出産適齢期に合わせるような形で再び緩やかに増加していった。しかし、それも 1973 年の 209 万人（第二次ベビーブーム）を頂点に再び下降してゆく。そして、ここ十数年は「ひのえうま」の 136 万人を下回る状況にあり、晩婚化とは言え第二次ベビーブーム世代が子どもを産む頃を経ても好転の気配はなく、同様に合計特殊出生率もなかなか下降を続けている。

（b）総人口の見通し

わが国の総人口は、2000（平成 12）年時点で、およそ 1 億 2693 万人。その後、2006 年の 1 億 2774 万人をピークに減少に転じると予測されており、2050 年にはおよそ 1 億人、2100 年にはおよそ 6400 万人にまで減少すると見込まれている。人口が減り続ける—21 世紀はそういう時代であることを、まずは認識したい。

（c）影 響

少子化が少子化を呼ぶような形となってしまっている。デフレスパイラルならぬ少子化スパイラルである。

生産人口の減による労働力の低下

によって、経済の停滞がもたらされる

によって、所得の低下及び社会保障に対する負担の増大

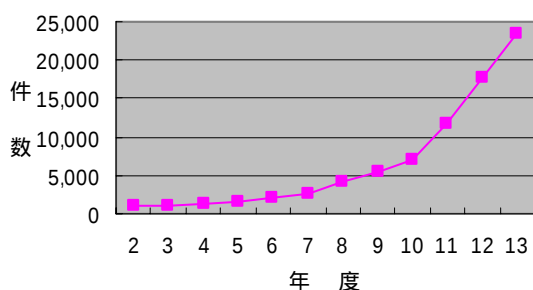
によって、時間と労力...そして何よりも金のかかる「子育て」が回避されるようになる

に戻る

この他に、地方の過疎化、人間関係の希薄化、コミュニティの崩壊、親の過保護・過干

渉がもたらす児童の問題行動が考えられる。さらに、社会全体の雰囲気・風潮の変化＝子育てに対する価値観の低下が進み、児童虐待の増加なども挙げられよう。児童虐待は、ここ数年すさまじい増加を見せている（図表）。平成 13 年度で 23,310 件を数え、これは平成 2 年度の実に 21 倍である。平成 12 年度に「児童虐待の防止等に関する法律」が成立、施行され、相談、通告が促進されたことなどを考慮しても、少子化が進行している中において 10 年足らずでこれほど伸びるのは異様であろう。もはや、子どもは授かり物ではないのだろうか。

図表 虐待に関する相談処理件数の推移



（厚生労働省ホームページより）

（２）各国の現状

1999（平成 11）年 6 月 28 日開催「人口問題審議会」報告が詳しい。フランス・ドイツ・オランダ・デンマーク・スウェーデン・イギリス・アメリカの計七か国について、出生率の動向や各国の取組みなどがまとめられている。それによると以下のような状況が明らかになる。

（a）合計特殊出生率の動向

いずれの国も 1969 年から 1975 年にかけて人口置換水準の 2.08（注 2）を下回るようになり、アメリカ・スウェーデン・デンマークを除き大きな上昇に転じた国はない。ただし、スウェーデンは再び急落傾向に転じたようだ。超低水準で推移しているのは日本・ドイツ・イタリアで、このうちわが国のみが底なし沼にはまっているがごとくひたすら下降し続けている。まさに憂慮すべき事態である。

（b）取組み

働き方関係

育児休業については、アメリカ・オランダ・

イギリスの三か月程度（イギリスは 5 歳に達するまで 13 週間。ただし 1 年につき最大 4 週間）からフランス・ドイツの最長 3 年と相当な幅があり、また、その間の所得補償はアメリカ・フランス・イギリス・オランダの無給からスウェーデンの所得の 80%とこれまた幅がある。わが国は、どちらについても特に手厚くもなく、また、その反対でもなさそうである。日本の育児休業は最長 1 年、育児休業中の所得保障は賃金の 40%が雇用保険から給付される。ちなみに、育児休業取得者はフランスの場合 95%以上が女性、ドイツは 98%女性である。

保 育

比率にばらつきこそあれ、どの国もわが国にはあまり見られない「個別保育（家庭に赴いてそこで個別に子どもを見る方式）」や「家庭型保育（子育て中の親が自分の家で他の家庭の子どもも預かる方式）」を制度として有している。それゆえ、「集团的保育（保育所）」に対する低年齢児の定員割合は概して低い（イギリス・フランスなどは個別保育の割合のほうが高い）。育児休業の取得可能期間の長短やお国柄にもよるのであろうが、わが国は「集团的保育（保育所）」一辺倒のようである。

経済的負担軽減措置

税制のみで児童手当のないのはアメリカ、税制と児童手当の両方あるのはフランス・オランダ・日本、いずれかを選択するのはドイツ、児童手当のみで税制上の軽減措置のないのはデンマーク・スウェーデン・イギリスである。控除額についての詳細は報告されていないが、児童手当の支給額・対象範囲・所得制限の有無が各国違っているのと同様、幅があると思われる（ちなみに、ドイツは七か国中最も高い給付水準の児童手当制度を有しているにもかかわらず、最も低い合計特殊出生率に甘んじている）。

以上 から を見てきたとおり、各国の取組みは様々な組み合わせによって機能していて、これらの施策と出生率との因果関係について数字をはじくことは極めて困難であろうことは素人でもわかる。報告書をまとめた人口問題審議会も「少子化の要因への対応に関連すると思われる各国の施策について、これらの背景の差異や各種の取組みの総合的な

姿を十分に吟味することなく個別に抜き出して単純な国際比較を行うことは問題があり、ある国の少子化への対応の総合的な組み合わせを検討する観点からは基本的にふさわしい方法ではない」としている。したがって、細かな分析にとらわれることなく、総合的・大局的にデータを読み込むことが肝要になってこよう。その場合の視点として、「家族政策」というくくりが存在する。前述の各国の取り組み及び関連施策は、諸外国ではいずれも家族政策として認識されているが、その定義と内容は各国の文化・歴史等の影響によって様々な形となっている。ちなみに、フランスは伝統的に国策として出産奨励的な政策をとっている。デンマークでも省庁横断組織を設置し、1987 年ごろから児童福祉施策を強力に推進している。

わが国がこれらの国々と決定的に違うのは、家族政策という視点の欠如であり、経済・労働偏重政策を採用していることであろう。

2. 要因分析

(1) 未婚率等の推移

平成 10 年版厚生白書によれば、出生率低下の主たる要因は晩婚化の進行（年齢別未婚率の上昇）にあるという。男性・女性ともに 1980 年以降急速に未婚率が増加し、国立社会保障・人口問題研究所のサンプリング調査においても平均初婚年齢は上がり続けている。晩婚化が加速し、結婚しない人生を選ぶ人も増えているようだ。また、晩婚化の進行と同時に既婚女性の就業率が上昇に転じた。

(2) 結婚観

読売新聞社が 2003 年に行った世論調査（前回実施は 1998 年）は興味深い。それは同紙が見出しに掲げているような「価値観の変化」というよりも、大人になれない日本人の増加（幼稚化）を印象付けるものであった。例えば、結婚後の家庭生活について「家計が苦しいときには、実家から援助を受けてもよい」とする回答が 20 歳代（37%）、30 歳代（36%）の若年層で 3 人に 1 人強を占め、20 歳代女性では 40%、20～30 歳代の既婚者でも 37%に上っている。また、「結婚をしていない男女が

増えていることにはどういう背景があるか」という設問に「実家にいて親がかりで生活する方が楽だと思っている人がいる」が 29.2%もあった（複数回答）。

また、同調査の「男性は結婚し、家庭をもって、初めて一人前だ」と思うかどうか—では、「そうは思わない」が 53%、「そう思う」は 45%と、5 年前の前回調査（同 48%、50%）から両者の数値は逆転した。「そうは思わない」は若年層ほど多く、70 歳以上 31%に対し、20 歳代 73%である。もっとも、既婚者では「そう思う」49%、「そうは思わない」50%と見方は拮抗している。加えて、「一般的に言って、人は結婚した方がよいと思うか」には、「結婚した方がよい」が 54%を占めたが、「必ずしも結婚する必要はない」が 45%もあった。年代別内訳から、年齢を刻むほどに肯定的であり、若い世代は結婚に重きを置いていない傾向が見て取れた。いずれの設問にも言えることだが、未婚率が増加し、晩婚化が進んでいる中にあっては、これらの回答傾向は予測されたことであろう。すなわち、結婚の意義とその幸せについて未婚者に尋ねても、その答えは想像の域を出ないということである。同じことは、「女性は結婚しなくても、十分に幸せな人生をおくることができる」に 20 代女性が 65%も肯定していることにも言える。

さて、「結婚がすべてじゃない」というのが同調査の結論であるようだが、それでは何が結婚（＝家族）に代わり得るのが示されていない。このような意識調査は全国津々浦々で行われていようが、いたずらに「価値観が変化した」と煽るのではなく、変化の背景にあるものを読み取ることが肝要であろう。もう一つ注意したいのは、その答えが経験に基づくものなのかということだ。経験に基づく答えには、重さと迫力がある。「亀の甲より年の功」なのである。

(3) 家族観

結婚し、家庭をもっても一人前とは考えない人が増えているらしい。それでは、人間は何をもって一人前になるのであろうか。おおいに聞きたい点であるとともに、そこに事の本質がありそうである。つまり、一人前の定義や何によって人は幸せか（幸福の定義）が

曖昧になってしまっているのが現在の日本なのである。価値観の多様化といえば聞こえはいいが、「あれもあり」「これもあり」で混乱しているのが本当のところではないだろうか。「荒れる成人式」然り、「フリーターの増加」然り、「引きこもり」然り、「パラサイトシングル」然り…。

人間は一人では生きてゆけない。社会があって初めて「人」たり得るのである。そして、この社会を構成する基礎単位が家族（家庭）であり、家庭が円満であることが幸せの基点なのである。人は家族を繭のようにして育つことで人らしくなり、その豊かさ・幸福は同心円状に地域社会や国に広がってゆく。ゆえに、家族政策こそが今、最も優先すべき課題なのである。図式としては、人<家族<地域社会<国…となる。

（４）揺らぐ価値観

さて、ここで考えたいのは、「なにゆえに今、家族観や『幸福、一人前』の定義が揺らいでいるのか」である。戦後、わが国は懸命に走り続けてきた。驚異的なスピードで復興・高度経済成長を遂げ、アジアで唯一G7（先進国蔵相会議、現在はG8）の仲間入りも果たした。経済に専念できる国際情勢にあったとはいえ、それだけでは成し得なかった奇跡である。勤勉で正直な国民性があったからこそであろう。

しかし、その過程において様々な問題が指摘されてきたことも事実である。「エコノミックアニマル」、「拝金主義」、「経済一流、政治二流」などなど。また、戦前を否定するあまり、古き良き伝統・文化までをもないがしろにしてきたことに加えて、個人の権利・自由を過大に認め、帰属する集団・社会への義務・責任を軽視し過ぎてきてしまった。つまり、戦後の日本は、人々の心の核を育むこと（家族政策）を怠り、社会を支えるメンタリティ（＝公的意識）を弱めてきてしまったのである。教育も政治も、あるいは宗教さえもが人生の価値について語りかけてこなかったのではなかったか。

（５）社会保障

1. の（２）で見てきたように、程度の差

こそあれ、少子高齢化は先進国共通の課題である。なぜ国が豊かになると子どもが減りだすのか。それは、社会保障制度が抱える自己矛盾に起因する。年金にせよ介護にせよ、その充実突き詰めれば家族による扶助を必要としなくさせることである。つまり、子どもが投資財から消費財へと変化してしまうため、時間や金のかかる子育ては回避されてしまうのである。よって、制度が過度に手当てされれば、子どもや家族を必要としない人々が増えてきても何ら不思議ではない。しかし、その結果が制度自体の存続を危うくさせるのだから皮肉である。

結局、社会のあり方についての理念あるいは哲学が語られることなく社会保障制度を議論してきたことが根本原因ではないだろうか。自助・共助よりも公助を重視し、高福祉・高負担の大きな政府を目指すも、長引く景気の低迷に加え、少子高齢化や予測される（労働）人口の減少等がそれを許さず、昨今の政治パラダイムの転換（小さな政府、地方分権、規制緩和、ニューパブリックマネジメント等の推進）が惹き起こされているのである。

よって、これから本格化する年金制度改革論議においては、給付と負担の率（数値）ももちろん大事だが、何よりも国民の「生き甲斐」や「働き甲斐」について議論を深めて欲しい。制度改変の帰結は、少子化など社会の動向に必ず跳ね返ってくるのである。その点を注意しないと、スウェーデンのような失敗に通じてしまう。高福祉・高負担国家の優等生としてよく取り上げられる同国では、1980年代後半に出生奨励のために諸々の優遇策を打ち出し、出生率の大幅な上昇に成功するも、その後急降下。今では経済的メリットに誘導されただけの一過性の駆け込み出産と評価されているのである。また、少子化を乗り越えたと称賛されているデンマークについても、もっと負の側面についての慎重な分析が必要ではないだろうか。具体的には、離婚率2.5前後でヨーロッパでは標準的だが、世界的に見れば高いほうである。ちなみに、わが国は1.66（1996年）である。自殺。10万人あたり22.3で、世界21か国中4位。犯罪件数は、ヨーロッパ16か国中3位など。

3. 対 策

(1) 子育て支援

育児休業とその間の所得補償、保育、税制・児童手当等の経済的負担軽減措置などが、いわゆる子育て支援策の主なものである。しかしながら、少子化の流れは止まらず、危機感をつのらせた政府は、その対策に躍起となっている。先ごろ国会で成立した、自治体・企業に行動計画の策定を義務付けた「次世代育成支援対策推進法」は、その表れである。同法の核となった「次世代育成支援に関する当面の取組方針」については、その目的や基本的な考え方、時代背景のとらえ方などおおいに首肯できる内容であったが、成立した同法は不満の残る内容となってしまった。何によって人間が幸せを感じるかという幸福の尺度ではなく、「もっと豊かに、もっと便利に」という経済効率論に重きを置いたものになっているからである。例えば、行動計画を策定するに先立って実施するニーズ調査において、保育・子育て支援に関する14事業が特別な調査項目とされている点にも伺える。これは、同法が低年齢児保育、休日保育、夜間保育、延長保育などの保育サービスの充実を目指しているからである。しかし、果たしてそれが「少子化に的確に対処するための施策を総合的に推進（少子化社会対策基本法）」「家庭その他の場において、子育ての意義についての理解が深められ、かつ、子育てに伴う喜びが実感されるように配慮（次世代育成支援対策推進法）」するものとはなり得ないのではないかと批判もある。2.(5)でも述べたが、制度の持つ自己矛盾・弊害である。苦勞する喜びが奪われてしまうのだ（＝幸福の定義の不在）。親は商品化された保育サービスの消費者となってしまふのである。

また、市町村において実施されている児童手当なども、視点を変えれば「子育てには金がかかってしょうがない」と負のイメージを流布しているとも言える。税率等で工夫できないものか。

(2) 家族政策

いつでもどこでも子どもを預けることができる「コンビニ保育」サービスの充実、少

子化「対策」になるどころか、むしろ「推進」する方に作用してしまう。なぜなら、「簡単・便利」は「子育ての意義」を気付かせてはくれないからである。1.(2)(b)でも触れたが、わが国も集団的保育（保育所）一辺倒ではなく、欧米に見られるような個別保育（家庭に赴いてそこで個別に子どもを見る方式）や家庭型保育（子育て中の親が自分の家で他の家庭の子どもも預かる方式）を検討してみてもいいのではないだろうか。

高橋史朗明星大教授は、経済・労働面に偏った政策は、子ども不在の愚策であり、「選択の自由」「多様な需要への対応」を掲げながら、反対に画一化を推し進めているとし、効率的な社会に子育てを合わせるのではなく、子育ての意義と喜びが実感できる「親学」を提唱している。このような見方については、以下のような反響が寄せられているという。「（長時間保育は）親として育つ機会を保護者から奪う」「専業主婦を励ます視点が皆無」「子育てに家庭が責任をもてる就労形態をめざす姿勢が見られない」（全日本私立幼稚園連合会）「大人にとってだけ便利な施策を作るのではなく、親も子も共に成長しあえる保育所を」（東京都私立保育園連盟）「親中心の利便さが先行」（日本保育協会東京都多摩支部）。

家族観をはじめ従来水や空気のように当たり前とされてきた価値観が揺らいでいる。その揺らぎが大きなムーブメントとなり、制度の屋台骨を揺るがし、人々の不安感を増幅しつつ社会を混沌状態に落とし入れているのである。今、求められているのは家族の復権であり、家族政策である。現にイギリスやアメリカでは、「家族の再興」を重要政策として位置付ける政策転換を始めた。

おわりに「今、何が求められているのか」

家族の復権（再興）とは、詰まるところ「公の再構築」に他ならない。「公」は、「人＜家族＜地域社会＜国」に広がってゆく横のつながり（空間）と「祖先＞現在の自分＞子孫」と受け継がれてゆく縦のつながり（時間）から織り成されている。家族は、過去と未来が同居する歴史（時間）そのものである。少子化対策にせよ家族政策にせよ、まずこの点を

押さえたうえで展開しなくてはならない。

個の尊重は耳に心地よいものだが、その徹底は利己主義に通じ、「何をして、結局は死ぬまでのことで、すべての努力は死ぬためにしている」というような矛盾に陥る」のである。このような利己主義（現世至上主義）は、社会保障制度など諸々の政策判断を、現に生存している者のみの視点で下してしまい、先達やこれから生まれてくる子孫の権利や名誉をないがしろにしてしまう虞が多々ある。

これまで記述してきたように、少子化現象と対峙する際の基本理念や政治哲学が、国レベルから地方まで「十分に論議されていない」というのが筆者の結論である。しかしながら、現実には経済・労働偏重政策という大きな流れがコンプリートしつつあり、これを変えるのは容易ではないだろうし、その誤りを正すには根気と何よりも勇気が必要であろう。また、地方自治体にできることも限られていると思う。しかし、地方主権の確立や独自のまちづくりを本当に願うのであれば、勇気と根気をもって住民に説き、都や国に発信すべきと筆者は考える。本稿では踏み込めなかった「具体的な戦略」については、機会があれば調査研究してみたいと思う。

注

- 1) 女性がその生涯に於いて産む平均の子ども数。この数値が2.08（人口置換水準）以上あれば、現在の人口を維持できるとされている。
- 2) 人口を維持するのに必要な水準。

参考文献

- ・ 国立社会保障・人口問題研究所
（<http://www.ipss.go.jp>）のサイト
- ・ 厚生労働省
（<http://www.mhlw.go.jp/houdou/0111/h1114-3.html>）のサイト
- ・ 『読売新聞』2003年9月19日付夕刊
- ・ Tanimura sakaei homepage
（http://homepage2.nifty.com/tanimurasa_kaei/siryousyuu.htm）のサイト
- ・ 『産経新聞』2003年10月24日付
- ・ 藤正巖 古川俊之『ウェルカム・人口減少社会』（株）文藝春秋、2000年

- ・ 法政大学現代福祉学部『第19回法政大学多摩シンポジウムプログラム・資料集「これからの子育て支援」』、2003年11月
- ・ 『産経新聞』2003年10月20日付
- ・ 『産経新聞』2003年11月18日付
- ・ 『産経新聞』2003年12月2日付
- ・ 『産経新聞』2004年1月5日付
- ・ 福井市『福井市少子化対策総合計画』、2003年4月
- ・ 阿藤誠『現代人口学』（株）日本評論社、2000年11月
- ・ 厚生省『厚生白書（平成10年版）』、1998年6月
- ・ 大森彌『人口動態と行政サービス』（株）ぎょうせい、1993年7月

（総合政策部政策審議室主任）

コミュニティの側面から見た学校施設の活用

都市政策研究会議研究員 小澤 篤子

はじめに

本格的な少子高齢社会到来の影響は本市においても例外ではなく、ここ数年来人口総数そのものは漸増の傾向で推移しているものの、年齢別で見ると増加しているのは 65 歳以上のいわゆる「老年人口」のみという状況である。市の総合計画書である「八王子ゆめおりプラン」の将来人口推計においてもこの傾向は今後も続くものと想定されている。また、本市の特性として地域の多様性があげられる。具体的には人口の増加が殆どなくなり、住民の高齢化が進む地域と、今なお毎年数百の単位で新たな流入人口を迎えるニュータウン地域等が混在しているのである。その結果、学校統廃合の問題が具体的なスケジュールにあがる地域がある一方で、増築もしくは新設等を検討しなければならない地域が存在する。

筆者は、総合計画策定当時には企画部門に、現在は教育部門に在籍している、そうした立場で本市の教育行政や福祉行政、コミュニティ政策、更にはその連携などを考えてきた。本稿では、統廃合により当初の目的を終えた学校施設や増改築が必要となった際の多目的利用を通じて、教育財産でありながら、地域の核になり得る学校施設の、新たな時代に相応しい有効活用について若干の考察を試みるものである。

1. 学校施設活用の状況

学校施設は第一義的には、教師と学校に通う子どもが中心となって利用する場であり、子どもの教育施設である。関係者のみならず多くの人間がそういう認識をこれまで有してきた。しかしながら、NPM的な考え方（注1）を待つまでも無く、教室や校庭、プール、体育館等、多くの社会資本を有した学校施設をもっと多目的に用いていく必要性は各自治

体で論じられてきたところである。また、近年では防犯上の留意は十分に施す必要のあるものの、学校開放による地域住民等との交流は、学校や児童・生徒の育成のためにも有用であることが文部科学省を始めとした学校サイドでも認められつつある。実際にも多くの事例で、学校教育以外で学校施設は活用されている。が、現時点では残念なことに、そのことがコミュニティ活動の醸成にまで直接つながっているケースは少ない状況といえよう。

学校施設の活用の始まりは、施設長(学校長)の許可の元での、学校の卒業生や保護者等への貸し出しであると考えられるが、現在八王子市では校庭・体育館施設を地域の体力づくり団体が利用(全小中学 105 校中 71 校)するといった、行政が導いた形での利用を嚆矢とし、後述するように学校施設を子どもが使用していない時間帯での地域利用は一定レベルで実施されている。

また、上記に加え、八王子市では、1999 年 12 月策定の余裕教室活用方針検討委員会報告に基づき一定の活用方針を定めている。現時点では、教育施設の充実、防災備蓄倉庫への転用、学童保育所への転用、特色ある学校づくり、地域活動のための活用の順番で、余裕教室が使用されている。また、地域活動のために、現在 5 校で余裕教室の貸出しをおこない、地域の要望にこたえている状況である。

このうちの、^①は純然たる教育目的の下での用途の拡大であるが、他の 4 つは地域開放等の流れに乗るものである。^②及び^③は各々「安全なまちづくり」及び「子どもの健全育成」という政策面から市としての政策決定のもと進められてきた施策である。^④及び^⑤は地域コミュニティと学校との関連の中で、前者は学校教育に比重を置き、後者は地域の側に比重を置いた中で両者の交流を図る考え方の下で置かれた方針である。

2. 学校施設活用の変化

平均寿命が延び、世界でも有数の高齢社会を迎えた現在、また、生涯学習の意識が定着する中、市民には、学校施設を自分たちの学ぶ場として、自分を高めるための施設として活用することへの要望が高まってきている。確かに、学校施設はハード面のみならずソフト面で見ても市民にとって学習の場として有用であり、貴重な財産である。

また、市民やNPO団体との協働の重要性が言われ、その推進が求められる中、趣味や生きがいといった個人レベルの域を超え、「地域」や「連帯」といったキーワードで市民が集う機会が増えつつある。

「地域」や「連帯」といったキーワードでの学校施設活用例について、以下で八王子市において実施されている3つの例を挙げて見てみたい。

(1) サタデースクール事業

学校施設を使った行政主導の地域力向上事業である。

完全学校週5日制の導入を契機として、学校施設及び子どもに生じる毎土曜日の余裕時間を生かし、生涯学習社会のなかで、子どもに教科外での多様な体験活動の場を提供する事業であるとともに、地域の人材、ボランティア、あるいは子ども自らの参画を通じて、地域の教育力向上を支援することを目的とした事業である。地域で実施委員会を組織し、その委員会の企画立案のもとに日頃学んでいる学校施設を活用して、実施されている。

事業の内容は、「小学校の校庭、体育館等を使用し、知識、技術等を有する地域人材を指導者として招き、多様な講座、教室等を企画、実施する。学校を拠点とし、地域を活用する形態をとること」となっており、対象は、「児童・生徒はもとより、事業の目的、内容に合致する限りにおいて、大人の参加も可能とし、いずれも実施地区の居住であるか否かを問わない」としている。

八王子市立のある小学校区での取組は、市民がサタデースクールの実行委員会を作り、14年度には「ミュージックベル教室」(地域

のボランティア)、「科学実験教室」(地域の企業)、「落語教室」(プロの落語家)、「英語教室」(地域のボランティア)を実施した。地域のボランティアや企業の協力が大きな力となり、2003年度はこれに、「料理教室(インドカレーづくり、パンづくり)」を加え充実を図っている。インドカレーづくりでは、「総合的な学習のネタ・Net」(注2)の協力も得られ、教育課程外の総合的な学習として、日常の授業への効果が期待されている。これは、「総合的な学習のネタ通信」第23号(2003年11月19日発行)で紹介されたものであり、八王子市では、このようなサタデースクール事業を2003年度から実施し、同年度では、全小学校70校区のうち31校区で実施され、延べ2万6,158人の参加実績を得ている。

(2) 休み40日学校開放(学んで広がる地域の輪)

NPO法人による地域力向上の取り組みである。

八王子市長池地区で、夏休み期間中、地域と学校、NPO(フュージョン長池)が協力して子どもの体験学習「夏休み40日学校開放」に挑戦し、NPOが学校の鍵の管理をし、特技を持つ住民に1日だけ先生をしてもらうという取り組みである。2001年には、夏休みに37日63アイテムの活動をし、2002年には、長池小学校とネイチャーセンター、保育所を拠点として、地域で連続開放に挑戦をしている。

2001年12月の教育コミュニティ研究会・学習会報告によるその内容は以下のとおりである。「長池小学校以外の給食の方がピザづくりをしてくれ、町場のお父さんが手品教室をしてくれたり、学校をリタイアした先生が巣箱作りを教えてくれたり、そういう人材がドンドン生まれてくる。地域連続学習では、地域の人がかかわるがわる先生になり、大人から子どもに技術を伝えながら、地域の連帯感を深めている。どこにでも必ず地域のためを思っている地域のために何かしたいという人はいるはずなのだ。」これなどは、地域(NPO)と学校が協力して体験学習を実施している点が特徴的な例である。

(3) 松木コミュニティスクールにおける寺

子屋の取り組み（まちが学校、地域の人が生徒で先生）

地域ボランティアによる地域力向上の取り組みである。

松木地区の学校を活動の拠点として、学校・家庭・地域が協力しあい、大人から子どもまで一体となって学びあう、自主的な活動を企画・運営・組織する「松木コミュニティスクール」という「学びの共同体」の創造を目的とし、学校を地域住民の生涯学習の場とし、コミュニティ及びカルチャーのセンターとして活用する学校開放の試みである。

「寺子屋の活動は松木中学校区の2つの小学校が参加し、8月のサマースクールでは、近隣の下柚木小学校も加わり、中学校に宿泊するキャンプを実施した。地域の保育園・児童館・学童・自治会等とも連携し、9月からは地域の商店も参加した教室を実施している。地域の誰もがともに学びあえる『地域のクラブ活動』を目指している。」これは、2004年9月に開催された多摩ニュータウン学会第1回ミニフォーラムで報告されたものであり、地域がボランティア組織を立ち上げ、学校を拠点として、大人から子どもまで一体となって学びあっている事例である。

上記3例は、今までの個の価値観を重視した、趣味や生きがい学習の機会や場の提供に止まってきた学校施設の活用を発展的に広げようと試みた例であると考えられる。

3. 学校施設活用の事例と提案

（1）学校施設利用拡大への流れ

「少子化の時代」であり、八王子市も学校による偏りはあるが、小中学校の児童・生徒数の減少傾向が現れている。この10年でみると、小学校児童数では平成5年に3万584人であったものが、平成15年では、2万8,888人となり1,700人弱の減少、中学校生徒数では平成5年に1万6,368人であったものが、平成15年では、1万3,204人と3,100人強の減少となっている。先にも述べたように、この傾向は今後も進んでいくものと想定されており、このことは、地域や各学校区によって多少の差はあるが、余裕教室の増加や統廃合の具体化が想定されるところである。その際は、現在地域が使用している5校の余裕教室に止まることなく、前記したような新たな地域と一体となった利用・交流等を増やしていかなければならない。

（2）笹口小学校ほっとハウス（参考事例）

新潟市では、現在の八王子市とは違った観点で、余裕教室を地域の教育力の向上を目的として活用している。「地域ふれあいスクール事業」の一つである例を以下で紹介する。

2004年9月、小学校1階の余裕教室を地域開放専用エリアとして整備した。そして、「地

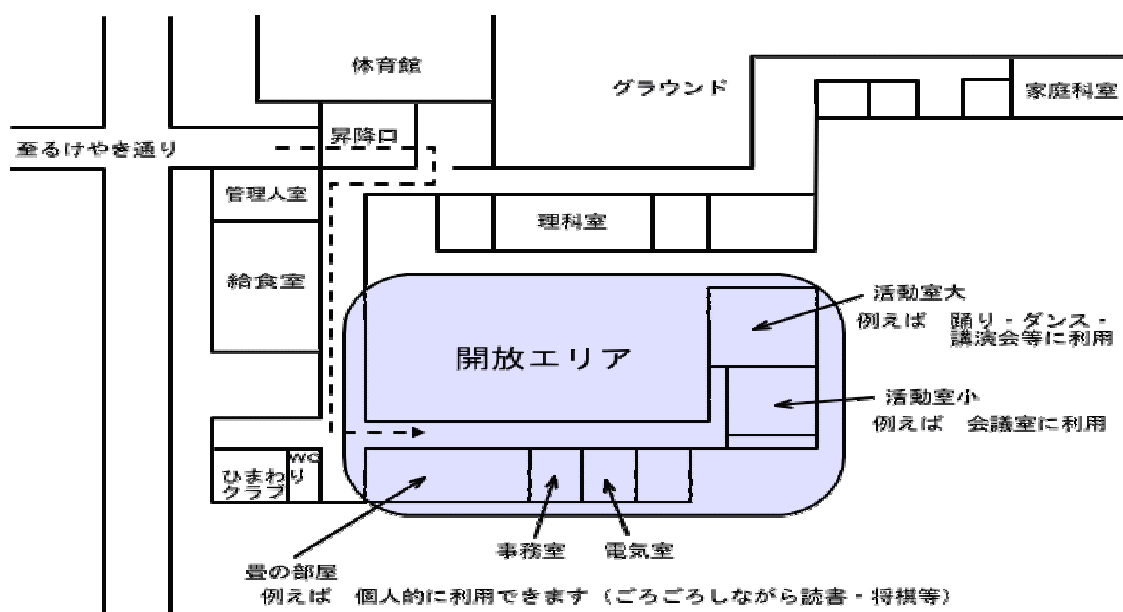


図1 笹口ほっとハウス開放エリア（笹口小学校ホームページより）

域と学校の連携を強化し、地域に根ざした学校教育の振興を図る」、「地域住民の生涯学習の場としての活用を図る」、「学校を地域の学習・交流の拠点として活用し、地域コミュニティの育成と地域交流の充実を図る」の3点の目的の下、あらゆる年齢層が交流し相互に助け合って、自分達の住んでいるこのまちをよりよく生き生きと暮らせる生活拠点たる事を目指すことを目的としている。そこでは、子どもと地域の大人が積極的にふれあい、かわりを持つことによって健全な教育活動の場を提供し、子どもと地域住民がふれあい、人間づくりや仲間づくりが気軽に出来る場所として、小学校内に設置された。学校側からの働きかけによる地域交流の一例であり、笹口小学校のHPは利用の仕方として、こんな紹介をしている。「昼間は子どもとの交流や未就学児をお持ちのお母さん方の交歓や交流の場に、また夜間、休日などはお父さん、お母さんの活動の場として、サークル活動、研修会、集会、レクリエーションなどにご利用ください。利用時間は平日午前9時から午後9時まで、休・祝日は午前9時から午後5時までの利用です。」(注3)

また、運営はコーディネーターを地域から募集しており、あくまでも、地域が主体となって運営している事例である。興味深いことに、「小さい子供は、広い畳の部屋であそばせてみては…」と小さいお子さんをお持ちの方コーディネーターに大歓迎とある。また、コーディネーターになることが、地域の人や子どもと知り合うチャンスですよと呼びかけてもいる。利用者は小学校区内の人たちに限られているが、特徴的と思うのは、登録さえすれば、個人での利用が可能なことである。

(3) 地域での活用に向けて

従来の学校の施設開放は、貸し出し手続きの煩雑さ、個人単位での利用ができない、昼間の時間帯が使えないなどの理由から、使いにくく、利用が敬遠される場面も多かったと考えられる。「笹口ほっとハウス」のような個人単位でもいつでも自由に活用できる施設利用が本市においても導入できないだろうか。

先にも述べたように、八王子市の学校活用における市民の目的は、多様化してきたとは

いえ、いまだ、個の価値観を重視した、趣味や生きがい学習の機会や場を求めるものに止まっている感は否めない。他の生涯学習施設や市民センターと同じような形で学校施設を活用することが望ましいかと言えば、いささかの疑問が残る。個の価値観を重視した趣味や生きがい学習の機会や場を求める利用については、身近な場という面からの学校施設活用は有効であるが、あくまでも場であり、学校という視点はあまり必要でないと考えるからである。

このことは、多くの事例で、学校教育以外での学校施設が活用されているが、地域に対する愛着や関心、人と人のふれあいや住民の連帯意識の醸成につながっているとは言い切れない状況に止まる大きな要因と考えられる。

本市においても「笹口小学校ほっとハウス」のような、いつでも、だれでも、地域のために学校施設の開放を進めていく必要がある。

4. 学校施設活用のもたらす効果

施設活用の効用として、まず、人が集うことそのものによる、コミュニティの活性化があげられる。

また、その地域の住民が何を求め、何を希望するのかということがわかり、どれだけのスペースが必要とされるのかといったことも判明する。また、画一的なものではないが、学校施設の開放が様々な効果も生み出すものと想定される。ここでは3点について説明しておきたい。

(1) 「健康の駅」としての役割

本格的な高齢社会を迎えるにあたり、高齢者の価値観・自己実現も多様化してくる。特に1947～1949年生まれの、いわゆる「団塊の世代」が地域回帰する際には、「高齢者」の概念は大きく変わってこよう。とはいえ、健康であることは多くの活動の前提条件である。歩いて集うことのできる場所へ高齢者の参加は、現状では自宅にこもりがちになることも多い高齢者に、外出や活動の機会を与えることとなる。いつ行っても、またそこに行けば同好の士が集う場があるという状況となれば、現在ともすれば病院が集いの場ともなり

がちな状況にも変化が出てくるであろう。

また、集うことにより、子どもだけのものではなかった学校が自分達の間という考え方に転換し、快適な場所にしていこうという意識がでてくるのではないだろうか。高齢者が、学校を利用して、花づくりなどを行うことにより本人の満足はもとより、施設は美しく彩られ、子どもの情操に与える効果にも大きいものが期待されるのではなかろうか。かつては、家庭の中にあたりまえのようにあった祖父母達との生活が、少子化や核家族化の影響で出来にくくなっている現在、子どもにとって高齢者との交流は、「生活の知恵」を学んだり、高齢者に対する思いやりや尊敬の心を育むきっかけとなり、他人を思いやる気持ちやいたわる気持ちなどの豊かな人間性を育む効果も大である。

(2) 「地域の相談室」としての役割

核家族化で身近に相談する相手のいない人たちが、この場所にくれば、気軽に相談できるという状況づくりも大きな役割のひとつであると考え。行政が相談室を開設すれば、
〇〇先生に依頼して、時間を決めて、相談する側も肩肘を張った相談をしなければならないが、地域で子育てに悩んでいる人が、子どもを育てたことのある地域の人に、気軽に相談できる場と機会の提供は大きな効果をもたらすものと考え。このことは発展していけば、地域の課題を地域の人たちの力で、地域にあったタイムリーな状況で解決していくといった地域の教育力や連帯感を高揚させる要素としても重要と考える。

(3) 「子どもの寄り道の間」としての役割

不登校の子や保健室登校の子どもの寄り道の間という役割も重要な視点である。市民の意識の多様化は確かに進んでいるが、少子化や核家族化の影響は子どもにとっても大きいものがある。子どもの世界では親と子、教師と生徒、友だちという構成で社会が出来上がっており、価値観の視点はとても狭くなっている。少し前の時代までは、子どもが望むと望まないにかかわらず、家庭の中や地域には、おじいさんやおばあさん、近所のおじいさんやおばさん、お兄さん・お姉さんといった世代

の違う人たちがあたりまえのように存在した。そして、そこでは多くの輻輳した世代間交流の機会があった。現在は、社会構造面からも交流の機会は減少している。このため、意図的に交流の機会を設定する必要がでてきている。人が集う場所に子どもが触れることによって、いけないと諭す人やかばってくれる人など、多様な人間関係を知る機会となるであろう。仲良しグループだけでなく、いろいろな立場の人と触れ合うことによって、子どもも自分の可能性や役割を、また、社会のルールや共生の必要性を知るといった効果が期待できる。

2004 年度からは「地域子ども教室推進事業」が文部科学省の主導により開始される。この事業は、校庭や教室等を利用して、子どもが、安全で安心して活動できる居場所を用意し、地域の大人たちに、活動指導員として体験活動の安全管理を担ってもらうものである。子どもの放課後や週末の時間を利用して、スポーツや文化活動など様々な体験や、地域住民との交流などを実施するほか、学校施設を利用して、子どもに宿題を教えるような活動を地域の工夫のもとで展開していくことが重要である。宿題が発展して、地域の歴史や伝統文化を勉強する場となっていけば、子どもが地域を愛し、守っていく意識を有していくことへの効果も期待できる。また、そうした中で、大人が子どもに教えてもらう場面もちろん数多いものがある。

5. 学校施設活用の課題

施設活用の課題は様々であるが、ここでは以下の3点を指摘しておきたい。

(1) 法による制限

学校運営は学校教育法等によって定められており、法第85条で学校施設の活用は「学校教育に支障の無い範囲」ととどめるという規定がある。また、社会教育法第44条にも同様の条文がある。このことは、学校施設の利用に大きく制限を加えるものであり、学校と地域はつながってはいるが、交わっていけない大きな要因の一つである。

(2) 設備投資

当然のことながら、学校は子どもを対象とした施設であるので、転用にあたっては最低限の施設の改修・整備の初期投資が必要となる。

もちろんバブル経済当時のような、華美な設備を求めるものではないが、財政難にある各自治体にとっては、それでも大きな課題であるとする。そこで、極力あるがままで転用していく知恵が求められてくる。

(3) 安全面

一番の課題は、授業が行われている時間帯に、多数の人たちが出入りすることによる安全対策である。保護者の立場としては、池田市の小学校の事件や宇治市の小学校の事件など学校の子どもの狙った犯罪が日常的に多数起こっている状況の中、当然の心配事である。学校サイドでは、防犯カメラの設置や教師に対する不審者対策の講習、教室の内側からの施錠やGISを使った不審者情報の防犯サイト設置などで対応している。また、保護者や地域サイドでは、学校周辺の見回りなどの対策が取られ、子どもの安全に多大な努力を傾けていただいている。

しかしながら、今の状況ではどれほど学校に頑丈な施錠をしても、その気になればいくらでも、侵入できるであろう。学校施設全体に他の人たちが入り込めないような高い塀を張り巡らす方法でしか、また、警備のために人員をつけて、厳重な警戒をする方法でしか、解決できないものであると考える。ただ、このことは子どもの教育という観点から、また、開かれた学校が叫ばれている中、決してよい方策ではない。「北風から太陽へ」の発想の転換、すなわち、利用している地域の人を学校内での、地域での子どもの安全を見守るような方向へ考え方を変え対応していくことはできないだろうか。子どもの安全をまもるためには地域力を活かすべきであるし、考えていくべきであろう。

地域の施設利用が進んでくれば、顔見知りも増え、子どもを見守る目も増えるとする。休み時間には、施設利用者に構内のパトロールをお願いしたりする方策も検討可能となる。教師だけでは、死角となっていた場所に、地

域の目が入り、教師とともに子どもを見守るということは、重要なことである。地域のコミュニティが発達すれば、地域は安全になる。安全な地域にある学校はもっとも安心という方程式は成り立たないだろうか。

おわりに

現在でも地域の交流・地域の再生というキーワードで多くの人たちに御活躍をいただいているが、その尽力は大変なものであると感じている。多様な価値観を持つ人たちが集って、何かを決定し、実行することは、決して簡単なことではない。また、場や機会を提供するだけで、地域の交流が簡単に行なわれると思っているわけでもない。しかしながら、人が集うことにより、地域のルールができ、そのルールの元に行動することによって、今日の社会に欠けている、コミュニティの再生、地域の力が生み出されるきっかけづくりが今求められていると考えるものである。

学校関係者の多くも地域との連携の必要性は十分に感じているところである。しかしながら、いざ実行の段になると様々な制約や慣行の下で、中々思い切った施策の展開ができていない状況にある。

学校施設の開放による有効活用は、決してそれを利用する人たちのために求められているものではなく、むしろ学校や子どものためにこそ有効である。それは精神的な連携等だけでなく、財政状況が厳しい今日にあって、予算確保の一助にもなる要素を有している。筆者はそういった観点から本稿を論じたものであり、関係者各位の忌憚りの無い御意見を期待して止まないものである。

注

1) NPM (New Public Management) とは民間企業の経営手法をできる限り行政運営に生かしていこうという、イギリスで発生した考え方である。

2) 「総合的な学習」が教育課程に導入されたことに伴って、教員の一助となって創意工夫のあるカリキュラムが組めるよう各種のメニューを掲載したポータルサイト。

<http://www.sogogakusyu.net/>

3) 笹口小学校のホームページは

<http://www.niigata-net.or.jp/sasaguchi-e/>

参考文献

- ・ 文部科学省『余裕教室の転用 - 学校教育以外の施設への転用 - 』(2002 年)
- ・ 北海道教育委員会『今後の学校開放の在り方』(1999 年)
- ・ 中央教育審議会 答申『今後の地方教育行政の在り方について』
- ・ 財団法人東京都市町村自治調査会『地域と学校の融合で「まちづくり」コミュニティづくり』(2001 年)
- ・ 八王子市社会教育委員提言：
『生涯学習社会における学校開放の具現化について』(2001 年)
『生涯学習社会における学校開放のあり方について』(2000 年)
『新しい時代を切り拓く～学校・家庭・地域のさらなる連携について～』(1998 年)

(生涯学習スポーツ部

生涯学習総務課課長補佐兼主査)

モビリティ確保と効率的な公共交通維持方策の検討

都市政策研究会議委員 吉 田 樹

はじめに

交通政策における今日的課題の一つは、モビリティ（市民の足）をどのように確保していくのかという点にある。モータリゼーションが進展し、バスを中心とした地域公共交通の利用者が減少していくなかで、バス路線の廃止や減便が全国で起きている。そのため、自ら自動車を運転できない人（とくに高齢者や障害者）は交通弱者となり、日常生活に必要な移動が十分に保障されない傾向にある。

八王子市など大都市郊外圏では、中心部をはじめ多くの地域で人口密度や施設密度が高くなっているため、マイカーで移動する人を公共交通や自転車などのグリーンモード（環境にやさしい交通手段）にどう転換してもらうのかという戦略が必要になる。しかし、郊外部の人口低密度地域や坂道の多い地域では、既存の路線バスでは効率的でなかったり（現状、あるいは将来的に多くの補助が路線維持のために必要になってくる）、路線バスではカバーしきれない移動ニーズがあったりする。そのため、八王子市においても、効率的な公共交通維持方策とモビリティ確保方策をしっかりと検討する必要がある。

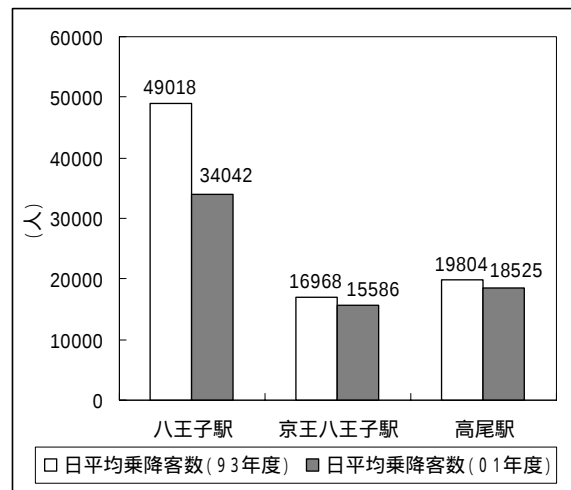
本研究では、こうした背景を踏まえて、既存の路線バスが効率的に維持できる諸条件を明らかにするとともに、路線バスではカバーしきれない移動ニーズを検討したうえで、

路線バスやタクシーを補完する新しい公共交通システムの事例を紹介する。

1. 八王子市における路線バスの現況

八王子市には、5つの事業者（京王電鉄バス・京王バス南・西東京バス・多摩バス・神奈川中央交通）により、路線バスが運行されている。多くの系統が鉄道駅の前を起終点としており、八王子駅、京王八王子駅、高尾駅

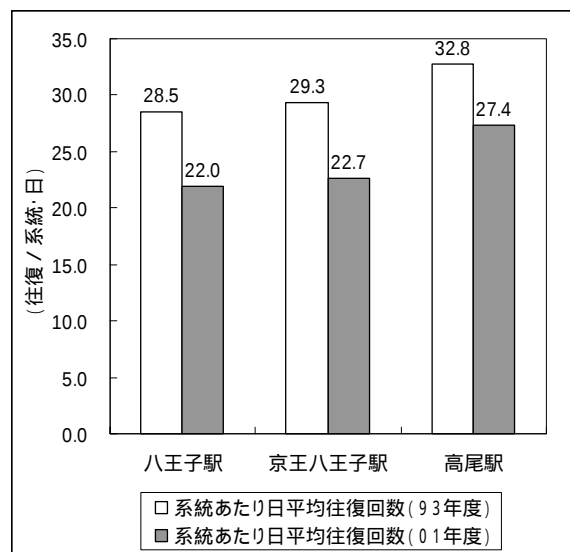
が市内の主要バスターミナルになっている。八王子市でも、他地域と同様に、路線バスの利用者が減少する傾向にあり、2001年度の主要バスターミナルの日平均乗降人員は、1993年度と比較して、京王八王子駅と高尾駅では1割程度、八王子駅では3割程度それぞれ減少している（図表1）。



図表1 主要ターミナルの乗降人員（注1）

また、1日あたりの往復回数は、系統によって数回から百回程度までさまざまであるが、全系統を平均した日往復回数は、ターミナルごとに22回から27回程度となっている（図表2）。また、各系統の便数を路線図と照らし合わせてみると、市内のほとんどの停留所で鉄道駅に向かうバスが昼間時（10時から16時まで）に1時間あたりに1便は確保されている。しかし、図表1で示したバス利用者数の減少に伴って、日平均往復回数も93年度からの8年間で4分の3に減少しており、バスのサービス水準も低下している。なお、各主要ターミナルを起終点とする系統数は、93年度からの8年間で減少しておらず、高尾駅などではむしろ増加している。つまり、八王子市のバスサービスは、路線の廃止があまり見られない一方で、運行便数を減らす傾向にあ

る。



図表2 ターミナル別日平均往復回数(注2)

2. 路線バスが効率的に維持可能な諸条件

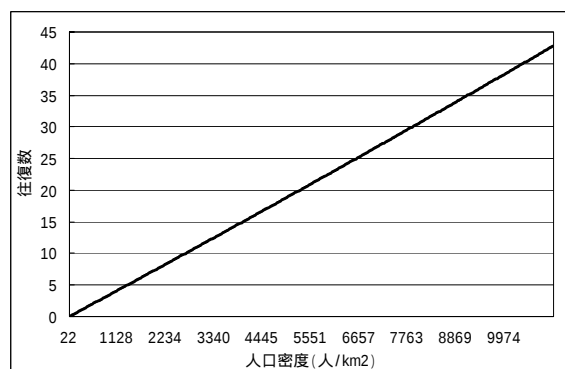
(1) 沿線人口密度と採算ライン便数の関係

前章で述べたとおり、市内のバス停留所の多くは、鉄道駅へ向かうバス便数が少なくとも昼間時1時間あたりに1本は確保されている。この「1時間あたりに1本」という便数がモビリティを最低限に保障できるサービス水準であるのか、また市民の外出に対する満足度がどの程度満たされているのかを十分に検討する必要があるが、本節では、「1時間あたりに1本」のサービス水準を維持できる沿線の人口密度を検討する。

路線バスの需要は、極めて単純に考えると、バス停留所の勢力圏(利用者が発生する範囲)内の居住者や就業者、公共施設や商業施設等の利用者が他の場所に移動する際に、どの程度バスを利用するのかによって決まってくる。従って、バス路線沿いの人口密度が高ければ、便数を多く投入しても乗客を確保できるため、採算性を保つことができる(注3)。筆者は、こうした仮定のもと、八王子市に隣接する東京都多摩市のバス路線をもとに、沿線人口密度と採算ラインとなるバス便数との関係性を導き出すモデルを開発した。このモデルは、停留所の勢力圏(停留所から半径300mの範囲を仮定:注4)内に住む年齢別・性別に人口と自由車(自分で自由に利用できる

乗用車)の保有率、バスの路線長(注5)などをもとに路線バスの収入を予測する。一方、路線バス運行の費用は、1便・1kmあたり574.25円と仮定して算出する(注6)。このとき、予測した収入と費用が等しくなる便数が、その人口密度における採算ラインとなる。

算出した結果は、図表3である。これは、通勤・通学時間帯にもバスが運行されることを想定しているため、昼間時に「1時間あたりに1本」のサービス水準を維持できるのは、1日20往復程度であると考えられる(注7)。従って、平均4000~5000人/km²程度が昼間時に「1時間あたりに1本」の便数を自立して供給できる最低ラインと考えられる。簡単に述べると、半分以上がDID地区(注8)以外を走行する路線が「1時間あたりに1本」の便数を自立して供給できないと考えられる。



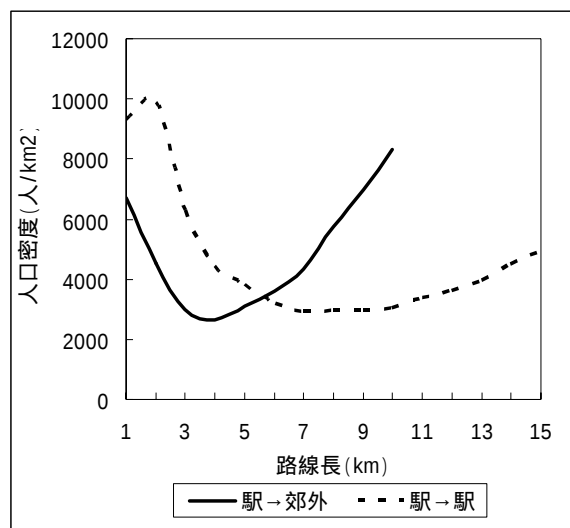
図表3 沿線人口密度と採算ライン便数の関係

なお、停留所の勢力圏内に他のバス路線が走っていたり、同じ停留所に複数以上の系統が停まったりする場合には、勢力圏内から発生するバス需要をバス同士が取り合うことになる。特に、「1時間あたりに1本」という便数が確保できるかどうか、という路線は、八王子市のような都市部の場合、こうした競合に弱い非幹線路線であると考えられる。従って、図3に示した値は、他の停留所に需要を大きくとられる停留所が路線全体の40%程度、同じ停留所に停まる他の系統の便数が自系統よりも多いケースを想定している(注9)。こうした競合条件は、裏を返せば、より競合が少ない路線網にすれば効率よくバス需要を捌けることを意味しており、路線バスサービスを維持していくためには、路線網全体を見直していくが必要になってくる。なお、

この図は、一つの鉄道駅を起終点とする9kmの路線を想定しているため、路線の長さが異なる場合や鉄道駅同士を結ぶ路線では条件が多少異なってくる。

(2) 路線長と採算ライン便数の関係

次に、路線の長さ(路線長)と採算ラインとなる便数との関係について、(1)と同じモデルを用いて考察する。図表4は、一日100往復の運行でも採算がとれる路線長と沿線人口密度との関係を示したものである。ここでは、鉄道駅から郊外に向けて伸びる路線と鉄道駅どうしを結ぶ路線とに分けて算出した。その結果、効率的な運行が可能になるのは、前者の路線では3~7km程度、後者の路線では7~10km程度であった。ただ、都市部を事例にしたモデルである為、地方部でも同等の結果になるかは今後検討する必要がある。



図表4 路線長と100往復/日を確保できる人口密度との関係

また、(1)でも述べたように、筆者が開発したモデルは、バス車両や運転手の配置といった点は無視して考えている。そのため、路線長が長くなると、多くの便数を確保するためには、車両や運転手が大量に必要となるため、路線長が長いほど、図表4の評価よりも効率性が低くなると思われる。

なお、図表4での計算は、他の系統に需要を大きくとられない幹線を想定し、また、単純化のために同じ停留所には他の系統の一切停まらないと仮定した(注10)。従って、現

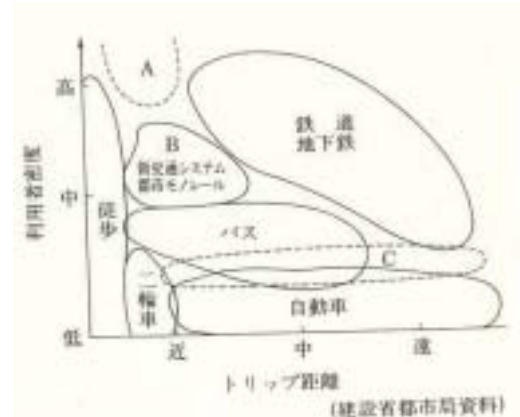
実よりも競合が小さくなるため、図表4に示した人口密度よりも実際の採算ラインは大きくなるはずである。あくまで図中の人口密度は相対的な比較として用いることができる。

3. 路線バスではカバーできない移動ニーズ

(1) 移動距離と利用者密度からのアプローチ

前章では、効率的に路線バスを維持できる諸条件を概観してきた。しかし、路線バスではカバーできない移動ニーズがある。本章ではこの点に注目して論をすすめる。

図表5は、トリップ距離(移動距離)と利用者密度(どれだけの利用者が一度に移動できるか)の関係を示したものである。路線バスは、短距離から中距離の移動に用いられる中量輸送機関であることが分かる(注11)。図中のAからCはそれぞれ既存の交通手段が対応していない交通ニーズを示している。なかでも、Bは鉄道を整備するほどではないが、バスでは捌ききれない領域で、新交通システムの適用が考えられる。一方、Cは既存の路線バスよりも密度の低い地域に適用可能な交通システムを指しており、乗合交通と個別交通の中間に位置するパラトランジットの導入が考えられる。具体的には、呼び出しにより基本路線から迂回することで、面的に移動ニーズをカバーするデマンドバス(例:東急トランセ)から、スクールバスへの一般旅客混乗や乗用車の相乗りなどさまざまなシステムが考えられる。Cの領域は、人口密度のレベルや高齢化の程度、地形や街路の条件などによってさらに細かく分類できると考えられる。



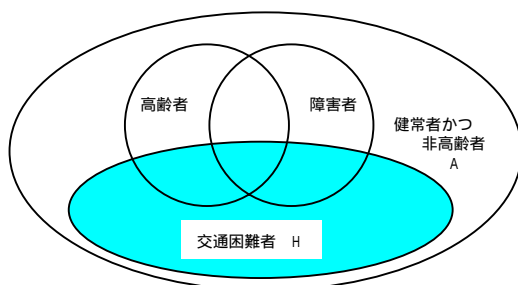
図表5 都市交通における交通手段の適応範囲(注12)

(2) 個人特性からのアプローチ

路線バスサービスを向上させてモビリティを全体的に増進させたとしても、バス自体が利用困難である人がいる。本節では、まず、こうした交通困難者がこういった層にどの程度の割合で出現するのかを既往研究から検討する。次に、路線バスのこういった点に利用困難を感じるのかを明らかにする。

(a) 交通困難者の割合

三星など(1996)(注13)が大阪府羽曳野市で実施した調査結果では、「どれかの交通機関の利用の際に身体的困難がある」と定義した交通困難者が全体の25%を占めていることが分かった。特に、非高齢者かつ健常者の交通困難者が全体の16.7%を占めており、モビリティの確保が決して高齢者・障害者に限った問題ではないことが分かる(図表6・7)。



図表6 高齢者・交通困難者の集合

分類	交通困難者か 否か	高齢者・ 非高齢者	障害者・ 健常者	構成比 (%)
A	非交通困難者	非高齢者	健常者	67.3
B	非交通困難者	高齢者	健常者	6.8
C	非交通困難者	高齢者	障害者	0.2
D	非交通困難者	非高齢者	障害者	0.7
E	交通困難者	高齢者	健常者	5.7
F	交通困難者	高齢者	障害者	0.9
G	交通困難者	非高齢者	障害者	1.7
H	交通困難者	非高齢者	健常者	16.7

* 表中の A~H は、図表6の A~H を示す。

図表7 交通困難者の構成比(羽曳野市)

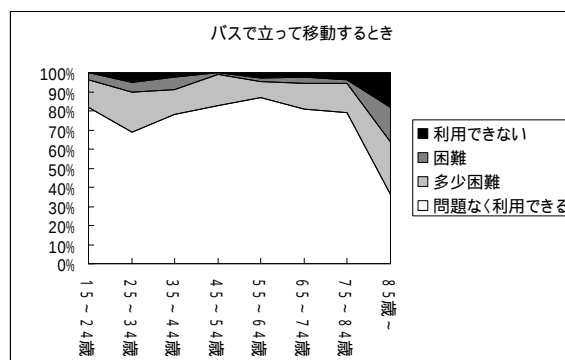
(b) バス利用困難者の出現率

筆者は、東京都多摩市でバスを利用する際の身体的負担を 立って移動するとき、 座

って移動するとき、 乗降口に階段のあるバスが来たとき(ノンステップ車両ではなかったとき)に分けて調査した。

ケース ；バスで「立って」移動するとき

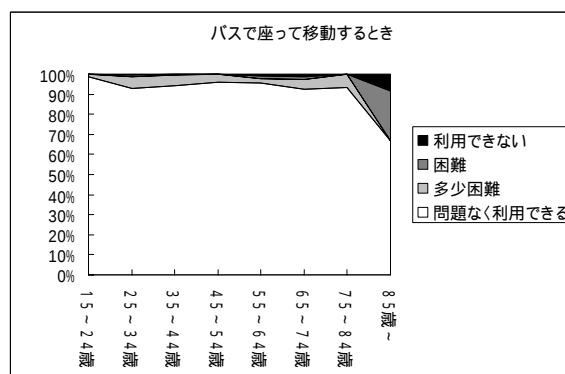
バスで立って移動することは、上記の3つのケースのなかで最も身体的負担を感じている。とくに、85歳以上になると、3割程度の人が困難を感じており、25~34歳の層でも子連れで移動する人は困難を感じる傾向にある(図表8)。



図表8 バスで立って移動するときの身体的負担感

ケース ；バスで「座って」移動するとき

バスで座って移動することは、3つのケースのなかで最も身体的負担が軽い。85歳以上になると、3割弱の人が困難を感じているが、ここに属する人は、バス自体を利用できない層であると考えられる(図表9)。

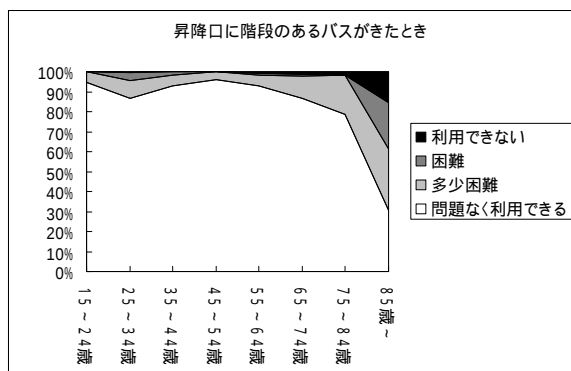


図表9 バスで座って移動するときの身体的負担感

ケース ；乗降口に階段のあるバス

年齢を経るにしたがって、段差のあるバスの利用は困難を感じる傾向にある。84歳未満だと、段差のあるバスそのものは利用可能で

ある人が大半であるが、85 歳以上になると、ノンステップ車両でないと利用できない人が多くなる（図表 10）。



図表 10 乗降口に階段のあるバスの身体的負担感

4. さまざまな地域公共交通システム

（１）さまざまな地域公共交通システムを考える意義

これまでの地域公共交通システムには、路線バスとタクシー以外のメニューがほとんど見られなかった。しかし、既存の路線バスでは、非効率となる需要の薄い地域のモビリティをどう保障するのか、また、カバーできない移動ニーズへどう対応するのかを考える必要がある。本章で述べるさまざまな交通システムは、こうした課題を解決する可能性をもっている。

（２）コミュニティバス（注 14）

需要が小規模で採算がとれないため、従来の路線バスではカバーしきれない地域や、交通空白地域で運行されているバスである。八王子市でも地域循環バス「はちバス」を2003年から運行している。コミュニティバスは、停留所間隔が短く、ノンステップ車両も導入され、高齢者・障害者にも利用しやすいという点が長所である。しかし、武蔵野市の「ムーバス」など一部の例を除いては、利用者数が少なく、赤字に陥っている例も少なからず存在する。また、固定ルートを固定時刻で運行することから、最近では、新しい交通システムとして位置づけるよりも、「路線バスの延長」として捉えた方がむしろ適切で

ある。

ところで、バス路線網全体を見直していく必要性については、2章で述べたところであるが、これまでのバス計画は、どちらかといえば事業者主導で進められてきたと言える。こうしたなかで、コミュニティバスは、地方自治体（市区町村）が主体的に運行ルートや便数の設定といった計画をつくる契機となった。

（３）フレックスバス（注 15）

1990年代後半にスウェーデンで開発された。高齢者・障害者専用のスペシャルトランスポート（ST）の需要を下げるとともに、一般の路線バスを利用できない層の移動ニーズに対応するために導入された。

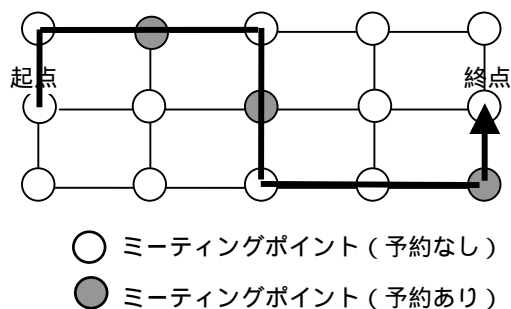
フレックスバスは、簡単に言えば、タクシー並みの「ドア・ツー・ドア」を乗合により効率的に実現する交通システムである。類似したシステムとして、デマンドバスが挙げられることもある。デマンドバスには必ず基本ルートがあり、一部の迂回ルート上にある停留所で呼び出しがあった場合にのみ、その停留所を通過する。また、迂回ルートと平行している基本ルート上には停留所がないため、基本ルート上の停留所は必ず通過する。一方、フレックスバスは、予約のあった停車地（ミーティングポイント）をのみを結んで運行し、基本ルートがない場合もある。したがって、一回の運行ですべての停留所を通過するとは限らないため、これまでのバスよりも面的にカバーすることが可能になる（図 11）。また、ミーティングポイントを狭い間隔で設置することも可能であり、バスにアクセスする距離が短くて済む。筆者の研究では、自由車を持たない高齢者（65歳以上）は、自宅の最寄りにあるバス停留所が近いほど外出をあきらめにくくなる傾向を確認している（注 16）が、こうしたフレックスバスの特徴は高齢者のモビリティ確保に適したものであるといえる。

なお、フレックスバスは、秋田県鷹巣町で2002年秋と2003年冬の2回、実験運行が行われた（注 17）。また、タクシーや小型車を用いた類似のシステムとして、福島県小高町の「おだかe-まちタクシー」がある。

1) デマンドバス



2) フレックスバス



図表 11 デマンドバスとフレックスバス

(4) コミュニティカーシステム（注 17）

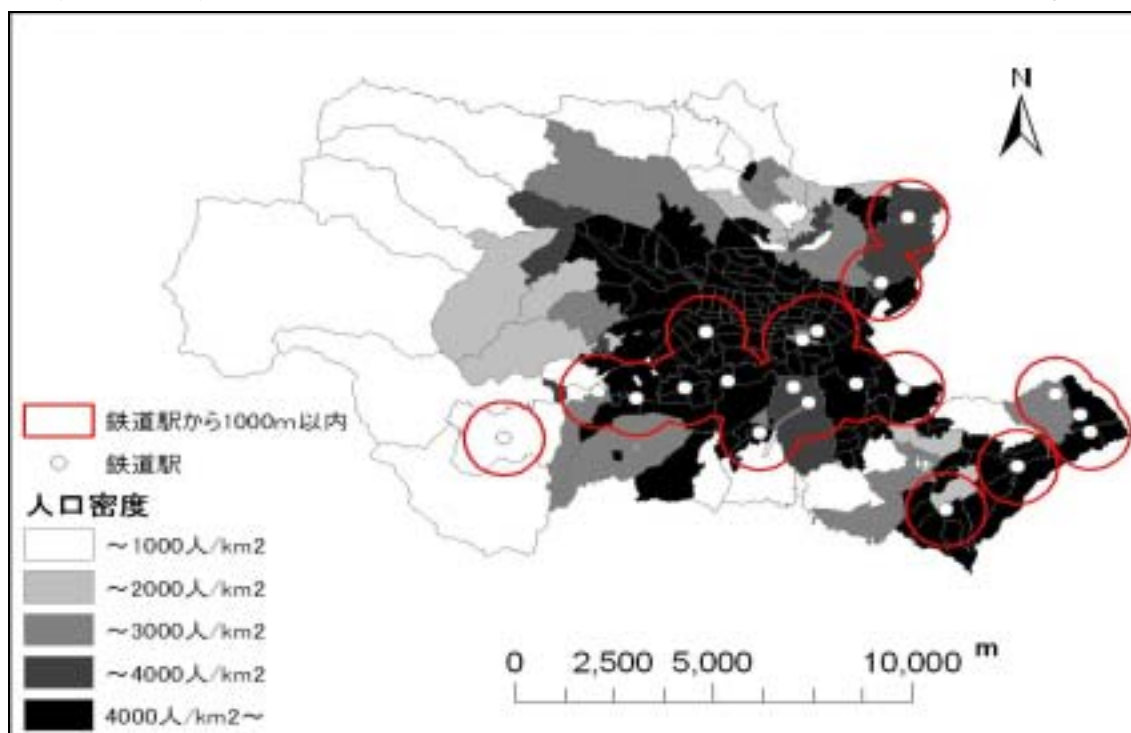
高齢者・障害者の送迎や過疎的地域における送迎で自家用車を用いる時に、運転手が利用者からガソリン代や保険代程度を徴収できるイギリスの仕組み。安全性の担保に課題が残るが、日本でも、バス路線の維持が難しい

地域、とくに過疎地域や中山間地域で有効なシステムであると考えられる。

5. 八王子市の公共交通

本章では、これまでの記述をもとに、八王子市におけるこれからの公共交通施策に求められる視角を簡単に整理する。

図表 12 は、市内の町丁目別の人口密度を 5 段階で示している。2 章で述べたように、昼間時に「1 時間に 1 本」のバスサービスを自立的に供給できる沿線人口密度が 4000 人/km² としたとき、市内の中心部やニュータウン地区ではその条件を満たしている。この基準は路線の長さや周辺路線との競合状態によって変わってくるが、少なくとも、人口密度 1000 人/km² 未満の地域は、鉄道駅から離れているところにあり、八王子駅から伸びる路線が非効率になりやすく、採算面も厳しくなる可能性がある。こうした地域では、路線バス以外の交通手段をメインとすることも視野に入れる必要がある。また、採算の合い易い人口高密度地区においても、路線バスではカバーしきれない移動ニーズを補完する交通手段の検討が必要になると考えられる。



図表 12 八王子市の町丁目別人口密度（2000 年国勢調査）と鉄道駅

おわりに

乗合バス事業の規制緩和を受けて、都市部においても路線バスの再編が起こりはじめている。近隣では、神奈川県相模原市で 2003 年 12 月に大規模な路線網の再編が実施された。本論文の前半部で述べたように、バス路線網全体の見直しは、効率的に路線バスサービスを維持していくうえで重要なことである。しかし、こうした路線網の再編は、高齢者・障害者をはじめとした交通弱者のモビリティを低下させる可能性も併せ持っている。従って、路線バスで対応できない移動ニーズを補完するために、本論文の後半で述べたようなさまざまな交通システムの導入もあわせて検討していく必要がある。

すなわち、これからの地域公共交通には、市民のモビリティ保障と効率的な公共交通の維持の両方からの視点が求められているといえる。規制緩和の流れのなかで、それを実現するためには、市町村が主体的に地域公共交通計画を立てていくことが不可欠である。

本研究では、路線バスが効率的に維持可能である諸条件と路線バスでカバーできない移動ニーズの整理を試み、そのうえでいくつかの新しい公共交通システムを紹介した。字数の制約から十分に書ききれなかった点やまだ検討の余地がある点も多く、引き続きモビリティと公共交通に関する研究を進めていきたいと思う。

注

- 1) 社団法人東京バス協会『東京都内乗合バス・ルートあんない』、p.11、1994 年
同『東京都内乗合バス・ルートあんない No.12』、p.11、2003 年
- 2) 上に同じ
- 3) 本来ならば、学校や病院、小売店や行政機関といった各種機関を利用する人数や就業者数を把握する必要がある。しかし、モデルでは自宅から発生したバス需要のみを考えた。例えば、人口密度の高い地区と就業者数の多い地区がまったく異なる大都市であれば問題であるが、自宅から発生したバス需要に何割か上乗せすることである地域のバス需要の総体に近似するこ

とができる。モデルでは 6 割上乗せして近似してある。なお、詳細は筆者の修士論文ならびに、土木学会、日本都市計画学会等の関連学会で発表する論文をご覧頂きたい。

- 4) 筆者が多摩市で実施した調査では、バス利用者の大部分が自宅から半径 300m 以内にある停留所を利用していることが分かっている。
- 5) 鉄道駅を起終点とした場合を想定しているので、路線長が鉄道駅までの距離と等しくなると考える。なお、鉄道駅同士を結ぶ路線の場合は、路線長の半分が鉄道駅までの距離の最大値であると仮定した。
- 6) 日本バス協会『日本のバス事業 2003 年度版』、2003 年より。八王子市は「相模・武蔵」地区に該当するので、そのエリアのデータを用いた。
- 7) 東京都多摩市の例であるが、日あたり運行便数の 1/4 強が昼間時の運行便数になっている。
- 8) D I D とは、人口密度 4000 人/km²以上の国勢調査区が連たんして、人口 5000 人以上になっている地区を指す。
- 9) 停留所勢力圏の重なる地域が全て、当該路線の停留所のほうが通過便数が少なく、その面積が勢力圏全体の 40% を占めると仮定。また、同じ停留所を通過する他の系統の便数が全体の 6 割（鉄道駅からの距離により加重平均して求める）を占めていると仮定。また、自宅から停留所までの平均距離は 150m とした。考えた。
- 10) 停留所勢力圏の重なる地域が全て、当該路線の停留所のほうが通過便数が多く、その面積が勢力圏全体の 50% を占めると仮定。自宅から停留所までの平均距離は 150m とした。考えた。
- 11) 4000 ~ 18000 人 / 時・方向の輸送力があるとされる。（新谷洋二編著『都市交通計画』、技法堂出版、pp.112-113、1993 年）
- 12) 新谷前掲著
- 13) 秋山哲男・三星昭宏『高齢社会の技術』、p.13、技報堂出版、1996 年
- 14) 秋山哲男・新田保次『交通』『イミダス 2003』、pp.823-824、講談社、2002 年
- 15) 上に同じ

- 16) 詳細は筆者の修士論文ならびに、土木学会、日本都市計画学会等の関連学会で発表する論文をご覧頂きたい。
- 17) 鷹巣町お出迎えバスホームページ
(<http://www.geocities.jp/fxm75251/>) を参照されたい。
- 18) 秋山・新田前掲著

参考文献

- ・ 新谷洋二編著『都市交通計画』、技法堂出版、1993 年
- ・ 社団法人東京バス協会『東京都内乗合バス・ルートあんない』、p.11、1994 年
- ・ 同『東京都内乗合バス・ルートあんない No.12』、p.11、2003 年
- ・ 日本バス協会『日本のバス事業 2003 年度版』、2003 年
- ・ 秋山哲男・三星昭宏『高齢社会の技術』、pp.13、技報堂出版、1996 年
- ・ 秋山哲男・新田保次『交通』イミダス 2003』、pp.823-824、講談社、2002 年

(市民委員、東京都立大学大学院)

“顔(^^♪)”の見えるまちづくり

～歴史と生活の営みから生まれる八王子中心市街地の活性化～

都市政策研究会議研究員

太田 國芳

菅野 匡彦

はじめに

我がまち八王子は、様々な“顔”を持っている。高尾山に代表される恵まれた自然や、世界最先端の技術と伝統の技を合わせ持つ産業があり、学園都市として21大学11万人の学生数を誇る。そして古くは宿場町として400年の歴史をもつ中心市街地がある。8月、まちは山車を中心とする古典芸能の粋を集めた八王子まつり（写真1）に盛り上がり、賑



盛り上がる八王子まつり（写真1）

わいは最高潮に達する。しかし、現実の中心市街地は空洞化が進み、そこに住みたいと思っても居住環境が残っていないという状況にすらなりかけた。なぜか!? 20世紀、八王子は際限なく周りに空間を広げた上、住むところと働くところを分け過ぎてしまった。郊外住宅地は少子高齢化の影響をまともに受け、ついに追いつくことのなかった社会資本・インフラ整備などにより利便性が悪く住みにくいまちになりつつある。人口増、郊外への開発拡大こそがまちの発展との考えは、バブル崩壊後の地域経済の停滞や守勢に回る都市間競争の前に幻想であったと気づかされた。平成15年度市政世論調査（図表1）によれば、八王子市に賑わいと活力を「感じる」市民は約3割に留まり、「感じない」市民が6割弱に



平成15年度市政世論調査 八王子市（図表1）

も上る。都市は人口減少社会の到来を契機に勝ち組と負け組のまちに色分けされることが予想される。本当の賑わいとは何なのか。我々はまちの“顔”を求め本論文を起こした。「八王子の個性、八王子らしさ」を最大限生かした中心市街地に……。さあ、まちへの想いをカタチにするときが来た！

1. 中心市街地の成り立ちから近年の状況

本市の中心市街地は、甲州街道（国道20号）と国道16号の結節点に位置し、江戸時代より甲州街道沿いに横山・八日・八幡3宿による宿場町として栄え、八王子商業の中心地区として、また、多摩地域の主要な商業・生活サービスの中心として、重要な役割を果たしてきた。その後、昭和40年代には、多くのデパートが存立し、近隣の他市域、遠くは山梨からの購買者も引きつけ、商店街も栄えた。しかし、様々な要因が絡んだ結果、甲州街道沿いの大型店の撤退を契機に旧来のまちの回遊性は失われた。総合的な商店街近代化への移行の遅れもあり、商業活力は低下し、甲州街道沿いの八日町・横山町周辺では、商店数や従業者数、年間販売額が共に減少、明らかにシャッターが閉まったままの店と駐車場が増えている。八王子駅北口周辺（写真2）では大型電気店や専門店街の開店により健闘しているかにみえるが、丸井が撤退するなど核

を失いかけているのが現実である。



八王子駅前 桑並木通り（写真2）

2．中心市街地衰退の要因

様々な要因がいわれているが、ここでは特に「八王子だから・・・」という4つの要因を上げる。まちを構造的に見ると古くから栄えたまちの特徴として「複眼構造」を持つ。江戸時代より八王子では宿場町として甲州街道筋にまちが栄えた。近代になり鉄道進出の話が上ると、蒸気機関の煙害を避けるため鉄道路線はまち外れに延び、必然的に八王子駅や東八王子駅（現在の京王八王子駅）も当時のまち外れに配置された。高度成長期になると人々は駅から都心へ、都心から駅へと「まちの中心＝駅」という図式のもと幻影的に栄え始める。土地に根付いている街道筋の老舗店は、基本構造から脱却できず駅前進出までは至らない。それが中心市街地の拠点性を却って低下させた。大戦中、多摩地区の重要都市であった本市は八王子大空襲に見舞われた。結果、区画割されたまち空間は残ったものの、後世に遺すべき古き良き歴史的建造物、つまり、まちの精神的な柱になりうるアクセントを失ってしまった。都心のベッタウンとして急速に開発されたまち々は、あくまで都心を意識してスプロール状に開発された。地元意識が弱くまちを愛する心が育まれていない。交通の要所としての本市の特徴が裏目に出てスポイトで吸われるように住民が都心に流出している。今日相次いだ公共施設のオープン、地下駐車場や駅前歩道橋整備

などが、必ずしも顕在化しているニーズに応えたものになっていない。

3．今、なぜ中心市街地活性化なのか!?

「中心市街地を活性化する」と聞いて「今さらなぜ、中心市街地を活性化する必要があるのか」という疑問を持つ人は多い。我々はそれについて、そのメリットと必然性、そして場所の意識の喪失感という3つの答えを用意した。なお、ここで言う活性化とは、「人が集まるに値する場の創造と実践」というように定義した。

（1）中心市街地活性化のメリット（写真3）

中心市街地を活性化することで得られるメリットという視点から考える。

私たちが、どこかの都市を思い浮かべる時、イメージする場所は中心市街地であることが非常に多い。イメージが魅力的なまちは、旅先としての人気も高くなっている。中心市街地の景観には、そのまちの歴史や伝統が息づいている。これからの都市は情報化や国際化が進む中で、これまで以上に魅力や独自性を持つことが求められている。裏返せば中心市街地を衰退したまま放置することは、多摩地区内都市間での激しい競争に生き残る術を失うことを意味する。八王子のシンボル“顔”としての中心市街地を守るため今、行動することが求められるのである。このとき、行政の果たす役割は大きい。

また中心市街地は、道路や鉄道、公共施設などの社会資本・都市基盤が最も整った地域である。大量生産・大量消費といった生活スタイルが見直されつつある今日、まちもまた、これまで蓄積された地域の資源を有効に活用していくことが求められ、既にあるものを積み重ね新しい伝統をつくり上げていくという方法は、環境にもやさしい21世紀型のまちづくりなのである。

（2）中心市街地活性化の必然

（a）人口減少社会における必然

日本の人口は数年のうちに確実に減少し始める。八王子も多少時期のズレはあれ減少傾向が良くて横ばいという時代がすぐそこまで



夜の八王子駅前 スクエアビル（写真3）

来ている。おそらくは10年以内のことであろう。そうした時代において、休ませている土地の価値というものには存在しない。「買える範囲でギリギリ都心に近い場所」や「なんとか戸建てを建てられる広さが確保できる郊外の土地」というこれまでの概念から、それぞれのライフスタイルに合い、価値観に合った場所に人は住むことになるだろう。核家族化した家族構成における選択型居住「住めば都」から「理想の住居」への意識の変革により、多少遠くても豊かな自然の中で広々とセカンドライフを謳歌したい人、そして多くの人は娯楽や仕事の集まる中心部に住みたいという欲求を叶える事になる。既に八王子でもその傾向は出ている。甲州街道沿いに林立するマンション群には、初めて世帯を構える若者夫婦や、年齢を重ね便利なまち中を終の棲家と定め移ってきた高齢者が多く住んでいる。「八王子の中での都心回帰による中心市街地活性化ニーズ」という必然が存在する。

（b）まちの形成から見た快適度における必然

まちはひとつの核を軸に集中投資が行われ、次々と単純連鎖し成熟度を増してくる。これによる集中化は後に、混雑・渋滞・飽和と心理的限界を迎える。これが駅前大型店集中連鎖の構造である。次に始まるのがまちの拡散化で、人はまちの中心を離れたところに利便性を求める。実はここに大きな問題がある。まちの空洞化につながるドーナツ化現象であり、本来のまちの形成において危険な状態といえる。なぜなら周辺部における資本投資は、まちの快適度が高まりにくいのが現状で、それがまた心理的不快を招く結果となる。まち

の快適度は、常に集中拡散の時間的臨界値の中で成熟する。八王子のように機能分散型の整備を行っている都市において、理想的なまちの構造は、“黄身がしっかりとした目玉焼き構造”なのである。八王子のまちはその構造的側面を兼ね備えている。

（c）文化と活気の必然

まちはステージ。昔、京都の人は「水で磨かれる」といわれた。人は常に見て見られて磨かれる。都会は人を美しくする。まちは常に人が集まる空間。だから活気があり、新しい刺激があり、意外な事に出会う。「都市の空気は人を自由にする」といわれ、ベルリンの空気は缶入りで売られている。ファッションや芸術・文化は、まちで生まれ、活気で育つ。

まちに活気をもたらす大きな要素に商業がある。商業の発展は、経済原理、弱肉強食の原理で動く。商業はこれまで人の集まるところに立地してきた。それが最近では人の居ない場所に立地し人を来させる戦略が主流となった。しかし郊外の大型店舗のコーヒーショップ、マーケットからは都市の文化は生まれない、まちの活気が流れてしまうだけなのだ。

生活の営みと商業拠点を併せ持つ中心市街地には文化と活気が育ち活性化する必然がある。

（d）公共施設を中心市街地にシフトする必然、公共交通が整備される必然

公共施設を中心市街地に配置する。この項を締め括るにあたり、自治体職員たる立場においてこれを述べぬわけにはいかない。公共施設を集中的に配置するのは、ただ新規投資をしてハコモノ行政の拡大を図ろうというのではない。人口減少社会において断行しなければならない「小さな政府」、この場合「小さな自治体」を目指そうということである。

人がひとつの場所で物事を済ませたいというのは自然の欲求である。増える高齢者は市政に対し、生活に身近なサービスを望むだろう。この身近というのは介護や医療、福祉に求めるソフト的な身近さもさることながら、公共施設や手続き窓口といったハコを要するハード的な身近さにも及ぶ。「歩ける範囲で」というのがまずある希求であろう。しかし、縮小した自治体財政のもとでその希求に応えるには無理がある。それどころか今日、展開

している施設、資源を集中しなければならない局面を迎えている現状がある。住民に理解を得た上で限りある資源の再配置を行うとき、効率的運営の観点から中心市街地への集中は免れない。住民にとっても2次的な希求としては、「移動した先から歩ける範囲で」あらゆる施設が揃っているという条件があるものとする。この視点からも中心市街地の活性化には強い意味がある。行政の集中はそこに働く人々が固定的なまちの顧客となる点も特筆できる。よって、郊外施設の整理と中心市街地への資源の集中投資は必然、不可避な行政判断と言える。このシフトなくして市全体の未来は望めない。

また、現在の公共交通網では市中心部への移動に難のある地域が存在するという声もあろう。しかし、公共交通網がないのはそこに行く需要がないからであり、魅力ある中心市街地への公共交通は必ず整備される。ゆえに、南北交通が弱いといわれる本市であるからこそ、中心市街地へのシフトが望まれる。

(3) 場所の意識の喪失感 ～郊外は中心市街地を必要としている！

市政世論調査(図表2)によれば、「住み続けたい」は由井・北野(東南部地域)と由木・由木東・南大沢(東部地域)が他の地域に比べ低くなっている。その結果この地域は「市外へ移りたい」で高い傾向にある。これらの地区に共通するのは、ニュータウン地区(写真4)で都心に通勤・通学している人が多い



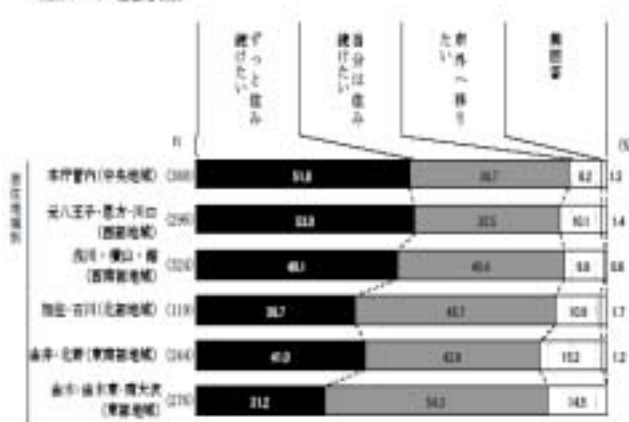
ベルコリーヌ南大沢 (写真4)

地区と考えられる。鉄道網が便利な地域でスポイト現象が起こりやすく、八王子の郊外という意識よりも都心の郊外という意識が強い。どこも似た開発をされたまちであり都市の魅力に欠ける。つまるところ今の八王子は「都心からみた」郊外分散型都市で、「小さいまちの寄せ集め」になっている。しかし、団塊の世代が大量にリタイアし始めている中、都心を生活圏とする必要性は薄らぎ、できれば身近な拠点に賑わいを求めている。国土交通省の『首都圏白書』によると、引越しの理由は「通勤・通学が便利」(57%)、「買い物、レジャーなどの便がよい」(36%)など市街地への便利さにひかれている。市政世論調査によると50代を超える世代を中心に定住志向が強い。全体として住み続けたいと答えている人が増えている。我々は、金太郎飴的な20世紀型郊外開発により「どこでも同じさ」といった「場所の意識の喪失」が見られる今日において、それが逆に中心市街地活性化の潜在的ニーズとして現れたのだと見ている。コア(中心市街地)がなければ郊外は失われるだろう。今回のアンケートはそれゆえに、郊外から中心市街地活性化に向けて発せられた警告とも取れる。

4. 活性化に見る成功の共通性

世界に活性化している都市は数知れない。我々はその共通性を見出し、成功するヒントをまとめる事を試みた。

<図表1-4>居住地意識



平成15年度市政世論調査 八王子市 (図表2)

1m通過人数 / 10m当たり 1人の占める 専用面積(m ²)	A (20以下) (3.5m ² 以上)	B (20～30) (2.5～3.5m ²)	C (30～45) (1.5～2.5m ²)	D (45～60) (1.0～1.5m ²)	E (60～80) (1.0m ² 以下)	F (80以上)
---	------------------------------------	---------------------------------------	---------------------------------------	---------------------------------------	-------------------------------------	----------



閑散に感じる状況	賑わいのある状況	過密感を感じる状況
----------	----------	-----------

幅員における賑わい度サンプル（毎分1m当りの通過人数で換算）
平日営業時間10時間当たり

幅員(m) 来外者数(人)	4	5	6	8	10	12
5,000	20.83	16.66	13.88	10.41	8.33	6.94
8,000	33.33	26.66	22.22	16.66	13.33	11.11
10,000	41.66	33.33	27.77	20.83	16.66	13.88
12,000	50.00	40.00	33.33	25.00	20.00	16.66
14,000	58.33	46.66	38.88	29.16	23.33	19.44
16,000	66.66	53.33	44.44	33.33	26.66	22.22
18,000	75.00	60.00	50.00	37.50	30.00	25.00
20,000	83.33	66.66	55.55	41.66	33.33	27.77
25,000	104.16	83.33	69.44	52.08	41.66	34.72
30,000	125.00	100.00	83.33	62.50	50.00	41.66

一日あたりの来街者数から感じる賑わいの幅員（図表3）

（1）共通性 1 まちの構造的共通性

（a）最適幅員

賑わう通りの条件として、人が人を呼ぶ状況が挙げられる。商店街活性化の基本原則である。閑散とした商店街には人は集まらない。歩道整備や自然光あふれるアーケードも時として重要な要因になる。ただそれ以上に快適な条件が存在する。来街ピークの時間帯でどのくらいの歩行者となるか、賑わいを感じさせる人通りとなるのか。ピーク時間帯の来街者数を商店街の長さで割り、10mの長さになぞらえ、どのくらいの人数が歩くかにより検証するのである（図表3）。賑やかな状況は1m²あたりを通過する毎分の歩行者量が30人～60人以下で、1人当たり人間が占めるスペースは1.0～2.5m²以下といわれている（図表4）。



図6 30～45人/m²・min
地方の中核都市の賑わい度サンプルが50%だった1960～70年代には、このような歩行者量が見られたはずである。
（図表4）

平日に1万2000人の来街者として営業時間が10時間なら、1時間当たりの通行客は1200人、毎分20人となる。このとき道の幅員が8mとすれば毎分1m²当たり2.5人となり閑散とした商店街といえる。では狭ければよいのか。否、4mの幅員で1日30万人もの人を集める東京原宿の竹下通りのような例外はあるが、4mでは多くの来店客を迎えるには狭すぎる。こうした結果を踏まえて活性化している商店街の共通性を見ると賑わいを感じる商店街の幅員は6mが最適と判断される。活性化における道路幅員は賑わいとの相関関係の中で重要な位置を占める。広げれば良いというものではない。

（b）快適歩行距離

次に回遊性から見た快適歩行距離の共通性を考える。60年代、歩いて楽しい街路のあり方について歩行者街路計画が米国と北欧で行われた。バウムクーヘンで有名なデンマークの首都コペンハーゲンでは、地下鉄の駅や広場を基点として、実験的に歩行者街路ストロイエ（写真5）が計画された。年月とともにショッピングモールは拡大され、そのときに歩行者における心理行動が分析された。歩行者が抵抗なく歩く距離は一般に400mが限界



ストロイエ途中の広場（写真5）

だが、楽しいまちでは 600m を歩くという分析結果が実証された。特にここで特筆したいのは、ストロイエ内の店舗は営業時間午後 5 時半となっているが、最も賑わうのは夜の時間帯であったことである。そこにも人間の心理が伺える。活性化計画においては、歩行者の心理的要因を理解する事は最も重要なキーワードである。最終結果として、歩いて楽しいのは街路が直線ではなく曲折するいくつもの街路から構成され、それぞれが 600m の範囲にあることがひとつの条件である。横浜伊勢佐木町モールでも 400m が賑わいを見せ、国道を越えると客足は極端に減っている。1 km を超える回遊性の維持は難しいと判断される。ちなみに、横浜元町商店街は 600m と最適距離を有している。ここからも分かるように、6 m の幅員を持ち 600m の長さの商店街をどのように歩行空間の中に設定し界限性を打ち出すか、がテーマとなる。界限性とは、風土性でもあり、重要なエレメントとして、建物の佇まい、街路樹、ベンチ、看板等（行政規制も必要になるが）がある。これに適した通りが多く存在している駅周辺の道路は高いポテンシャルがあることが、構造面において伺える。感の良い人ならお判りであろうか、八王子のユーロードの最大延長はおよそ 600 m、知恵と工夫次第で生きるそのポテンシャルは高い。

（２）共通性２ 商店街の「顔」の共通性

ここで言う「顔」とは、個性である。広域商圈をターゲットとし成功している商店街ははっきりと２つのタイプに分かれる。１つは、

すべての業種業態を含み相反する価値観を併せ持ち多様性富む大規模商店街。東京目黒区自由が丘、大阪の心斎橋がこれにあたる。２つめは、商店街のコンセプトが特化したまち。東京秋葉原の電気街、同巣鴨の地藏通りがそうである。更に活性化要因として注目したいのは、パンと生鮮四品（生肉、鮮魚、青果、惣菜）店舗の集積はアメニティに欠けた商店街であっても賑わいを保てる共通点がある。

八王子の場合、前者のいわゆるリージョナル商店街（注１）という性格を持っている。しかし、今回のように路線を絞り込んで活性化を行おうとしている商店街の共通性としては、ターゲットを絞りコンセプトを特徴あるものとし特化することが成功に必要なのである。つまり、600m の回遊性を持たせる商店街をつくる上で何らかの特化した色を出さなければ、まるで統一感のない商店が出来上がる可能性があるのである。後述するネオシニアをターゲットとして、まちに市民の“顔”を描くという新しいコンセプトに特化したまちを目指すことを探り出したい。

（３）共通性３ 「手を着けない」共通性

活性化が成功したまちの共通した法則としてまち並みの保存がある。遺さなければならぬものは市民シンボルとしてのアイデンティティを確立する。建物の保存はもとより、道（横丁、歩道）をそのままの形で残すことが必要である。アメリカの社会が文明大国と言われても彼らにはどうしても手に入れないものがある。「歴史」、八王子が生活の中で築いてきたそれはアメリカのまち並みにないものである。「八王子八十八景」のように、遺さなければならない通りや建物を決め、市民のよりどころとすることで、まちに、そしてまちから精神的愛着心を植えつける。

５．活性化成功事例 ～巣鴨に学んだ活性化ポイント

多くの成功したまちの共通性として必ずシンボルの要素の「景勝物」を兼ね備えている。この共通性を巧みに取り込んで活性化を持続させている商店街がある。その成功例の事例を検証する。



(図表 5)

おばあちゃんの原宿として有名な東京巣鴨商店街(図表 5)。東京都産業政策部の調査によると、東京にある約 3000 の商店街のうち、売り上げが上昇している商店街はわずか 0.5% にしか過ぎない。そんな中で繁栄し続ける巣鴨地蔵通り商店街には日本全国の商店街組合の関係者が復活のヒントを探って日々視察に訪れており、その数は年間 70 件にも及ぶという。巣鴨といえば「とげぬき地蔵」。これを目当てに訪れるお年寄りをターゲットに成功したまちとして有名である。

(1) 中高年の客層にターゲットを絞り、そのニーズを考える

巣鴨地蔵通り商店街は現在、中高年層の女性客が非常に多いが、昔からそうだった訳ではない。薄利多売の大型スーパーの進出を受け、思い切って「とげぬき地蔵」の参拝客に多かった中高年層の女性向けに路線変更を図った。つまり、ターゲットを絞った商品戦略をとる事によって大成功を収めたのだ。

(2) 何も変えないという改革

度々陳列場所を変えたりすると、中高年の消費者は商品を探すのに戸惑ってしまう。そのため、むやみに「店を改装しない」「商品の陳列場所を変えない」という申し合わせをしている。

(3) オンリー商品の開発

その店にしかない「オンリー商品」を置いている店が多い。たとえば越後屋のモンペなど、そこでしか手に入らない商品が多く、年配女性客を引きつけてやまない。

(4) お年寄りに優しい環境づくり

巣鴨地蔵通り商店街では日々、お年寄りに優しい環境づくりを研究しているという。巣鴨地蔵通り商店街を見習って成功した新宿京王百貨店でも、婦人服売場を中心に表示の文字を大きくしたり、商品に解説を付け加えるなどの配慮を行なっている。

(5) 中高年が投資するのは健康

巣鴨地蔵通り商店街には、ビタミンが豊富で目にいいとされる八つ目鰻、ツボを刺激するという丹田健康法の赤パンツなど、健康をキーワードにした商品が多く、それが受けているという。

(6) 同世代感覚の接客

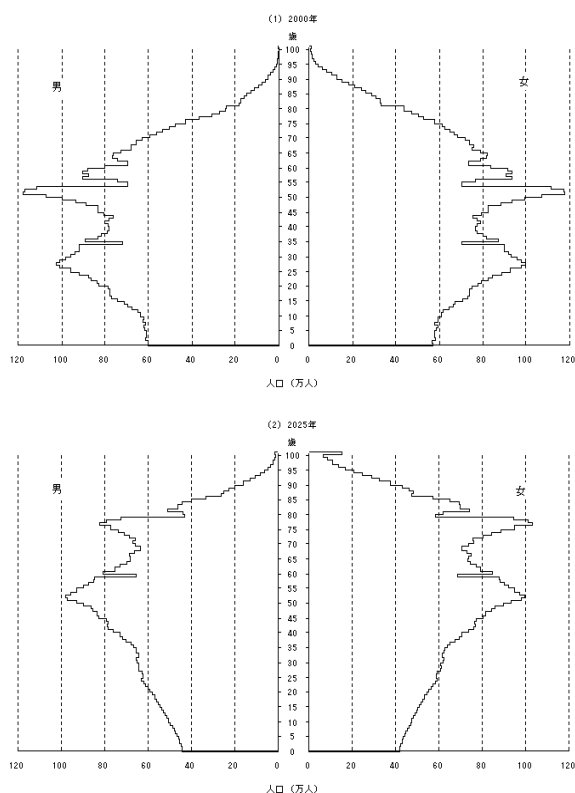
50 代以降の人には同世代の人間に理解しやすい独特のファッションが存在している。そのため、「あそこに行けば自分と似た感覚の同世代が集まる」、「あそこの店に行けば自分のセンスを解ってくれる店員がいる」とリピーターを呼んでいるという。ここからも分かるように、巣鴨地蔵通り商店街は確かにその構造的な通りの有利性、「とげぬき地蔵」という特出したシンボルはあるにせよ、それを最大限に活かす努力と工夫がある。成功の共通性に見る学ぶべき最後のキーワードは、継続的努力と工夫に尽きる。

6. 活性化の成功要因を考える ~ ターゲットはネオシニア !

成功例の共通点でも述べたように、通りに「色」をつける事は重要である。同時にまち全体が誰にとって心地よいまちになりうるのかを把握しターゲットを絞り込んだ戦略は、無駄な経費を節減し、かつ統一的なイメージの創造につながる。よって、ここでは新たなターゲット層を模索し、導き出した。我々はネオシニア(50 歳~70 歳くらいの人)をメイ

日本の将来推計人口

図5 人口ピラミッドの変化：中位推計



国立社会保障・人口問題研究所
平成 14 年 1 月推計（図表 6）

ンターゲットとすることを提唱する。

生物学、人口学からその根拠を述べる（図表 6）。昨今、少子高齢化が進んでいるといわれて久しい。どちらかといえばマイナスイメージがつきまとう言葉であるが、本当にそうだろうか？否、そうではない。少子高齢化とは単純に言えば、人が生まれる数が亡くなる数より少ないことである。仮に出生数が今のまま数年変わらないとしても、人の寿命が延び続け 65 歳以上と定義される高齢者が増える限り高齢化は進むであろうし、全人口に見る相対的な少子化も進む。真実は、今生まれた人が寿命を迎えて亡くなっていく 70 年とか 80 年後に向かって約束されている人口減少社会である。これは戦争でも起こらない限り生物学的に起こる必然といえる。少子高齢化＝人口減少社会はマイナスではない、人類がたどり着いた成熟社会と考えることができる。だからこそネオシニアをターゲットとす

るのである。この項を見直していたある日、我々はあるコラムを見た。『『光り輝く 団塊の世代』～未来はグレーではなく、シルバーに光り輝いていた。』（注 2）

（１）消費を楽しむネオシニア

我々がターゲットと捕らえるネオシニア世代は日本の高度成長期を経験し、その間に多くの消費をする一方、蓄えを作ってきた。冷蔵庫・洗濯機・テレビのいわゆる 3 種の神器に代表される大型家電を買った。戦後混乱期の後、少なくとも 20 年は安定した資産形成をできる時期を経ている。そして土地を買い、家を建てた。今日、この世代は高い貯蓄率に支えられて極めて多くの資産を持つ。

また新しい時代に新しい消費が増えている。環境に高いコストを払い、介護分野は著しい成長をし、コンピュータは一家に一台から一人一台の時代へ。元気な老人が増えた、いや、もはや老人と呼ぶことにさえ戸惑いを感じる。仮に寝たきりになったとしても看護から手厚い介護へ、それ自体が消費であると同時に社会への参加を促し続ける。この世代は価値あるものに金を惜しまない。それどころかパラサイトシングルと呼ばれる息子、娘世代を養う余裕すらあるのがネオシニアなのである。

（２）昼間の賑わいはネオシニアがつくる

平日の昼間、まちは静かである。店は開いているが人が少ない。なぜなのだろうか。ヨーロッパの小都市（写真 6）では、日中まち中が非常に賑やかである。人口減少後の成熟経済のもとで豊かな社会を形成している事例として、こうした海外の諸都市に学ぶべきことは多い。基本的に若者は会社や学校へ出ており昼間、まちにはいない。しかし、その穴



平日、ヨーロッパ小都市の風景(写真 6)

を高齢者や乳幼児とその親が埋めている。なぜか。ひとことで言えばいわゆる「人に優しいまちづくりを実践」し、「街中にコミュニティを形成している」からであろう。ゆとりのベンチやオープンカフェで人々はゆったりとした時を過ごし、成熟した満足感が満ち溢れている。国民所得も出生率も日本と同程度がそれ以下であるにも関わらず…。ここでは人の幸福感というのは資産や地位だけでないのが良く判る。

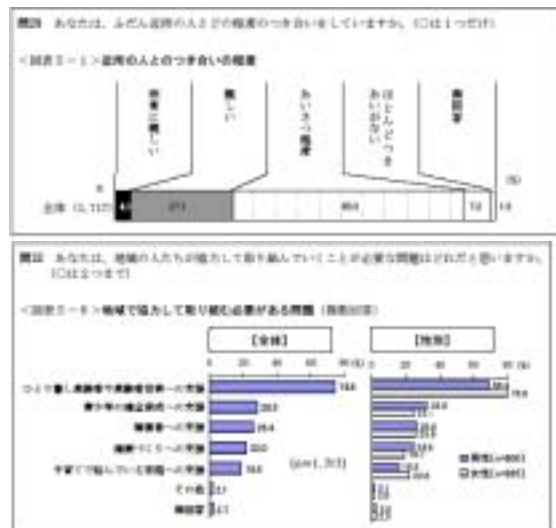
日本でも今、異変が起こりつつある。先に述べた「八王子の中での都心回帰」である。日常的な活動の範囲内に日常的に必要な生活機能がすべて揃っていることが地域コミュニティにとって大切であり、中心市街地にそれがあることが重要といえる。まちの中心にある商店街は商業機能以外にコミュニティ機能を併せ持っている。昼間はゆっくりでいい。まち中のオープンカフェでのんびりひなたぼっこ出来たら幸せ間違いなし！である。こうしたコミュニティ色の強い賑わい空間、さらに医療や福祉施設を組み合わせることで効果的に配置し、ネオシニアを引きつけることで昼間の賑わいを創り出すことが出来ると考える。

(3) ネオシニアのまちのセーフティネット



平成 15 年度市政世論調査 (八王子市)
(図表 7)

市政世論調査によれば、「日常生活が不自由になった際に地域に望むこと」として「安否確認の声かけ」が6割弱で最も高く、「ちょっとした買い物」も半数を超える(図表7)。これは、終の棲家とする場所を選択するに当たって重要な要素となろう。このように地域の支えあいへの希求があるものの「近所の人との



平成 15 年度市政世論調査 (八王子市)
(上: 図表 8) (下: 図表 9)

つき合いの程度」で「親しい」は3割強。一方、「あいさつ程度」が6割を超え多数を占めている状況である(図表8)。しかし、「地域で協力して取り組む必要がある問題」として「ひとり暮らし高齢者や高齢者世帯への支援」がほぼ4人に3人で突出しており機会があれば問題解決にみんなで協力して当たろうという姿勢がうかがえる(図表9)。「社会福祉サービス充実のための行政との関係」を聞いたところ、「福祉課題については行政も住民も協力し合い、ともに取り組むべきである」(54.1%)が過半数を占め最も高くなっている。これに続くのは、「家庭や地域で助け合いできない場合に行政が援助すべきである」(21.7%)で2割強である。また、「行政の手の届かない福祉課題については住民が協力していくべきである」(10.2%)が1割強となっており、いわゆる「行政任せ」ということより「自己決定・協働・参画」の精神が重視されている(図表10)。だが自分の時間をとられるのはいや



平成 15 年度市政世論調査 (八王子市)
(図表 10)

だという現代人の気質はなかなか抜けない。そこで、中心市街地ならではの付加価値を創造することで、いわゆるセーフティネットになると考えた。小さい地域に人が集中していれば、見守りサービスやエスコートサービスの効率も上がるのである。

7．転章 ～まちの発展を考える



西放射線ユーロード（写真7）

具体的施策に進む前にここでひとつ、これを読む人に漫然とあるであろう疑問に答えたい。それはなぜ活性化すべき中心市街地（写真7）として地域を絞るのか、ターゲット層を絞ったのか。それにより、これまで検討されてきた様々な中心市街地活性化策と齟齬が出ているのではないか。という疑問である。

否、これはこれまでの中心市街地はここまでそうだという、ありていに言えば旧中心部を含む計画の精神とかけ離れるものではない。なぜなら我々は生活の営みをキーワードにすえている。つまり、生活の営みの中心としての旧中心部が今、マンション街として成長しているからこそ、これをも含む中心市街地活性化が必要であると考えているからである。

少し、判りにくいだろうか。だとすればそこにこれまでの計画の反省がある。つまり、商業のみを中心とした活性化はすでに立ち行かないことが判っている。ただはっきりと白

旗を上げるでもなく漫然とそれにしがみついているのは、座して死を待つことになる。真の中心市街地活性化には、歩いて楽しいコアとそこからスーブの冷めぬ距離にある生活の営み地区が不可欠である。

誤解を恐れずに言えば今日、流行っている新しい都心のまち並みを考えて欲しい。それはお台場や汐留などに代表される職住＋遊の近接である。これらのまちは確かに唯々新しい。まったく新しいか、すべてを壊して作り直している。我々はそこを真似しようと言っているのではない。そうして作られた職住＋遊という最先端のキーワードが今、八王子にはできている部分があり、簡単ではないが市民のエンパワメントを結集した中心市街地活性化策によりその活性化が可能であるということが言いたいのである。

このポテンシャルを利用しない手はない。八王子は今、このような職住＋遊のまち並みを形成する大きな転換期を迎えている。

8．具体的施策 ～素顔に戻るまちづくり

本活性化策におけるキーワードは「ゆとり」、ネオシニアを中心としたまちづくりへの移行である。高齢者の持っている「ゆとりある時間」、「経済的ゆとり」そして「長い社会的経験」をまちづくりの中で活かす。高齢化を逆手に取った戦略である。自治体財政が危機的な状況にある近未来において、行政に期待できることには限りがある。そこでは相互扶助が不可欠であり、これまで地域社会の持っていた地縁機能の再編成が必要となる。

我々は、タウン・マネジメント・オーガニゼーション（TMO）ならぬコミュニティ・マネジメント・オーガニゼーション（CMO）を創設し、目的別の新しい地域コミュニティを形成することを提唱する。その中で、期待できる潜在力こそが「ネオシニアパワー」である。まちの効率性・経済性のみが優先された昨今、事態を打開できるのは、高齢者の知恵と包容力である。目指すベクトルの方向をまったく逆の方向、時間に縛られず、効率性にとらわれない、すなわち新たな座標軸「時間」、それもゆっくりとした時間の演出、生活スピードを緩める生活の営みを指すのであ

る。そこをコンセプトとした中心市街地活性化。これは答えのない活性化における挑戦であり、生き残り策である。C M Oを中心として原点、つまりまちの素顔に戻る計画を実行する。名づけて「まちのすっぴん化計画！」（図表 14）

「まちのすっぴん化計画！ 1」 ～集客用バス利用サービス

近年、路線バスサービスが低下しているため、車を運転できない高齢者が中心市街地に来にくくなっており、まちとの関わりが持ちにくくなっている。バス利用が減少傾向にあり、バス事業者の経営も厳しい。消費者の移動手段としてバスより車が一般的であることが、中心市街地の衰退の一因といっても過言ではない。バスが使われない要因の一つとして、運賃負担の大きさが考えられる（例えば、大人料金が片道 220 円の場合日曜日に親子 4 人で中心市街地へバスで買い物に行くと、往復で 1320 円かかる）。

一方で中心市街地の特定区間 100 円のバスが受けている。そこで中心市街地バス利用の利用客に対して、駐車場の割引制度と同等のバス代割引券を市と商店街が提供する。行きにバスを利用し、中心市街地で一定額（例：2000 円）以上買い物をした人には、帰りのバスチケットを無料で渡すのである。土日限定の割安な家族バス、ネオシニアバスを販売する。商店街のポイント事業の交換対象としてバスの回数券（「とくとくチケット」）を渡す。

「まちのすっぴん化計画！ 2」 ～共通ポイントシステム「E 顔カード」

成功の共通性でも述べたように、中心市街地活性化にはその場所での「お得感」、「独自感」が必要である。そのために共通のポイントカードシステムを導入する事は、付加価値を生むとともに利用者の一体感を生むと考えられる。このカードは単なるポイントカードではなく、高齢者の集客、バス利用の促進、中心市街地の売り上げ増加を目論むカードである。さらに毎週、曜日を決めてネオシニア優遇のセール日を設ける。既にアメリカシカゴのバーニーミルズではこれでかなりの活性化を遂げている。

カードの成功には中心市街地商店街に位置する多数の店舗の参加が重要であり、また福

祉関係、バス事業者の協力も不可欠である。発行コストを減らすなどのため、住基カードと一体化するといった工夫も考えられる。

* システム概要

一定の買い物額に対し、ポイントを発行（例 100 円 / 1 p）。カードに印字また、ファンド登録者、ネオシニアの買い物の際には割り増しポイント制を導入（例 100 円 / 1.2p）する。

優遇セールの日には、10%の割引を行う。

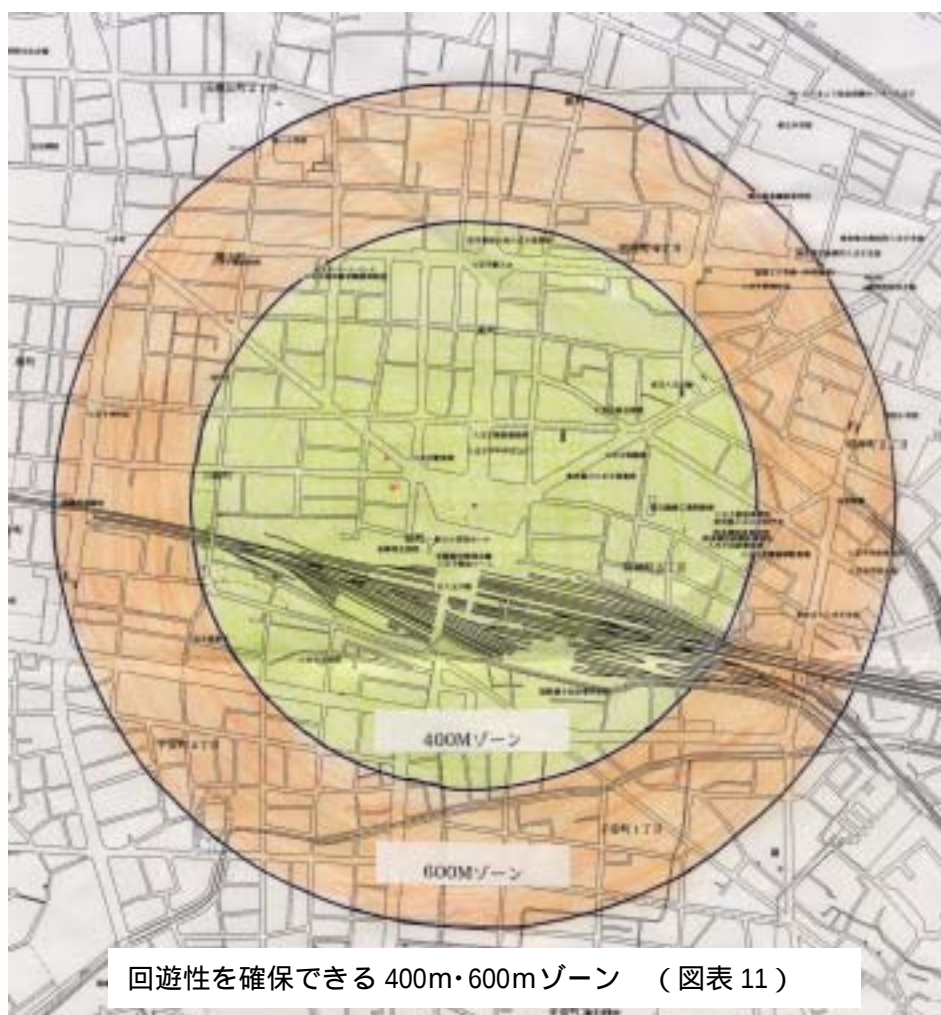
* ポイント還元

ポイントは買い物に使える事もさることながら、ネオシニアの心をくすぐる多様な用途に還元できる。バスの回数券、駐車場利用券、公共施設利用券、温泉利用券、高齢者向け有償福祉サービスとの交換等である。ポイントによるまちへの還元（ファンド）という手もある。

「まちのすっぴん化計画 3！」ハード施策～まちに人をやさしく降ろそう（図表 12）

お気づきの方も多いと思うがネオシニアをターゲットとする隠れた理由として、身体能力が落ちつつある人に配慮した施設整備を進める事が、結果的にユニバーサルデザイン志向となり、誰もが快適に暮らせるまちとなることがある。しかし・・・少子高齢化といいながら、既存の商店街、公共空間において高齢者やファミリー向けの施設整備が遅れているのが現状であり、これも関わりを阻害する要因となっている。

そこで取り組むのは「まちに人をやさしく降ろそう ～八王子はあとハード」である。まちの魅力がどんなにあっても賑わうのは 400m から長くて 600m であることが明らかになっていることは先に述べた。八王子駅を中心に 400m、600m という円を書いてみるとそれがどんな範囲か判りやすい。（図表 11）そして我々は実感として、放射線の信号毎にまちに出る人が少なくなっているのを感じている。この信号のせいもあって今のまちは 400m の賑わいもつらい状況となっている。そこでこの賑わいの距離を 400m といわず、600m ギリギリまで活かし、人々にまちを楽しんでもらうために最低限必要なハードを市民と一体となって作り上げることを提唱する。



回遊性を確保できる 400m・600mゾーン （図表 11）

具体策1 マルベリー・ペデ（写真8）

東急前の信号はペDESTリアンデッキでクリアする。誰がどう考えても合理的である。そのためには駅ビルから旧丸井、くまざわ書店を経て、東急スクエアに至る空中通路を造る。これにより経路中にある商業施設へのアクセスだけでなく、放射線へ人の流れができる。雨の日はペデ下を歩くことにより濡れず



夕闇のマルベリーブリッジ（写真8）

に駅に行ける。同じ通路でも行きは下、帰りは上など回遊性が生まれ、まちを散策する遊び心をくすぐる。ペデ下の車道の利便性が増すことにより、他の交差点へ侵入する車が少なくなる。またそのように誘導しやすくなる。

実は学生にも親しみがある。八王子に立地する多くの大学は斜面を利用し、切り開いてつくられた建物が多く、ペデ的な利用が一般的となっている。特に八王子を代表するマンモス校である中央大学はメインの施設とそれぞれの学部がすべてペデで結ばれ、この空間を利用するアイデアと楽しむ能力に長けている。

このペデに埋めるタイルは、まちを愛する有志によるファンドを活用する。このタイルには名前を刻んだり、八王子ゆかりの有名人（観光大使 北島三郎さんなど）の手形などを入れる。ペデの放射線側の出入り口はエスカレーターとし、あえて他の口との差をつくることで人の流れを作る。

ハード中心の施策は当然批判される。しかし、このペデに関しては別の合意形成が可能である。というよりもこれは、最初に成し遂げなければならない我々行政の責任ともいえる。今のマルベリーブリッジは中心市街地から人々の心を引き離してしまった。細かくいえばまず时期的な不運があった。町田、そして立川に回遊性を持ち合わせたペデが完成し、まちとしての成功をみる中、周辺商店の反対など市民、つまりお客様不在の中途半端なブリッジが、まちとしての発展を市民の心から諦めさせてしまった。この離れてしまったお客様の心と呼び戻すため、これだけは行政の責任で、しかし、市民とともに考えてつくらなければならない。いわば人をまちに送り出す心臓であり、心臓がなければまちの健やかな成長は望めない。不健康な体（まち）に元氣を取り戻すため、今の時代にこそ必要な設備といえる。

ただ残念でならないのは、このようなアイデアが当初から実現できていれば丸井が八王子から出て行ってしまうことがなかったのではないかと思えることである。しかし今、それをいっても始まらない、いやむしろまちを新しい顔としてよみがえらせるチャンスである。このペデとともに新しい商業施設が中心市街地の新しい魅力の原動力を生み出してくれるであろうことを期待したい。むろん、新たな施設誘致という面でも役に立つと思われる。

またこの計画は、京王八王子へのペデ設置計画、更には南口再開発との整合性という面からも見逃せない。例えば観光や他のまちからの人々を呼び込むためには京王八王子駅、八王子駅の他、高速バスターミナル、京王プラザホテルなどからのフリーアクセスは必要で、南口方面からの人を呼ぶためにもそうである。

すでにこのような発想、構想はあることと思う。しかし、それだけでは足りない。それを市民とともに考え、表に出し、完成にある程度の時間をかけることも重要である。あまりに長すぎれば人は飽きてしまうが、ある程度の時間は市民がその計画に携わる時間的余裕を生み出すとともに、その完成を期待させ、まちの魅力を取り戻すために必要な時間と考える。

・具体策2 完成しない歩道

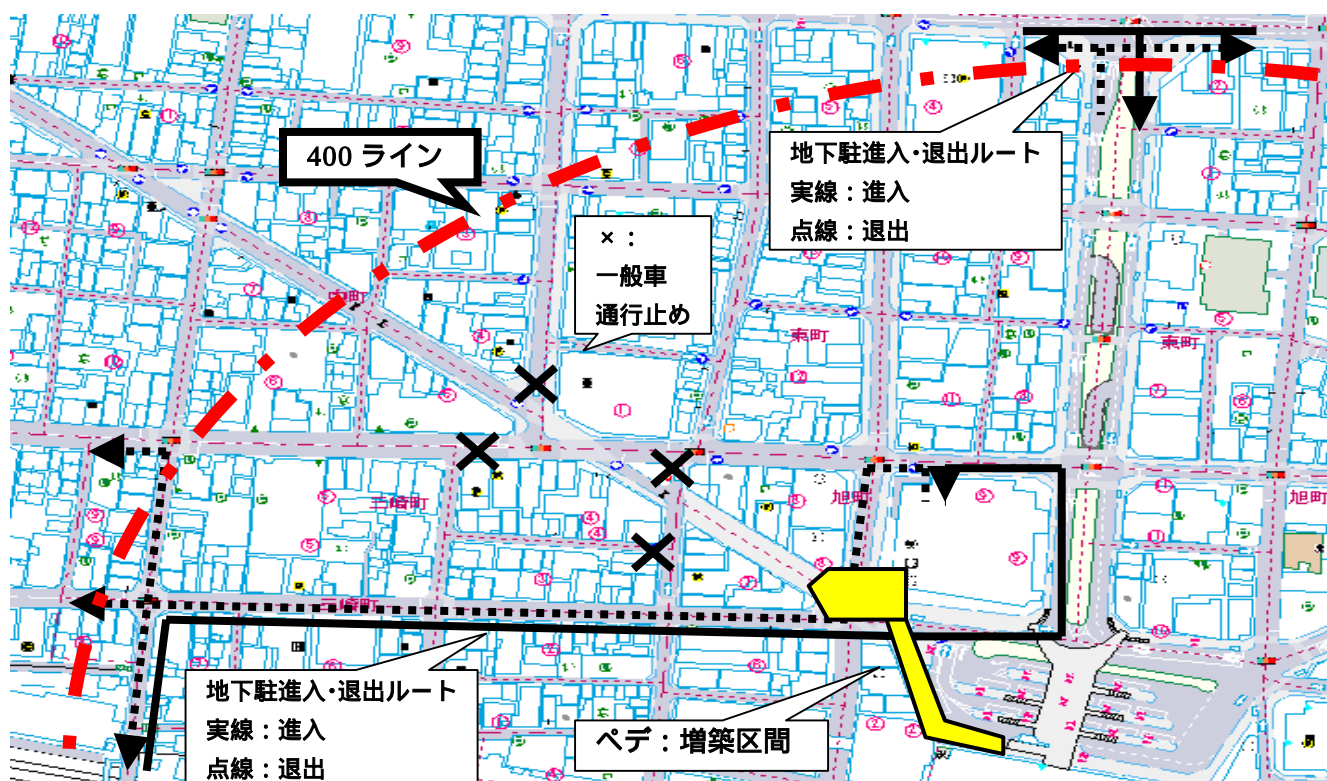


ガウディ設計の名建築
サグラダ・ファミリア（写真9）

建築家ガウディはいまだ完成を見ないサグラダ・ファミリア（写真9）を設計した。長い時間をかけることが大切ということは多い。しかしこと日本人は、高度成長期以降、モノを大切にすることを忘れ、壊して作るということが第一になってしまった。これを八王子の中心市街地で考え直してみたい。ヨーロッパの歩道を参考に、車道を石と土で埋め立て連続性ある歩道としてしまう。今ある車道は土の下では生きているので、それが失敗なら土をどかせば良い。駅に近い車道から順に市民参加で行う。これにあわせ特定路線を除き中心部から自家用車を締め出してしまう。境なくフラットな歩道とし、特定時間の荷捌き車の出入りは許可する。また、従来の歩道はバリアフリー空間として残し、車椅子などの通行に配慮する。

・具体策3 制限された車道、スムーズ誘導の特定路線

三崎町にある陸橋の架け替えが予定されていると聞く。これを放って置けば、まちに入り込む車でユーロードは益々分断され、人は歩かなくなってしまうであろう。かといって



「まちに人をやさしく降ろそう～八王子はあとハード」 その全容 (図表 12)

市南部からの人を呼び込むという点でこのルートは重要である。そこで、通過車両となる裏道としての利用を許さず、送迎と駐車場利用、そして商店への商品搬送という車の出入りに的を絞ってスムーズに利用できるよう車の周遊性と進入ルートに配慮した車道整理（整備ではない）を行う。通過車両対策は前述の完成しない歩道とあわせ効果的に、かつ市民参加で行う。たとえば陸橋を渡るルートは渡ったところで左折は自由、直進はその先で左折のみ許し、中心部、放射線分断路への進入は商店への商品納入車のみとし、これを許さない。右折ルートに関してはすべて駅前のペデ下をとり送迎と駐車場利用時の道路とすること。つまり通り抜けはできない。また、まち中には出られず違法駐車させない。駐車場への進入は送迎の場合、無料とする。これによって、東西の 20 号と北部のひよどり山道路、そして南部の陸橋というまちへ遊び目的で入る車のルートが確保される。

・具体策 4 まちを眺める休憩施設

新宿京王百貨店（写真 10）では、最も中高年のミセスが多く集まる 4 階の婦人服売り場



独自路線を歩み、シニア百貨店としての地歩を築いた京王百貨店(新宿店)
(写真 10)

に「ホットスペース」という休憩場所を設け、4 階だけでなんと 200 脚ものイスが用意されている。

さて、八王子である。場所はある。しかし、実態は学生の溜まり場、あるいは放置自転車天国となり、結果、休憩スペースを設ける空間はあるのに休憩スペースがない。市政世論調査によると「JR 八王子駅等、駅周辺の交通環境の課題」では「歩行安全性の向上」が 3 割を超えトップ。続く「駐輪場の増設」は 2 割台半ばを超える（図表 13）。



平成 15 年度市政世論調査八王子市（図表 13）

そこで、多少の工夫が規制緩和が必要となる。たとえば連なる放置自転車空間をオープンカフェとしてはどうか。放置自転車は最近注目の短時間無料駐輪場や土日の金融機関駐車場の利用、増える 100 円パーキングの一部を利用して自転車駐輪場化する(車 10 台のスペースに自転車 240 台停められる)ため、10 台に 1 台分は必ず自転車駐輪場とする条例制定を行う。さらに、空き店舗を利用した「休憩所や授乳施設」を商店とタイアップして整備する。

「素顔に戻るまちづくり」まちのすっぴん化計画」

タイトル	施策 №	サブ タイトル	概 要	
「まちのすっぴん化計画」	1	乗客利用サービス	詳細 バスが使われない要因の一つとして、運賃負担大きさが考えられる(例えば、大人料金が片道220円の場合日曜日に親子4人で中心市街地へバスで買い物に行く、往復で1320円)。一方で中心市街地の特定区間100円が受けている。そこで中心市街地バス利用の利用客に対して、駐車場の割引制度と同等のバス代割引券を市と商店街が提供する。 サービス内容 1. 行きにバスを利用し、中心市街地で一定額(例:2000円)以上買い物をした人には、帰りのバスチケットを無料で渡す。2. 土日限定の割安な家族バス、ネオシニアバスを販売する。3. 商店街のポイント事業の交換対象としてバスの回数券(とくとくチケット)を渡す。	
		共通ポイントシステム 「E顔カード」	詳細 共通のポイントカードシステムを導入。カードは単なるポイントカードでなく、中心市街地の売上増加、高齢者の集客、バス利用の促進を主なターゲットとする。成功のためには、中心市街地に位置する多数の店舗の参加が重要。また福祉関係、バス事業者の協力も不可欠である。発行コストを減らすなどのため、住基カードと一体化するといった工夫も考えられる。 ポイント発行要件 一定の買い物額に対し、ポイントを発行(例100円/1p)。カードに印字また、ファンド登録者、ネオシニアの買い物の際には割り増しポイント制を導入(例100円/1.2p)。 ポイント還元 ポイントは買い物に使える事もさることながら、その他多様な用途に還元できる。バスの回数券、駐車場利用券、公共施設利用券、「夢屋 802」の利用券、高齢者向け優勝福祉サービスとの交換等である。ポイントによるまちへの還元(ファンド)という手もある。	
	2	ハード施策 まちに人をやさしく降ろそう	ネオ・シニアをターゲットとする隠れた理由 身体能力が落ちつつある人に配慮した施設整備を進める事が、結果的にユニバーサルデザイン志向となり、誰もが快適に暮らせるまちとなる。しかし...少子高齢化といえながら、既存の商店街、公共空間において高齢者やファミリー向けの施設整備が遅れているのが現状、これも、関わりを阻害する要因のひとつである。そこで取り組むのは「まちに人をやさしく降ろそう(八王子は&とハード・HHHによるソフトランディング)」である。	
			具体策:名称	詳 細
			・具体策1 マルベリー・ベデ	東急前の信号はベデでクリアする。誰がどう考えても合理的である。そのためには丸井からくまざわ書店を経て東急スクエアに至る空中通路を作る。これにより経路中にある商業施設へのアクセスだけでなく、放射線への人の流れができる。雨の日にはベデ下を歩くことに濡れずに駅に行ける。同じ通路でも行きは下、帰りは上などの回遊性が生まれ、まちを散策する遊び心にくすぐる。ベデ下の車道の利便性が増すことにより、他の交差点へ侵入する車が少なくなる。またそのように誘導しやすくなる。このベデに埋めるタイルは、ファンドを活用する。このタイルには名前を刻んだり、八王子にゆかりのある名人(観光大使 北島三郎さんなど)の手形などを入れる。ベデの放射線側の出入り口はエスカレーターとし、あえて他の口との差をつくることで人の流れを作る。またこの計画は将来の京王八王子へのベデ設置計画、更には南口再開発との整合性という面からも見逃せない。たとえば観光やほかのまちからの人を呼び込むためには京王八王子駅、八王子駅のほか、高速バスターミナル、京王プラザホテルなどからのフリーアクセスは欠かせない。
			・具体策2 完成しない歩道	車道を石と土で埋め立て連続性ある歩道としてしまう。今ある車道は土の下では生きているのでそれが失敗なら土をどかせれば良い。駅に近い車道から順に市民参加で行う。これにあわせ特定路線を除き中心部から自家用車を締め出してしまふ。境なくフラットな歩道とし、特定時間の荷捌き車の出入りは許可する。また、従来の歩道はバリアフリー空間として残り、車椅子などの通行に配慮する。
			・具体策3 制限された車道、スムーズ誘導の特定路線	陸橋の架け替えが予定されていると聞く。そこで、通過車両となる裏道としての利用を許さず、送り迎えと駐車場利用、そして商店への商品搬送という車の出入りに絞ってスムーズに利用できるような周遊性と進入ルートに配慮した車道整理(整備ではない)を行う。通過車両対策は前述の完成しない歩道とあわせ効果的に、かつ市民参加で行う。たとえば陸橋を渡るルートは渡ったところで左折は自由、直進はその先で左折のみ許し、中心部、放射線分断路への進入は商店への商品納入車のみとし、これを許さない。右折ルートに関してはすべて駅前のベデ下をとおり送迎と駐車場利用用の道路とすること。つまり通り抜けはできない。また、まち中には出られず違法駐車させない。駐車場への進入は送迎の場合無料とする。これによって、東西の20号と北部のひだり山道路、そして南部の陸橋というまちへ遊び目での入る車のルートが確保される。
	・具体策4 まちを眺める休憩施設	連なる放置自転車空間をオープンカフェとする。放置自転車は最近注目の短時間無料駐輪場や土日の金融機関駐車場の利用、増える100円パーキングの一部を利用して自転車駐輪場化する(車10台のスペースに自転車240台停められる)。10台に1台分は必ず自転車駐輪場とする条例制定。さらに、空き店舗を利用した「休憩所や授乳施設」を焦点とタイアップして整備。		
	まちの仕掛け編	他のまちにはない、あるいは特に優れた仕掛けをまちに作り歩いて楽しいまちを創る。テーマパーク的な散策を日常空間の中に持ち込むことで、まちに常に新鮮さを感じさせ、あきのこないまちづくりを行う。		
		仕掛け名称	詳 細	
・デュアルパネルイベント		河川情報パネルとカラオケ館パネルを利用し、マルベリーベデ上で行うイベント実施はもちろん、放射線の商店街で行うイベントの実況を行う。		
・シティーハイク		東京府、井戸、松姫、大久保長安、八雲八幡神社などのゲーム感覚のまち探検		
・宣伝用マンホール		マンホールに企業宣伝やごみリサイクルの啓発などをするパネルをはめ込む。企業宣伝については、広告収入を得る。		
・音や光の出るマンホール		歩いて楽しい仕掛けのひとつとして、上に載ると音や光の出るマンホールを設置し、冒険心、好奇心をくすぐる。		
・音の響く屋根		雨よけ、待ち合わせスペースをかねたドーム状の天井を歩道上につくり、拍手や歩く音が響く構造にする。		
・まちのシンボルキャラクター	シンボルキャラクターを選定し、活性化シンボルとする。			
・イベントコラボレーション	既存のイベント・お祭りやコラボレーションして相乗効果を狙う。お酉様やイチヨウまつりとコラボレーションして、ユーロードでイベントを興せば、まちなかに大きな回遊性が生まれる。			

「まちのすっぴん化計画」 その全容 （図表 14）

『まちのすっぴん化計画4!』～まちの仕掛け編

他のまちにはない、あるいは特に優れた仕掛けをまちにつくり歩いて楽しいまちを創る。テーマパーク的な感覚を日常空間の中に持ち込むことで、まち中に常に新鮮さを感じさせ、飽きのこないまちづくりを行う。このような仕掛けは子どもを喜ばせる。そしてその親もついてくることになる。

・デュアルパネルイベント

河川情報パネルとカラオケ館パネルを利用し、マルベリー・ペデ上で行うイベント実況はもちろん、放射線の商店街で行うイベントの実況を行う。

・シティーハイク

かつてまち中のいたるところでくみ上げられていた井戸や八王子芸者の舞台、松姫、大久保長安、八幡八雲神社など、八王子の今昔を巡り歩くゲーム感覚のまち探検

・宣伝用マンホール

マンホールに企業宣伝やごみリサイクルの啓発などをするパネルをはめ込む。企業宣伝については、広告収入を得てファンドに組み込んで活用する。

・音や光の出るマンホール

歩いて楽しい仕掛けのひとつとして、上に載ると音や光の出るマンホールを設置し、冒険心、好奇心をくすぐる。

・音の響く屋根

雨よけ、待ち合わせスペースをかねたドーム状の天井を歩道上につくり、拍手や歩く音が響く構造にする。

・まちのシンボルキャラクター

シンボルキャラクターを選定し、活性化シンボルとする。

・イベント・コラボレーション

四・八、六斎市の復活である。ユーロードと長崎屋から20号までの通りに8日と22日、定期的に「802 夢市夢座」を交互に開く、テーマごとに座割を行い地場生産者、学生出店者など、出店者を広く募集。「自分の店舗」実現に向けて挑戦できる場を提供する。喫茶市座、美容・芸術市座、古着市座、電気市座等と現代版の市座構成とする。具体的かつ継続的起爆剤として必要なのは、八王子の風土を

生かした集客イベントの確立である。これに最も適しているのは、まちの名に残るほど栄えた「市」であると考ええる。八王子はかねて、古の時代より地形的にも風土的にも市で栄え、市に適した条件を持っている。今、起業率が低下している状況で、学生、ネオシニア世代に新たな起業意識、働き甲斐、創作意欲を起こさせるには、その場の提供は不可欠である。また、時代は地産地消を求めている。「made in 八王子」のものを売り、消費するにも「市」は最適である。

まち中に大きな回遊性が生まれる。普段歩かないところを歩くという非日常的空間演出により遊び心が発揮され、「おらがまち」の再発見を喚起する。

おわりに

2004年正月、福袋を買うためにまちを訪れ長い列を作る人々を見た。これは驚きであった。まだこんな購買パワーが残っていたものかと思ったのである。3日の新聞報道によれば福袋の列にそごうだけで5000人とある。朝一番の人出が人口のおよそ1%あったわけである。放射線通り沿いにある多くの地場の商店がシャッターを閉め、静まり返る光景と非常に対照的であった。(写真11)

今、八王子の中心市街地は大きな過渡期を迎えている。このまちは死んでいない。ただしそこには、大きな光と影が存在している。

我々は本研究を通じて、この八王子の持つ潜在力の高さを痛感した。昨年末、予定の民間開発事業における八王子の経済効果が発表され、年間430億円との試算が出された。我々が考えるそこに欠かせない要素は、「ネオシニア」の存在であり、今までの地縁機能を再編成した相互扶助システムの確立である。それを中心市街地にどう活かすか。そして将来の子どもたちに継り継りできるか。つまり環境と共存した持続可能(サステナブル)な都市を築くことが、私たちに課せられた近未来への命題なのである。

注

1) 現在活性化している商店街の成功の共通性の中は、商圈や規模、性格から現在4つのタイプに分類される。

1. リージョナル商店街

東京の銀座のように、百貨店が核となっているリージョナル商店街は、広域商圈を持つ商店街である。共通しているのは、ファッションストリートとしての特徴を持っていることである。

2. コミュニティー商店街

大都市の郊外駅前などで、量販店を核としている商店街。また、人口5万～10万人都市の中心商店街も同様とされる。しかしこのコミュニティー商店街が今最も、衰退の危機にあるとも言われている。

3. ネバフット商店街

最寄り品を中心とした近隣商圈の商店街。このような商店街は、徒歩圏や自転車圏の人口がどれだけあるかが活性化の尺度となる。尚この商店街の核としては、スーパーやドラッグストアが上げられる。

4. テーマセンター型商店街

横浜中華街、秋葉原電気街、とげぬき地蔵商店街のように独自のテーマ、コンセプトによって構成されている商店街である。

2) 読売新聞 コラム『一筆経上』2004年1月4日

3) 八王子市企画政策室(現 政策審議室) 職員提案制度 平成14年度

参考文献

- ・ 樋口豊治『江戸時代の八王子宿』揺籃社、2000年
- ・ 童門冬二『江戸の都市計画』文春新書、1999年
- ・ 飯田賢一『八王子技術文化史ノート』かたくら書店、1997年
- ・ 田村明『まちづくりの実践』岩波新書、2002年
- ・ 池澤寛『市民のための都市再生～商店街活性化を科学する』学芸出版社、2002年
- ・ 三船康道+まちづくりコラボレーション『まちづくりの近未来』学芸出版社、2002年
- ・ 春日井道彦『人を街を大切にドイツのまちづくり』学芸出版社、2002年
- ・ 松谷明彦、藤正 巖『人口減少社会の設計—幸福な未来への経済学』中公新書、2002年
- ・ 藤正巖、古川俊之『ウェルカム・人口減少社会』文春新書、2000年
- ・ F.E.R.C Research Data - 2002-10-13
(<http://www.ntv.co.jp/FERC/research/20021013/f0228.html>)
- ・ 都市経営フォーラム
(<http://www1k.mesh.ne.jp/toshikei/>)
- ・ 総合規制改革会議
(<http://www8.cao.go.jp/kisei/>)
- ・ 八王子市『第35回市政世論調査結果報告書』平成15年度
(太田：下水道部管路建設課主任)
(菅野：こども家庭部子育て支援課)



八王子駅前 桑並木通り(写真左)と 八王子中心市街地 空撮(写真上)
(写真11)

Hachioji Cycling Strategy め

～もっと元気なまちへ「八王子自転車戦略」～

都市政策研究会議研究員 久 間 毅

はじめに

1997 年京都で行われた地球温暖化問題に関する国際会議以降、環境面から都市交通機関としての自転車が見直されている。オランダやドイツなどの諸外国はもとより、日本においても国土交通省の自転車施策「21 世紀の自転車利用環境の実現を目指して」(2003 年 6 月)をはじめ、自転車によるまちづくりは始められている。国土交通省は、自転車施策先進都市として、1998・1999 年に自転車利用環境整備モデル都市として選定した 19 都市を含んだ 30 の自治体をホームページで紹介している。その他、熊本市・久留米市・加賀市など自転車施策に積極的に取り組む自治体が増えている。基本的な考え方は、「自転車は地球環境に優しい乗り物であり、健康づくりの推進にも有効である。これからの交通を支える手段として活かして行こう」というものだ。今、自転車による新しいまちづくりに注目し、もっと魅力ある八王子にしていくため、「八王子自転車戦略」を提案する。



オランダ・ハウテン
緑に囲まれた自転車道ネットワーク

1．自転車の現状

自転車は、幅広い年齢層に利用されるもっとも身近な乗り物である。自転車というと、通称「ママチャリ」と呼ばれるシティサイクルをイメージされる方が多いと思うが、単に自転車といっても多種多様であり、概略して図表 1 のように分類できる。この論の中での自転車の定義は、シティサイクルに限定しない電動アシスト自転車（以下、電動自転車）やマウンテンバイクを含んだものであるので、自転車のイメージを少し膨らませていただきたい。

電動自転車はの中で特に注目株である。業界によると、出荷台数は 1997 年に 20 万台を超え、景気悪化による買い控えと機能不足で一時は売れ行きが鈍ったが、低価格化、機能の向上により人気が復活し、2002 年度の国内出荷台数は約 21 万台とピーク時並みで、2003 年度も約 22 万台と 3 年連続増を見込んでいるという。今後さらに高齢化していく社会のなかで、ニーズは拡大していくと考えられ、将来、50～60 万台の市場規模に成長すると予想している。ナショナル自転車工業株式会社は、電動自転車を通じ、買物や子供の送迎など自転車を利用する機会の多い 20～30 歳代の主婦層をはじめ幅広い顧客層に、楽しく快適なサイクリング生活を提案するとしている。起伏にとんだ八王子の地形では、高齢者のみに限らない幅広いユーザー層に受け入れられていくと思われる。

それでは、環境、健康、交通の三つの視点で自転車の現状について確認をしてみたい。

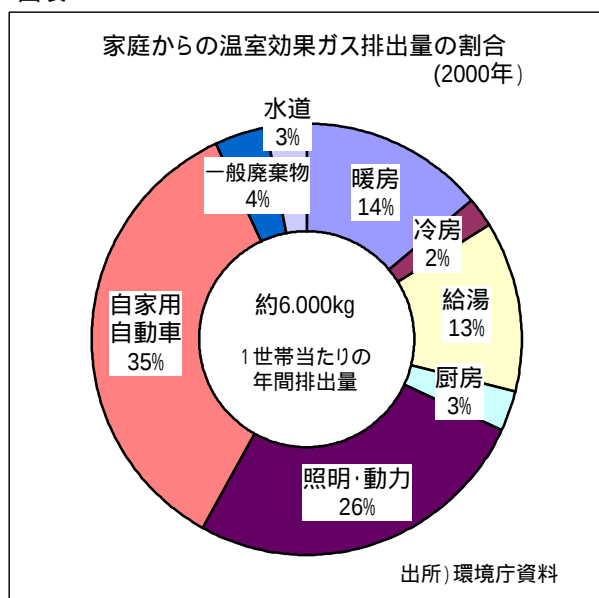
図表 1

種 類	説 明	ユーザ ー
子供車・ジュニアスポーツ車	子供車はカラフルでかわいいデザインのモデルが多く、ジュニアスポーツ車はフロントサスやWサスの付いた本格的なタイプと、前カゴ、スタンド、ライト等を装備した実用的なタイプのものがある。	小学生くらいまでの子ども
シティサイクル	「婦人車・軽快車」などと呼ばれるいわゆる通称ママチャリ。日本独特の種類で、少し上がったアップハンドルで前カゴ付きのことが多い。	中高生から大学生、通勤・買い物と幅広いユーザー層
電動アシスト自転車	電気の力で坂道などでも軽く登れ、充電も簡単に出来る様になったことや軽量化により女性や高齢者にも扱いやすくなっている。低価格化によりこれからもっと利用者が増えていくと予想できる。	通勤・買い物をおもな用途とし、女性や高齢者の使用が多い
マウンテンバイク	オフロードを走るために設計された自転車。ツーリングや街乗り用にといろいろなことに使われている。	自転車愛好家のほか通学・通勤に使用するユーザーも多い
ロードレーサー	ドロップハンドルのロードレース用自転車。タイヤが細くスピードを重視している。レースだけでなくスピードを重視したサイクリングにも使用されている。	おもに自転車愛好家

（１）地球環境からみた自転車

炭酸ガス（CO₂）などの温室効果ガスは、太陽光をうけて地表から放射される赤外線を吸収して地球の気温を暖める性質がある。世界的な温暖化に関する専門機関 IPCC（注 1）は、CO₂濃度などの上昇により、1990 年と比べ 2100 年には、地球の平均気温は 1.4～5.8℃上昇・海面は 9～88 c m 上昇すると予測して

図表 2



いる。

地球温暖化防止京都会議以降、世界的にも環境負荷の少ない交通手段として自転車が見直されており、政府は、「地球温暖化対策推進大綱」（2002 年 3 月 19 日 地球温暖化対策推進本部決定）の中に、環境負荷の少ない交通体系の構築を明示し、安全かつ適正な自転車利用の促進を位置づけている。

わが国における 1 世帯当たりの温室効果ガス年間排出量はおよそ 6 トンで、その内訳は図表 2 のとおりであり、自家用自動車からの排出が 35%を占めている。ここで八王子市の職員を例にする。2004 年 2 月現在の職員数は約 3,400 人、通勤に自動車を使用している人はそのうち約 1,560 人である。一日の通勤に係る走行距離の合計は約 25,440km（片道 12,720km）であり、平均は 16.3km（片道 8.15km）となる。自動車通勤者の半数が、自転車通勤に替えた場合を試算（注 2）してみると、年間 845,000kg（一人当たり 250kg）の二酸化炭素の排出を削減することができる。これは前述した 1 世帯当たりの温室効果ガス年間排出量の 4%に値する。

（２）健康増進のための自転車

ドイツの諺に「トラック 1 台分の薬よりも 1 台の自転車」というものがある。その意味は表現どおり「沢山のクスリよりも一台の自転車の方が健康に良い」ということである（注 3）。サイクリングは、心臓への負担が少なく、肥満の人や高齢の人でも無理なく運動ができる有酸素運動のひとつである。自転車に乗ること（有酸素運動）により心肺機能が強化され、末梢の血液循環は改善し、高脂血症、高血圧、糖尿病などの危険因子の予防・治療効果があるほか、持久力をつけ、ストレスを解消するといった効果もある。また、ペダルをこぐ回転運動やバランスを取る動作は、脳を活性化し、老化防止に役立つといわれている。

アメリカでは 1970 年代に爆発的なサイクリング・ブームが起きている。これは、当時のアイゼンハワー大統領が心筋梗塞の手術をしたあと、絶対安静という常識を破って自転車でのリハビリテーション（運動療法）を行い、現役に復帰したためである。アイゼンハワー大統領の主治医であったホワイ博士は「成人病で死にたくなければ自転車に乗りなさい」と提言している。

わが国においては、健康増進法が施行（2003 年 5 月 1 日）されるなど、健康に対する意識はますますたかまっている。今こそ自転車の時代といえるであろう。

（３）都市交通としての自転車

交通手段として自転車を考えるときに注意しなければならない点は、道路交通法上「軽車両」に分類され、原則車道を走行すべきであるのに歩道通行していることである。実際に車道を走るとは安全性の面からも難しい道路が多く、1978 年以降、通行を許可された歩道では通行可能としている。このことすなわち日本ではモータリゼーション発展のために歩行者の延長として抑圧されてきたことが、自転車を交通手段と考えにくくしてきた要因であり、改善を求められている点である。

国土交通省の分析によると、自転車は 5km 程度の短距離の移動において、鉄道や自動車を始めとしたどの手段よりも移動時間が短く、都市内交通として最も効率的な移動手段であるとされている。しかしながら、2 つの大き

な課題を抱えており、そのひとつが自転車の安全確保である。

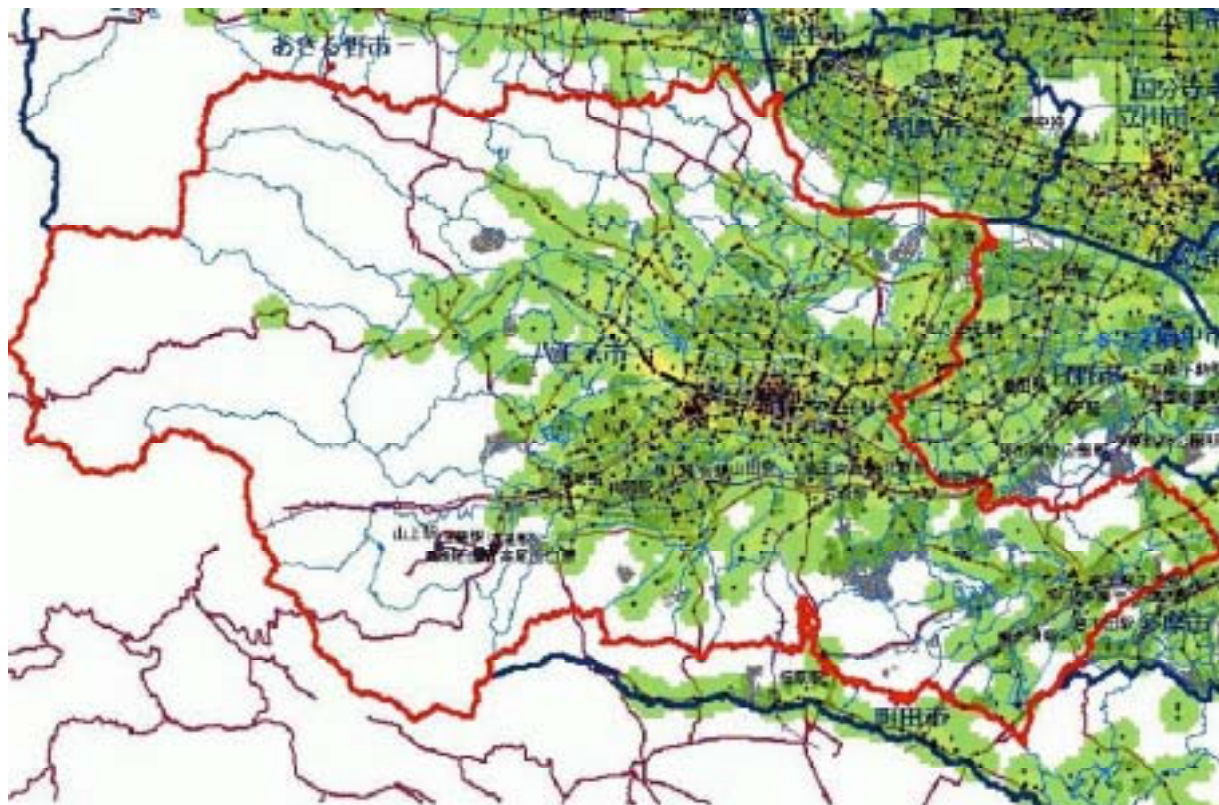
2002 年中の八王子市内の交通事故発生件数は 4,139 件・死者 25 人であり、そのうち自転車に関係した事故は 1,087 件・死亡者 4 人となっている。図表 3 は、警視庁がホームページで公開している自転車事故の発生マップであるが、八日町周辺・西八王子駅周辺のほか、追分から四谷までの陣馬街道と大和田橋をはさんだ国道 20 号の大和田町と明神町で事故の多いのが見て分かる。生活道路においては、歩行者・自転車ばかりか自動車の通行区分がされていないところも多く、自転車の安全確保とともに歩行者の安全確保も課題となっている。

二点目の課題として放置自転車対策がある。ハード面（駐輪場）の不足のほか、自転車利用者のモラルの問題でもあるので簡単には解決しない。八王子市の 2003（平成 15）年度予算では、放置自転車対策に約 1 億 3 千万円を計上している。



浅川（萩原橋近く）
サイクルロードの整備が待たれる

図表3 交通事故発生マップ（2002 年中 自転車の事故）



<http://www.keishicho.metro.tokyo.jp/toukei/jikomap/ward/hachioji/bjit.htm>

2．国の自転車施策

国土交通省は、自転車の利用環境の改善に向けての取り組みに関する基本的な考え方を、「自転車が、人や車と調和するまちをめざして」をキャッチフレーズに「エコサイクルシティの形成」としており、これまで、エコサイクルシティの先駆けとして、全国 19 のモデル都市で自転車利用環境整備に取り組んでいる。

なお、エコサイクルシティとは、都市内交通の一つとして、環境にやさしい自転車を、歩行者や自動車と調和させながら、安全・快適に利用できる道路環境を持つ都市であるとし、そのエリアの道路事情・交通事情に応じて、歩行者・自転車・自動車の3つの交通モードの調和を考えていくものである。

環境意識、交通安全上の自転車対策の必要性の認識の高まりなど、自転車利用環境整備に対するニーズが増大しているなか、2001 年 4 月道路構造令の改正（改正点：自動車から独立した安全かつ快適な歩行者・自転車の通

行空間確保）により、自転車道の設置が明確化された。しかし、具体的な整備手法が不明であることや、都市部では沿道利用が進み、道路空間に制約があることなどの状況により、道路構造令どおり整備することは困難となっている。こうした課題を受けて、国土交通省のこれからの取り組みとして、道路管理者の国土交通省と交通規制担当の警察庁とが連携し、全国の先進事例を基に『自転車利用ガイドライン』を策定するとしているほか、自転車を活用したまちづくり施策を集約することにより、手引書『自転車とまちづくりの知恵袋』の策定を進めている。

また、地方公共団体の取り組みに対しては、技術的・予算的支援とともに、先進的な事例やノウハウを紹介することにより支援を行い、一般の方々に対しても、ホームページを通じ、取り組みの紹介と意見の交換を行い、施策への反映を行うとしている。

そのほか、これからは「自動車で移動するまち」から「歩いて楽しめるまち」への転換（歩行者・自転車優先のみちづくり）が必要

であるとして、歩行者・自転車の復権に向けての取り組みを行っている。生活道路から通過交通を排除し、歩行者・自転車などの安全・快適な利用を優先するくらしのみちゾーン形成や、中心市街地の活性化を図る手段としてトランジットモールの導入向けの取り組みを支援している。

トランジットモールとは、中心市街地のメインストリートなどで一般車両を制限し、道路を歩行者・自転車とバスや路面電車などの公共交通機関に開放することでまちの賑わいを創出しようとするものである。



人、自転車、車の調和が必要

3．先進都市の事例

次に、先進都市の例として、モデル都市のひとつである名古屋市の事例を紹介する。

名古屋市では、駅周辺地区での放置自転車対策とあわせて、快適かつ安全な自転車利用環境を確保することを目的とし、都市交通としての自転車の役割と位置づけ、自転車利用促進の方針、自転車利用空間のネットワーク計画、自転車利用空間の整備プログラム、社会環境整備等に関する事項について、関係機関との調整を図りながら「名古屋市自転車利用環境整備基本計画」を策定している。2010（平成22）年度を目標として、事業の実施を図り、新たな環境問題や社会情勢の変化に対応して、市民との意見交換等を行うなど合意形成を図りながら、概ね5年後を目途に、計画の見直しを行うとしている。

基本計画の内容のうち、自転車利用環境整備の基本方針として、①自転車走行空間の整備促進、②自転車利用空間ネットワークの整備促進、③自転車駐車場の整備促進、④利用者マナーの指導・啓発、⑤自転車等放置禁止区域の指定・拡大、有料化の推進、⑥業務用自転車の導入促進の6項目を掲げており、自転車利用促進の位置づけについては、次のと

おり明確にしている。

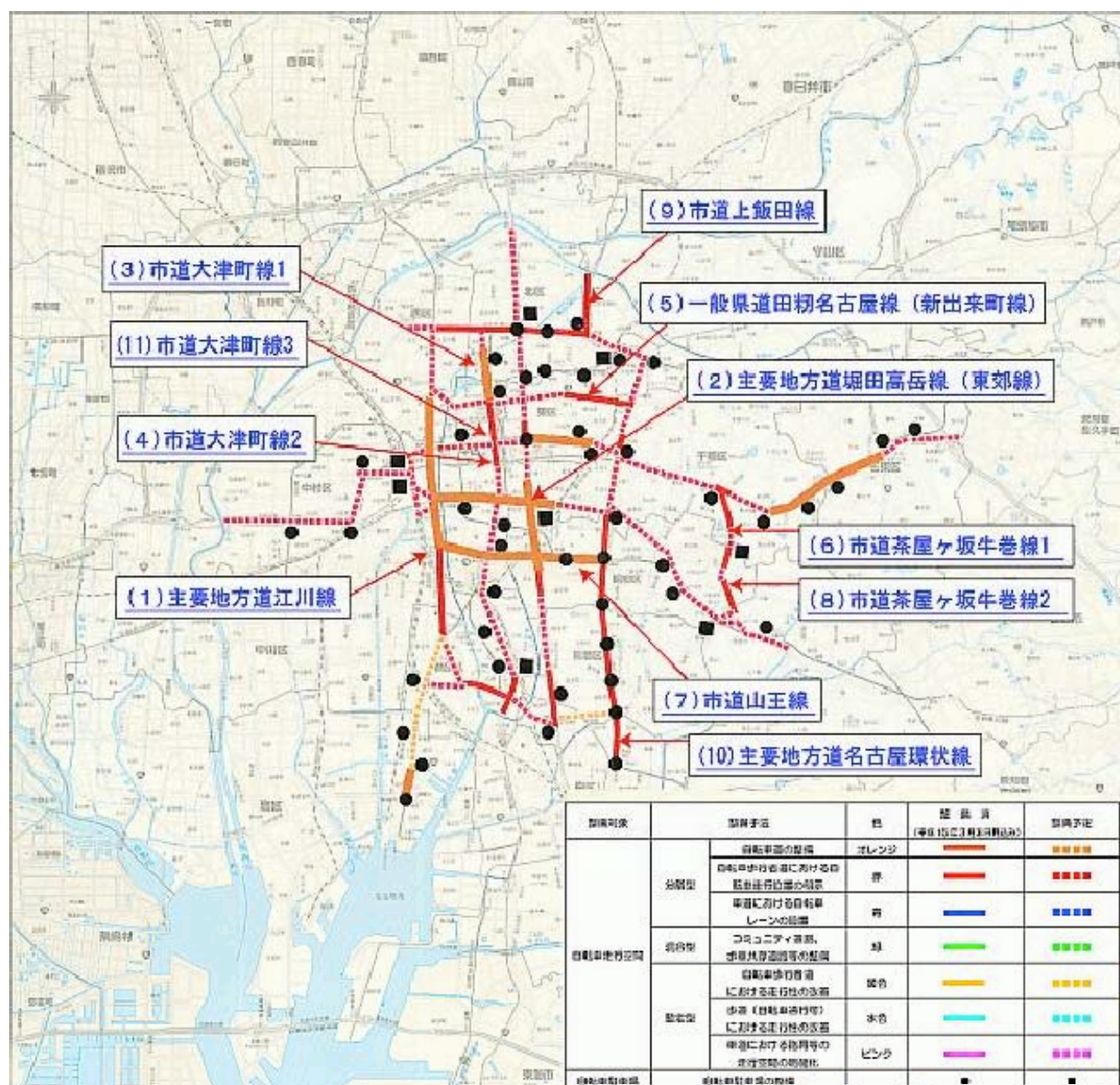
「自転車は、都市空間、道路空間をあまり占有せず、また、環境負荷の少ない交通手段です。したがって、自転車は短・近距離の移動に適した交通手段であり、近・中距離の移動において、鉄道、バスなどの公共交通機関を補完する私的な交通手段として、都市交通の中で積極的に位置づけ、その利用促進を図っていくため、自転車走行空間のネットワーク化、及び駐車施設の整備を図る必要があります。なお、安全な歩行空間、自転車走行空間の確保のため、自転車利用のルールを確立するための市民の合意形成、歩道、車道、自転車走行空間の分離、自転車走行及び駐車マナーの啓発を図る必要があります。このように、自転車交通を一つの都市交通手段としてとらえ、交通面のみにとどまらず、都市計画、観光・地域振興、福祉等、様々な分野の視点からの検討、及び関係部局の連携のもと、総合的かつ合理的な自転車利用環境整備を推進します」

図表4は名古屋市の自転車利用空間整備のうちハード施策「コリドー路線のネットワーク」を示した整備状況図である。既存道路ストックの有効活用を念頭に、歩行者・自転車交通量の多い路線や公共交通機関・交通拠点などを勘案し、網の目のようなネットワークを形成しているのが良く分かる。

コリドー路線とは、自転車利用空間ネットワークを構成する自転車の幹線ルートのことである。

その他の自転車先進都市の例として、国土交通省の自転車先進都市の紹介30例のうちから12例と「環境にやさしいまちづくり調査報告書（磐田市）」、「加賀市自転車利用環境整備計画」を整理して別表（後掲の別表参照）にまとめたのでご覧いただきたい。自転車利用空間のネットワーク整備など基本的な内容は似ているものの、詳細は少しずつ異なっている。特に加賀市は、ソフト施策とハード施策の実施による自転車利用の促進を掲げ、目標値を全交通手段に占める自転車の割合が20%と設定している。どうしてもハード中心で整備延長などの活動指標となりがちななかで、成果指標としているのが興味深いし、参考にすべきものである。

図表 4 名古屋市整備状況図



http://www.mlit.go.jp/road/road/bicycle/introduce/14/14_0.html

4 . 八王子市の概況から

(1) 地域特性

八王子市の特徴は、豊かな自然を有することである。都心から西へ約 40 km圏に位置し、市域は東西に長く、総面積は 186.31 k m²で地形は概ね盆地状である。西側一帯は標高 500 mから 800m前後の山が連なり、北側には滝山丘陵が、南側には多摩丘陵がそれぞれ東西に横たわり、東側には比較的平坦な日野台地を経て関東平野に続いている。市の中央には川口川や城山川などの支流を持つ浅川が貫流

し、多摩川に合流している。

また、東西に走る国道 20 号線（甲州街道）と南北に縦断する国道 16 号（東京環状）、東京と名古屋を結ぶ中央高速道路、さらに首都圏中央連絡自動車道路がまもなく開通するという交通の要衝の地であると同時に、幹線道路の慢性的な交通渋滞の解消が求められているのが現状である。

八王子市の非常に優れた点である恵まれた自然環境を生かし保護していくことと、問題点である交通環境の改善ためには、自転車の利用促進はもっとも有効な政策のひとつと考

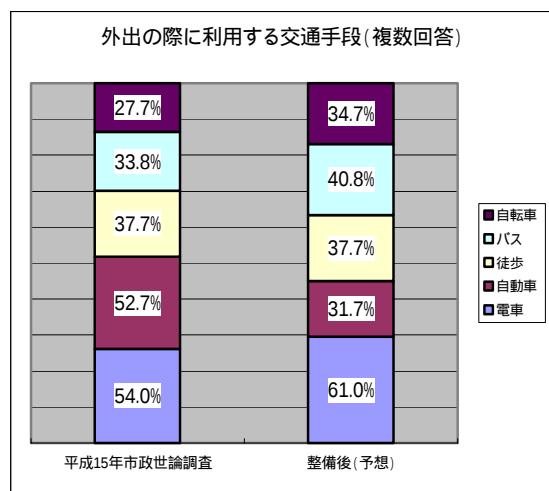
えられる。

(2) 市政世論調査

市政世論調査報告書（第35回・2003年）によると、外出の際に利用する交通手段（複数回答）としては、「電車」（54.0%）と「自動車」（52.7%）が半数を超え高く、「徒歩」（37.7%）、「バス」（33.8%）に続き「自転車」（27.7%）となっている。「自動車」と回答した人に、公共交通や自転車などへの交通手段の転換意向を聞いたところ、「替えようと思っている」（6.4%）、「条件が整えば替えようと思っている」（33.1%）の合算（39.5%）は約4割となる。今後の交通環境の整備に期待すること（複数回答）としては、「歩道及び歩行者道の整備」（29.7%）が最も高く、「鉄道と道路の立体交差」（25.3%）、「生活道路の整備」（22.6%）、「自転車道の整備」（18.8%）となっている。

このことから、歩道や自転車道の整備を進めることにより、自動車利用者の4割のひとが、公共交通や自転車利用に変わり、結果として自転車利用者は35%程度（注4）になると考えられる（図表5参照）。自転車の利用促進のためには、歩道や自転車道のハード整備は必要不可欠である。

図表5



(3) ゆめおりプラン

2003年3月に策定した市の最上位計画である八王子ゆめおりプラン（八王子市基本構想・基本計画）においては、施策番号30 総合交通体系の確立（p114）でのめざす方向とし

て、「すべての人と車がともに快適・安全に移動できる交通環境実現のため、通行車両の分散化、公共交通への転換、自転車利用の促進などによる、安全で円滑な総合交通体系の構築をめざします」としている。ゆめおりプラン実行編（実施計画）での主な事務事業としては、「総合都市交通体系整備計画の策定」、「八王子駅前地区主要市道のバリアフリー化」、「浅川サイクルロードの整備」を掲げている。また、環境基本計画（現段階では素案）でも、大気をきれいにするための自動車対策に自転車利用促進や総合交通体系構築を市の重点施策としている。

このように、ハード面から自転車利用を進める方向付けはされており、2004年度に策定される総合都市交通体系整備計画のなかでは具体的な事業が示されるであろう。しかしながら、ソフト面からのアプローチを含めた自転車政策に発展させ補完する必要があると考える。

5. 八王子自転車戦略

(1) 基盤整備

八王子自転車戦略とは、自転車利用の推進を目的として、戦略的に押し進めようとするものである。まず始めに、施策を推進していくためには土台となる考え方、すなわち基盤の整備が必要となる。八王子自転車戦略のキックオフに向け、上位関連計画（ゆめおりプラン・都市計画マスタープラン・総合都市交通体系整備計画・環境基本計画等）を補完するための自転車利用推進計画を策定し、自転車利用の促進を図っていくことを宣言する。これは、向かうべき道を明確化することにより、行政側はもとより市民の自転車に対する意識を高め、協働による政策の実現や国からの支援確保につなげていくものである。

また、自転車利用推進計画の策定にあたっては、市民や事業者の参加を念頭に置き、事業の実施主管が多岐にわたることから、当初の段階においては時限的に専門の組織を立ち上げ、まちづくり計画部、道路事業部、健康福祉部、環境部を中心に全庁横断した展開とすると必要があると考えられる。

(2) 戦略概要

自転車の利用促進にはソフト面の施策が重要である。企業や大学に対しての働きかけのほか、市民及び庁内への普及啓発や促進への継続的な働きかけが必要となる。市民イベント（例えば、自転車スポーツ大会・自転車オリエンテーリングや八十八景ツーリング）を行うなど利用市民側の気運を盛り上げ、庁内での利用促進や新たな観光資源とするなど自転車の潜在能力を最大限活用していく。八王子市の立地特性を踏まえた中では、「観光との連携」が大きなキーワードとなってくる。その他、今後策定される「地球温暖化対策推進実行計画」や「健康増進計画」の中でも、具体的取り組みとしていきたい。

市政世論調査の結果からも分かるように、ハード面の整備は多くの市民から求められていることであり必須である。やはり自転車及び歩行者にとって安全で安心して通行できる経路の確保が最重要である。しかしながら、苦しい財政下においては、新たに道路をつくるのではなく、すでにある道路をうまく活用し、道路空間の適正な利用を促進していくことが鍵となる。既存の道路の一部利用や河川敷利用等で十分に有効性を発揮するものと想定できる。

自転車の通行路については、サイクルルー

ト・サイクルロード・サイクルレーンの3層構造として考えた。整備が概ね済みもしくは進んでいる川沿いの道や広い歩道を持つ道路などをサイクルルートに指定し、自転車優先としていく。地域と連携し活用を進めながら、国・都・道路公団にも働きかけをしていき、最終的にはサイクルロードに格上げしていく。すぐには、サイクルロードにはなり得ないかもしれないが、通勤・通学の時間帯や週末に制限を設けるなど車とのすみわけをしながら、中・長期的に進めていく方向を示すことができるはずである。そのほか、主要道路にサイクルレーンを整備し、サイクルルート・サイクルロードとのネットワーク化を図るほか、パークアンドバスライドなど公共交通との連携を進めていかなければならない。旧榑原清掃事業所跡地は、バスライド促進事業として2004（平成16）年度に整備予定であるが、北部地域の自転車基地として、道の駅の活用を考えた。

(3) 23 の施策案

これまで記述してきた自転車利用推進のための施策の具体案として、23の事項を表（図表6）にまとめたので参照願いたい。ソフト施策は継続的な取り組みであり、ハード施策は長期的な取り組みが必要である。

図表 6

NO	ジャンル	施策名	内 容
基盤整備			
1	時限組織	自転車推進室又はプロジェクトチームの設置	自転車利用推進に向けた強力なリーダーシップ役として室又はプロジェクトチームを設置する
2	基本計画	自転車利用推進計画の策定	八王子自転車戦略のキックオフに向けて、上位関連計画を補完するため自転車利用推進計画を策定し、自転車利用の促進を図っていくことを宣言する
3	支援確保	国の支援を確保	国土交通省が行うとしている技術的・予算的支援を積極的に確保する
ソフト施策			
4	啓発普及	企業・大学の自転車活用の推進	自転車の利用促進について、市内の企業、大学等に働きかけていく
5		「自転車活用マップ」の発行	意外と知られていない自転車の通行しやすい道などサイクルルートの充実とあわせて「自転車活用マップ」を発行する
6		自転車整備講習会の実施	地元自転車店と共催により自転車整備講習会や試乗会をこども科学館で実施し、自転車に対する知識や安全の向上を図る

7	庁内促進	自転車イベントの開催	自転車スポーツ大会・自転車オリエンテーリングや八十八景ツーリングなど自転車をテーマにした市民イベントの開催・後援する あらかわ自転車の祭典 東京都、荒川区が後援 事務局は荒川区産業活性化推進室産業振興観光課内 名古屋 KETTA フェスティバル (ケッタは名古屋弁で自転車のこと) 主催は青年会議所、後援は名古屋市・経済産業省ほか
8		市役所の自転車活用の推進	市役所自ら公用自転車への転換や公用電動自転車の導入など、近中距離移動手段としての活用を進める
9		自転車通勤マイレージ手当の導入	自転車通勤者に対し、距離別の通勤手当を導入することにより、自転車利用への転換を図る 実際には、自動車通勤手当より減額となる 名古屋市では自転車通勤者の割合が7%増加した
10	環境	NO.8・9を『地球温暖化対策推進実行計画』で明示	地球温暖化対策の推進に関する法律 第21条(旧第8条)に基づく、市の事務事業に関する地球温暖化対策推進実行計画の策定にあたり、庁内自転車促進を取り組みのひとつとする
11	健康増進	『健康増進計画』で明示	健康増進法 第8条2に基づく、健康増進計画策定にあたり、市民の自転車利用促進を取り組みのひとつとする
12	観光	タヤけ小やけふれあいの里に入門用MTBコースを新設	親子ふれあいの場を提供し、マウンテンバイクの(自然の中を走る)楽しさを知ってもらうとともに、施設の魅力を高め集客を図る (参考)相模湖ピクニックランド・マウンテンバイクコース 埼玉県青少年総合野外センター・MTBコース
13		サイクル公園の新設	川町地区の事業中断となっている都住宅供給公社の用地(24.7ha)をサイクル公園として整備する 自然を生かした自転車で遊べる公園として、XCコース・BMXコースのほかキャンプ場などを一体整備すると魅力ある施設となる
14		サイクルツアーの実施	サイクリングを楽しみながら地域の魅力を味わってもらうサイクルツアー事業をはじめ(国土交通省のサイクルツアー推進事業) 自転車利用促進と同時に観光促進を図る 2004年夏に全国公募 指定地区には自転車道整備などの優先的な補助や休憩施設と親水施設との一体整備などの支援がある
15	駐輪場	駅前地下駐輪場の駐輪サービス券の導入	土日の駐輪対策と自転車利用を促すため、自転車での買い物客に駐輪サービス券制度を導入する
ハード施策			
16	自転車経路・自転車道	川沿いの道をサイクルルートに指定	谷地川・川口川・北浅川・大栗川・大田川・城山川・大沢川・湯殿川・兵衛川の川沿いの道をサイクルルートに指定する 整備の遅れている北浅川について早期整備を都に働きかける 浅川(南浅川合流地点から長沼橋下流までの右岸約7km)は、2005(平成17)年度までの3カ年計画でサイクルロードの整備が進められている
17		16号バイパス沿いの道をサイクルルートに指定	16号バイパスの歩道部をサイクルルートに指定する 御殿山料金所を通行するさいには50円を支払う必要がある 無料化を働きかけたい
18		八王子駅～道の駅までをサイクルルートに指定	八王子駅から浅川(八王子郵便局)までの自転車道の整備を進め、整備が概ね済んでいる浅川(ひよどり山トンネル)から道の駅(谷地川)までとともにサイクルルートに指定する

19	自転車専用レーン	主要道路にサイクルレーンを整備	道路構造令どおりの整備は困難となっているが、自転車利用ガイドラインに基づき進めていき、サイクルルート・サイクルロードとのネットワーク化を図る
20	サイン	案内板や誘導標識の設置	意外と知られていない自転車の通行しやすい道やサイクルネットワークの充実とあわせて案内板や誘導標識を設置する
21	自転車基地	道の駅に自転車基地を併設	距離的に駅までサイクルできない方のためや駅に自転車を集中させないための方策として、道の駅に自転車基地を整備する 旧檜原清掃事業所跡地は、バスライド促進事業として平成16年度に整備予定
22		道の駅と八王子駅間に急行バス運行	道の駅を自転車基地としたときに、八王子駅までの急行バスを運行させることにより、基地機能を充実させる
23	駐輪場(ミニ基地)	事務所敷地にサイクルアンドバスライドのための駐輪場を整備	自転車ミニ基地の位置付けとし、市役所及び横山・元八・石川・由木等の事務所に駐輪場を整備し、サイクルアンドバスライド、サイクルアンドはちバスライドを促進する

(4) 今後と課題

多摩地域のリーダーたる八王子市としては、次のステップとして、多摩の各市町村との連携を図り、自転車施策を広域行政サービスとしてさらに発展させていきたい。八王子自転車戦略から多摩地区自転車戦略への発展である。市域面積の小さな市においては、自転車施策を独自に進めることは効果効率的でないとも考えられるし、本来自転車の持つ能力は市域の枠を超えているためだ。

そのほか利用推進と並行して、喫緊の課題である安全利用や放置対策について、駐輪場の整備や条例の制定などの検討を進めなければならない。現在もっとも注目を集めているのは、豊島区の放置自転車税の導入と荒川区で試行しているフリーサイクル事業である。新税は実施されるのか、青色自転車は放置自転車対策の切り札となるのか目が離せない。

将来構想と検討課題についても表(図表7)にまとめた。

図表7

NO	ジャンル	施策名	内 容
将来構想			
1	広域行政	多摩地域自転車戦略への発展	多摩地域の各市町と連携を図り、リーダー的存在として、自転車政策を広域に発展させていく
2	自転車大会	ツール・ド・多摩の開催	全国規模の大会を多摩で開催することにより、自転車振興を進め自転車に対する意識を盛り上げていく (参考)ツール・ド・北海道 ツール・ド・のと400 ツール・ド・しまなみ
検討課題			
3	条例	自転車安全利用条例	地域社会における自転車の交通安全の推進に資することを目的に自転車安全利用条例を制定する 板橋区が2003年4月施行 これに基づき「自転車免許証」制度もスタートしている
4		駐輪場の整備に関する条例(駐輪場設置義務)	買い物客と通勤通学の自転車のすみわけのため、一定規模の店舗等の新築・増築の際に自転車駐輪場を設置することを義務づける 江東区や宇都宮市などで施行 2001年6月現在で「附置義務条例」は97の自治体で制定している 相模大野駅前の大型店舗が作った駐輪場(買い物客は2時間まで無料、以後4時間ごとに100円)により、放置自転車は激減している

5	放置自転車等対策推進条例 (放置自転車税)	放置自転車の撤去費用などを鉄道事業者にも負担させるため放置自転車税を導入する 豊島区議会で可決成立 総務省の同意を得て 2004 (平成 16) 年度実施の見通し 課税対象の JR など鉄道 5 社は訴訟も検討 2002 年度の乗客人員で試算すると JR 八王子駅だけで約 2200 万円の税収となる (1 日平均乗客人員は JR 東日本中 46 位で 81,204 人)
6	自転車環境共生まちづくり基金条例	自転車を活用したまちづくりを推進するための事業の財源または助成するための財源として、基金を設置する 堺市で設置されている条例 参考としたい
7	フリーサイクル	フリーサイクル事業 引き取り手のない放置自転車を誰でも自由に乘れる自転車として市内で活用する 荒川区が 2003 年 10 月から開始、青色自転車を共用することで、放置自転車の減少を目指している 同様の活動として水色の自転車の会 (久留米市) が有名 オランダでは「白い自転車」
参考	民間事業	コイン駐輪場 時間貸し駐車場の運営会社が、2003 年 10 月より新規駐輪事業を開始した (料金は 10 時間 100 円) 民間事業の進出も見据えて、駐輪場経営を考える必要がある

以上、自転車を生活の中に根付かせ、元気なまち八王子をもっと元気にするために、八王子自転車戦略を提案する。

あとがき

この論を書くにあたり、与えられた時間の多くを自転車で八王子市内を走ることにした。確かにきつい上り坂もあれば、危険な道もあった。その反面、快適に走ることのできる道も沢山あることに気がついた。行き止まってがっかりすることもあったが、知らなかった道や気づかなかった道を発見することも多かった。そうした体験を踏まえて、自転車政策の実現性や有効性を確かなものと感じることができた。

自転車施策は経済的である。今ある道を少し工夫するだけで自転車は有効な都市交通となり、自転車の利用を促進することで市民の健康を増進させるとともに、地球温暖化のスピードを緩めることができる。自転車が增えることによって、不要な車が減るため渋滞の緩和につながり、自転車の良さを知る人が増えることによって、自転車が使いやすいまちづくりにつながっていく。自転車施策で重要なのは自転車を優先することだけなのである。

地球環境・健康増進・都市交通と一石三鳥であることに加えて経済的な自転車政策。息の長い取り組みが必要だ。～ロング・スロー・ディスタンス～長い道のりを着実に前進しよう、その先には未来のまちがあるから。

注

- 1) Intergovernmental Panel on Climate Change : 気候変動に関する政府間パネル
- 2) 試算は次の式による
自動車通勤者の半数が自転車通勤に替えた場合に削減できる職員一人当たりの二酸化炭素量＝走行距離×半数÷燃費×CO2排出係数×営業日数÷全職員数
 $25,440\text{km} \times 1/2 \div 8\text{km/l} \times 2.31\text{kgCO}_2/\text{l} \times 230\text{日} \div 3,400\text{人} \approx 250\text{kgCO}_2$
- 3) ブリジストンサイクルのホームページ (<http://www.bsycle.co.jp/>) より
- 4) 数値の算出については、自動車利用者の多くは単独利用と考えられるため、単純に「替えようと思っている」「条件が整えば替えようと思っている」の合算 4 割を 3 等分し、自転車・バス・電車に上乗せしたもの。

参考文献

- ・ まちづくりと自転車（国土交通省）のサイト
(<http://www.mlit.go.jp/road/road/bicycle/index.html>) より
- ・ 名古屋市自転車利用環境整備のサイト
(<http://www.city.nagoya.jp/13doboku/bicycle/syusi.htm>) より
- ・ 加賀市自転車利用環境整備計画のサイト
(http://www.city.kaga.ishikawa.jp/mmh/p/tsh_bicycle/index.htm) より
- ・ 『環境にやさしいまちづくり調査報告書』
2002年3月磐田市
- ・ 古倉宗治『欧米の自転車政策について(1)』
のサイト
(<http://www.h3.dion.ne.jp/~urc-mint/oubeijitensha.pdf>) より



整備が進んでいる川口川

川口川は浅川に合流し、浅川は多摩川に合流する。
この道は多摩川河口(羽田)まで続いているのだ。
サイクルアンドエアプレーンだって可能だ。

(水道部水道総務課主任)

別表 先進都市の施策

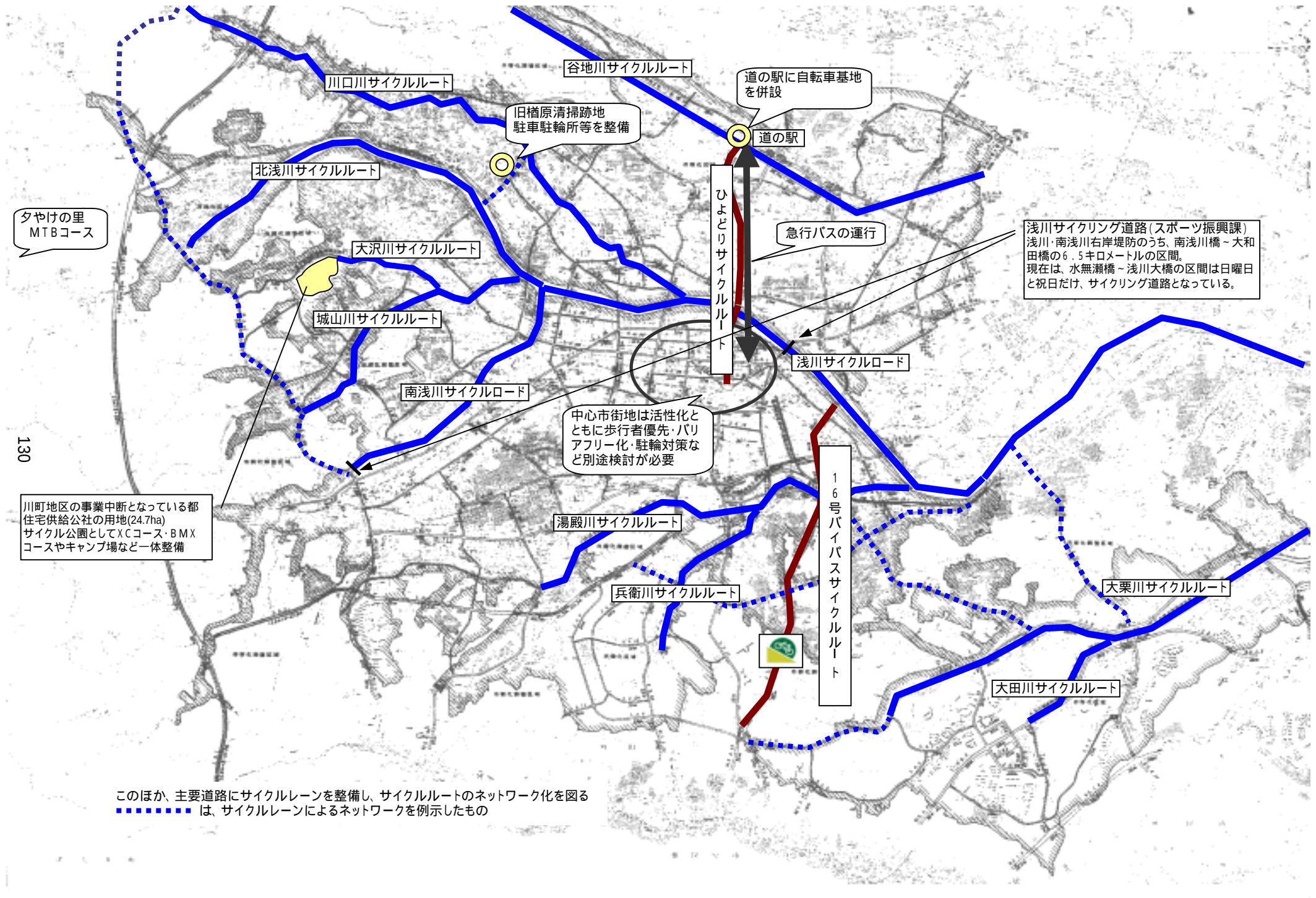
市名	テーマ	基本方針	目標年次
福島市(福島県)	サイクルシティの実現をめざして	自転車利用ニーズへの対応(走行空間と駐車空間の整備促進) 自転車を利用した中心市街地活性化(買物客の利便性向上) 公共交通機関の利用促進(自転車利用促進策との連携)	走行空間ネットワーク等の整備期間を短期、中期、長期と区分しました。 短期整備(H13～H15) 中期整備(H16～H20) 長期整備(H20～)
前橋市(群馬県)	安心・快適な道路空間の確保と自転車を生かした活力ある街づくり	自転車にとって安全で快適な道路づくりを進めます。短距離の移動に自転車が利用されることによって、交通渋滞や中心市街地空洞化の解消を図るとともに、車中心から人中心の交通体系を確立するために多様なモードが連携し、共生するネットワークを形成します。中でも特に、その効果が高く期待される幹線道路のネットワークの短期間での形成を目指します。	平成16年までに、既存ストックを活かしつつ幹線道路沿いの90kmにわたるネットワークの概成と走行空間の誘導策を実施し、将来的には幹線道路のネットワークの完成および周辺の自転車発生集中拠点へのアクセス道路を整備します。
浦安市(千葉県)	自転車が快適に利用できる街 歩行者と自転車に優しい街	浦安市は、区画整理事業や海面埋立事業などにより、平坦な市街地に広幅員の道路が整備されているため、鉄道駅直近での他交通との錯綜は見られるものの、既存市街地内の幹線道路の走行環境はおおむね整いつつあります。今後は、さらに、現在開発中の地域へのネットワークの拡大、及び日常的な自転車利用からレクリエーション利用への対応へと展開を図ることが期待されており、開発事業との整合を図りながら、効率的に自転車道ネットワークを拡大します。	現在、おおむね70%完成している自転車道ネットワーク(コリドー幹線のみ)を今後3年間で2km整備し水際線へ拡大を図り、さらに、今後10年間で全体47kmのネットワークを形成します。
128 千代田区・中央区・東京都(東京都)	自転車での移動が楽になる街づくり	安全かつ円滑な自転車道網と良好な自転車走行環境を確保します。 都市内交通の手段として、環境に優しい自転車交通を広く利用促進させ、都市交通量の削減や生活環境の改善を図ります。 東京都の自転車利用空間ネットワークの核を形成し、歩行者や自動車と分離した走行空間を整備することによって、自転車の利便性・安全性・快適性の高い都市を創出します。 主要拠点やネットワーク沿いに多様な駐輪スペースを適切に配置し、自転車を徒歩・自動車・公共交通機関を補完する新しい都市交通システムとして確立します。	平成21年度までに、自転車利用空間ネットワークを概成します。 自転車道については、平成14年度までに約6km、将来的には約34kmを整備します。
足立区(東京都)	「安全で環境に優しい道づくり」「譲り合いと連携の道づくり」	自転車と人、車、公共交通がそれぞれの機能を活かせる「安全で環境に優しい道づくり」「譲り合いと連携の道づくり」の実現に向けて、自転車利用環境の整備を促進します。 整備にあたっては、道路空間の活用の工夫、多様な駐輪空間整備、民間との協力、まちづくり事業との連携等、地域特性に応じた戦略的方策を展開します。	コリドー路線等整備:日暮里・舎人新線開業年に合わせて整備を行います。 コミュニティ路線整備、コリドー路線強化等整備:全区的な整備を長期的に進めます。(全区対象計画策定中)
名古屋市(愛知県)	自転車で出かけたくなるような、安全で快適な道路づくり	自転車は、都市空間・道路空間をあまり占有せず、環境への負荷も少ない交通手段です。名古屋市は、自動車依存型の都市からの脱却を目指し、自転車を近・中距離の移動において、また、鉄道・バスなどの公共交通機関を補完する私的な端末交通機関として、都市の中に積極的に位置づけ、その利用促進を図ります。 歩道幅員5メートル以上で碁盤目状に整備されている幹線道路の既存ストックを有効に活用して、都心部を中心に、歩行者との分離型の幹線ネットワークを大規模に、かつ、早期に整備します。	短期計画: 平成17年度を目標に都心部のネットワークの整備をめざします。 中長期計画: 短期以降(平成17年度以降)の中長期的な計画として、ネットワーク全体の整備をめざします。

徳島市(徳島県)	「サイクルシティ徳島」をキャッチフレーズとして、自転車の利用を促進します	徳島市においては、朝夕の道路混雑が恒常化しているため、交通施設整備やTDM施策等の総合的な対策が講じられています。この対策の中では、自動車利用の分散や抑制が求められていますが、徳島市は公共交通機関のサービス水準が低く、市街地面積が狭い等の理由から、自動車の代替手段として、自転車および自転車と公共交通機関を組み合わせた総合的な自転車ネットワークの整備を目指しています。	自転車ネットワーク整備として、平成16年までに4.7kmを整備し、さらに将来的には、5.8kmを整備します。
高松市(香川県)	自転車から始まるエコ高松	温暖な気候と平坦な地形に恵まれた高松市において、自転車での通勤・通学圏として、市中心部から2～3kmの範囲を対象に、自転車走行空間を格子状にネットワーク形成を図ります。また、自転車駐輪場について、路上や駅等の交通結節点に駐輪場を設置する計画です。	
佐賀市(佐賀県)	自転車のまち・佐賀の実現	自転車・歩行者・自動車が安心して利用できる空間づくり「自転車走行空間ネットワーク」と「自転車駐車空間」で構成する「自転車利用ネットワーク」づくりを進めます。 自転車利用を楽しめる社会環境づくり「民間施設の活用」「自転車利用支援ツール」「社会イベントの開催」「インセンティブの提供」を検討していきます。	短期(約5年以内):既存事業(道路・街路・特定交安)による自転車走行空間整備、段差の解消及び自転車交通マナー向上啓発等 中期(約5～10年):自転車の駐輪場整備、コリドー路線のネットワーク化、交通規制併用型走行空間整備、交通案内サインの充実 長期(10年以降):コリドー路線とコミュニティ路線のネットワークの完成
大阪市(大阪府)		大阪市においても自転車の安全な通行を確保するため、昭和48年から市内の幹線道路などにおいて、自転車道の整備を行っており、平成13年度末までに468.4kmを整備しました。自転車道の整備方法としては、歩道幅員の広い道路については、歩道内を歩行者と自転車に分離し、車道幅員に余裕がある場合は車道を削減して自転車道を設置しています。いずれの場合においても、自転車道標識を設置し、路面に着色及び自転車マークを設けて自転車の通行帯であることがわかるようにしています。	
磐田市(静岡県)	自転車を活用した環境にやさしいまちづくり バイコロジー・マイタウン・磐田 *バイコロジー バイク(自転車)とエコロジー(生態学)の合成語。	～くらし爽やかな“磐田”～ 通勤・通学や買い物など、日々の暮らしでの安全、快適な自転車利用を促進し、より健康的で爽やかな暮らしを送ることのできる“磐田”をめざす。 ～楽しさいっぱい“磐田”～ 磐田をとりまく自然や歴史風土、スポーツ、産業などの多彩な魅力と自転車の良さをフルに発揮して、サッカー観戦をはじめ自然学習や観光レクリエーション活動がいっそう楽しめる“磐田”をめざす。 ～ふれ愛広がる“磐田”～ 各地区のコミュニティ活動をはじめボランティア・NPO活動、行政サービス活動の「足」として、足周りが良く環境にやさしい自転車を活かし、より生き生きしたふれ愛活動が展開する“磐田”をめざす。	短期(起動・啓発期):「環境にやさしい磐田」を内外に力強くアピールしていく中で、自転車利用を掘り起こし、盛り上げていく。 中期(普及・充実期):電動アシスト自転車の配置や駐輪スポットなどの配置を促進するなど本格的な展開を図る。 長期(発展・成熟期):市街地整備や観光振興といったまちづくりと連動して、幅広い「バイコロジー・マイタウン・磐田」の定着への展開を図る。
加賀市(石川県)	サイクルシティーかが ～健康で人と自然にやさしいまち～	自転車利用を促進するためには、通勤・通学・買い物等市民の日常生活における自転車利用を促進することが重要である。そのためには自転車道や関連施設のハード整備と共に、自転車の安全確保・環境問題・健康づくりなどのソフト事業と合わせた総合的な取り組みが必要である。 施策の推進にあたっては、ソフト事業・ハード事業を両輪として市民の理解を深めながら、自転車が文化として根付くように息の長い取り組みを行うこととする。	ソフト施策とハード施策の実施による、自転車利用促進の効果目標 全交通手段に占める自転車の割合 H2 13.8% H22 20.0%

参考:「自転車施策先進都市の紹介」(30のうちの12を抜粋) <http://www.mlit.go.jp/road/road/bicycle/introduce/index.html>

「環境にやさしいまちづくり調査報告書」平成14年3月磐田市

「加賀市自転車利用環境整備計画」 http://www.city.kaga.ishikawa.jp/mmhp/tsh_bicycle/index.htm



住宅販売から見た八王子

～ 折込広告を資料として！～

都市政策研究会議委員 奥 住 南 子

はじめに

曖昧と言われる日本人にも、「住むところ」は誰と (Who)、どこに (Where)、どれくらいの期間 (When)、何を求めて (What)、いくら出せるのか (How) が、はっきりと主張されているものである。これらの順位付けや価値観は人により様々であるが、「住むところ」を調べることで、社会的状況など様々な傾向や現象がわかるのではないだろうか。

最近、国土交通省で「地価ネット」(仮) という制度の導入を検討している。不動産の実買価格をインターネットで公開して、取引の活性化を図ることが同省の目的である。この制度が必要な理由は、実際の売買価格、新築建物以外で売買総数、建物と土地の面積などの条件が、現在行われている不動産調査では正確に把握できないからである。土地価格の公的目安はあるが、販売者が決定しているため不透明な部分が多い。現在のような経済状態の中、この価格帯を含む動向をつかむことで、市場活性化の糸口につながるという可能性は高い。

そこで本市において、2000 年から 2003 年の住宅販売に関して、筆者なりの視点 (Why) で資料を作成したい。

1. 現在の不動産市場

住宅に関する調査として全国住宅市場調査(注1)、住宅市場動向調査(注2)、住宅・土地統計調査(注3)、住宅着工統計(注4)の最新結果と、本市の住宅に関する統計を取り上げる。

(1) 全国住宅市場調査

3ヶ月ごとに全国の不動産関連企業 4,666 件(回答率 45.7%)を対象に、市場の動向に

ついてファックスでの調査を行い、過去3ヶ月間の件数の増減と今後予測を行っている。

この結果では、戸建注文住宅は比較的好調、分譲住宅(新築戸建)は横這い、賃貸住宅は今後悪化、マンションは先行き6ヶ月成約増加を見込み、中古住宅市場は足踏みが続くと言っている。

(2) 住宅市場動向調査

1年ごとに、抽出した全国の建築主 1,699 件(回収率 41%)を対象に、注文住宅について郵送での調査、(社)全日本不動産協会会員企業に中古住宅購入者(配布数不明、回収数 50 件)の調査を依頼し郵送での調査である。後者は地域ごとに 54 地点を抽出し、分譲住宅(回収数 771 件、回収率 95.0%)、中古住宅(回収数 322 件、回収率 95.0%)、賃貸住宅(回収数 714 件、回答率 97.0%)、リフォーム(回収数 730 件、回収率 89.8%)に関して訪問調査を行う。調査内容は居住者、広さ、以前の住宅との比較、世帯主、資金の調達方法などについてである。

この結果では、首都圏において公的金融機関からの借り入れの減少により預貯金、贈与や相続による自己資金調達の比率が増加した。この費用は注文住宅 3129.6 万円、分譲住宅 4300.1 万円、中古住宅 2798.3 万円である。

(3) 住宅・土地統計調査

5年ごとに全国約 400 万世帯に調査票の記入を依頼し回収を行う公的な調査。調査内容は、建物、住宅、世帯、住環境などである。

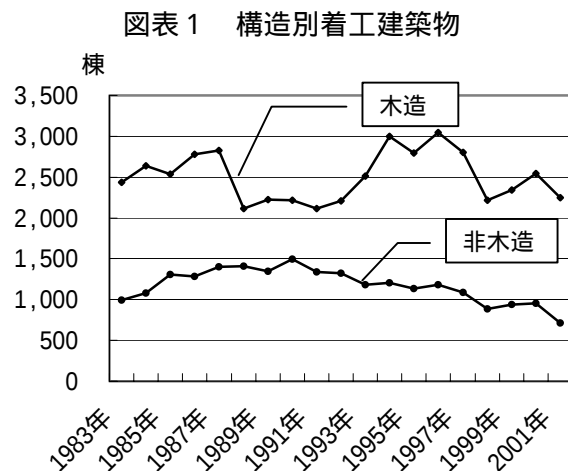
この調査結果では、全国的に一戸建てより集合住宅が増加し、台所が2箇所以上ある住宅の増加傾向にあるとしている。また、持ち家率は全国平均 60.3%、東京都 41.5%である。本市の持ち家率としての表示はないが、住宅総数に対する持ち家の割合は、47.4%である。

(4) 住宅着工統計

この統計は、住宅の資金、利用関係、構造、建て方を地域別に集計している。2001 年から 2003 年の新設住宅着工総数は、2001 年には東京都全体で減少し、2002 年には増加した。一方、2003 年には区部では増加したが、市部は減少した。つまり、東京都では、住宅需要が市部から区部へ移行したと考えられる。

(5) 本市の新築建築物の着工数

本市の新規建築物を把握するため、構造別着工建築数(注5)を、①木造建築着工件数、②非木造建築着工件数とに示した(図表1)。この両者を含む用途別では、全体の80~90%が居住専用、居住産業併用である。つまり、年間に約4,000棟から5,000棟の住宅関連の建築物が着工され、大半が戸建住宅である。



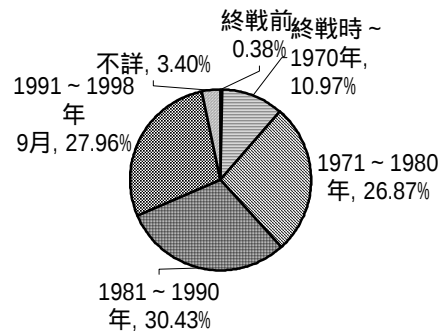
(6) 本市の既存建物の建築時期

本市の既存建物の建築年代を把握するために、「住宅・土地統計調査」より建築時期別の割合を示した(図表2)。1980 年以前の築 24 年以上経過した建物が 3 割強、その数は約 7 万 4000 戸あり、この大半が建て替えもしくは大規模な修繕が必要である。

2. 市内の住宅販売に関する基礎資料

先に述べたように、本市において価格など詳細な資料がないので独自に作成する。住宅販売に関する新聞の折込広告を、2000 年から 2003 年までの 4 年間、市内の物件を年間 1000

図表2 建築時期の内訳



件ずつ(2000 年のみ 500 件)抽出した。不動産市場は、賃貸、定期借地権を利用した住宅もあるので、これを除いた住宅販売のみとする。この折込広告を取り上げた理由は、これを長期的かつ大量に集計していくことにより、新たな情報源として活用できるのではないかと考えたからである。古紙としてリサイクルをする前に、誰にでもできることである。

折込広告は大きく分けると、①1 社ごとに発行しているもの(10 棟未満の開発行為を伴わない分譲販売、許可申請を伴う 10 棟以上の開発と地区計画などを含む大型開発、新築マンション、新築中古土地などの仲介物件)と、②定期的に複数社の物件を集めて発行するものに分けられ、この基礎資料は両者を含め作成した。

(1) 物件の分類

戸建、土地、マンションなど、様々な形態が混在しているので項目別に集計した。

- ・戸建
 - 新築(分譲住宅)
 - 中古
- ・土地
 - 建築条件付き
 - 条件なし
 - 公示価格
- ・マンション
 - 新築
 - 中古

(2) 戸建の集計項目

- ・価格
- ・建築時期(新築の場合完成前か済)
- ・場所、交通手段

- ・土地面積、建物面積、間取り
- ・公共設備（ガス、下水の形態）
- ・駐車場の有無（台数）
- ・その他（私道の有無、セットバックの有無、別途費用など）

（３）土地の集計項目

- ・価格
- ・場所、交通手段
- ・地目
- （以下、公示価格は資料なし）
- ・土地面積、建ぺい率、容積率
- ・用途地域、現況（評価なし建物有無）

（４）マンションの集計項目

- ・価格
- ・建築時期
- ・場所（マンション名）、交通手段
- ・専有面積、バルコニー面積、間取り
- ・駐車場（月額）
- ・建物構造、管理費、積立金など

（５）分析方法

作成した基礎資料を管轄事務所別に集計し、主に価格、建築時期などの分析を行った。

本庁区域は用途地域など土地利用状況に違いが大きいので、浅川の左岸（大和田、中野周辺）を「本庁北」、中央線より南側を「本庁南」、両者に挟まれたところを「本庁中央」とした。

＜管轄事務所＞

本庁中央、本庁南、本庁北、浅川事務所、由木事務所、由木東事務所、南大沢事務所、横山事務所、館事務所、元八王子事務所、恩方事務所、川口事務所、加住事務所、由井事務所、北野事務所、石川事務所の計 16 地域

３．住宅販売に関する分析

住宅販売に関する資料（2000～2003 年）を、①戸建、②マンション、③土地として示した。①戸建は、分譲住宅、建売など販売目的に新たに建築した住宅①－１「新築戸建」、既存の住宅①－２「中古戸建」とした。②マンションは、新築と中古とした。③土地は、住宅などを建築する約束で土地を販売する③－１

「建築条件付き土地」、これのない③－２「土地」、さらにこれを土地であるが評価価格の付かない建物の付いている③－２－１「評価なし建物付き土地」と③－２－２「更地」とした。

この資料では、全ての物件を取り上げていないことや、同一物件が複数回掲載されるため、絶対的なものではなく参考値とする。多摩ニュータウン地域の由木事務所、由木東事務所、南大沢事務所のデーターが極端に少なく、また、一度も掲載を確認できなかった町域は以下の通りである。本庁では田町、東町、南新町、天神町、由木東事務所では鹿島、恩方事務所では小津町、加住事務所では尾崎町、加住町、高月町である。

（１）新築戸建

この新築戸建とは、一般にいう分譲住宅、建売のことである。通常、販売が決定されると同時に広告が始まり、完成前に購入者が決まっている場合が多い。しかし、ここ数年、完成しても購入者の決まらない物件が多数出ている。

（a）掲載回数

この基礎資料に採用した新築戸建の掲載回数、この中で同一と思われるものを除外したデーターの実数、着工総数を示した（図表 3）。着工総数とは、住宅着工統計の 2001 年から 2003 年における本市の着工戸数である。

（b）価格の変化

新築戸建の平均価格を示した（図表 4）。2003 年には平均価格が 3,118 万円と約 4 年間で 1,000 万円弱値下がりした。これは、土地価格だけではなく建築費用もあると考えられる。また、同一と思われる物件が繰り返し掲載され、販売開始から 3 ヶ月売れないと 1 割の値下げをする事例がある。

（c）交通利便性

新築戸建の最寄り駅までの交通手段について、集計年ごとに占める割合を示した（図表 5）。

2000 年から 2002 年では、駅までの距離が近い物件が多く、遠くなると少なくなり、距離と物件数は比例関係であった。一方、2003 年は駅まで遠いものが多くなった。つまり、業者がこれらの物件を販売することから、交

通が多少不便でもニーズがあると考えられる。

図表3 新築戸建掲載回数及び実数

管轄事務所	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年
本庁中央	10	24	20	29
本庁南	6	36	26	16
本庁北	26	45	23	35
浅川事務所	8	13	22	9
由木事務所	4	10	12	11
由木東事務所	1	6	4	12
南大沢事務所	1	1	5	1
横山事務所	14	39	37	39
館事務所	7	19	24	16
元八王子事務所	11	55	48	34
恩方事務所	0	7	6	2
川口事務所	6	34	25	34
加住事務所	4	8	10	3
由井事務所	17	16	27	22
北野事務所	10	27	22	35
石川事務所	8	19	21	20
掲載回数総数	133	359	332	318
データーの実数	-	233	209	199
着工総数	-	1,788	4,062	2,523

図表4 新築戸建平均価格(万円)

管轄事務所	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年
本庁中央	4,463	3,817	3,778	3,313
本庁南	5,160	3,811	3,745	3,572
本庁北	3,828	3,592	3,301	3,112
浅川事務所	3,995	3,898	3,458	3,466
由木事務所	3,658	3,672	3,895	3,091
由木東事務所	4,580	3,965	3,188	3,304
南大沢事務所	5,600	3,350	4,028	3,880
横山事務所	4,698	3,829	3,411	3,464
館事務所	3,881	3,775	3,635	3,098
元八王子事務所	3,225	3,209	2,981	2,574
恩方事務所		2,978	2,757	2,490
川口事務所	3,207	3,068	2,813	2,274
加住事務所	2,685	2,904	2,732	2,760
由井事務所	4,095	3,561	3,265	3,295
北野事務所	3,981	3,545	3,515	3,275
石川事務所	4,051	3,410	3,076	2,917
平 均	4,074	3,524	3,349	3,118

図表5 新築戸建の駅までの交通手段(%)

交通手段	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年
徒歩 15 分以下	50.38	45.40	48.49	54.72
バス 0-14 分	26.31	22.84	30.72	19.50
バス 15-29 分	17.29	25.07	16.27	12.89
バス 30 分以上	6.02	6.69	4.52	12.89

(d) 完成済み物件

通常、新築戸建は完成前に購入者が決まるはずである。しかし、完成しても決まっていない「完成済み物件」が2001年から多くなった。この完成済み物件の掲載回数を示した(図表6)。

同一と見られる物件が繰り返し掲載され、本庁、横山事務所などの駅まで徒歩圏内に比較的多い。つまり、駅前の新築分譲マンションと市場が重なっている場合、悪条件の新築戸建は売れないと考えられる。

図表6 完成済み新築戸建掲載回数

管轄事務所	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年
本庁中央	2	12	3	7
本庁南	1	20	13	8
本庁北	0	29	11	13
浅川事務所	2	7	11	3
由木事務所	0	4	3	2
由木東事務所	0	7	0	7
南大沢事務所	0	1	2	1
横山事務所	0	11	18	16
館事務所	0	9	10	5
元八王子事務所	0	22	12	13
恩方事務所	0	2	5	1
川口事務所	2	13	7	8
加住事務所	0	2	2	2
由井事務所	2	9	10	8
北野事務所	2	14	12	10
石川事務所	1	5	10	12
合 計	12	164	129	116

(2) 新築マンション

2001年から2004年までに入居開始予定として広告された新築マンションのうち、筆者が把握しているものを集計戸数として示した

(図表 7)。

新築マンションの宣伝は、完成予定の 1、2 年前からインターネットや折込広告にて始まるが、入居開始後も販売の続く事例が多く、完売は難しいようである。これは、販売開始から入居までの時間差、同一地域に集中的に建築される、同一建物でも条件が違う、行政区域での比較などが原因と考えられる。

図表 7 新築マンション集計戸数

管轄事務所	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年
本庁中央	266	239	349	
本庁南	64	55		113
本庁北	159	29	110	
浅川事務所	21		320	
由木事務所		98	234	
由木東事務所				
南大沢事務所	273	452	455	383
横山事務所	28	93		459
館事務所			48	
元八王子事務所				
恩方事務所				
川口事務所			43	
加住事務所				
由井事務所		66	236	204
北野事務所	147	76	77	
石川事務所				

(3) 中古戸建

(a) 集計内訳

この基礎資料のなかでデーターとして採用した中古戸建の掲載回数を示した (図表 8)。市場に出た数は不明である。

図表 8 戸建中古掲載回数

管轄事務所	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年
本庁中央	6	8	9	11
本庁南	2	16	22	31
本庁北	2	24	28	27
浅川事務所	15	21	16	12
由木事務所	2	8	14	9
由木東事務所	0	3	3	12
南大沢事務所	0	1	0	0

横山事務所	21	55	35	50
館事務所	2	28	24	37
元八王子事務所	27	62	66	54
恩方事務所	5	17	17	10
川口事務所	14	25	31	26
加住事務所	3	6	18	13
由井事務所	12	14	19	23
北野事務所	17	32	37	52
石川事務所	10	30	25	25
合 計	138	350	364	392

(b) 物件の多い地域

物件の数は図表 8 から、元八王子事務所、横山事務所、北野事務所に多いことがわかるが、この売買状況は不明である。また、地域ごとに土地面積や建築時期などが違い、同じ市内ではあるが物件の内容は地域により大きな差が生じている。

中古住宅市場は新築と違い、業者ではなく住民がこの市場を左右する。買う側のニーズはこの資料からは理解できない。物件の多い町域においては、人口動態から見る必要がある。

(c) 建築時期

中古戸建の建築時期を集計年ごとに占める割合を示した (図表 9)。この場合、建築時期の表示は西暦下 2 桁とする。

2001 年から 2002 年にかけては、1982 年以前に建築された物件が半数を占めており、2001 年と 2003 年に、築後 7 年未満の建物が大量に出ていることから、競売物件の増加など経済状態に密接な関係があると考えられる。

図表 9 中古戸建の建築時期内訳 (%)

建築時期	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年
75 年以前	15.94	14.57	15.65	18.38
76-82 年	23.19	35.43	36.54	23.72
83-89 年	26.09	23.14	23.90	23.21
90-96 年	32.61	16.57	19.51	24.23
97 年以降	2.17	10.29	4.40	10.46

(4) 土 地

土地は、建築条件付き土地、土地 (更地)、評価なし建物付き土地に分けた。

(a) 集計内訳

この基礎資料のなかでデータとして採用した土地に関する全ての掲載回数を示した(図表 10)。中古戸建同様に、市場に出た数は不明である。多く出ているのは、横山事務所、元八王子事務所、北野事務所である。

図表 10 土地掲載回数

管轄事務所	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年
本庁中央	8	11	14	24
本庁南	6	17	20	7
本庁北	9	9	13	18
浅川事務所	6	7	15	16
由木事務所	2	2	6	12
由木東事務所	0	3	3	3
南大沢事務所	0	0	1	0
横山事務所	9	26	30	30
館事務所	2	14	18	16
元八王子事務所	16	28	25	32
恩方事務所	5	4	2	6
川口事務所	12	16	16	24
加住事務所	1	2	5	12
由井事務所	7	17	18	17
北野事務所	7	6	21	32
石川事務所	7	8	8	6
合 計	97	170	215	255

(b) 建築条件付き土地

建築条件付き土地とは、住宅など建築する約束で土地として売買することである。販売価格は土地の価格であり、建物の価格も含め目安となる金額を総額として表示している。

この建築条件付き土地を各年、管轄事務所別に集計した土地掲載回数のうち、建築条件付き土地の占める割合を示した(図表 11)。

これは結果的に分譲住宅(新築戸建)と同じではあるものの、売る側の金銭的負担軽減、買う側は分譲住宅より割高であるがニーズを取り入れた建物ができるため、双方にとって利点のある販売方法である。今後の本市において、個人向け土地売買の主流になると考えられる。

図表 11 建築条件付の占める割合(%)

管轄事務所	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年
本庁中央	50.00	45.45	35.71	54.17
本庁南	16.67	29.41	70.00	
本庁北	55.56	33.33	38.46	27.78
浅川事務所		28.57	40.00	25.00
由木事務所	50.00			25.00
由木東事務所				33.33
南大沢事務所			100.00	
横山事務所	66.67	30.77	50.00	43.33
館事務所		42.86	61.11	31.25
元八王子事務所	50.00	35.71	40.00	34.38
恩方事務所	60.00	50.00		50.00
川口事務所	66.67	50.00	6.25	33.33
加住事務所				16.67
由井事務所	28.57	23.53	55.56	52.94
北野事務所	42.86	16.67	28.57	28.13
石川事務所	28.57	75.00	25.00	16.67

(c) 評価なし建物付き土地

土地に建物が付いていれば、中古住宅として扱われるはずである。しかし 2001 年以降には、土地に「古家有り」と表示のされている物件が多くなった。これは、建物が老朽化し、評価価格を付けられないためである。

これを評価なし建物付き土地として、各年、管轄事務所別に集計した土地掲載回数のうち、評価なし建物付き土地の占める割合を示した(図表 12)。横山事務所、元八王子事務所に多く、全体的に増加していると考えられる。

また、同じ町域にて更地とこれの価格を比較した場合、明らかに評価なし建物付き土地の方が割安である。つまり、土地としての価格から、建物の解体費用を差し引いていると考えられる。また、防犯面や建物に対する課税など維持費からであろうか、これを解体し改めて更地として売り出す事例もある。

(d) 公示地価

2000 年から 2003 年の 4 年間、連続して同一地点を公示地価とした場合、管轄事務所別に下落率の平均を求めた(図表 13)。但し、2000 年は基準地価を採用した。下落率 20%以下は大半が駅に近く、一方、30%以上は駅から遠い北西部に集中した。

図表 12 評価なし建物付土地の占める割合(%)

管轄事務所	2001 年	2002 年	2003 年
本庁中央		28.57	16.67
本庁南	11.76	20.00	28.57
本庁北		7.69	11.11
浅川事務所	14.29	26.67	31.25
由木事務所			16.67
由木東事務所			
南大沢事務所			
横山事務所	15.38	26.67	26.67
館事務所			6.25
元八王子事務所	25.00	20.00	43.75
恩方事務所	25.00	100.00	
川口事務所	18.75	12.50	16.67
加住事務所	50.00	40.00	33.33
由井事務所	11.76	18.75	23.53
北野事務所	50.00	47.62	15.63
石川事務所		25.00	33.33

図表 13 公示地価平均下落率(%)

管轄事務所	2000-2003 年
本庁中央	-20.38
本庁南	-15.14
本庁北	-24.77
浅川事務所	-29.97
由木事務所	-20.93
由木東事務所	-20.10
南大沢事務所	-18.98
横山事務所	-23.05
館事務所	-25.62
元八王子事務所	-32.08
恩方事務所	-33.07
川口事務所	-34.90
加住事務所	-33.03
由井事務所	-20.72
北野事務所	-22.54
石川事務所	-24.46

(e) 集計した土地価格と公示地価の比較

①集計した土地価格と、②公示地価（商業

地、山林、調整区域を除く）を㎡あたりで比較するため、その違いを割合で示した（図表 14）。これは、公示地価を基準にしており、 $(① \text{集計した土地価格} \div ② \text{公示地価} - 1) \times 100$ として算出した数値である。＋値の場合は公示地価の方が安く、－値の場合は高いことを示す。年ごとに数値が低下している理由は、売買価格自体の水準の低下、評価なし建物が付いている場合はその解体費用が差し引かれているためと考えられる。

つまり、実際の売買価格は、年々公示地価を下回る傾向にあると考えられる。

図表 14 ㎡あたりの価格の比較(%)

管轄事務所	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年
本庁中央	26.44	14.85	16.37	-3.89
本庁南	-4.10	-14.13	-13.87	-29.27
本庁北	0.37	5.63	2.34	-4.22
浅川事務所	-6.61	5.05	13.39	-16.89
由木事務所	-8.07	-24.50	-5.79	-20.03
由木東事務所		-20.68	-6.59	9.00
南大沢事務所			19.52	
横山事務所	9.54	2.58	2.05	-12.06
館事務所	1.15	-11.03	-11.77	-16.17
元八王子事務所	0.43	-7.37	0.77	-6.58
恩方事務所	-17.02	-7.33	-26.60	11.05
川口事務所	-26.70	-11.69	-23.93	-12.41
加住事務所	14.37	13.85	-23.73	-8.02
由井事務所	4.62	1.24	7.83	-7.79
北野事務所	-6.06	-6.46	-14.82	-12.86
石川事務所	-19.11	-17.35	-9.14	12.76

(5) 中古マンション

中古マンションの掲載回数及びその建築時期を年ごとに占める割合を示した（図表 15）。

同一と思われる物件が繰り返し掲載されている。掲載開始より 3 ヶ月程経つと値下げしたり、居住中という物件もある。また、比較的築浅の物件が出ていることから、中古戸建と同様、経済状態と密接な関係があると考えられる。

図表 15 掲載回数及び建築時期の占める割合(%)

建築時期	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年
1975 年以前	9.38	8.82	10.42	8.33
1976-1982 年	43.75	20.59	20.83	8.33
1983-1989 年	21.87	14.71	12.50	16.67
1990-1996 年	21.87	30.88	41.67	38.89
1997 年以降	3.13	25.00	14.58	27.78
掲載回数	32	68	48	36

4. この資料から見た住宅販売

2000 年から 2003 年の大きな変化は「デフレ」である。新築、中古を問わず売れなければ値下げをし、土地は公示地価の下落及び建物自体の解体費用を差し引くため、歯止めをかけられない。

新築住宅は、戸建、マンションを問わず大手業者が「薄利多売」をしている。売れる条件で、会社の知名度を利用し、インターネットを通じて広域に販売している。また、現在の経済状況の中で、家賃よりも家を買った方が安いというのが、消費者の心理をくすぐっているのではないだろうか。

中古住宅は、新築とは違い市場を作っているのは住民自身である。なぜならば、住民からの「売りたい」という要望を、業者が「仲介」しているに過ぎない。中古住宅が売れないのは、市場調査など含まれない、「よろずや」になっているからである。そして、この市場には築 10 年以下の物件が最近急増しており、経済状態の不安定さを伺わせる。

本市において、新築住宅の戸数確保及び販売促進、中古住宅の市場透明性を確保し活性化が必要であると考えられる。特に、中古住宅市場は、今後さらに拡大することが明白であり、市場の活性化に何が必要であるか、業者だけでなく地方自治体を含めた対応が必要なのではないか。

おわりに

本稿は、「こんなものから見るとどうなる？」という筆者の素朴な発想から始まった。「それにしても、新聞の折込広告なんて…」と思われる読者も多いかもしれないが、ただ、

情報化社会の恐ろしさは見方を変えると、その存在自体が変わることである。おそらく、このような事例は皆さまの周りにもたくさんあるはずである。是非、固定観念を捨て、視点を変えて、自由な発想で見てほしい。きっと、今までと違った世界が開かれているに違いない。

なお、本稿は筆者の主観が多々含まれているが、この中で紹介した資料などが少しでも読者の皆さまの参考になれば幸いである。

注

- 1) 住宅金融公庫『全国住宅市場調査』(2003 年 9 月)
- 2) 国土交通省住宅局住宅政策課『住宅市場動向調査』(2002 年度)
- 3) 総務省統計局『住宅・土地統計調査』(1998 年)
- 4) 東京都住宅局総務部住宅施策室『住宅着工統計』(2003 年 12 月)
- 5) 八王子市『統計八王子』「構造別着工建築物」より作成。木造及び非木造(鉄骨鉄筋コンクリート造、鉄筋コンクリート造、鉄骨造、コンクリートブロック造及びその他の合計)の着工件数を示した。

参考文献

- ・ 八王子市『統計八王子』1983 年度から 2003 年度
- ・ 財団法人日本住宅協会『住宅・建築ハンドブック』2003 年
- ・ 八王子市『都市計画図』2002 年 7 月
- ・ 『読売新聞』2003 年 11 月 26 日付
- ・ 『読売新聞』折込広告

(市民委員)

自治体政策過程分析

～ 八王子市の政策決定事例から ～

都市政策研究会議研究員 中 村 敬

はじめに

政策の立案、実施をめぐる国と地方との関係は、中央集権システムの下では国が政策を立案、決定し、地方がそれを実施するという関係が中心であったとされている。このため、地方においては国が決定した政策の実施のみに関心がいき、行政責任の認識が薄く、住民ニーズ把握への取組みが弱かったといえる。しかし、地方分権の時代は、住民ニーズをいかに、より良く政策に反映させるかであり、自らの意思と責任で自律した政策を決定していくことにある。

地方行政の政策決定は、市であれば最高責任者である市長によって行われているが、全ての決定に直接的に関与することは現実の問題として不可能であるため、市長の権限を委ねる範囲を定め、助役以下の職員は、市長を補佐しながら、行政の適正かつ能率的な運営を行っている。事業担当部局は、日々の行政活動において問題を把握し、政策課題を明らかにし、政策を立案し、上位者や関係者の合意を得、実行していく政策過程を実践している。

八王子市の政策決定には、「文書による意思決定」と「行財政運営の最高方針及び重要施策を審議調整する場としての会議」(以下、経営会議という)があり、経営会議で政策を決定するには、事業担当部局内の意思決定と経営会議における審議という二つの組織内合意がなされる。そこで本稿では、政策過程の諸段階の中で「政策立案」と「政策決定」に着目し、2002(平成14)年度の経営会議への提案書から事業担当部局での政策案の自律性を明らかにするとともに、「コミュニティバスの導入」及び「安全安心条例の制定」の2政策を選定し、政策立案並びに政策決定過程を分析する。

1. 組織内合意形成

(1) 文書による意思決定

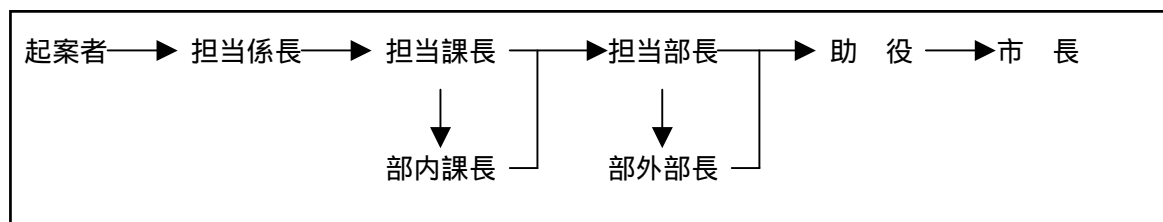
地方自治体は、住民に直接関係の深い行政事務や住民福祉を増進する事務等の公共事務を執行しているが、これらの事務の大部分は法令等に根拠が置かれ、かつ文書による処理が基本となっている。この文書は、地方自治法により独立して事務を管理し、執行する市長、教育委員会、選挙管理委員会などの機関又は公務員が職務上作成することからこれを公文書といい、公務上の意思を正確に表現して通知、又は公布されて実行するための基準となる(注1)。そして、公文書には、必ず公の機関としての意思が加えられているという実質的性格を備えている。

事業担当部局の担当者が立案(注2)した文書は、担当部局だけの判断で全てが実行できるわけではなく、職務系列上の上位者を経て、決裁権者までの決裁(注3)を受けることになる(垂直的合意)。一方、部局の利益の実現に偏重しやすい傾向にあることから、必要に応じて、職務系列上の上位者以外の同意や承認を求めることで、総合調整が機能するようになっている。例えば、予算を必要とすれば財政担当部局の合意、条例化となれば法制担当部局との協議がある(水平的合意)。

これら一連の意思形成行為は稟議制と呼ばれている。

八王子市の「事務決裁規程」は、市長の決裁範囲を定めるとともに、市長の権限に属する一部の事務について、助役を含めた補助職員に権限を委譲している(注4)。このため、事業担当部局が経営会議に付議事案を提案する場合、市長の直近下位の内部組織である「部」における意思決定が求められている。図示すると次頁の図表1のとおりであり、職務系列上の担当部長の意思決定をもって経営会議の提案者となる。

図表 1 起案文書的意思決定の流れ



事業担当部局の発意は、一定の決まりの中で意思決定されることになるが、一般論として次のような問題点について指摘することもできる。

起案する事業担当部局は、意思決定に当たって、安全安心を求めてより上位者の決裁を受けようとする傾向がある（注５）。そして、決裁は様々な関係者を経るため、最終意思決定まで時間がかかり、多くの職員が印鑑を押すことで責任の分散がなされる。また、ある段階において、内容に対する意見を主張したいと思っても、すでに多くの職員が見ていることや、事前の根回し、利害関係者との調整により当初の起案内容で決定されることが多く、意思決定が形式的になりやすくなっている。一方、「根回し」によって事業担当部局と最終意思決定者とのギャップが調整され、最終意思決定者の意向を反映した文書として整理することで、事業担当部局の決定が実質的意思決定になりやすく、「結論はすでにある」最終意思決定者を除く上位者への報告という形式的な決裁になる恐れがある（稟議制の欠点）。しかし、次に述べる庁議は、文書による意思決定が「定型的な事案に対する結論はすでにある意思決定」とするなら、事案の重要度に差があるとしても「非定型な事案に対する意思決定」として実質的な審議調整する場として位置づけることができる。

（２）庁 議

庁議は、「八王子市経営会議及び政策運営会議規則」（以下、規則という。注６）に定められている。第１条では、「行財政の最高方針及び重要施策等を審議調整し、もって行政の適正かつ能率的な執行を図るため、市に経営会議及び政策運営会議を置く」となっていることから、行政内の最高意思決定機関として庁

議が位置づけられる。

八王子市の庁議は、1966（昭和 41）年に施行された「八王子市庁議規則」に始まる。ここでの付議事案は、「市の将来構想及び総合計画に関すること」だけであることから、当時策定に着手していた 10 か年の「八王子市長期計画」を審議するために設置したと推察できる。現在のような庁議形式になったのは、1977（昭和 52）7 月からで、2003（平成 15）年 8 月からは経営会議と政策運営会議の名称とした 2 階建て構成となっている。2 階の部分を経営会議とした場合、その構成員は、市長、助役、収入役、教育長及び 6 人の部長からなっており、1 階部分が政策運営会議で、経営会議の構成員と残りの全部長（約 40 名）で構成している。

経営会議での審議（注 7）は、まず事業担当部局が経営会議の事務局である総合政策部に「経営会議提案書」と「経営会議に提出する資料」を提出する。総合政策部は、提案書から「経営会議で審議する案件であるかどうか」を判断し、「経営会議へ付議する」と決定すると経営会議の構成員と事業担当部局に開催を通知する。経営会議では、事業担当部局の提案説明に始まり、提案者への質疑と構成員間の議論と最終的には市長の判断で処理方針が決まる。そして、審議結果は、総合政策部長から事業担当部長へ通知することとなるが、ここでの決定は、審議調整した結果であることから様式行為としての意思決定の要件を満たしていないため、先に述べた「文書による意思決定」が必要となってくる。そこで、経営会議のフローを図示すると次頁の図表 2 のとおりになる。

経営会議は、構成員の適正かつ効率的な判断を求めるためにも共通認識のもと、構成員の活発な議論を踏まえたうえで決定されなけ

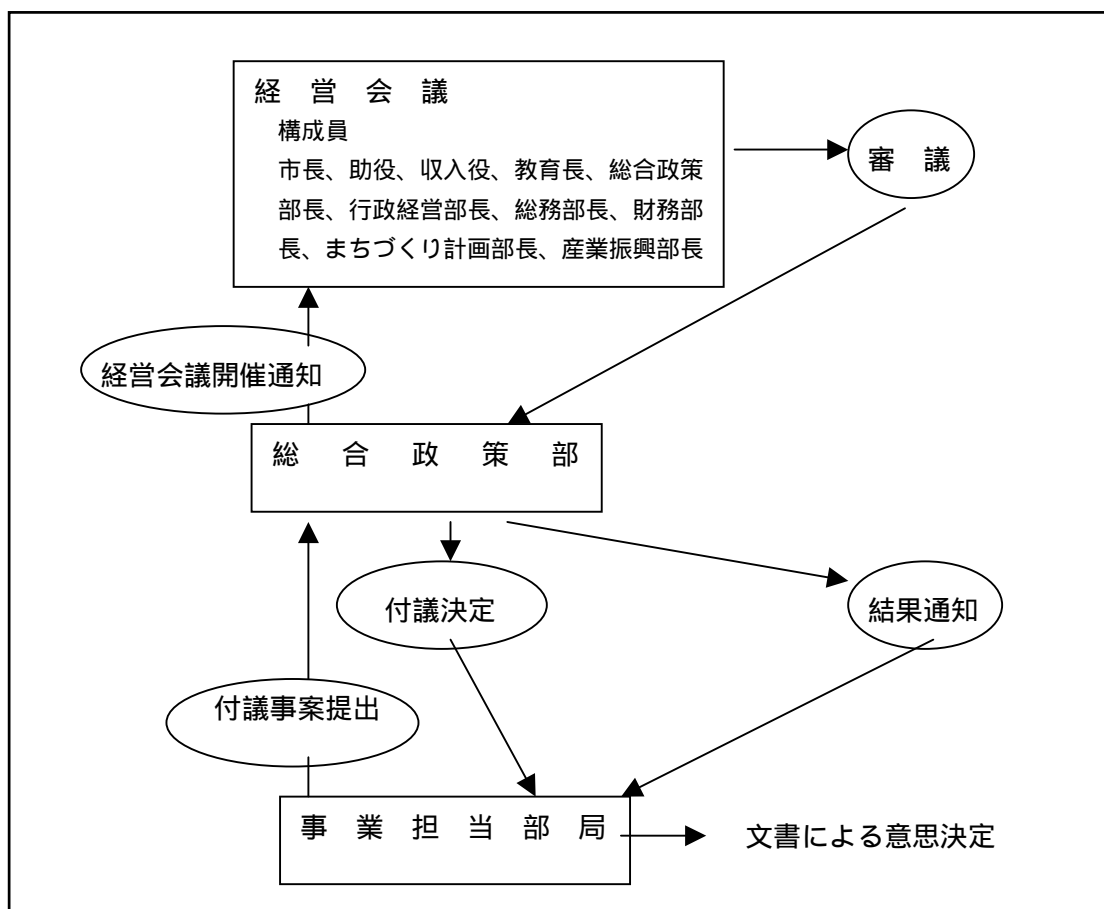
ればならない。そこで、経営会議が効果的に機能するため、年度当初に全部長が参加する政策運営会議において、「年間の開催日程」、「付議対象事案」、「付議手続き」が周知される(注8)。

そこで、年度当初に示された経営会議の年間計画を概観してみる。経営会議の2002(平成14)年度の開催日程は33回となっており、そこで明らかになっている付議事案は、「予算編成方針及び予算案」で10回、「基本構想」で4回、「実施計画」で3回、「その他」として16回確保されている。また、総時間は149時間で、うち「予算編成方針及び予算案」、「基本構想」、「実施計画」の3事案だけで全体の7割の102時間を占めており、計画づくりと予算づくりが庁議という形での意思決定事項の中心であるといえる。

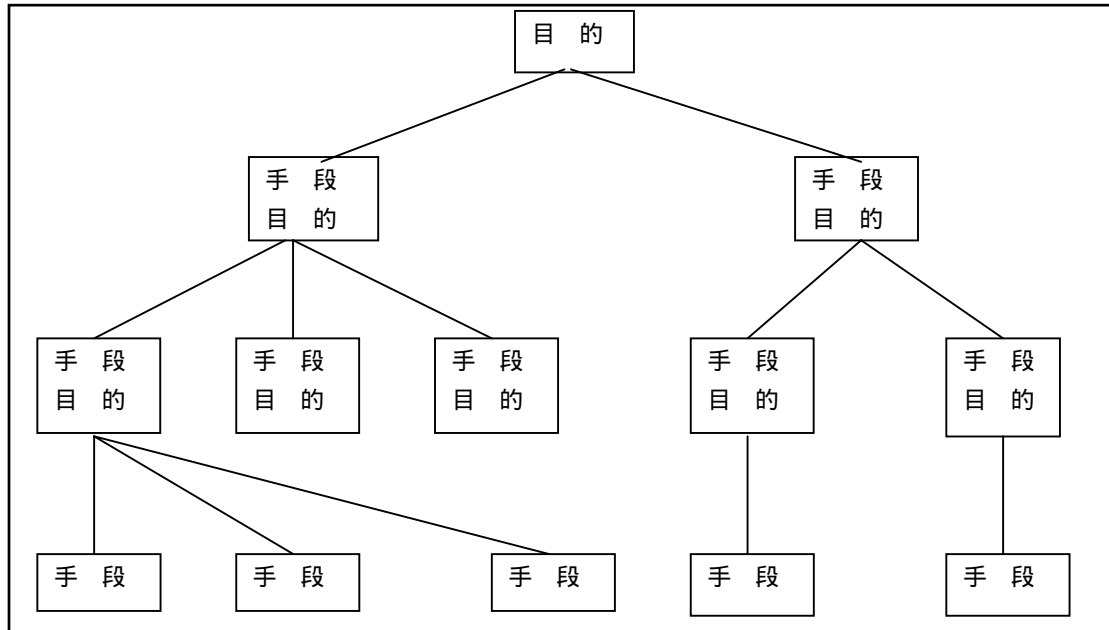
次に、付議対象事案であるが、付議事案は

規則第4条で、第1号「行財政の最高方針」から第7号「重要な都市計画決定」まで具体的に列記されているが、更には第8号として「その他市長が特に必要と認める事項」という項目があることからすると、市長の判断を補完する場と捉えることができる。そして、構成員による自由な議論が経営会議での決定責任者である市長の判断の質を高めることになる。経営会議への付議事案は、「文書による意思決定」でも明らかにしたように、事業担当部局は安全安心を求めてより多くの事案を付議しようとする傾向が否めない(注9)。このため、総合政策部には、経営会議に「付議する、しない」の判断が求められることになるため、「その他市長が特に必要と認める事項」についての指針を示している。直接市長、助役(以下、理事者という。)に指示されたものだけでなく、理事者から総合政策部に指示

図表2 経営会議フロー



図表3 目的と手段の段階性



されたものも対象としている。加えて、「総合政策部長の職責のもと総合的な判断から付議すべきものとした事案を対象にする」としていることから、総合政策部自身において総合調整の役割を担っていることが理解できる。また、総合政策部長は、提出された事案を事前に調整する必要があると認めたとき、総合政策部長の主宰の下に、経営会議付議案件調整委員会（注10）の議を経て経営会議に付議するとしている。また、提案書の内容の統一を図るため、付議件名、付議理由・目的、効果・影響、問題点から展開するきめこまかな指示がでている。

このように総合政策部は、政策の自律的決定（依存的でないという意味）を実現するため、規則だけに止まらず経営会議を活性化させる工夫をすることで会議の質を高め、自己決定・自己責任を実践しようとしているといえる。

2000（平成12）年4月の地方分権一括法の施行は、中央集権的な地方自治を大きく変え、自己決定権が拡大されたことで、地域の事情に合った独自の政策の展開が可能となった。また、地方分権改革の積み残しである税財政の分権改革が「三位一体改革」として議論の直中にあるが、いずれにしても、更に地域政策をより主体的判断で策定していくことが期待できることになる。そこで、第2章では

2002（平成14）年度の経営会議への提案書から政策立案の自律性を明らかにする。

2. 政策発意の自律性

2002（平成14）年度の経営会議は、最終的には35回開催され55件の事案を審議している。このうち総合計画の策定（注11）と予算編成（注12）で8件、18回付議されている。八王子市の総合計画は、基本構想・基本計画・実施計画の3層構造からなっており、うち実施計画は、基本計画に定めた政策を実施するための具体的な内容を示すものとして、毎年度の予算編成の指針となっているため、実施計画に計上されることが予算化への近道になっている。このため、個々の政策がどのような理由から導きだされたかは、総合計画あるいは予算の内容から明らかにすることもできる。しかし、経営会議への付議事案である総合計画と予算は、事業担当部局の要求を総合政策部と財務部で加工した提案書をもって提出しているため、それだけを見ても個々の事業等の政策誘因を捉えることはできない。そこで、審議事案55件から総合計画と予算を除いた47件について政策発意の類型化を行い、政策の自律性を明らかにする。

その前に、ここでいう政策とは何かについて一定の整理をする。一般的にいわれている

政策の3層構造（政策、施策、事業）に位置づけられた政策をいうのでなく、『あるべき姿』を実現するために解決しなければならない問題を明らかにし、その原因を追求し、目標を定めて、それを実現するための手段を有機的に組み合わせたもの」であるとした。しかし、経営会議に付議された事案は、目的、手段の段階性の違いから政策レベルに隔たりがあることと（図表3）また政策を体系化した計画そのものが付議事案となるケースもある。例えば、「読書活動を推進するため」として、図書館を年間通して開館することで、図書館利用者の利便性の向上を図るよう、今まで休館日であった月曜日を開館するといった事案の提案から、「市民が安心して暮らせるまちづくり」を実現するために市民、行政の責務を明らかにした生活安全安心条例そのものが提案されるケースもある。また、介護保険計画など個々の行政計画そのものが付議されるケースもあるが、経営会議に付議される事案を総称して政策としてここでは整理する。

事業担当部局は、日々の行政活動から問題を発見し、既存政策の見直しや社会環境の変化に対応して既存政策から解き放された新たな政策を策定することもある。一方、国や東京都の政策が変化することで、既存政策の見直しや新規政策となって現れる。さらに、政策の立案に際し、ほかの地方自治体が採用している政策を参考に独自の政策として組み立てて展開することも考えられる。こうした考え方をパターン化したのが次頁にある図表4である。

8つのパターンを類型化した政策の発意は、パターン1、2、3、4が中央集権的（依存的）で、パターン7、8が最も分権的（自律的）といえる。しかし、発意は中央集権的であったとしても、政策の主体はあくまでも地方自治体であり、自律的に政策が決定されていないなければならない。

次に、既存政策の延長と新規政策の分類であるが、既存政策の延長は、更に「拡充」、「見直し」、「転用」、「廃止」に分類して整理している。一つ目の拡充は、一般的にレベルアップとして表現することができる。例えば、福祉政策における現金給付型事業について、給付額の増額や対象者の資格要件を緩和するな

ど既存サービスの拡大・充実を図ることである。二つ目の見直しは、拡充の逆として給付額の減額や対象者の資格要件に所得制限を導入する場合である。三つ目の転用は、例えば、義務教育施設を児童福祉施設などほかの政策目的に変えることである。四つ目の廃止は、実施してきた政策を止めることであるが、単純に既存政策を廃止する場合と新たな政策を実現するため、既存政策を廃止して新たな政策を実現する「スクラップ・アンド・ビルド」により政策の優先度から廃止することも含んでいる。このように、既存政策の延長であっても多様な選択から政策の発意を整理して説明することにした。そして、新規政策は、図表3で示した目的と手段の段階性において、段階の位置に関係なく目的を実現するための手段が新たに加わる取組みをいい、この判断基準を経営会議に付議した提案書の中に既存の政策を出発とした政策の発意でない事案ということで整理している。そこで、パターン1からパターン8までを経営会議に付議した事案から個々に説明することにする。

（1）垂直的政策

垂直的政策は、更に国と東京都に分類する。パターン1、2は、国との関係から整理したもので、制度、国の動向で分類した。「制度」の意味は、法律を根拠に付議される事案をいい、「国の動向」は、国が行政活動をする上で、任意に解決しなければならない問題が生じたとき、その問題を解決するために国との協議に当たって、市としての方針を明らかにすることをこのように定義づけた。

（a）国の制度に該当する垂直的政策

このように分類したの制度に該当する事案としては4件ある。

一つ目は「介護保険法」である。第116条において「市町村は、国の定めた基本方針に即して、三年ごとに5年を一期とする……介護保険計画を定めるものとする。」となっている。経営会議には、2003（平成15）年度を初年度とする5か年間の「介護保険計画」が提案された。現在の介護保険制度は1999（平成11）年度に策定された介護保険計画に基づき実施しているが、それぞれの市町村が地域の事情から独自の政策として取り組んでいる

図表 4 政策発意のパターン

区 分	垂直的政策		水平的政策	独自政策
	国	東京都		
既存政策の延長	パターン1	パターン3	パターン5	パターン7
新規政策	パターン2	パターン4	パターン6	パターン8

ため、内容は市町村によって異なるといえる。

二つ目は2001(平成13)年12月に施行された「子どもの読書活動の推進に関する法律」である。第4条において「地方公共団体は、基本理念にのっとり、国との連携を図りつつ、その地域の実情を踏まえ、子どもの読書活動の推進に関する施策を策定し及び実施する責務を有する。」また第9条では「市町村は子ども読書活動推進基本計画を策定するようつとめなければならない。」と規定していることから経営会議に「読書のまち八王子」づくりに向けての推進組織の設置が提案されている。総合計画(注13)の読書に関する事項は、成人のための社会教育の充実の中で、図書館ネットワークの整備が触れられている。内容は、「市民が身近に利用できるように、既設図書館ネットワークを市民センターの地区図書室も含め拡充する」ということであるが、法律の適用を受けたことで、ハード面からソフト面への取組みが展開されようとしているといえる。

三つ目は2000(平成12)年12月に施行された「高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律」(交通バリアフリー法)である。第6条で「市町村は、基本方針に基づき、単独で又は共同して、当該市町村の区域内の重点整備地区について、移動円滑化に係る事業の重点的かつ一体的な推進に関する基本的な構想を策定することができる。」となっている。そこで、「八王子市交通バリアフリー基本構想策定委員会」を設置して基本構想を策定し、経営会議に基本構想の実施に向けての進め方について提案したのである。総合計画でのバリアフリーに関する事項は、高齢者福祉における都市環境の整備の中で「高齢者に配慮したまちづくり」を、また障害者福祉における社会参加の促進の中で「社会参加の条件整備」として、道路や公園、公共施設など安心して利用できるように整備すると規定している。加え

て、「交通安全対策の推進」の中においても、「子どもや障害者、高齢者などに配慮して、歩車道の分離、点字ブロックの敷設のほか、音響式信号機の設置などをすすめる。」となっている。このように、法律に先駆けての取組みを行っているが、福祉施策と都市基盤整備を統合して体系的に整理できたのは法律によるところが大きいといえるのではないか。

四つ目は2001(平成13)年1月に施行された「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法(IT基本法)」である。第11条で「地方公共団体は、基本理念にのっとり、高度情報通信ネットワーク社会の形成に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の特性を生かした自主的な施策を策定し、及び実施する責務を有する。」となっている。また、2001(平成13)年1月のIT戦略本部によるe-Japan戦略(注14)における重点政策分野に電子政府の実現がある。そこでは、「2003年までに、行政(国・地方公共団体)内部の電子化、官民接点のオンライン、行政情報のインターネット公開・利用促進、地方公共団体の取組支援等を推進し、電子情報を紙情報と同等に扱う行政を実現し、幅広い国民・事業者のIT化を促す。」となっている。この動きに合わせて、2000(平成12)年にITを推進する臨時組織を設置して「八王子市電子市役所計画」を策定している。総合計画におけるIT化については、市民サービスの向上の中で事務改善の推進を取り上げている。そこでは、「住民情報システム」、「内部情報システム」、「地域情報システム」の3システムを段階的に開発して、市民サービスの向上と効率的な事務処理を推進するとしているが、具体化に向けての全庁横断的な「八王子市情報化推進委員会」の設置や全体計画を策定したことは国の動向が大きいといえる。

4件とも既存施策の延長上にあるといえるが、制度化されたことでこのような体系的な取組みができたといえるのではないだろうか。

当然、策定に当たっては、八王子市独自の政策、内容として提案をしているが、いずれも付議理由には、計画を策定する根拠となる法律を示していることで垂直的政策と位置づけたのである。このような法律を根拠に制度化を図ることは、時期の差はあるが全国の地方自治体が同様に着手していると考ええる。また制度化に当たっての手法は、行政主導から市民との協働まで多様な手法によって取組んでいると想像できる。

（b）国の動向に該当する垂直的政策

次に、国の動向に該当する事案は1件である。問題の生起となる国からの協議により、八王子市としての判断を経営会議に付議したもので、このこと自体は垂直的な関係からの対応であるが、両者が対等の関係に立った問題解決となっている。しかし、現下の国と地方との関係から全国的にみたときに果たしてこのような自律的な協議が成り立つかどうか疑わしいといえる。

パターン3、4の政策の発意であるが、東京都との関係から八王子市がどのような政策に取組んだかを明らかにする。国と同様に政策の発意を制度、東京都の動向で分類した。まずの制度に該当する事案として1件ある。2000(平成12)年の都市計画法の改正により東京都は2004(平成16)年までに都市計画区域マスタープランを策定することになり、都市計画法第18条で「都道府県は、関係市町村の意見を聞き・・・都市計画を決定するものとする。」となっていることから資料の提出を八王子市に求めたものである。この要請を受け、都市計画区域マスタープランに反映する「八王子市の都市計画の方針」について提案したものである。国との関係で明らかにしたように、基礎自治体が主体的にまちづくりを取組んでいるか、あるいは広域自治体(都道府県)とのまちづくりへの依存関係から、資料提出に対する対応が異なる可能性があるといえるのではないだろうか。

次に、東京都の動向では2件ある。このうちの1つは、東京都の「規則改正」の影響を受け、八王子市として政策の見直しを行ったものである。具体的には、東京都が実施している「難病患者等に係る医療費等の助成に関する規則」改正に合わせて、「八王子市特

定疾病患者福祉手当支給条例」の改正を提案したものである。東京都の難病医療費助成制度と八王子市の特定疾病患者福祉手当支給制度は異なる制度ではあるが、対象となる疾病が東京都に合わせていることから、東京都の対象の見直しに伴い、見直したものである。付議理由には、「東京都において、・・・を対象疾病から除外するため、本市も同様の条例改正するものである。」としていることから明らかである。しかし、単に対象疾病を除外するのではなく、政策目的を結果対策から原因対策へ変更するもので、早期発見・早期治療に向けた新たな医療体制を構築する政策の転換をすることにしているが、八王子市として主体的に判断していく必要があると考える。

次に、東京都は、「都庁改革アクションプラン」と「2000年度事務事業評価」の結果、管理している市内にある施設の閉鎖を決定し、この施設を本市に移管する提案をしてきたことにより、それへの対応策が付議されたものである。事業担当所管と東京都の協議が実施されるたびに経過が逐次報告され、今後の対応策が提案されたもので、経営会議には合計3回付議されている。先述した「国の動向」と同じように、東京都が行政活動をする上で解決しなければならない問題が生じ、その問題を解決するために利害関係者である地元自治体に提案してきたものである。問題の生起となる東京都からの協議があって経営会議に付議したもので、このこと自体は垂直的な関係からの対応ではあるが、両者が対等の関係に立って合意形成に当たっているといえる。

八王子市と国・東京都を垂直的な関係として整理しているが、更に協議パターンから詳述することもできる。例えば、東京都の施設の移管協議において、東京都の意向を押し付ける形式的な協議であれば「上位下達」として最も集権的な政策決定にならざるをえない。一方の極にあるのが、今回の垂直的政策の中で整理した相互に自律的な地位に立って協議した結果を経営会議で決定する分権的決定である。このように両者の相対関係から更にパターン化することも必要と考えるがここでは省略している。

（2）水平的政策

パターン５、６の政策の発意は、「東京都市長会」（注１５）の政策提言等を受け、その提言に基づき構成市が互いに連携して決定していく類の政策とした。それは、東京都市長会は、政策を提言するに当たって、「提言の実現に向け各市は努力していくとともに、国や東京都など関係機関に働きかけを行っていきます。」としていることから、２６市それぞれに対する政策の枠組みをコントロールしているため、「東京都市長会」での決定を水平的政策として位置づけたものである。具体的には、東京都市長会は２００１（平成１３）年１０月に「多摩地域におけるごみゼロ社会をめざして～家庭ごみ有料化について～」についての政策提言を公表したところである。この政策提言を受け、事業担当所管は、八王子市独自の「ごみの有料化について」を提案したのである。なお、提案書には、ごみ有料化を先行実施している多摩地域５市の取組状況を取り上げ、審議に他市の政策を参考にしていることから、「並行的な政策」として捉えることもできる。

（３）独自政策

パターン７、８の政策発意は、住民や地域の視点に立って、事業担当所管が主体的に独自の政策として提案したもので３７件ある。このうちパターン７の「既存政策の延長」は２８件、パターン８の「新規政策」は９件となっている。

（ａ）既存政策の延長である独自施策

そこで、先に述べた分類に基づき「既存政策の延長」２８件を、つぎのとおり整理した。

一つ目の「拡充」は２３件、うち１５件は、２００２（平成１４）年に策定した「八王子市行財政改革大綱」と２０００（平成１２）年に策定した「八王子市財政再建推進プラン」で取り上げた政策を具体化した提案である。具体的には、図書館など公共施設の通年開館の実施、入札制度の改善、高齢者のプール利用の無料化実施、勤勉手当への成績率の導入、組織改正の実施、職員提案制度の見直し、新たな補助金制度への転換、公園アドプト制度（注１６）の導入となっている。残る８件は、総合計画に計上されている政策を社会情勢に合わせて変更したものである。例えば、１９９９（平成１１）年３月に策定した「八王子市中心市街地商業

等活性化基本計画」（注１７）の改定提案があるが、改定に先立って必要となる経費は、前年度の当初予算の市長査定においてすでに決定されている。ところで、基本計画の改定は、「中心市街地活性化法」に基づいて行っていることから、先述した垂直的政策と位置づけることもできるが、改定理由は、まちの活性化を図るために中心市街地の範囲を拡大する内容であり、市が主体的に取組んだ結果であることから独自政策として整理したものである。このほか、再開発、区画整理、道路整備の都市基盤整備事業については、事業進捗に合わせて事業計画の見直しを提案している。

次に、二つ目の「見直し」は２件ある。総合計画で計画されている小学校と清掃工場の整備について、児童数の推移とごみ減量対策の取組状況から各施設の整備する時期を変更するための提案である。

三つ目の「転用」は２件ある。１件は下水道の施設建設のために先行取得した用地について、有効利用と市民の健康と福祉を目的に、新たな施設整備に変えて既存施設の改修で対応することにより当面遊休地にし、用地の目的外使用を提案したものである。残りの１件は、行政目的が達成されたことで閉鎖した清掃事業所跡の利用について、処分を含めた有効活用の提案であるが、民間からの購入、借用の打診や地元住民からの公園整備の要望を受けての政策の発意となっている。

四つ目の「廃止」は１件である。１９７９（昭和５４）年に民間施設を借上げて開設していた市営駐車場について、利用者の減少と周辺に国が運営する地下駐車場が供用開始となることで更に赤字が増えることと、新たな駐車場により目的は達成されたとの判断から閉鎖が提案されたものである。なお、提案書には、施設オーナーが引き続き駐車場として経営することになっており、市民の利用に影響を及ぼさないと記述している。

（ｂ）新規政策としての独自施策

新規政策は９件ある。まず、経営会議に付議した事案名から分類すると、「美術館の建設」１件、「市民から提供される施設の活用」２件、「地域循環バスの運行」１件、「補助金の新規交付」１件、「条例の制定」４件が提案されている。次に、それぞれの政策の発意に

ついて明らかにする。

「美術館の建設」は、第5回（5月21日）での経営会議を皮切りに4回付議している。初回は、八日町再開発ビル2階フロア（注18）への美術館の整備を提案している。提案理由は、「八日町再開発ビルの2階フロアを市民のための美術作品の鑑賞と展示の場や市内の美術大学の協力を基に子どもから大人までを対象としたアートファクトリー（美術工房）として美術創作活動の場を提供するとともに、近くにある芸術文化会館とも連携し、一体的利用を図る美術館として整備する」としている。総合計画における美術館の位置づけは、「文化活動の振興」からは、「鑑賞と参加の機会の拡充」と「文化情報の収集・提供」を掲げ、また「文化施設の整備」では、「文化の森構想の推進」の中で、「都立美術館を誘致し、あわせて博物館の建設や野外彫刻を配した公園を整備するなど、『文化の森構想』の実現をめざす」としている。一方、八日町地区の市街地再開発事業では、「芸術文化会館とのネットワークを図り、集客力が強く、賑わいのあるまちを創出する。」としている。ここで提案された運営に係る経費は、2002（平成14）年2月オープンの武蔵野市吉祥寺美術館を参考に必要額を見積り提案している。審議の結果、2003（平成15）年10月オープンと準備担当職員2名の配置が決定されている。16回（9月3日）の経営会議の付議内容は、美術館の位置づけと運営方針（市民に開かれた美術館として、地域と結びついた個性ある活動を展開する）・形態（外郭団体への委託）について明らかにし、人員体制、休館日、開館時間、入館料などであるが、原案どおり決定されている。しかし、審議の過程で、「美術館の名称を公募によって決めていくように」と提案され、24回（12月17日）の経営会議において、名称、開館日、館長の配置について再提案している。名称については、前回の経営会議の指示に基づき市民を対象に募集し、担当所管で選考した3件を経営会議に諮り決定している。ちなみに、決定された名称は周知のとおり「八王子市夢美術館」である。26回（1月18日）の経営会議は、芸術的雰囲気にあふれる界隈を創出するため、美術館通りの歩行空間の整備を提案している。一方、

予算側からみると、10回（8月5日）の経営会議の補正予算で美術館整備費が審議されている。そして、2003（平成15）年度の整備費と運営費は、26回（1月8日から10日）の当初予算の中で審議している。このように、予算審議も含めて「美術館の整備」について、経営会議で6回議論されたことになる。

次に、「市民から提供される施設の活用」であるが、一つ目は企業から新築予定ビルのワンフロアを八王子の再生と中心市街地の活性化に寄与することを条件に、八王子市に無償で提供したい申し出があり、その活用方法を提案してきたものである。二つ目はマンション建設の事業主から1階店舗部分商業施設の寄附の申し出があり、2000（平成12）年度の26回（12月26日）経営会議で八王子市として受納することを決定した。そして、2002（平成14）年6月に八王子TMO（商工会議所）運営協議会から、本施設の無償貸与の依頼があり、八王子市として中心市街地活性化を推進していくために貸し付けるかどうかを付議したものである。

次に、「補助金の新規交付」であるが、市内を流れる「北浅川」から「アケボノゾウの牙と歯の化石」が発見され、学術上貴重であるため文化財保護の観点から財政的支援と作業所の提供について提案したものである。

次に、「地域循環バスの運行」であるが、2回経営会議に付議されている。14回の経営会議（8月22日）では、「地域循環バスの運行計画について」を提案している。提案理由は、2002（平成14）年度から地域循環バスを運行するための「運行計画を提案する」となっている。地域循環バスの運行については、2001（平成13）年度において、市長のリーダーシップと給付型の福祉から高齢者や障害者が積極的な社会参加へと転換を図る施策として、地域循環バスを導入するための検討委員会の運営費（注19）を予算化している。検討会による「八王子市地域循環バス等調査報告書」によると、地域循環バスの導入目的は、道路事情や経営的側面などから既存バス路線では運行できないバス交通空白地域を中心にカバーし、主に高齢者や障害者、子ども、妊婦などの外出を支援するほか、一般市民も利用可能な公共輸送システムとしての運行であると

している。30 回（2 月 12 日）の経営会議では、多くの市民に親しまれ、利用されるように地域循環バスの愛称とシンボルマークを市民から募集したところであり、その結果と選考について提案している。なお、名称を決定するに当たっては、すでに導入している多摩地区の 16 市でのコミュニティバスの名称を参考として提供している。ちなみに本市の地域循環バスの名称として選定されたのは、御承知のとおり「はちバス」である。なお、総合計画では、「福祉のまちづくり」の中において、移動手段の整備と福祉的配慮に満ちた都市環境の整備を掲げ、「都市交通」において、バス交通の充実として関係機関と協議調整をすすめるとなっている。

次に、「条例の制定」であるが、第 19 回（10 月 28 日）の経営会議において、「生活安全条例」が提案されている。提案理由は、市内での犯罪の発生件数が年々増加している一方で、犯罪の検挙件数はそれほど増加していない状況にある。そこで、市民の安全を守るため、犯罪発生そのものを未然に防ぐための施策を講ずることが重要な課題であるとして、条例を制定し、犯罪のない安心に暮らせるまちづくりの実現を図ることを目指すとしている。提案書には、東京都内 13 市区がすでに生活安全のための条例を制定していることを上げ、また八王子・高尾両警察署から条例の制定を求められていることも明記している。加えて、防犯協会からの生活安全に係る行政窓口の改善の要望書や多くの市民から安全安心についての要望が提出されているとなっている。経営会議での議論は、条例の制定というだけでなく、これから行政がどう取組んでいくかを明確にするとともに、併せて、第 4 回市議会定例会に提案する生活安全対策経費を盛り込んだ補正予算を審議している。条例、予算とも提案どおり決定されているが、議論の過程において、ＪＲ八王子駅北口付近でのつきまとい・勧誘行為に対応することと、防犯対策の強化に取組むよう指示がだされている。なお、総合計画での生活の安全安心は、防犯として位置づけられ、「防犯思想の普及と防犯活動の促進」としての取組みにとどまっている。政策の発意は、市民・警察署からの要望を受けてとなっているが、地域の実情からトップ

のリーダーシップによるところが大きい。（注 20）一方、事業担当部局は、Ｍ市を視察するなど先行自治体を参考に条例を策定している。

二つ目の「産業基本条例」の制定であるが、第 20 回（1 月 10 日）の経営会議に提案されている。提案理由は、2002（平成 14）年地域産業振興会議（注 21）からの提言書において、「産業振興基本条例」の必要性が提言されていることと、基本条例の制定により産業振興に向けた市の熱意を内外に対して宣言することになり、市のあらゆる施策に産業振興の視点を盛り込んでいくことが義務づけられ（基本条例ということから）、市内企業・大学・市民との連携や市外企業の誘致に向け、大きな宣伝効果をもつとしている。また、基本条例の特徴を鮮明にするため、他の自治体の動向を明らかにし、全国的には中小企業の振興条例は多いが、本条例は大企業も含めた様々な規模の企業が地域の中で調和しつつ、まちづくりを含めた広い視点に立った産業振興を目指すとしている。しかし、東京都内では、10 市区で産業振興にかかわる振興条例が制定されていることや、全国の代表的な振興条例を類型化し、Ｉ市の「21 世紀産業振興条例」と類似していることを明らかにしている。総合計画では、振興条例について何ら触られていないが、「地域経済の活性化」ということで、産業基盤づくり、企業立地の促進、産業活動環境の整備というようにハード・ソフトから取組んでいる。本条例の発意は、産業振興会議の提言によるものであるが、産業振興会議の設置についてはトップのリーダーシップによるところが大きく、「経済部」という組織名を「産業振興部」とし、かつ経営会議のメンバーとなったこともトップの判断による。ただし、条例の制定に当たっては、「安全安心条例」と同様に事業担当部局が先行する地方自治体を参考に策定していることは提案書からも明らかである。

三つ目の「暴走族追放条例」であるが、第 28 回（1 月 31 日）の経営会議に提案されている。提案理由は、暴走族同士のけんかから市内の高校 1 年生の男子が死亡するという事件が発生したことと、暴走族同士の対立に伴う傷害事件やギャラリーと呼ばれる暴走族予備軍の迷惑行為もここ数年増加し、市民の不安がよ

り一層大きなものとなっている。また、八王子警察署に、「多摩地区暴走族等非行助長集団検挙解体本部」が設置されたことをあげている。そこで、行政は、市民・保護者・学校・事業者等と一体となって暴走族の追放運動を推進し、市民生活の安全と平穏を確保するために条例を制定するとしている。総合計画では、関係すると思われる交通安全・防犯・社会教育での取組項目を調べても「暴走族」という表現は使われていない。唐突に条例化として出現してきたというより、「市民と市長のふれあいトーク」(注 22)に代表される市民の声を敏感にキャッチしたトップの判断によるところが大きいといえる。

次に、「路上捨て看板等撤去条例」であるが、第 29 回(2 月 5 日)の経営会議に提案されている。提案理由は、「JR 八王子駅周辺における捨て看板の無秩序な広告は、客引き・勧誘行為等と共に、駅周辺の環境を著しく悪化させている。この捨て看板を除却し、美観風致の維持及び良好な環境の保全を保つことを目的としている。総合計画では、都市景観の保全・創造として、屋外広告物などの適切な規制・指導につとめるだけにとどまっていることから、より効果を上げるためにトップの強いリーダーシップのもと、事業担当部局が提案してきたものである。しかし、すでに「東京都屋外広告物条例」が整備されているが、地域の実情に十分に対応していないことから、事業担当部局として抵触しないように、捨て看板等を撤去することについての機動性、簡便性に欠けていることから、即時撤去を可能とする上乘せ条例として整備したものである。

新規政策から明らかになったことは、いずれも市長による政策形成に与える影響の強さである。経営会議は、市長の意思決定を補完する機能として位置づけ整理してきたが、実態は市長の強いリーダーシップによって問題が生起され、経営会議に提案され、決定されるというプロセスになっていることから、強力なトップのリーダーシップの下でのトップマネジメントのあり方が問われていると考える。

政策の制度化は、行政組織内における決裁権者の意思決定のなかで決定し、条例にあっては議会の議決を、また予算についても市長

の執行権を越えることになれば議会の議決を得て実行していくことになる。一方、計画行政を推進していくためには、計画体系の中に新たな政策の位置づけを明確にすることや、必要に応じて計画化の準備をする必要がある。

そこで、新規政策の中でシンボリックなテーマである「安全安心条例」の制定と「地域循環バス」の運行について、第 3 章において問題の生起から政策決定までを分析することにする。(以下次号)

本稿の目次

はじめに

1. 組織内合意形成

2. 政策発意の自律性 (以上本号)

3. 政策過程事例分析 (以下次号)

おわりに

注

- 1) 八王子市の『文書事務の手引き』から抜粋
- 2) 起案とは、市の意思を決定し、これを文書として具体化する基礎となる案分を作成することという(『文書事務の手引き』から)。
- 3) 決裁とは、起案文書による意思決定の案を市の意思として決定し、又は確定する行為をいう(『文書事務の手引き』から)。
- 4) 決裁における市長の権限委譲を「専決」というが、何を委譲するか明瞭になっていなければ、逆に市長の決裁が必要かどうか、市長の判断を仰ぐという矛盾が生ずる。
- 5) 八王子市は、2000(平成 12)年 7 月に「事務決裁規程」の見直しを行い、市長と助役への決裁量を減らした。しかし、最近(2003(平成 15)年 10 月現在)「なぜ市長、助役か」と疑問のある決裁が多く見受けられることから、「市長及び助役決裁の実態調査」を実施している。
- 6) 八王子市の庁議の歴史は、1966(昭和 41)年 5 月に施行された「八王子市庁議規則」に始まる。現行の「八王子市経営会議及び政策運営会議規則」は、2003(平成 15)年 8 月に改定している。改定前の 2002(平成 14)年度は、経営会議が政策会議、政策運営会議が調整会議となっているが、改定以前の庁議について議論する場合も現行の名称を使用することにする(以下同じ)。
- 7) 政策運営会議の審議は、「調整事項」「報告事項」が中心であるため、庁議のうち経営会議の審議

- を対象に考察する。
- 8) 年度当初の政策運営会議において示される。規則において、開催日は毎月第1及び第3火曜日、付議事案は、規則第4条で「行財政の最高方針、基本構想、主要事業に係る事業計画及び実施計画、組織及び定数に関する基本事項、人事及び労務管理に関する基本事項、予算編成方針及び予算案、重要な都市計画、その他市長が特に必要と認める事項と決めている。
- 9) 多様化したニーズは、事業担当部長の判断を困難にさせ、一方、文書による水平的合意が取れないなど縦割り行政の限界から単一の事業担当部門では対処できなくなっていることも事実である。
- 10) 経営会議の5人の部長と事案に係る部長をもって構成されている。
- 11) 2002(平成14)年度は、10か年の総合計画を策定していたことで、経営会議に8回付議されている。
- 12) 予算に関する付議件数の内訳は、予算編成方針1件、当初予算査定1件、補正予算査定5件で、10回付議されている。
- 13) 『新八王子21プラン(基本構想・基本計画)』平成11年(1999)3月策定。2002(平成14)年度の経営会議付議案件を対象に分析を行っているため、当時の総合計画の行政目標を引用している。なお、現在では『八王子ゆめおりプラン』(市民会議方式を採り入れた上で策定し、2003(平成15)年4月から適用)に沿った行政運営を行っている。
- 14) わが国は、すべての国民が情報通信技術(IT)を積極的に活用し、その恩恵を最大限に享受できる知識創発型社会の実現に向け、早急に革新的かつ現実的な対応を行わなければならない。市場原理に基づき民間が最大限に活力を発揮できる環境を整備し、5年以内に世界最先端のIT国家となることを目指す。(高度情報通信ネットワーク社会(IT)推進戦略本部のホームページ <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/>より、2004(平成16)年1月4日)
- 15) 東京都市長会は、多摩の各市間の連絡協調を図り、市政の円滑な運営と向上を期し、もって地方自治の発展に寄与することを目的に、1955(昭和30)年6月10日に設立された。多摩地域の住民の福祉の向上と地域の発展のため、26市の市長が多摩地域の諸課題について、協議、検討及び政策提言を行う目的で「東京都市長会」を設置している。
- 16) 公園アドプト制度は、まちの愛護心の高揚と公園を利用した地域コミュニティの形成及び環境美化を図るため、市民が公園の清掃や美化に取り組む際に市が器具等の支援を行う仕組み。
- 17) 八王子市中心市街地商業等活性化基本計画は、1998(平成10)年7月に施行された「中心市街地活性化法」に基づいて策定している。第6条の第1項で、市町村は、基本方針に基づき、当該市町村の区域内の中心市街地について、市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する基本的な計画を策定することができる。第5項で、基本計画を作成し、又はこれを変更しようとするときは、商工会議所の意見を聴かなければならない。第6項で、市町村は、基本計画を作成し、又はこれを変更したときは、遅滞なく、これを公表するとともに、主務大臣及び都道府県に基本計画の写しを送付しなければならない、としている。
- 18) 八日町再開発ビルは、八日町第2地区における土地の合理的かつ健全な高度利用を図り、まちの活力や賑わいを取り戻すため、市街地再開発事業により組合が建設している。地上28階、地下1階、高さ98m
- 19) 八王子市地域循環バス等検討委員会は、バス交通のあり方を検討するため、2001(平成13)年5月に学識経験者、高齢者・障害者団体の代表、公募市民、関係行政機関代表、市職員で構成されている。計7回開催している。『八王子市地域循環バス等調査報告書』、2002(平成14)年発行
- 20) 2003(平成15)年2月10日聞き取り、生活安全部O氏
- 21) 産業振興会議は、2000(平成12)年10月に設置している。公募市民委員を含む30人で構成され、2001(平成13)年4月19日に『八王子市地域振興会議・平成12(2000)年度最終提言書』、2002(平成14)年10月7日に『八王子市地域産業振興会議平成14(2002)年度提言書』を報告している。
- 22) ふれあいトークは、市政情報の提供、市政への意見・提案のひとつとして毎年実施している。

(行政経営部長)