

はじめに

自治の再生と都市経営

- 住民自治を育むしくみづくりとその単位 -

都市政策研究会議座長 / しくみ部会長 羽 貝 正 美

1. 問題の所在

周知のとおり、本年 2005（平成 17）年 3 月 31 日、時限法としての合併特例法がその節目を迎える。これにともない、「昭和の大合併」になぞらえて「平成の大合併」とも表現される基礎自治体の大規模な再編が一応の節目を迎えることになる。地方分権一括法の成立に数ヶ月先立つ 1999（平成 11）年 4 月時点で 3,229 を数えていた市町村数（市：671、町：1,990、村：568）は、その後徐々に減少し、本年 3 月 7 日現在、3,000 を大きく割って 2,688（市：726、町：1,561、村：401）となっている。総務省 HP 上のデータおよび新聞報道を手がかりにすれば、その数は今後さらに減少するものと予想される。

ではこのように自治体再編が進行する中、自治体にとって改めて向き合うべき課題は何か。より正確に言えば、地方政府（行政および議会）とこれに信託を与えた市民にはいかなる課題があるのだろうか。もちろん、課題は合併の有無によって当然に異なり得る。しかしその反面、具体的な政策課題や地域固有の諸問題を異にするとしても、それらを打開していく際のより大きな枠組み、あるいは基礎的条件については、すべての地方政府と市民に共通する課題も少なからずあるのではないか。全国的に展開する自治体の再編とそれに伴うさまざまな取り組みは、わが国の自治体にとって、改めて自らの足もとを見つめる好機となる。

こうした視点にたったうえで、以下、「自治をひらく」というしくみ部会のテーマならびに 5 編の論文の紹介を兼ねて、基礎自治体の課題について整理したい。

2. 自治体の再編が問いかけるもの

基礎自治体の再編をこれほどに促した要因は何であろうか。日常生活圏の拡大、受益（サービスを受ける者）と負担（税を負担する者）との乖離、求められる市民サービスの高度化への対応、より広域的・一体的な都市整備や環境行政の必要、地域経済の活性化の呼び水としての期待など、その要因は自治体の規模や課題によってさまざま考えられる。

しかし、多くの小規模自治体にとって、現に直面している財政状況と中長期的な財政見通しの厳しさが決定的な動因であったことは容易に推測できる。基礎自治体の行政活動を支える国の財政調整の仕組みが将来どう再設計されるのか、その姿が依然として見えないだけに、合併によって少なくとも当面の財政危機は回避できる、自治体としての孤立は避けられるとの判断がなされたとしてもけっして不思議ではない。

こうした財政事情からすれば、新自治体の最大の課題は、まずは行財政運営や都市経営の舵取りをいかに的確に進めるかということになる。しかしそれと同時に、拡大した市域を前提として、住民参加を基礎にした地域の自治と合意形成のしくみをどのように構築し、民意をくみ上げていくか、その適切な単位の設定が重要となる。またそうした民意を都市経営や市政にどう反映させていくかという点もおろそかにできない。さまざまな課題は大別してこの二つに集約できよう。一言でいえば、「自治をひらく」ことが求められているのではないか。

さて、これらの課題は自治体再編の当事者にのみ関わるものであろうか。

3. 住民自治と都市経営のイノベーション

先の問いに答えるならば、「否」と言わなければならない。都市経営と住民自治、自治体の基本原理に即して言えば、住民自治を基礎にした都市経営、このふたつの課題はもはや合併を経験した自治体にのみ関わるものではなく、すべての自治体、具体的にはその地方政府（行政・議会）と市民の課題であるといっていよい。合併によらず自律の道を模索している小規模自治体にとどまらず、これらの課題を自覚的に捉えている自治体は少なくない。

こうした取り組みの意味を考える手がかりとして、近年多くの自治体で策定・改定されている行財政改革の基本方針を見てみよう。最近の特徴として、不要不急の事務の整理や定員削減といったスリム化を主とする従来の地方行革の枠から大きく一歩踏み出そうとしている点が注目される。そこには、NPM（新しい公共経営）と呼ばれる考え方のもと、市民主体（「顧客志向」）を大前提としたうえで、行政と民間のそれぞれの役割を再検討することに加え、民間経営の発想やその経験、また専門性をできる限り行政にも生かそうとの姿勢が見てとれる。その一環として、情報公開・情報提供の徹底、市民と行政との協働、また市民サービスの在り方やその担い手についても検討が及んでいる点に、これまでにない特質がある。

それぞれの自治体が改革の理念・ヴィジョンをどのように描き、何を目的として、いかなる具体的目標を設定しているのか。最終的にどのような市民社会を実現しようとしているのか。改革の真の意図を明らかにするには、今後展開されるであろう取り組みを、時間的距離をおいて検証するしかない。

しかし一般的にいった重要なことは次の点にある。つまり、こうした改革への取り組みが、市民の信託に支えられた地方政府のあり方を再検討する機会となるとともに、多様な都市問題の当事者であり、有権者、納税者、原理的には自治体の最終意思決定権者たる市民を基礎にして、自治体をトータルに再構築する契機となるということである。文字どおり「自治をひらく」ための最初の一步といえるかもしれない。住民自治を充実させ、ある

いは市民の自治意識の成熟をさらに促しつつ、そうした自治に根ざした近未来の都市経営を検討していくことが求められている。

4. 「自治をひらく」

さて、しくみ部会の5編の論文はいずれも、八王子市において「自治をひらく」ために必要な諸条件について考察したものである。第一論文は昨年法律に規定された「地域自治区」を手がかりに八王子市における地域自治組織の導入の意義と条件を検討している。第二論文は市民と行政との協働に焦点を合わせ、その本来の意味と期待される機能、またその活用のしくみについて具体的に論じている。第三論文は、そうした住民自治を育むとともに、市民や地域の需要に的確に応えていけるような市民サービスの提供主体・行政組織（シビック・センター）とそのエリア（シビック・エリア）の設定の仕方を検討したものである。第四論文は、このシビック・エリアを自治の単位としてさらに充実させるべく、政令指定都市制度の「行政区」の活用や合併を視野に入れて論じている。最後の論文は、補完性の原理という観点から、自治体間の広域的な連携・協力の必要性や広域自治体たる東京都との補完関係を意識しつつ、八王子市の自立について考察している。

以上のように、最初の2編は広く住民自治・地域自治の課題を扱ったものである。他方、後半の3編は住民自治を念頭におきつつ、都市経営ならびに団体自治に関わる諸課題を論じたものといっていよい。未来にむけて「自治をひらく」ためには、またその裾野を広げるためには何が必要なのか。これらの論文に展開される考察を通してさらに深く考えたい。

（はがい まさみ・

東京都立大学大学院都市科学研究科教授）

第1章 八王子市に地域自治組織を！

都市政策研究会議研究員 神山善光
小澤篤子

はじめに

我が国の地方自治は、中央政府にコントロールされながら、主に「団体自治」を中心に制度改革が進められてきた。しかし、社会・経済の発展とともに、国民の生活環境は複雑かつ多様化し、様々な住民ニーズが出現している。また、財政難の進行とともに地方自治は行き詰まり、もはや、これまでの団体自治中心のやり方では、自治体は、固有の問題に対応できなくなってきた。

こうした中で、地方分権改革が進んだことで、自治体の権限も一定程度拡大し、自分たちのことは自分たちで決める「自己決定」が基本的に重視されるようになった。しかし、同時に自治体には、「自己責任」が強く求められることになった。この「自己決定・自己責任」の原則は、今後の自治体における政策や施策、事業の展開にこれまで以上に住民や地域の理解と支持、その参加と協力が求められていることを意味している。言い換えれば、住民や地域を主役とした「住民自治」の充実を図っていくことが、これからの自治体にとって、重要な課題となったのである。

そこで、住民自治を充実させるしくみとして、地域住民等をメンバーとする「地域協議会」と、それに対応する行政の「事務所」によって形成される「地域自治組織」の構築について、本誌前号の掲載論文を発展させるかたちで、より具体的に検討してみたい。

1. 地域自治組織の必要性

(1) 都市内分権が求められる背景

森邊成一は、『住民参加のシステム改革』の中で、次のように指摘している。「そもそも、自治体内分権、すなわちコミュニティ・レベルでの住民自治組織とそれに対応する行政機構は、住民参加の基礎的な単位であると同時に基幹的な行政サービスの単位として、合併

する・しないにかかわらず、拡充されるべきものである。それは、第一に、住民の帰属意識と連帯感に裏打ちされた、住民参加と、そこでの熟議を可能にするような単位として必要だからであり、第二に、施策の適否や有効性を、自治体職員と住民とが直接向き合いながら、確認できる現場性をもちうる単位として有効だからであり、第三に、基幹的な行政サービスを提供できる総合性をもちうる最低限の規模があれば足りるからである。」そして、「こうした観点からすれば、都市圏の政令市や中核市に代表されるような大規模自治体においてこそ、自治体内分権やコミュニティ・レベルの住民組織の拡充が、切実な問題として取り上げられるべきである。」としている。

つまり、合併して自治体規模が拡大する農山村の小規模自治体は、合併前のある一定のコミュニティを重視する必要があるが、肥大化した都市部の大規模自治体ほど、住民自治の空洞化を避けるためにも都市内分権のしくみが必要であると指摘しているのである

この点で言えば、様々な地域的特性を持った八王子市のような大都市において、都市内分権が積極的に進められる事が必要であり、そのしくみとして地域自治組織を導入することは、住民自治を充実させるための有効な手段であると考えられる。また、第27次地方制度調査会の答申にある地域自治組織が、「地域自治区」となって法制化されたことは、都市内分権を進めるうえで、よい契機となるのではないだろうか。

参考までに、基礎自治体に一般的に設けることができる法制化された地域自治区についての概要を示す(図表1)。

(2) 地域経済発展のために

また、地方制度調査会の答申では、「地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、

図表 1 住民自治の強化等を目的とする「地域自治区」の創設

1. 地域自治区とは、地域の住民の意見を行政に反映させるとともに行政と住民との連携の強化を目的として、市町村の判断により設けられる区域であり、その区域の住民のうちから選任された者によって構成される地域協議会及び市町村の事務を分掌させるための事務所を置くもの。
2. 市町村が、条例で、その区域を分けて地域自治区を設ける。
3. 地域協議会
構成員は、地域自治区の区域の住民のうちから市町村長が選任する。
権 限
ア. 地域自治区の区域に係る重要事項は、あらかじめ地域協議会の意見を聴かなければならない。
イ. アのほか、市町村の事務で地域自治区の区域に係るもの等について、市町村の長その他の機関に意見を述べる。

総務省ホームページ（<http://www.soumu.go.jp/gapei/index.html>）より

NPOその他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである」としている。

つまり、自治体を唯一の公共サービスの担い手とみなさず、民間やNPO等を含めた、いわゆる「地域コミュニティ」が、自治体に代わる行政サービスの担い手として、政策決定の場面だけでなく、その執行過程へも参加していくことで「新しい公共空間」を創出することが、新たな住民自治のあり方であると提起しているのである。

地域ガバナンスを自己統治や地域経営であると解釈するならば、地域コミュニティは、地域自治組織に設置される地域協議会を通じ、地域の問題に対応する施策の決定からその執行に至るまで主体的に活動することで、その自主性を高め、地域ガバナンスの中心とならなければならない。

（3）地域コミュニティの充実のために

都市部における地域問題の中心は、住宅や学校等の社会的なインフラ整備から、社会経済の発展にともなう生活様式の多様化・複雑化につれて、子育て、教育支援、ゴミに代表される環境問題、地域の防犯、防災、ひとり暮らし高齢者への対応、市民センターや公園などの管理（アドプト制度）など、より住民に身近なものへと変わってきている。もはや、このように細分化した問題を、行政の力だけで効率・効果的に解決することは困難であり、まさに、地域コミュニティと行政との連携が不可欠だと言える。

こうした中で、近年、地域コミュニティは、町会・自治会を中心としつつも、テーマ型市民活動団体やNPO、ボランティア等が、地域の現場（例：介護サービス）に、町会・自治会だけではカバーできない部分を補う形で参加することによって形成されている。

住民が、そのような地域コミュニティを通じて地域自治組織に参加することによって、地域の問題解決に一定の成果を挙げたと実感できるのならば、住民はやりがいを感じ、自己実現の場として、地域コミュニティへ積極的に参加するようになり、その結果として、地域コミュニティが充実していくのである。

2. 八王子市における地域自治組織の導入 （図表 2）

都市内分権の制度は、既に世田谷区や横浜市において、区役所の支所や行政区の区役所を「地域総合行政機関」として位置づけ、一定の裁量権や政策立案機能を与える形で、1990年代に取り組みされている。平成の大合併にともなう地方自治法の改正は、このような自治体の取り組みが、様々な住民参加の積み重ねを踏まえて、一般的な制度として改めて法制化されたことを意味しており、自治体は、それぞれの実情に合わせて、都市内分権の制度を工夫・活用すればよいのである。

本稿では、この前提に立ち、地域自治区の制度を参考としながら、行政と住民等との協働による地域づくりの場として機能することを目的とする地域自治組織の構築について、

具体的に提案する。

(1) 地域協議会の権限

地域自治組織において、設置される地域協議会がどのような権限を持つかが、まず重要なことになる。

法制化された地域自治区における地域協議会の権限は、首長への諮問答申と地域自治区に係る事項への意見具申であり、特に重要な決定権を有しているとは思えない。それならば、地域協議会に相当の権限を持たせ、それを「自治基本条例」等で担保し、地域の意向を行政に反映させるといことも考えられるが、地域協議会の成熟度によってはそれも無意味なものとなりかねない。

いずれにしろ住民自治が重要視され、あらゆる場面で住民参加が叫ばれている昨今、地域協議会の意見等を議会や首長が無視することは到底できないだろうと思われるので、当面は、地域協議会の権限を、諮問答申、意見具申、地域に配当された予算の用途の決定等とし、地域協議会の成熟度が増した段階で、

改めて見直すこととしたらどうだろう。

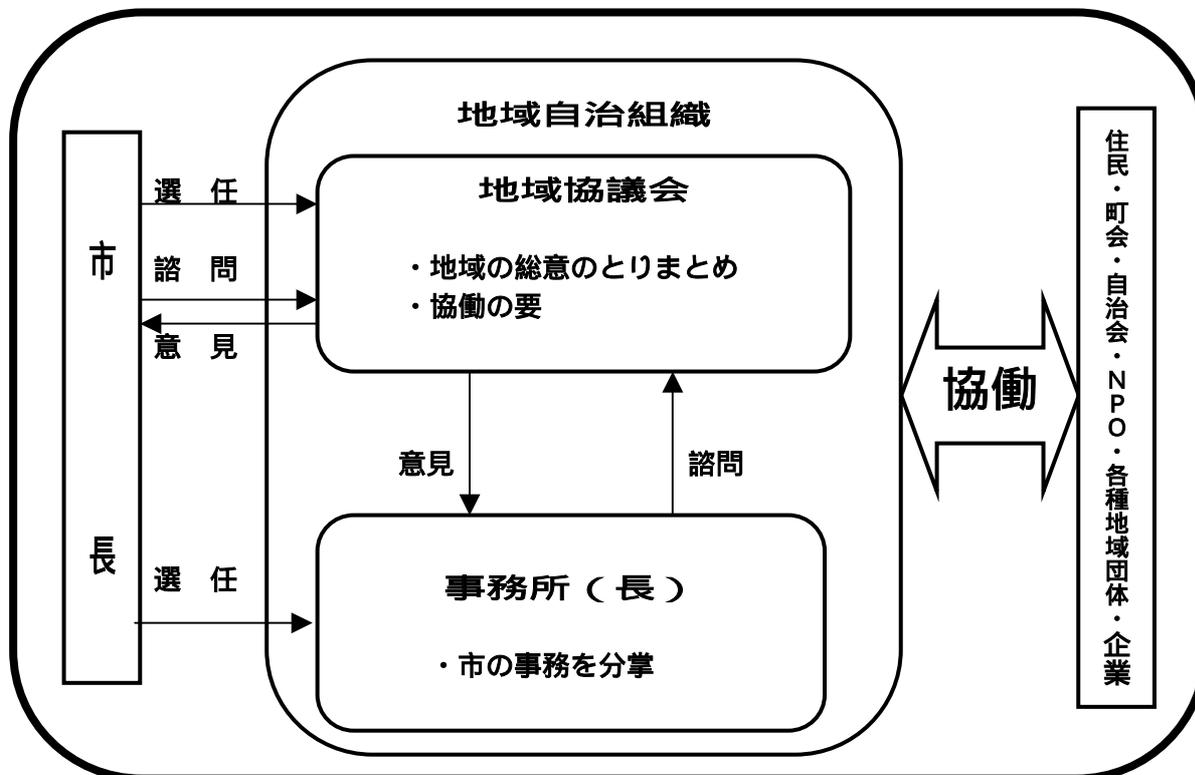
(2) 地域協議会の構成員の選任

それよりも重要なことは、ある意味担保されたに等しい権限を行使する人をどのように選ぶか、つまり、地域協議会の構成員をどう選ぶかが大きな問題である。

法制化された地域自治区での地域協議会では、その構成員を区域内に住所を有する者のうちから首長が選任し、任期は、4年以内において条例で定める期間としているが、はたして住所を有する者に限定して、一方的に選任してよいものだろうか。

既に見たように、地方制度調査会の答申は、自治体を唯一の公共サービスの担い手とみなさず、住民やNPO等を含めた、いわゆる地域コミュニティが、市民サービスの担い手として、自治体とともに、政策決定の場面だけでなく、その執行過程へも参加していくことで新しい公共空間を創出することが、新たな住民自治のあり方であると提起している。こうした提起にも示唆されているように、地域

図表 2 地域自治組織、事務所、地域協議会の関係図



総務省自治行政局『市町村合併関係資料』17頁(平成16年4月)を参考に作成

コミュニティからの地域協議会への参加が不可欠であり、それを実現するためにも、地域住民だけでなく、地域コミュニティを形成しているPTAや各種団体、NPOや民間企業からも選任することが必要である。

地域コミュニティからの参加は、地域協議会の硬直化や構成員の固定化を防止するとともに、政策決定からその執行、評価に至るまでにかかわることで、地域協議会が、住民自治を実感できる場として、より高次元で機能していくものと考えられる。

具体的な選出方法については、八王子市の行政区割り（区割りについては別章で論述する）を、仮に4～6地区とすれば、人口にして各地区約10万の住民を擁する大規模なものとなるため、選挙による選出方法が最も透明性が高いと考えられる。

しかし、現行制度では公職選挙法が適用されるわけでもないため、その正当性についての問題が残るし、選挙を行うこと自体、コストの面で現実的ではないため、公募や推薦による選出が妥当であろう。

ただしその際、事前に選出基準を明確にしたうえで、選出後に選出理由等について説明するなど、透明性を確保することが重要である。

（3）地域協議会の役割

いうまでもなく、地域協議会の役割は、地域としての総意を形成することであるが、その際、構成員の選任基準等が明確に地域住民に理解されていれば、構成員は地域住民の代表性を十分に果たしている者として認知されるはずであるから、地域協議会での審議結果について、ひとつひとつ全住民の同意を得るなどということは、問題とならないであろう。

しかしながら、地域協議会が審議事項を重要事項と判断した場合や、議論が伯仲した場合等には、地域協議会は、それらについて地域住民に知らしめ、説明し、意見を募るなどが重要である。

なぜならば、そのような努力を続けることにより、地域協議会は、地域住民から、地域住民に開かれたものとして認知の度合いを深め、信頼を得てゆくことになると考えられるからである。

そして、さらに重要な役割は、地域協議会の構成員の横のつながりを強化していくことである。

地域協議会の設立当初は、行政のリードによって地域協議会の活動が、進んでいく状況が想定され、その結果として、地域協議会が行政との縦の関係に従属してしまいがちになることが懸念される。そうした従属的な関係下での形式的参加、いわば行政に埋没し、包括されてしまったとき、地域協議会は「行政と地域との協働」という美名のもと、単なる住民下請け機関としての存在でしかなくなってしまふ恐れがある。

そのためには、条例等で従属的关系を排除するという手段もあろうが、設立当初は、地域協議会にコーディネーターを置くなどして、構成員同士の横の連携を強化していくことが、地域協議会にとって、重要なポイントになると思われる。なぜならば、行政抜きにしても、活発な議論が展開されるようになることが重要だからである。

地域協議会が、成長・発展を遂げ、やがて地域に根付くならば、市域を超えた広域的な問題や地球的規模の問題にまで、地域からの問題提起や解決の手段を発信でき得る存在となり得るのである。

（4）事務所とその長の役割

法制化された地域自治区において、地域協議会に対応する行政の事務所は必置条件であり、その長は、地方自治法で定められた首長の権限分掌機関である支所・出張所の長と同様に、事務吏員の中から首長が任命することになっている。

このことは、地域自治組織における事務所の役割が、従来からある支所・出張所の役割以上に、地域協議会の決定した事項を実現していくことが重要になると考えられる。

なぜならば、地域で決めたことが、施策に反映されることで、地域協議会が地域住民に評価されるとともに、住民が地域の問題解決に際して、施策の決定からその執行に至るまで関わることで、住民自治を実感することとなるからである。

そのためには、行政の権限や組織を事務所に合わせていくことによって、また、地域協

議会の決定事項が最大限反映されるよう、事務所の長には、一定の裁量権を持ったうえで、それを実現でき得るような権限が必要になってくるのである。そうすれば、事務所と地域協議会は、対等な関係で向き合うこととなり、地域問題の解決が図られ、地域自治が向上していくのである。

また、地域協議会がさらに成熟し、住民自治が充実していくと、将来は、事務所の長を地域住民の中から選出することも考えなくてはならないのではないだろうか。

3. 首長や議会との関わり

(1) 首長との関わり

法制化された地域自治区の制度において、首長は、条例により区域を定め、地域協議会のメンバーを選任し、事務吏員の中から事務所の長を任命する権限を有している。

地域住民は、地域協議会を通じて集約した地域の問題と、それに対する対応策や、首長からの諮問等について、首長の任命した事務所の長に対して提案や意見具申を行うことになる。そして、首長は、それが、自治体全体にかかる案件であるような場合を除き、地域住民の総意として、できる限り行政に反映させていくことが必要であるが、その一方で、住民にとっては、自分たちの総意が行政施策に反映されるしくみが提示されなくては、住民自治を実感することができないため、地域自治組織の意義が薄れてしまうと感じるのではないだろうか。

したがって、首長は、地域協議会からの意見具申や地域問題にかかる解決方針等の決定事項について、行政施策に反映させることを「自治基本条例」等に定め、明文化することによって、住民に示す必要があるであろう。

また、もうひとつの重要な首長の役割は、情報公開である。具体的には、自治体の持つあらゆる情報について、地域に対して簡易な手続きで公開することである。市民からの請求を待たずに、これまで以上に、積極的に広く政策・予算・財政・改革などに関わる情報を市民に提供することである。そうしなければ、住民の地域の問題に対する施策等の決定や協力体制、コスト意識などは醸成されるは

ずはなく、また、首長のそうした姿勢が、住民の自治意識を高揚させ、行政との協働を実現することにつながるものと期待できるからである。

そして、首長は、住民の積極的な自治への参加を求めて地域自治組織を導入するのであるから、そのしくみについて住民に提案したうえで、例えば住民の意向調査等を行い、地域自治組織の導入の可否について、住民の意思確認を行うことが必要となってくるであろう。

(2) 議会との関わり

地域自治組織は、地域協議会を通じて地域の意思を集約し、それを自治体の政策に反映させるシステムであるのだから、八王子市民全体の民意を汲み上げ、合意を形成する議会との関係が重要になる。

そもそも、わが国のように間接二元代表制のもとで行われる地方自治において、地域協議会の意見を受け取るのは、首長だけに限る必要があるのだろうか。

地域の意思を行政に反映させるために、地域住民の代表機関である地域協議会を通じて、首長や事務所の長に対して地域の声を伝えることで、施策として行政に反映させることが、行政参加の一方式として認められるのなら、条例の制定や予算の執行等の議決等により、行政との間で緊張感を持ちながら、行政と協働して地方自治を担う役割を持つ議会に対しても、地域の声を反映させるしくみが検討されてよいはずである。

このように考えれば、地域協議会に議員が関わることは、地域の将来にとっても有効なことであるといえるし、議会は、地域住民の声を政治の場に反映させる手段として、地域協議会を有効に活用することを考えてもよいのではないだろうか。

現実的には、基礎自治体における議員の選出は、自治体全域を対象としているため、議員が特定の地域協議会に参加することは難しい。しかし、何らかの方法で地域協議会への議員の参加や関与の方策が必要になってくるであろう。そうなれば、これからの議会は、自治体全体に関わる問題のほか、地域の提案を自治体の基幹的な問題や緊急的な提案と

捉えたりすることで、必要な条例の制定や予算措置をはかることにその役割が変わっていくことになると考えられる。このように考えると、今後議会は、住民との協働型に転換していくことが必要といえ、その取り組みにより、議会の存在がさらに有効なものになると考えられる。

地域自治組織の導入は、地域の政治を住民側に大きくシフトさせる可能性を持っている。そのためにも、地域協議会が民意の代表として正統性を堅持していくことが重要であることは既に述べたが、そのうえで充実した住民自治を行うためには、議会が地域協議会に積極的に関わり、地域での議論を踏まえたうえで、議会において、本会議や委員会等のやり取りだけでなく、議員同士が地域の問題について議論することも必要であり、このことで、地方議会は活性化するのではないだろうか。

おわりに

地域が自己責任のもと自己決定をし、地域に根ざした地方自治を展開することが、地方分権の中で求められており、今後の八王子市にとっても不可欠なことであることは、いうまでもない。また、八王子市に既に現れている、地域の課題に取り組む住民の意欲の高まりや動きを行政や議会がどのように受け止め、それをより一層発展させていくことができるのかが、八王子市がこれからの都市間競争を乗り切っていくうえでも大きなキーポイントとなるだろう。

参考文献

- ・ 神山善光「八王子市における住民自治制度の構築について」八王子市都市政策研究会議『まちづくり研究はちおうじ』創刊号 21 頁、2004 年 3 月
- ・ 室井力編著『住民参加のシステム改革』森邊成一「自治体内分権、コミュニティと住民参加」、日本評論社
- ・ 公職研『地方自治職員研修』No.71「自治基本条例・参加条例の考え方・作り方」
- ・ 公職研『地方自治職員研修』No.74「住民参加の考え方・進め方」
- ・ 公職研『地方自治職員研修』2002 年 4 月

から 2005 年 3 月

- ・ 総務省ホームページ
(<http://www.soumu.go.jp/gapei/index.html>)
- ・ 八王子ゆめおり市民会議『八王子市基本構想・基本計画素案』、2002 年 9 月
- ・ 八王子市『統計八王子・平成 15 年版』
- ・ 総務省自治行政局『市町村合併関係資料』17 頁(平成 16 年 4 月)

(かみやま よしみつ・

市民部浅川地域事務所課長補佐兼主査)

(おざわ あつこ・生涯学習スポーツ部

生涯学習総務課課長補佐兼主査)

第2章 市民活動と行政の協働による新しい自治の創造に向けて

都市政策研究会議委員 新倉 栄一郎

はじめに

本論文は、地方分権の時代に求められる新しい自治の創造に向けて市民活動と行政の「協働」の可能性に着目した研究である。

1. 市民と行政の協働とはなにか？

論を進める前に、まず本論文において、「協働」とはどのような意味を持つ言葉として使用しているのか、基本的な言葉の定義をしておこう。更に詳しい定義付けは、本論の中で行うこととしたい。

本論文における「協働」の定義は、「市民と行政が共通の公益的な目的を共有しながら、目的達成のために何らかのかたちで力を合わせて働くこと」を意味するものとする。協働の形式、つまり、“ちからの合わせ方”や“働き方”、行政のパートナーとなる“市民”を誰とするかは、現段階では特に限定しない。市民が協働する動機付けが金銭的な利益であることも排除しないし、市民が株式会社の形態をとることも排除していない。

2. 今、なぜ市民と行政の協働が必要とされるのか？

(1) 「地方自治」を実現する住民の意識の醸成のために

現代は、地方分権の時代であり、2000年の地方分権一括法施行以来、各地域は国の下請けの地位を脱し、自らの力で地域づくり・地域運営を行うことを期待されている - 「地方自治」の時代である。地方自治は、地方自治体が、国の代わりとなり企画・立案し、地方を“治める”ことではなく、地域の住民が、自ら居住し、生活する場を運営することであるべきであり、地方自治体は、そのために住民がつくりあげた地域運営組織であるべきであろう。

しかし、現在の都市住民に自治体の構成員として、すでに“自治”を行っている、あるいは将来“自治”を行ってゆこうという意識があるだろうか。

部屋代を払って賃貸マンションに住むかのごとくに、税金を払って都市に住み、見返りに市民サービスを受取る。サービスに不満があれば、利用者として文句を言う。自治体サービスの受益者ではあるが、自治体の構成員であるという意識は、ほとんどない。そうした状態が、現在の平均的な都市住民の“自治”に関する意識の実態ではないのだろうか。

総理大臣を始め国土交通大臣、文部科学大臣等の国政レベルの政治家はテレビに出、新聞にも報道されるから、国民・市民は多少なりともその政策や、判断について関心を持ち、批判もする。しかし、普通は市長も助役も全国ネットのニュース番組に出ることはまず無い。ましてや、市役所の各部長など地方選挙でも対象にならないので存在することも意識せず、教育委員会もその存在くらいは知っていてもどのような組織か分からない。だから、市長も市議会も市役所も教育委員会も何をしようが、何をしなかりょうが、全く関知しない。正直なところそのような意識の状態ではなかりょうか。

参考として、八王子市における地方選挙の投票率を見てみよう。次ページの図表1のように市長選挙、市議会議員選挙ともに、昭和の末より、増減を繰り返しながら、確実に投票率を減少させてきている。これに対し、東京都選出の参議院議員選挙の投票率は図表2の通り、顕著な減少傾向を見せていない。勿論、選挙の投票率がそのまま、住民の自治意識を表している訳ではないであろう。しかし、意識の傾向を読むことはできるのではないか。よりマスコミの露出度の高い国政選挙は投票率が高く、際立った減少も見せていない。それに対し、地方選挙投票率は減少傾向を示しているのである。

図表1 八王子市選挙投票率

市長選挙投票率		市議会議員選挙投票率	
昭 63 年	49.72%	昭 62 年	57.88%
平 4 年	40.68%	平 3 年	52.00%
平 8 年	40.74%	平 7 年	47.89%
平 12 年	44.17%	平 11 年	50.75%
平 16 年	29.56%	平 15 年	46.36%

「統計八王子」(平成 13 年)ならびに八王子市ホームページより作成

図表2 参議院議員選挙投票率
(東京都選出)

平 4 年	平 7 年	平 10 年	平 13 年
46.51%	42.72%	58.06%	53.52%

「統計八王子」(平成 13 年)より作成

このような状態で、地方分権、地方自治が実現できるのでしょうか。住民の積極的な参加も、批判も受けない地方自治体が、分権の担い手として機能することは危ういであろう。住民が自治体の構成員であり、“市民”として自治に参加してゆく、ひとつの方策として、市民と行政の協働が考えられないだろうか。

住民が行政プロセスに参加をすることを通じて、自分達が自治の主体であることを認識する機会をつくるのである。観客として見る祭りとは、自分で山車を引いた祭りは、全く違うものとして感じられるものである。地方自治も協働のプロセスに参加することにより、より自分のものとしての意識を高めることができるのではなかろうか。

(2) 経済・社会構造の変化に対応した新しいコミュニティの実現のために

前項で、地方自治に対する市民の意識の低下の一証として地方選挙の投票率の低下を取り上げた。投票率の低下は、住民の生活様式の変化の結果であるとも言えないだろうか。

鉄道等の公共交通手段の発達・進歩により、人々の行動半径が大きくなった。それと並行的に日本の経済成長は、自家用車の普及をもたらした。住民に行動の自由をもたらした。他方、企業組織の成長によって、より多くの従業員をそれぞれの事業所に通勤させる必要が

生じた。嘗て農業や繊維産業を始めとした地域の産業で働き、その職場の周辺に居住していた人々は、より多くの所得を求めて土地から離れ、遠方に通勤するようになった。八王子市においても、住民の日常的な移動が市域を超えて広がっていったことが、図表3の残留人口比率の減少から確認できる。

図表3 八王子市の残留人口比率の変化

	常住人口 (夜間人口)	市内に留まる人口(残留人口)*	残留人口 / 常住人口
1955 年	148,131	131,937	89.1%
1975 年	322,580	258,823	80.2%
2000 年	535,473	401,311	74.9%

* 残留人口 = 常住人口 - 昼間流出人口

「統計八王子」(平成 15 年 / 1980 年)より作成

嘗て主婦は生活必需品の買い物を、毎日徒歩の圏内で、手に持ちきれぬ量だけ買い揃えていたのが、月に何度か車で遠方の品揃えの豊かで安価な量販店まで行って大量に買い入れることができるようになり、生鮮品も冷蔵庫の普及により、毎日買う必要がなくなりまとめ買いの対象になった。住民の生活圏が大きく拡大していったのである。それは同時に、同じ家族や同じ地域の住民の生活圏の重複する部分が減少することでもあった。

そして、人々が地域との繋がりを少なくすると共に日本はまた流動性の高い社会となった。親子何代にも渡って同じ地域に住み続けることが少なくなったのである。八王子も例外ではない。昔から八王子の中心部を形成し以前より稠密な人口を持っていた地域でも、住民は大きく入れ替わっている。八王子市の中心市街地指定を受けた地域にある町のうち、指定エリアが町の全域あるいは大部分である町の人口を平成元年から平成 16 年まで調べてみると、次ページの図表4のように大きく変動していることが分かる。この変動は中心市街地に存在していた商店街や伝統的地場産業が衰退し人口が大きく減少したのち、この地域が八王子駅から近い利点を生かしたマンションが多く建設され新しい人口流入が生じた結果と考えられる。

このような状態で、昔のような地域住民意識を共有することは難しいであろう。「埼玉都民」や「神奈川都民」のように、“八王子武蔵野市民”や、“八王子新宿副都心人”が増えたのである。

図表 4 八王子中心市街部の人口変動（人）

	平元年	平 5 年	平 10 年	平 16 年
横山町	944	944	830	1,677
八日町	514	530	529	1,270
明神町 3	895	718	833	1,287
子安町 1	3,134	2,911	2,762	3,183
子安町 4	1,487	1,391	1,254	1,199
東町	261	181	152	137
旭町	173	139	89	477
三崎町	349	278	324	391
中町	313	280	240	241
地域合計	8,070	7,372	7,013	9,862
(*)	(100)	(91)	(87)	(122)
八王子全	440,031	470,847	500,650	529,823
域(*)	(100)	(107)	(114)	(120)

* () 内は平成元年を 100 とする指数
「統計八王子」(1989 年、1992 年、平成 10 年)
ならびに八王子市ホームページより作成

更に、情報技術の発達は、住民の意識を地理的制約、時間的制約からも解放し始めた。インターネットに接続したパソコンの前には座れば一日 24 時間、即座に世界中の情報サイトに繋がり、世界中の人々とチャットを楽しむことができる。誰の手を煩わすこともなく、誰に知られることもなく、24 時間世界中をネットサーフィンできるのである。近所の商店街に行かなくても、南米ペルーの民芸品も、鹿児島のア焼酎もネットで買うことができるのである。

同じ八王子の町内に住んでいる住民同士であっても生活圏・生活様式・地元意識をほとんど共有しないような住民の多様化が進んでいるのである。結果的に地域のことに関心が薄くなり地方選挙の投票率が低下するのは当然であろう。

そのように多様化した住民を再び八王子市民として連携させるひとつの方策として、行政と市民活動の協働を進めることはできない

であろうか。最低限の連帯意識のないところに、自治の基礎となる相互理解と合意形成を行うのは困難であろう。同じ釜の飯ではないが、同じ活動をする仲間として、市民の連携を図り、連帯感を築く企てとしての協働である。協働のプロセスを通じて住民が、相互の連帯感を感じ、相互理解を高めることにより、以前の地縁的結びつきのうえに成り立っていたものに換わる新しい形のコミュニティをつくりだそうとする試みである。

(3) 行政の資源的制約を克服するために

前記の二項が住民側の事情・環境に関わる協働への理由付けであるとすれば、それに加えて、行政組織側からの協働に対する必要性もある。住民の多様化は、多様化した市民サービスへの需要をつくりだす。その多様化した需要に対応するだけでも大変困難であろうと思われる。現在の行政には、多様化した需要に対応するだけの人員が、人数でも、専門性の面でも不足していると思われるし、多様性に対応するような組織構造にもなっていない。

更に問題なのは、日本の人口構造が、急速に少子高齢化していることである。労働力人口が減少する一方で、高齢者が増加を続ける。より少ない働き手がより多くの高齢者を支えることが必要となる。しかも、従来であれば、高齢者の生活は家族や、地域のコミュニティが支えた部分が多かったが、将来に向かっては、少子化と地域地縁コミュニティの崩壊でそのような家族・地域の支えに大きな期待は持てず、行政に対する高齢者の生活サポートニーズはさらに増大するであろう。

このように市民サービスの需要はますます増大する一方で、それを実現するための資源たる税収の増加は低経済成長や労働人口の減少から期待できない。では、どうするのか？ ニーズに見合うだけの増税を行うことは、望み得ないことであろう。そうであれば、行政支出をとともわれない、あるいは行政支出の少ないサービス供給体制をつくらざるを得ないであろう。そこに行政と協働する市民活動に期待することはできないであろうか。市民自らが、自らの要求に対応する活動の一部を担おうという試みである。

市民が協働に参加するという事は、自らの要求により生じた市民サービスのニーズに対応することになり、市民サービスとして本当に必要とされるものとそうでないものとを再考する契機となる。そして本当に必要とされるサービスについては、いかにして効率的に必要とされるものを供給すべきなのかを考え、効率的に供給する体制をつくりあげる努力をする。またそう行政に働きかけることになろう。こうした市民の姿勢は、自治体を協働という学習の過程をつうじて、常により良い組織に発展する“ Learning Organization ”、「学習する組織」にしたいとの期待のあらわれである。

多様で高度な八王子市民のレベルを前提とすれば、協働を行うことにより、市民の間に存在する資源を有効に活用して、自治体の保有する資産を新たに増加させることなしに、より多様なサービスの供給を可能とする、自治体のスリム経営化も期待できるであろう。

以上の三項をまとめると、市民活動と行政との協働を通じて市民の自治意識を高め、自己決定と自己責任による参加型の地方自治行政を築き、本来の意味である自治を限られた資源の制約のもとで維持可能な形で実現しようというのが本論文の基本思想である。

3. 協働の実現のためのシステム設計をしてみよう

(1) システム設計の前提として必要なこと
前節で挙げた目的のために、行政の中に、プロではない市民をパートナーとして本当に稼働する協働システムをつくるためには、従来の行政の考え方を根本から変革する必要があるであろう。

(a) 新しい行政の効率性の基準：

前節で挙げたような複数の目的のために協働を進めるとすれば、それぞれの目的を包含した効率性は単一のものとはなり得ず、複数の基準を持った効率性のとらえ方が必要であろう。

従来の行政の効率性の基準から評価すれば、行政のプロが行うことが最善であろう。しかし、それでは協働のプロセスに参加すること

によって市民の自治意識を醸成し、あるいは連帯感・相互理解を高めたりすることには繋がらない。従来の基準から見れば、少なくとも短期的には効率が落ちることも、受け入れることが必要であろう。従来とは異なる基準をつくる必要がある。単なる予算執行の効率ではなく、より総合的かつ長期的視点に立った自治と市民生活の向上に資するような効率性の評価基準が必要とされるのである。

(b) 公平性の基準：

公平性についても同様である。地域の特異性・住民の多様性を考慮すれば、必ずしも市内全域に同じサービスを提供する必要性はない。また全地域に提供する必要のあるサービスも、地域と住民の特性に対応して、提供の仕方は異なっても良いはずである。

例えば若年層が多い地域と、住民が高齢化した地域では、当然要求されるサービスも異なるはずである。地域の発展してきた歴史の違いも、必要とするものを変えるであろう。

サービスの提供方法についても、携帯電話が小さな有効半径を持つ多数のアンテナを連ねることでより小さなコストと施設で大きなエリアを隙間なくカバーしているように、小さな範囲だけを対象とした協働によるサービスを連ねることで、結果的により少ないコストでより大きなベネフィット（利便）の総和を生むことも可能であろう。提供方法の工夫なしに、資源的制約のもとで期待された成果を上げることは困難であろう。

地域と住民の多様性を考慮しながらコストと成果を比較した、公平性を判断する視野を広げることが必要となろう。

(c) 正当性の基準：

協働のプロセスでは、従来の行政とは異なり、目的に対する達成度、成果を重視する基準が必要であろう。前例や、法律・規則のみに正当性の基準を求めているのは、市民の自由な創意や意気込みを活かすことができない。厳格な規定に従って、業務を行う忠実度が重要なのではなく、いかに目的を達成したかを重視すべきであろう。

また行政プロセスを熟知していない市民に、規定に厳密に従った詳細な記録を必要以上に求めることは無理があり、書類主義・形式主義は改める必要があるだろう。

(2) 協働のシステム設計

(a) 基本理念

協働は多数の特定目的を対象とした“プロジェクト”と呼ぶ個別の業務により成り立つことを想定した。例えば「小学校児童の基礎学力向上プロジェクト」とか「××地域公園の維持管理プロジェクト」などといった具合である。

これらプロジェクトを設計する基本理念として次の3点を設定したい。

- i 各プロジェクトの対象目的の限定
- ii ネットワークとモジュール化
- iii 地域からの開放

まず「i 各プロジェクトの対象目的の限定」であるが、これは各プロジェクトの対象目的を広げ過ぎると、協働に参加する市民が限定されてしまう危険を回避するためである。一般の市民の関心あること、興味の対象は限られたこと・地域である。その範囲のことであれば、協働に参加してみようという市民は多いのではないだろうか。たとえば自分が卒業した学校のことであれば、児童の学力向上プロジェクトにも興味をもって参加してもらえ可能性があるだろう。

次に「ii ネットワークとモジュール化」であるが、上記のように各プロジェクトの対象目的を限定するかわり、そのようなプロジェクトを多数繋ぎ合わせて、広い地域と目的をカバーしようという考えがネットワークである。そしてそれぞれのプロジェクトは、連携されているが、それぞれ別個のものであるので、不都合があれば、個別に代替プロジェクトに置き替えたり、あるいは抜き取ったりできるようにしようという考えがモジュール化である。ネットワークとモジュール化により失敗を恐れずに、果敢に新しい試みを行うことができるようになるであろう。また個々のプロジェクトの存続期間を短くすることが可能となるので、市民は関心のある期間プロジェクトに関わり、終了次第辞めて新しいメンバーと交代してゆくことで参加市民のすそ野の拡大が可能となり、全体として開放度の高いシステムをつくることができる。また、対象となる地域と、市民の多様性に対応するこ

とも繋がる。

プロジェクトは通常、類似の目的を持ちカバーする対象地域だけが異なるものなど複数のプロジェクトを集めユニットとして管理される。ただし、各プロジェクトを繋ぐ役目を担う部局に荷重が集中する可能性が高いので、ここに質量ともに十分な人員配置を行う必要があるだろう。

「iii 地域からの開放」については、各プロジェクトを担当する市民を、地域地縁組織のみに頼らない運営とすることである。市民一人一人の意識・生活様式・生活圏が多様化した現代では、居住する地域ごとに市民をまとめ、把握することが難しいのではないかと。同じ世帯のなかでも、父親・母親そして子供がそれぞれ全く異なった生活圏・帰属地域を持っていることのほうが、多いのではないだろうか。従って多様な市民一人一人を対象とするためには、地域のみならず、興味の対象や価値観ごとに市民一人一人に訴え、それぞれの個人の参加意識に基礎をおく組織をつくる必要があるだろう。

(b) 協働の参加者

協働に参加して、各プロジェクトの構成員となれる資格は、市内に住む全ての個人と、市内に存在する全ての企業・NPOを含む団体とすることを提案したい。八王子市に存在する全ての個人・団体に広く門戸を開き、より多くの可能性を残したいからである。八王子市民でなくとも、八王子の企業で働く人に協働に参加してもらうことは合理性があると考える。どこに住んでいるかよりも、協働に参加したいという動機を大切にしたいのである。

(c) プロジェクトを動かすメカニズム

各プロジェクトの参加者は行政の一部を担うことになるのであるから、当然それに対しては、何らかの対価を払うべきであり、無償のボランティアに頼るべきではないだろう。個人が協働に参加するか否か、はボランティア（自発的）な意思であるにしても、参加して結果を出す以上はそこから報酬を得ることは当然であると考えられる。そうすることにより、より専門性の高い参加者を得やすくなるであろうし、継続的な参加者を得ることもつながるであろう。多くのNPO組織が介護保険

制度により、報酬を得る手段を手にして、より強固な組織と永続的な活動を行えるようになったことを参考にしたい。善意のみに頼るのでは、協働に大きな広がりがないと考える。

4. 具体的な協働のイメージを描いてみよう

ここまでは、抽象的な議論であったので、具体的な例で協働のイメージを描いてみよう。例として「健康で活動的な中高年“ネオシニア”をつくる活動」というテーマを考えてみる。

(1) テーマに沿って具体的な政策目標と方策を形づくる

「健康で活動的な中高年“ネオシニア”をつくる活動」はいろいろな形をとり得るので、具体的な目標とそれを実現するための方策を検討した上でテーマをさらに絞り込むことが必要である。この過程は基本的に自治体サイドの作業となるであろう。ここでは、たとえば次のように設定されたとする。

- a. 医療保険費・老人医療費の増大を防ぐために、健康で活動的な中高年をつくる
- b. 教育・訓練を通じて、幼児・学童教育支援・保育支援ならびに外国人生活支援業務を行えるようなネオシニアを創出する
- c. 上記のような活動をすることにより、中高年に働く場とやりがいを提供して健康で活動的なネオシニアをつくる施策とする

政策目標と方策が設定されたら、それに対する予算シーリング(枠)と工程が決められる。予算シーリングは、同じ目標を行政が実現する場合に要すると予想される費用に難易度を考慮して、たとえば80%とか60%とかに設定されるべきであろう。

(2) 協働への転換プロセス

いよいよ協働プロセスの始まりである。協働の第一段階は、構想提案の募集・選定と、それを実現してゆく任にあたるコーディネーターの選定である。自治体は、設定された目標・施策を予算シーリング・工程の範囲内で具体策に実現する構想の提案と、その構想を

実行する段階のコーディネーターの募集を行う。この構想とコーディネーターはプロジェクト単位ではなく、プロジェクトの集合であるユニット単位で実施される。構想はいわば基本設計にあたるものであり、ここで予算シーリングが更に概算予算に限定される。自治体が構想とコーディネーターを選定した後は、コーディネーターが概算予算を使って採用された構想を実現するために、実務を推進する。ここからが、協働の市民側の活動となる。なおコーディネーターは業務量から考えると一個人ではなく、団体となるであろう。コーディネーターは、予算内で業務に応じた一定の報酬を受ける。

コーディネーターは、採用された構想に基づき地域特性を考慮し全体をいくつかのブロックに分け、それぞれのブロックで構想を実現する実施計画提案を募集する。ここでは、たとえば中心市街地を対象としたブロックと、大学を多数含むブロックでは、異なった計画提案を採用する可能性が高いかもしれない。

郊外地域のA大学、B大学、C大学を含むブロックでは三大学がコンソーシアム(連携)を組んで、ネオシニアの教育/資格認定試験/幼児・学童教育支援プログラムの作成並びに実施監督業務を請け負う計画を提案するかもしれない。一方、中心市街地ブロックでは、老人の自立支援NPO/育児支援NPO/地域PTAが連携して計画を提案することもあるだろう。実施計画は必要に応じ一部修正などを経たのち承認をされ実行予算が決定し、それぞれの計画を提案した組織により実施に移される。監督はコーディネーターの業務となる。

ネオシニアは、各地域で計画を承認された組織が実施するプログラムにより教育・訓練を受けたのち、資格検定に合格すれば、実際に幼児教育の支援や、学童教育の支援に携わり、業績の評価に応じ、一定の報酬を受けることになる。

所定の期間を終了した段階で、各ブロックの実績の評価を実施する。実績の評価方法は、コーディネーターが監査機構の承認のもと策定する。この評価も含めたプロジェクトの記録はデータベース化されて、以後の協働の参考に使われる。優れた実績を上げたプロジェ

クトは、更なる協働の発展のために、一般市民に公表される。

コーディネーターの業務全般についての監査は、事前に自治体が公募した市民により組織される市民の協働全般に対する監査機構が行う。

おわりに

八王子市においては、すでに市民企画事業補助金制度など協働のまち実現のために施策が実行されている。しかし、一般市民に市の意図するものが、ひとつのメッセージとして明確に伝えられていない。いま必要なことは、地方分権時代にふさわしい将来のあるべき社会・地方自治の姿を思い抱き、そのグランドデザインを持って、それに向けて様々なしくみをつくりあげ、市民とともに育ててゆくことであろう。市民活動と行政の協働もその一環として取り組まれねばならない。単なる予算削減策や、他の自治体もやっているからといった時流に乗る施策であってはならない。

多様化した市民により構成されている現代社会である。自らの選択として自治やコミュニティと関わらない生き方を好む人もまた多いと思われる。そのような人々に自治への参加を強いるべきではないであろう。しかし、多くの住民を置き去りにしたまま本当に市民のものとしての自治が成り立つことが難しいこともまた真実であろう。いかに多くの市民を巻き込むことが可能な魅力あるしくみを、将来に向け有効な形でつくりだし運営することができるか、現代を生きる我々の責任を問われていると感じる。

参考文献

- ・ 今井照「市民参加の論点」公職研『地方自治職員研修』第36巻通巻505号(臨時増刊号74) 2003年11月
- ・ 岩崎恭典「都市内分権の現在・過去・未来」東京市政調査会『都市問題』第94巻第4号、2003年4月
- ・ 宇沢弘文・國則守生・内山勝久(編)『21世紀の年を考える』東京大学出版会、2003年6月
- ・ 延命敏勝「小さな自治への道程」東京市政

調査会『都市問題』第94巻第4号、2003年4月

- ・ 大石田久宗「住民参加の視点からコミュニティを考える」公職研『地方自治職員研修』第36巻通巻505号(臨時増刊号74) 2003年11月
- ・ 大森彌・卯月盛夫他『自立と協働によるまちづくり読本』ぎょうせい、2004年3月
- ・ 公職研『地方自治職員研修』第36巻通巻505号(臨時増刊号74) 2003年11月
- ・ 菅原順子「市民が担う新しい公共性」東京市政調査会『都市問題』第94巻第4号、2003年4月
- ・ 玉野和志「住民自治はいかにして可能か - コミュニティの実際から」都市問題研究会『都市問題研究』第52巻11号、2000年11月
- ・ 東京市政調査会『都市問題』第94巻第4号、2003年4月
- ・ 森岡賢治「「協働」による地域社会の可能性と展開 - 三重県における生活創造圏づくりの取り組み」都市問題研究会『都市問題研究』第52巻11号、2000年11月
- ・ 都市問題研究会『都市問題研究』第54巻7号、2002年7月
- ・ 豊川市ホームページ とよかわ市民活動活性化基本方針
<http://www.city.toyokawa.aichi.jp/tanto/saikatsu/s-sk1.html>
- ・ 北海道ホームページ 協働50 Q&A ハンドブック
<http://www.pref.hokkaido.jp/kseikatsu/ks-bssbk/kyodou50/kyodou50.htm>
- ・ 宮川公男・大守隆(編)『ソーシャル・キャピタル』東洋経済新報、2004年9月
- ・ 横浜市ホームページ 横浜市市民協働推進事業本部 市民活動推進委員会・意見具申
<http://www.city.yokohama.jp/me/shimin/tishin/np0/gusin3.htm>

(にいくら えいいちろう・市民公募委員)

第3章 シビック・エリア（行政区画）の再編と地域事務所の機能拡充

- 出先機関からシビック・センターへ -

都市政策研究会議委員 中川和郎
同 研究員 三上真史

はじめに

八王子市は、東は多摩ニュータウンから西は明治の森高尾国定公園と、東西 24.3km・南北 13.4 km に広がる東京都下最大の都市として、様々な“顔”を持つ地域を有している。それらの“顔”には、長い歴史の中で自然発生的に形成された数多くの村々の特色が刻まれている。八王子市に設置されている地域事務所も、合併される前の町村役場を基本としているものが多い。

明治及び昭和の大合併を経て、また第二次世界大戦後の高度経済成長を通して、八王子市も大きく発展した。特に公共交通網の整備は、生活圏や経済活動が広がり、中心市街地の位置と広がり大きく変えてきた。また、都市化の進展や社会経済の発展が、住民生活を一層多様なものとしている。こうした中で地域事務所という市民生活に最も近い行政機構にも、新しい機能や役割に変化が求められているのではないだろうか。

こうした問題意識から、本章は地域事務所に焦点を合わせ、その役割を再検討しようとするものである。具体的には「バス路線」と「乗降客数の多い駅」を検証し、人の流れの中心となる場所を地域の核と捉える。その核としての「地域事務所」は、市役所（本庁）まで出向かなくても済む程度の簡単な事務処理の場、いわゆる市役所（本庁）の窓口業務の延長という存在ではなく、市民参加の促進、市民ニーズの把握、コミュニティ事業の助言・支援等を行う、地区のネットワークセンターのような存在とする。そして、本市が2003（平成 15）年に策定した「八王子ゆめおりプラン」の中にある6地域という地域区分の考え方から離れ、上記の地域の核を中心とした生活圏を行政区画とし、現在の「地域事務所」から「シビック・センター」という名称のもとに、市民サービスを効率的に提供

することを目的とした仕組みを考えてみたい。

1. 「出先機関」からの脱却

基礎的自治体の出先機関である、「支所」及び「出張所」は地方自治法第 155 条に基づく地域行政機構である（注1）。これは「市民にとって身近な市役所」であり、言い換えれば、市役所の窓口業務の延長である。設置にあたっては、任意となっている。ただし、それらの設置や変更の際は、位置、名称、所管区域を条例で定めなければならない。

設置にあたっての時代的背景としては、日本全国各地で展開された 1955（昭和 30）年前後の合併による行政区域（市域）の拡大が挙げられる。つまり行政区域（市域）の拡大に伴うデメリットを、住民の利便と受益の均等という観点から支所・出張所によって解決しようとしてきたのである。その中心的な役割は、市民が市役所（本庁）まで出向かなくても済むことを目的とした事務処理であった。

しかし近年、住民生活の多様化とともに、地域（市民）自治の充実を図るべく、支所と出張所のあり方についての「都市内分権」が様々に論じられている。その中で支所と出張所の整備充実もまた再検討の対象となっている。「都市内分権」とは集権統合型自治体（本庁一括主義）から分権分散型自治体へ転換させることである。その目的は、歴史のかつ地域的な特性から自治体をいくつかの地域に区分して、それぞれの地域行政機構（支所・出張所）へ決定権限を移譲（分権）するとともに、市民の声を適切に吸い上げながら、地域に適合した施策を実現することである。

2. 八王子市の地域事務所の現状

（1）地域事務所への交通の利便性

八王子市では現在、本庁を含めた5つの地

域に分け、本庁と4つの事務所(拠点事務所)及びその事務所に属する2から3の事務所(非拠点事務所)という合計14の事務所、合わせて総計15ヶ所の事務所を開設している。

しかし、先にも述べたように各事務所の立地は、かつて合併前に存在した町・村役場を基本としているところが多く、現在の公共交通手段の実態が考慮されているとは言い難い。

下記に、各事務所へのアクセス方法、その際の所要時間と2003(平成15)年度の各事務所の取扱件数を示す。

(a) 各事務所へのアクセス方法と所要時間

図表1は、各事務所へのアクセス方法及び所要時間を示している。各事務所へのアクセスについては、不便なところが多く、逆に「利

便性の高い事務所」といえるのが南大沢事務所、北野事務所、八王子駅前事務所、由木東事務所である。しかし、由木東事務所については、多摩都市モノレール自体、立川 多摩センターを結ぶものであるため、八王子市民の利用は少ないと思われる。

(b) 取扱件数

図表2に各事務所の2003(平成15)年度の各種証明(住民票・戸籍謄抄本・各種税証明等)・住民異動届(転入・転出・転居等)・母子手帳の交付・戸籍届出(婚姻・出生等)・自動車臨時運行許可(仮ナンバー)・畜犬取扱件数の総数を示した。また、取り扱っていない業務もあるので、比較にはならないが、同じ市民部である市民課(本庁)の件数も参考までに示した。なお、含まれないのは、各種税証明及び畜犬取扱件数である。

図表1 各事務所へのアクセス方法と所要時間

地域	事務所名	路線	最寄駅	手段	時間(約)
浅川	浅川	JR・京王	高尾	徒歩	10分
	横山	JR	西八王子	徒歩	20分
				バス	6分
	館	京王	めじろ台	バス+徒歩	12分
JR		八王子(南口)	バス+徒歩	25分	
由木	由木	京王	南大沢	バス+徒歩	10分
			北野	バス+徒歩	21分
	由木東	多摩都市モノレール	大塚帝京大学	徒歩	8分
			松が谷	徒歩	5分
南大沢	京王	南大沢	徒歩	5分	
元八王子	元八王子	JR・京王	八王子・京王八王子	バス+徒歩	35分
			高尾	バス	20分
	恩方	JR・京王	高尾	バス+徒歩	25分
	川口	JR・京王	八王子・京王八王子	バス	40分
加住	JR・京王	八王子・京王八王子	バス+徒歩	31分	
北野	北野	京王	北野	徒歩	3分
	由井	京王	京王片倉	徒歩	10分
		JR	片倉	徒歩	15分
	石川	JR	小宮	徒歩	15分
JR・京王		八王子・京王八王子	バス+徒歩	19分	
	八王子駅前	JR・京王	八王子・京王八王子	徒歩	5分
参考	本庁	JR	西八王子	徒歩	15分
		JR・京王	八王子・京王八王子	バス	20分

図表 2

各事務所の取扱件数 2003(平成15)年度

事務所名	件数	事務所名	件数
浅川	16,469	川口	15,677
横山	42,447	加住	8,897
館	31,510	北野	47,354
由木	48,683	由井	25,184
由木東	23,045	石川	32,051
南大沢	62,102	八王子駅前	117,951
元八王子	41,143		
恩方	9,913	市民課	256,202

図表 2 から、人口や駅の乗降客数などによる要因も考えられるため、一概にはいえないが、好立地な事務所への利用者が多いのは確認できるのではないだろうか。取扱件数が多いのは、八王子駅前事務所、南大沢事務所、由木事務所、北野事務所の順で、由木事務所以外の事務所はいずれも駅より徒歩圏内の事務所である。由木事務所の取扱件数が多いのは、拠点事務所という性質上、戸籍届出等を取り扱っているためと思われる。また、由木地区には日常的にマイカーの利用が多いので、自動車での来庁者が多いのも要因ではないかと思われる。

(2) 地域事務所の取扱業務

下記に市民部事務所の分掌事務(抜粋)を記す。(八王子市組織規則第18条より)

事務所

浅川地域事務所、由木地域事務所、元八王子地域事務所、北野地域事務所及び八王子駅前事務所共通

- (1) 住民基本台帳の管理に関する事。
- (2) 印鑑登録の申請及び原票の管理に関する事。
- (3) 戸籍及び死産の届出に関する事。
- (4) 住民基本台帳、印鑑登録、戸籍、戸籍の附票、外国人登録等に係る証明等の交付に関する事。
- (5) 税務に係る次に掲げる証明書の交付に関する事。

ア 市都民税の課税及び非課税証明書

イ 土地及び家屋課税台帳(補充課税台帳に係るものを含む。)の登録事項証明書

ウ 市都民税、固定資産税、都市計画税及び軽自動車税の納税証明書

- (6) 埋葬及び火葬の許可に関する事。
- (7) 斎場施設の火葬室及び火葬に係る待合室の使用承認に関する事。
- (8) 国民健康保険、国民年金及び介護保険に係る届出及び証書の交付に関する事。
- (9) 母子健康手帳、老人保健法に基づく健康手帳及び老人医療証の交付に関する事。
- (10) 犬の登録及び注射済票の交付に関する事。
- (11) 市民集会所(事務所に併設するものをいう。)の管理に関する事。
- (12) 自動車臨時運行許可に関する事。

浅川地域事務所、由木地域事務所、元八王子地域事務所、北野地域事務所共通

八王子駅前事務所を除く

- (13) 戸籍の記録整備に関する事。
- (14) 戸籍の附票の作成に関する事。
- (15) 成年被後見人、被保佐人、破産者及び犯罪者の名簿の記録整備に関する事。
- (16) 身元及び身分の調査に関する事。
- (17) 人口動態調査に関する事。
- (18) 相続税法第58条の規定に基づく通知に関する事。
- (19) 福祉に関する申請の受付等に関する事。
- (20) 地域行政サービスその他の市長が必要と認めた事務に関する事。

以上が現在地域事務所で行っている業務の詳細である。住民基本台帳事務・戸籍事務以外の事務については、証明の交付・申請(受付)事務が主な内容であり、意思決定を要する事務、相談業務は少なく、本庁と市民を結ぶ経路機能的な業務が多い。

図表 2 の「各事務所の取扱件数」が示すと

おり、市民課の件数が圧倒的に多いのも、地域事務所の取扱業務との差異（できる事務とできない事務の存在）により、多少遠くとも本庁に行けば全ての事務ができると感じている市民が多いことの現われではないかと思われる。

3. 改善を要すると思われる点

(1) 地域事務所への交通の利便性

市民にとって身近であり、行きやすい場所にあること。例えば現在の由木東地域に住んでいる市民が本庁に行く場合、公共交通機関であるモノレールとJRを使用し立川経由で1時間近くかかってしまう。多摩市役所の方がはるかに近い。行政側にとっても、本庁から訪問等が出向く時に、時間的なロスが発生する。

(2) 取扱業務

本庁に比べると取扱業務の専門性が低いため、用件によっては本庁へ足を運ばざるを得ない。地域事務所には権限が無い業務が多いため、一部経由機関的存在となっている。金銭収納等の事務処理が複雑化している（各種税金・使用料の所管やシステムが異なるため）。地元市民のニーズの吸収ないし地元住民との話し合い、意見交換の場が十分ではなく、きめ細やかな市民サービスが徹底していない一面がある。

4. 市民の事務所のための解決策

(1) 地域事務所配置の再検討

各事務所の取扱件数をみてみると、駅に近く商業施設などが充実している好立地な事務所が多いことがわかる。現在の事務所で該当するのが、南大沢事務所、北野事務所、八王子駅前事務所である。やはり「駅に近い」ことや「商業施設の充実」という条件は、市民にとっては大きな魅力なのだろう。そこで、バス路線などの公共交通機関が集中している

駅、また、商業施設やレジャー施設が充実している駅を地域の「核」と捉え、生活圏内に存在することが望ましい地域事務所の配置を再検討する必要があると思われる。

また、「同じ生活圏」(行動範囲) = 「地域」と考え、その「地域」を「行政区画」(管轄)とし、八王子市における行政の民主的かつ能率的な運営を図り、市の進展を期するため、また、内部事務を円滑に行うために「行政区画」を設置する必要があるのではないかとと思われる。

(2) 地域事務所への都市内分権

人口 53 万人、面積 186 k m²の八王子市にとって、本庁を唯一の総合行政窓口と位置付けることは困難である。市民サービスを向上させていくには、市民に対しての身近な業務をできるだけ本庁から地域事務所に権限を移譲し、市民の意向を反映した施策を実現できる組織を構築していくことである。そして、地域事務所は、行政区画ごとに設置し、市民生活に密着したサービスを提供していく。

以上のことを踏まえて、地域事務所のあり方を次の5点に留意して考えたい。

本庁窓口における機能を地域事務所へ。地域団体の指導育成・連絡調整の役割を果たすよう整備する。地域事務所は市民のニーズに対処する役目を遂行するには格好の場である。情報収集を中心に地域単位のまちづくりを推進する。地域事務所は、地域の市民生活に最も身近な施設であるだけに、地域の情報を収集することが比較的容易であり、地域単位のまちづくりを推進する原動力となるべきである。文化行政の諸行事を住民の交流の場として開催する。

行政に対する市民の苦情・要望・相談等に即応できるような体制を整備する。これまでの本庁への連絡・橋渡し役という現状を改め、地域の信頼を得るための仕組みをつくりあげていく。

5. 新たなシビック・エリアの設定

- 新たな行政区画の考え方と根拠 -

公共交通手段（乗降客数の多い駅・バス路線の集中場所）や商業施設の充実している場所は、市民にとって足の運びやすいところ・出かけたいたるところであり、「市民の市役所」はまずこうしたことを踏まえて便利な場所に設置される必要がある。このことは、地方自治法第4条第2項において「事務所の位置を定め又はこれを変更するに当たっては、住民の利用に最も便利であるように、交通の事情、他の官公署との関係等について適当な考慮を払わなければならない」（この場合は本庁であるが）としていることからいえることである。

以上のことから、下記の(a)(b)の結果を踏まえて、生活圏＝地域＝行政区画と考え、新たな行政区画を考えた。また、この新しい行政区画は、昨年の地方自治法改正によって導入された「地域自治区」を将来的に検討する際にもひとつの手掛かりとなろう。

(a) 八王子市内各駅の状況

2003（平成15）年度の八王子市内各駅の1日平均の乗降客数を図表3に示す。なお、図表3に無い駅は1万人以下である。

図表3 八王子市内各駅の1日平均の乗降客数

駅名	乗降人数	備考
八王子駅	81,204	
高尾駅	45,714	京王・JR合算
京王八王子駅	29,397	
西八王子駅	29,089	
南大沢駅	24,800	
八王子みなみ野駅	12,225	
京王堀之内駅	12,064	
北野駅	10,334	

2003（平成15）年度1日平均

2003（平成15）年度「統計八王子」より

(b) 八王子駅端末交通特性

1998（平成10）年度に現在の八王子市交通政策室が実施した「八王子駅端末交通特性」（路線バス、図表4）をみると、八王子駅・高尾駅にバス路線が集中しており、これら二つの駅を中心とした生活圏が存在することがうかがえる。北西部地域（川口・加住地区）は現本庁舎付近を經由しているバス路線が多く存在するので、現本庁舎を中心とした生活圏として考えられる。北東部地域（石川地区）

は八王子駅方面へのバス路線が存在することから八王子駅を中心とした生活圏とした。由木地域は、多摩センター駅、豊田駅方面へのバス路線の集中が多い。しかし、1998（平成10）年はまだ、南大沢駅のアウトレットモールや映画館は存在しておらず、南大沢事務所も開設されていない状況下での調査結果である。多摩ニュータウン地域は変化が激しい地域でもあるので、京王バスよりバスの路線図を取り寄せて調べたところ、明らかに南大沢駅を中心としたバス路線を展開しており、南大沢駅を中心とした生活圏が存在するといえるのではないかと。

これらのことをふまえて、新たなシビック・エリア（行政区画）を下記の4地域とした（詳しくは図表5参照）。

- 中央地域
- 南東部地域
- 南西部地域
- 北西部地域

6. シビック・センターの設置

今までの地域事務所のような、市民の便宜のために本庁まで出向かなくても済む程度の簡単な事務処理、いわゆる本庁の窓口の延長（末端行政機構）ではなく、また、住民自治の観点から、単なる出先機関ではない、常にきめ細かい市民参画を実現し、市民との協働による行政運営を展開できるように一定の権限を与え、市民参加の促進、市民ニーズの把握とその組織化といったような、市民の生活に密着したサービスを行う機関として、地域事務所に替わる「シビック・センター」とその地域内に出張所（図表5）を設置する。

また、現在の地域事務所における事務の大半が証明発行、金銭出納事務になっていることから、各行政区画にそのような簡易的な事務を行う出張所を、市民のサークル活動等の拠点になっている市民センター内等に設置する。ここで断っておきたいのが、行政区画を設けるのはあくまでも八王子市行政の民主的かつ能率的な運営を図り、市の進展を期するため、また、内部事務を円滑に行うためであるので、たとえ他の行政区画に住民登録して

いるものであっても、事務手続きを可能とする。要するに、本庁的機能をもったシビック・センターが八王子市内に4ヶ所存在すると考えればよい。

シビック・センターの具体的な役割については次節において検討することとする。

7. 八王子市が目指すシビック・センター

(1) シビック・センターの機能

シビック・センターの役割は、市の特定区域に限り、主として市民の便宜を図るために本庁に出向かなくても済むように、市民に対して行政上の利便と受益の均衡を図ることである。従って、子育て支援、福祉、生涯学習などの事務については、本庁からシビック・センターにできるだけ一定の権限を移譲させていくことが望まれる。すなわち、本庁は、総合計画や事業計画の策定、施策立案などの企画部門、予算編成、文書・例規事務、人事、契約事務などの管理・庶務部門などの業務を中心に担うこととなる。他方、シビック・センターの業務は、証明、受付、税金の賦課・納税、税務相談、子育て支援・福祉サービスの相談等、市民にとって身近な事務を行う。また、政策課題の発見・出発点となり、市民に対して説明責任を高めていくために、市民の要望、意見、苦情等を受け入れていく市民相談窓口を各シビック・センターに置く。そして、シビック・センターの市民相談窓口と本庁の所管課、健康福祉センターなどの出先機関が連携し、迅速に対応していくことが求められる。

また、シビック・センターと市民が協働して政策課題を発見していくためには、地域住民の活動を促していくことも重要である。近年、積極的な市民活動等が地域単位やテーマごとに盛んに行われるようになってきている。市民が自由に集まり活動でき、地域の市民生活、コミュニティに関する情報に接することができ、さらに、地域社会の課題や解決方法等のアイデアなどを交換できる場が整備されつつある。今後は、市民活動等の支援、一般住民へのすそ野の拡大を念頭に、生涯学習活動機能の充実を図り、地域課題に対して地域で対応できる仕組みをつくりあげていくことが求

められる。

シビック・センターの機能拡充を図りつつ、地域のニーズに即した施策を展開するためには、NPO法人、地縁組織やボランティア団体とのネットワーク化を図ることも重要である。まちづくり、福祉、教育や保育を含めた子育て支援など地域の様々な課題を、地域自治の多様な主体から吸い上げることにより、そうした主体の有する高い専門知識とノウハウを活かした、市民サービスを提供することができる。

以上のことを踏まえ、シビック・センターは、市民自らが地域社会を形成していく住民自治の拠点として、また市民に身近で重要な第一線機関という多機能型ワークステーションとして、さらに多様な住民参加組織を調整してまとめていく事務局としての機能を担っていくことを期待されているといってもよい。

(2) シビック・センターと行政需要

シビック・センターは、市民に対して多様な市民サービスを提供する機関でなくてはならない。そのためには、行政需要を幅広くキャッチし、施策、事業計画に反映させ、またはそれらを直接間接に充足する必要がある。

ここでいう市民は、八王子市内に住所を有する人だけではなく、市内の企業に勤めている者、市内の学校に在学中の者、またはボランティア活動などで関わっている者などをも含むものである。また、行政需要とは、市民が政治体系にその充足を期待するにもかかわらず、いまだ満たされていない効用をいい、政策決定機構の側で、政治体系が対応すべき行政需要として認定した行政ニーズとは異なるものである(注2)。

こうした行政需要を地域レベルで幅広く掘り起こしていくためには、本庁とシビック・センターとが対等の関係になることが先決であろう。そして、市民から幅広く行政需要を吸引し、質の高い市民サービスや施策に反映させていくために、PLAN(計画=政策形成(問題発見 課題設定 問題分析 政策立案)) DO(実行=政策執行) SEE(評価) フィードバック PLANという政策過程の中で(注3) 本庁とシビック・センターが協力していくことが重要である。この政

策形成の手法としては、八王子市の行政課題における基本方針のもと、施策、事業計画についての市民の要望や意見などを本庁の所管課がシビック・センターにヒアリングを通じて行う。そのためには、組織的分権モデルを活用し、組織内の事務分掌が重複または関連している作業集団（部及び課単位）が協力して公共政策をつくり上げ、組織全体の集団的決定過程を効果的に遂行していくことが求められる（注4）。

以上のことを踏まえるならば、シビック・センターを中心に市民との日常的な接触を緊密にし、市民相談窓口機能を充実させ、行政に対する市民の苦情、要望、相談等に即応できる体制を整備していくことである。そして、情報公開についても単なる結果だけでなく、施策、事業計画の形成過程について、できるだけ公開していくことが望まれる。

（3）シビック・センターが目指すべき方向性

（a）シビック・センターが責任を持って行う範囲

シビック・センターが市民に対して責任ある市民サービスを提供していくには、市民の日常生活に密着した市民サービスの提供、市民サービスの総合窓口化、市民への説明責任を果たすことである。

まず、市民の日常生活に密着した市民サービスを提供していくには、証明、受付、税金の賦課・納税、税務相談、子育て支援・福祉サービスの相談等をシビック・センターで行っていく必要がある。

次に、市民サービスの総合窓口化については、市民が何ヵ所かの窓口を歩くことなく、1ヵ所で様々な市民サービスを受けられる仕組みにしていくために、ワンストップサービスの導入を図っていく。

さらに、市民への説明責任を果たしていくには、市民サービスに対する市民の意向及び満足度について把握し、市民の多様化した行政需要に合わせたサービスを提供していくようにする。具体的には、シビック・センターに市民相談窓口を置き、施策の効果、行政の透明性、政策課題の発見・出発点となるようにしていく。これは、市民が市政に対して何

を求めているかを把握するだけでなく、市民の声をできるだけ市の施策、事業計画に反映させていくシステムにしていくことを意味する。また、行政資料コーナーを設置し、必要に応じて情報公開も行う。そのうえで、留意しなければならないことは、シビック・センターの市民相談窓口が本庁の所管課、健康福祉センターなどの他の出先機関と連携し、迅速に対応していくことである。

このように、シビック・センターが果たすべき役割は、市民の要望を継続的に把握し、窓口業務のワンストップサービス化などにより迅速性と利便性を高め、多様で的確な質の高い市民サービスを提供していくことにある。同時に、市民と行政の相互理解を深めていくために、市民の提案や意見を的確に把握し、基本方針、施策、事業計画に反映させていきながら、その一方で行政が自らの活動内容や政策の判断理由について、市民に対してわかりやすく説明する説明責任を果たしていくシステムづくりにあるのではないだろうか。

（b）住民が地域で責任を持って行うために - コミュニティ活動等を通じての生涯学習支援 -

2003（平成15）年3月に策定された「八王子ゆめおりプラン」では、市民と行政が相互理解を深め、対等な立場に立ち、それぞれの役割と責任でまちづくりを計画的に推進していくとしている。そのために必要な方法として、コミュニティ活動と生涯学習への支援が挙げられている。コミュニティ活動については、市民の個性や意思を尊重した共助社会を築くため、日常生活圏を住民自治の単位と位置付け、その基盤づくりを支援していくこととしている。また、生涯学習活動の支援については、誰もがいつでもどこでも楽しみや生きがいを持って暮らせるよう、生涯学習・生涯スポーツの場や機会の拡充につとめるとしたうえで、その学習効果を地域に活かせる仕組みづくりを推進していくとしている。

また、八王子市では、2004（平成16）年3月に環境問題について行政と市民・事業者との協働を目指す「八王子市環境基本計画」、誰もが多様に学び、豊かな文化を育むまちを目指す「八王子市生涯学習プラン（2004（平成16）年度～2009（平成20）年度）」を策定し

た。しかし、「第36回市政世論調査報告書(平成16年度)」では、市民が感じている市民協働の推進状況について、「そう思う」(3.6%)と「どちらかといえばそう思う」(14.4%)を合わせた割合は18.0%と少数であり、逆に「あまりそう思えない」(29.5%)と「思えない」(18.0%)を合わせた割合は47.5%であり、市民側からみて、行政と協働しているという意識が現時点では決して高くないことがわかる。その背景には、長い間、行政側のみで公の領域の業務を行っていたが、ある日から突然、協働でやろうといっても、市民側も行政側も具体的な行動をどうするかについて戸惑ってしまうことが考えられる。

このような協働の現状を前提とするならば、出先機関の新しいあり方としては、協働推進の一つの主体として市民相互の意見交流や協働を活発にしていけることが必要である。具体的には、シビック・センターがそのサブ組織としての出張所及び17館ある市民センターと連携しつつ、地域のコミュニティセンター的な役割を担い、市民が生きがいを持って市政に参画し、また地域活動に関心を持てるように、まちづくり講座、子育て支援などの講習会、「はちおうじ出前講座」(注5)を活用した勉強会、地域の歴史や環境学習活動などの展示会、スポーツ活動、レクリエーションなどの生涯学習活動の事業を開催し、住民同士または地域の団体同士などが交流し合う場にしていくことである。そのうえで、市民サービスについて行政でできる範囲と市民でできる範囲を確認し合い、協働していく。そのことにより、交流の場として活性化し、健全な地域コミュニティ形成の土壌づくりにもなる。例えば、商店街活性化を考える会や環境問題を考える会、登山、ハイキング、スポーツなどの趣味的な同好会などが、新しい地域コミュニティをつくるきっかけづくりをし、市民がキャリア型、余暇型、教養型など個人の適性に合った団体、サークルをみつけ、地域活動に生きがいを見出し、行政と協働できる基盤づくりをしていく。

また、八王子市環境基本計画では、地区ごとに環境市民会議を設けており、緑地保全、ゴミ減量化などの地域の環境問題を行政と協働していく機会がある。従って、環境市民会

議をシビック・センターごとに再編し、環境保全について市民と行政が協働で参画していく機会をつくることも一案である。そのことにより、地域が独自のまちづくりの文化を創造し、コミュニティ活動の活性化に結び付くことにもなる。

以上のことを踏まえて、シビック・センターは、地域資源を掘り起し、市民参画の土壌づくりをしていくために、NPO、ボランティア、サークルなどの団体の自主活動支援、生涯学習活動の支援をしていき、これらの団体と様々な分野において協働で事業を実施する機会を増やしていくことである。そして、このことにより市民が身近な地域活動をするきっかけとなり、行政と協働していくシステムづくりに寄与していくことにもつながる。

(4)シビック・センターの事務内容

シビック・センターの組織形態は、4つ(中央シビック・センター、南大沢シビック・センター、高尾シビック・センター、西八王子シビック・センター)とも、部長級の所長を置き、市民サービス課、市民相談窓口課、税務サービス課、子育て支援課、健康福祉サービス課、まちづくり調整課、地域協働推進課を設ける(図表6)。そして、従来の行政組織にみられがちな縦割り型の組織ではなく、市民サービスの向上を目指した横断的な組織にし、シビック・センター内の各課、本庁、他の出先機関との連携を密にした組織的分権モデル方式にしていく。

以上のように、シビック・センターでは、市民に身近で不可欠な市民サービスを提供してだけでなく、所在する地域の特性に合わせたサービスを提供していく(図表6)。そして、地域の特性に応じたサービスを行うことにより、効率的な行政組織となり、効果的な市民サービスを提供できる。

おわりに

本章では、「バス路線」と「乗降客数の多い駅」を検証し、人の流れの中心となる場所を地域の核と考え、行政機関をシビック・センターとした。さらに市民サービスにおけるワンストップサービスを拡充させていきながら、

市民と行政との協働の結節点であるシビック・センターの重要性について触れてきた。そして、シビック・センターは単なる「出先機関」ではなく、市政における民意の吸収、地域における社会的合意形成の場であり、多様な市民サービスを具体的に市民に提供する機能を有するものにしていかなければならない(注6)。そのためには、シビック・センターの組織が縦割り型ではなく、市民サービスの向上を目指した横断的な組織にしていくことが不可欠である。

行政運営が独自に自らの意思と責任で地域内の諸問題や諸課題を解決、処理していくために、市民に対して身近な事務を本庁からシビック・センターに移譲させていくうえで重要なことは、市民の声を反映しやすいユニットとして、シビック・センターが市民のニーズを把握し、政策課題の発見・出発点となり、その政策の効果に対する説明責任を果たしていくことである。

そのことにより、都市内分権が現実的なものとなり、市民サービスが向上し、効率的な行政運営を可能なものとし、八王子市独自の自治制度になるものとする。

注

- 1) 八王子市における「地域事務所」は、地方自治法第155条に基づく出先機関ではない。
- 2) 西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990年、129頁
- 3) 阿部孝夫『政策形成と地域経営』学陽書房、1998年、43頁 - 49頁
- 4) 組織的分権モデルについては、H・G・フレデリクソン著、中村陽一監訳『新しい行政学』中央大学出版部、1987年、120頁 - 126頁を参照した。
- 5) 「はちおうじ出前講座」は、職員が市民の主催する学習会に講師として出向き、生涯学習に対する支援と意識の向上を図るとともに、市政に対する理解を深めることを目的とした講座である。
- 6) 羽貝正美「地方政府の確立と基礎的自治体の政治的機能」八王子市都市政策研究会議『まちづくり研究はちおうじ』創刊号、2004年3月、11頁

参考文献

- ・ 大森彌「地域自治機関」の導入とその職員」『ガバナンス平成16年5月号』、2004年5月
- ・ 瀬沼克彰『生涯学習社会への接近 生涯学習と地域社会』大明堂、1991年
- ・ 西尾勝『行政学(新版)』有斐閣、2001年
- ・ (財)日本都市センター『分権型社会の都市行政と組織改革』1999年
- ・ 八王子市環境部環境政策課『八王子市環境基本計画 “未来へつづく、水とみどりにあふれた健康で心やすらぐまち”をめざして』2004年
- ・ 八王子市『市政世論調査報告書(第36回・平成16年)』2004年
- ・ 八王子市企画政策室『八王子ゆめおりプラン 八王子市基本構想・基本計画』2003年
- ・ 八王子市教育委員会生涯学習スポーツ部生涯学習総務課『八王子生涯学習プラン』2004年
- ・ 八王子市総合政策部広聴広報室(広報担当)『八王子市くらしの便利帳』2004年
- ・ 本田弘『都市行政の構造と管理』勁草書房、2003年
- ・ 松本英明『新地方自治法制度詳解』ぎょうせい、2000年

(なかがわ かずお・市民公募委員)

(みかみ まさふみ・市民部北野地域事務所)

図表5 新たなシビック・エリアとシビック・センター

シビック・エリア	シビック・センター	地域の核	交通事情	その他	人口(人)	面積(km ²)	出張所
中央地域	中央シビック・センター	八王子駅	石川方面より八王子駅へバス路線が集中している。横浜線・八高線の存在。	八王子市の中心市街地であり、商業・娯楽施設、飲食店が数多く存在している。	146,819	29.948	みなみ野出張所(八王子みなみ野駅付近へ新設) 石川出張所(石川市民センター内)
南東部地域	南大沢シビック・センター	南大沢駅	多摩ニュータウン通り・野猿街道を經由するバス路線・京王相模原線の存在。	アウトレットモール・映画館・大型小売店が充実。法務局の存在。	120,742	24.489	由木東出張所(由木東市民センター内) 由木出張所(由木市民センター内)
南西部地域	高尾シビック・センター	高尾駅	バス路線がめじろ台・高尾駅へ經由または集中している。中央線・京王高尾線の存在。	高尾山という観光資源の存在。	85,294	44.022	館出張所(館市民センター内) めじろ台出張所(めじろ台駅へ新設) 元八王子出張所(元八王子町に新設)
北西部地域	西八王子シビック・センター	現在の本庁	川口・加住方面よりバス路線が秋川街道・陣場街道を經由している。最寄駅の西八王子の乗降客数も八王子市内の駅で第4位である。	従前より「市役所」として市民より認知されている。	176,968	87.851	台町出張所(台町市民センター内) 長房出張所(長房市民センター内) 中野出張所(中野市民センター内) 川口出張所(川口市民センター内) 恩方出張所(恩方市民センター内) 加住出張所(加住市民センター内)

人口データは平成16年1月1日現在の住民基本台帳データである。

図表6 シビック・センターの分掌事務
シビック・センターで取り扱う共通の市民サービス

課名(仮称)	事務内容
市民サービス課	転入転出各種手続、住民票・印鑑登録・印鑑登録証明、母子手帳の交付、戸籍の届出・謄本・抄本発行、住居表示(住所の付定・変更・廃止、街区の変更・修正)、外国人登録(外国人の新規登録・切替・住所変更、外国人の印鑑登録、登録原票記載事項証明書の交付、印鑑登録証明書の交付)、老人医療証交付・再交付、介護保険証交付、飼い犬の登録、指定保養所利用受付、国民健康保健・国民年金・介護保険に係る届出及び証明、国民健康保険税の収納、住民税・固定資産税・都市計画税・軽自動車税などの税証明、固定資産の各種台帳の閲覧、原付の登録・廃車、公共施設の貸出し受付、市主催の公演事業のチケット販売
市民相談窓口課	市政に関する市民の要望・陳情・苦情等の処理及び連絡調整・その他の広聴、情報公開サービス(情報公開に係る請求書・個人情報開示及び訂正の請求等に係る請求書の受付、行政文書・個人情報の閲覧等の紹介・情報提供)、シビック・センターの行政資料コーナーの閲覧・コピーサービス
税務サービス課	税務相談、住民税の確定申告の受付、固定資産税・都市計画税の評価及び課税、市税の収納
子育て支援課	子育て支援に関する総合的な相談、乳幼児医療費助成の交付、児童扶養手当の新規申請、児童育成手当の新規申請、児童手当及び特別児童手当の申請・給付、一人親家庭医療助成費助成の新規申請及び交付、保育園入園に関する相談・受付、私立幼稚園の紹介及び園費の補助、就学援助に関する相談・受付、学校(市立小・中学校)選択・高尾山学園に関する相談、児童館・学童保育所の相談・紹介、奨学金の支給、入学資金の融資斡旋
健康福祉サービス課	福祉に関する申請の受付、介護保険・高齢者福祉サービスの相談、障害者(児)の生活の援助相談、介護サービス計画(ケアプラン)の相談及び作成、生活保護の相談・申請
まちづくり調整課	建築確認に関する事務(建築確認申請書等の受付及び確認済証等の交付、建築計画の確認及び中間・完了検査、違反建築物の調査・措置、建築の相談・助言、中高層建物紛争調整)、建築協定・緑地協定の相談、地区計画の策定、公園・街路樹の整備、公園の新設や改良における施策・事業計画の策定、生垣・屋上緑化助成、市道の整備、狭隘道路の整備、木造住宅耐震診断、住宅修築資金融資の斡旋
地域協働推進課	地域内市民組織との連絡・調整、町会・自治会との連絡調整、町会・自治会への助成事業、地域防災計画の策定、コミュニティ活動等を含めた市民に対する生涯学習支援、市民企画事業補助金交付事業の受付・審査、生涯学習活動に関する市内のNPO・ボランティア・大学などの教育活動の紹介、市民活動支援事業に関すること、ゴミの分別収集に関する推進・相談(ゴミの減量・リサイクルの推進)、環境市民会議に関する支援・助言、自転車駐輪場の新設・整備の策定、放置自転車・バイクの撤去・保管・処分、防犯パトロールの支援

事務内容欄に明朝体かつ斜体で表示されているのは、既に拠点事務所または事務所で取り扱われている事務である。

シビック・センターで取り扱う地域特性に応じた市民サービス

市民生活センター名(仮称)	課名(仮称)	事務内容
中央シビック・センター	市街地整備推進課	中心市街地活性化に関するまちづくりの策定、建築物に附属する屋外広告物の指導・助言
	経済振興課	消費者センターに関する業務(消費生活に関わる相談業務及び消費生活に関する講座や講習会の講座)、コミュニティビジネスの支援・助成
南大沢シビック・センター	ボランティア推進課	ボランティア活動の相談・情報提供・講座・体験学習
高尾シビック・センター	観光推進課	高尾山を中心とした観光振興事業
	獣害課	野生動物の駆除など
西八王子シビック・センター	農林業課	管轄内における農業委員会に関する事務(農地転用の届出など)、農林業の振興に関すること、農村環境改善センター(上川・恩方)の利用受付

第4章 指定都市制度を生かした分権都市づくり

- 政令指定都市移行・市町村合併と新行政区 -

都市政策研究会議研究員 渡辺 富士夫
野村 秀郎

はじめに

現在、地方では「平成の大合併」が強力に推進され、基礎自治体の再編が劇的に行われている。合併後の新市の名称をめぐる話題等が報道に取り上げられることも多く、全国的に大きな関心事となっている。合併まで円滑に進んだ枠組みもある一方で、法定合併協議会を設置しながらも最終的には合併を見送った枠組みもあり、あるべき姿・大きさの基礎自治体を模索し、地方は大きく激動している。

例えば、市町村合併が順調に進んだ岐阜県では、2003（平成15）年3月末時点で99あった市町村が、2005（平成17）年3月末までに47にまで再編された。その中には、東京都に匹敵する面積を有する巨大市まで誕生している（高山市）。また、ほぼ全ての市町村が法定合併協議会にまで進んだ愛媛県では、同じ間に70市町村が27にまで再編された。本年中には、さらに10市町が3市町に再編される見込みで、愛媛県の地図はほぼ全て書き換えられることになる。このように、地方では「平成の大合併」は大きな動きとして目に見え、住民は関心をもちざるを得ない状況である。

そのような現在進行形の自治体改革の中で、「補完性の原則」に基づいた基礎自治体の役割が重要視されているのは間違いのないところである。53万もの人口を誇る八王子市では、今のところ動きが皆無であるが、今後どのようにあるべきなのか。本章では、指定都市制度・市町村合併を視野に入れ、八王子市での「シビック・エリア」の構築について検討し、基礎自治体・八王子市のあるべき姿を探りたい。

1. 自立した基礎自治体の確立を目指して

(1) 補完性の原則

2000（平成12）年4月の「地方分権一括法」

の施行に伴い、従来の中央集権的な行政システムからの脱却を図り、地域づくり・地域財政における自己決定・自己責任を重視した、地方分権的なシステム構築の必要性が論じられている。

その主旨をより具現化するために、地域住民に最も近い存在である市町村、すなわち「基礎自治体」の強化・充実が望まれている。これは、少子・高齢社会へと変動する社会情勢を生き抜くために、同時に、個性豊かな地域社会を形成するために不可欠と言ってよい。

では、こうした基礎自治体の強化を図ろうとするとき、どのような原理を基礎に据えるべきであろうか。本章では「補完性の原則」に注目したい。

「補完性の原則」とは、行政の基本は基礎自治体であり、そこで実現できないことや広域的なことを都道府県（広域自治体）が担い、地方でできないことのみ国が行うというように、大きな単位が小さな単位を「補完」していく地方分権の行動原理である。これをより小さな方向から考えてみると、個人自らが実現できることは個人が行い、個人で不可能なことは家族が行い、家族で不可能なことは地域住民が行い、さらにその単位では不可能なことや非効率的なことを最も身近な行政である基礎自治体が担っているということもできる（注1）。

地域住民と行政が対等な関係の中で、それぞれができること・なすべきことを考え、地域のことは地域で考え、行政は行政でその活動の社会的意義を再確認しつつ、自己決定・自己責任を基本に活動していく。今求められている地方分権とは、そのようなみんなで進める地域づくりのしくみではないか。

(2) 分権改革と自治体の規模・能力

では、実際の状況はどうであろうか。分権改革の最近の動向をみておきたい。

今日の分権改革は国主導の強引な権限移譲の様相を呈し、「補完性の原則」が志向する住民主体の分権とは相反している感が強い。今後、分権の主体たる基礎自治体の行政施策に「補完性の原則」をどこまで応用できるか、新しい地域像をどのように描き、どのように作りあげていくかという点で、今まさに地域独自の知恵が求められているのである。

他方、基礎自治体が主体的に行政運営を担っていくためには、規模と体力のある自治体の方が有利である。ここでいう規模とは、その基礎自治体の人口・面積を指し、体力とは行財政力を指す。すなわち、ただ規模が大きだけでなく、それに見合った権限及び財源が必要になる。中でも財源の確保は、財政状況が逼迫している基礎自治体にとって最大の問題と言えよう。

この問題は、八王子市が直面する課題でもある。本市は、1997（平成9）年、東京都内で唯一中核市移行の名乗りをあげたが、数次に亙る東京都との折衝で、大きな壁となっていた財源問題を調整できず、2000（平成12）年2月の市議会定例会で中核市移行の凍結を表明した苦い経緯がある。仮に権限を国や都道府県から譲渡されたとしても、それに必要な財源がなければ行政サービスの低下を招くことになり、直接影響を受けるのは、誰でもないその基礎自治体に住む地域住民である。

今、地方自治体は、「三位一体の改革」といわれる税源移譲・補助金削減・交付税改革において、権限の移譲とそれに伴う財源の確保を国に対し求めている。補助金改革について地方六団体は、閣議決定に基づく政府の要請を受け、「国庫補助負担金に関する改革案」をまとめ、2004（平成16）年8月24日に政府に提出している。この改革案をもとに国と地方とで協議が重ねられたものの（同年9月14日以降）各省庁が内閣官房等に提出した代案の内容（同年10月28日）は、現行の国庫補助負担金を維持するゼロ回答、交付金化、補助率の引き下げという、地方の改革案とは程遠いものであった。

それでも国は、総務省を旗頭に合併特例債の発行等の優遇処置を取り、積極的な市町村合併政策を推し進めている。後に述べるが、この「平成の大合併」によって、2004（平成

16）年12月時点での基礎自治体数は3000を切るまでに至った。このように国は規模と体力ある基礎自治体を増やそうと懸命であるが、各省庁においては、補助金・交付金等の削減による税源移譲に関し、自らの権益を保守するため改革に難色を示しており、国が一体となって分権改革を推進しているようには到底思えない。

2004（平成16年）11月26日、政府・与党で合意された三位一体改革の全体像（最終案）が示されたが、全国知事会会長の梶原・岐阜県知事の「60点ぐらい。改革の精神が強く感じられず、先送りされたものも多いので、評価も先送りする」というコメントにみられるように、国からは地方が満足のいく回答を得られていない。

このように、地方制度全体の改革は今なお途上にある。しかしながら、今後、分権改革をさらに進める中で、「補完性の原則」という点から、自治体の「規模と体力」の充実を図ることがまず何よりも重要であるとすれば、現行の都市制度の枠の中で、その可能性を探ることもまた不可欠であろう。

こうした視点に立つと、国や都道府県との間に垂直的な問題を残しながらも、現行法上、基礎自治体としては最大の権限と財源を擁する「指定都市（注2）」が注目される。以下では、この指定都市制度に焦点を合わせ、その可能性や今後の課題、八王子市にとっての意義や合併を想定した場合の行政区のあり方について考察したい。

2. 指定都市制度の動向と制度活用の意義

（1）指定都市をめぐる最近の動き

大都市においては、人口や産業の集中に伴い、市民ニーズも高まり、また、質的にも高度で多種多様な行政サービスが必要となってくる。そのため、地方自治法その他の法令で、行政制度及び財政制度に一般とは異なる特例を定め、市民生活に関係の深い事務や権限を都道府県から大都市に移譲し、大都市行政の合理的・能率的な運営及び市民福祉の向上を図る目的で制定されたのが指定都市制度である。現在、札幌・仙台・さいたま・千葉・川崎・横浜・名古屋・京都・大阪・神戸・広島・

北九州・福岡の計 13 市が指定を受けている。

これまで、人口 100 万以上または近い将来これを見込める人口 80 万以上の市が指定されてきたが、市町村合併を進める国の方針により、2005（平成 17）年 3 月までに合併した自治体に限り、弾力的な指定を検討するという方針が出されている（注 3）。これにより、静岡市・清水市の合併で 2003（平成 15）年 4 月に誕生した（新）静岡市は、人口 70 万で指定都市の指定を受けることとなった（注 4）。この他にも、本年 3 月に 13 市町村の合併によ

り人口 78 万となった（新）新潟市をはじめ、浜松市周辺・堺市等で、合併型指定都市の誕生が見込まれている（注 5）。

ただし、人口要件だけでなく、大都市の経営に対応できる行財政能力や都市的形態・機能を備えていなければ、指定都市に移行できないことは言うまでもない。今後の市町村合併や道州制をめぐる議論の動きによっては、地方自治法に規定される人口 50 万以上で指定都市に移行可能になることも想定される。

ところで、現在既に指定を受けている 13

図表 1 指定都市等の人口及び県内人口占有率

2004年10月1日現在の推計人口

市名	人口 (人)	面積 (km ²)	行政区		所属県	県の人口 (人)	県の人口に 占める割合 (%)
			数	平均人口			
札幌市	1,860,379	1,121.12	10	186,038	北海道	5,675,509	32.78
仙台市	1,025,714	788.09	5	205,143	宮城県	2,370,985	43.26
さいたま市	1,065,198	168.33	9	118,355	埼玉県	7,063,942	15.08
千葉市	918,364	272.08	6	153,061	千葉県	6,047,388	15.19
川崎市	1,306,021	144.35	7	186,574	神奈川県	8,740,136	14.94
横浜市	3,555,473	434.98	18	197,526	神奈川県	8,740,136	40.68
名古屋市	2,202,111	326.45	16	137,632	愛知県	7,205,625	30.56
京都市	1,464,238	610.22	11	133,113	京都府	2,645,451	55.35
大阪市	2,633,685	221.96	24	109,737	大阪府	8,839,699	29.79
神戸市	1,519,878	551.40	9	168,875	兵庫県	5,591,881	27.18
広島市	1,144,433	742.02	8	143,054	広島県	2,879,313	39.75
北九州市	1,000,136	485.55	7	142,877	福岡県	5,059,670	19.77
福岡市	1,391,146	340.03	7	198,735	福岡県	5,059,670	27.49
指定都市計	21,086,776	6,206.58	137	-	-	-	-
13市平均	1,622,060	477.43	11	153,918	-	-	33.95
* 八王子市	553,462	186.31	7	79,066	東京都 (多摩地域)	12,451,966 4,034,975	4.44 13.72
* 八王子市 + 日野市	727,570	213.84	-	-	(多摩地域)	4,034,975	18.03
* 八王子市 + 多摩市	699,795	207.39	-	-	(多摩地域)	4,034,975	17.34
* 八王子市 + 日野市 + 多摩市	873,903	234.92	-	-	(多摩地域)	4,034,975	21.66
* 新・新潟市	782,991	649.95	7	111,856	新潟県	2,448,025	31.98
* 静岡市	702,499	1,374.05	3	234,166	静岡県	3,799,809	18.49
* 新・浜松市	802,875	1,511.17	7	114,696	静岡県	3,799,809	21.13
* 新・堺市	833,409	149.99	7	119,058	大阪府	8,839,699	9.43

* = 指定都市を目指す市・地域及び本章で提案する合併パターン

各市及び都道府県のホームページを参照した。

札幌市及び北海道の人口データは、住民基本台帳に基づく2004年9月末日現在

静岡市は2005年4月1日に指定都市に移行予定

新・新潟市 = 新潟地域合併協議会参加市町村及び新津市(2005年3月21日合併)

新・浜松市 = 天竜川・浜名湖地域合併協議会参加市町村(2005年7月1日合併予定)

新・堺市 = 堺市及び美原町(2005年2月1日合併)

市の人口を合わせると、2000 万を超えており、これは日本の人口の 6 分の 1 に相当する。言い方を変えれば、日本人の 6 人に 1 人は指定都市制度を適用された基礎自治体に居住しているわけである。元々は、特例的に制定された指定都市制度も、既に特例制度とは言い難い状況になっており、上述のとおり、さらに多くの指定都市の誕生が見込まれていることから、今後はより一般的な都市制度のひとつとして、さらに活用されていく可能性がある。

(2) 都市の肥大化

現在、全国には 700 を超える市があるが、その中で人口 50 万を超えているのはわずかに 25 市に過ぎない。地方において、50 万都市と言えば、各県において相当な人口占有率があり、圧倒的な存在感と影響力を持つ大都市と言えよう。

もちろん、八王子市も人口 50 万超を誇る大都市ではあるが、対都道府県人口比では、その値は 5 % にも満たない数値になってしまう。50 万都市であるにもかかわらず、この程度の値になってしまうのは、東京都には 23 区という日本最大の人口過密「都市」が存在するからである。しかし、これを多摩地域だけに絞って考えてみると、その値は 14% にまではねあがる。多摩「地域」とは言っても、人口だけでみれば 400 万を超えており、これは他道府県の中でみれば、人口の多いトップクラスの「県」とみなすこともできる(注 6)。

ここで、指定都市の対都道府県人口比をみると、地方では圧倒的な人口占有率を誇る指定都市も、人口が集中する首都圏では(横浜市を別にすれば)その値は 15% 前後になっている(図表 1)。その値が近いということから考えると、首都圏に属する八王子市も、首都圏内の指定都市と同様の問題を抱えていると言えるのではないかと。つまり、ひとつの都市自治体としては「既に肥大化している」ということである。端的に言うと、都市としての効率的な運営は難しい状況に陥っているということである。

指定都市制度はこのような問題を解決するために存在するのであるから、(特別 23 区という特殊性を排除したあとの)対都道府県人口占有率という点で、首都圏内の指定都市並

みである八王子市も、同じような問題を抱えている状況があるであろう、という逆からの推論である。

(3) 最適規模な行政経営体への再編分割

そこで、効率的な行政運営を目指して、最適規模な団体(行政経営体)への再編分割を検討する必要がある。その方法論は後述するが、ここではまず、行政経営体としての最適規模について考えてみたい。

様々な論文や資料では、13~17 万人といった数字を見ることが多い(注 7)。しかし、筆者は、行政運営に最適な人口規模として、それよりも一回り小さい規模を想定し、望ましい行政経営単位として、「数万人」という人口規模を提案したい。具体的な数字で言うならば、5~10 万人を考えている。ただし、人口の集中した首都圏では、その値が 12~13 万人程度にまで上がってしまうことはやむを得ないかもしれない。

しかし、現行の八王子市を単純に分割させてしまうと、都市としての基礎体力が落ちてしまう。そこで、50 万超の人口を抱える都市としてのダイナミズムを保持したまま、都市内分権を行う方法論として、指定都市の行政区制度を活用した再編分割を提言する。現行法上、最大の権限と財源を有する指定都市に移行し、かつ、その行政区制度を活用した都市内分権を目指すわけである(注 8)。つまり、母体としての八王子市の行政財政能力を高めながら、「シビック・エリア」としての行政区を構築し、最適規模な行政経営体を実現するのである。

(4) 行政区制度の限界点

しかしながら、現行の地方自治法下では、行政区という「区制(度)」はあるが、そこに「区政(治)」があると言えるのだろうか。現行法制度には、区政への限界点があると言わざるを得ない。

その中で最大のジレンマは、行政区の区長が市長によって事務吏員の中から指名されるということである。つまり、区民の公選によるのではない市の職員が、区運営のトップに立っているという点である。もちろん、問題は、区長が市の職員であるということではな

く、市の職員という立場、地方公務員という地位である。地方公務員は、地方公務員法で政治的な活動が制限されており、良い意味でイニシアティブを発揮した区政が担えないことになる。

そこで、既に川崎市長が提唱している「区担当助役制」の導入を実現し、各区で責任と自覚ある行政経営を行えるようにすることを提案したい。仮に、助役も市長が指名するにしても、任期のある特別職の助役であれば、独自の「区政」の展開が期待できるからである。さらに一步踏み込んで、区民から選ばれた人材を助役に任用する方法を取れば、より住民主体の自治に近づくと考えよう（注9）。

ただし、現行法下では、特別職の助役をそのまま区長にはできないため、事務吏員たる区長も存在せざるを得ず、区担当助役と区長とのバランス関係が難しいという問題は残る。根本的には、法制度を改正し、区長を事務吏員に限らないようにすべきである。

また、あくまでも都市内分権としての区であるので、母体としての市及び他の行政区と連携・協調しながら、行政運営を行っていく必要がある。その中で、都市内分権の拠点たる区の自治（区政）を目指していきたい。

3. 市町村合併 ～基礎自治体の再編～

（1）過去の市町村合併

さて、これまでは、現在の八王子市を前提として、指定都市制度の行政区を活用した都市内分権について検討してきた。本節以降では、合併をも視野に入れたときに、八王子市の規模と体力をいかに充実することができるのか、また、その上で都市内分権をどのように実現し得るのかについて考えてみたい。はじめに、これまでの合併の歴史を振り返ることとする。

市町村合併の歴史は、明治時代初期にまでさかのぼることができる。1867（慶応3）年の大政奉還からわずか4年後の1871（明治4）年、明治政府が行った「廃藩置県」により、地方は3府302県に再編された。藩主に代わり、府知事・県令が中央から派遣され、官吏による中央集権型行政システムが構築されていくことになる。

その後、1878（明治11）年に公布された「郡区町村編成法」により、府県の下に郡区と町村という二段階の自治制度が作られるが、100戸以下の非常に小さな自然発生的な町村が多く、その数7万1千余りの小規模町村が乱立していた。

1888（明治21）年、こうした状況を打開しようと、今日の地方自治法のルーツであり、近代的な地方自治制度の原型となる「市制町村制」が制定された。また、内務大臣訓令により、戸籍管理・小学校運営等を基礎にし、300～500戸を合併基準として全国的に町村合併を行った。これにより町村の数は1万6千弱にまで整理・統合される（明治の大合併）。

戦後、1947（昭和22）年に現在の地方自治の基本となる「地方自治法」が施行され、新制中学校の設置管理や消防・保健衛生の事務等が市町村の事務とされたため、行政事務の効率化を図るため町村の合理化が進められた。1953（昭和28）年制定の「町村合併促進法」では、町村はおおむね8000人以上の住民を標準とし、さらに、1956（昭和31）年制定の「新市町村建設促進法」では、当時の市町村数を約3分の1に減少することを目途とし、実際に約9800の市町村がその目標数値に近い3900あまりに減少した（昭和の大合併）。

このように、市町村の数は、近代化当初の約7万から1950年代の3千数百へと、主として行政効率化を目的に大幅に減少してきたのである。

（2）平成の大合併

既に論じたとおり、2004（平成16）年12月末日現在、全国の市町村数は3000を割り、2927（市712・町1734・村481）となっている。1995（平成7）年に「市町村の合併の特例に関する法律」が改正されたことにより、平成に入って合併は急速に推し進められてきたが、その背景には明治・昭和の大合併のような行政事務の効率化のみならず、次に示すような複数の要因がある。

地方分権の推進

地方分権により、市町村では国への依存体質を改め、地域の問題は自らが責任をもって解決していくという「自己責任・自己決定の原則」に基づいた行財政の運営・管理が求め

られている。これを可能にする新しい体制の整備の一方法として、市町村合併が選択されているのである。しかし、分権改革により一定の権限移譲が行われたものの、それに見合うだけの税源等の移譲がなされていないため、財源の裏付けが不十分であるという問題も抱えている。

生産年齢人口の減少

国立社会保障・人口問題研究所が、2002(平成14)年1月に推計した将来推計人口によると、日本の総人口は2006(平成18)年にピークを迎え、その後は減少に転じると見込まれている。また、年齢別で見ると、2050(平成62)年には、生産年齢と呼ばれる15歳から64歳までの人口が現在より約40%減少し、逆に65歳以上の高齢人口が約60%増加すると予想されており、少子・高齢社会がさらに進む見込みである。こうした人口構成の変化に伴う労働力の減少によって、税収・社会保険・年金等の社会保障制度等への影響も懸念されている。

財政危機

国と地方を合わせた借金(長期債務残高)は、2003(平成15)年度末で約686兆円に達し、そのうち地方の借金は約199兆円と見込まれている。今後は地方交付税の減額や人口減少による税収の伸び悩みにより、国・地方の財政状況はさらに悪化することが予想される。今後も厳しい財政運営に直面していくことは避けられない。

国の姿勢

政府は、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」の中で「地方分権の推進、地方の再生・活性化を図るためには、住民に身近な自治体である市町村の行財政基盤を強化することが不可欠であり、市町村合併を引き続き強力に推進する」としており、国の施策として「市町村合併」を掲げている。

こうした背景の下、現在進められている「平成の大合併」は今後どこまで続くのだろうか。それは、八王子市には無関係なことなのであろうか。これまで、庁内及び議会において合併について取り上げられることはあったものの、市民をも含めた市全体で、合併について考える機会はあったのであろうか。

1917(大正6)年9月1日の市制施行以来

今日に至るまで、小宮町をはじめ周辺の9町村と合併し、面積186.31km²にまでその規模を拡大してきた八王子市内では、事実上、他市の区域と生活圏を共にしている地域もある。高倉町・高月町・鹿島等では、それぞれ隣接する日野市・あきる野市・多摩市と生活圏が一体化し、ボーダーレスな状況になっている。生活圏を共有する隣接市との合併は考えられないのであろうか。次節では八王子市の合併について検討してみたい。

4. 「新八王子市」考

(1) 都の市町村ゾーニング

2003(平成15)年3月、東京都(総務局行政部市町村課)が「東京の市町村合併」という冊子を発行している。多摩地域でこれまでに行われてきた市町村合併に関する歴史等の他に、2001(平成13)年1月に東京都が作成した「市町村のゾーニング」が掲出されている。このゾーニングについて確認しておきたい。

まず、広域的に地域的なつながりが認められる市町村同士のゾーニングとして「広域ゾーニング(6ゾーン)」が挙げられ、次いで、人口20万を目安に広域ゾーニングの6ゾーンをさらに細分化(2倍)したゾーニングとして「細分化ゾーニング(12ゾーン)」が挙げられている。そして、細分化ゾーニング(12ゾーン)から人口30万を超える八王子市と町田市を除いたゾーニングとして「細分化ゾーニング修正型(11ゾーン+現行2市)」が示され、全部で3パターンのゾーニング案が提案されている(図表2)。

八王子市に関しては、八王子市+日野市+多摩市+稲城市+町田市、八王子市+日野市、八王子市単独(既に人口30万超であるため)という3パターンが掲げられている。旧南多摩郡を中心に考えられたゾーニング案と言えよう。

(2) 具体的な合併案

以下では、都のゾーニング案を参考にしつつ、それを一部修正した案として、具体的な4つの合併案を提示してみたい。

図表2 東京都のつくった多摩地域ゾーニング

広域	細分化	関係市町村	広域			細分化		
			構成	人口(人)	面積(Km ²)	構成	人口(人)	面積(Km ²)
	1	武蔵野市、三鷹市	8市	1,149,351	115.45	2市	313,871	27.23
	2	府中市、小金井市				2市	354,690	40.67
	3	国分寺市、国立市				2市	189,063	19.63
	4	調布市、狛江市				2市	291,727	27.92
	5	小平市、東村山市、清瀬市、東久留米市	5市	704,454	76.59	4市	516,635	60.74
	6	西東京市(田無市、保谷市)				1市	187,819	15.85
	7	立川市、昭島市、東大和市、武蔵村山市	4市	427,112	70.62	4市	427,112	70.62
	8	八王子市、日野市	5市	1,354,502	324.51	2市	727,570	213.84
	9	町田市、多摩市、稲城市				3市	626,932	110.67
	10	青梅市、奥多摩町	3市2町	300,484	365.87	1市1町	149,265	328.89
	11	福生市、羽村市、瑞穂町				2市1町	151,219	36.98
	12	あきる野市、日の出町、檜原村	1市1町1村	99,072	206.84	1市1町1村	99,072	206.84
細分化修正型								
-	A	日野市、多摩市、稲城市	-	-	-	3市	396,032	66.58

2000年国勢調査に基づく2004年10月1日現在の推計人口による

(a) 八王子市 + 日野市

〔人口 73 万；面積 214 k m²〕

J R 中央線・京王線・国道 20 号・中央自動車道という交通動脈及び浅川という自然の流れによって、線としても緊密に繋がり、市境(面)も多く接する自治体同士の合併案である。高倉町・旭が丘付近では、街が完全に連たんしており、また、石川町・日野台付近では、同一の工場地帯を形成している。生活圏の一体化と街の融合度合いの高さの例は、枚挙に暇がない。

ややもすれば、人口比・面積比から考えて、日野市民の方々は「吸収」合併のようなイメージを持ってしまふかもしれない。しかし、日野市も十分な行財政能力を備えた、体力ある基礎自治体であるため、筆者は調和した合併が可能であると考え。少なくとも、小規模自治体が大都市に「飲み込まれる」ようなイメージの合併はあり得ない。

(b) 八王子市 + 多摩市

〔人口 70 万；面積 207 k m²〕

多摩ニュータウンのまちづくりを共に担っている自治体同士の合併である。とりわけ八王子市の由木地区は、多摩市とは完全に融合しており、生活圏の一体化が顕著に見て取れ

る。ここでのまちづくりをさらに一体的・総合的に進めていくためには、有効な合併であろう。

(c) 八王子市 + 日野市 + 多摩市

〔人口 87 万；面積 235 k m²〕

上述の二案を合体させた案である。日野市と多摩市も密接した関係にあるため、この三市での合併も考えられる。ただし、多摩市を中心に考えれば、稲城市を含んだ 4 市合併案も当然に出てくるであろう(人口 95 万；面積 253 k m²)。やや広域になってしまう危惧を感じるかもしれないが、全国的にみれば、面積 250 k m²前後では極めて小さな指定都市である。逆に、首都圏内の指定都市としては、スタンダードなサイズであるかもしれない。

(d) 八王子市 + あきる野市 (+ 福生市 + 昭島市・・・)

この案に関しては、複数のパターンがあり得るため、人口や面積までは示さないが、多摩川を越えた合併パターンも考えてみたい。多摩川という大きな線で分断されており、北多摩・西多摩・南多摩というように旧所属郡も異なるため、これまであまり考えられたことのない合併案と思われる。

しかし、これらの自治体が互いに密接な関

係にあることは事実である。例えば、八王子市の加住・川口地区の住民はあきる野市（秋川駅前）に日常行動（買い物等）に出かけることが多く、高月町は八王子市中心部とは加住丘陵で分断され、あきる野市との方が平坦に繋がっている。また、その加住丘陵の山々の地主には、あきる野市在住の方も多い。昭島市とは、JR八高線・国道16号等の幹線公共交通で繋がっており、小宮地区を中心に昭島方面に生活圏を有する人は多い。

もちろん、それだけの理由で合併できるわけではないが、案のひとつとして挙げておきたい。

（３）合併を視野に入れた新行政区割り案

これまでに示した合併案を考慮しつつ、八王子市の都市内分権の拠点たる行政区として、図表3のような区割り案を提案したい。これは、前述した最適規模な行政経営単位（数万人）も考慮した区割になっている。

また、この試案はあくまでも現行の八王子市の市域をベースにしたものではあるが、将来的に合併が実現した場合に、合併市の一部とさらに発展的な新区を作ることにもできるという考えに基づいている。というのは、市町村合併を行った場合、旧市域内ごとに区割りをするのではなく、新たに統合された新市域

の全体で市民生活に適合した区割り（シビック・エリア）を考えていくべきであると考えからである。

5．指定都市移行を目指した論議の場を

（１）中長期的な視点に立って

「平成の大合併」が進む中、これまでに一度だけ他自治体から八王子市に合併の要請があった。ただし、本格的な協議に進む前にこの可能性は消えている。実際問題としては、越県で非常に難しい合併パターンであったため、協議しても早晩難航したであろうし、合併そのものは不調和に終わったものと思われる。しかし、近未来の八王子市のあり方について、市民を含めた市全体で具体的に考え、議論し、動いてみる良い機会が失われたこと自体は悔やまれる。

筆者はここで、指定都市移行・市町村合併に関して、中長期的な視点に立って論議の場を作ることが重要である、ということを改めて強調したい。多摩地域では合併の動きが皆無に近いが、本当にそのまま良いのであろうか。地方では激変している「自治体再編」を、我々は傍観するような立場なのであろうか。

何が何でも合併を目指す、というのは誤っ

図表3 合併を視野に入れた八王子市行政区割り案

仮称区名	区役所位置	人口規模	区の範囲	地域特性・将来展望・その他
中央区 (八王子区)	八王子駅 北口	71,000	本庁管内のうち、浅川以北・ 緑町を除いた地域	主に中心市街地を対象とした区政
小宮区	大和田町	54,000	本庁管内のうち、浅川以北 かつ国道16号以西の地域及 び石川事務所管内	日野市と合併した場合、日野市の一部(旭ヶ丘・日野台・ 新町等)と新たに効率的な行政区を作ること考えられる
北区 (川口区)	中野町 (甲の原)	65,000	本庁管内のうち、浅川以北 かつ国道16号以東の地域及 び川口・加住事務所管内	農林業や自然保護を考えていく区政 あきる野市と合併した場合、高月町はあきる野市の一部 と新たに行政区を作ること考えられる
西区 (陣馬区)	四谷町 交差点付近	67,000	元八王子・恩方事務所管内	農林業や自然保護を考えていく区政 夕やけ小やけの里・陣馬高原を観光資源として活用する
高尾区	高尾駅	101,000	浅川・横山・館事務所管内 (大船町を除く)	高尾山の観光も視野に入れた区政
南区 (由井区)	八王子 みなみ野駅	77,000	北野・由井事務所管内及び 緑町・大船町	大船町は、今後「みなみ野」開発の一部に入ってくる地域 と考える
東区 (由木区)	南大沢駅	99,000	由木・由木東・南大沢事務所 管内	多摩市と合併した場合、鹿島・松が谷は多摩市の一部 (多摩センター駅周辺)と新しい行政区を作ること考える

た見解であるが、合併についての真剣な議論の場（複数市町村による研究会や任意協議会等）がなかったことは事実である。多摩地域の自治体も合併し、指定都市体制へ移行し、自治体としての基礎体力を強化するというのを考えてみても良いのではないだろうか。実際それに向かうべきか否かは、それから検証しても遅くはないであろう。拙稿がそのためのきっかけになれば幸いである。

（２）多摩地域のリーダーとして

特に、八王子市が合併のパートナーと考える市町村に、指定都市移行のメリットを伝えていくことは重要である。なぜならば、指定都市移行ということを念頭に置かならば、50万超の人口を誇る八王子市抜きではあり得ないからである。効率的で安定した地方自治の確立を目指していくためには、指定都市移行が大きな選択肢であることを、隣接自治体と共に考えていくことは必要である。

今後、道州制の導入も検討される等、自治体再編の動きはまだまだ大きな流れとして続くものと思われる。そうした中で、基礎体力・都市としての規模・財源・権限、全ての面で強化しておく必要がある。繰り返しになるが、現行法制度下で最大の権限と財源を有する基礎自治体が指定都市である。多摩地域のリーダーとして、八王子市はその制度を生かしたまちづくりを検討し、併せて「補完性の原則」をベースにした多摩地域の再構築（リストラクチャリング）も先導していくよう提言する。

おわりに

2003（平成15）年にさいたま市が指定都市に移行して以来、多くの市（地域）が指定都市に移行しようという動きを見せている。本年4月に移行が決定している静岡市をはじめ、（新）新潟市も2007（平成19）年前後にはその指定を受けるであろう。既述のとおり、他の多くの市（地域）でも指定都市移行を目指した動きがある。これらの市は、（合併を行う前は）八王子市と同程度の人口規模であるが、このような規模の都市自治体が指定都市に移行しようとするのはなぜなのであろうか。筆者の関心はそこから始まっている。

それは、「基礎体力の強化」と「都市内分権（シビック・エリアの構築）」という、一見相反する事象を同時に成立させることができるからではないだろうか。都市が肥大化すれば必ずと言ってよいほど起こる問題を、解消する手段を内包しているのが指定都市制度なのである。本来は、そのために作られたのがこの指定都市制度であるという逆からの見方が正論であろうが、いずれにせよ、現在の八王子市も既存の指定都市と同様の問題を抱えており、この課題を解消するひとつの手段として、「指定都市制度」があるのは間違いない。

今後もこの制度について研究を進め、他市の動向にも注目していきたい。

注

- 1) 「補完性の原則」については、第5章でも述べている。
- 2) 地方自治法上の「大都市に関する特例」では、単に「指定都市」とされているところであるが、中核市や特例市の制度が創設される以前は、政令で指定される都市制度が何種類もなかったため、同法第252条の19に規定される指定都市は、一般に「政令指定都市」と呼ばれていた。本稿では、同法のとおり「指定都市」の呼称を用いる。
- 3) 首相官邸市町村合併支援本部『市町村合併支援プラン』（2001（平成13）年8月30日）
- 4) 2005（平成17）年4月1日移行予定。
- 5) 現状では人口要件を満たさないものの、岐阜市・姫路市・岡山市等でも指定都市移行を目指した動きがある。
- 6) 47都道府県に当てはめてみると、人口は第10位に相当する。
- 7) 例えば、佐々木信夫『市町村合併』等。
- 8) 指定都市移行のメリット等については、『まちづくり研究はちおうじ』創刊号・都市体制編「政令指定都市～効果的な行政区を目指して～」を参照されたい。
- 9) ここで言う「助役」とは、地方自治法第161条に規定される市長の補助機関としての助役のことであり、地方自治法施行令第174条の43に規定される、事務吏員から選ばれる区助役のことではない。

参考文献

- ・ 木佐茂男、今川晃 『自治体の創造と市町村合併』(第一法規、2003年2月)
- ・ 佐々木信夫 『市町村合併』(ちくま新書、2002年7月)
- ・ 中西啓之 『増補新版・市町村合併 - まちの将来は住民がきめる』(自治体研究社、2004年4月)
- ・ 初村尤而 『政令指定都市・中核市と合併 - そのしくみ・実態・改革課題』(自治体研究社、2003年6月)
- ・ 『平成の市町村大合併・2004年度版』(国際地学協会、2004年5月)
- ・ 自治労連・地方自治問題研究機構HP
(<http://www.jilg.jp/iservice/is/no32.html>)

(わたなべ ふじお・
まちなみ整備部開発指導課)
(のむら ひでお・
まちなみ整備部市街地整備課)

第5章 地方主権をすすめるために

- 補完性の原則と広域連携 -

都市政策研究会議研究員 長谷川 仁
田 口 啓 明

はじめに

中央集権的な行政システムは明治維新や戦後の復興、高度経済成長期において地域間の格差の是正などに一定の役割を果たしてきた。しかし、自治体が地域の特色を活かしたまちづくりをするためには「地域の問題はできるだけ地域に近いところで解決する」ことが望ましい。中央から地方へ権限が移譲され、地方は処理する事務が増えるだけの地方分権から、さらに一步すすめて自治体が自己の責任において自らが主体となって意思決定できる地方主権へ行政システムを再構築する必要がある。国、広域自治体および基礎自治体の関係を再構築するにあたり「補完性（サブディアリティ）の原則」（注1）の考え方が注目されている。

「補完性の原則」は、個人や地域で解決できないことを、地域に最も身近な行政である基礎自治体（市町村）が担い、基礎自治体では実現不可能なことや広域的に処理すべきことを広域自治体（都道府県）が、広域自治体では難しいことを国が担うというように、大きな単位が小さな単位を補完していくものである。この用語が広く知られるようになったのは、マーストリヒト条約（注2）の前文に明記されたことによるものであるが、民族的、社会的に歴史を異にし、地方主義が強い欧州において古くからある概念で、カトリック神学の教義として成立したものであり、EU（ヨーロッパ連合）では集権的な超国家にならないようにするための歯止めの原理として導入されている。我が国においても地方（都道府県や市町村）がそれぞれの地域の独自性を保ちつつ、より大きな地域としての統一性を確保するために必要な社会原理といえる。

「補完性の原則」では、小さな単位で不可能もしくは非効率な場合、それを包括する大きな単位で問題解決にあたることになるが、

問題の解決手段としては、小さな単位が相互に協力する方法もある。徳川幕府の時代に米沢藩の財政再建で有名な上杉鷹山という藩主が藩運営の基本とした考え方に「自らできることは人に頼らず、互いに助け合ってできることはその中で行い、それでもだめなら藩が助けよう」というものがある。この「自助・互助・公助」の考え方は個人と藩（公）との関係を示したものであるが、個人を自治体に置き換えた場合、自治体間における互助（共助）の関係や自治体とそれを包括する組織の関係としても成立し得るのではないだろうか。ここでの互助（共助）とは、自治体の広域連携や市町村合併、道州制を指すことになる。

本章では「補完性の原則」の視点に立った基礎自治体と広域自治体の関係を八王子市と東京都の事務権限や財源の分配といった役割分担のあり方から検討し、また自治体間相互の協力関係を互助（共助）という観点から考えてみることにする。

1. 東京都の事務と大都市制度

基礎自治体と広域自治体はそれぞれが多くの事務を担っている。地方主権に根ざした「まちづくり」をするうえで、都と区市町村の役割分担を明確にしなければならない。そのためには、まず東京都がおこなっている事務について確認する。

（1）東京都の事務と事務移譲

都がおこなっている事務は図表1に整理されるように、法令に基づく都の事務、都と区市町村の共管事務、都の任意事務に分けられる。共管事務はさらに、都に義務付けがある事務、都と区市町村のどちらかが行わなければならない事務、都と区市町村の双方が独自の判断でできる事務に分類され、都の任意事務は、法令に基づく都事務や共管事務と密接

図表1 都の事務 第二次東京都地方分権推進計画より

法令に基づく都の事務（個別の法令で都が行う事務）	
都と区市町村の共管事務（個別の法令で都と区市町村のいずれも行える事務）	都に義務付けがある事務
	都と区市町村のどちらかが行わなければならない事務
	都と区市町村の双方が独自の判断でできる事務
都の任意事務（都の任意の判断により条例・規則等に基づき行う事務）	法令に基づく都事務や共管事務と密接な関連がある事務（上乘せ、拡大〔横だし〕）
	法令に基づく都事務や共管事務と密接な関連がない事務

図表2 個別法による権限移譲制度 第二次東京都地方分権推進計画より

特定行政庁（建築主事設置区市町村）となることによって都道府県の権限が移るもの	0（4）
保健所政令市の事務・権限	38
福祉事務所設置町村となることによって都道府県の権限が移るもの	0（6）
その他個別法による権限移譲制度	13（17）

図表3 条例による事務処理特例制度 第二次東京都地方分権推進計画より

中核市・特例市の事務権限		8	
中核市・特例市の権限とされたものを除く都の権限		11	
個別法の権限移譲制度に付加して、移譲する事務・権限	特定行政庁への権限移譲	現在建築主事設置区市の全部又は一部において処理している権限	12（19）
		新たに、建築主事設置区市町村に移譲を提案するもの	5
	保健所政令市等への権限移譲	現在特別区において処理しているもの	38
		新たに特別区又は保健所政令市に移譲を提案するもの	2
その他の政令で定める市への権限移譲を提案する事務		2	
事務処理特例条例の見直し		2	

な関連がある事務と関連がない事務に分けることができる。

東京都は新たな行政需要に対応するため、広域自治体として実施してきた従来の事務の一部を基礎自治体に事務・権限を移譲しようと動きはじめています。第二次都庁改革アクションプラン（2003（平成15）年11月）によると、「区市町村との役割分担の見直しをおこない積極的に事務・権限を移譲する」としている。具体的には第二次東京都地方分権推進計画（2000（平成12）年8月）のなかで事務・権限の移譲の手法として、中核市・特例市制度（地方自治法第252条の22および26の3）、個別法による権限移譲制度、条例による事務処理特例制度（地方自治法第252条の17の2）、規約による事務の委託制度（地方自治法第252条の14）の4つを示している。図表2および図表3の数値はこの計

画おける八王子市への事務・権限の移譲の数を示している（カッコ内は事務・権限の移譲の総数）。

個別法による権限移譲制度は「法令の中には、都道府県の事務と規定したものについて、該当する区市町村からの申出等に基づき、政令による区市町村の指定や都道府県知事との協議等の手続きを経て、都道府県の事務・権限の一部を区市町村へ移譲する制度を設けているものがある」とあるように中核市・特例市制度と同じく区市町村側から権限移譲を求めることが前提とされている。また、都による財政支援を必要に応じておこなうとされているが、財源措置は「地方交付税で対応する」となっている。しかし、財政支援が初期投資の必要となる場合といった経過措置に限定されるのであるならば、都内にある市の多くが地方交付税の不交付団体であるため、財

政に与える影響を考えた場合、事務・権限の移譲が市へのメリットとしては働きにくいと考えられる。一般的な考え方からすれば、都の法令事務の移譲における財源措置として間違いではないが、実質的な財源を伴わない事務・権限の移譲は単に事務・権限の押し付けと取られても仕方がないのではないだろうか。このことは、現在、中断している八王子市の中核市移行が検討された際の大きな論点でもあった。

(2) 中核市移行と経費の負担

八王子市の中核市移行については、市のホームページのなかで「市は、平成11年度まで中核市への早期移行に向けた取り組みを続けてきましたが、都・市ともに厳しい財政状況のなか、円滑な移行のための重要課題である移譲事務に係る経費の財政負担について、主に都の固有事務分について都との協議が調わず、現在、都・市間の協議は中断しています。こうした財政問題や、移行についての市民合意が必ずしも十分とはいえない現状などを勘案し、市では中核市移行を当面凍結することとしました。」とあるように中核市移行協議は中断したままである。中断の理由を具体的にあげれば、(八王子市)「法定事務の移譲における経費は引き受けるが、八王子市民も都民税を納税しているため、都単独事務および広域事務として都がおこなっている事務の経費は都が1/2引き受けるべきである」と(東京都)「事務・権限の移譲は単独事務などを含めて市に移譲するのであって、都の手を離れた以上、財政問題を含め継続または中止の判断は『手を上げた』市が独自に判断すべき」という双方の意見の溝を埋めることができなかつたということではないだろうか。

ここには「大都市特例制度が抱える事務事業の財源」と「移譲される事務事業における自己裁量の有無」という2つの問題がある。

最初の問題は中核市の場合、事務・権限の移譲による負担増に対する財政上の措置は普通交付税の中核市補正だけであり、政令指定都市のように地方税、地方譲与税・交付金の措置が無い場合、普通交付税の不交付団体であるならば、中核市移行による事務事業の増加に伴う財源措置は無いことになる。では、

大都市特例制度のなかでは、財政上の措置が講じられている政令指定都市の場合はどうであろうか。『政令指定都市・中核市と合併』(注3)のなかで堺市の財政シミュレーションに次のような記述がある。これによると「財政上の措置による歳入の増加分は基準財政収入額に算入されるため普通交付税が減額する。このため、政令指定都市移行による財政負担を基準財政需要額の範囲にまで抑える行政努力をおこなわない限り、逆に財政状況が悪化する」とある。つまり「大都市等の特例」において、移譲される事務事業に見合った財源が措置されていないのである。

2つ目の問題は、広域自治体や基礎自治体にとっては「どちらが実施主体であるか」という事が財源などを含めて極めて重要であるが、一般市民の立場からすれば事務事業が「実施されること」や「実施にかかる費用」のほうが、より重要となる。そのため実施主体が変更されたからといって事務事業を改廃することは容易ではない。結果的に市の創意工夫の余地が少なく、また財政的に保障されているわけでもないため、事務・権限を移譲されても自己決定、自己責任といった自律性を確保できないということになる。そういった意味において「事務事業を中止や縮小する権限」などの自己裁量権さえないのである。八王子市の中核市移行協議は「東京都の手厚い単独福祉政策」を改めて浮き彫りにしたかたちであるが、今後、協議をすすめるには「福祉の手厚さ」か「自己裁量」の二者択一ではなく第三の道を具体的に示す必要があるのではないだろうか。

2. 地方主権を確立するために

地方分権の進捗により基礎自治体の事務量は増加傾向にあるが、経済情勢は緩やかな回復傾向にあるものの税収の落ち込みにより財政はいまだ厳しい状況にある。財源を確保するためには歳入を増やす、歳出を減らす、行政の効率化の3通りしかない。の行政の効率化について各市町村とも、不要な事務事業の廃止・縮減、事務事業の見直しといった行財政改革に取り組んでいる。八王子市では八王子市行財政改革大綱のもと、財政白書

により市の財政実態を明らかにするとともに、「財政再建計画ステップ（平成11～13年度）」、「同ステップ（平成14～16年度）」を実施し着実な成果を収めている。平成17年度以降も新たな行政需要への対応を見据えた持続可能な行政運営をすすめていくため「八王子市中期財政計画（平成17～19年度）」を策定し更なる取り組みをおこなっているところである。ここでは、分権改革の進捗状況を確認し、多摩地域として分権をすすめるための財源について考えることとする。

（１）課税自主権

法定外目的税は課税の選択の幅を広げるものであり、また、住民にとって受益と負担の関係が明確となるものであるが、新税創設については、受益と負担を直結させるのであるならば負担金や分担金、課徴金、使用料などを十分に検討する必要がある。また自己決定・自己責任の原則からすれば安易に住民以外の外部者ないし投票権のない法人に対する課税をすべきではない。地方分権推進委員会の最終報告にも「自主課税の実施に当たって、対象を法人等に限定して負担を求めるという傾向には留意が必要であり、また、独自課税を検討する場合にも、負担の公平等の租税原則等との関係を十分に踏まえ、納税義務者等に対する十分な説明を行い、理解を得るように努める必要があることは言うまでもない」と記述されている。つまり、放置自転車税のような政策誘導を目的とした税の有効性はあるといえるが、零細課税や徴収コストなどの問題があるため、新税の創設による歳入確保は難しいといえる。八王子市においては、市税の徴収率アップといった公平性の確保が先決であることから、現在のところ財源となり得る段階までいっていない。しかし、地方分権推進委員会最終報告には次のような記述もある。「国・地方を通じ主要な税源は法定税目とされており、課税自主権の発揮のみで地方税源を量的に拡充することには限界もあるが、独自課税については、制度立案の過程で、納税者を含めた関係者の意見を聞き、受益と負担の関係をより意識する議論が行われるという意義も評価すべきである。地域の特色を踏まえた独自税源の充実が、地方公共団体の

行政運営に対する住民の参加と関心を呼び起こす契機ともなる側面を考えれば、地方独自税源開拓の意義は大きい」とあるように独自課税の議論の場は必要である。

（２）三位一体の改革

地方分権推進会議の「三位一体の改革についての意見」なかで、国と地方の役割分担の適正化に応じた税財源配分のあり方を見直し、地方財政の歳出規模と税収の規模との乖離を縮小させることを目的として、基幹税による8兆円程度の税源移譲と9兆円程度の国庫補助負担金の削減が打ち出された。期間として平成17年度から平成18年度までを第一期、平成19年度から平成21年度までを第二期として第一期は3兆円規模の国庫補助負担金の削減を予定しており、それと同規模の基幹税による税源移譲をおこなう。これを受けて全国知事会など地方6団体は3兆2000億の補助金削減案をまとめ、このまとめに対し政府・与党の示した補助金削減総額は、地方にとって使途が一部自由となる補助金の一種「交付金」化（6千億円）や事業の廃止（4千7百億円）を含め2兆8380億円となった。「三位一体の改革」における国と地方の対立の解消は、社会的に認めることができる最小限度（ナショナルミニマム）の捉え方と地方行政への不信感に端を発する受け皿論の問題に既得権が絡んでいるため容易にはすすまないであろう。

（３）多摩における地方分権推進基金の創設

東京都は、特別区において広域自治体と基礎自治体の両方の業務（大都市事務）をおこなっているため、都と区の財政調整機能として都区財政調整制度がある。この制度は、都と区だけではなく特別区内の財政調整機能の役割も果たしている。税源を一旦都の財政へ繰り入れた後、交付税と同じように区へ分配するもので、そのあり方として「大都市として一体性の確保を優先させるべき」か「基礎自治体として財政的な自主性を確保すべき」という議論があり、運用面では、「都が実施する大都市事務の範囲の明確化」や「都と区の協議のあり方」など多くの議論の余地があるものの、共通する行政課題における調整基

金としての機能は注目に値するものである。多摩地域の市町村は、既に独立した自治体として、それぞれの事務をおこなっており、全く同じシステムの導入が有効とは考えられないが、少なくとも比較的面積が狭小な自治体が多く、かつ地形も連たんしている多摩地域においては、共通の財源を確保し一体的に地方分権を推進にあたるのが有効な方策といえないだろうか。

(4) 自治体の行政区域を越えて

個人を自治体に置き換えた場合の「自助・互助・公助」の考え方における互助（他市との連携）を活用する方法はないだろうか。

多摩地域は都市の広域化により市街地が幾重にも連なり、また交通手段の発達によって、市民生活における各市の境界がそれほど重要ではなくなってきている。自治体にとっても、多様化する住民ニーズに対応するため既存の行政単位である市町村や都道府県という枠組みでは解決が困難な問題や非効率な問題が存在する。現在、電算システムなどリスクの分散を目的として他市との提携がおこなわれているが、各市でそれぞれおこなっている事務事業のなかに、政策的に特化させるものは別として、目的や地域ごとに連携しておこなうべき事務事業があるのではないか。

例えば規約による事務の委託制度がある。この制度は、地方自治体が、協議によって規約を定め、地方自治体の事務の一部を他の地方自治体に委託して行わせる制度（地方自治法第 252 条の 14）である。東京都の市町村の場合、市町村の事務事業とされている消防事業や水道事業を事業費の負担方法などの違いはあるものの（消防事業は稲城市と東久留米市を除く市町村が都へ負担金を払い東京消防庁へ委託、水道事業は昭島市、羽村市、三鷹市、武蔵野市および奥多摩町を除き東京都水道局に一元化）市町村から都へ委託している。これらの事務事業は参考にならないだろうか。共同処理について、ごみの問題を例にして考えてみることにする。

循環型社会の構築といった環境問題は、市や都のレベルだけで解決できる問題ではないが、清掃に関する事業は基礎自治体が担っている。ごみの処理は特別区の場合、都から区

へ移管された事業であるが、ごみを焼却処理するには一定規模の人口や環境への負荷を低減させる高度な処理技術が必要であり、また、最近では循環型社会を構築するために温水施設や発電設備などサーマルリサイクル（注 4）に関する設備といった要素も重要になってきている。このため施設を分散させるより一定の処理能力以上の規模に集積させたほうが効率的であり、かつ環境への負荷も小さいため、複数の市が連携して施設を運営している例は多い。しかし、一般的に複数の市が共同で事務処理をおこなう場合の問題点も多い。関係団体の連絡や利害関係の調整などに労力を要することや責任の所在があいまいになるなどの懸念があり、共同処理はすすんでいないのが現状である。

2004（平成 16）年 11 月に「広域連携サミット in 立川」（注 5）がおこなわれた。立川市長をはじめ、9 市の市長がごみと交通の問題について意見交換をおこなったものである。今後も、既存の行政区域を越えて広がる住民の生活圏に対応するために広域自治体との事務分担の見直しや市町村合併以外の問題解決の手段として、各市も既に模索を始めている事務事業の共同処理について検討をすすめる必要がある。

おわりに

地方主権が目指すものは、地域住民が自ら暮らすまちを、自己決定・自己責任のもとで自らの手でつくることにある。これを実現するためには「補完性の原則」のもと、住民にとって身近な問題は、最も身近な基礎自治体において処理されることが望ましい。そのため、権限、事務、財源が伴っていなければ真の地方主権は実現できない。

国と地方の役割分担の適正化と税財源配分の見直しは、税財源の確保というゼロ・サムゲーム（注 6）の様相を呈しており、国と地方、地方においても基礎自治体と広域自治体といった対立構造になりがちである。地域が発展していくためには競争と連携の双方が必要であり、当然のことながらそれぞれの基礎自治体は一層の行政事務の効率化を図らなければならないが、行政の枠組みを越えて地域

の問題を地域で解決するしくみと地域住民にとって最もかかわりの深い事務・権限と財源の関係がより明確になるしくみづくりが求められている。

注

- 1) サブシディアリティ (SUBSIDIARITY) 大きな組織の下位または地方組織が個別独自に機能を果たすことを許す原理、補足的機能限定原則、特に EC の活動事項を各国政府の主権的議決の及ばない補足的活動のみに限定するという概念「補完性の原則」については、第 4 章でも述べている。
- 2) マーストリヒト条約 1991(平成 3)年 12 月にマーストリヒトで開催されたヨーロッパ連合条約で 1992(平成 4)年 2 月に調印改正ローマ条約
- 3) 初村尤而『政令指定都市・中核市と合併』
- 4) サーマルは「熱の」などの意、廃棄物を回収して燃やし、これを熱エネルギー(発電や温水設備)として再利用すること。
- 5) 2004(平成 16)年 11 月 8 日 立川市、昭島市、小平市、日野市、国分寺市、国立市、福生市、東大和市、武蔵野市の各市長、講師 西尾隆(国際基督教大学教授)
- 6) ゲームの理論で、参加者それぞれの選択する行動が何であれ、各参加者の得失点の総和がゼロになるゲーム。

参考文献

- ・ 自治体学会編『2010 の自治体 危機脱出のシナリオを考える』年報自治体学題 15 号 良書普及会
- ・ 初村尤而『政令指定都市・中核市と合併 そのしくみ・実態・改革課題』自治体研究社
- ・ 鄭 小平『地域政策の理論と実践』大学教育出版
- ・ 四日市大学地域政策研究所教授 丸山康人 編著『自治・分権と市町村合併』イマジ出版
- ・ 第二次都庁改革アクションプラン 第二次東京都地方分権推進計画 東京都自治制度改革推進担当トップページ (<http://www.chijihon.metro.tokyo.jp/jiti/index.htm>) より

- ・ 三位一体の改革 地方分権推進会議 (<http://www8.cao.go.jp/bunken/index.html>) より 三位一体改革推進ネット (<http://www.bunken.nga.gr.jp/>) より
- ・ 上杉鷹山 上杉鷹山と江戸時代の「再建の達人」たち (<http://www.president.co.jp/pre/19980400/01.html>) より
- ・ 補完性の原則 自助・共助・公助 PHP 地域政策フォーラム・ダイジェスト (<http://research.php.co.jp/field/chiiki/forum.html>)

(はせがわ ひとし・
道路事業部計画課主査)
(たぐち ひろあき・
環境部戸吹不燃物処理センター)

おわりに

「ひらかれた自治」と相互補完のネットワーク化

都市政策研究会議座長 / しくみ部会長 羽 貝 正 美

導入部分で紹介したとおり、しくみ部会の5編の論文は、「自治をひらく」を共通テーマに、八王子市のこれからのまちづくりを考える作業の一環として考察を展開してきた。地域自治の新しいしくみづくり、社会的活動の担い手としての市民・企業と行政との協働、総合的な市民サービスを提供するとともに、市民や地域の声をくみあげる場として期待される「シビック・センター」とその地域単位たる「シビック・エリア」、より充実した住民自治を实践する単位としての「行政区」、また基礎自治体相互の、あるいは基礎自治体と広域自治体との相互補完性など、各論文の具体的課題は、「分権型社会」の創造が求められる今日、いずれも本市においておろそかにできない課題である。

ではこうした課題研究を通して改めて見えてきたことはどのようなことであろうか。「相互補完」という言葉をヒントに、さらなる課題をまとめておこう。

ひとつは「自治をひらく」、「自治がひらかれたものとなる」とはいかなることか、そのビジョンの明確化が不可欠ということである。ひとつの自立した自治体として、また自己決定・自己責任の主体として、本市の近未来の自治体像、市民社会像をどう描くのか。「市民主権」や「地域主権」といった言葉をさらにつきつめて考えていく必要がある。

より具体的に言えば、自治の担い手は誰かについて、その担うべき責任とともにさらに検討を重ねる必要がある。指摘するまでもなく、その担い手は行政だけではない。また議会だけでもない。同様に市民のみではその重責は担えない。つまり市民とその信託のもとにある行政と議会、市民と地方政府（都市政府）がそれぞれに責任を担い、かつ補完しあっているといってよい。但し、この3者の相互関係を理解する際に、「市民や地域から始

まる」という点が忘れられてはならないであろう。「市民」には、自治体に暮らし、働き、学ぶ人々すべて、市民活動の主体や自治会・町内会といった地縁組織、また企業が広く含まれるものと考えよう。「自治をひらく」条件として、市民の中での相互補完の充実とそのネットワークづくりも、今後の極めて重要な課題である。

今ひとつは、都市化が一段と進行し、市民の価値観が多様化する今日の社会状況において、市民や地域の声をくみあげ、必要な市民サービスを適切に提供するために最もふさわしい単位としくみはどのようなものか、ということである。この課題はさらに二つに分けて検討する必要がある。

第一は、複数の層からなる地域自治の単位をどのように整理し、また相互に結びつけていくかという課題である。松下圭一氏の表現を参考にしつつ整理すれば、地縁組織、小学校区、中学校区といった「コミュニティ」として捉えられる「地域社会単位」、さらに第三論文で扱われた「シビック・エリア」という「狭域社会単位」、そして市(基礎自治体)という「基礎社会単位」、これらの数層に区分する自治の単位についてそれぞれの役割やその合意形成の仕組みをいかに整え、また相互に補完しあう関係を築くのか。第一論文の主題である新たな地域自治組織としての地域協議会との役割分担もさらに検討する必要がある。

第二は行政機構・行政組織の側の課題である。本庁に集中する業務を地域の特性や需要を勘案しつつ、どのように「狭域社会単位」に分権していくことが望ましいのか。政策立案・執行を担う職員の能力を行政として最大限生かすという観点から、また地域の民意に応えるという観点から、「都市内分権」の検討が求められている。言いかえれば行政内部での相互補完のあり方が問われている。

以上のように今後の課題を整理するとき、「ひらかれた自治」の実現にはまだ多くの時間とエネルギーが必要となることが予想される。すでに指摘したとおり、自治の担い手はひとり行政あるいは議会のみではない。とすれば、その実現を考えていく作業それ自体を市民と共に担っていくことも欠かせない。ひとつひとつの言葉の意味を確認しつつ、この基礎的研究の成果を次なる課題の検討につなげたい。

(はがい まさみ・
東京都立大学大学院都市科学研究科教授)

はじめに

八王子の「顔」をつくる - 研究の概要 -

都市政策研究会議委員 / 政策部会長 前田 成 東

1. 独自政策の重要性

社会環境の急速な変化は、自治体が作成・実施する政策の内容に大きな影響をおよぼす。少子高齢化、国際化、高度情報化をはじめとする環境変化の度合いは地域によって異なっており、自治体はこれらの変化を的確に認知し、政策に反映させなければならない。同時に、分権時代においては、自治体が独自に政策を展開する領域が拡大している。

分権の流れについては、2000（平成12）年における地方分権一括法（地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律）の施行を大きな転換点として位置づけることが一般的であるが、このことは、国からの権限移譲という制度的な側面のみならず、自治体における独自政策への“動機づけ”を高めるものとも考えることもできよう。また、2001（平成13）年に発足した小泉純一郎内閣による「構造改革特区」（2002年）の制度（注1）も、特定の地域に対して国の規制を緩和するという分権的政策であり、多数の自治体が実際に申請を行っている。いまや、独自政策をめぐる自治体間競争の時代を迎えたといっても過言ではない。そして、このような時代においては、ある自治体の先進的な政策が他の自治体に波及するという指摘もなされている（注2）。それが事実であれば、政策をめぐる競争が全国的に展開されることによって、結果的に、自治体の政策は多様な領域でレベル・アップすることになる。八王子市都市政策研究会議は、このような独自政策を提案する一つの場として設置されたといえよう。

2. 研究の経緯

今回の研究「八王子の『顔』をつくる」は、八王子市における独自政策としての一つの提案である。ここで、本研究の経緯について述

べておきたい。昨年度（2003年度）は、「都市体制部会」および「都市政策部会」の二つの部会を設けて研究を行った。昨年度の「都市政策部会」においては、構成する委員および研究員がそれぞれ研究テーマを設定し、個別の研究にもとづく成果を論文の形式で公表した（注3）。今年度（2004年度）「都市政策部会」は「政策部会」として継承されたが、研究方法としては、個別研究から共同研究へと転換されることとなった。

共同研究のテーマ設定にあたっては、政策の実現可能性を念頭に置き、市長（最終的には市民）に対して提言が可能な内容とすること、総花的な内容とせず研究領域をある程度限定することによって視点を明確にすることなどを前提とした。議論の結果、“ネオシニアを核として八王子の「顔」をつくる”というテーマを設定するに至った。

このテーマについては、昨年度に萌芽的な研究がなされており（注4）、それを継承発展させたテーマであるということが出来る。八王子市を今後発展させるために、「八王子はこのようなまちである」というシンボリックな「顔」をつくり、その「顔」を柱として様々な中核的諸政策が展開されるという考え方である。そして、後述するように、今回この共同研究で「顔」として設定したのは、「ネオシニア」という世代である。

3. 研究の中核としてのネオシニア

八王子の「顔」をどのように設定するかについては、当然様々な考え方がある。都市のイメージであったり、市内のある地域であったり、基幹的な産業であったり、無数に考えられる。この共同研究では、ネオシニアという年齢層に焦点を合わせ、その世代をまちの「顔」にするという共通の理解から出発した。そして、ネオシニアを“対象とする”（政

策の客体)政策だけでなく、むしろネオシニアが“主人公”(政策の主体)となりうるような複数の政策領域を重点的にピックアップし、研究を進めることになった。

ここで、ネオシニアという用語について、説明する必要がある。詳細は、引き続き「序」を参照していただきたいが、この研究では以下のように定義している(一部、語句は変更している)。すなわち、「長い人生経験で蓄積した仕事や子育てなどの様々な能力を活かすことにより、さらに自分自身も人生に新たな価値を見いだしていく、新たな人生のステージへシフトしようとしている世代」であり、「年齢的には概ね50歳前後から70歳前後の元気な世代」として捉えている。この世代には、様々な知識、経験があり、まちづくりに関心を有する人たちが多く含まれている。また、すでに時間的に余裕があり、現在はそうでなくてもいずれは余裕ができることにより、すぐにでもまちづくりに参加可能な人たちが含まれているという側面もある。

しかしながら、従来の自治体はこのようなネオシニアを明確に意識し、積極的にまちづくりへの参加を促していたかという点、必ずしもそうではなからう。「八王子はネオシニアが元気にまちづくりを担っている」と市の内外から認識されるようなまちをつくる。これが今回の共同研究の出発点でもあり、中核をなしているのである。

4. 本研究の構成

ネオシニアを八王子の「顔」とする視点での共同研究であるが、もとより人的、時間的制約により網羅的な研究にはなっていないことをあらかじめお断りしておきたい。本研究の本論部分は、「序」および第1章から第6章によって構成されている。共同研究の形式をとっているが、執筆は章ごとに委員、研究員がそれぞれの責任で行っている。以下、本研究の概要を紹介しておきたい。

「序」は、本研究全体の総論部分に該当し、ネオシニアの意味を説明したうえで、まちづくりにおいてネオシニアが果たす役割の潜在性について論述している。

第1章では、「序」を受けて、ネオシニアの

潜在的なパワーを分析しながら、主として産業振興の側面での新しい政策を複数提案している。

第2章では、公共交通分野に焦点を合わせ、交通を核とした都市構造の転換、ネオシニアにとって利便性の高い交通機関などを提案している。

第3章では、生涯学習の推進に注目し、ネオシニアを市民活動の中心に据えた上で、その活動をより一層推進させるための提案を行っている。

第4章では、「育児は育自」という考え方にもとづき、子育ての主役としてネオシニアを位置づけ、子育てに参加するための様々な仕組みを提案している。

第5章では、ネオシニアが健康に敏感であるという特性に着目し、その健康づくりについて、自然をキー・ワードに、川との関わりと食の観点を中心に提案している。

第6章では、第5章とは対照的に山の魅力に焦点を合わせ、高尾山を中心とする豊かな八王子の自然の魅力をまちづくりに活かす方を提案している。

注

- 1) 構造改革特区は、2002年6月25日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」で提起され、これにもとづいて、同年12月18日に「構造改革特別区域法」が制定された。
- 2) たとえば、伊藤修一郎『自治体政策過程の動態』慶應義塾大学出版会、2002年を参照。
- 3) 八王子市都市政策研究会議『まちづくり研究はちおうじ』(創刊号)2004年を参照。
- 4) 太田國芳・菅野匡彦「“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～」同上、99-115頁。

参考文献(上記注の文献以外)

- ・ 八王子市『八王子ゆめおりプラン』2003年
- ・ 構造改革特別区域推進本部ホームページ(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/>)

(まえだ しげとう・
東海大学政治経済学部教授)

序 まちづくり新提案

- 未来標準はネオシニア -

都市政策研究会議研究員 太田 國 芳

1. まちを進化させよう。

- キーワードはネオシニア -

(1) 資源を生かした魅力あるまちの創造

ちょっと想像してみてください。都会の喧噪から八王子に帰った時「肩の力が抜け、ホッとした。」こんな感覚を感じたことはないだろうか。

「ゆめおりプラン」にうたわれているとおり、私たちのまち八王子は豊かな自然環境と調和した心安らぐまちである。これからも自然と共生したまちづくりを基本理念に踏まえながら、進めていくことが近未来、八王子のまちには必要である。

具体的には 2004 年 3 月多摩ビジョン 2020 研究会報告書「多摩ブランドの創造」(注1)の中に多摩のまちの望ましい姿として、一つの個別ブランド、未来に向けて「ほっとする街」が提案されている。

八王子には多摩地域の特性がすべて存在しているのである。先にも述べたとおり、豊かな自然と調和した都市空間はゆとりとぬくもりを与えてくれるのである。子ども・人間形成、高齢者の自己確認の場としてこの空間は、何物にも代えがたいほど貴重な空間といえる。

八王子の近未来はこうした地域に暮らす人々が積極的にまちづくりに参加し、その中から感受性や審美眼など形には表せない価値を発見する心を養い、そして地域のまちなみや景観への愛着を深めることができる、魅力あるまちづくりの条件を満たしている。

(2) 新たな方向へまちを変化させる。

近未来、都市間はさらに広域的連携を求められる。反面、個性としての競争はさらに激しさを増すだろう。その中で「選ばれ続けるまち」を築くには、まちのイメージを確立しスタイルとして定着させることが必要である。

近未来八王子の目指す「まち」とは、「ほっとするぬくもり」と「災害に対する強さ」を兼ね備えた、混合世代型タウンといえよう。何故なら社会が迎える急速な高齢化、さらに、平均寿命の延長は今までの社会のしくみを変化させる。その中で各世代が、個々に絆を深めつつ助け合い、さらにそこで生活をする人々がまちの中でふれ合える、新たな営みを創造できる空間こそが、未来が迎えるまちの標準スタイルなのだ。そしてその「核」に「人」を置き、その一人ひとりの人間性を尊重した地域社会を形成する。まさに人間尊重を軸としたまちへの進化である。

このように進化したまちの「核」となる主人公が「ネオシニア」なのである。

2. 「ネオシニア」がまちの「顔」になる

(1) ネオシニアとは

ネオシニアとはなんだろうか？

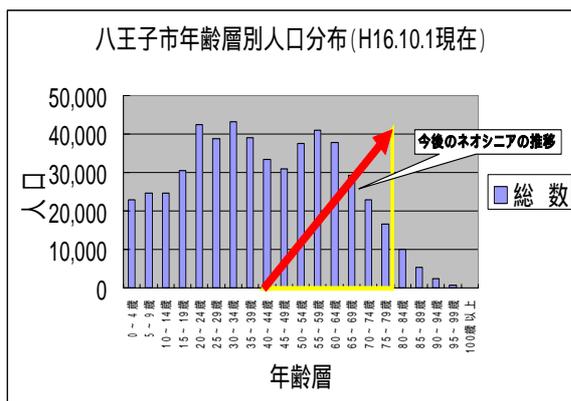
誰もが疑問に思うことだろう。これは、八王子市都市政策研究会議政策部会(以下「部会」という)が創り出した新語である(注2)。部会が提唱するネオシニア像とは、簡単にいえば「人生昇華世代」といえよう。

つまり、長い人生経験で、蓄積した仕事や子育て等の様々な能力を生かすことにより、更に自分自身も人生に新たな価値を見出していく、新たな人生のステージへシフトしようとしている世代。つまりこのカテゴリーは、年齢的には概ね 50 歳前後～70 歳前後の元気なエルダー(先輩)と考えていただきたい(図表1)。

現代社会において、人生には4つのステージがあると考えられている。1つ目が「成長期」、2つ目が「充実期」、3つ目が「成熟期」、そして4つ目が「完熟期」である。ネオシニアはちょうどこの第3ステージから第4ステージにあたる。

部会はこのネオシニアを人生シナリオ「起承転結」の「転章」と考えている。まさに人生の新たな章へ昇り、自分の華を咲かせる世代と考えているのである。加齢特性、社会システムと人生においてステージをシフトする時期が必ず来る。つまりネオシニアという時期は必ず誰もが迎える節目、避けては通れない、普遍的持続的要素を持った道標である。

図表 1 八王子のネオシニア人口分布



出所：八王子市ホームページより筆者が作成

過去に「人生 50 年」といわれた時代が長くあった。それはすべてをやり終えるということと、同時に寿命を意味していた言葉であった。今の時代、平均寿命も延び、定年を延ばしたとしても、サラリーマンであれば定年は必ずやってくる。こうした時代、定年を待っているのではなく、その前に蓄積したスキルを活かしたり、新しい分野に挑戦したりと「個」の意識は確実に変化している。

さらに社会のしくみも組織から「個」へと「個」が尊重され、「個」と「個」の絆が社会的軸になるのである。つまり、これからの時代に人生の無限の可能性を秘めている世代。まさにその主役こそがネオシニアと考えている。

(2) ネオシニアの魅力

- ネオシニアスタイル -

ネオシニアが持つ魅力的特性は、大きく 5 つ挙げられる。

- 時間的ゆとり：時間力
- 蓄積された経験、能力：労働力
- 資産力と消費力：経済力
- 社会参加意識：地域力

好奇心と向上心と元気：活接力

これらの特性は、未来のまちづくりの要素として大きな可能性を秘めている。ネオシニアのスタイルがまちの未来標準になる必然がここに見えてくる。

(3) ネオシニアがまちを進化する

部会の真の狙いは、先にも述べたとおり、これから増えるネオシニアをまちの「顔」にすることであり、「個」に蓄積されたアイデアと工夫を引き出し、やさしく今の姿を変化させることを可能にするを考える。ネオシニアはそんな潜在性と経験、知識を秘めている。さらに、現在のネオシニアは体力的にはまだまだ元気であるが、身体的な加齢は避けられない。それを考えればネオシニアにやさしいまちはずべての人にとってのやさしいまち、つまりネオシニアを主役とすることは、自然にユニバーサルデザインのまちが形成されることにつながると考えられる。

まちに新しい空気を呼び込むことで、まちに変化が生まれ新しい息吹を吹き込み、「まちを再び輝かせたい」それが近未来のまちの姿と考えている。

まちの進化とは、「決して大きな流れではなく、市民に身近で小さな自然の流れをつくることが重要であり、大切なのは確実なスタート」と考えている。

ネオシニアがまちの「主人公」になるということは、いい換えれば、市民はみな時代とともにドラマの主人公になるということである。「自分たちのまち」という意識でネオシニアが自分たちにできる範囲でスタートを切ることで、変化が生まれた時、ネオシニアの意識の成熟が生まれ、まちは進化を起こす。

いまや「人生 100 年」時代は現実になる日も近い、一世にして二代を生きる事ができることが当たり前の中がそこまで来ているのである。

八王子のかけがえのない自然、歴史、文化といった世界的資源を活かし、近未来多様化する生活像を満たす場としての景観を形成させることが、未来のまちの姿である。そのための主役となる人、それがネオシニア。

ネオシニアがまちの進化の命運を握っているのである。

このような前提に立ち次章以降、未来に向けて進化するまちのネオシニア政策を提言する。

注

- 1) 「多摩ビジョン 2020」とは、(財)東京市町村自治調査会において、多摩地域の 20 年後のあり方を研究、2020 年頃の多摩で実現してほしいモノ・コトを実現方策として「多摩ブランドの創造」を提言。その中に多摩の街のあり方の個別ブランドとしてゆとりあふれる“郊外”の「ほっとする街」の実現が提唱された。
- 2) 八王子市都市政策研究会議平成 16 年 3 月発行創刊号『まちづくり研究はちおうじ』都市政策編、「“顔”の見えるまちづくり」研究報告にて、第 6 章「活性化の成功要因を考える ～ターゲットはネオシニア！」の項でネオシニアという新語を発表。

(おおた くによし・
下水道部総務計画課主査)

第1章 新「はちおうじスタイル」始動。「主役」にネオシニアを

まちの「心」からの発信

都市政策研究会議研究員 太田 國 芳

はじめに

20XX年、世は確実にネオシニアに注目せざるを得ない状況が来る。そこで、本章では、まちの中心をネオシニアにシフトしたモデルについて考えてみたい。

1. ネオシニアシフト

現状とネオシニアが求めるもの

プロローグとしてネオシニアとまちの中心、中心市街地の役割に関する、以下2つの興味深いアンケートの結果に注目した。

(1) 分水嶺

- 外からの目 -

まずは、八王子の客観的現状イメージを分析する。(東京都が平成13年度に行った「繁華街利用実態調査報告書」より)

都民が最も利用する繁華街：「八王子駅周辺」3.9% (注1)

八王子市の商圈：内訳の71.0%が市内、ついで日野市が32.6%とほぼこの二市で占められている(注2)

評価項目別に見た繁華街比較：利便性・流行性・親密性・新奇性・買い物施設充実度等13項目で安全性以外最下位を示している。都内消費者から見た八王子の繁華街に対するイメージは厳しい。消費者のニーズが多様化する中で「足を運ぶ」に値する特化した価値がなければ現状は崩せない。しかし、悲観するのは早い。ここで把握しなければいけないのは、イメージに対する現状把握のみで、新しいイメージをつくり上げるには現状とのギャップが大きい方が効果は現れやすい。ネオシニアという新しい特化したイメージを発信するには好都合と考える。

(2) 分水嶺

- 内なる目 -

ここでは、ネオシニアがまちづくりに積極的に参加しているデータが読み取れるアンケートを示す。八王子市が平成15年度に実施した中心市街地の活性化に向け、中心市街地の個店強化・意欲的な商業者の発掘・公共的事業の評価と改善を目的に行った4つの調査結果である。

中心市街地における商業施設集積の実態調査

顧客満足度調査

移動態様調査

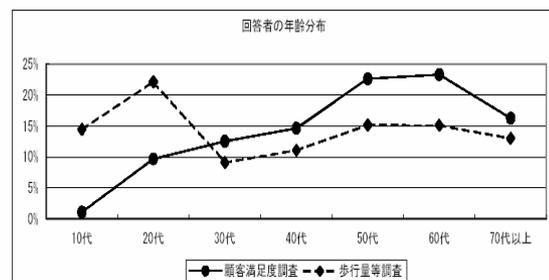
個店代表者に対するアンケート調査

であるが、単に中心市街地と商店との関係だけでなく、このアンケートからネオシニアの潜在的ニーズがうかがえる、興味深い結果が表れている。

今回のこの調査に対する回答者の年齢分布をみると、10代20代の若い世代がまちに多くいるにもかかわらず、回答率が極端に低く、50代以上の回答率がかなり高い傾向にある。これにより、ネオシニアがまちづくりに関心があると推測できる(図表1)。

図表1 八王子市中心市街地顧客満足度調査

回答者の年齢分布

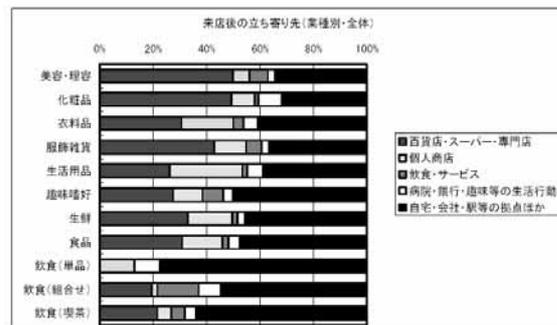
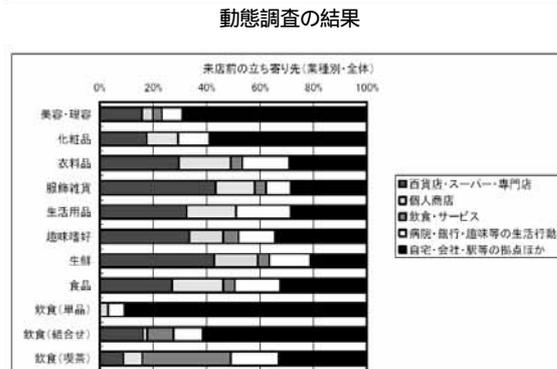
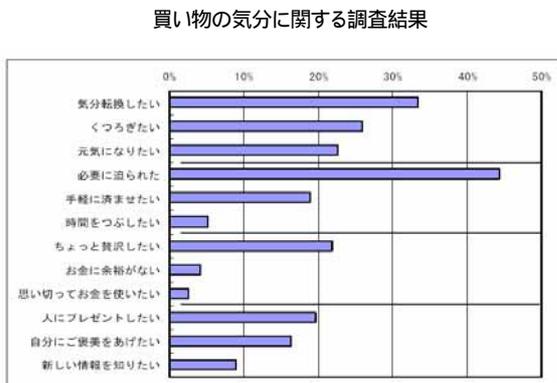


(八王子市ホームページより)

特に、中心市街地に立地する公共施設の側面からも意見を聞いた質問では、その回答者の多くはネオシニアの女性であり、今後のネオシニアを考える上で、この世代の女性のニーズを加味しなければ方向違いの投資になりかねない現実が浮かび上がってきたのである。

ネオシニアは蓄積した経験の中から信念を持ち、新しい自分をつくり上げるために、今までの疲れを癒そうとする反面、新しいものへの探究心が旺盛であり、収入にとらわれずに新たな交流の場を求める傾向にある(図表2)。ネオシニアは本物志向と遊び心を併せ持った元気世代であることが、改めてうかがえる。

図表2 八王子市中心市街地顧客満足度調査



(八王子市ホームページより)

(3) 分水嶺

- 新たな流れ -

2つのアンケートの結果から、八王子の新しいイメージをつくることは、新たな活性化の要因になる可能性がある。ネオシニアという元気世代を起因として、その他の世代を誘導する。そのうえで中心市街地というエリアは注目度が高い。

その第一として、ネオシニアに受け入れられるまちを検証する。

以下にそのニーズを示し、ここでは中心市街地にこだわらず、「まちの中心」(以下「心」(しん)とする)とした場合のシフト戦略として、ネオシニアに「たのしい、うれしい、やさしい: 3つのC(しい)」をキーワードとした方向性を示したい。

仲間づくり交流の場の提供: 心の癒し

世代を超えた連携: 新たな絆

ぬくもりと刺激: 安心感と好奇心

非日常的空間の演出の場: 心のときめき

価値観へのこだわり: 本物志向

ネオシニアにシフトしたまちを考える時、「成熟はしているが活気にかける」イメージを想像する人がいる。しかし、この世代のニーズを見る限り、その想像を打ち消さざるを得ない。元気世代の新たな交流と世代を超えた連携、ぬくもりと、ときめきある本物志向がネオシニアの持つ感性であり、この世代が主役になることでまちの新たな方向性も見えてくる。

八王子のまちは今、分水嶺に差しかかっており、ネオシニアが活躍する新たな流れに未来がかかっている。

2. 3C戦略: ネオシニアにたのしいまちを

- クロスウエーブ: 交流とふれあい -

ここでは、ネオシニアの仲間づくり交流の場を求めるニーズに応え「ネオシニアにたのしいまち」と題し、「交流」というキーワードを通じて示す。

(1) ネオシニアのための世界交流を

- ネオシニアサミット -

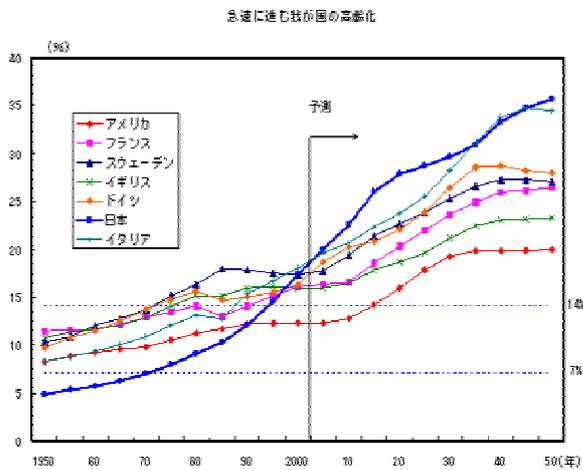
はちおうじのまちは歴史をたどれば、常に線結びつけた交通の結節点、要はクロスした要衝として栄えた地域特性を持っているのであ

る。この特性を今度はネオシニアの基地としてネオシニアのための結節点と位置づけ「心」でサミットを開催し、世界に先駆けるまちの発信地点と宣言したいのである。

2007年以降時代は少子高齢化、人口減少時代とまちのあり方を模索している(図表3)。はちおうじのまちのネオシニアが立ち上がり、世界で展開されている、少子高齢化対策を始めとする課題を「モデル研究」するのである。ネオシニアの過去に蓄積された経験と人脈をフルに活用し、新しい課題に向けての新たなネットワークづくりをおこなうのだ。これはネオシニアに課せられた使命で、ネオシニアが新たに負った責任だと認識し、社会貢献の一翼を担う意識をもち、新たな目標とネオシニアの存在感の植え付け、新たな世界標準を自分たちでつくり上げる気運を起こすことで、世界の中心としてのネットワーク交流をする場を提供する。

まさに、ネオシニアのための情報発信基地としてネオシニア社会のパイオニアに位置づけることを提言したい。

図表3 内閣府平成15年度年次経済財政報告



(備考) 国際連合『World Population Prospects 2002』、国立社会福祉・人口同僚研究所『日本の将来推計人口(平成14年1月推計)』、総務省『国勢調査』による。

(2) 暮らしの中の交流づくり
- 新しい家族 -

次に、より具体的に、身近な部分の交流の形を示す。ネオシニアの暮らし方、「棲家」の形である。「心」にはマンションが多い。既に利便性において、「心」のマンションは今後も需

要が高まる傾向にある。しかし、マンションというと、とかく交流という面では疎遠というイメージが多い。これからのネオシニアに特化した場合の「棲家」は、新たな交流の居住空間として存在させたい。このまちで暮らしてみたいような新たな居住空間と交流の形を今後の中心市街地のマンション建設のコンセプトとして提案する。

「コレクティブハウス」がそれである。共同居住型集合住宅または、別名「人生の後半を生活するための家」などという呼び方もされる。これは、女性の社会進出が顕著になったスウェーデンなどの北欧で1970年代から盛んに建設された住宅形態で、キッチンやダイニングなどの共用空間をつくり、住人が家事の一部を当番制で行うという、今までにない新しい住まいの形である。多世代混合型のネオシニアのまちを考えるにあたり、住まいのあり方は重要な位置を占める。特に、このコレクティブハウスは、生活様式の中で共有できる部分を集約し、もっと合理的に、経済的に変えていくことで、働ける世代の女性が仕事を続けるために、ネオシニアの特性と働く女性たちのニーズを組み合わせ、特に子育てしやすい環境を生み出すこともできる。

最近、日本でも「助け合うコミュニティ、新『ご近所』」として紹介されたものに、東京都荒川区の複合住宅「日暮里コミュニティ」がある。中でも、その2~3階部分「かんかん森」がコレクティブハウスになっている。まさに多世代居住で、各世代の特性で家事を自分でやるのは大変、病気や事故など「万が一」も心配、各世代のこうした希望に沿う新しいタイプの住まいの実例である。多世代の住民同士が家事の一部を分担するなどして助け合う賃貸住宅、安否確認や日常生活での簡単な手助けが受けられるマンション。核家族化した共働き世代や独り暮らし、夫婦だけの高齢者世帯でも、安心して暮らせる。まさにコレクティブハウスの真髄である。

ただし課題もある。過去に震災の復興として、神戸市と県が経営するコレクティブハウスができた。規格型のこのコレクティブハウスは抽選で入居者を決めるので、コミュニティができるにはかなり難しい問題もあった。例えばコモンスペース(注3)の電気代や施設運営費を入

居者全員で負担することに対する抵抗にあり、コモンスペースの閉鎖を余儀なくされたという経緯もある。そういった生活を理解したうえで入居できればよいが、「ここはこうです」と指導していくのには難しい問題があるようだ。

スウェーデンでも、クラシック・モデルはほとんどサービス型だったが、いまアメリカでもヨーロッパでも参加型が多く、サービス型はほとんどなくなっている。コレクティブハウスに住んでエコロジー活動に携わりたいなど、付加的な目的をもっている人が多い。参加することにより自分たちのコンセプトで運営できることを望んでいる。

現在まだ、完全形のコレクティブハウスはないが、今後ネオシニアのまちにシフトする場合の住まいのあり方としては高い可能性を秘めている。より多くのコレクティブハウスが「心」に建設されれば、ネオシニアが望む心の癒しと新たな絆、そして世代を超えた連携の可能性が広がる。

これからは、混合世代の多目的特性を活用した共有スペースを設け、育児、介護や防災上の避難空間としても活用できる居住区間が必要視されるのである。今後もまだまだ、「心」には高層マンションは建設されるであろう。官の考えを民に反映し共同による、コレクティブハウスが期待される。

(3) 「心」活性化の切り札「交流人口」

- ネオシニアへのおもてなし -

先に述べたとおり、ネオシニアのまちには交流という言葉がとても身近になる。まちに住む人はもちろん、訪れる人、通過する人、そのすべてのネオシニアの行きかう場を交流と考える。ネオシニアはそのニーズからも分かるように、新たな交流をととても重要な位置にしている。それは、仕事、趣味、遊び等その行動範囲のすべてに交流というキーワードがついてくるように感じる。そこで、新しいまちの人の集まりについてネオシニアのまちは「交流人口」を新たな単位と考えたい。

まずは八王子のまちに観光にくる人々を「心」に誘導し、交流を持たせる交流人口増加策を示す。

(a) マルチフリー・チケットの可能性

ネオシニアの健康、観光指向は高まる一方で、

はちおうじのまちを訪れるネオシニアの多くは、自然を大切にする意識が高い。数ある資源の中でも、高尾山へと向かってしまうのも事実である。何しろ、非日常の空間が駅を降りるとすぐ目の前に広がっているのである。身近な山としてネオシニアの心(こころ)をくすぐる、まさに「八王子の資源」であり、ネオシニアに愛されるアイテムそのものだ。

年間 250 万人の来山者全員を八王子の市街に迎えることが出来れば、まさに宝の山だ。誰もが一度は思いをめぐらせる(写真1)。

アクセスの面からすれば、高尾は京王線高尾山口駅が一番便利である。しかし、それでは北野駅を経由してしまい、「心」にアクセスすることがない。何とか京王八王子駅もしくは、JR八王子駅経由で市街地を回遊させたいのである。そのための秘策がマルチフリー・チケットである。マルチというだけあって、ケーブルカー、リフトをパッケージにしたお得チケット。ネオシニアをターゲットとした市内フリー切符(市内公共交通機関、高尾ケーブル・リフトにいたるまでの乗り降り自由なマルチ切符)である。更にそのチケットを提示すると市街地の商店の買い物や食事の割引特典または、夢美術館プレミア券、八王子名産品引き換え特典、更に訪れた回数をマイレージにした割引特典等八王子の資源とネオシニアを価値統合する。是非企業の理解と協力でネオシニアが楽しめる新たな流れをつくりたいものだ。

写真1 八王子八十八景

人々にぎわう高尾山節分会



(b) はちおうじノスタルジー
- 八王子駅弁の復活 -

はちおうじを訪れる人へのおもてなしとして、はちおうじの独自性を食で出したい。それも、はちおうじの「心」でしか買えない限定感を持たせる。まさに、身近な名産づくりである。

旅のお供、楽しみの一つはお弁当「駅弁」の復活である。

「郷愁」なつかしいひびきである。最近、八王子の駅弁をついぞ見かけなくなったことにお気づきであろうか。今は、コンビニ系おにぎりや弁当が主流、確かに手軽でおいしい。しかし、ここで考えていただきたい。八王子は旅の起点、要所であり、はちおうじ色の駅弁こそが「新名産」になる商品価値を見出せるのではと考える。ネオシニアが創作する八王子のお弁当である。

高尾登山・八王子からの旅のスタートは、コンビニではなく「はちおうじ駅弁」。ノスタルジックな非日常は「ときめきとぬくもり」ある演出から生まれると考える。

3.3C 戦略：ネオシニアにうれしいまちを
- 「一世二代」の人生設計 -

つぎに、ネオシニアにうれしさを提供する。テーマは「支援」である。

「びんぴんころり」という言葉がある。

これは、人生最高の生き方の代名詞。つまり生涯を全うする直前まで働き、ころっと苦しまず人生を終える。それがネオシニアの生き方といえる。

平均寿命が大幅に伸びている現代、体力も知力もまだまだ現役、しかし社会のしくみだけがネオシニアたちの働く場を奪ってしまう。一世二代とは、一生で二度の人生が当たり前。ネオシニアが二度目のスタートを切るための方向を示す(図表4)。

(1) 「マイスターシステム」の確立
- ネオシニア人の活用 -

これは、企業が積極的にネオシニアの特性を活かし支援した、一つのユニークな事例を紹介する。

すでに現在では沢山の取り組みがされているが、中でもその魁となった事例として、大阪

にユニークな会社が誕生した。名前は「マイスター60」(資本金1000万円)。事業の内容は、各種プラント、工場設備、建築物の各種設備などの「メンテナンス&エンジニアリングサービス」を行う、すなわち、高度化した産業機器のメンテナンス事業を行う会社である。

何がユニークかという点、それはスローガンに端的に表れている。「年齢は背番号、人生に定年なし、60歳新入社、70歳選定年の熟練技術者集団」(65歳以降は本人の希望)。給与体系は、職種別賃金で4種類。各種類とも年齢やキャリアに関係なく一律で、昇給、退職金はなく、完全週休2日制で、病欠時の賃金保証、労災の上積保証をしているほか、トラブルに対するサポートも行われている。要は、定年退職した人材を活かした企業である。

図表4 ミドル世代の生活実態調査

定年退職後の人生設計

・定年はうれしい? うれしくない?

自分の好きなことが出来るようになるので、嬉しい A

特にしたいこともないので、不安 B

定年をどう思うか?(%)	Aに近い	まあAに近い	どちらとも言えない	まあBに近い	Bに近い
ミドル男性(45~54歳)	11.5	36	49	3	0.5
30代男性(35~40歳)	12.3	36.8	42.5	4.7	3.7

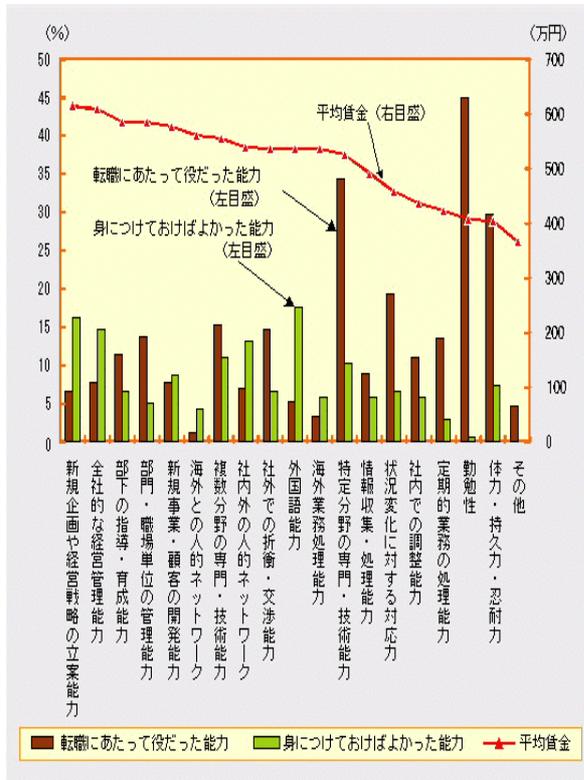
ミドル世代の生活実態調査 ミドル世代と仕事: サントリー-不易流行研究所

もともと、この会社が出来たきっかけは、なかなか休暇等が取れない状況の社員の長時間労働を解消しようとリタイヤした高齢者の雇用の提供をコンセプトに生まれた会社で、ネオシニアの特性を活用し、現状課題を解消した事例である。

ネオシニアだからできる価値活用である。そのネオシニアが持っている価値を、企業や社会がいち早く気づき支援する体制が望まれている。特に中心市街地のように24時間稼働しているエリアは、企業によるネオシニア活用を考えれば、新しいタイムシェアの形が雇用の中で確立されると考えたからである(図表5)。

あえて、この支援を紹介したのはネオシニアのまちを考える時、まち全体にこの気運が出来なければネオシニアがまちの主役になりえないからである。まさに、支援という名のまち全体の「志縁」と考える。

図表5 セカンドライフの玉手箱より
「転職に当たって役立った能力」



出所：平成 12 年版労働白書

(2) ネオベンチャー・ビジネスへの挑戦
- 3人寄れば事業が出来る -

人生の幸福について、福沢諭吉がこんなことをいっている。「世の中で一番楽しく立派なことは、一生涯を貫く仕事を持つことで、世の中で一番寂しいことは、する仕事がないこと。」と語り、高齢化に挑戦しているデンマークの元気な高齢者も「孫と遊ぶのは楽しいけれどそれだけではない。仕事を通じた発見が、毎日の充実感を生む」と語っている。時代、国を問わず生涯現役を通せることは、人生の幸福といえる。しかし、社会は既に終身雇用制度、年金制度も崩れ、組織から個に大きな流れが動き始めているのが現状であり、既に世界の動きも「依存」から「自立」へと確実に変化し、依存の生き方よりも自立の生き方が、より幸せになれるという考えが出て来ている。そこで生涯現役を貫くネオシニアの自立への手助けとした支援制度を紹介する。

このためには、高年齢者共同就業機会創出助成金制度(注4)がある。この制度を活用しよ

うとするネオシニアに対し、手続き方法、事業に関するアドバイス、広報活動等を支援し、その起業に対し全面的に応援する制度を確立する。八王子はネオシニアに対し全面的にサポートするイメージを確立するのである。

(3) びんぴんころりの実践 - 第二のビジネス、ヒントは「ビジネスコーチ」 -

支援だけではなく、ネオシニア自らが自分たちの価値を認め働く場をつくった事例を紹介する。

大阪に企業のOB集団で構成されるユニークな会がある。「ビジネスライブの会」(1987年設立)。企業を退職したスキルの高い方々が、自らの能力を生かして事業会社を運営、生涯現役を目標に活動しているのである。会の目的は、「会員が永年培った知識、経験、人脈を結集し、健康・仕事・生きがいを達成する生涯現役のライフスタイルを創出し、仕事を通して社会に参画し高齢化社会の活性化に貢献する」というもので、ここで何かを生産するというわけではなく、顧客との取引の窓口の役割を果たすのが主な仕事。この会社の特徴は、任意団体で法人格を持たないため、要はハーフボランティアなコストでサービスを提供出来るということで、社会のニーズにマッチしたのである。ネオシニアが自らの可能性に気づき新しい形で自立した事例である。

ネオシニアはまさに自立した世代でもある。起業支援を期待する方法もあるが、あえてフロンティアとしての自立こそがネオの世代にはふさわしい。

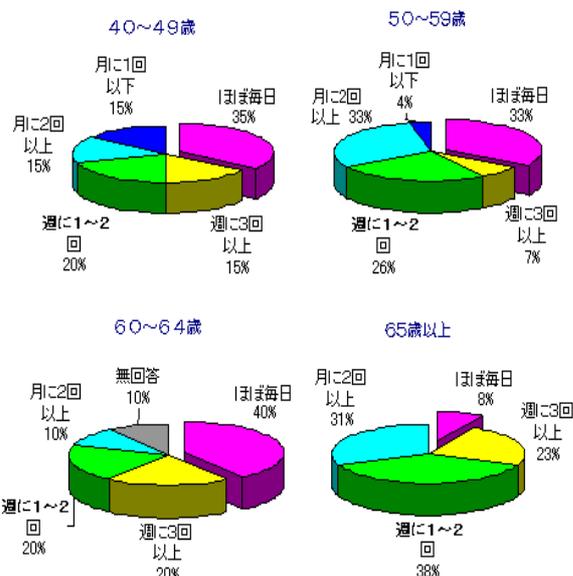
ネオシニアが社会の一員として自らの意思で労働に参加し、充実した毎日を送ることが出来る雰囲気のあるまちが、うれしいまちの方向と考えるのだ。最近では、三鷹市も積極的にSOHO(注5)に取り組んでいる。更に横浜市ではシニアのSOHOなども運営されている。

これらを見る限りでも、ネオシニアに最も適したビジネス展開になると思われる(図表6)。

しかし課題としては、SOHOが出来やすい環境づくりの相談やSOHOが行う仕事をその内容により適切な事業主につなぐエージェントとしての役割が重要になるだろう。それを行政が担えればネオシニアの自立はさらに明るい。

図表6 セカンドライフの玉手箱より

■中高年におけるインターネットの利用頻度(インターネット利用世帯)



(出所)1999年3月「通信利用動向調査報告書」(旧郵政省大臣官房財務部企画課)

ここで一つ提案をする。これからのネオシニアが始める職種は、「ビジネスコーチ」(注6)などが面白い。

過去の経験、知識を活かしつつ、この複雑で多様化する時代のビジネスコーチを行う。今、最も注目されている職種といっても過言ではない。今後個人コーチの需要が増えれば、きちんとしたコーチングを習得し個人での業務契約も可能になり、ITとの連動を考えれば、在宅コーチも可能である。ネオシニアを活用し、仕事におけるマンパワーの潜在能力を開発する。それにより企業の業績もアップさせる。夢のような話であるが、夢ではない現実もそこまで来ている。ネオシニアの特性を活かした近未来職種となるに違いない。

ヒントになれば幸いである。

4.3C戦略：ネオシニアにやさしいまちを - 日常空間のリニューアル -

ここでは、まちを構造的にシフトする方向を示す。心の癒し、おもてなしの心、交流の舞台に、まちの「心」にもっともっと花を植え、彩りとやさしさを創出するのである。

まちづくりに誰もが参加できるきっかけづ

くりとして、ネオシニアのまちにふさわしく、花の持つ力を活用して生命感ややさしいまちをネオシニアが演出するしくみを提案する。

(1)ミリオンフラワーネットワークをつくらう

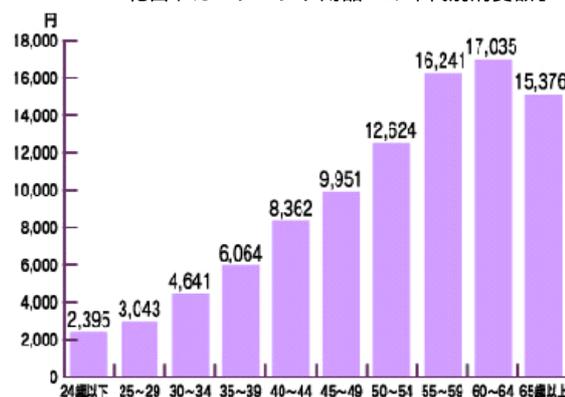
ネオシニアの花への関心は非常に高く、年齢が増す毎にその愛着度が高くなる傾向にある(図表7、8)。

図表7 セカンドライフの玉手箱より
「参加率の高いレジャー」

	順位			
	1位	2位	3位	4位
男性				
40代 (n=294)	ビデオの鑑賞(レンタルを含む) (48.3%)	音楽鑑賞(CD、レコード、テープ、FMなど) (34.5%)	園芸、ぬいじり (28.5%)	映画(テレビは除く) (26.7%)
50代 (n=292)	園芸、ぬいじり (49.3%)	ビデオの鑑賞(レンタルを含む) (37.1%)	日曜大工 (32.8%)	スポーツ観戦(テレビは除く) (24.5%)
60代以上 (n=365)	園芸、ぬいじり (56.7%)	日曜大工 (36.3%)	ビデオの鑑賞(レンタルを含む) (22.7%)	スポーツ観戦(テレビは除く) (19.2%)
女性				
40代 (n=306)	ビデオの鑑賞(レンタルを含む) (51.5%) 園芸、ぬいじり (51.5%)	音楽鑑賞(CD、レコード、テープ、FMなど) (46.2%)	映画(テレビは除く) (39.3%)	
50代 (n=356)	園芸、ぬいじり (59.0%)	音楽会、コンサートなど (31.4%) 音楽鑑賞(CD、レコード、テープ、FMなど) (31.4%)	ビデオの鑑賞(レンタルを含む) (27.9%)	
60代以上 (n=382)	園芸、ぬいじり (57.8%)	編み物、織物、手芸 (27.1%)	洋裁、和裁 (23.4%)	映画(テレビは除く) (18.2%)

出所：(財)余暇開発センター「レジャー白書2000」

図表8 セカンドライフの玉手箱より
「花苗やガーデニング用品への年代別消費額」



出所：99年総務庁家計調査

すでに市街地では、アドプト制度によりマルベリーブリッジ等に置かれたプランターがまちに和みを与えている。しかし、更にその輪を広げ、ガーデニングのような潤いあるスペースを増やしたいのである。車道のスペースの最小化や商店の店先提供や歩道空間の空きスペース

ス、更には屋上庭園としての空間を最大限利用してミリオンフラワー（100万本の花）を目指してネオシニアがまちに花壇を増やし、花を植える。先のマルチフリー・チケットの特典に花苗をつけ、花植えをしていただくなんていうことも一考である。

過去八王子の駅前に織物のまちのオブジェとその周りを囲むように花壇があった。沢山の花を増やしネオシニアと花を身近にしたいのだ。これは大きな空間的改革である。今はどこもそうであるが、どこも画一的な街並みになりかけている。無機質感を取り除き生命感をかもし出すのである。四季を通して沢山の花が咲き乱れる、まちのイメージを創造していただきたい。ネオシニアのニーズとまちのイメージの統一と考える。

更に、花を増やす効果はこれだけではない。この植物に触れたり育てたり出来る空間は「園芸療法」としての価値も見出されており、各世代にその効果は波及し始めている。世代を超えたつながりづくりの補完的役割も果たす効果がある。

思い出ベンチなる木製ベンチや既に計画中である歩行者道路バリアフリー化、オープンカフェと組み合わせることで、八王子のまちは確実にぬくもりあるネオシニアにシフトしたまちの構造へと変化し、広がりが生まれる。まちに腰をおろし休んでいる人を増やし、「たたずむ」「語らう」「ながめる」、忙しい時代を駆け抜けたネオシニアに、少しだけまちを眺める場を提供したいのだ（写真2）。

写真2 八王子八十八景

「マルベリーブリッジからまちを眺める」



（2）「心」からの始動 リニューアル

（a）バス待ち時間掲示板

現在、JR八王子駅前のバスターミナルはマルベリーからバス停まで行かなければ次のバス待ちの時間が分からない。バス停まで降りてしまえば確実に回遊性を寸断し、まちに足を運べない状況を招いてしまっている。ネオシニアに限らず、階段の昇り降りは苦痛であり、何らかのアイデアが必要である。そこで、マルベリーブリッジの上にバスの待ち時間が把握できる掲示板を設置するのである。さらに、近隣の商店会の情報も流せる掲示板であれば、不便の解消と同時に産業の振興につながると考えられる。そこで思い当たるのが、河川情報板である。いろいろな制約はあるが、駅前の数少ない情報アイテムとすれば、もっと活用する枠を広げてほしいと思える。

（b）24時間安心して使えるトイレリニューアル

ネオシニアのまちを提唱するにあたり、安心、安全のイメージは自然と定着するであろう。安心感を感じる都市施設として挙げられるイメージにトイレがある。通常日中であれば、デパート、商店のトイレを使用することも可能であるが、当然夜間の使用も考えると、24時間安心して使用できる清潔感あるトイレは安心と安全のシンボルである。おもてなしのまち、やさしいまちをイメージづくるには現状のトイレをリニューアルすることは必須条件であろう。

（c）ペット預かり施設設置

子どもが巣立ったあとのネオシニアに欠かせないアイテムは、ペットの存在である。新たな人生のパートナーにペットを飼っているネオシニアは多いのである。しかし、ペットと共にお店を見たり食事をしたり出来る商店や施設をふやすことは、難しい現実がある。そこで、買い物の間、食事の間、プチ預かりのペットセンターが「心」にあればと考える。普段の世話からしばらく開放され、空いた時間を有効に使い、まちを回遊してもらおう。そのような心配りがネオシニアには必要なのではないだろうか。当然預かったペットのお世話するのはネオシニアである。

おわりに

ネオシニアというターゲットを限定することていろいろなものが見えてきた。その世代の意識感覚、深層心理まで考え、課題を抽出し、それに対し理詰めで考えるのではなく、感性として捉えることで見えてきたのである。

現代は複合した問題が世の中を難しくしており、もつれた糸の先がまるで分からないのである。『星の王子さま』の作者、サン＝テグジュペリがその本の中でメッセージとして残した言葉に「大切なものは目には見えない」がある。今まで我々は沢山のものを見ようとして、本質が見えなかったのかもしれない。

ネオシニアは新たな時代の救世主になりえる。今後迎える超高齢化社会は、今まで経験したことのない世界であるが、人が寄り添うまちにシフトすることこそが「新たな投資」に他ならない。大きな変化をつくることは難しいが、小さな変化を沢山行うことは決して難しいことではない。それが進化への近道だと考えるのである。

八王子のまちには、目には見えない「ぬくもり」という買えない価値があり、更にこれからは「人」から始まるまちづくりを目指すことで「人が大切にされる」「『人』がまちの『顔』」としての新しいイメージが完成されると確信するのである。

更にまちの進化実現は、「人を動かすこと」であり、その「人を集めること」である。

あまりにも観念的言い回しではあるが、人を動かすのは「論より行動そして情熱」。それに尽きる。

ネオシニアが「心」で光り輝く日は近い(写真3)

写真3 八王子八十八景

「JR八王子駅前がネオシニアで光り輝く日は近い」



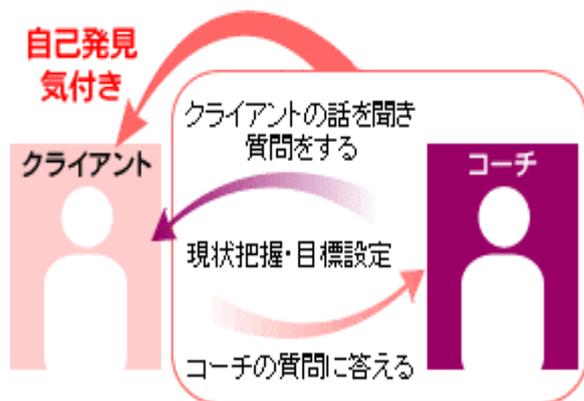
注

- 1) 東京都が都内消費者の日常の買物行動及び都内繁華街の利用状況を調査し、報告書として平成13年7月にまとめたもの。主な調査内容としては、「消費者世帯調査(調査表送付によるアンケート調査)」「都内11の繁華街(新宿、池袋、渋谷、銀座、錦糸町、上野・浅草、赤羽、吉祥寺、立川、八王子、町田)における来街者調査(街頭におけるアンケート調査)」「都内11の繁華街における通行量調査」などがある。

都民が最も利用する繁華街

都内で最も利用されている繁華街は、1位「新宿駅周辺」19.3%、2位「池袋駅周辺」11.8%、3位「銀座駅周辺」7.7%、4位「渋谷駅周辺」7.5%と区部の代表的な繁華街が続く、市部では「吉祥寺駅周辺」が7.5%と渋谷と同値で健闘している。「八王子駅周辺」は3.9%で市部の中では吉祥寺、立川5.7%について第3位となっている。

- 2) 注1による調査で、八王子の商圏は、行政区分別に、それぞれの繁華街を消費者が選択する割合(選択比率)で見ると、八王子市の商圏は、八王子市が71.0%、日野市が32.6%とこの二市でほとんど占められており、他はあきる野市6.8%、羽村市6.2%であった。
- 3) コモンスペース：コレクティブハウスの間取りのうち、キッチンやダイニングなどの共有空間。
- 4) 高齢者共同就業機会創出助成金制度とは、60歳以上の方が、自らの職業経験等を活用することなどによって3人以上共同して事業を創設し、継続的な就業機会を創出した場合に、事業の創設に要した経費の一定範囲について、助成金が支給される制度
- 5) small office home office の略：在宅、小規模オフィスでパソコンやインターネット等を活用したネットワークビジネス
- 6) コーチングとは、対象者(クライアント)の目標を明確にし、その目標達成に向けて必要な知識・スキル・ツールを装備し、短時間で成果があがるようにサポートしていくというインタラクティブな(双方向の)コミュニケーションである。よって、コーチが何をするかを対象者に与えるのではなく、対象者自身の自発的な能力を引き出す手法。スポーツの世界と同様、ビジネス分野にもコーチングが取り入れられるようになったのは1990年代前半から。米国で企業の組織改革を行う際に有効な手法として広まっている。



出所：inosoto ベンチャー転職支援サイトより

ージより

http://www.inosoto.com/mag/200305/21b01_qualification.html

(おた くによし・
下水道部総務計画課主査)

参考文献

- ・ 原田泰『人口減少社会の経済学』PHP 研究所 2001 年
- ・ (株)読売広告社(財)ハイレイフ研究所『団塊家族』PHP 研究所 1999 年
- ・ 三田誠広『団塊老人』新潮社 2004 年
- ・ 田村明『まちづくりの実践』岩波書店 2002 年
- ・ 中沢孝夫『地域人とまちづくり』講談社現代新書 2003 年
- ・ 三船泰道+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
- ・ 池澤寛『市民のための都市再生』学芸出版社 2002 年
- ・ 中島善弥『八王子発見～路地散策案内～』揺籃社 2000 年
- ・ 樋口豊治『江戸時代の八王子宿』揺籃社 2000 年
- ・ 田中尚輝『市民社会のボランティア～ふれあい切符の未来～』丸善株式会社 1998 年
- ・ (財)東京都自治調査会『多摩ブランドの創造』2004 年
- ・ 田中真澄『50 歳からの定年予備校』講談社 2003 年
- ・ セカンドライフの玉手箱
(<http://www.sumitomotrust.co.jp/BP/retail/senior/tama/info2-0110.html>)
- ・ NRI 未来創発「生活者 1 万人アンケート」
(<file:///c:/souhatsu/indexhtml>)
- ・ 助け合うコミュニティ 新「ご近所」登場 暮らし安心 医療と介護 YOMIURI ON-LINE (読売新聞)
- ・ inosoto ベンチャー転職支援サイトホームページ

第2章 ネオシニアにもやさしく利用できる交通機能を

- 人にうれしい、まちにやさしい公共交通 -

都市政策研究会議委員 吉田 樹

はじめに

モータリゼーション（生活のなかに自動車利用が定着すること）の進展は、市民の生活を大きく変化させた。好きな時間にどこへも行くことのできる「マイカー」は、そのプライベート性ともあいまって、私たちの生活を豊かなものにしていく。しかし、その一方で、交通の混雑や環境負荷の増大など、様々な側面で不利益（外部不経済）を生み出しているのもまた事実である。

平成15年12月に発表された「多摩北部地域の幹線道路検討会報告書」によれば、八王子市内の甲州街道と国道16号が高い混雑度になっていることが示されている。特に、甲州街道の混雑度は1.75を越えており、ほぼ一日中混雑が発生している状況にある（注1）。また、わが国における二酸化炭素排出量のうち自動車交通など運輸部門に起因するものが全体の22%を占めており、そのうちの約半数がマイカー（自家用乗用車）によるものである（平成13（2001）年）。

本章は、ネオシニアを主たるターゲットに据えた交通の戦略である。しかし、こうした交通問題を抱えているなかで、バラバラの施策を並べ立てただけでは、対症療法的な戦略にしかなり得ない。つまり、本章で述べる様々な施策が一つの目的のもとで相互にリンクすることによって、はじめて十分な効果がある戦略になるのである。

本章では、ネオシニアのポテンシャルを生かすためには、公共交通を都市交通の中心に位置づけた都市に変えていく必要があると考える。ネオシニアのなかでも、昼間時に外出する機会も多い女性は、マイカー（自由車（注2））の保有率が低い（注3）。こうした層のモビリティ（移動）の活性化には公共交通の整備が不可欠である。そこで、ネオシニアの将来予定の姿であるシニア（高齢者）のモビリティも考慮しながら、以下のような3

つの戦略を掲げたい。

持続可能な都市と交通をつくる
ネオシニアにやさしい公共交通
ライフスタイルを提案する公共交通

1. 持続可能な都市と交通をつくる

本章における「持続可能」というキーワードは、2つの側面を持っている。

一つは、マイカーがなくても便利に生活できるような都市構造をつくることで、マイカー依存型の生活がもたらす環境負荷などの外部不経済を軽減する側面である。

もう一つは、公共交通事業の効率性を高め、将来にわたっても維持可能な交通システムを構築する側面である。

（1）都市構造を変える

（a）クリチバ市の取り組み

土地利用政策と交通政策を一体的に展開させた都市政策を30年にもわたり実践してきた都市がある。それがクリチバ市である。

クリチバ市は、ブラジルの南部にある人口約160万の都市で、首都ブラジリアからは南に約1600km離れている（図表1）。人口密度は、約3700人/km²で、八王子市の2,871人/km²より高い。

図表1 クリチバ市の位置（注4）



クリチバ市の都市政策の特徴は、1966年に策定したマスタープランの目的を遂行するために様々な分野の施策を連携させていることである。なかでも、土地利用と交通に関する施策はその中心を担うものであり、自動車に過度に依存しなくても便利に生活できる都市構造のあり方を描いている。

クリチバ市は、1970年頃から人口が急増し始め、70年の61万人から2000年の159万人と、ここ30年間で100万人近くも増加している。こうしたなか、1966年のマスタープランでは、市内の中心地から回廊状に伸びた4本の骨格軸に沿って都市を発展させることを示した(後に5本の軸になった)(図表2)。そして、詳細なゾーニングによって5つの骨格軸に開発を集中させ、高密度を図った。写真1のなかには、直線的に並んだビル群を見ることができ、これがクリチバ市の都市軸である。また、都市軸から離れた部分の土地利用は比較的低密であり、緑も多い。

クリチバ市の公共交通(バス)ネットワークは、5本の都市軸に沿って幹線網を整備したため、バスを利用して様々な施設にアクセスしやすい環境にある。また、バス交通の経営面においても、多くの移動先がこの軸上に存在していることから、交通需要を集約しやすく、事業の効率性を高めることができる。図表2 クリチバ市の都市軸と公共交通網(注4)

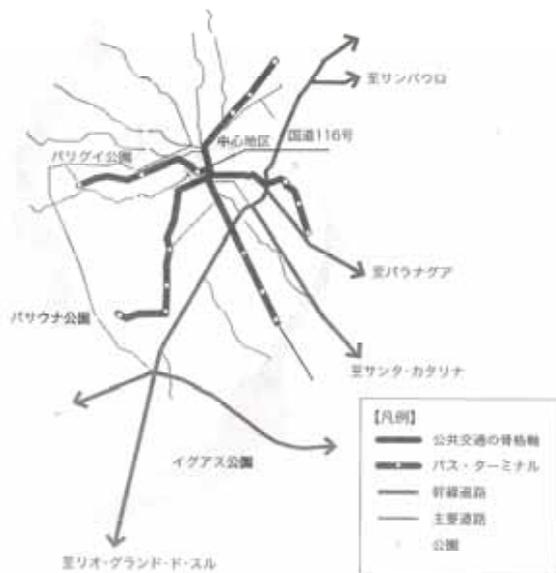


写真1 クリチバ市の都市軸と土地利用(注4)



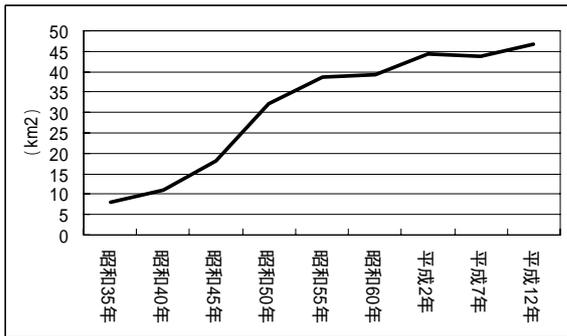
(b) 八王子市ではどう取り組むべきか

八王子市に限らず、わが国の都市は中心部から面的に発展していった。クリチバ市のような明確な都市軸がなかったことが背景にあるわけだが、それゆえ、市民が移動する範囲は多岐にわたり、公共交通によってアクセスしにくい場所が生まれやすくなる。また、公共交通は需要を集約させることによって効率性が高まるため、現在の都市構造は公共交通を維持していくうえでは、必ずしも効率的であるとは言えないのである。

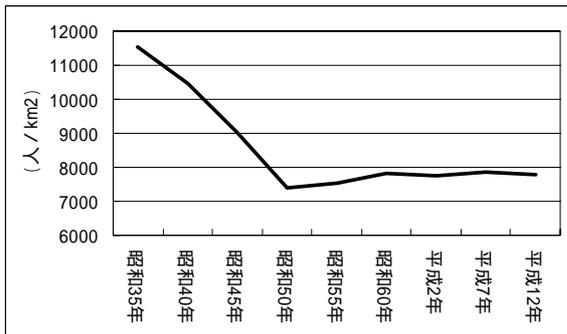
では、八王子市の都市構造はどう変えていけばよいのだろうか。八王子市中心部を含む人口集中地区(D.I.D(注5))は周辺のD.I.Dを吸収しながら、拡大している(図表3)。また、D.I.D人口密度の経年変化を長期的な視点で眺めると、都市が「広く、薄く」拡大していった様子が見て取れる(図表4)。だが、ここ30年の人口密度は、7,500人/km²前後でほぼ一定に推移しており、現在は成熟期にあると言える。急速な都市の成長が考えにくい今日、都市の「軸」をどこに据え、それと連携した公共交通のネットワークをどう組んでいくかを計画する絶好のチャンスであるとも言える。

このほか市内には多摩ニュータウン地区をはじめ3つのD.I.Dがある(平成12年国勢調査の時点)が、特に多摩ニュータウン地区のD.I.Dは成長著しい。周辺には未利用地も多く、今後も拡張が進むことが考えられるが、特に中心部D.I.Dとの狭間で都市の成長が見込まれる。そのため、多摩ニュータウンの周辺地区においても明確な成長軸を提示しておくことが望ましい。

図表3 八王子市中心部のD・I・D面積



図表4 八王子市中心部のD・I・D人口密度



ところで、こうした都市構造を変えていく施策は時間をかけてこそ達成できるものである。施策のスタート当時、成長途上であったクリチバ市でさえ、現在の姿に至るまでに30年を要しているのだから、成熟期にある八王子市ではもっと長い年月を要するのは明らかである。クリチバ市が30年もの間、施策を持続することができたのは、1966年のマスタープランを実践するために組織された「イブキ（クリチバ都市計画研究所）」と呼ばれる公的シンクタンクの果たした役割が大きかった。30年の間に10回もの市長交替を経験したクリチバ市であったが、「イブキ」が首長直轄の独立した行政機関であり、研究機能に加え、独自の諮問会議や運営委員会を備えていたことがポイントである。

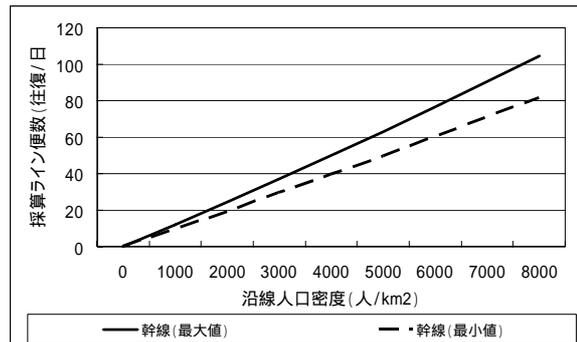
(2) 公共交通の効率性を高める

公共交通は、一つの便に乗り合う人数が多くなるほど、効率的な運営をすることができる。その一つの方法として、バス路線の再編を挙げることができる。例えば、神奈川県相模原市で行なわれた大規模なバス路線の再編（平成15年10月）では、路線の支線部を幹線部に集約することで、効率性を高めた。しかし、現在のような都市構造のもとで、こう

した再編手法をとった場合には、結果として新たな交通不便地域やモビリティの潜在化が起りやすくなる可能性がある。

筆者ら（2004）は、東京都多摩市のバス路線をもとに、沿線の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（図表5）。その結果、沿線の人口密度が高くなるほど、採算ラインとなるバス便数は増加していくことが分かった（注6）。また、その増加率は一定ではなく、沿線人口密度が大きくなるにつれて、逡増していることが分かった（図表5のグラフ（実線、点線とも）は、直線ではない）。つまり、バス路線沿線の人口密度を高めるような都市構造に変えていくことは効率的なバス経営をできるばかりか、増便による外出の誘発効果も生まれ、結果として密度の高い運行計画をたてることができる（拡大均衡の考え方）。

図表5 沿線人口密度から考慮した標準的なバス便数



2. ネオシニアにやさしい公共交通

本節では、ネオシニアにやさしい公共交通をつくるための施策について、2つの視点から記述する。

一つは、バス路線の再編や新しい公共交通システムの導入によって、潜在化したモビリティニーズの顕在化を図る視点である。

もう一つは、公共交通を分かりやすく変えていく視点である。

(1) 潜在モビリティニーズを掘り起こす

(a) 公共交通のサービス水準を上げる

ネオシニアの将来予定の姿であるシニア（高齢者）は、自由車の保有率が低く、公共交通サービスが十分に供給されていないとモビリティの潜在化が起りやすくなる。つま

り、外出したくても、移動手段が不備であるために外出することができないという状況が生まれやすくなるのである。また、こうした状況は、同様に自由車の保有率が低いネオシニアの女性にも起こりやすい。

では、潜在化したモビリティニーズを掘り起こすためには、公共交通サービスをどのように変えていく必要があるのだろうか。まずは、増便をはじめ、基本的なサービス水準を高めることが考えられる。路線バスの増便に伴う外出の誘発効果は、先に述べた図表5でも確認できることである。しかし、現在の都市構造を抜本的に変えるためには、相当の時間を要し、その実現を待つことなく高齢社会は進行する。そして、マイカーを持たない高齢者やネオシニアの「生活の質(QOL)」を増進していくことができる公共交通のサービスの質を確保していくことが重要になる。

そのためには、市民のモビリティを保障していくために必要な財政負担を一定程度、自治体が担っていくことが重要になる。また、その一方で、路線の再編や入札による運行事業者の品質保証など、短期的、中期的に取り組める公共交通事業の効率化とも合わせて考えていく必要がある。

(b) 新しい交通手段の導入

また、路線バスや路面電車、ライトレール(注7)といった既存の地域公共交通以外のソリューションも考慮に入れていく必要がある。そのなかでも近年注目され始めているのが、DRT(Demand Responsive Transport; 需要応答型交通)である。DRTは、利用者からの事前予約に応じて、予約の入った停車地のみを結んで運行する交通システムであり、路線バスよりもきめ細やかなサービス(ドア・ツー・ドアに近い性質を持っている)を乗合により低運賃で提供することができる。現在、わが国では福島県小高町の「おだかeまちタクシー」など人口低密度地区を中心に全国10程度の自治体で運行されている。一方、市街地(もっと具体的には、D.I.D)においても実験ベースながら、運行されている例がある。多摩ニュータウン地域(東京都多摩市)での乗合タクシー「のりタク」社会実験はその一つの例である。

丘陵部に開発された多摩ニュータウンは、

地形的な起伏や階段が多く、高齢者をはじめとした移動困難者の外出を制約する要因となっている。また、多摩ニュータウン特有の状況として、路線バスを利用する場合に、居住地である「丘の上」から、道路のある「谷戸」まで下りなければならず、垂直移動抵抗の解消が課題となっている。

こうした状況を踏まえて「のりタク」の試験運行が開始された。既存の公共交通(路線バス)の利用が困難な人々のモビリティが増進することを図るのが主な目的である。利用者を対象に「のりタク」の運行によって多摩センター地域への外出が増加したかを調査した。その結果、利用者(のうち調査回答者)24名中9名(37.5%)が外出は増えたと回答している。利用者の多くが60歳代以上の高齢者や幼児や乳児連れの家族であることから、移動困難を抱えている人々のモビリティ増進にDRTが一定程度、寄与していると結論付けられる。

なお、「のりタク」実験の概要は、図表6に示した通りである。

図表6 「のりタク」実験の概要

名称(愛称)	多摩乗合タクシー(のりタク)
実験主体	多摩市・都市再生機構
運行委託先	京王自動車
許可形態	道路運送法21条(実験期間中の許可)
実験期間	平成16年11月1日~平成17年2月4日 (日曜・年末年始を除く)
運行エリア	団地側(落合4~6丁目、豊ヶ丘4~6丁目)とセンター側(多摩センター駅)の間(東京都多摩市)
運賃	300円(片道) 幼児会員は無料 *11月15日まで:お試し券利用可 *11月16日~12月15日:無料
車両	セダン型車両2台(予備車1台) *乗務員ローテーションにより4台を登録
運行時間帯	団地側 センター側:午前8時~午後4時30分 センター側 団地側:午前11時~午後6時
便数(定員)	団地側 センター側:18本(72名) センター側 団地側:15本(51名)
予約	出発時刻の60分前までに予約 *「ゆづり葉」利用者は、前日までの予約
その他	・利用するためには、会員登録が必要。登録の申込から利用が可能になるまで約1週間を要する。 ・車いす使用者には、NPO法人の移送サービス団体「ゆづり葉」のサービスを提供した。

(2) 分かりやすい公共交通

公共交通の分かりやすさには、様々な側面がある。具体的には、案内の分かりやすさや運行する系統(路線)の分かりやすさなどが例として挙げられる。特に、市内中心部においては、バス交通を分かりやすくつくり変えることが重要な施策の一つになる。筆者が青森県八戸市で実施した調査の結果、郊外部に

においてはバスの増便や運賃が安くなることを望む市民が多い一方で、中心街では停留所の分かりやすさを望む人が郊外部と比較して多くなっていることが分かった（注8）。

公共交通を分かりやすく変えていく戦略として、これまでは、どちらかといえば情報技術を活用したものが多かったように思う。例えば、相模原市では、市内の主要駅構内にバス総合案内システムが導入されており、行きたい場所や停留所の番号を入力すれば時刻表や運賃などの情報を入手することができる。また、都営バスなどでは、バス停留所に接近表示システムを導入し、あと何分待てばバスが到着するのを知ることができる。こうしたシステムを導入することは、バス利用者の便益を高めることにはつながるが、シニア層や定期的にはバスを利用しない「一見さん」にも分かりやすい公共交通をつくるには至っていない。

そこで、本章では、運行系統（路線）の単純化と主要停留所やターミナルを通る系統を番号やカラーリングで区別することを提案したい。

まず、運行系統の単純化は、短・中期的には系統の再編を行い、系統の支線部を統合したり、多くの系統が重複して通過する部分の統合を行ったりして、系統の数自体を減らしていく方法がある。また、長期的には、都市の成長軸をつくりあげ、そこに幹線となる公共交通を導入し、幹線上に設置したターミナルで支線への乗換えを可能にするといった戦略をとることも可能になる。

一方、番号やカラーリングによる区別は、運行系統の単純化を進めることでより効果を上げることができる。しかし、現況においても、方面別に番号を振ったり、方向幕に色付けをしたり（近年はLED（電光）表示化が進み、困難になった）バスの塗装を変えたりすることで、一定程度は分かりやすさが向上すると考えられる。特に、八王子駅などのバスターミナルはホームの塗装とバス車両や方向幕の塗装が一致しているとより分かりやすくなる。また、八王子市役所など主要な停車地に停まる系統には、方向幕や車両に特殊な記号や番号、色を付けるという方法もある。

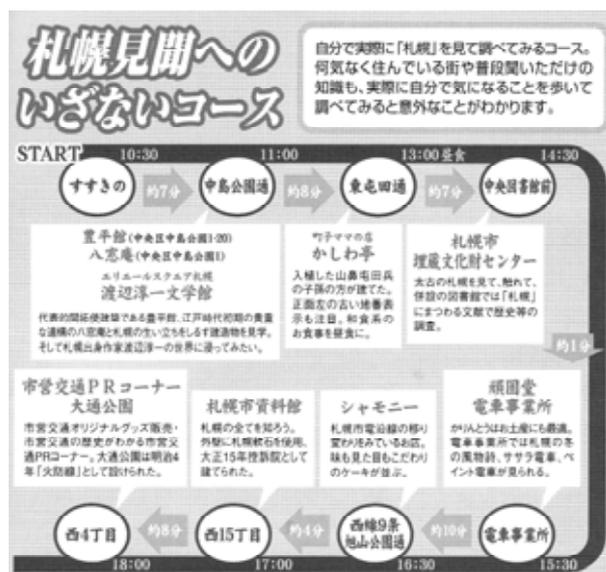
現在、八王子市内には5つの事業者が路線

バスを運行しており、各社がバラバラな塗装や方向幕を掲出している。こうした取り組みを実践していくためには、八王子市が各事業者のサービスを調整、マネジメントをする役割を担っていく必要がある。

3. ライフスタイルを提案する公共交通

新たな外出ニーズを公共交通が誘発しようとする戦略である。いい換えれば、「このバスに乗って へ行こう」という考えを市民に持ってもらうためにはどうすればよいのか、ということになる。例えば、沿線の買物情報や催し物などの情報を公共交通の情報とともに積極的に宣伝する。特に、ネオシニアの女性は、昼間に外出する機会も多いと考えられるため、公共交通の集客性が向上するばかりか、地域の振興にもつながると思われる。

図表7 札幌市電のモデルコース



例えば、札幌市電は、路面電車の路線図とともに周辺の施設や飲食店などの紹介を行なうパンフレットを配布している。そのなかには、図表7に示したようなモデルプランを用意して、市電を利用する観光客や市民の利用を促そうとしている。

また、筆者が関わっている社会実験のなかでも、青森県福地村で行なっている「予約式ふくちふれあいバス」では、村内にある温浴施設「パーデハウス」まで乗り換えなしに利用できる旨を大々的に広告した。その結果、実験バスの利用も「パーデハウス」の利用も

増加に転じている。公共交通の計画は、地域の振興や市街地の活性化など、まちづくりと一体的に考えていく必要がある。

また、日常の外出にすぐ活用できるような公共交通の情報提供をしていくことも重要な戦略である。ROBAの会（福井市）が製作している「のりのりマップ」(図表8)は、市内をはじめとしたバスと鉄道の路線図であるが、主な施設の最寄りにあるバス停や各路線の便数や運行時間帯など、公共交通を利用して外出する際に必要な情報がコンパクトなサイズでまとめられており、初めてバスを利用する場合でも迷うことはない。八王子市でもこうした地図を製作するメリットは大きい。

図表8 のりのりマップ(注9)



おわりに

本章では、ネオシニアを主たるターゲットに据えた交通の戦略について記述した。

ネオシニアのポテンシャルを生かすためには公共交通を都市交通の中心に位置づけた都市に変えていく必要があると考え、そのために必要な戦略を次の3つの視点から記述した。

持続可能な都市と交通をつくる

ネオシニアにやさしい公共交通

ライフスタイルを提案する公共交通

公共交通を軸に据えた都市構造に変えていく戦略は、長い年月を要し、決して容易ではない。しかし、ネオシニアにやさしい公共交通をつくるためには、こうした根本的な一つの政策の柱を組み立てて、それに関連する施策を継続して実践していく必要がある。クリチバ市では、「イプキ」というシンクタンクがその鍵を握っていた。この八王子市都市政策研

究会議もまちづくりに関する調査研究をアクティブに行うことのできる独立性の高い機関に成長させていくことが必要である。

注

- 1) 混雑度は、道路の交通容量（円滑に走行できる最大の交通量）に対して何倍の交通量があるのかを示したものである。混雑度が1を超えると、日常的に混雑が発生する時間帯（ピーク）が存在する。混雑度が1.75を超えると慢性的な混雑が発生していると考えられる（「道路の交通容量」(社)日本道路協会、昭和59年)。
- 2) 自分で自由に利用できる乗用車を指す。
- 3) 筆者が平成14年に東京都多摩市民を対象に調査した結果、男性の自由車保有率が69.3%なのに対し、女性は52.3%にとどまっている。
- 4) 服部圭郎著「人間都市クリチバ」より。
- 5) 人口密度4,000人/km²以上の国勢調査区が連担して、人口5,000人以上になっている地区。
- 6) 並行あるいは交差する他のバス路線よりも便数の多い幹線的なバス路線を対象にしたシミュレーションの結果である。なお、最大値と最小値をもって幅を持たせた予測をしている。シミュレーションで用いた仮定などの詳細は、吉田ら(2004)を参照されたい。
- 7) 従来よりも高速性を図った路面電車。
- 8) 路線バスへの改善要望のうち、一番重視するものとして、中心街の居住者は、18%がバス停の分かりやすさを挙げていたのに対し、他地区では2~3%にしか過ぎなかった。
- 9) のりのりマップホームページ(<http://f12.aaa.livedoor.jp/~norimap/>)中の、福井市街地マップイメージより。

参考文献

- ・ 交通エコロジー・モビリティ財団ホームページ (http://www.ecomo.or.jp/top_ecodrive/index.htm)
- ・ 多摩北部地域の幹線道路検討会報告書、東京都ホームページ (<http://www.metro.tokyo.jp/INET/OSHIRASE/2003/12/20dcm305.htm>)
- ・ 服部圭郎著「人間都市クリチバ」、学芸出版社、2004年
- ・ イプキ(IPPUC)ホームページ(http://www.ippuc.org.br/IPPUC/index_ippuc_ingles.htm)
- ・ 吉田 樹・秋山哲男「外出抑圧の緩和に配慮した都市部路線バスの標準的運行計画策定に関する研究」、都市計画学会論文集 No.39-3、日本都市計画学会、2004年
- ・ のりのりマップホームページ (<http://f12.aaa.livedoor.jp/~norimap/>)

(よしだ いつき・
市民公募委員 / 東京都立大学大学院)

第3章 ネオシニアを機軸として地域活動の推進を

- ネオシニアが市民活動の中心となり活躍するまち“八王子”をめざして -

都市政策研究会議研究員 福島 稔 明

はじめに（本市に求められているもの）

八王子ゆめおりプランでは、都市像の一つに“新しい時代にふさわしい創意にみちた協働のまち”を定めている。本市は、“自立した協働のまち”をめざして、市民参画のしくみや環境づくりを重点的に推進しなければならない。しかし、本市の実施した市政世論調査（平成14年度）によると、市民活動に参加したことの無い人や、「協働」という言葉を今回の調査ではじめて聞いた人は、7割を超えるなど、「協働のまちづくり」を進める上での課題は多い。

また、八王子市生涯学習推進計画では、より、暮らしやすい地域社会を築いていくために、市民一人ひとりが、生涯学習での活動を通して、さまざまな地域での課題に目を向け、積極的に「まちづくり」に関わり、取り組むことを求めている。そのため、本市は、生涯学習を通して、市民が「まちづくり」の推進者となるための環境整備を行わなければならない。

これらの施策に共通点は多い。したがって、「生涯学習」と「協働のまちづくり」を一体的に推進し、地域活動を活性化する。そして、“新しい時代にふさわしい創意にみちた協働のまち”を実現しなければならない。これらの実現に向けて、ネオシニアが中心となり活躍する“まち”をめざした施策を実施する。これが、今、まさに、本市に求められているのである。

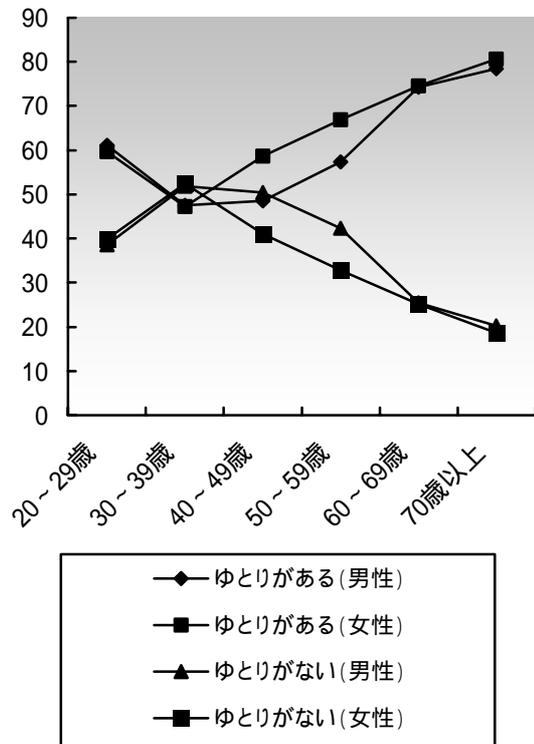
1. ネオシニアと地域活動との関係

(1) ネオシニアが中心とならなければならない理由とは

本市の実施した市政世論調査（平成14年度）では、地域活動への不参加の理由に、時間の余裕がないことをあげた市民は、半数を

超える。また、生涯学習に関する活動をしなかった理由の第一位は、時間に余裕がないことである。しかし、内閣府の実施した、国民生活に関する世論調査では、時間にゆとりがある国民は、女性は40歳、男性は50歳を超えると急激に増加する（図表1参照）。

図表1 時間のゆとりの有無

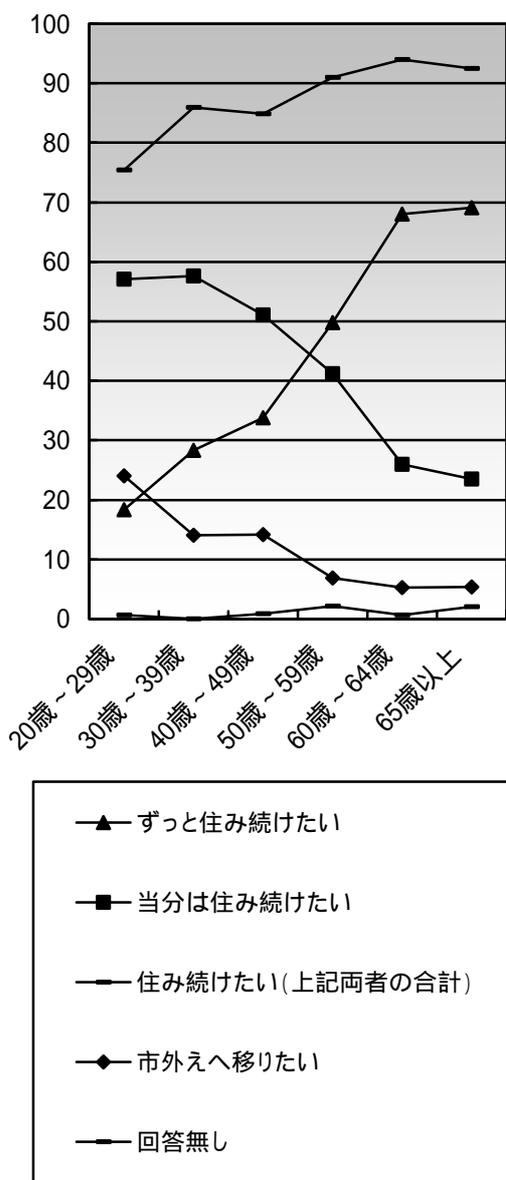


したがって、人口構成の大部分を占めつつあり、比較的、時間に余裕のあるネオシニアをターゲットとし、生涯学習を通して、地域活動への関心を高める。その後、地域活動に参加してもらおう。これらにより、地域活動を活性化しなければならない。

さらに、平成16年度市政世論調査（図表2参照）では、本市の定住意向は高い。地域に愛着をもった、地域に住み続けることを望む市民は、確実に、生涯学習の推進や地域活動

の人的資源となりうるのである。特に、年齢を重ねるにつれ「ずっと住みたい」という回答は、急激に増加する。今後、仕事を離れて、主に地域で生活するネオシニアは、増加し続ける。したがって、この年代をいかに地域社会に定着させるかが、今まさに本市に求められているのである。

図表2 定住意向調査



(2) 生涯学習と地域活動を一体的に推進するための問題点とは

(a) 地域活動への参加に関する動機づけが不十分である

福岡県、NPO・ボランティア支援センターの調査(平成11年度)によると、ボランティア団体の活動上の課題としては、「新しいメンバーが入ってこない」「メンバーの高齢化や世代・男女の片寄り」などが多い。しかし、本市では参加したいと思ったとき、速やかに参加のできる組織は多くなく、これらの問題を解決できない現状にある。

また、生涯学習を通して、リーダーや後継者を育成するしくみづくりが求められている。しかし、生涯学習や地域活動の推進は、全市民を対象とした場合が多い。特定の年齢層を対象とすることで、参加者の仲間意識を高める。このことで、特定の年齢層を、地域活動へと導くことを目的とした、講座は少ない。したがって、知人や友人の勧誘(平成14年度市政世論調査での市民活動参加要因の第二位は、知人や友人の勧誘である。)で、地域活動に参加する市民は多いとは言い難い。

(b) 活躍のステージづくりが十分でない

サイバーシルクロード八王子(注)で実施している、「ビジネスお助け隊」で活躍している、ネオシニアも多い。仕事に対する意識が非常に高く、自分の特技や経験を活かしたいと考える市民も着実に増加している。しかし、「ビジネスお助け隊」は、プロとして活躍している公認会計士などの専門知識を持った人を対象としている。また、仕事を離れた後、活躍する場合は、シルバー人材センターなどがある。しかし、これらの活動と地域活動との結びつきは少ない。したがって、ネオシニアが、地域で、活躍する場合は、町会・自治会活動などに限定されている。

このため、時間に余裕があり、地域で自分の特技や経験を活かしたいと考えても活かさない、ネオシニアや、地域活動に参加できる場が少ないために、参加したくても、参加できない、ネオシニアも多い。

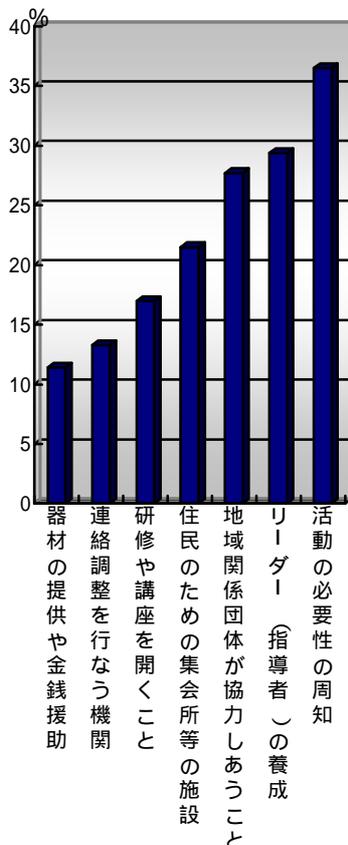
(c) 「生涯学習」を通して、地域活動への関心が高まっていない

平成14年度市政世論調査では、生涯学習による学習目的を、「趣味や仕事」と答えた市民は6割に達する。したがって、これらの講座に対する市民の関心は高く、これらの講座が

重点的に実施されている。しかし、ボランティア活動など、地域活動への関心を高める、講座は少ない。趣味教養からの転換の動機づけともなる、地域社会の資源や問題点などを学ぶ、地域の関心を高める講座は、八王子学園都市大学（いちょう塾）などで実施されているのみであり、市民にとって身近な地域ごとに、開講されていない。しかし、同調査では、学習活動の場所は、「自宅近く」と答える市民は、6割に達する。

また、平成15年度に内閣府の実施した、地域のための活動を盛んにするために必要と考えられる社会的整備に関する条件調査によると、リーダーの育成が第二位である（図表3参照）。しかし、これらに関する講座は多くなく、関心の高い市民は、まだ、少ない。したがって、地域活動を推進するリーダーは十分育成されているとは言い難い。

図表3 地域のための活動を盛んにするために必要な社会的整備条件



(d)市民活動に関する情報提供が不足している

平成14年度市政世論調査では、地域活動に関する、不参加の理由は「どんな活動があるのか情報を知らなかった」と答える市民は6割を越える。また、市民参加の活性化に必要なことに、「情報を市民に積極的に知らせること」をあげる市民は、7割に達する。しかし、地域活動に少しでも関心のある市民や、特定の年齢層をターゲットとすることで関心を高めるような情報提供は多くない。

さらに、平成15年度に内閣府の実施した、地域のための活動を盛んにするために必要と考えられる社会的整備に関する条件調査での第一位は地域活動に関する情報提供である（図表3参照）。

したがって、まずは、ネオシニアに情報提供をする。これらにより、地域活動の現状をネオシニアに認識してもらわなければならない。

2. ネオシニアが市民活動の中心となり活躍するまち“八王子”をめざして（提言）

生涯学習と地域活動を一体的に推進する上での課題点を解決し、ネオシニアの特技や経験を活かすとともに、生涯学習の成果を生かす。これらにより、“新しい時代にふさわしい創意にみちた協働のまち”を実現する。そのために、本提言では以下の4つの提言を行いたい。

(1) “匠”クラブの設立（新たな生きがい・仲間づくりのきっかけに）

ネオシニアがこれまで養った技能、経験や生涯学習の成果を（地域の匠として）活かし、生きがいを持って、地域社会で人生を送るための環境づくりをめざした活動を行う。

市として、市民活動推進部と生涯学習スポーツ部が、一体的に活動の支援を行う。また、市の公共施設内に活動拠点の提供も併せて行う。これらにより、行政との連携も強化する。

対象は市内在住在勤で地域活動に意欲のある、ネオシニアとする。ネオシニアという、特定の年齢層を対象とすることで、同年齢での仲間意識を高める。また、ある程度、幅の

ある年齢層を対象とすることで、いつでも参加でき、多くのメンバーが加入しやすいクラブとする。さらに、一定期間登録を行うことで責任感をもってクラブの活動に参加してもらう。

これらにより、以下の提言における活動主体ともなるクラブとし、ネオシニアによる地域活動推進のために基幹となる組織とする。

(2) “匠”人材バンクの開設(ネオシニアの力を地域で活かすために)

自分の経験や趣味を地域のために活かしたいと思うネオシニアや、本市で実施している生涯学習などで養成された、生涯学習コーディネーターなど、地域活動でのリーダーとなる人材を登録する。

そして、様々な地域での活動や生涯学習を行う際の講師や、市民からの要望に適したボランティア活動に意欲のある、ネオシニアを派遣する人材バンクとする。登録したネオシニアはボランティアとして仕事や趣味、生涯学習で養ってきた、特技、経験や知識を十分に発揮してもらえるしくみとする。

また、特技や経験はないが普通のボランティア活動を望む人、例えば、一人暮らしの高齢者の「傾聴ボランティア」などの人材も派遣可能な人材バンクともする。さらに、ネオシニアの方々に、こんなボランティア活動をして欲しいという、市民からの要望も受け付け、派遣活動の活性化もめざす。

これらにより、多様な人材を地域に供給するとともに、地域からの派遣要請にも応えられる人材バンクとし、一人でも多くのネオシニアが登録された人材バンクとする。

活動は“匠”クラブが主体で行うが、活動に関する情報提供は市民活動支援センターと協働して、市民活動支援センターのHPを活用するなど、市民活動支援センターとの連携も強化することで情報の一元化をめざす。

(3) “匠”塾の開塾(地域で活躍するネオシニアを育成するために)

地域との係わりが薄いネオシニアや地域活動への関心の低いネオシニアを対象とした講座を重点的に行い、生涯学習を通して地域活動への関心を高める塾とする。

講座の中心として、地域学の推進を行う。地域での歴史や文化だけでなく、その地域に暮らす人々、その地域のイメージや地域活動の実態などを地域活動コーディネーターや町会・自治会など、地域活動の中心となり活躍している人も講師として招き開講する。市内の各市民センターで定期的に、身近なところで実施することで、ネオシニアの参加しやすい講座をめざす。地域での共通意識を高めるとともに、同年代の友達の輪を広げることで、仲間意識も高めることも目的とする。これらにより、地域で活躍する、ネオシニアを育成する、基幹講座として実施する。

また、地域活動コーディネーター養成講座など、本市内外で実施されている地域活動に関するリーダーを育成する講座の紹介や申し込みの代行なども行い、地域活動を推進するリーダーの育成も行う。

これらにより、地域で活躍可能な人材を育み、その成果として、“匠”人材バンクに登録してもらうことにより、地域活動の活性化を促進する。

(4) 情報誌“匠メールマガジン”や“匠マガジン”発行

本市やいちょう塾で開講するネオシニア向け講座や“匠”クラブの活動状況、地域活動の促進に役立つ講座などの情報提供を行う。まず、“匠”クラブの会員や“匠”人材バンクの登録者、“匠”塾の生徒、あらかじめ登録した市民などに継続的に、Eメールで“匠メールマガジン”配信する。登録者への詳細な情報提供の手段とし、登録者間の交流も促進する地域活動に関心の高い、ネオシニアを対象としたメールマガジンとする。

また、定期的に、健康に関することなど、ネオシニアの関心の高い情報やネオシニアが知って得する情報の提供を主体的に行う。多くのネオシニアに進んで読んでもらえる“匠マガジン”を発行する。

その際、“匠”クラブの登録募集や“匠”人材バンクなどの情報提供も兼ねたマガジンとすることで、一人でも多くのネオシニアへの認知度を高める。

これらにより、ネオシニアが地域活動の現状を認識し、地域活動への関心を高める情報

誌をめざす。さらに、“匠”人材バンクや“匠”塾の活性化に役立つ、情報提供手段ともなる情報誌とする。

おわりに(“新しい時代にふさわしい創意にみちた協働のまち”をめざして)

今後ネオシニアを機軸として、施策を実施し、地域活動を活性化しなければならない。地域住民に占めるネオシニアの割合が増加する中で、これからはネオシニアが、ボランティアな活動を通じ、生きがいを持って地域で活躍するステージづくりをする必要がある。

ネオシニアが、数多く町会・自治会や様々な市民活動団体に参加することで、活動分野も広がり、個々の市民活動も活性化する。そして、ネオシニアの活動が起因となり、新たな市民活動や、ネオシニア以外の世代の地域活動への参加も促すのである。

これらにより、多様な主体による地域づくりが行なわれ、地域で活動する団体がお互いに切磋琢磨するのである。そして、“新しい時代にふさわしい創意にみちた協働のまち”は実現可能となるのである。

筆者も、ネオシニアの一員として、地域活動に貢献する決意である。

注

八王子市ホームページ参照。

<http://www.city.hachioji.tokyo.jp/sangyo/seisaku/model/cyber.htm>

参考文献

- ・ 八王子市市政世論調査報告書(第34回・平成14年、第36回・平成16年)
- ・ 国土交通省国土計画局監修、多様な主体による地域づくり戦略研究会『地域からの日本再生シナリオ(試論)～市民自治を基礎に置く戦略的地域経営の確立に向けて～』、2004年
- ・ 高齢者の地域社会への参加に関する意識調査結果の概要(平成15年内閣府)のホームページ
<http://www8.cao.jp/kourei/ishiki/h15sougou/html>
- ・ 国民生活に関する世論調査(平成16年内閣

府)のホームページ

<http://www8.cao.go.jp/survey/h16/h16-lift/index.html>

- ・ 志村重太郎著『住民協働型地域づくりシステム』、ぎょうせい、2000年7月
- ・ 墨田区ホームページ
<http://www.city.sumida.tokyo.jp>
- ・ 福岡県・NPOボランティア支援センターホームページ
<http://www.fvoc.gr.jp/indicator/sisin/2-2.html>

(ふくしま としあき・

下水道部管路建設課課長補佐兼主査)

第4章 ネオシニア動く!!子どもたちに輝く未来を

- つながり続ける。そして、拓くまちの未来 -

都市政策研究会議研究員 菅野 匡彦

はじめに

「少子高齢社会」を迎えた日本。今、この瞬間も世界の中で最も急速に進み続けている。この「最も急速な国」において、世界の先進事例を見習うだけでは、その歯止めはかからない。今すべきことは動くということ、その対策においても世界で一番先進的であるべきだということではないだろうか。

今日、地域の役割が盛んに叫ばれている。特に子育てについて、その期待するところは大きい。そこでネオシニアがどんな役割を果たせるのか・・・いや果たしてみたいと思っているのか。ニーズをくみ上げたアイデアを提供したい。その意味で本章は、第3章「ネオシニアを機軸として地域活動の推進を - ネオシニアが市民活動の中心となり活躍するまち“八王子”をめざして - 」と切っても切れない展開となるので、ご承知願いたい。

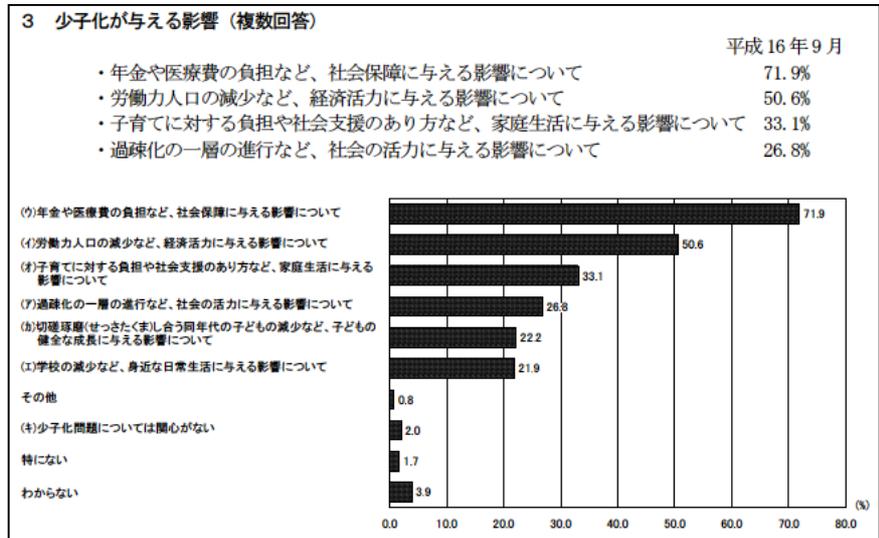
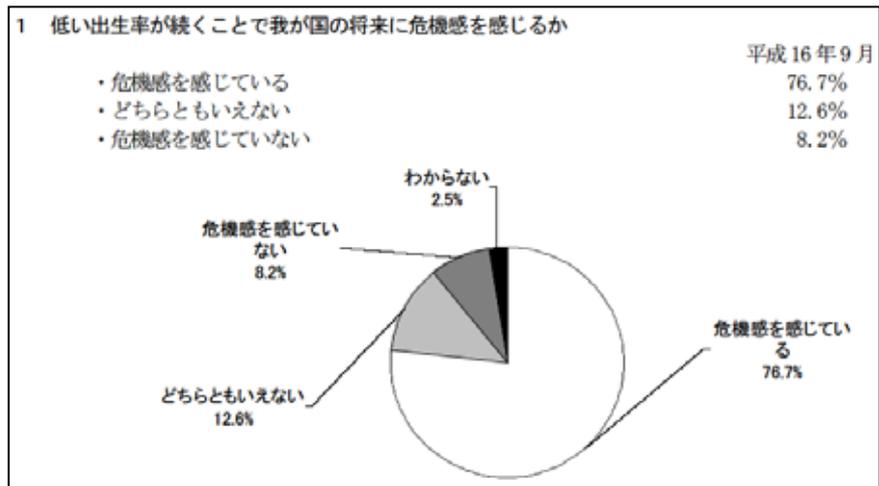
1. 子どもたちの未来を憂うネオシニア

少子高齢化を冷静に見つめると、それは人が生まれる数が亡くなる数より少なくなっていく人口減少という現実である。昨年発表された出生率は全国平均で過去最低の

1.29、都内にいたっては0.999となった。半世紀後には我が国の人口は半減するという研究もあるほどだ。

「低い出生率が続くことで、我が国の将来に危機を感じますか」、内閣府が2004年6月に行った世論調査(図表1)で、この問いに「感じる」と答えた人は76.7%にも上った。危機を感じる背景には年金問題が騒がれ、このような少子化が、国全体の将来に悪い影響

図表1・2 内閣府『国民生活に関する世論調査』 2004年6月



を及ぼすという認識が広がったこともひとつの原因となっている(図表2)。この年金をもらおうとする世代、もらう世代がネオシニアだ。ネオシニアに、何とかしなければならぬという思いが広がっていることは想像に難くない。

2004年度版の『国民生活白書』(2004年5月)は、「人のつながりを変える暮らしと地域 - 新しい『公共』への道」と題され、NPOなどを通じた地域住民の活動が広がっていることに注目している。「自発的活動が行政では対応しきれない住民サービスを補い新しい公共が生まれている」と指摘、「知識や経験を持つ世代らが退職後に地域で活動することが生きがいにもなる」として奨励する。一方で、実際に地域活動している人は1割に過ぎない。しかし、今後は参加したいと考えている人は5割を超えており、年代別では50~59歳の層が57.8%と最も高くなっている。また、地域の活動に参加している人は、活動を通じて地域の人々との新たな交流がもたらされ、人と人のつながりができたことを感じている

(図表3)。このため白書では退職年齢を迎える世代が積極的に参加し仕事や子育てに忙しい若い世代を手助けすることを提案している。つまり「ネオシニア」という大きな資産を生かさない手はない。このことは、国の共通認識となっているのだ。

2. 地域で子育て

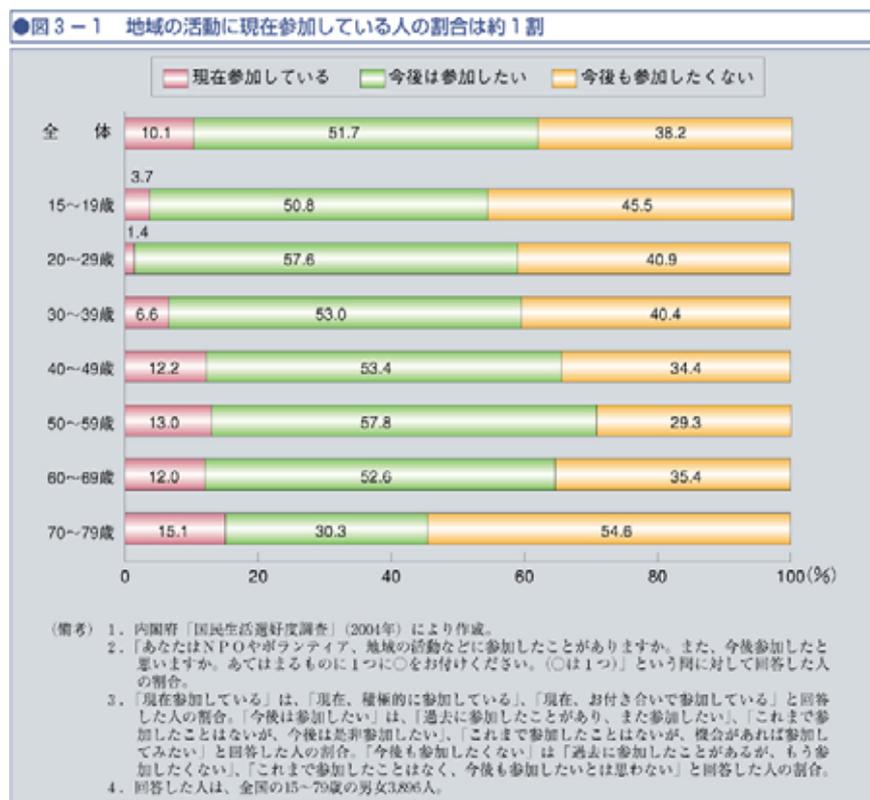
これだけ多くの人が憂いている我が国のこどもたちの未来のために、今、地域の役割がクローズアップされている。ぬくもりのある子育てのために必要なのは、親を中心とした「子育て支援」ばかりでなく、こどもを中心に捕らえた「子育て応援」という姿勢ではないだろうか。

よくいわれることだが、昔は近所のおじさんやおばさんが我が子のように褒め、しかり、しつけをしてくれた。たとえ他人の子でも、自分の子と同じように心配する。こどものことを心配するのに特別な理由はなく、そこにあるのは素直な愛情であった。このように近

所の強い結びつきによって地域のこどもは見守られ、自然に形成された子育て環境の中で、こどももまた、自然と育っていった。

しかし、今日では、そのような古き良き子育て・子育て環境が崩壊しつつある。なぜなのだろうか。核家族化、個人主義、多様な価値観などが広がるにつれ、隣の人とあいさつもかわさない希薄な人間関係と変わって行ってしまった。おせっかいがマイナスイメージを持つようになり、うとまれ、それによりネオシニアが社会に参加するきっかけを奪っている。地域社会は失われつつある。そしてキレルこども。こどもたちは息が詰まって

図表3 内閣府『国民生活白書 人のつながりを変える暮らしと地域 - 新しい「公共」への道』 2004年版



しまつてキレルのだ。

だから今、教育ママや無関心パパではなく、熱意ある、元気ある、褒めることができ、ちょっぴり小言をいうこともできるネオシニアが子育てを応援する。そんな地域のネットワークが必要だと考える。求められているのは、受け皿としての「社会で子どもを育てるしくみ」である。

昨今、「次世代育成支援」がテーマとして重要視されてきている。子どもから高齢者まで世代を超え、手をつないで活動しやすくなっているのだ。またこのテーマは分野を超えて協力しやすい。ネオシニアがかつての子育て経験を生かしたり、自慢の腕を振るうチャンスではないだろうか。子どもたちは環境を選ぶことはできない。親世代やネオシニア世代の責任なのである。

(1)「子育て応援隊」結成!

そこで提言するのがネオシニアによる「子育て応援隊」の結成である。

子ども家庭支援センターや保育園、児童館、学校、町会、子どもを持つ家庭などが、児童虐待などの問題にスクラムを組んであたり、次世代育成を進めている。この輪に、自分の子どもが既に親世代となり、孫世代に明るい未来を残してやりたいというネオシニアが加わるのだ。その実践部隊として、“匠”クラブや、子育てNPO、ボランティア、さらに後述するお父さんお帰りのパーティーや広報

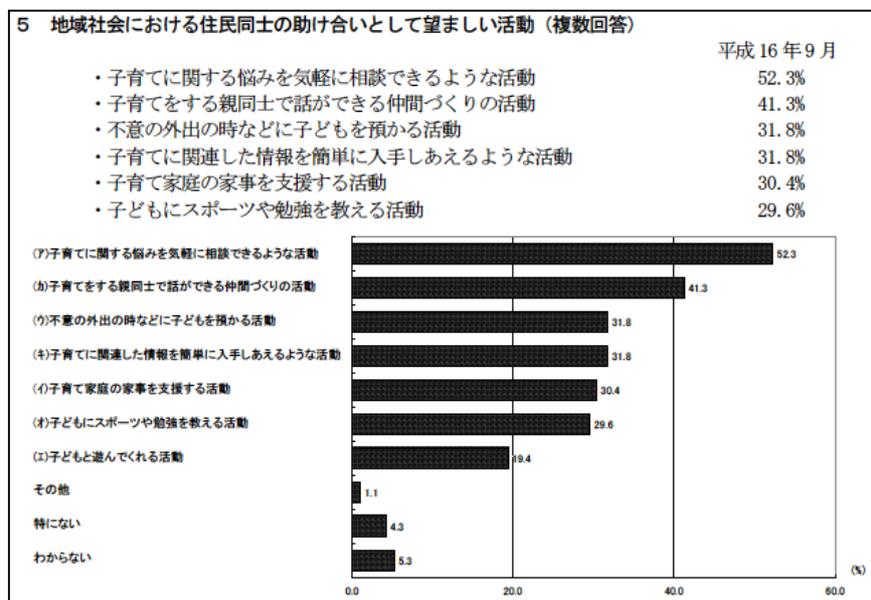
を通じて募集する新たなボランティアで「ネオシニア子育て応援隊」を結成し、子どもを守るための地域防犯の見回り隊や、児童館や保育園でのボランティアを通じて、直接、子どもの気持ちに入る。さらに子育てに負担感を覚えている親世代をも見守り、相談にのってもらおうというわけだ。世論調査の結果からもそれが求められていることが判る(図表4)。

(2)子どもたちの居場所づくり

また、学校をベースに「地域社会との連帯」、「環境意識の醸成」、「生きる力の育成」などのテーマで、いろいろな取り組みが始められている。しかし、ゆとり教育のなかでの週5日制の導入や授業のスリム化は、地域とのつながり、自然とのかかわりなど学校外での補完を想定しており、残念ながら、すぐさまそれに対応できる教育力は望めないのが現状で、「子どもたちの居場所」がないということが問題となっている。この居場所が様々な痛ましい事件などにより、限られた場所、特に屋内空間に狭められてきている。そこで昔、どこにでもあった空き地の感覚で、子どもの居場所を多くつくるのだ。結果、子どもの気持ちの居場所もできるように、例えば普段開いている町会会館で、あるいは学校や公園で、ネオシニアが見守りボランティアとして活動し、子どもにほっとする場を提供する。子どもとの「おはよう」、「こんにちは」、こんなあいさつから信頼関係がうまれる。

そして、「褒める」、最近では、なかなか他人の子を叱るというのは難しくなった。小言をいおうものなら時には、その親がキレてしまうことすらある。しかし、「褒める」という行為は比較的楽な気持ちでできるもので、社会生活の中での良いことを褒めることは、人生の大先輩たる「ネオシニア」にうってつけの役割ではないだろうか。こう

図表4 内閣府『国民生活に関する世論調査』 2004年6月



して地域社会が再生し、次の世代へとつなげる支援となるのである。公共心を育み、多様な可能性を見つけ、創造力や豊かな感受性を育てる社会環境の整備である。21世紀を担う未来世代の育成にみんなが参加することが、ひとつの解決策になるのではないだろうか。こどもの健全な成長には、大人や地域に見守られている＝自分の居場所がある、という安心感や喜びが必要だからである。

3. こどもたちが本当に感動するのは「本物」 ～まちの「匠・体感工房」

こどもたちは何を求めているのだろうか。それは「本物」ではないだろうか。「本物」の感動を味わえないためにこどもたちはもがいている。バーチャルがあちこちに散りばめられた今日、「本物」を見る、体験することの感動、すなわち「体感」が、こどもたちに夢を与えるのだ。ここで、こどもたちに明るい未来を残せないのではないかと憂いているネオシニアが活躍する出番がくる。ネオシニアの強みはなんといっても、それぞれの道で存分にその力を奮い、高めてきた「匠」の技といえるだろう。

このような試みはサタデースクールや子育てNPOという形で徐々に生かされてきている。しかし、会社を辞めれば多くの人はいそがしさを再び生かす機会もなく、そして生きがいも元気もなくしていってしまう。

行政も市民の自立を促すアプローチをする。「行政が何をしてくれるかではなく、あなたは市民のために何をするか」を常に問う姿勢が必要である。市民の自立なくして元気なまちづくりはできない。この流れを大きくするために例えば、まち中の空き店舗を利用して、こどもに本物の技を体感してもらう「匠・体感工房」はどうだろう。ここで体感できるのはモノだけではなく、知恵であり、人と人との本物を通じたつながりである。

たとえば サラリーマン 銀行員なら銀行ってなにしてるの?!、電力会社なら電気の作り方 趣味 釣り、コレクション、写真、海外旅行 自営業 飲食店ならこだわりの味、小売店ならその商品の紹介などと、考えてみると以外にジャンルは広く、誰にでも参

加も講師もできそうである。単なる自慢話になることもあると思うが、ついでに、「**にお勤めしてた」としか知らなかったお隣さんが、こんなことしてたんだ!と大人同士でも「むこう三軒両隣」の関係が復活するきっかけになるかもしれない。人に自信を持ってウンチクを語れる「ネオシニア」。NHKで放映されている「働くおじさん」や「週間こどもニュース」この地域版みたいなものが目指せないだろうか。小さなきっかけが、こどもの人生を左右するような…そんな夢のある話になればいいと思うのである。

「匠」自慢の技を再び奮ってもらい、こどもに夢を与えよう。

4. ネオシニア参加の仕掛けづくり

今住んでいるまちが気に入っていますか? 八王子市こども家庭部が2004年にまとめた「私たちが考えるまちづくり」アンケートでは、7割のこどもが、このまちを「気に入っている」と答えた。成人を対象とした八王子の世論調査でも、やはり7割の市民が住んでいる地域を「気に入っている」と答えていることを考えれば、気持ちはまだまだ、まちにつながり続けていることが判る。この気持ちを大切に育てなければならない。ネオシニアから、こどもたちへ。つながり続けることで、まちの未来が明るく拓くのだ。そのための参加の仕掛けをいくつかの事例を紹介しながら提案する。

(1) 仕掛け1

お父さんお帰りなさいパーティ
～地域に帰りたい、還したい、自分を探そう
我々がネオシニアをターゲットとしたひとつの理由は、50歳を超え会社を退職しようとしているネオシニアが、これからの人生をどう過ごすか、いわば次のステージへの自分探しをしている時期に、きっかけを与えたかったということがある。このようなきっかけは、八王子市民活動協議会を中心にさまざまな働きかけが行われている。特に注目集めるひとつの事例を紹介する。その市民活動協議会が毎年開いているお父さんお帰りなさいパーティ(略称:オトパ)である。このオトパでは、

会社を定年退職し地域に帰るネオシニアの力を地域に還そう、つなげていこうという趣旨で開催されている。いわば学生時代の部活動勧誘のようなもので、いろいろな市民活動団体がそれぞれの活動を紹介し、興味ある活動に参加するきっかけにしてもらう仕掛けになっているのだ。

(2) 仕掛け2 いちょう祭り
～自分はどんな応援ができるのだろう

写真1 人々で賑わういちょう祭り



毎年、甲州街道の銀杏並木を中心に、八王子で最も長く最も盛大に市民の手づくりで開催されている「いちょう祭り(写真1)」では、地域の大人がこどものためにいろいろなプログラムを提供している。ここには町会をとおして参加する人や、市民活動から参加する人などさまざま。しかし、ネオシニアの多くは、企業戦士、サラリーマンであり子育て経験もかつての出来事、また、多少の距離をおいてきたという人もいる。更に、隣近所との接点のないまま数十年経過してしまっている。これを埋め合わせすることがいかに大変なことか。やりたいと思う気持ちがあってもこれまで、地域で活動してこなかっただけに、そこに飛び込めず、祭り見物に終わってしまうネオシニアも多い。

そこで、こどもの未来を憂うネオシニアの気持ちを消化させるようなプログラムを組み込むことを提案したい。同時に「こどもの相手の仕方講座」といった意味合いを持たせる。行政と市民活動協議会、いちょう祭り実行委員会が手を組んで多くの企画を用意し、好きなもの興味あるものにスタッフとして参加し

てもらおうのだ。

例えば、祭りで歩きつかれた親子のために、ちびっこ休憩所を開設したり、こどもに風船人形をつくってあげたり、はたまた、車いす体験をしてもらったりという企画があるわけだが、このような企画をメニュー化し、ひとコマ半日などで、市民ボランティアとして参加をもらうのである。こどもの輝く笑顔だけでなく、企画を進めるリーダーの方など、市民活動に参加する知り合いを得ることができる。結果、参加者はその後の日常的な「子育て応援」活動に入っていくという趣向である。

(3) 仕掛け3
みんなで八王子まつりに参加しよう!!
～こどもたちと熱く燃える3日間

写真2 盛り上がる八王子まつり



関東屈指の山車祭「八王子まつり(写真2)」は、歴史ある数多くの山車が甲州街道を埋め尽くし、夏の3日間、まちは熱気に包まれる。この祭を支えているのは、主に街場(注1)の町会だ。商店主や自営業者が多く、後継者に悩むネオシニアが中心メンバーとなっている。まち中では特にこどもが少なくなり、山車の曳山(注2)が町会の中からは出せなくなっているのだ。

そこで、ニュータウンなど周辺部に広がる小学校を学校単位で巻き込み、町会とカップリングして参加してもらう呼びかけをしようか。歴史ある熱い祭りに参加して、「本物」の感動を味わうことで、地元に愛着がわき、大人になっても故郷「八王子」に定着してく

れるのではないだろうか。そうしてまた、次の時代へとつながっていくのだ。

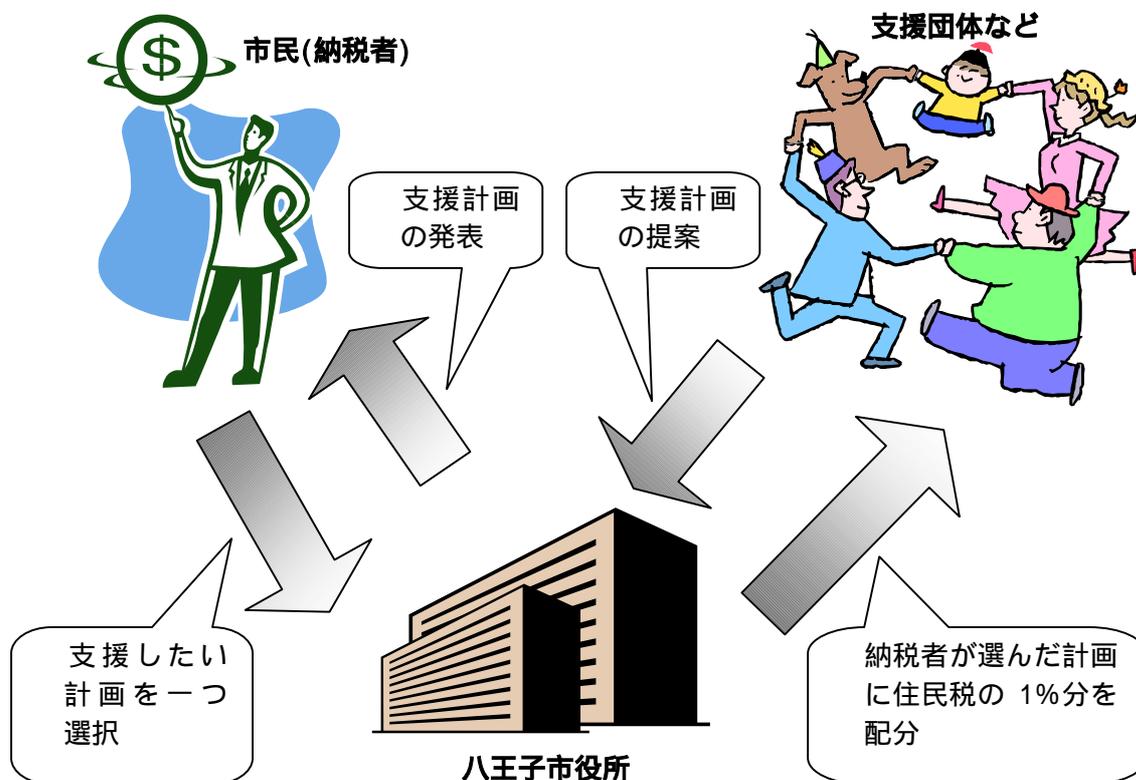
5. 次世代育成市民活動支援制度 ～子どもたちに贈る未来

都市間競争が激しさを増す中、今後のまちの発展には、市民の力を活用すること、そして何かへの特化が必要と考える。日本経済における自動車産業が良い例で、的を絞った展開は「元気なまち」とのムードを盛り上げ、それが牽引役となり全体を良い方向に導くのだ。

納税者が希望すれば所得の1%を納税者自身が選んだ市民ボランティアやNPO団体へ助成金とすることができるという制度が、ハンガリーなど東欧諸国を中心にいくつかの国で採用され、日本でも、千葉県市川市が平成17年度より個人市民税の1%を対象に「市民活動支援制度」として導入を図ろうとしている。この制度をアレンジして子どものために自分が最も良いと思っている少子化対策施策

や活動にその原資として投じてもらってはどうか。いわば「次世代育成市民活動支援制度（図表5）」である。15年度決算で試算してみた。市の歳入1,505億の内、個人住民税の割合は約20%でおよそ300億円。その1%であるから3億円という規模になり、それなりにスケールメリットを生かした金額となる。これは、すべての納税者を対象とし、特に50歳からは必ず、自分が最も良いと思う子どものためのどこかの活動に投じてもらう。オンリーワンのユニークな子育て応援制度となるのだ。現役時代から自分のかかわる施策や活動という意識をもちつづけてもらうのだ。年金をもらうようになれば、若い世代、特に孫世代には悪いと思っている人が多い。自らの意志で投じた税金により、発展している施策や活動はこの気持ちに叶えるものとならないだろうか。そして当然、実際に参加してみたい、参加しようというのが人の心だろう。国の将来を思う心、子孫を思う心につながり、活動を盛り上げ、サステナブル(持続可能)なまちとなっていくのだ。

図表5 次世代育成市民活動支援制度の概要



おわりに ～育児は育自

退職して、悠々自適の年金生活といわれるが、技も気力も元気もなかったら…。いったい何年間、年金生活を送ることができるだろうか。

最近、聞いた話がある(注3)。こどもに元気をもらって80歳、90歳、100歳と、ぴんぴん生きつづければ、年金を一億円以上獲得することも夢ではない。宝くじで1億円もらう確率より、ははるかに良いというのだ。

確かにそうである。「子育て応援」の市民活動にかかわることで、多くのネオシニアが、きっと改めて「こどもから学ぶことはたくさんある」ことに気づき、そして実は自分も育っていることに気づくだろう。こどもに元気をもらうことで元気なネオシニアとして、新たなステージにシフトし、充実した人生をおくれることとなるに違いない。元気なネオシニアとして活動することが、子世代、孫世代に自分の生き様をどのように刻むかという人生の大きな選択になるのだ。

八王子市2004年3月にまとめた「少子化に関する市民調査」の中に、「理想の子ども数と予定の子ども数」についてのデータがある。理想は3人に迫るが、予定は2人程度に留まる。親はもっとこどもを産み育てたいが、いまの社会環境がその実現を難しくしている。

しかし、ネオシニアが子育てを応援することで、地域社会に子育て環境を育て、親育ちをも進め、結果として理想の子ども数を実現できないだろうか。我が国の少子化をネオシニアが救う。つながり続ける。そして、まちの未来を拓くのだ。そんなことを夢見てやまない。

注

- 1) 俗にいう下町、古くから市街地にある地域を指す。
- 2) 山車を曳く(引っ張る)人々のこと。粹でいなせである。
- 3) 東京都立大学・大学院教授 星旦二 講演会『Healthy Company』2004年11月より

参考文献

- ・ 内閣府『国民生活に関する世論調査』2004年6月
- ・ 内閣府『少子化対策に関する特別世論調査』2004年9月
- ・ 内閣府『国民生活白書 人のつながりが変える暮らしと地域 - 新しい「公共」への道』2004年版
- ・ 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
- ・ 藤正巖、古川俊之『ウェルカム・人口減少社会』文春新書
- ・ 都市経営フォーラム
(<http://www1k.mesh.ne.jp/toshikei/>)
- ・ 八王子市『第36回市政世論調査結果報告書』2004年度
- ・ 少子化の見通しに関する一般調査プロジェクト「八王子市少子化に関する市民調査結果報告書」2004年3月
- ・ 八王子市こども家庭部『「私たちが考えるまちづくり」アンケート』2004年

(かんの まさひこ・

こども家庭部子育て支援課)

第5章 八王子の自然からネオシニアの健康づくりを

- 川は元気の源、大地は食の源 -

都市政策研究会議研究員 池内 司

はじめに

WHO憲章の前文では、「健康とは、完全な肉体的、精神的及び社会的福祉の状態であり、単に疾病又は病弱の存在しないことではない」と健康を定義している。

厚生労働省により2000年4月よりスタートした「健康日本21」では、超高齢少子社会に対応した「健康なまちづくり」、「人」と「地域」とが一体となった健康寿命（注1）の延伸が提唱されている。

健康寿命の延伸は誰もが願うところであり、健康を得てこそ、生活の質のさらなる向上が実現できる。そして、「まち」は人がつくるものであり、そこに暮らす人々が健康であれば「まち」も健康になり活気のあるものとなる。

そこで、八王子が持つ「緑と水辺」、そして「大地からの恵み」という貴重な財産を活用し、元気な「からだ」、「こころ」、「まち」への「みち」づくりを考察する。

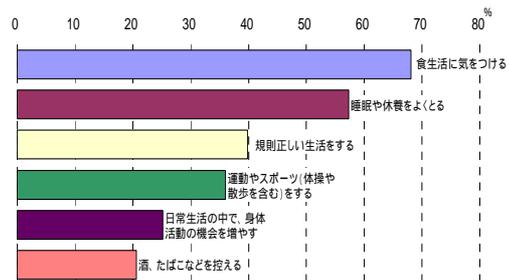
1. 健康に敏感なネオシニア

内閣府が実施した体カスポーツに関する世論調査では、「健康に気を使っているか」との質問に97.3%もの人々が気を使っていると答えている。そして、健康のために普段から心がけていることは、概ね「食」、「生活・習慣」、「運動」の3点に分類できる（図表1）。この調査結果は、どの年代も同じ傾向にある。

その中で、「運動」を行った理由に関しては、ネオシニアを境に「楽しみ・気晴らしとして」、「友人・仲間との交流として」、「家族のふれあいとして」という理由から「運動不足を感じるから」、「健康・体力づくりのため」というものに変まっている（図表2）。この調査結果から、ネオシニアから健康維持を目的とする「運動」に対する関心が、非常に高くなることが窺える。

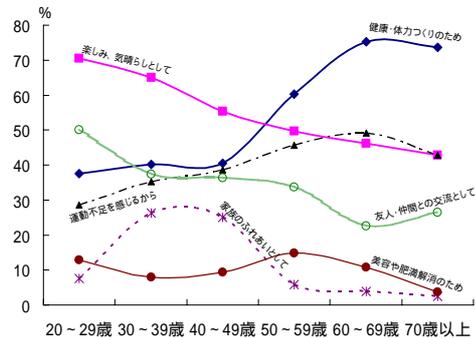
図表1 健康のために心がけていること

（内閣府2004年2月調査、複数回答）



図表2 運動を行った理由

（内閣府2004年2月調査、複数回答）

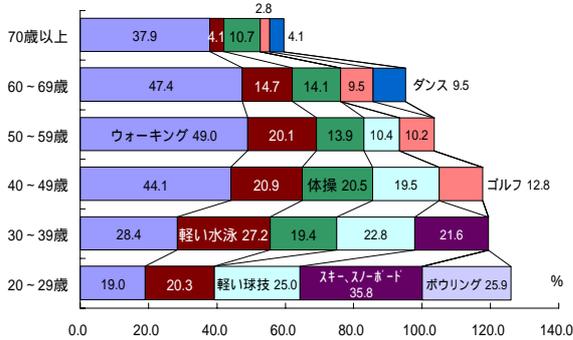


また、各年代別に今後行ってみたいスポーツの上位5位を比べてみると、ウォーキング（軽い運動、健康体操等を含む）と軽い水泳は、全世代から支持されている。ウォーキングは手軽に健康を維持できるためか、20歳代では5位であるが、その他の世代ではそれぞれ1位の支持がある。ここで見逃してはならないことは、ネオシニアにおいては、ウォーキングに対する関心が非常に高く約半数の支持があることである（図表3）。

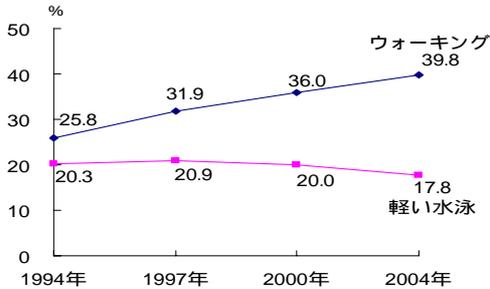
さらに、ウォーキングと軽い水泳の調査年別推移は、軽い水泳が減少傾向にあるのに対し、ウォーキングは、調査を重ねる毎に高くなっている（図表4）。

図表3 今後行ってみたいスポーツ

(内閣府 2004年2月調査、複数回答、
各世代の上位5位の割合)



図表4 今後行ってみたいスポーツ
(ウォーキング、軽い水泳)の推移
(内閣府調査、調査年別)



上記の調査結果から、特にネオシニアに関心の高い「ウォーキング」と、どの世代も健康のために心がけている「食」をテーマとし、浅川からの健康づくりと地産地消に関する提案をする。

2. 「四季の路～ASAKAWA」構想

(1) 浅川から健康づくりを

ネオシニアを始め多くの人々の要求を満たすことができる場所が八王子にはある。

中心市街地から数分歩けば、四季折々の変化を肌で感じ取ることができる浅川に出会う。

八王子は、東西に走る中央線、甲州街道そしてそれに沿った浅川がある。いや、川に沿って道が造られ、道に沿ってまちが発展してきた、というべきであろう。

浅川は、都市景観の重要な構成要素であると共に八王子市民にとっては、故郷の母なる川である。

整備されつつある浅川サイクルロードにプ

ラスの機能と魅力を持たせ、多くの市民が日々の健康づくりの場、「こころ」と「からだ」のリフレッシュポイントとして気軽に利用してもらえる「四季の路～ASAKAWA」を提案する。

(2) 自転車と歩行者の分離と共存を

現在整備中の浅川サイクルロードは、概ね幅員が約3mのアスファルト舗装である。この幅員では、散策やウォーキングを目的とする人にとって自転車は脅威である。

そこで、高尾～長沼間のサイクルロードにおける自転車と歩行者の分離・共存を以下のように考えてみた。

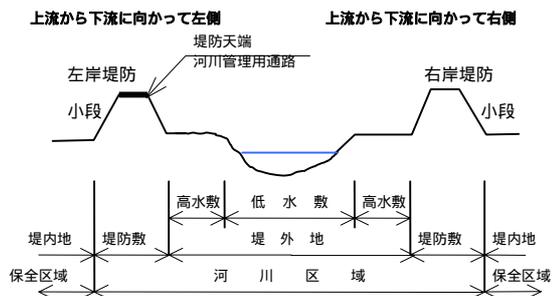
(a) 高尾～鶴巻橋の南浅川

右岸の高水敷にサイクルロードや河川敷公園がある場所については、河川敷公園内に歩行者専用レーンを設ける。堤防天端に河川管理用通路があり車輛の通行が許されている場所は、その通路を住居車輛の通行のみとしたうえで、区画線等で車の通行帯を区分し歩行者との分離を図る。左岸の桜並木の下が既にウォーキングの通路となっている南浅川橋～五月橋(人道橋)付近までは、橋により右岸、左岸に歩行者を誘導する。

(b) 鶴巻橋～長沼間の浅川

大和田橋の上流から長沼においては、河川区域内に直擁壁を設置し小段の埋め立てを行い堤防天端の河川管理用通路を拡幅し自転車、歩行者の分離を行う。高水敷のみにサイクルロードがあり河川管理用通路において車の通行の規制が難しい区間は、既存のサイクルロードを1m拡幅し、歩行者専用部分はカラー舗装、木質系の舗装(注2)、ソイルバーン工法による舗装(注3)などを使い分け歩行者と自転車の共存を図る。

図表5 川に関する言葉



(3) 災害時に頼りになるものを

「四季の路～ASAKAWA」は、震災時においては重要な救援物資の補給通路となる機能も併せ持つものとする。

2004年10月23日の新潟県中越地震においては、全国からの人的、物資の援助があった。しかし、物資に関しては、防災本部や拠点に届いてから必要とする被災者の手に渡るまでに、かなりの時間がかかってしまったケースが報道されていた。

それは、防災本部から各地区までの道路が倒壊家屋等により遮断されている。いわゆるライフラインの復旧のために交通が規制されている。輸送を行っている者が他市町村からの応援、ボランティアが多いために地理に不案内である、これらが主な要因であったと考える。

河川敷内の通路においては、これらの危険は無い。この通路が崩壊したとしても簡易な復旧で、交通の確保は可能になる。

さらに浅川沿いには、大規模震災時において核となる本庁舎を始め、こども科学館、事務所等の市の施設、避難所となり得る多くの小中高等学校が点在している。その点からも防災通路として整備しておく利点は大きい。

(4) 暗くても安心な灯りを

今ある浅川サイクルロードには、街路灯などの照明設備は皆無といっても良い。

夜間に、暗いこの道を「四季の路～ASAKAWA」として広く市民に紹介するには無理がある。

住宅街や幹線道路では、灯りがあるので多くの人々が夜間でもウォーキング・ジョギングを楽しんでいる。

街路灯は、維持費用のかからないソーラー、風力、それらを組み合わせたものを選んではどうだろうか。環境への配慮という観点からも「四季の路～ASAKAWA」には最もふさわしい選択である。しかし、満足できる照度をそれらですべて賄うには、設置費用はかなりのものになってしまう。そこで、自発光式道路鋏（注4）を灯りの行き届かない所に配置をすればコストはかなり抑えることができる。これを併用すれば「道しるべ」の機能は十分に果たせる。

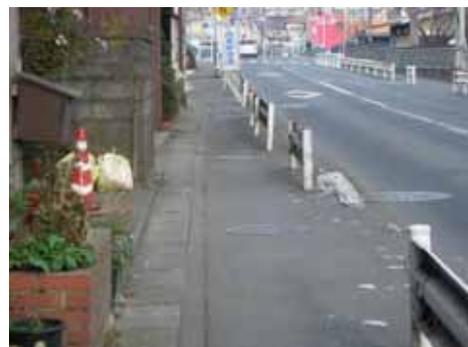
(5) 高尾山口までの四季の路

東は日野市境から浅川・南浅川沿いに続いているサイクルロードは、高尾の甲州街道と町田街道、高尾街道の交差する手前の「原児童遊園」で途切れてしまう。

ここから先の南浅川、案内川沿いにサイクルロードを整備するには、多額の費用と時間がかかることは容易に想像できる。

この部分については、まちづくり交付金による都市再生整備計画の高尾駅周辺地区において、散策ルートの整備を行うこととなっているので、ここでの提案は避ける。しかし、この事業において、高尾地区のみを視野に入れた散策ルートではなく、八王子を横断する「四季の路～ASAKAWA」との一体的な整備を提案する。

「四季の路～ASAKAWA」が繋がることによって、高尾山を訪れる年間250万人もの人々を中心市街地に導くことを視野に入れた「みち」となるからだ。



サイクルロードへの流入路も併せて整備したい。

(甲州街道から横山橋方向)

3. 「元気発信基地」構想

(1) 「オアシス」とは

前述の「四季の路」を整備するだけでは、単に浅川に沿った通路を整備することでしかない。その通路を通勤、通学や買い物のためのみの利用ではなく、「四季の路」に来ることが目的となる「みち」とするためには、結節施設であり地域の拠点となる施設「オアシス」を配置する必要がある。

1991年に生まれた「道の駅」の基本概念は、道路利用者のための「休憩機能」 道路利

ユーザーと地域の人々のための「情報発信機能」

道路を介した地域間の「連携機能」の3つの機能を併せ持つ休憩施設である。現在、全国各地に設置された道の駅は、785 駅（2004年8月現在）を数えるまでになっている。

「道の駅」と同様の基本概念で「川の駅」もある。栃木県那珂川流域の8箇所の「川の駅」、岩手県北上川源泉の岩手町の「川の始発駅」などである。ここでは、鮎などの川の恵みを利用したレストラン、地場物産の販売、川遊び、温泉などを併設したものであり、地元の観光産業の促進に力を入れたものが多い。

「四季の路～ASAKAWA」での「オアシス」は、オープンカフェ、市民団体等の活動拠点などを併設することにより、川沿いの道を移動するサイクリスト、ウォーカーの休憩所や浅川の四季を感じに訪れた人々の浅川への出入口となるばかりでなく、ネオシニアから「まち」への「元気発信基地」とする。

(2) 「オアシス」の場所は

「四季の路～ASAKAWA」における「オアシス」の配置は、新たな用地取得を必要としない近隣に駐車スペースや公共空間（市有地、公園等）が確保されている幹線道路から利用しやすい施設間の距離がウォーキングの Spann に適したものとなっている（注5）ことを条件とした。

以上を考慮し、「オアシス」は、高尾山口、南浅川橋、鶴巻橋、浅川大橋、北野公園の5箇所に設ける。

(3) 地域特性に合った「オアシス」を

それぞれのオアシスは、画一的である必要は無い。むしろ、それぞれが個性的で、それぞれの地域の特性や立地条件に合ったものが望ましい。

「オアシス」は、結節点、拠点、休息点となる。そして、水や緑があり、やすらぐ場、癒しの場、憩いの場、交流の場であり小さな「まち」となるのである。

その運営は、NPO、民間団体と協力をし、ネオシニアの力を十分に発揮してもらう。

(a) 「オアシス～たかお」

高尾自然科学館の跡地に設けるのはどうか。高尾山周辺の観光案内と八王子の

情報発信を行う。

(b) 「オアシス～りょうなん」

多摩御陵、都立陵南公園、同野球場、市営陵南プールが近接しているこの付近を散策するだけでも満足できる。右岸の陵南公園の駐車場を通年オープンとする。

(c) 「オアシス～つるまき」

市役所来庁者駐車場北側にある公用車駐車場を候補地とする。ここには約50台の駐車スペースがある。本庁舎の一部であるこの場所は、オアシスの中でも核の位置付けとする。

横山町のマクシスタワーズ1階にある「夢・五房」のようなイメージで建物を提供する。その建物も、例えばログハウスのキットのみを支給し公募市民等により組立を行うなどはどうであろうか。完成した建物は、活動団体（“匠”塾、健康づくりサークル、NPO、浅川をフィールドとしている団体等）の拠点として利用してもらい、「元気発信基地」の核とする。

ここに面する浅川右岸は、堤防、高水敷の整備も一段落している。土日も来庁者駐車場を開放すれば、オープンカフェや芝生の高水敷広場に多くの市民が集うことであろう。



「オアシス～つるまき」はこの場所に。

(d) 「オアシス～おおはし」

八王子駅から最も近い浅川との接点である。この浅川大橋から上流の暁橋までの河川敷には、多様な可能性が含まれている。また、八王子駅から建設が予定されている道の駅への幹線道路の通過地点にあるので、観光客へのアピール度も高い。

(e) 「オアシス～きたの」

北野公園内に設ける。この「オアシス」は、買い物を終えて休息をする人々、ここに

着いて買い物前に一休みする人々で賑わうであろう。

ここまでウォーキングで来て買い物をした後は、バスで帰れる。そんなパターンを可能にするために、ここから北野駅、八王子駅等へのバス便の確保が必要である。

(4) 「四季の路」、「オアシス」の将来は

浅川の支流、南浅川、山田川、川口川、湯殿川、兵衛川等にあるサイクルロード、河川管理用通路は市内各所へと広がっている。それらを結節し、それぞれの地域特性にかなった特色のあるものへと発展させる。それぞれの川が点と線とで結ばれば、それぞれの地域間の活発な交流も期待できる。

将来は、「四季の路」を目的に多くのウォーカーが八王子を訪れる、そんな「みち」となってもらいたい。



こんなサインが八王子の街中に増えてくれれば嬉しい。
(陵南公園にて)

4 . 「新鮮でおいしい八王子」構想

(1) 顔の見える新鮮な食材を食卓に

平成 16 年度市政世論調査において、地産地消への関心は 67% の人々が「関心ある」と答えている。市内の農畜産物を意識して購入(消費)しているかという質問に対しては、52.2% の人々が「意識している」と答えている。

しかし、市内産農畜産物購入の有無は、「購入経験(消費)がある」が 75.6% と高いが、この 1 年間に購入した農畜産物のうち市内産の割合は、「1 割未満」が 47.1%、「2 割未満」が 27.3% であり、購入割合は極めて低いのが現状である。

また、「市内産農畜産物は手に入るか」との

質問に「わからない」は 30.4%、「手に入れることは困難である」は 23.4% の人々が答えている。

手に入りにくい理由としては、「どこに行けばあるのか分からない」、「近くの店で欲しい物が売っていない」、「近くに農畜産物直売所がない」という理由が多い。

このような理由により、地元産の新鮮な食材を手に入れることができないことは残念である。そこで、地元生まれの新鮮でおいしい食材を日常の食卓に一品でも多く載せるための提案をする。

それには、生産者の顔が見え、安全で安心できる新鮮な自然の恵みを気軽にいつでも手に入れることのできる環境を整えることが必要である。併せて生産者に対しては、意欲を持って生産できる環境づくりが大切である。

(2) 誰もがいつでも手に入れられる環境を

八王子で収穫された野菜類が日常的に購入できる場所は、計画されている「道の駅」に大規模な直売所がオープンしたとしても非常に少ない(注7)。また、スーパーマーケット等では、生産地や生産者の顔写真を表示し、その商品は出所が確かなものであり、安心して消費ができるということをアピールしているものも多くなってきているが、八王子産をいつも求めることは難しい。

中心市街地から少し離れると、庭先や道端に無人直売所があるのを見かける。しかし、いつ収穫したのか、何時に商品が並べられたのかを表示してある無人直売所は少ない。

市内のあるスーパーマーケットに近接する場所に半坪ほどの無人直売所がある。その直売所は、商品を置く曜日と時間が書いてあるだけで商品が並んでいるところを見たことがなかった。そこで、試しにその時間帯に行ってみると、人々が商品(野菜)の到着を待っている。野菜を積んだトラックが到着すると直売所の板の上に商品を降ろす間も無く、多くがトラックの荷台から売られていった。

その場所にその時間に行けば、生産者の顔の見える新鮮な野菜を手に入れることができる。ここの直売所の人気の秘密である。

こんな直売所を中心市街地のあちらこちらに作る。そのために「売れる無人直売所の運

営マニュアル」を作成し、希望生産者へ配付し運営の参考としてもらう。また、消費者へは、スーパー、小売店、個人の無人直売所等で八王子産の商品を置いている「顔の見える直売所マップ」を作成し広く紹介する。

(3) ブランド化を進める

安心して口に入れることのできる食品とは、信頼のある商店で購入する信用のできる商品である。八王子産の顔の見える新鮮な農林畜産物が広くブランドとして認知されれば、消費者は、安心しておいしい食材を躊躇することなく求めることができる。

2004年の11月13日から14日に富士森公園で開催された農業祭は、のべ3万人もの人出(注8)があり盛況であった。

しかし、この農業祭での農林畜産物品評会の受賞者の品物は、農業祭最終日に即売されJAの機関誌に紹介されただけである。これではせっかくのビジネスチャンスを逸している。受賞者の品物は、少なくとも次の品評会までは、広く、継続的なアピールをするべきである。

八王子産の農林畜産物がブランドとして認められるためには、生産者の意欲と努力だけでなく、継続的なアピールは不可欠である。

消費者にブランドとして認知されれば、生産者はさらにより良いものを作ろうという意欲が高まり努力をする。その結果、さらに消費が拡大する。



野菜による宝船(2004年農業祭)

(4) 「食」のブランドは口コミから生まれる

食べ物に関しては、実際に自分で試すことがその良さを知る一番の方法である。しかし、それができない場合には、友人・知人からの口コミによる情報は、とても効果が高いもの

である。その情報により、自分でも試してみようと思うからである。

そこで、農業祭等での品評会受賞者の生産現場を訪れるミニツアーを企画する。生産者との交流により地産品の生い立ちを理解し、その商品の購入もできるようなものとする。

例えば、「今日の夕食の鍋はすべて八王子産におまかせ」のタイトルを冠した地産品で作る夕食食材の買い物ミニツアーはどうか。八王子発見の新たなミニツアーとなり、その参加者から友人へと口コミによりその評判は広がる。

当たり前のことではあるが、地産地消は、生産者と消費者が近接しているところに住んでいる。そのような関係では、口コミは、非常に有効な手段だ。

(5) 特化した直売所を

計画されている八王子駅南口地区市街地再開発事業で整備するビル内に地産の直売所を設けることを提案する。扱う商品は、生まれが八王子のフレッシュフード・旬の商品に特化した店舗とする。また、そこには、農林畜産物品評会の受賞者が生産する品物だけを取り扱うコーナーを併設する。

このように期間や数量が限定され、この場所ですぐ手に入らないという品物にはつい手が伸びてしまうものである。さらにそれが、安心して口に入れることのできる新鮮なものであったならば、なおさらのことであろう。

この場所は、消費者への利便性もあるが、何よりも商品の宣伝効果が非常に高く、八王子産のすばらしい数々の商品を、八王子を訪れる多くの人々に広くアピールできる。

おわりに

八王子には、緑と自然、新鮮で美味しい食材が多くある。そこで、特にネオシニアの支持が高い「ウォーキング」から浅川を、多くの人々が健康のために心がけている「食」から地産の顔の見える新鮮で安心な食材をテーマとした。

八王子は、そこに住む人々の「からだ」が元気であり、「ひと」と「まち」が八王子の持つ自然と調和しながら、共に絶えず日々進化

していくことを信じている。

注

- 1) 健康寿命：痴呆や寝たきりにならないで健康で元気に社会と係わりながら過ごすことのできる期間。
- 2) 木質系舗装：樹脂系木質舗装、耐久型セメント系木質舗装等がある。間伐材や家屋廃材等をチップ粉砕したものを利用した歩道舗装。
- 3) ソイルバーン工法舗装：セメントや樹脂を一切使わず、「天然の土」を常温で固めた歩道舗装。
- 4) 自発光式道路鋏：道路安全標識として、交差点、センターライン、停止線等道路上に設置されている自発光の道路鋏。
- 5) ウォーキングの歩行速度は個人の目的や年齢によって様々であるが、平均的には、平常歩(注6)で分速 80mであり、その継続時間は1日に30分以上が 良いとされている。つまり距離にすると、最低 2400m程の距離をウォーキングすることになる。また、歩数では1日1万歩が推奨されている。それを達成するためには、1日の生活の中で、継続的に歩き回る歩数(平均的な人では3,000歩程度)を引いた7,000歩程度を意識的にウォーキングすると考え、平均的な歩巾を0.7mとするとその距離は4,900mとなる。
- 6) 緩歩：分速 60~70m、平常歩：分速 75~85m、速歩：分速 90~100m。
- 7) 市内にあるJAが運営する常設の直売所は、プリンセスマーケット、南大沢(日) プリンセスマーケット、北野町(月・水・木・土) プリンセスマーケット八日町(水・土) ふれあい市場、大和田町(火~日) タヤけ小やけふれあいの里、上恩方町(月~日) 園芸センター、犬目町(火~日) 夕市即売会、式分方町(木) 川口地区朝市会、川口町(金) 加住農産物直売所、加住町(土) 由木地区野菜即売祭、下柚木(月)、である。()内は、営業曜日。
- 8) JA八王子調べ

参考文献(ホームページ)

・厚生労働省 健康日本 21

http://www1.mhlw.go.jp/topics/kenko21_11/s0f.html)

- ・内閣府大臣官房政府広報室 「体力・スポーツに関する世論調査」 平成 16 年 2 月調査 <http://www8.cao.go.jp/survey/h15/h15-sports/index.html>
- ・健康日本公式サイト(財)健康・体力づくり事業財団 <http://www.kenkounippon21.gr.jp/>
- ・(社)(特定公益増進法人)日本WHO協会 <http://www.japan-who.or.jp/>
- ・国土交通省道路局 道の駅 http://www.mlit.go.jp/road/station/road-station_out1.html
- ・国土交通省 関東地方整備局京浜河川事務所 http://www.keihin.ktr.mlit.go.jp/index_top.html
- ・国土交通省道路局 ウォーキング・トレイ事業 http://www.mlit.go.jp/road/road/yusen/wt_rail/index.html
- ・八王子市第 36 回(平成 16 年度)市政世論調査結果報告書 <http://www.city.hachioji.tokyo.jp/sogoseisaku/kocho/yoron/16yoron.htm>
- ・八王子市産業振興部 <http://www.city.hachioji.tokyo.jp/sangyo/nourin/nourin/tyokubai.htm>
- ・栃木県那珂川流域情報ホームページ <http://www.machinoeki.com/nakagawa/>
- ・岩手県川崎村 北上川 <http://www.vill.kawasaki.iwate.jp/>
- ・岩手県 岩手町役場 <http://www.town.iwate.iwate.jp/4st/kawa.html>
- ・INAX ソイルバーン工法 http://www.inax.co.jp/company/news/bn/2002_10/0730.html
- ・社団法人 日本ウォーキング協会 <http://www.walking.or.jp/>
- ・KURASHI Web Walking http://kurashi.hi-ho.ne.jp/walking/m_kourei.html

(いけうち つかさ・

水道部工務課課長補佐兼主査)

第6章 ネオシニアにやさしいまちづくりを

- 山の魅力をいかしたまちづくりと八王子の新たな定番 -

都市政策研究会議研究員 久間 毅

はじめに

八王子は魅力の宝庫である。高尾山に象徴される「山」、浅川を代表とする「川」、そして宿場町として栄えた歴史ある「街(注1)」それぞれが魅力に満ちあふれている。とりわけ、高尾山は、四季折々の美しい自然や、滝あり吊り橋ありの変化に富んだ7つのハイキングコース、バードウォッチング、山頂からの景観などを楽しみに年間約250万人が訪れる世界一の山である。

しかしながら、魅力が多くあるがゆえにその魅力が分散し、トータルにみると秀でて魅力的なまちとはいえない状況であることも否めない。三本の矢の比喻(たとえ)のように、山・川・街それぞれの魅力を束ねることにより、八王子のまちとしての魅力を相乗的に高め、その魅力をゆるぎないものとする必要があると考える。



一丁平(高尾山山頂より小仏城山方向へ東海自然歩道を徒歩で約40分)のサイン

ネオシニアの趣味のうち代表的なもののひとつといえば、登山をあげることができる。ネオシニアが山に魅せられるのはなぜだろう? 登山の魅力を一言で語ることはできるものではないし、ひとそれぞれの楽しみ方があ

る。あえて、一般的で共通した魅力をあげるとするならば、自然を楽しみながら歩くことと、頂上での達成感であろう。

今回は、ネオシニアにやさしいまちづくりを考えるにあたり、登山からヒントを得て、山の魅力を街にも拡大することにより、自然と頂上を疑似体験できるまちづくりを考察する。

1. 自然と頂上を感じるまちづくり

キーワードは「トレッキング」。

トレッキング [trekking]

健康やレクリエーションのための山歩き、あるいはスキーの平地滑走。

ここでのトレッキングの定義は、「山歩き」に替えて「街歩き」を基本的な考え方とするが、サイクリングやジョギングのほか、ウインドウショッピングなどを含めた広い意味で使うこととする。靴にたとえば、トレッキングシューズ(注2)にこだわる必要はなく、自転車・ランニングシューズ・パンプスのどれもが、八王子をトレッキングするためのツールにほかならない。

(1) トレッキングしたい街

街を山(アウトドアフィールド)に見立て、アウトドア基調のアクティブな都市景観を創造していくことを提案する。

都市間競争の高まりのなか、選ばれるまちとしての独自性が求められている。これまでの多摩地区におけるまちづくりの手法は、(あえて悪く言うならば)似たり寄ったりの施策の積み上げのうえに成り立っているため、まもなく市制90周年を迎える八王子の中心市街地を、立川や町田のそれと見比べてもさほど違いはない。しかしながら、駅前デッキの造形の差であったり、集客力のある店舗の有

無などにより、八王子がやや劣勢であることは公然たる事実となっている。このままでは、水をあけられるばかりだ。山の魅力を街に注入することにより、他市との差別化を図りたい。

中心市街地においては、目の前に山がある高尾駅や高尾山口駅とは異なり、自然を演出する必要がある。しかし、丸井の跡を森にしたり、山を切り取って裁判所に持ってくることは、たとえとしても強引すぎる。もちろん、まちなみの美しさや憩い空間の整備が市民の声として聞かれるなか、街路樹や花壇の設置は現在でも進められているが、アウトドア基調の都市景観とするためのひとつの手法として、杉材を使ったサイン・ベンチ・ガードレールなど（後述「2. 八王子シダーを新たな定番に」参照）木製のストリートファニチャーの設置により山の雰囲気を取り込むことを取り上げたい。自然の要素を都市空間に取り込むことにより、山を身近に感じることができるようになる。つまり、山を歩いているかのように、街を歩くことができるようになる。ネオシニアを中心として年齢を問わず誰もが歩きたいと感じるまちづくりを進めることにより、中心市街地の活性化を図ることがここでの目標となる。

長野県では、平成 15 年度に「信州型木製ガードレール開発事業（注 3）」を実施し、県産間伐材を使った 3 タイプの木製ガードレールを開発している。現在、県が管理又は設置する道路に積極的に利活用が進められている。



木製ガードレール設置例 1
 < 軽井沢町 中軽井沢 >



木製ガードレール設置例 2
 < 下諏訪町 八島高原駐車場 >

また、国土交通省においても景観形成事業推進として、間伐材を利用した「信州型木製ガードレール」の整備など、周辺の自然景観と調和した木製ガードレールの整備を推進している。

（2）街のトレール

トレッキングするためには、トレール（トレッキングコース）が必要となる。

現在各所管で行われている、また、今後計画されている事業のなかに、トレッキングにふさわしコースが数多くある。そのうち主なものを整理すると次のとおりである。

湧水を訪ねて

都市景観セミナーとして 14 年度から行われている人気のコース（都市計画室）
 観光マップ

駅からできるハイキングコース・史跡を巡るコース・季節ごとに花を巡るコースなどを検討中（観光課）

個店グループ

差別化を図った魅力ある店舗をネットワーク化（産業政策課）

散策マップの作成

高尾駅周辺地区の散策ルートの整備に併せて 20 年度作成予定（都市計画室）

文化財散策コース

指定文化財等を見学する歴史散歩コース
 15 年度整備 千人同心夢ウォーク JR 八王子～陵南会館 約 8 km（文化財課）
 ヘルシーウォーキング

小宮公園、清水公園などを周る 11.6 km（スポーツ振興課）

どのコースも八王子の歴史・文化・自然が体験できる良い素材ばかりで、達成感が感じられそうである。これら個別となっている事業を、街のトレールとして括り、広く発信していくことが重要であると考え。また、中心市街地のトレールとしては、個店グループのネットワーク化の延長線上に位置づけることができるが、点である店舗を線で結びつけたショッピングトレールやグルメトレールなど、世代やニーズに合わせた多様なコースを用意したい。総括した街のトレッキングマップの作成を併せて提案する。

(3) 街の頂上

JR 八王子駅北口の駅前通り（桑並木通り）を北へ進むと、徒歩でも 10 分程で、浅川に架かる浅川大橋にクロスする。街と川との接点である。浅川大橋～暁橋、もしくは、浅川大橋～大和田橋の浅川右岸の河川敷を中心市街地の頂上となる公園(トレッキングパーク)として整備することを提案する。

街と公園の組み合わせは、魅力的である。相乗効果で活性化する。原宿の代々木公園、吉祥寺の井の頭公園、立川の昭和記念公園など次々と思いつくことができる。また、河川敷の公園との組み合わせも多い。聖蹟桜ヶ丘の一ノ宮公園や二子玉川の二子玉川緑地などが、その代表である。

では、下流域である二子玉川や中流域の聖蹟桜ヶ丘と異なり、上流域（急河川）と位置付けられる浅川大橋を、実際にどのような公園にすべきか？

その見本は身近にある。市役所前の浅川河川敷広場がそれである。十分にイベントはできるし、リラックスできる。そして、ここにも山の雰囲気を取り込むためと、夏の日差しを和らげるために、高木を配置したい。欲を言えば、川べりにおしゃれなオープンカフェでもあれば十二分である。

河川敷へのカフェの設置については、河川法等の高いハードルが予想できる。「海の家」は良く知られているが、「川の家」はあまり聞かない。「川の家特区」はいかがであろうか？ 実現のあかつきには、市内の魅力あるお店に出店を依頼したい。例えば、おいしいソーセージやワインと浅川の自然をコラボレートさ

せたら、街からも足を延ばしたくたくなるだろう。長い行列ができそうだ。

トレッキングパークの活用としては、環境フェスティバルなどの公共的イベントの開催のほか、フリーマーケットや町会・商店会・NPO などの公益的行事にも利用価値は高いと思われる。また、空前のペットブームの今、ドッグラン(注4)の整備なども検討したい。



市役所前の浅川河川敷広場



街歩きに少し疲れたら、川べりのオープンカフェでひと休み(イメージ)。高尾の山に沈む夕陽も楽しめよう。

昭和記念公園のドッグランは、利用者から大好評を得ている。18年春には、拡張予定。



オープンカフェとドッグランの整備例

2. 八王子シダーを新たな定番に

杉(八王子シダー)をフューチャーする。

シダー [cedar]

西洋杉・ヒマラヤスギ属の樹木の総称。

八王子市の面積は 186.31 k² であるが、その 42% が森林であり、その多くが杉を主とした人工林(注5)である。

しかしながら、杉は杉花粉と価格低迷の問題により、ここ数年来、邪魔者扱いとなっている。夏の日照時間が長く、気温が高い方が、春に飛ぶ杉花粉の量は多くなるため、この春の杉花粉症は猛威をふるうと予想されている。また、C. W. ニコル氏によると、長野県の例では、樹齢30年の杉がダイコン一本より安い値で取引されているとのことである。

八王子市においても、林業の衰退により山間部の森林の荒廃が進み、保全と活用による森林再生が課題となっているのが現状である。そのため、あえて杉を八王子の新たな定番とし、「八王子シダー」と銘打つことにより、いちちょう（市の木）や桑と同様に活用を図っていききたい。

（１）間伐材の利用

定番としての杉の活用については、八王子シダー材による木工工芸品の特産化やブランド化など、新たな地場産業を育成するまでには時間が必要であると考えられるため、まずは、八王子シダーの間伐材を使ったサイン・ベンチ・ガードレールなどによりまちを演出するなど、都市景観づくりに役立てると同時に、間伐材の積極的な利用により、森林の保全にも繋げていきたい。

サインの例として、日の出町のハイキングコースに設置されている町営「つつつる温泉」の案内看板を紹介する。大きい文字部分はアクリル象眼（はめ込み）で詳細部分はシルク印刷されており、3枚の木の表情をそのまま生かせるデザインとなっている。付け加えると、この看板は八王子市内の会社によって製作されたものである。



つつつる温泉の案内看板



1800 x 300 x 25 杉材加工風景

（２）杉の葉茶

このほか、杉まんじゅうや杉だんごには、少し無理があるものの、杉の葉茶は研究に値しそうである。すでに数種類が商品化されているが、その特徴をまとめてみると、昔から杉の葉は健康茶として愛飲されている地域もあるうえ、現在では、花粉症対策としても効果があると言われている。また、中国の古い医学書にも杉が登場し、鼻炎や気管支炎の治療に使用されていたとのことであり、最近では、杉の葉には「テレピン油」が含まれており、杉の抗原を体内に取り込むことで反応を抑制するのではないかと考えられているという。

八王子特産「八王子シダー葉茶」は定番になりえるかもしれない。

3. もうひとつの定番

最後に、2004年発売のトレッキングシューズを紹介する。それは、ナイキ社が「高尾山専用」として売り出した軽量トレールウォーキングシューズ、その名も「ナイキ タカオ」である。トレールでのハードな使用に耐えうる素材をアッパーに採用し、トレールラン、ライトハイキングにも使用可能なアウトドアライフ用ベーシックシューズとなっている。ナイキ・ジャパンに問い合わせたところ、売り上げも良好だという。全国のナイキストアや専門店のほか、海外でも販売（海外では“Takao Hiker”）されている。



Nike® Takao Hiker

A great lightweight hiking shoe for those rocky trails. Lightweight polyurethane coated leather and textile upper with nylon webbing. Synthetic lining. Phylon midsole for cushioning. Internal shank for stability on uneven terrain. Padded collar and cushioned insole. Durable rubber sole.

これが、今後も定番商品となるかは、売れ行きやナイキ社の方針によるところであろうが、国境を越えて「タカオ」という名の靴が履かれていることを、八王子のもうひとつの定番と位置付け、ナイキ社との提携によるイベントの開催など、新たな資源としての活用を図っていきたい。

おわりに

少し昔の八王子を想像してみた。まだ杉の植林が行われていない父なる高尾の山々には、雑木が四季折々に美しい姿を表し、その山々から湧き出した泉は、沢となり川となり母なる浅川に流れ込んでいる。川には幾つもの集落があり、市と宿場でその中心となる街は賑わっている。当然に、山と川と街は結びついていた。

今まさに、まちづくり交付金（注6）の採択を受け、八王子のまちのリニューアルが始まろうとしている。都市再生・森林再生ともに課題は山積している。今回示した提案のいくつかについて、その事業の一策として実現されることを、次世代に引き継がれた少し未来の八王子を想像しながら願うところである。

ようこそ、全国、世界みなさん、ますます豊かになる高尾の山々の自然を、生まれ変わる八王子の街を存分にお楽しみください。さあ、八王子をトレッキングしよう！

注

- 1) 「マチ」という発音の言葉を「まち」「街」「町」の3種類に区分して使っている。「まち」は、「まちづくり」「我がまち」という言葉に代表されるように、都市や市の意味で使用し、「街」は、「市街地」「街路」など（部首のぎょうにんべんが示すとおり）人が多く集まり住んでいる所の意味で使用した。「町」については、「町会」「町ぐるみ」など地域を表す言葉と整理した。
- 2) アウトドアシューズのひとつ。アウトドアシューズと一口にいってもその目的・機能は、現在かなり多岐にわたっている。その中でウォーキングやトレッキング・ハイキングなどに一番使われているのが、いわゆるトレッキングシューズ。
- 3) 「信州型木製ガードレール」開発事業は、これまで利用されにくかった間伐材を積極的に活用することにより、里山の保全を目指すとともに、地球温暖化防止、循環型社会構築及び新たな雇用の創出に寄与としている。
- 4) 犬の飼い主がマナーを守りながら、犬を飼育していない人々から隔離されたスペースの中で引き綱をはずし、自由に運動させたり、遊ばせたりすることのできる場所・施設。国営昭和記念公園では平成15年5月にオープンし、好評を得ている。
- 5) 杉の植林は戦後はじめられ1970年頃まで行われた、国家的事業である。成長の遅い広葉樹林を皆伐して針葉樹を植林し、建材用にするためであった。人件費が高騰してからは国際競争力を失い、植林地は放置されるようになり、間伐の問題も抱えている。国もようやく2001年に森林・林業基本法を改正し、人工林への広葉樹導入による混交林化や複層状態への誘導など森林構成の多様化に取り組んでいる。
- 6) 全国の都市の再生を効率的に推進することにより、地域住民の生活の質の向上と地域

経済の活性化を図ることを目的に、平成 16 年度から新しく創設された国土交通省の制度で、市町村が作成した都市再生整備計画に基づき実施される事業の費用に充当するための交付金。

参考文献

- ・ 国土交通省
(<http://www.mlit.go.jp/index.html>) のサイトより
- ・ 長野県
(<http://www.pref.nagano.jp/doboku/iji/moku.htm>) のサイトより
- ・ 国営昭和記念公園
(<http://www.ktr.mlit.go.jp/showa/>) のサイトより
- ・ 「森の未来 - 国際社会の一員として、日本人と日本企業の果たすべき役割 by C. W. ニコル」パタゴニア late fall 2004 カタログ
- ・ (株)ハマダテクニカル
(<http://www.campus.ne.jp/~hamada/index.html>) のサイトより
- ・ 美容コム
(<http://www.neteseven.com/biyou2/sugi/>) のサイトより
- ・ (有)ノースウェブ
(<http://www.neteseven.com/biyou2/sugi/>) のサイトより
- ・ ナイキ・ジャパン
(<http://www.nike.jp/acg/index2.html>) のサイトより

(くま つよし・財務部財政課主査)

おわりに

本研究の成果と課題

都市政策研究会議委員 / 政策部会長 前田 成 東

1. 本研究の成果

「八王子の『顔』をつくる」というテーマを掲げた本研究は、ネオシニアという世代を基軸に据え、産業振興、交通、生涯学習、観光、農業振興、子育てなど様々な分野を通じて今後の可能性を模索してきた。

本研究の成果としては、まず何よりもネオシニアという新しい世代のとらえ方を提示した点である。“高齢者”への転換点である65歳で世代を区切らず、その前後の年齢層を包括して政策の主体・客体とした点である。「ネオシニアが元気なまち」であり、「ネオシニアにやさしいまち」であるという、新しいまちの「顔」を提示することができた。

また、ネオシニアという観点から様々な政策領域を包括することによって、“世代的視点からの総合計画”に多少なりとも接近できた。近年、自治体では、基本構想、基本計画という中核をなす総合計画とともに「分野別総合計画」を策定する事例が増加しているが、本研究も不十分な点があるとはいえ、そのような試みとして位置づけることが可能であろう。

2. 共同研究としての課題

冒頭の「はじめに」で述べたように、本研究は共同研究の形式をとっているが、執筆については章ごとに委員、研究員がそれぞれの責任で行っている。また、各章は論文形式で執筆されている。ここに、本研究について今後に残された課題を指摘することができる。

第一に、各章の内容に重複が見られる点である。この点については研究の方法に起因している。本研究においては、ネオシニアという共通の視点を設定しながらも、研究の進め方は“分権的”であり、執筆者の問題関心を最優先した後に内容の調整を行った。このため、視点は異なっても重複部分が残った。

第二に、第一とも関連するが、取り上げられていない政策領域が存在することである。たとえば、危機管理（もう少し限定的にいえば災害救助）などの領域は都市をめぐる重要テーマであると同時にネオシニアという観点からも欠かすことのできないものであった。冒頭にも述べたように、この課題は研究の人的、時間的制約に負うところが大きい。

第三に、各章においては多様な提案がなされているが、そのレベルの調整が必ずしも十分でない点である。仮に自治体の政策体系を「政策」-「施策」-「事業」のようにとらえる場合、各章でなされたそれぞれの提案がどのレベルに該当するのか、調整が必要であったと思われる。

3. 今後に向けて

繰り返し述べているように、本研究は論文形式で成果をとりまとめている。この成果を今後、「提言」として、あるいは前述した「世代的視点からの総合計画」に発展させることによって、政策案としての位置づけが高まることになろう。そのためには、上記の課題を検討するとともに、政策提案の実現可能性を精査すること、「ゆめおりプラン」をはじめとする八王子市の諸計画との内容的な調整を図ることなどが必要であろう。これらの課題をクリアすることは同時に、ネオシニアが八王子市の「顔」となることに近づくことを意味するのである。

参考文献

- ・八王子市『八王子ゆめおりプラン』2003年
- ・打越綾子『自治体における企画と調整』日本評論社、2004年

(まえだ しげとう

・東海大学政治経済学部教授)