

自治体政策過程分析（続）

- 八王子市の政策決定事例から -

八王子市税務部長 中村 敬

本稿の目次

はじめに

- 1．組織内合意形成
- 2．政策発意の自律性（以上前号）
- 3．政策過程事例分析（以下本号）

おわりに

3．政策形成過程事例分析

第1章では八王子市の組織内合意形成である「文書による意思決定」と「行財政運営の最高方針及び重要施策を審議調整する場としての庁議」について述べ、第2章では2002(平成14)年度の庁議(経営会議)への政策提案資料から独自政策の存在を明らかにした。

事業担当部局は庁議へ提案する場合、部局内の意思決定を行うことになるが(第1章図表1参照)第3章ではこの意思決定の前段にある部内での政策形成過程について、第2章で独自政策(新規政策)として位置づけた「安全安心条例」と「地域循環バス」の二つの事例を対象に分析することにする(注1)。

事業担当部局での意思決定は、定型的な事案であれば部局内の一担当者の起案から最終的な権限者(部長、課長)までの決裁によって確定できることになる。非定型な事案については、一担当者の起案の前段に様々な庁内会議体によって事案を整理しているのが実態である。庁内会議体とは、第2章で述べた組織内合意形成のトップにある庁議でなく、政策形成のために事案の内容に応じ事業担当部局内外で様々な会議体を臨時的、機動的に組織化している会議体をいう。まず、事例分析に先立って、本市における庁内会議体の形態について、構成メンバーの出身母体から四つのパターンを提示する。パターンは、事案の所属する職務系列上の部局内の会議で審議調整することであり、それは本市での組織の最小単位である課内であったり、課を越える

場合には部内における課間での会議によって解決していく「単独型」の会議体をいう。なお、決定した政策案は、次の段階として部課内における文書による意思決定により事業担当部局として確定することは前述したとおりである(注2)。パターンは、パターンのような所掌する担当部局だけで政策案を決定していく職務系列上での会議体でなく、事案に関係する部が複数存在するため、この関係する部門を組織化して検討していく「総合型」の会議体をいう。パターンは、特定の案件を処理するため、担当する事業担当部局が組織の枠を越えたプロジェクトチームを設置し、案件に利害関係のない職員を構成員に充てるという「人材育成型」の会議体をいう(注3)。パターンは、問題を解決していくために行政組織内のメンバーによる会議体でなく、利害関係者、専門家などの行政組織外部のメンバーを入れて、検討していく「協働型」の会議体をいう(注4)。このほか、政策立案を支援するものとして、コンサルタントの活用やそれぞれのパターンの下位に位置づけられる作業部隊としてのワーキンググループがある。そこで、本論文で事例とした2件の政策についてその詳細に立ち入る前に、それらがどのような庁内会議体を活用して立案されたかについて確認しておきたい。

まず、「安全安心条例」の制定であるが、市民の生活安全に関係する所管が8部12課にわたるため、12課の課長職による「生活安全対策等庁内連絡・検討委員会」(パターン)と、12課に所属する係長職による幹事会(ワーキンググループ)を設置している。他方、「地域循環バス」の運行では、バス交通のあり方を専門的かつ幅広い分野から検討するため、市民、学識経験者、経済団体、行政職員などで構成する「八王子市地域循環バス等検討委員会」(パターン)を設置している。なお、この委員会のメンバーである行政職員は、

交通政策に関係する所管 6 部の部長職が充てられており、行政組織内でみるとパターンの総合型も並存させていることになる。さらに、検討会事務局の事務を支援するためにコンサルタントの活用も図っている。

(1)「安全安心条例」の制定

さて市行政は、「生活安全安心条例」の必要性をどのように認識していたのか。まずこの点を 2002(平成 14)年 10 月 28 日の経営会議提案資料から明らかにしておきたい。この資料は後述の「生活安全対策等庁内連絡・検討委員会」によってまとめられたものである。

市行政の基本的認識は以下のような表現で示されている。すなわち、「これまでは、防犯意識を啓発するため、八王子防犯協会及び高尾防犯協会へ補助金を交付し、その充実を図ってきたところであるが、市民の安全を守るという市民からの要望に応えるためには、このことだけでは対応しきれないものも発生してきている。特に、夜間における JR 八王子駅北口から西放射線等での客引きを目的としたつきまといや勧誘行為は、多くの市民から対策を求められている。」そして、「この解決のために JR 八王子駅北口付近でのつきまとい・勧誘行為に対応するとともに、今後の本市における防犯対策に対応するため、条例を制定して犯罪のない安心して暮らせるまちづくりの実現を図る」としている。

では、こうした認識がなされるに至った背景には、どのような経緯があるのだろうか。具体的には、2001(平成 13)年 9 月に八王子防犯協会から「地域社会全体の総合治安力の向上について」の意見、ついで 2002(平成 14)年 5 月には「生活安全にかかる行政窓口の改善について」の要望が市長あて提出される。また、同年 7 月には八王子・高尾の両警察から「生活安全条例」の制定要望が提出されている。一方、市議会では、2002(平成 14)年第 2 回定例会(6 月)において、議員から「安全で快適なまちの実現ということで、JR 八王子駅北口周辺の現状とその対策について」の一般質問がなされ、駅周辺、西放射線における風紀の乱れを議会・行政双方で確認しあっている。そして、市行政自身として市長含め幹部職員自らが、繁華街での客引きや勧誘、

飲食店へのスカウト行為の実態把握を行うことで問題の再確認をしている。そうした中、読売新聞 2002(平成 14)年 6 月 7 日地域ニュースは「JR 八王子駅北口の繁華街で目立つしつこい客引きや勧誘、飲食店へのスカウト行為を規制するため、八王子市は生活安全条例の制定に向けて検討に入る。現在、『東京都迷惑防止条例』に基づいて警察、地元飲食店主による合同巡回によって取締まりを行っているが、(それが徹底されていないこともあり - 筆者)『いたちごっこ』の状態になっている。」と紹介している。記事によれば、市長はこの時点で、条例による取締りの必要性和条例制定のための庁内組織による検討会の設置を表明している。市民の側の防犯等に関する認識について若干補足するならば、2000 年度及び 2001 年度実施の「市政世論調査」(注 5)において、およそ 4 人にひとりが『防犯や風紀』がやや悪い・悪いと評価している。

市行政は、このように繁華街に関わる問題を認識していたが、これを解決するためにどのように具体的課題を設定し、政策案としてまとめていったのだろうか。次にこの過程について明らかにする。

喫緊の課題は、生活安全を担当する所管が複数あることによる窓口での混乱の解消であった。この点は、すでに防犯協会から改善の要望が出され、議会も指摘していた課題である。行政組織担当所管は、窓口の統一化を当然のことと受け止めて、「文書による意思決定」により市民の生活安全にかかる業務を所管する 12 課からなる「生活安全に係る連絡会」を設置し、併わせて窓口の一本化を図った。次に、市長の指示の下、防犯担当所管(「生活安全に係る連絡会」事務局)は、2002(平成 14)年 7 月 16 日に「生活安全対策等庁内連絡・検討委員会」(パターン。以下、「委員会」という。)を設置する要綱の整備を行っている(注 6)。委員会の構成員は、「生活安全に係る連絡会」の課長職 12 名で、第 1 回の委員会を同年 7 月 29 日に開催している。委員会は 4 回、幹事会は 3 回開催され、2002(平成 14)年 10 月 16 日の委員会で最終の条例案を審議している。この間、生活安全に関係する所管を対象とした生活安全調査から様々な課題の抽出を行い、さらに条例を制定している

自治体への視察など、条例化の必要性和条例化の対象となる項目について検討を行っている。そして同年10月28日の経営会議での審議と審議結果を受けて11月11日には、「生活安全制度の制定について」として職務系列上での文書による最終の意思決定を行っている。内容は、犯罪のない安心して暮らせるまちづくりの実現を図るため、「八王子市生活安全安心条例案」と「生活安全対策協議会」の設置(注7)、啓発活動、パトロールの実施体制などとなっている。これまで述べてきたように、生活安全制度は市行政が中心となって整備してきたところであるが、制度の運用に当たっては、実効性を上げるために「生活安全対策協議会」の設置など市民等との連携を図っている。

(2)「地域循環バス」の運行

では、地域循環バスの運行はどのような過程を経て決定されたのだろうか。運行を決定した2000(平成12)年度は、『八王子市財政白書』の作成に始まり、財政危機宣言と「財政再建」への取り組みという厳しい財政状況にあった(注8)。このような財政環境における地域循環バスの運行の決定には、市長自身が、道路幅員の狭い地域と勾配のある住宅団地などに交通空白地域があることや、運行の遅れなどにより利便性が低下しているバス交通に対して強い問題意識を持っていたという背景がある。

一方、福祉担当部局は、少子・高齢社会を迎え、ライフスタイルの変化に伴う福祉ニーズの多様化と高度化を考え、従来の給付型福祉サービスを継続することへの限界と既存サービスを含めた福祉施策体系の再構築の必要性を認識していた。加えて、2001(平成13)年度八王子市の予算編成の基本方針は、「新規事業については、既存事業のスクラップを前提に、当面の緊急課題や新たな行政需要に的確に対応するものとする。」となっていたことから、福祉担当部長の指示の下、係長職が中心となって、「福祉施策の新たな展開」のための検討会を設置している(パターン)。

しかしながら、検討会における議論は、個々の事業のスクラップ・アンド・ビルドや事業の積み上げを前提としたものではなく、経済

給付型から在宅福祉型へというように福祉施策のあり方を根本から見直し、福祉施策体系を再構築しようとするものであった。この点に議論の大きな特徴がある。また、既存の福祉施策の枠を越えて、交通政策をも取り込むかたちで高齢者や障害者の社会参加に言及している(注9)点にも注目する必要がある。従来、この広義な社会参加を促すべく採用されてきた事業(政策)に1967(昭和42)年に開始した「敬老金支給事業」がある(注10)。検討会では、制度化後33年を経て、社会環境が大きく変化したことからこれを廃止し、その財源で高齢者や障害者の外出と社会参加をより容易にするための事業に着手する必要があるとしている。一方で、「敬老金支給事業」を単に廃止するのではなく、時代にあった新たな事業として「敬老祝い事業」を提案している。そして、これらに要する予算を新たな福祉施策体系に沿った予算として予算担当部局である財務部に要求し、財務部はこれを財務部予算案として2001(平成13)年1月11、12日の経営会議(市長査定)に提案している。同じく、交通政策担当部局においても、福祉担当部局との連携のもと地域循環バス導入のための検討委員会(パターン)の設置経費を予算化している(注11)。以下、その導入の決定にいたる過程を詳しく見てみたい。

はじめに、社会参加を促す支援策として位置づけられている地域循環バスの目的を八王子市のホームページから確認しておこう(注12)。その目的は次のように説明されている。すなわち、「八王子市地域循環バスは、市内の交通空白地域を中心に、主に高齢者や障害をお持ちの方、妊婦の方などの外出を支援し、市民の皆さんが気軽にご利用いただける公共輸送システムとして運行します。」となっており、高齢者などの社会参加への支援と交通空白地域の解消であることが理解できる。しかし、2001年春の段階では、先述の福祉系列上の会議体(パターン)において、すでに運行の必要性は整理されていたものの、利害の対立が予想される運行路線をどのような手続きを踏んで決定していくかについては、次の段階の大きな課題として残されていたのである。

2001(平成13)年4月1日、この課題も含

めて地域循環バス等のバス交通のあり方を検討するため、「八王子市地域循環バス等検討委員会」(以下委員会という。)の設置要綱が制定された。所掌事項は、地域循環バスに関する事、バス交通の規制緩和に関する事、その他、バス交通のあり方に関する事となっている。委員会の形態は、先述したとおりパターン の協働型で、学識経験者、関係行政機関の職員、経済団体の関係者、市民、市職員の合計 20 名で構成されている。2001(平成 13)年 5 月 28 日に第 1 回委員会が開催され、2002(平成 14)年 5 月 22 日まで延べ 7 回の委員会が開催された。この間、委員会は、都市建設委員(市議会常任委員会)との懇談会やバス車両の見学会を開催している。一方、市民の動きとしては、2002(平成 14)年の第 1 回市議会定例会の議論を受けて、市長に対して多くの町会・自治会から「循環バス運行」の要望が提出されている。また、「市民と市長のふれあいトーク」(注 13)においても地域循環バス運行の要望が出されるなど、地域循環バスの運行は交通空白地域の市民を巻き込んだ高度な政策であったといえる。

委員会は、市民等の意識調査を実施し(注 14)、ニーズの把握に努め、その結果を 2002(平成 14)年 3 月、「八王子市地域循環バス等調査」報告書としてまとめている。報告書では、「市内の代表的な交通手段であるバス交通について、望ましいバス交通のあり方を検討するとともに、路線バスでは対応が困難な課題に対応できる地域循環バスについて導入方針や運行計画など検討しました。本調査は、バスを中心とした施策について検討しましたが、今後、本調査を総合的な交通施策を展開する第一歩として位置づけ、検討を深めることが必要と考えます。」としている。

交通政策担当部門はこの報告書を受けて、地域循環バスの運行計画を経営会議<2002(平成 14)年 8 月 22 日>に提案した。提案は原案どおり決定されるとともに、同月 30 日には「八王子市地域循環バスの運行について」文書によって意思決定をしている。

二つの政策事例から事業担当部局での政策形成過程を分析してきたが、いずれの政策も先行自治体が存在し、先行する自治体を参考

にしながら政策案を立案しているともいえる。例えば、地域循環バスは、1995(平成 7)年 11 月の武蔵野市の「ムーバス」に始まり、西東京市(キャンパス)、三鷹市(みたかシティバス)、杉並区(すぎ丸)と複数の自治体で導入されている。本市においても経営会議の提案資料に、昭島市、多摩市、あきる野市、稲城市の導入状況を示している。

しかし、先行する自治体の政策を参考にしたとしても、これら二つの政策はともに八王子市の独自政策と位置付けることができる。なぜなら、政策ニーズに関する客観的な裏付けとそれに基づく議論が行政組織内外で重ねられ、さらに議会における慎重な審議によって、その必要性和妥当性に関する最終的な結論が導かれているからである。言い換えれば、外見的には他自治体にも共通するこの一連のプロセスの中に、八王子市固有の検討や議論が凝縮しているからである。そして、そうした議論を豊かにする上で大きな役割を果たしているのが、案件ごとにパターンを異にする庁内会議体にほかならない。

おわりに

2000(平成 12)年の地方分権一括法を契機に、職員には従前にも増して政策形成能力が求められるようになってきている。しかし、それ以前の問題として職員に求められているのは、様々な問題を問題として認識することのできる能力ではないだろうか。政策は国や東京都から降りてくるのではなく、地域から生まれるものであり、地域に課題があることを自覚する必要がある。「安全安心条例の制定」と「地域循環バスの運行」から政策発議の自律性を見てきたが、いずれも市長による問題提起が行政組織や職員を動かしたといわざるをえない。しかし、分権型社会では、職員の自主的・自発的な課題の発見や気づきこそ重要であり、そうした能力を有する人材の育成が求められている。そのためには、「単独型」の会議体のパターンのみならず、「総合型」、「人材育成型」、「協働型」の庁内会議体を積極的に活用していくことが人材育成に結びつき、政策の自律化が促進されると考える。

また、本稿では行政組織内での政策立案過

程を検証してきたが、市民とのかかわりについては積極的に触れてこなかった。市民の声は、二つの事例ともに、問題の認識をはじめ、政策案の立案過程において現行制度の中で十分反映されているといえる。しかし、さらに市民の視点に立った行政運営を進めていくためには、現行の手法だけではなく、一層の創意工夫が必要であろう。「安全安心条例」を例にとれば、本条例によって設置された多様な市民から構成される「八王子市生活安全対策協議会」が実施段階での協働の実践主体として効果的に機能するためには、協議会と市行政との間で十分に時間をかけた意見交換と議論が必要となる。また、一般的に、政策案の立案段階からの多様な市民の参加は、実施過程での多くの市民参加につながるものと期待できる。

住民にとって満足度の高いまちづくりは、以上のような取組みの継続によって育成される職員と、高い自治意識をもった住民によってはじめて実現できるものではないだろうか。

注

- 1) 独自政策のなかから「安全安心条例」と「地域循環バス」を選定した理由は以下のとおりである。
経営会議に付議された事案は、「美術館の建設について」、「市民から提供される施設の活用について」、「補助金の新規交付について」、「地域循環バスの運行について」、「条例の制定について」であった。このうち、美術館の建設については、すでに総合計画に位置付けてあること、市民から提供される施設の活用は、提供者からの一定の条件を前提に施設の目的を決定したものであること、補助金の交付は、補助金を「交付するか、しないか」の判断を経営会議に付議したものであることから、これら3件については事例分析から除いた。条例の制定は4件あるが、この中から「安全安心条例」を選定した理由は、条例化の前に繁華街に対する問題意識を自治体の構成員（市民、議会、警察、首長をはじめとする幹部職員）が持っていたこと、また、地域循環バスの運行は、既存の政策（敬老金）の廃止と新規政策の創設と、ふたつの政策判断

を重ねて決定しているという点にある。

- 2) 部内における政策形成システム
筆者の所属する税務部では、常時18のプロジェクトが活動している。そのひとつに「市税賦課徴収条例施行規則(案)検討会」がある。市税賦課徴収条例はすでに制定してあるが、具体的な手続・様式の定めがないことから税務部4課の主査(係長職)が中心となり規則制定に向け検討している。
- 3) 「人材育成型」の合議体
特定事案の解決に当たって、関係所管での議論だけでなく、人材育成を目的に職員を政策形成に参加させるプロジェクトチームをいう。2000(平成12)年6月に職員の能力開発を効果的に推進するため、八王子市人材育成基本方針を策定する「八王子市人材育成基本方針策定委員会」(以下、委員会という。)を設置した。事務局は人材育成の担当所管である職員課で、委員会は、委員会の下部組織として検討会を設置し、そこで作成した基本方針案を決定する位置付けになっている。この検討会のメンバーは前年度の管理職試験に合格した職員ということで、担当する業務以外への参加になっている。
- 4) 「八王子市審議会等の適正なあり方に関する指針」2003(平成15)年4月22日決裁
- 5) 市政世論調査
広聴活動の一環として、市民の生活環境への意識や市の施策に対する評価及び要望を把握し、まちづくりの資料とするために1969(昭和44)年度から毎年実施している。調査項目は、大きく分けて時系列に捉えるための定型質問と時々々の社会経済環境に合わせて実施する随時質問で構成されている。防犯についての質問は、『生活環境』という調査項目における設問で、「あなたは、周囲の生活環境について日頃どのように感じていますか。(1)~(16)の各項目について、「良い」、「やや良い」、「普通」、「やや悪い」、「悪い」の5段階でそれぞれあてはまるもの1つに印をしてください。」として評価を行っている。このうちの「防犯や風紀」は、2000(平成12)年度において「やや悪い」、「悪い」合わせて25.1%、2001(平成13)年度は26.5%と、

- 4人にひとりが低い評価をしている。
- 6) 八王子市生活安全対策等庁内連絡・検討委員会
生活安全に係る業務を所管する部署8部12課の課長職で構成され、「市民の安全に係る要望及び行政課題に関すること」、「地域社会の安全確保に係る制度等の検討及び生活安全活動の支援に関すること」を所掌する。その下部組織として、委員会から指示された事項について検討する「八王子市安全対策等庁内連絡・検討幹事会」を設置している。
- 7) 八王子市生活安全対策協議会
市民生活の安全に関する情報を共有し、施策の実施に関し必要な事項を協議するため、安全安心条例に規定した組織である。委員構成は、八王子商店会連合会、商工会議所、学生代表、町会・自治会、防犯協会、公募市民など20名以内となっている。
- 8) 『八王子市財政白書』2000(平成12)年10月発行、財務部
- 9) 『八王子市財政再建推進プラン』2001(平成13)年2月発行、企画政策室・財務部
- 10) 敬老金支給事業
高齢者(75歳以上の市民)に対して、敬老金を支給し、敬老の意を表し、もって福祉の増進を図ることを目的に1967(昭和42)年に事業を開始した。支給額は廃止時点でひとり5000円である。
- 11) 「敬老金支給事業」と「地域循環バス運行事業」を対比すれば、個別事業のスクラップとビルドになるが、福祉施策体系をビルド(再構築)することにより施策体系から「敬老金支給事業」がスクラップ(廃止)されたと見るの方が正しいといえる。現在の財政状況を考えると、既存事業の廃止、あるいは見直しを進めない限り、新規事業の財源を捻出することができない。このため個々の事務事業に優先順位をつけて、財源に合わせてスクラップすることが原則のようにとらえられている。しかし、今回の福祉施策の見直しは、政策体系から事業の組立てを行い、その結果不必要な事業をスクラップするという「ビルドアンドスクラップ」により事務事業の見直しが実現するという先進的な取組みといえる。
- 12) 八王子市ホームページ
(<http://www.city.hachioji.tokyo.jp/>)
「八王子市地域循環バス」(2004(平成16)年12月20日現在)
- 13) 「ふれあいトーク」
市長が各地域に出向いて、市民から市政についての提案等を聴く制度をいう。2001(平成13)年6月30日の「ふれあいトーク」で「敬老金の廃止についてきちんと説明して欲しい」という質問に対して、市長は、「今の社会環境の中で、5000円ずつ2万8000人の方に配るより、このお金を他の使い方をして市民の皆さんに喜んでいただくことと廃止をした。高齢者や障害者、あるいは一般市民の方にも積極的に社会参加していただく手段として、地域循環バスの導入を考えた。」と答えている。
- 14) 市民等意識調査(報告書から抜粋)
1 八王子市バス路線に関するアンケート調査
2 高尾駅北口への一般車の乗入禁止規制に関するアンケート調査
3 ヒアリング調査
高齢者や障害者等も含め、バス利用者の具体的な意見・要望等を把握するため、各団体等の代表者とヒアリングによる意見収集
公共施設等の利用者の実態等を概略把握するため、施設関係者とヒアリングによる情報収集
各地域の老人クラブ連合会等の高齢者の方々に市役所・市民センター等に集まってもらい、交通に関するヒアリングを行う
4 企業アンケート調査(送迎バスに関するアンケート調査)
- 参考文献
- ・ 金井利之「自治体組織と人事制度の改革」第1章『自治体組織マネジメントの変革』、東京法令出版、2000年
 - ・ 阿部孝夫『政策形成と地域経営』、学陽書房、1998年
- (なかむら けい・八王子市税務部長)