

平成 30 年 8 月 23 日

八王子市長 石森 孝志 殿

八王子市行財政改革推進審議会

会長 飯島 大邦

行財政改革の推進について（答申）

八王子市行財政改革推進審議会条例第 2 条の規定に基づき、
平成 29 年 5 月 17 日付で諮問のあった標記の件について、本審
議会として別添の提言をもって答申します。

1 はじめに

私たちは、平成 29 年 5 月に石森孝志市長から新たに取り組む行財政改革の基本方針として、「行政コストの削減」と「歳入歳出の一体改革」について諮問を受けた。

これを受け、審議会においては、八王子市におけるこれまでの行財政改革の取り組みと今後の人口推計や財政見通しの把握・分析を行い、諮問の背景にある社会・経済情勢や地方自治体が抱える課題の共有化を図った。

これまでの八王子市の行財政改革では、行政内部の改革に留まらず、さらに広い視点から捉えた大きな意味での行財政改革、すなわち市民との役割分担など、市政運営そのものの見直しを進めてきた。また、業務の効率化についても、あらゆる視点からの取り組みを進めてきたところである。

今後の財政を取り巻く環境を見据えた場合、現在が健全な状態であったとしても、決して楽観はできず、むしろ厳しい現実があると認識した中で、今次の行財政改革では、今一度行財政改革の原点に立ち返り、市民協働の観点を取り入れ市政のあり方を見直す大きな意味での行財政改革ではなく、行政内部の効果・効率性の向上やしくみ改革に焦点を当て、審議を行ってきたところである。

そして、改革が目指す方向性を「財政の健全性の維持」と「行政サービスの適正性の確保」と捉え、この実現に向け、行政運営と財政運営の両視点から提言を行うこととした。

本答申では、それぞれの諮問に対する 4 つの取り組みを「改革の柱」と位置付けている。

「行政コストの削減」に対しては、行政運営の視点から「サービスの提供手法の最適化」とそれを補強する「人と組織の強化」、「歳入歳出の一体改革」に対しては、財政運営の視点から「負担の公平性と歳出に応じた財源確保」及び「政策立案・評価機能の強化」を掲げ、提言を整理した。

この答申は、次のような順序でまとめている。

「2 これまでの行財政改革」では、国がこれまで地方分権を進めてきた中での八王子市における行財政改革の取り組みとその成果に触れ、「3 今後の見通し」では、社会情勢の変化による影響や行財政改革の必要性を述べた。「4 改革の柱となる取り組み（提言）」では、具体的な取り組みを 4 つの柱として提言し、「5 参考意見（市民力・地域力を活かした取り組み）」では、市民協働の観点を取り入れた取り組みについて参考意見として示した。そして、「6 おわりに」では、審議会における行財政改革への思いや行政への期待を述べて、答申の締めくくりとしたところである。

2 これまでの行財政改革

平成 12 年の地方分権一括法の施行以来、地方自治体の自由度を高め、地域の実情に応じたまちづくりを可能とする制度改革やしくみづくりが国により進められてきた。都道府県の事務権限の一部を政令指定都市や中核市等に移譲する大都市制度の拡充、地方の発意や自立性を尊重する提案募集方式の導入などのしくみ改革により、自治体の責任と裁量によるまちづくりの範囲は確実に広がっている。また、市民参加の促進と情報公開の徹底により、そこに暮らす人々と行政の関係性が近づき、多くの自治体では住民自治の気運が高められてきたところである。

しかし、自治を実現するための財源に目を向けると、この間、三位一体改革により、国から地方へ一部税源の移譲はあったものの、国庫補助負担金の廃止や縮減、地方交付税の減額がなされてきた。

こうした中、八王子市においては「地方主権の確立」を掲げ、地域のことは住民に最も身近な自治体が決めるという自己決定・自己責任を基本に市民意思を尊重したまちづくりを推進してきた。また、行政サービスの迅速化が図られるとともに、まちづくりの選択肢が広がる中核市へ移行し、分権時代に相応しい国や東京都との関係を築いてきた。

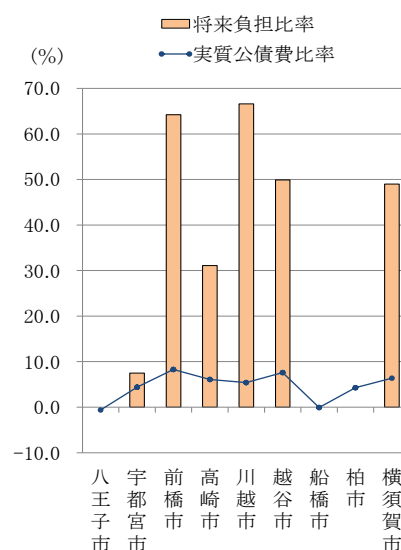
一方、行財政運営の持続可能性の確保に向けては、昭和 59 年に着手した第一次行財政改革を皮切りに、今日に至るまで、不断の取り組みとして行財政改革を行い、増加し続ける社会保障費など、行政需要の拡大に対応してきたところである。

「返す以上に借りない」という財政規律の設定、指定管理者制度や外部委託の積極的な導入、雇用ポートフォリオを活用した定数管理、ICT 技術の活用、他団体との共同運営方式による業務の標準化などにより、財政基盤を強化するとともに、業務の効果・効率性を高めてきた。

こうした取り組みによって、職員数は平成 9 年度の 3,950 人から 1,200 人弱を削減し、市債残高は過去最高であった平成 12 年度末の 3,184 億円から約 1,200 億円縮減している。基金残高は平成 12 年度末の 112 億円から 150 億円積み増し、さらに、市税収納率においては、現年課税分と滞納繰越分の合計が平成 28 年度に 97.2%となり、昭和 51 年度以降最高の収納率となった。

現在、八王子市の財政は健全な状態にあると言える。これは、国が示す財政健全化判断指標による関東の中核市との比較（図－1）からも明らかである。

【図－1】中核市の財政状況(平成 28 年度)

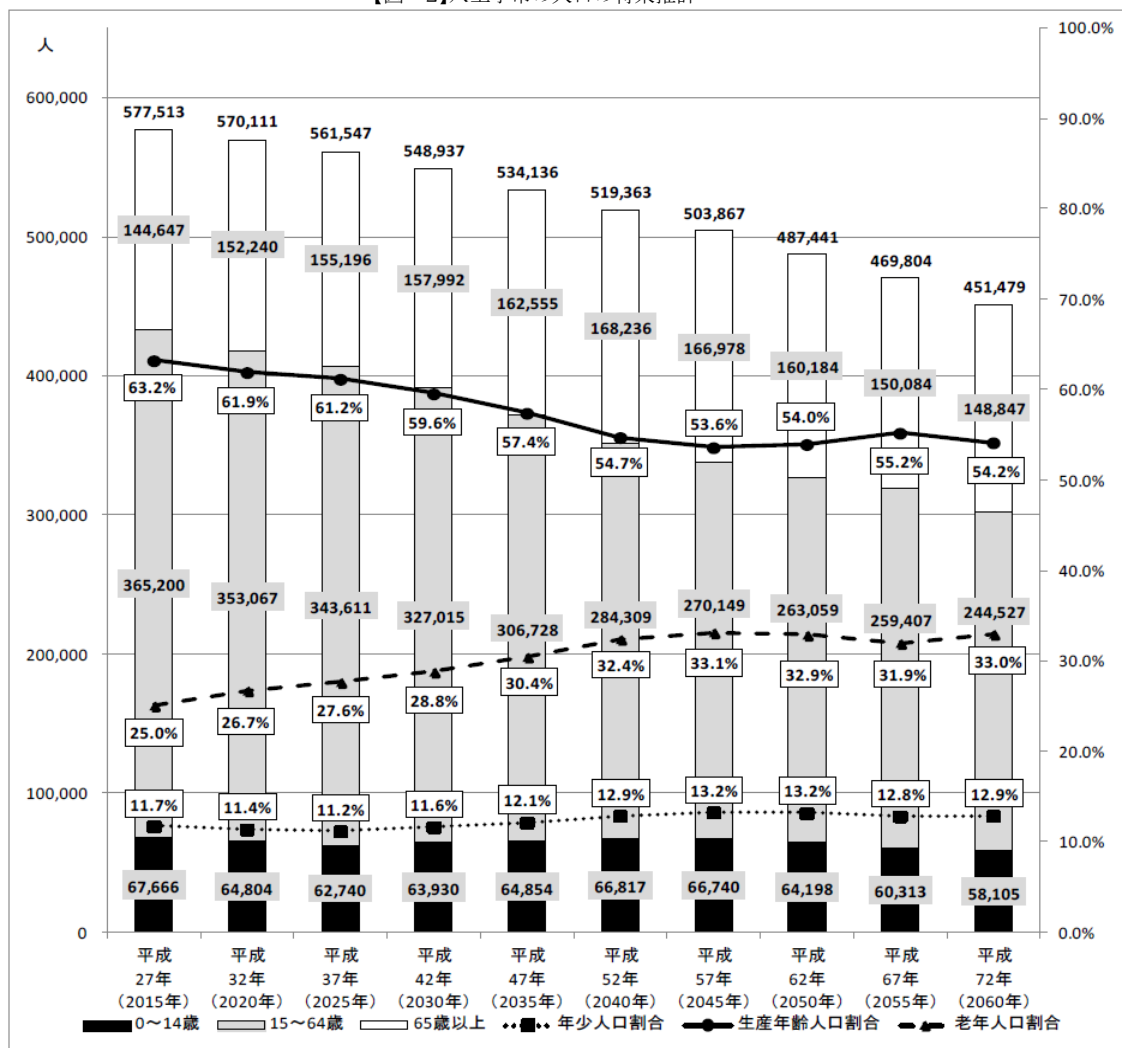


< 出典: 八王子市財務部財政課資料 >

3 今後の見通し

我が国では、世界に類を見ない速さで少子高齢化・人口減少が進行している。八王子市では、平成 27 年の国勢調査において、初めて総人口が減少に転じるとともに、4 人に 1 人が 65 歳以上の高齢者であることが明らかとなった。八王子市の推計では、今後も若年人口や生産年齢人口が減少する一方、老年人口が増加すると見込んでいる（図－2）。

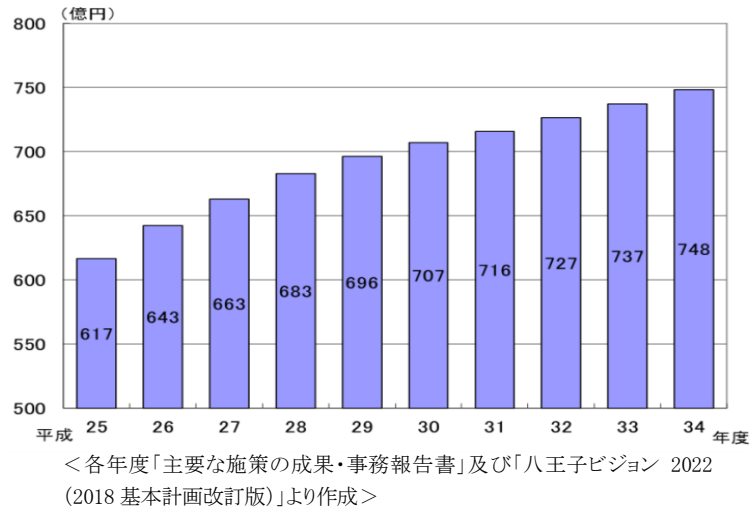
【図－2】八王子市の人口の将来推計



＜出典：「八王子市まち・ひと・しごと創生総合戦略(平成 30 年改定版)」＞
 ※基本条件：出生率が国民希望出生率(1.8)まで上昇し、かつ、若い世代の転出を抑制

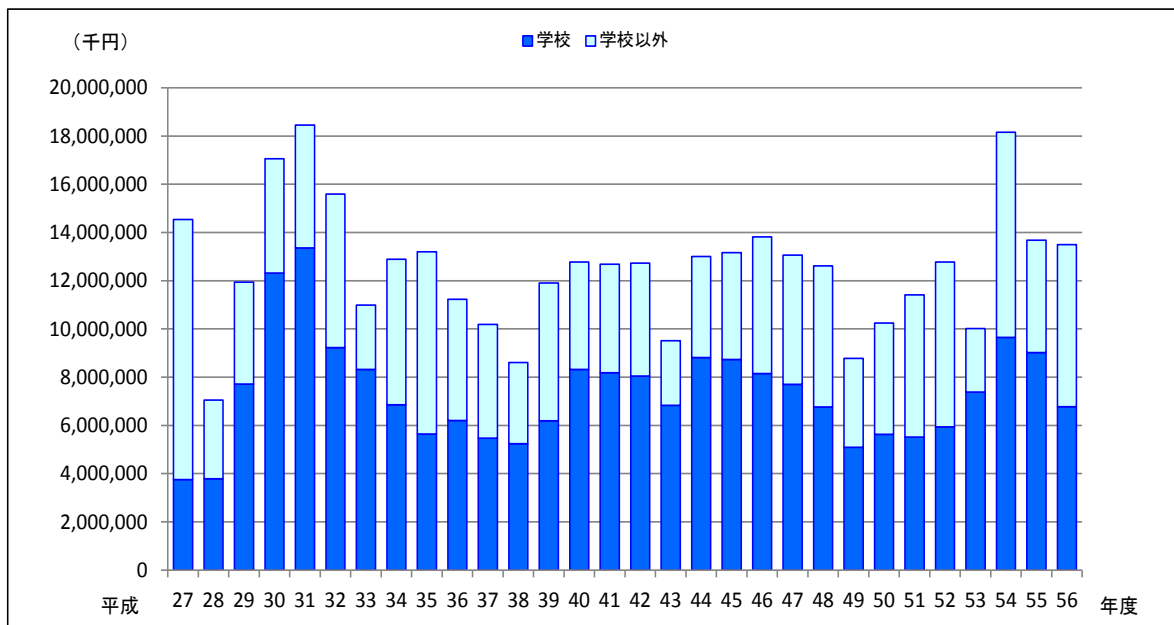
高齢化の進展により医療や介護に係る社会保障費の増加（図－3）が見込まれている。その財源確保に向け、消費税率の改定などの制度改正も進められているが、我が国の財政構造は、未だ将来世代への負担の先送りが改善できていない。こうした状況から、国は、国と地方を合わせた財政収支の改善に取り組んでいる。そのため、地方交付税や国庫補助金等の地方財源が将来にわたって維持される保証はない。

【図－3】扶助費(社会保障関係費)の推移・推計



こうした中、八王子市では、平成 30 年 3 月に基本構想・基本計画「八王子ビジョン 2022」を改定し、八王子市の将来を見据え、「人づくり」と「まちづくり」に積極的に投資し、「活力ある魅力あふれるまち」の実現を目指すとともに、将来にわたる財政見通しを立て、計画的な行財政運営に取り組んでいるところである。しかし、社会保障費の増加だけでなく、公共施設の老朽化に伴う維持管理コストの増加(図－4)、市民の生活様式の変化に伴う育児や介護に係る行政需要の増大が見込まれる状況においては、行政運営における効果・効率性を高めていくことが必須の課題となっている。

【図－4】中期保全計画コスト+改築コスト



＜出典:「八王子市公共施設白書」＞

財政の健全性を維持し、適正な行政サービスを確保するためにも、行財政改革の不断の取り組みは必要不可欠であり、常に危機感を持ち、「強固で弾力性のある財政基盤の構築」を目指さなければならない。

4 改革の柱となる取り組み（提言）

具体的な取り組みについて、次のとおり示すので、対応願いたい。

（１）サービスの提供手法の最適化

八王子市では、給食調理、ごみの収集等の技能労務職が担う業務の段階的な委託化、図書館、郷土資料館等における雇用ポートフォリオ、施設の管理運営を包括的に委任する指定管理者制度など、市民・民間事業者の専門性を積極的に活用している。このことにより、効率的な執行体制を構築してきた。

しかし、これまで外部化を図っていなかった業務であっても、民間事業者の積極的な市場への参加がなされている分野がある。また、ＩＣＴの技術革新により、業務改善が可能となるなど、行政の業務を取り巻く環境は常に変化し続けている。今後、限られた経営資源をより効果的に活用するためには、更なる効率化に努め、サービスの提供手法の最適化を図る必要がある。

最適化にあたっては、単なる外部化やＩＣＴ化を進めるのではなく、業務フローを見直すことで、ムダ・ムラ・ムリを排除し、効率化を徹底する必要がある。また、法に基づく自治体の共通事務については、他市との比較分析を行うことも有効である。

ア 職員が担うべき業務と役割の整理

国の規制緩和により、従来行政が直接実施してきた業務領域への民間参入が広がりを見せている。市場拡大は民間事業者にとってビジネスチャンスとなり、地域経済の活性化につながる事が期待できる。一方で、今後、人口減少に伴い人材確保が厳しくなる局面を見据えた場合、公務員を優先的に確保できなくなる状況も想定しなければならない。また、日々目覚しく進歩するＩＣＴの最新技術は、行政においても様々な分野で活用できる可能性が広がっている。

現在、八王子市の職員が担っている業務の中には、定型的な窓口サービス等の業務や庶務的事務など、公務員でなくても行うことができるものがある。窓口で職員が直接市民の生の声を聴き、行政の情報を伝えることは重要なことだが、サービスの向上や効率性の視点から窓口業務を一律的に職員が担う必要性は低い。その一方で、公共としての公平性や持続性を確保する視点から、政策決定に関するものや市民の権利義務に係る指導や規制に関する業務については、職員が引き続き担うべきものとする。また、社会的弱者に対する支援や相談業務は、公務員が担うべき要素が多い。市場拡大や人材確保への懸念、ＩＣ

Tの技術革新、市民ニーズの変化などの社会背景を踏まえ、改めて職員の担うべき業務と役割を整理する必要がある。

職員が直接実施する必要がない業務については、効果的・効率的なサービス提供を実現するため、外部化やICTの活用を検討すべきである。検討にあたっては、業務継続性、サービスの内容や性質、市場の成熟度、受け皿となる受託者の状況などを調査し、実施の可否を判断する必要がある。なお、公務員が直接実施した場合と比較検証し、競争原理を働かせることも必要である。

外部化やICT化を進めた場合、職員に求められる能力や役割も変わってくる。職員が直接業務を実施しなくなったとしても、業務を熟知し民間事業者を指導・監督できるよう創意工夫が必要である。

業務を熟知する必要性は、複数の自治体で事務を共同処理する「一部事務組合」や「広域連合」においても同様である。これらの組合等の事業費は構成自治体が分担しているため、業務内容や事務の執行状況を把握することは当然のことであり、事務改善や収支の適正性など八王子市としての考え方を明確に発信していくことも必要である。

イ 外郭団体の効果的な活用

行政事務の外部化には、民間事業者への委託化のほか、外郭団体やNPO法人の活用、地域住民との連携、他の行政機構への委任など、様々なパターンがある。また、外部化の効果は、行政コストの削減や公務領域の市場開放による地域経済の活性化だけではない。自由度の拡大によるサービスの質の向上や、地域住民が主体となることによるコミュニティ機能の充実など、内容や相手方によって様々な効果が期待できる。

例えば、外郭団体について、八王子市では、社会環境の変化とともに、適宜、整理統合を行いながら、市政の重要なパートナーとして連携を高めてきた。行政よりも自由度が高く、民間事業者のように収益を高めることを組織の第一目標としていない外郭団体との連携は、行政需要が複雑化・多様化する中であって、有効なサービス提供手法である。外郭団体が有する機動力や専門性、また、何よりも八王子市の地域特性を熟知したノウハウをこれまで以上に活用することで、事業実施における効果・効率性だけでなく、地域経済の活性化やまちの魅力の向上にも資することが期待できる。

一方で、外郭団体と連携し事業を進めるにあたり、その財源が公金であることを踏まえれば、適正な事務執行が大前提であり、コンプライアンスの確保にあたっても、行政が監視・評価するしくみを充実する必要がある。

現在、八王子市には、八王子市学園都市文化ふれあい財団や八王子市まちづくり公社、八王子観光コンベンション協会など、複数の外郭団体が存在している。八王子市は、それらの外郭団体と連携し、公の施設の管理運営や川口地区物流拠点整備事業、MICE事業などを推進しているが、さらに、自転車駐車場整備センターなどの国の外郭団体を活用した事業展開も図っている。

しかし、前述した機動力や地域特性を活かしたきめ細かな事業展開、コンプライアンスへの対応などを踏まえれば、八王子市の今後の施策展開に向け、連携のあり方を見直す時期にあると考える。そのためには、既存の外郭団体の再編や新たな外郭団体の立ち上げ、八王子市からの支援の充実なども必要である。また、地域の雇用創出や活性化につなげるためにも、国ではなく、八王子市の外郭団体を積極的に活用していくべきである。こうした取り組みを行ったにもかかわらず、目指す効果が発揮されなかった場合には、団体の廃止や縮小を行うなど、柔軟な対応が望まれるところである。

ウ 窓口サービスの最適化

少子高齢化の進展により、子育て世代の人が親の介護も重複して担うダブルケアや、高齢者が配偶者の介護を担う老老介護など、家庭への負担が増加している。また、核家族化や共働き世帯の増加により、時間的制約等からも行政手続きにおける利便性の向上が求められている。引越しや結婚、出生、死亡等の際に必要な手続きは、住民異動や戸籍の届出のほか、健康保険や医療費に係る各種申請など、様々である。

現在、こうした手続きにおいて、八王子市では市民が各々の窓口に出向く必要がある。サービスの受け手である市民の目線に立ち、行政手続きを簡素化し、利便性・快適性の向上を図るべきである。

例えば、複数の手続きを一括して行える窓口サービスのワンストップ化、ICT技術やマイナンバー制度を活用した市役所へ行かなくても手続きが完了するしくみの構築が挙げられる。

一方、窓口サービスの提供手法については、国が外部委託を推進するなど、効率化が課題となっている。さらに、国は、人口減少問題への対応の一つとして、地方独立行政法人の窓口サービスにおける公権力の行使を可能とする法改正を行い、制度整備を進めている。八王子において、包括的な外部化を考えた場合、地方独立行政法人の活用は有効な提供手法と考えられ、選択肢の一つとして検討すべきである。

窓口サービスは、市民から見ると最も基本的で身近な行政サービスであるため、行政はそのあり方を見直し、市民が必要とするサービスを最も効果的・効率的に提供できるよう努めるべきである。

(2) 人と組織の強化

地方分権の推進や中核市への移行により、多くの事務権限が東京都から八王子市に移譲された。八王子ビジョン 2022 では、こうした事務権限を最大限有効に活用し、自らの判断と責任において、地域特性に応じた施策を主体的に実施することとしている。こうした取り組みを実行していくためには、地域を知り、自ら課題を設定し、全力で取り組むことができる職員が必要となる。

また、八王子市では、市政運営の基本的な方針として、「市民力・地域力」との協働によるまちづくりを掲げ、施策を展開してきた。今後は、中核市への移行によって移譲された権限を、高い市民力や地域力と一体となって活用することで、魅力あふれるまちを実現することとしている。そのためには、市民とともに考え、対話し、コミュニケーションを取りながら様々な問題を解決できる能力が今まで以上に職員に求められる。

さらに、社会・経済情勢や市民の生活様式が変化する中で、複雑化・多様化する行政需要に柔軟に対応できる組織が必要となっている。

どんなに素晴らしいしくみを作ったとしても、それを動かすのは人であり、組織であることを踏まえれば、時代に即した人づくり・組織づくりが極めて重要である。

ア 自ら考え行動する職員の育成

八王子市では、職員の成長へのモチベーションを高めるとともに、組織の力を引き出すことを目的として、適材適所を実現するための人事制度を進めている。若手職員については、自己の適正を発見させるとともに、広い視野とバランスの取れた能力を身に付けさせるため、様々な職場や業務を経験させることで、幅広い知識を有したジェネラリスト型職員を育成している。しかし、行政課題が複雑化・専門化する中、職員には、様々な業務をフレキシブルに行う能力が今まで以上に求められる。

そのため、他の行政組織や民間事業者への派遣研修の拡充など、市役所内部に留まらず、より広い視野や専門性を養う研修制度の充実が必要となる。また、行政のあり方が刻々と変化している中で、職員一人ひとりが公務員としてのより強い自覚や向上心、将来に向けた行政運営に対する問題意識を持つことが大切である。これには、「働き方改革」によるワー

ク・ライフ・バランスの実現と適正な人事評価により、職員のモチベーションの向上を図ることが重要となる。

働き方改革の本質は、単なる時間外勤務の削減ではなく、実施手法や職員の意識を変えることで仕事の効率性を高め、職員個人の生活の充実や職場の魅力づくりにつなげるものである。その実現には、人事評価制度が重要となってくる。

人事評価制度は、職員自身が仕事を振り返り、改善を図ることで組織全体の生産性や職員の能力向上に資することを本来の目的としている。さらに、評価結果を次年度における昇給や勤勉手当に反映させることで、職員のモチベーションの向上にもつながるものである。そうした点を踏まえれば、人事評価を上司と部下の更なるコミュニケーションツールや分限等の人事管理の基礎として活用する現行の制度をより効果的に運用し、メリハリのある人事管理を行うべきである。なお、国においては評価によって給与額が上がらない場合もあるが、八王子市は、最低の評価であっても昇給が行われる。このことについては、却って職員のモチベーションの低下を招いている可能性もあり、民間の感覚では違和感があると言わざるを得ない。人材育成のために最大の効果を発揮できる制度への改善が必要である。

イ 機動的・計画的な人材確保戦略

八王子市では、「八王子市人財育成プラン」において、「市民の信頼に応える職員」、「自らを高める職員」、「組織の力を向上させる職員」を「めざす職員像」として掲げており、それを期待できる人材の採用を行っている。しかし、雇用の流動化や市民ニーズの変化が激しい今日において、限られた財源をより効果的に活用するためには、新卒者を採用し、育成していく従来の方法に限らず、他の行政機関や民間事業者からのヘッドハンティング、任期付職員の活用など、組織が必要とする人材を必要なときに必要な期間のみ外部から調達できるしくみを確立すべきである。

職員採用にあたっては、年齢要件の緩和や、公務員試験対策を不要とする試験の導入、選考時に経験値等も含めた評価を行うしくみづくりなど、様々な手法を検討すべきである。また、子育てが落ち着いた女性の採用を推進することにより、女性活躍社会の実現を図ることも考えられる。

なお、公務員として採用された者は、地方公務員法により身分が保証され、原則、市側の事情で職を解くことができないため、将来的に過員が生じないように、中長期的な展望

を持って計画的に採用を行う必要がある。近年の外部化やＩＣＴ化の推進に伴い、職員の担う業務自体が無くなっていくことを考慮し、より慎重な対応が求められる。

ウ 庁内分権の推進と多様な視点での横断的な業務執行

「縦割り組織」については、複数の所管にまたがる行政課題に対し、迅速な対応ができないことや他所管への責任の転嫁などの弊害が生じている。市民や地域のニーズが複雑化・多様化する中で、行政課題に対し、今まで以上に組織横断的な対応や、多様な視点での業務執行が求められる。そもそも、行政が担う業務は、税務や福祉、環境、土木など、多岐にわたる。それらの業務について、効率的かつきめ細かな対応をするために、組織を分化し、守備範囲を明確にしている。しかし、市民の生活様式の変化とともに、従来の守備範囲の狭間に新たな課題が生じ、増加する傾向にある。そのため、組織全体として目的を共有し、様々な分野に横串を通し、つなぎ合わせる事が今まで以上に重要となっている。

縦割り組織の弊害を打破する方策は複数存在するが、ここでは三つの提案を行う。

一つ目が横断的なプロジェクトチームの活用である。既に八王子市では、全庁にまたがるしくみづくりや大型の施設整備などの検討にあたり、プロジェクトチームを立ち上げ、多角的な視点から検討を行っている。こうしたプロジェクトチームの設置は、各部署を越えた視点で議論できることや、立場に基づいて異なった意見や考え方を議論の場に持ち込めるメリットがある。

しかし、一方で、混合チームであるため、チームのマネジメント力が求められ、そのためのリーダーの存在が重要となる。また、参加するメンバーは、所属している組織としての立場からの情報収集や意見集約を行い、会議に臨むことや、事業実施においても責任所管として参加し、当事者意識を持って取り組むことが重要である。

例えば、八王子市では、今後、新たな施設を整備する場合、施設マネジメントの観点から、これまでのような単独目的ではなく、複数の行政目的に対応するために複合化を行うこととしている。その場合、複合化する施設を所掌する所管はもとより、土木部門や建築部門等の技術的・専門的視点も重要となる。

単に形式的な検討会では意味が薄いことから、横断的なプロジェクトチームが真に力を発揮することができるしくみや組織づくり、リーダーの養成が必要である。また、それぞれの専門部署が専門性を発揮し、責任を持って係わることができる組織・機構への見直しも必要となっている。

二つ目が局制の導入である。現状の細分化された組織はそのままに、部の上に「局」を設定し、市長の様々な権限を「局」に委譲することで庁内分権を推進することが考えられる。現在も、予算編成における一般財源や職員の人事異動については部別に配分を行い、部内の編成については部長に権限が委譲されている。しかし、現在の八王子市の組織は30の部局に分かれているため、組織の細分化とともに守備範囲が限定される傾向は否めない。そこで、部よりも数が少ない「局」で実施すれば、今まで以上に臨機応変な対応が可能となるとともに、より迅速な関係部署間の連絡調整が期待できる。また、これに併せてICT技術を活用した電子決裁を推進すれば、さらにスムーズな意思決定が可能となる。

三つ目が専門性を有する職員の横断的な活用である。専門職が組織のラインを越え、職員同士の連携や助言を行うことができるしくみも必要である。

現在、八王子市には、専門的な知識や資格を有する職員が数多く配置されている。その専門性の更なる活用や、専門的視点からの他部署への助言、専門職としての人材育成など、通常の組織のラインを越えた横連携は、少ない職員を最大限に活かした組織運営を可能とする。そのためには、従来の組織のラインをマネジメントする管理職としての役割に加え、複数の部署にまたがる専門職を統括する役割を担えるポジションを、必要に応じて設けることが望ましい。

自らの組織の本来業務が、他の所管が実施する業務に関連する場合には、他人事と考えず、当事者意識を持って、専門的な見地からの助言を行うなど、積極的に業務に係わっていく姿勢が大切である。部署は違っても、それぞれの組織、あるいは職員一人ひとりが広い視野を持ち、八王子市全体の業務を見渡すことにより、組織全体で市としての業務を効果的に遂行していく必要がある。

(3) 負担の公平性と歳出に応じた財源確保

行政運営の根底には社会への信頼があり、その信頼を確保し続けることが持続可能性を高めることにもつながる。そのため、税や施設使用料などの負担の公平性と、誰もが必要に応じてサービスを受けることができる利用機会の公平性を確保することが重要となる。特に、歳入の大宗をなす市税については、市民の意思ではなく、法律に基づいて納入の義務が課されるものであり、その徴収にあたっては公平性を確保することが大前提となる。八王子市では、これまでの取り組みにより、滞納額を大幅に解消しているところであるが、市税以外の債権についても、更なる徴収率の向上が見込めるため、新たな段階における徴収強化の取り組みを進める必要がある。

また、市民ニーズの変化とともに、行政の守備範囲が拡大している。少子高齢化に伴う介護サービスや子育て支援サービスの充実、環境施策や防災対策、子どもの貧困対策、産業振興、観光施策、スポーツ振興の充実など、多岐にわたっている。

そうした役割を担っていくためには、そのすべてに対し税だけで財源を賄うことは不可能であり、歳出の性質に応じた財源調達が重要となってくる。事業目的に賛同する人が財源を負担するクラウドファンディングや、八王子市の自然を求めて来訪する人に環境保全のための経費を負担していただくなど、幅広い視点での受益者負担を考える必要がある。

ア 税徴収の充実

地方税法を根拠とする八王子市の税は、市税と国民健康保険税の2種類である。その徴収は、市税は税務部納税課、国民健康保険税は医療保険部保険収納課が担っている。また、収入未済額を合理的に解消するため、平成13年11月に滞納解消対策本部を設置し情報交換と共同処理を行うことで、当初は市税と国民健康保険税を含む13債権で130億円あった収入未済額を70億円まで縮減した。

滞納解消対策本部は、その役割を終えたとして平成29年度末をもって解散しているが、残りの70億円の債権のうち、市税・国民健康保険税分の65億円について、各々の所管が徴収コストの削減と収納率の向上に取り組んでいる。しかし、滞納額全体が縮小されたことを踏まえれば、新たな展開に向け徴収業務を整理し、執行体制を再編することが必要である。

こうした点を考慮し、滞納解消対策本部解散後の新たなしくみづくりを進めることが望ましいと考える。大口の債権回収の大半が完了し、解消に向けたハードルが高い債権が残っている現状を踏まえれば、更なる徴収のスキルの向上や業務量に応じた効率的な執行体制の構築が必要となる。地方税法を根拠とする「市税」と「国民健康保険税」については、共通する事務処理が多いことから、組織を一本化するなど、現状の課題に対応するための効果的な体制づくりが必要と考える。

イ 私債権の適切な管理と支援体制

滞納解消対策本部の解散後、納税課が収納実績情報の収集や所管の相談窓口としての役割を引き続き担い、税以外の保険料や使用料及び手数料などの債権徴収のサポートが行われている。しかし、行政需要が複雑化・多様化している中、徴収事務の優先度は多くの所管において必ずしも高くはない。決算の収納率からも、各所管において債権管理の取り組

みが十分でないことが危惧される。行政運営は市民の信頼の上に成り立つものであり、その根底の一つが公平な負担の実現である。今後、八王子市が保有する債権において少額債権の比率が増えることが予想される中、法的措置も含め適切に対応していく必要がある。

一方、大幅な市税収入の増加が見込めない中、拡大し続ける行政需要に対応するためには、行政における効率性の向上が大きな課題となっている。これは、徴収業務においても例外ではない。

これらの課題に対応するためには、市全体における統一的な視点での債権監視と、所管が徴収の取り組みを着実に推進するための支援体制が必要と考える。また、少額債権へのきめ細かな対応を効果的・効率的に行うためには、債権管理条例を制定し、私債権における不良債権について、適正で正確な処理を行う環境を整えることも有効である。

ウ 特定の事業目的に見合った多様な財源確保

事業目的に見合った財源調達の検討も必要である。

例えば、高尾山は、八王子市が誇る貴重な自然であり、市内外から年間 300 万人もの人が訪れている。しかし、登山客が増えれば、その維持管理経費も増えることとなる。訪れる人にその経費を負担していただく高尾山応援基金は広い意味での受益者負担の適正化の取り組みであり、今後、こうした発想での財源確保も重要となってくる。

国際的なスポーツ大会の誘致など、市民に分かりやすいテーマでクラウドファンディングを実施すれば、市民の参加意識の高揚につながり、多くの賛同者を獲得できると思われる。特に、市民生活に直結せず、特定の人が賛同する事業については、負担の公平性の観点から、クラウドファンディングを活用することが有効と考えられる。

また、八王子市では、ものづくりや繊維産業を中心とした中小企業への支援を実施している。これは、市内の産業を支援することで、経済の活性化を図り、税収の確保を目指す取り組みであるが、税金による特定の事業者への「生業支援」という側面があることも事実である。国の公会計制度の考え方によれば、税金を「資本」、特定の事業者への支援を「投資」と捉えられることができるため、事業者（受益者）が事業の成功により一定の利益を確保できた場合に、八王子市から受けた支援額の一部を市に返還（配当）するしくみの構築も考えられる。市からの支援を受けた者も受けていない者も、税は平等に課されていることから、公平性の観点からもこのしくみの構築を検討すべきである。

さらに、現在、八王子市では指定収集袋制度（ごみの有料化）を導入しているが、これは、単にコストを賄うためだけでなく、ごみ減量の重要性を認識してもらうために手数料を取るといった、事業目的を達成するための歳入の取り組みであり、同様の手法は拡大すべきである。例えば、八王子市が発行する刊行物については、ホームページ等で電子データにより公開しているが、「紙の使用料の削減」（環境配慮）を政策的に進めるのであれば、原則として有料化するなども検討すべきである。それは、行政あるいは社会としてのあるべき姿を実現するためのツールとしても有効と思われる。

負担の公平性を考える場合、世代間にも目を向ける必要がある。八王子市では、八王子ビジョン 2022 において、負債と純資産の割合を一定に維持することを財政規律として定めたところである。今後のまちづくりを踏まえ、過度な起債制限を掛けることは望ましいとは言えないため、現在の状況に適した指標が設定されたと評価できる。しかし、本指標は、ストック指標であるため、一定割合を維持していくためには、実施計画である「アクションプラン」や予算でのコントロールが重要である。

（４）政策立案・評価機能の強化

市長は、八王子ビジョン 2022 において、将来の八王子市を見据え、「人づくり」と「まちづくり」に積極的に投資するとともに、市民の視点に立った質の高い行政サービスとまちの魅力を高める戦略的な事業にバランス良く取り組むとしている。

その実践には、事業実施にあたっての投資効果を検証し、的確な戦略を立てる政策立案能力や、動き出した事業について評価検証を行い、柔軟な見直しを可能とする評価・修正機能の強化が必要である。現在、八王子市では、フルコスト分析による事務事業評価を行っているところであるが、事業実施前や事業実施途中における評価も含めた評価制度の構築が必要である。

ア 事業効果を評価・検証するしくみの充実

政策立案時は、政策の目的・手段の因果関係を明らかにしたうえで、統計分析や経済効果分析により費用対効果・費用便益を評価・検証し、その結果をもとに事業の実施可否を判断することが戦略的にも有効である。

八王子市では、「職員のコスト意識の向上」、「行財政運営の透明性の確保」、「PDCAサイクルのマネジメントによる事務の見直し」を目的とした事務事業評価制度が運用されている。これは、行政活動の成果の検証や業務の効率性、生産性の向上を図るうえで有効な

取り組みと言える。また、地方公会計制度では、現金主義会計を補完するものとして、企業会計の考え方及び手法を活用した発生主義会計に基づく財務書類等の開示が推進されており、従来の官庁会計では得られなかったフルコストを明らかにすることが可能となった。施設マネジメントや予算編成における一層の活用が期待される。

公共投資は、計画の決定から事業の完了まで相当の期間を要するものである。その間に社会環境は刻々と変化し、極端な例を挙げれば、事業採択の根拠となった諸条件が喪失していることも考えられる。現在及び将来にわたっての社会情勢や市民ニーズを的確に捉え、今後の進捗の見通しや、そのまま継続した場合の費用対効果・費用便益を定期的かつ客観的に再評価・検証するしくみを構築したうえで、事業の廃止や縮小を含めた見直しを判断すべきである。見直しの決断が遅れるほど、無駄な税金を投入し続けることになるので、厳格な運用を求める。

評価・検証は、当初の設置目的が希薄化している施設のあり方を再検討するうえでも有効である。例えば、建築から数十年が経過し、少子化の進行や余暇の過ごし方の多様化により利用率が低迷している宿泊施設や、他の行政施策や民間事業者のサービスで代替が可能となった温浴施設など、取り巻く環境が大きく変化し、行政サービスとして税金を投入し続けることに疑問符が付く施設について、設置当初の目的と現在の状況を比較・再検証し、廃止も含めた見直しを検討すべきである。

既に八王子市では、複数の施設について、廃止や譲渡を検討しているとのことである。八王子市民にとっての全体最適化の観点から、確実な推進を図られたい。

イ 行政サービスの質と量の最適化（施設マネジメント）

八王子市では、「八王子市公共施設等総合管理計画」において施設の類型別に取り組方針を示しており、持続可能な行財政運営を実現するために、総合的・長期的視点から財政負担の軽減・平準化を図り、財産を適正に管理、活用していく施設マネジメントに取り組んでいる。人口減少社会においては、この施設マネジメントの視点から行政サービスの質と量の最適化を図ることが必要である。

市施設全体の約6割を占める学校施設については、児童・生徒数がピーク時から約4割減少しており、施設に「余裕スペース」が発生している。維持管理コストの縮減や施設の更新、大規模改修に係る財政負担の平準化を図るためにも、児童・生徒数に見合った適切な施設数・規模への縮小や、学校用途以外の用途や機能を付加した複合化の推進など、施設の有効活用を図るべきである。

また、地理的な配置の面から見ても、市民に最も身近な施設と言える地域事務所においても、地域で需要のある福祉をはじめとした機能の付加（複合化）や切り替え（転用）を検討し、地域が求めるサービスの充実に努めるべきである。この場合、地域事務所は施設の老朽化が進んでいることが多いため、中長期的な市民ニーズを把握したうえで、最適な活用と維持管理に努める必要がある。

さらに、地区会館の移管も検討が必要である。地区会館は、八王子市が所有し管理運営を行っているが、主にその地域の町会や自治会が使用しているのが実態である。独自に会館を整備している町会等もある中で、公平性の観点からも、それを八王子市から町会等へ移管し、地域主体で管理運営が行えるしくみを構築すべきである。地域にある施設は、「地域コミュニティの核」として有効活用できるため、移管が地域の負担にならないように、設置の経緯も踏まえたうえで、地域への必要な支援を検討すべきである。

ウ 合理的な政策選択のための中期財政計画の充実

今後、少子高齢化・人口減少が進行し、ますます労働力や税収の減少が見込まれる中で、過大な「負債」を将来に残す結果となってはならない。そのためには、一定の条件で立てた財政見通しのもとに、合理的な政策選択を行っていくことが有効である。ただし、中期財政計画の策定にあたっては、国が示す地方財政計画や将来的な景気動向など、不明瞭な点も多い。そのため、八王子市においても八王子ビジョン 2022 の中で中期財政計画を示しているが、策定にあたっての苦慮がうかがえる。今後は、策定にあたっての一定の条件を明示し、情勢の変化を踏まえ、適宜見直しを行うなど、中期財政計画を充実させる必要がある。

中期財政計画の見直しにあたっては、生産年齢人口、老年人口の増減に伴う市税・社会保障費の推計や国の税制改正の影響、行財政改革の取り組みによる効果などを適宜反映することにより、将来の財政運営上の課題を明らかにすることが可能となる。

なお、計画的な行政運営を図るにあたり、事業の終期設定も有効である。前述したとおり事務事業評価といった評価のしくみは運用されているが、その時代、時期に合ったサービス提供を機動的に行うためには、見直しのきっかけとなるしくみを強化する必要がある。そこで、予め「終期」を設定し、終期の到来を契機として費用対効果や費用便益を測定したうえで、継続・廃止・縮小を含めた見直しの判断を義務付けることとすれば、既存事業を是とすることなく、その時点で最も効果的な事業を選択し、実施することが可能となる。

5 参考意見（市民力・地域力を活かした取り組み）

今までの行財政改革において、公共領域における市民との協働の観点から、地域の課題を市民自らが解決できる環境づくりを行政が支援し、行政は行政にしか対応できないものを担うという考え方を掲げ、取り組みを進めてきた。これは、八王子ビジョン 2022 におけるまちづくりの基本理念にも沿った取り組みとして、一定の成果を上げてきた。

しかし、この考え方について、削減のイメージが強い行財政改革として掲げたことで、「従来行政が担ってきたものを地域に押し付けられた」と感じている市民が少なからず存在することも事実である。そこで、今次の審議会への諮問内容は「行政事務の実施手法」あるいは「行政サービスの提供手法」に関するものとの理解から、「市民力・地域力を活かした取り組み」は行財政改革と切り離し、本答申における提言は見送った。別途検討する必要がある取り組みについて、次のとおり示すので、政策の検討・推進にあたって参考とされたい。

（1）市の内外との連携

八王子市では、これまでも高い「市民力・地域力」と連携し、地域特性を踏まえたまちづくりを進めてきた。市民力の主体は、従来からの町会・自治会に留まらず、商工会議所や市民活動団体、地域の福祉団体、個人ボランティアなど、様々である。企画・立案段階から、これらの「市民力・地域力」と連携する姿勢が八王子市の大きな特長となっている。

しかし、今後のまちづくりを考えた場合、八王子市内に在住する市民の目線だけでは十分と言えない。インターネットの普及により全世界がつながりグローバル化している。八王子市が誇る高尾山には、海外からも多くの人々が来訪しており、その人達が魅力を発信することで、更なる好循環が生まれている。

市民だけでなく、市外の人や外国人が八王子市というまちに何を求めているのか、また、それに応えるために、まちの魅力をどのように高めていくのかが、大きな課題である。「内」から見た八王子と「外」から見た八王子を考え、つなぎ合わせる事が重要である。

今後の市政運営にあたっては、「協働」の範囲を広げた活動を追求されたい。

（2）地域組織の強化

現在、地域としての活動は、主に町会・自治会等の地縁団体が担っている。しかし、近年その加入率が低迷しているうえ、活動の負荷が一部の理事や役員等に偏っている実態があり、地域コミュニティの衰退が危ぶまれている。

そこで、継続的・安定的な地域運営を図るために、町会等を母体としたNPO法人の設立を促進し、まちづくりや地域福祉等の地域課題への取り組みに対して行政が支援を行うことで、地域の体制強化を図ることが考えられる。市内では、既に町会等を母体としてNPO法人が設立され、空き家、耕作放棄地、山林等の地域資源を再生する事業を行う「小津倶楽部」（小津町）や、学童保育、子育て・障害者支援等の事業を行う「からまつ」（川口町）など、地域社会づくりに貢献している好事例がある。地域の組織力を強化することで、より一層「市民力・地域力」の活性化が図られ、持続可能で安定した地域運営が期待できる。

（３）職員の地域参画の奨励・促進

行政と地域は地域運営のパートナーとして、互いに立場を尊重し、それぞれの立場でその責務を果たすことが大切である。そのためにも、八王子市の職員は、行政のプロであることと同時に「八王子市のプロ」として、地域が抱える様々な課題を理解する必要がある。八王子市は市域が広く、地域が抱える課題も様々である。八王子市の職員がこのような地域の様々な事情を理解できていないと行政と地域の連携は難しくなる。

近年、職員の新規採用者は、市内在住者が決して多くはない状況にある。必ずしも市内に係る経歴が必要とまでは言えないが、市民から見れば、市役所の職員は地域の実情や課題を十分に理解していることが当然である。このことから、職員が積極的に地域に出ていき、地域を知り、地域活動に参加することは、行政と地域の関係を築くうえでも重要なことであり、結果として職員や組織のレベルアップにつながると考えられる。

また、一般的に、「公務員の兼業は原則禁止」といった認識が浸透しているが、地方公務員法では営利企業との兼業を禁じているのであって、職員が地域の非営利法人において公益活動を行うことは可能である。基準等を明確化することで運用面での環境整備を行い、職員が地域の公益活動に参画しやすくしている国や他市の事例がある。八王子市においても同様の環境整備を行うことで、職員の積極的な地域参加を促す効果が期待でき、行政と地域の距離を縮める一助となるはずである。

（４）「地域学校協働活動」の推進

文部科学省が提唱している「地域学校協働活動」について、すでに教育委員会において準備を進めている。

この取り組みは、地域と学校が連携・協働して地域全体で未来を担う子どもたちの成長

を支えていこうとするもので、八王子ビジョン 2022 の大きな柱である「人とひととの支えあい、つながり」を醸成するとともに、「市民力・地域力」が発揮される取り組みとして非常に有効と考えられる。この取り組みにより、これまで行政が実施してきた業務の一部を、将来的に地域が担えるようになれば、業務の効率化にもつながり、近年問題となっている多忙な教職員の負担軽減にもつながる。

例えば、現在、学校職員が実施している共用部分の日常清掃や校庭の環境整備、あるいは委託により実施している学校施設開放の管理等を地域が担い、今まで掛かっていたコストを対価として地域に還元するしくみとすれば、そのお金は他の地域活動に活用され、地域コミュニティや地域福祉の向上につながることを期待できる。

この取り組みは、幅広い範囲の地域を巻き込む必要があるため、積極的に推進するのであれば、学校や教育委員会のみならず、地域と関係する市長部局も一体となって取り組む必要がある。

6 おわりに

めまぐるしく変化する社会情勢や市民ニーズに的確に対応するためには、より効果的・効率的な行財政運営を目指す必要があり、行財政改革の不断の取り組みが必要不可欠である。

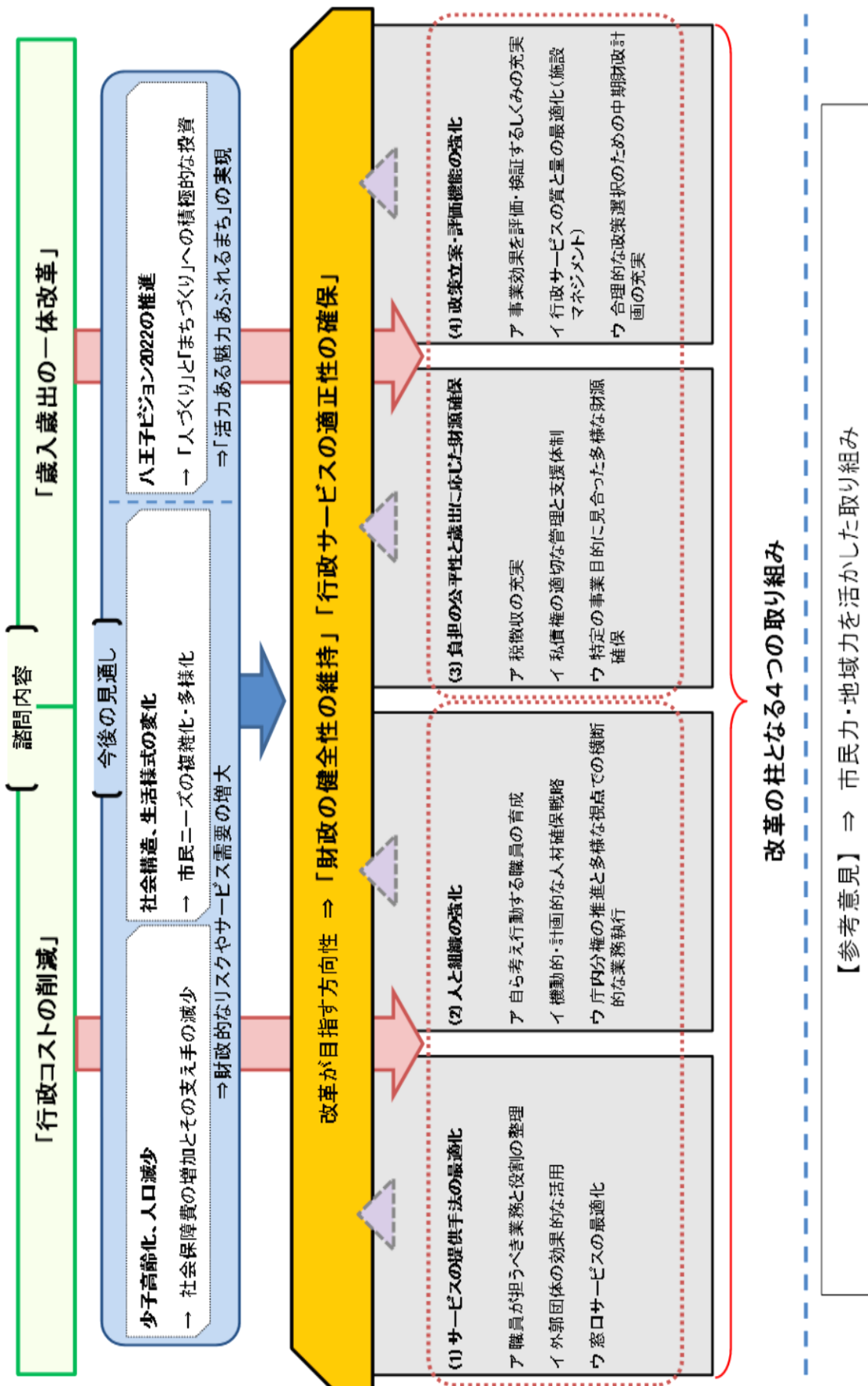
今次の審議会において考え得る様々な取り組みは既に述べたとおりであるが、取り組みの実行は早ければ早いほど効果的なため、早急に行財政改革大綱を策定し、取り組みを推進されたい。

本答申では、「市民力・地域力」を活かした今後の政策展開についても参考として述べさせていただいた。行財政運営の持続可能性を考えた場合、地域経済の活性化は重要な課題である。そのためには、まちの魅力を高めることで、流入人口を増やし、地域の人々がこのまちをさらに好きになり、まちづくりに参加する割合を増やしていく必要がある。

地域経済の発展と活性化を目指し、まちの魅力を高める戦略的な事業を積極的に推進するとともに、社会情勢が大きく変化する中でも安定的に市政運営を継続するための行財政改革に取り組む石森孝志市長の政治姿勢に対し、敬意を表したい。今後、石森孝志市長のリーダーシップのもと、職員一人ひとりが行財政改革の必要性を十分に認識し、市民と共に考え、行動していく姿勢を忘れずに、市民と行政が「オール八王子」として行財政改革に取り組むことを期待する。

行財政改革は、経費削減や効果・効率性を高めることが目的ではなく、市民がいきいきと暮らし続けられるまちづくりに資することが本来の目的である。提案させていただいた様々な取り組みにより生み出された財源や人材を活用し、八王子ビジョン 2022 に掲げるまちづくりの実現を切に願うものである。

【行財政改革推進審議会】答申のイメージ



八王子市行財政改革推進審議会 委員名簿

氏 名	選 出 区 分	備 考
いいじま ひろくに 飯島 大邦	学識経験者	(会長)
い さ こういち 伊佐 浩一	市民委員（公募）	
いとう まさつぐ 伊藤 正次	学識経験者	
おかもと きょうこ 岡本 恭子	学識経験者	
てらにし ひろとも 寺西 宏友	学識経験者	(副会長)
ときひさ 時久 いずみ	学識経験者	
のうとみ きよたか 納富 清孝	市民委員（公募）	
まえはら のりひさ 前原 教久	市民委員（団体推薦）	

※ 50 音順