

平成 25 年 7 月 31 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 長谷部 秀孝

いきいきとした「くらしとまち」を創る行財政改革について（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 24 年 2 月 23 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。

## いきいきとした「くらしとまち」を創る行財政改革（提言）

### はじめに

現代は激動の時代である。平成 23 年 3 月 11 日に起こった戦後最大の自然災害である東日本大震災は、日本人の意識を大きく変えた。また、経済面においても平成 20 年に起きたリーマンショックの影響はまだ残っている。そして、平成 24 年 12 月 2 日に発生した中央自動車道笹子トンネル天井板落下事故は、インフラ資産の老朽化という問題を浮き彫りにした。このような時代には、行政としてもこれまで以上に様々な面で努力を重ねる必要がある。つまり、真に行政の力が問われる時代が到来したということである。

本市は、現在、中核市への移行準備を進めており、まもなく新しいステージを迎えることとなる。中核市には、東京都から各種の権限が移譲されるため、住民に身近な自治体が地域の実情に応じた行政を展開できる環境が整う。地域住民の福祉向上のため、新たに加わったものも含め、全ての行政権限を有効活用できる「新たな仕組み」を早急に検討すべき時期が訪れたと言えよう。高いポテンシャルを有する八王子市にとっては、地域住民や団体、大学及び企業等との連携や行政内部の執行体制について、戦略的視点に立った方策を構築する好機である。

平成 24 年 2 月に、我々は石森孝志市長より更なる改革の必要性として、「新たな活力を創出し、夢のあるまちとして八王子を再生するためにも、“攻めのまちづくり”を意識し、戦略的な行政運営へと変えていくことも大きな視点からの行財政改革である」として、行政・財政の面で八王子が目指す方向性を検討するようとの諮問を受けた。その内容は次のようなものである。

- ① 地方分権社会における基礎自治体のあり方について
- ② 自助共助の展開と行政の役割について
- ③ 効果・効率的な行政運営について

今次の審議会においては、少々考え方を変えることにした。行財政改革と言えば、ともすると「削ること」に目が向きがちである。しかし、税収の急激な増加が見込めず、人口減少、高齢化など、成熟社会の進展の中では、単に「削ること」だけでは豊かな地域社会の創造と持続可能な自治体運営を実現することは難しい。そこで、これまで一般的に考えられてきた行財政改革の視点にこだわることなく、税収を増加させるための方策といった観点を含めて各方面から本市の行財政運営についての審議が進められることとなった。最初に確認した内容は、市長からの諮問内容をふまえた次のようなものであった。

- 歳出削減と歳入確保を一段と進めることはもちろんであるが、真に必要な市民ニーズに応えるための財源重点配分を行う
- 市の発展と財政健全化を車の両輪として一体的な改革を進める
- 財政健全化のためにはやはり経済成長が不可欠であり、その方向性での検討も必要である

また、審議会の当初において、このように、既存の考え方にとらわれることなく、自由な意見や提案を交わす中で“**まちのにぎわい**”、“**市民の活気**”、“**財政基盤の強化**”というキーワードが浮かび上がった。そしてそれらは、リーディングシティを目指す上で不可欠であり、かつ、それぞれが互いに関連しなくてはならないこと。また、それらが重なりあう部分に注目した提言をすることこそが今後の行財政改革審議会が目指すべき方向であるとの合意を得た。

そして、審議会での審議を12回、別に答申をまとめるための起草委員による審議を4回行い、1年半にわたって審議を進めてきた結果がこの答申である。

答申は、次のような順序でまとめられている。この順序は、我々の思考プロセスと考えていただきたい。

「1 現状認識」では、前次までの行財政改革の変遷を簡単にまとめた後、本市の現状から分析の視点に触れる。「2 今後の行財政改革の方向性」では、現状をふまえたうえで本市が直面している課題を明示し、その課題に対応する形で新たな視点を示している。そして、その視点を示すにあたっては、当初より我々の頭にあったキーワードを“**まちづくり**”、“**コミュニティ**”、“**内部改革**”に置き換えて示している。「3 改革を推進するための戦略」では、2で提示した新たな視点から導かれる戦略を示している。「4 直面する課題に対応した具体例」では、3までで示した理念的な改革提言に加え、本答申が実効性のあるものになってもらいたいとの各委員の思いから、改革の実践に向けた具体例を示している。これは、今次の審議会の特色と考えていただきたい。そして、「おわりに」の中で我々の思いや行政への期待を込めて、本審議会の答申を締めくくりにする。

## 1 現状認識

### (1) 第七次行財政改革までの変遷

本市は、昭和59年から行財政改革に着手し、第一次改革から第三次改革（平成11～13年度）までは、主に簡素で効率的な行政運営をめざした量的削減の改革を行ってきた。続く第四次改革（平成14～16年度）では、それまでの量的削減から質的向上をめざす改革へ転換し、効果・効率的に市民サービスの向上を図る「やりかた」「仕組み」改革を実践した。第五次改革（平成17～19年度）では、行政内部の経営改革から対象領域を広げ、行財政改革に初めて「地域経営」の視点を導入した。

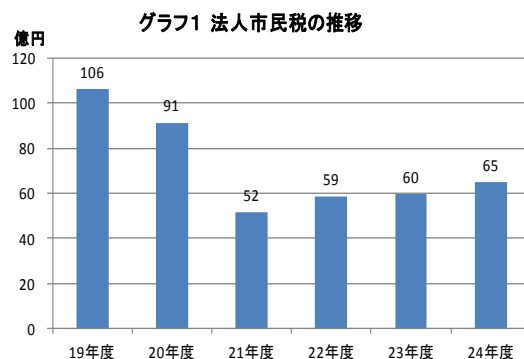
その地域経営改革の視点は、第六次改革（平成20～22年度）、第七次改革（平成23～25年度）にも踏襲された。第六次改革では、行政の守備範囲の見直しの必要性をふまえ、個々の事業のそもそものあり方に着目し、「事業仕分け的視点をういた総事業再点検」を本格的に実施した。第七次改革では、「持続可能な『自律・協働型地域社会』の確立」を目標とし、市民と行政が互いに備え持つ力を一層発揮させて改革に臨むことを提唱した。

大まかにこれまでの取組を捉えると、行政評価、指定管理者制度、外部委託などの様々な行革手法から有効なものを選択し、実行に移してきたと言える。また、同時に、市民サービスの向上と財政健全化の双方を同時に実現するために、様々な市民サービスの提供主体を市民や各種団体、企業にまで広げた地域経営改革という考えに基づく事業が実施されてきた。こうした10年以上にわたる協働の取組により、市民や職員の意識向上が一定程度図られてきたと認められる。しかし、これまで取り組んできた様々な行革手法も、行政に対するニーズの多様化・高度化といった時代の変化について行けず、本来の機能と役割を果たすことができていない状況があることは否めない。そうした今ある仕組みを見直すことが必要な時期に来ていると思われる。

## (2) 八王子市の現状

平成20年9月のいわゆるリーマンショック以降、急速な悪化の途をたどった日本経済は、一部に回復の兆しは見られるものの、本格的な景気回復は依然として不透明である。また、かつて経験したことのない少子化、高齢化、人口減少の時代を迎え、地方自治体においては、歳入の急な増加が見込めない中でも社会保障費等の歳出増加が続き、今後も厳しい財政運営を余儀なくされる見通しとなっている。

こうした日本全体の状況と同様、本市においても法人市民税収入が平成19年度の106億円から、平成24年度の65億円へと38.6%も減少するなど(グラフ1)、事業所の業績不振による市税の減少が顕著になっている。また、ハローワーク八王子管内有効求人倍率が



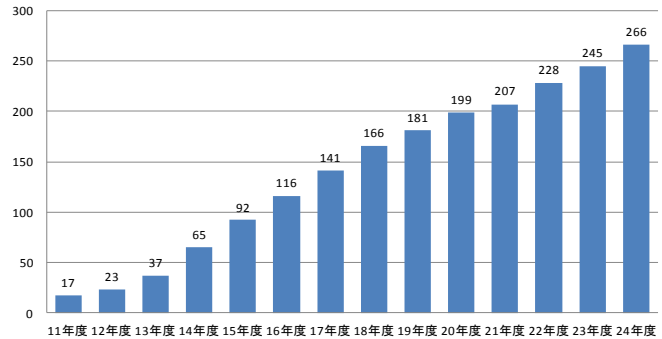
平成19年度の0.73から、平成23年度には0.39になるといった雇用機会の減少など、市勢の衰退が懸念されている。

更に、本市は我が国有数の学園都市と言われているが、少子化などによる市内大学の都心回帰も不安視されている。この大学の都心回帰の動きは、今後の本市のまちづくりにおいても非常に深刻な問題であり、地域経済に与える影響が懸念される。

しかし、憂うべき状況ばかりではない。本市のポテンシャルを示すものとしてまず、市民力や地域力<sup>\*1</sup>の高さが挙げられる。町会・自治会の加入世帯数は、近年横ばいの状況とは言え、その加入率は、平成24年6月1日現在で63.23%と、近隣市と比較しても高い数値を示している。

目的型組織と言われるNPO法人数は平成11年度に17団体だったものが、平成24年度には266団体と、約15倍に増加している(グラフ2)<sup>※2</sup>。近年では、退職後の“地域コミュニティに関心ある個人”が増加し、積極的に地域に関わる住民が増えている。特に防犯活動や公園管理など、課題対策型の地縁団体が、その活動範囲を広げるケースが随所に見られる。また、平成16年10月から実施したごみ有料化を契機として市民の意識が高まり、ごみ減量の取組が行われ、3年連続リサイクル率第1位、2年連続リデュース第1位という成果も挙げている<sup>※3</sup>。

グラフ2 市内NPO法人数推移(各年度末)



このように、本市においては、市民活動の活性化を図るための一定程度の素地がある。今後どのようにしてその力を更に高め、市民主体の活動につなげていくかが大きな課題となっている。

また、歴史的に多くの近隣町村との合併によって形成された本市は市域が広いがゆえに、地域による特性に大きな違いがあることも注目すべき点である。

市内地域の現状や変化を調査したデータは多くはないが、平成21年9月に八王子市都市政策研究会議が発行した研究冊子に「八王子市の地域分析調査」<sup>※4</sup>が掲載されており、市内6地域の様々な状況を見ることができる(市内の6地域区分については図1を参照)。



八王子市基本構想・基本計画「八王子ビジョン2022」より

先に挙げたように日本全体で進んでいる人口減少や少子高齢化現象も本市内の地域レベルで見ると、一概にそうとは言えない様々な傾向が見られる。例えば、人口については、平成 11 年から平成 20 年までのデータにおいて、唯一西部地域で減少しているが、その他の地域では増加しており、南大沢駅周辺地区を有する東部地域、八王子みなみ野駅周辺地区を有する東南部地域については、その伸び率が特に高く、流入人口が急増していることが伺える。

少子高齢化の状況では、65 歳以上の高齢者人口比率は、西部地域、西南部地域及び北部地域などの山間部地域で高く、東部地域及び東南部地域で低くなっている。0～14 歳の年少人口比率は、その逆の傾向が見られる。

このように大きく本市全域で捉える視点に加え、地域ごとに状況を正確に捉え、分析していくことで、その地域に合ったきめ細やかな対応が可能になると思われる。

## 2 今後の行財政改革の方向性

### (1) これまでの行財政改革の取組から考えた改善を要する点

以上述べた現状をふまえ、改革の方向性を考えるにあたり、これまでの改革の変遷を社会情勢の変化の流れに従い確認したうえで、今の時代において改善すべき点として、以下の課題を掲げるに至った。

#### 【課題①】単なる減量改革で、状況は打開できるのか

スリム化を進めているものの、依然として財政の問題に直面しており、その原因は、日本経済全体としての景気低迷による税収の減少、高齢化の進行や医療の高度化などによる社会保障費の増加及び高度経済成長期に建設された公共施設の老朽化に伴う維持補修・更新費用など、歳出を削減するだけでは解決できない局面に至っている。

#### 【課題②】十分に市民力・地域力が生かされているか

市民協働を強力的に推進してきた本市であるがゆえにそこには一定の成果が見られるが、中には協働するという手段自体が目的化し、結果として単なる協働の場や機会づくりに終始し、広く市民、団体及び企業等を含めた民との連携の実践において、市民力・地域力が十分に生かされていないのではないかとと思われる。

#### 【課題③】地域特性をふまえているか

広大な市域を有するがゆえの課題でもあるが、地域による環境、人口構成、住民意識の違いなどがあり、より地域特性を詳細に分析し、その特性に応じた事業のあり方を検討し実施することが重要である。画

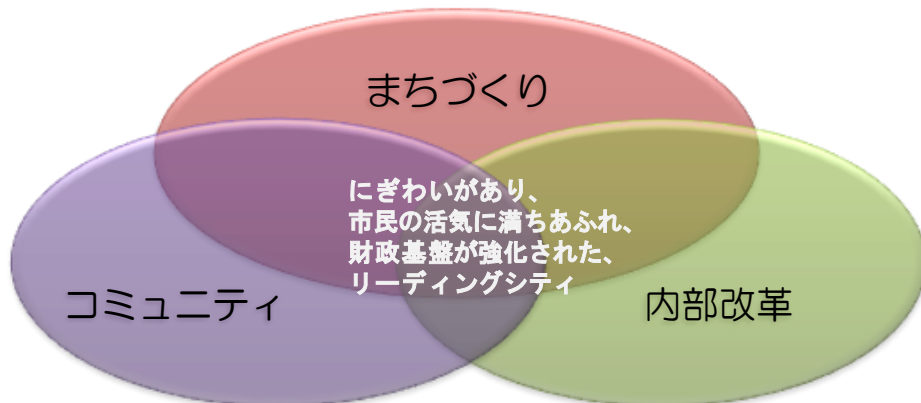
一的なサービスは住民の満足を図れないばかりか、ムダを生じさせているのではないかと思われる。

こうした課題認識によって、今後本市が取り組む際に必要となる新たな行財政改革の視点を、課題①～③それぞれに対応するものとして次に示すこととする。

## (2) 3つのキーワードの重なりと新たな行財政改革視点

本審議会は、上記の課題①～③を概観した結果、これから本市が、「にぎわいがあり、市民の活気に満ちあふれ、財政基盤が強化された、リーディングシティ」となることを大きな目標と考えた。そのため、従来からの行政のムリ・ムダ・ムラを無くす「内部改革」を継続的な取組として行う一方で、将来ビジョンを明確にした戦略的な「まちづくり」を、多様な主体が公共経営<sup>※5</sup>に関わりを持ちながら「コミュニティ」の力を活用して実現するというイメージを共有するに至った(図2)。

図2 3つのキーワードとその重なり



ここで重要なのは、この「まちづくり」「コミュニティ」「内部改革」という3つのキーワードそれぞれを独立に強化・推進してだけでなく、相互に重なり合わせる視野を持つことで、より有効な解決策が生み出せるという視点である。行政では、「まちづくり」「コミュニティ」「内部改革」をそれぞれ別の所管部署が担うために、本来は相乗効果が期待できるものであってもその効果を十分に引き出せないという弊害を生じている場合がある。また、現在、本市には、それぞれの課題に応じて様々な審議会等があり、課題解決を目指し、原則として分野ごとの議論が交わされている。それらの多くは個別の課題に特化しているため、行政組織の横断的な取組にまで発展した議論を行うことには限界がある。

そうした中、本審議会は、横断的な取組を促す議論が可能な行財政改革

推進審議会の特徴を発揮した提言を行うため、一般的な行財政改革のイメージから導かれる議論に加え、異色と思われるかもしれないが「まちづくり」「コミュニティ」といった分野にも重なりを求めた議論をあえて行なった。その結果、財政の健全性を堅持し、持続発展可能な自治体づくりを推進することに加え、3つの領域を重複して捉える考え方の重要性を確認することができた。

「まちづくり」「コミュニティ」「内部改革」これらの言葉をキーワードとして、前述の3つの課題の解決に向け審議する過程で明確になってきたのは、次の「新たな行財政改革の視点」である。

### 【視点①】成長力強化を図る視点

平成11年度の第三次行財政改革以降、職員数や市債残高が大幅に削減され、健全財政への目標はある程度達成された。しかし、仮に今後も同じような方向性で行財政改革を進めた場合、市民サービスの低下を引き起こしてしまう可能性も否定できない。右肩上がりの経済成長期には、肥大化した行政に対する削減の取組は必要かつ有効であったが、成長が鈍化し景気が低迷する現在、「削減、縮減」の取組だけでこの状況を打開することは困難と思われる。こうした状況を勘案し、これまでの歳出抑制策に力点を置く財政健全化の方策に加え、より積極的な歳入の増加につながる戦略的な方策を行財政改革の鍵として、換言すれば「攻めのまちづくり」の必要条件として、掲げることとした。

ただし、この場合、単にハード面の整備を中心に「まちづくり」を推進するのではなく、本市のポテンシャルである市民力・地域力、豊かな自然、歴史遺産、産業集積、交通の要衝、学園都市及び約11万人の学生といったソフト面を複合的に組み合わせ、より魅力的なまちづくりを着実に実現していくことが重要となる。

### 【視点②】民の自主性・自立性を促す行政の役割転換の視点

これまでの行政主導、行政依存の問題は、行政側の過剰な指導が民側の受け身の姿勢を助長し、結果として民の自立性を損なってきたことに起因する。即ち官民の連携と言いつつ、実は行政主体の取組となっているところに問題がある。民の自主性・自立性を担保することは、民のモチベーションを高める意味でも重要であり、国や自治体が行うべきことと地域の市民や団体が主体的に課題解決を図るべき領域を峻別して取り組むことが重要である。公共空間は、行政の独占物ではないという認識に立ち、市民、団体及び企業等が様々な形で地域の公共的サービスに携わることにより、今後の成熟社会における公共経営が成り立つ。

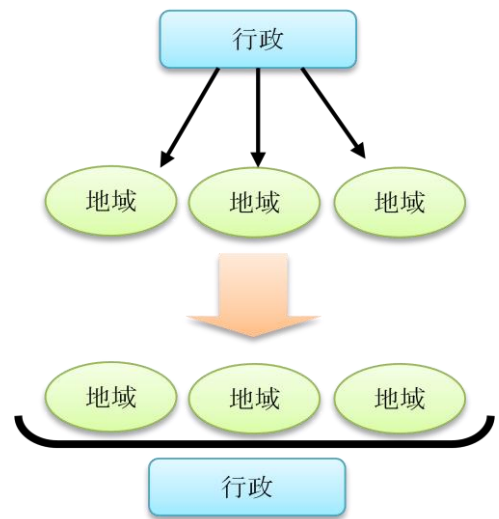


本市の市民力・地域力の高さは、町会・自治会の加入率やNPO法人等の団体数の増加状況からも明らかであり、そうした力をどのようにして生かしていくのが重要になる。地域内分権、行政の領域の見直し、自助・共助、補完性の原理などは、これまでの行財政改革推進審議会でも議論されてきた内容である。しかし、これまでの議論は、肥大化した行政組織が市民、団体、企業等へ事業実施を委ねるといった単なる担い手の変更という印象を拭い去ることはできない。また、そのことを市民から見ると「厳しい財政状況を理由として、市民に仕事を押し付けている」と誤解されてしまうのではないか。

市民にとって求める行政運営の姿は、行政から地域に伸びる業務分担のベクトルでイメージされるものではなく、行政の側面支援や下支えであり、これからは地域での課題を解決する手段を地域自らが検討していく姿が求められる(図3)。

行政の重要な役割は、必要な情報を提供し、地域の対話を促し、市全体を見渡す広い視野を持って、住民自治を支え、コーディネートしていくものへと変化する必要がある。

図3 行政の役割の変化



**【視点③】地域特性に応じ、真のニーズをふまえた事業実施の視点**

地方分権時代の基礎自治体には、従来のように国が決めた事業をそのまま実行する執行機関としての役割だけではなく、地域ニーズを最も熟知しているという立場から、住民本位の事業を企画しそれを実行する役割も求められている。ここで、一つの疑念が生じる。果たして、本当に基礎自治体は、地域ニーズをよく理解しているのだろうか。住民を取り巻く環境は常に変化することから、住民の期待に応える行政サービス提供の仕組みも、その変化に応じて絶えず点検し、改善していかなければならない。現在の仕組みが、行政の理念や目標から見て妥当なものか、地域ニーズを適切に捉えるプロセスとなっているか、地域特性をふまえてその効果が最大限図れるものとなっているのか、などのチェックが重要となる。

市民と行政の協働でより良い地域社会を築こうという気運が高まってきた今日にあって、地域の人々や組織の中で変化を見せているのは、「あれが欲しい」「これをしてくれ」といった従来型・受動型のニーズを超えた、「こんなことをしてみたい」「皆で協力して地域社会をレベルアップ

したい」など、近代型・行動型の新しいニーズの表出である<sup>※6</sup>。

行政は、このような新しい「行動志向型ニーズ」に着目する必要がある。幅広い様々な特性にあふれた多くの地域を持つ広大な本市においては、これまでも「地域の実情に応じて」というフレーズが多用されてきた。しかし、「あれもこれも欲しい」といった受動型ニーズだけを総計した場合は、「あれもこれも」の事業が百花繚乱となり、地域ごとの差異もさほど表出してこない状況が想定される。これに対し、行動型のニーズとして住民が何をしたいかというところに着目した場合は、そこに住む人々の年齢構成や生活実態、あるいは地域の歴史的経緯などの違いに基づく様々な広がりや特徴が見えてくる。即ち、本当の「地域の実情」が具体的に明らかにされることとなる。

成熟した社会にあって、また市民と行政の協働に基づく地域経営が実現しつつある本市において、このような市民側の「行動動機」を行政がニーズとして鋭敏に捉え、その実現を支援する方途を講じていく視点が重要となる。

### 3 改革を推進するための戦略

ここでは、先に掲げた「まちづくり」「コミュニティ」「内部改革」という3つのキーワード、またそれらの重なりから得られる3つの改革の視点から導かれる第八次行財政改革の戦略として、以下を提言する。

#### 【戦略Ⅰ】地域主体の責任あるまちづくりを推進する

本市においては、参加・協働についての市民の関心が高いが、地域主体の責任あるまちづくりを推進するためには、更にコミュニティの力を高める取組が重要となる。審議会の中でも、そのための方策が話し合われ、現在ある市民活動支援センターのような市民団体を支援する機関の拡充、空き店舗の活用による市民の活動場所の提供、地域のリーダー養成など、様々な個別具体案が出された。コミュニティの強化は、行政が受け身の姿勢で市民からの行政活動への関わりを待つだけでは不十分であり、例えば元気な高齢者を活動へ誘い込むなど、潜在的な担い手となる層の参画を促す積極的な取組が重要となる。

多くの自治体で共通に抱える課題である公共施設の老朽化や更新経費の将来的増加についても、コミュニティ意識が醸成され、住民の自治意識が高まっている中で、地域住民で組織する協議会等を設置し、前述の行動志向型のニーズを捉えて地域の実情を発掘・確認する議論ができれば、将来世代に過度の負担を背負わせることのない有効かつ適切な手立てが見つけられると期待できる。

## 【戦略Ⅱ】 積極的な情報の透明化・共有化を図る

改革は、もはや行政単独で実現できるものではなくなっている。今後、山積する課題を住民とともに効率よく解決していくためには、まず、その前提として、住民と行政が互いに課題に対する認識を共有化し、双方の立場を理解したうえで建設的な議論を行う仕組みをつくることが出発点となる。そのためには、行政情報の発信力強化や共有化を進めるためのICT活用も重要であり、更に言えば、住民の情報化対応力の向上も必要となる。

一方、行政職員も住民へ現状や課題を説明するにあたっては、データを分析し、分かりやすく情報をまとめるための更なるスキルの向上と、住民にとっての成果を常に意識し、住民視点で事業を見直すといった意識改革が求められる。

また、持続可能な行財政運営を確立するためにも、税金の使われ方を住民に分かりやすく示すことが重要となる。例えば、市施設の運営費や維持補修費等のトータルコストから割り出した利用者一人あたりのコストを施設利用料と併せて提示することで、納税者である市民個々が利用料金の妥当性を考える契機ともなり、受益者負担のあり方を検討する必然性が生まれる。

今後、新たな公会計制度の導入が図られ、行政のストック情報やコスト情報を詳細に把握することができれば、より信頼性の高い情報の開示が可能となり、行政サービスと使用料等の市民負担のあり方について市民と合意形成を図っていく上でも有用となるだろう。

こうしたことは、単に住民への情報の透明化・共有化ということに留まらず、作成されたデータや資料を行政内部の各部署各部門間で共有することで、新たな発見や業務改善を促すことも期待できる。

## 【戦略Ⅲ】 マーケティングを重視する

民間企業では、営利目的の下、自社商品売るために綿密に事前のリサーチを行い、その分析結果をもとに販売戦略を立てている。行政においても、コスト計算や資産と負債のバランスなどの財務分析や住民アンケートなどにより得られた情報の分析を行うことはもちろんのこと、それらの結果を事業の見直しに十分活用していくことが重要となる。

行政におけるマーケティングとは、住民と市の関係を構築する活動全てに関わるものであり、結果として、双方の間にWin-Winの関係を永続的に築く仕組みである。行政の活動や既存のサービスを見直すことなく、一方的に売り込むようなマーケティングでは、当然ながら住民の満足度は高められない。住民とのコミュニケーションや対話を前提とし、お互いに

変化し、お互いに満足できるようになる双方向の関係づくりを基盤としたマーケティングへの変革が必要となる。

また、これからの行政職員は、行動志向型ニーズに着目した住民基点のマーケティング理念の下で住民ニーズを正確に把握し、費用対効果を考え、効果・効率的な事業手法を常に模索しなければならない。

また、時代の変化とともにこれまで携わることのなかった分野に進出する企業も増えた結果、行政が提供するサービスと競合する事態も発生している。官民の適切な役割分担や民間企業の動向をふまえて、行政の施策・事業を再考することも必要なマーケティングである。

#### 【戦略Ⅳ】 様々なイノベーション（革新）を促す

発展を持続的に続けている組織は、常に時代の変化に対応し、絶えず点検・評価し、発明・発見のイノベーションを繰り返しているが、公共部門はそれが弱い。そのため、同じ圏域でまちづくりに携わる住民、議員、他所管の職員、企業あるいは、もっと広域に近隣市の住民、他の自治体職員なども含めた様々な主体の幅広い参画のもとに共に考える仕組みを作ることが重要である。

例えば、現在の行政評価システムにおける外部評価<sup>※7</sup>を更に発展させることも考えられる。事業を効果的なものにするためには、本来の事業目的を正しく認識し、求められていること（目的）とやっていること（手段）の整合性・合理性を常に評価し、事業を見直し、イノベーションを促すことが必要不可欠である。外部評価において、各事業における行政コストと効果を比較分析し、そうした情報を分かりやすく開示したうえで、「問題点は何か？」「今後の有効な解決法は？」といったことを、様々な主体が共に考え、提案する仕組みを構築することでイノベーションが促進される。

また、地域特性の違いに目を移すと、多摩ニュータウンが広がる東部地域などでは、特定の地域課題解決のために広域連携の必要から自治体の範囲にとらわれない住民の活動や交流が盛んであり、新たな市民活動・地域活動の可能性を秘めている。このように、コミュニティ活動が盛んな地域では、住民が地域の課題解決のために始めた活動が、コミュニティ・ビジネス<sup>※8</sup>にまで発展することも期待できる。行政が、そうした活動を商工会議所や金融機関あるいは大学等と連携のうえ支援していくなれば、地域経済の活性化や雇用の創出にも貢献するという相乗効果が見込めることとなる。

## 4 直面する課題に対応した具体例

本答申の最後に、本市が直面している問題の解決に向けて、本審議会が考えた具体例を挙げることにしたい。

本審議会に付託された役割の一つは、市民の立場からみた「客観的でわかりやすい」行財政改革の推進である。

審議会の答申に当たっては、議論の方向性を集約しつつ重点的に取り組んでいくべき方向性を描き出すことが原則となる。しかし、本審議会は、学識経験者、行政経験者、団体推薦者及び公募市民という多様な背景を持つ者が一堂に会して、審議を重ねるといった形態をとっており、その主旨を勘案した場合、各委員の視点や考え方を審議会として統一するだけでは、逆に様々な意見を持った委員から構成される本審議会の性格を損なうものと考え、あえて視点及び考え方の統一による理念的なものだけではなく、審議の場で提起された改革実践に向けた具体例を提示することとした。

以下に、これまで述べた3つのキーワードの重なり、視点、戦略をふまえ、考えられる事例を挙げる。今後、更なる深化と拡大を望むものである。

### (1) 魅力あるまちづくりを通じた産業振興を考える

近年、本市では、ものづくりを始めとした企業の業績不振が続き、市の重要な財源である法人市民税もピークの平成19年の106億円からリーマンショック等の影響で平成21年に52億円へと急落し、その後は徐々に持ち直しつつあるという状況である。これらは、自治体単独の対策だけで克服することには限界があるが、本市及び周辺地区には、これまで形成されてきた高度な産業集積や産学公連携システムなど、企業立地を促進するためのアドバンテージが存在している。今後もこれらを更に生かして行くことが一つの方策になり得る。そして、ものづくりを含め多種多様な企業等の進出は、地域に様々な波及効果を及ぼすこととなり、都市としてあるいはコミュニティとして魅力あふれる、住んでみたい「まちづくり」を一層加速することになると考える。

都市の魅力の一つとして「安心・安全」即ち大規模自然災害などに対する防衛に関する事項がある。東京都が公表した資料でも明らかなように、本市全域にわたり、地盤の脆弱さや液状化の懸念が比較的少ないことは強みとなる。また、地域住民による「自助」「共助」としての地域防災や減災への積極的な取組もまちの魅力として存在している。本市の現状認識の中で述べているように、地域コミュニティが持つ地域経営を支える力を、企業誘致の際に積極的にアピールしていくことも重要である。

一方、産業振興により魅力あるまちづくりと地域雇用の増大がより促進されるという側面も忘れてはならない。より積極的かつ大胆な戦略により

先端・気鋭の企業を誘致することが、にぎわいがあり、市民の活気に満ちあふれ、財政基盤が強化されたリーディングシティを実現する方途でもある。

## (2) 高齢社会に対する備えを考える

国際的にも類例を見ない人口構成の急速な高齢化が全国的に進展しているが、冒頭の本市の現状でも触れたとおり、近年の高齢者人口増と構成比率の高まりには看過できない顕著なものがある。一方で、15歳から64歳までの生産年齢人口が減少する傾向となっており、市内産業を支える雇用への影響や社会保障費の膨張による市財政の圧迫など、今後の市勢振興を期するうえで懸念が高まりつつある。

また、現在、本市の抱える問題の一つとして「空き家の増加」が指摘されている。高度成長期以降、本市の随所で急激に開発が進み増加してきた住宅地が、次第に空洞化し、ゴーストタウン化を招く危険性が存在することも、高齢化に伴う喫緊の課題として捉える必要がある。

このように高齢者層の増加がもたらす地域社会への影響は、ともすればマイナス面ばかりが想定されがちだが、本審議会ではこうした影響を、地域やまち全体の活性化あるいは産業振興に役立てる方途に知恵を絞ることが必要だろうという意見があった。

例えば、

1. 高齢者の切実なニーズの実現を通じ、地域産業の振興を図る
  2. ゴーストタウン化を回避し、コミュニティと市財政の振興を図る
- という方策が考えられる。

第1の点について、高齢者は消費者としても生産者としても力を持つ存在である。「やすらぎやうるおいを感じることができるまち」の実現を通じ、多数の市内外の高齢者が、まちへ出かけ、「まちでサービスの享受も含め、消費行動を起こしたくなるようなしかけ」を行政と民間事業者の協働により創造することが、今後、市の経済活性化に役立つ。

第2の点については、ひとり暮らし高齢者世帯の増加に伴う諸課題を未然に防ぐための対策が不可欠となる。例えば、多世代同居を促進する種々の仕組みを長期的視野に立って構築すると共に、地域コミュニティの中で個人や家族が孤立することなく相互交流を可能とする環境を整えていく必要がある。そのためには、住宅や福祉施策による各種の支援、若年世代の通勤通学や高齢者の日常生活を支える市内交通網に対する配慮、及び女性の雇用機会の更なる創出などを促進することが望まれる。

こうした対応は、単に地域コミュニティの崩壊を防ぐだけでなく、市勢振興による市税収入の増加や社会保障費等予算の膨張の抑制など、市財政の硬直化を回避する有効策となり得る。

### (3) 公共施設のマネジメントを考える

平成 14 年に作成した施設白書によると、昭和 44 年から平成 12 年までの 32 年間で 7,744 億円を投じ<sup>※9</sup>、各種の公共施設等社会基盤の整備を図り、急増する人口に対応してきたことがわかる。また、同書にある平成 12 年度の決算データによる分析結果では、これらの施設の人件費を含む維持管理費と建設時の市債償還額を合わせたコストは、年間で 297 億円にも上がることが示されている<sup>※10</sup>。これらの施設の中には、設置後相当年数が経過し、今後近いうちに建替えや大規模改修時期を迎えるものが多く、計画的な改修を行なってきてはいるものの現下の厳しい財政状況の下にあって対応が苦慮されている。

本市においては、基本的に市内を 6 地域に分けて、様々な施策を構築している。しかし、全市域あるいは複数の地域を対象に設けられた広域施設は別として、6 地域に均等ないし均等配分数以上に存在する公共施設の利用状況は人口集積や交通インフラ、住民ニーズなどの違いから、例えば住民票等の発行件数や地域市民センター等の利用率において、住民の利用実態に大幅な差異がある。そうした利用実態に即し、従来の 6 地域のそれぞれに公共施設をフルセット配置する方針の見直しが必要である。例えば、事務所と地域市民センター機能の集約・複合化、施設の高機能化等の検討がそれにあたる。

ところで、何れの自治体でも「市内各地域の実情に応じて」というフレーズは随所で使用されている。

しかし、長期にわたり多数の周辺町村を吸収合併してきた歴史的経緯を有し、地勢的・文化的にも広がりがあると言われる各地域を擁する本市にあっては、改めて原点に立ち返り、それぞれの実情あるいは居住者の思いなどに着目する必要がある。

老朽化した公共施設の改修や建替えの検討は、単に財政問題の観点からだけではなく【戦略Ⅰ】をふまえた地域コミュニティの今後のあり方を模索することから開始する必要がある。

その上で、各地域それぞれの独自性を備えたビジョンをまず構築し、それを実現するため「選択と集中に基づく手段の優先順位」を決定し、公共施設を始めとした限りある資源を効果的に活用するなど、他の手段との代替を考える途を含め地域自らの力で切り開くべきである。

また、このように本質的な視点に基づく合意形成を図るためには、【戦略Ⅱ】で掲げた情報の透明化と共有化を進めることが不可欠であると考えている。

### (4) 大学との協働共生の方途を考える

本市は全国でも有数の学園都市である。本市には、周辺部を含め、23 の大学等が存在し、学園都市づくりを目指した多様な取組も 30 年を超える歴

史と実績を持つ。しかし、近年、既に2つの大学等が都心へキャンパスを移転したことに加え、数年以内にキャンパスをより都心に近接した地域へ全面移設することを公式に発表した大学も出現した。

こうした動きは、少子化に伴う学生確保の課題や教育の質の向上など大学間競争の激化や、「首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律」の廃止により都心部で大学の新設や増設が可能となったことなど、大学を取り巻く環境の変化や大学経営の課題がもたらしたものと考えられる。

また一方で、国は全ての大学に対し、「自己が果たすべき独自の社会的役割」を対外的に明示すると共に、その目標を達成するための具体的方策を立案するよう義務付けている。<sup>\*11</sup>この結果、程度の差こそあれ、何れの大学でも「地域への社会的貢献度を高める」ことへ教育資源を投下する傾向が伺える。

こうした状況の変化をしっかりと見据え、本市がこれまで進めてきた自助・共助・公助の更なる延長線上に、大学側の行動志向型ニーズの高まりを捉え、【戦略Ⅲ】のマーケティング視点に基づき、より高度な公共経営を目指した協働・連携策を検討する必要がある。そして、他都市には決して真似が出来ない学園都市八王子としてのアイデンティティを生かした新しい試みにチャレンジすべきと考える。



## おわりに

本審議会は、石森市長が就任されて間もない平成 24 年 2 月に立ち上がり、ここまで、1 年半にわたり市長の想いを受けて審議してきた。実は、審議内容はここにまとめたものだけではない。将来の本市のために、多岐にわたって様々な意見を交わしてきた。しかし、これだけ広範な市域を持つ八王子市について徹底的に議論するには、時間が足りないとも思われる。まだまだ知らないことが残っているし、考えなければならないことも残っているが、これまでに議論した内容をまとめ、第八次行財政改革推進審議会の答申とする。

この答申の基本的な姿勢は、「まちづくり」「コミュニティ」「内部改革」の重なり合う部分こそ考えなければならない重要な部分であるということである。これは、行政と市民が協働する、市民同士が協働する、行政と企業が協働する、行政同士が協働する、というように、様々な面で表れてくるものである。行政単独でサービスを供給するという発想を転換し、地域・市民・民間等の力を活用しながら協働を進めることで、行政の効率化はもっと図れるだろう。また、住民同士の話し合いがなされれば、真の住民のニーズが表れ、住民自ら考え行動することになるだろう。その結果、より豊かな市民生活が形成されていくことになると思う。重なり合う部分こそ行政・財政の改革にとって本質的な部分なのである。その点をご理解いただきたい。

審議の期間中に、本市の基本構想・基本計画が、『八王子ビジョン 2022』として公表され、新たなまちづくりがスタートした。本審議会の委員の中に、その素案等の策定に関わった方々がいたことは、審議を進める上でも大きな力となった。そうしたこともあり、そのまちづくりの基本理念である「人とひと、人と自然が響き合い、みんなで幸せを紡ぐまち八王子」や目指す都市像である「みんなで担う公共と協働のまち」の考えは、本審議会にも深く浸透し、議論を深めることができたと考えている。

また、本審議会では、過去の審議会でも提言されていながら根本的な解決には至っていない施設マネジメントや受益者負担の課題に触れるとともに、解決のための考え方も模索した。しかし、こうした重要な課題について十分な議論を行うことができなかった。今まで以上に難しい行財政運営が求められる状況の中にあっては、こうした課題にも果敢に取り組む必要性が高まっており、本答申で提言している視点や戦略により、今後更なる検討をお願いしたい。

市役所内部では組織横断的な調整ができる仕組みが構築されてきていると聞いている。そして、この 8 月には新たなまちづくりを円滑に進めるための組織改正が行われるとのことである。困難な課題は山積しているが、こうした体制の中で着実に取り組まれることを期待する。

答申を済ませて肩の荷が下りた感があるが、ここまでこられたのも事務局の強力なサポートがあったからだと思っている。ここに感謝の意を表したい。

また、途中で様々な部署からのヒアリングを行ったが、我々の未熟な質問にも真摯に答えて頂いたことに感謝したい。

微力ながら本市のお手伝いできたと思っている。これからの更なる本市の発展を期待したい。そして、最後に付け加えたいのは、プランを作るだけでは意味が無いということである。これらを実行に移し、その結果を評価することが重要である。この答申に書かれた内容が具体的な形となって、市民の前に現れることを望む。

## 注 釈

### ※ 1 八王子市の市民力・地域力

東京都市長会が平成 20 年に作成した「地域力の向上に関する基礎調査報告書」では、平成 19 年度の多摩地域における各自治体の町会・自治会加入率の比較データがあり、近隣 21 市の中で府中市に次ぐ 2 位の加入率となっている。（1 位府中市 67.0% 2 位八王子市 66.4% 近隣 21 市平均 54.2%）

### ※ 2 八王子市内の NPO 法人数

団体数は、八王子市内に主たる事務所を有する内閣府と東京都の認証団体数の合計。

市内で活動する NPO 法人数は、市民活動支援センターを開設した平成 15 年度から着実に増加している。

市民活動協議会が、委託に引続き指定管理を行ってきた平成 18 年度以降も、認証法人数の増加及び任意の市民活動団体も急速に伸びてきており、市内における市民活動の活性化の着実な進展が見られるところである。

### ※ 3 八王子市におけるごみ減量の成果

本市では、平成 16 年 10 月に人口 30 万人以上の都市で初めて、ごみ有料化と戸別収集を併せて実施している。このことが契機となり、人口 50 万人以上の都市では平成 16 年度から 3 年連続リサイクル率第 1 位、2 年連続リデュース（1 人 1 日当たりのごみ排出量）第 1 位（平成 18 年度は第 2 位）という成果を得ている。平成 23 年度のリサイクル率は第 2 位、リデュースは第 2 位となっている。（環境省発表）

### ※ 4 八王子市の地域分析調査

八王子市が設置している自治体シンクタンクである八王子市都市政策研究所が定期的に発行している『まちづくり研究はちおうじ』の第 6 号に平成 20 年度八王子市都市政策研究会議共同研究の成果として「八王子市の地域分析調査」が掲載されている。

※『まちづくり研究はちおうじ』は、「都市政策研究所」の成果発表の場であるとともに、市民、学識経験者、市職員が集う「政策研究の交流拠点」となることを目指して、定期的に発行している機関誌である。

### ※ 5 公共経営

本審議会では、「公共経営」という言葉を第五次改革以降用いることとなった「地域経営」と「行政経営」の双方を包含した概念として使用している。

### ※ 6 従来型・受動型のニーズと近代型・行動型のニーズ

従来型・受動型のニーズとは、依存的に課題解決を行政に委ねるといったことを指している。また、近年は、企業等で働いてきた多くの方々が退職し、第二の人生として地域においてボランティア活動をする中で、地域の課題解決を自らの手で主体的に解決していこうとする意識が高まってきている。そうしたニーズを本審議会では、近代型・行動型ニーズと呼ぶこととした。市

内では、例えば地域住民の手作り公園として実績のある小田野中央公園等、地域自らが行動し、行政がそれを側面支援するといった体制の中で進められている事例が散見できる。

#### ※7 外部評価

市の基本計画における施策に対するアンケート調査及び公募市民・学識経験者等で構成する外部評価委員会において市民視点、専門的視点から市の施策・事業に対して評価を行なっている。

#### ※8 コミュニティ・ビジネス

地域の課題に対し、個人、NPO法人、企業等の地域住民（市民）が主体となり、「ビジネス」の手法でその解決に取り組むもの。地域資源である地域人材や施設、資金等を活用することにより、地域における新たな創業や雇用の創出、働きがい、生きがいを生み出し、地域コミュニティの活性化に寄与するものと期待されている。

#### ※9 各種公共施設整備に要した費用

7,744億円は、普通会計分である。この他に下水道、駐車場等の会計がある。（施設白書より）

#### ※10 平成12年度における本市の施設建設および維持管理に係るコスト

このうち、小・中学校及び清掃施設が維持管理経費・公債費ともに大きく、コスト全体の1/2を占めている。（施設白書より）

#### ※11 大学の機能分化と設置目的の明確化

平成16年度に改正施行された学校教育法第109条第1項において、大学の自己点検・評価の実施と結果の公表に係る規定が明示された。その後、大学教育の質の向上と経営安定化等の対応策として平成17年の中教審答申で大学間における機能分化の必要性が示され、その中で社会貢献機能（地域貢献、産学官連携等）、地域の生涯学習の拠点、幅広い職業人養成等の機能が具体的に例示された。こうした大学側の動きもふまえ、行政との連携強化を図ることは大学側のニーズを充足すると共に本市からの撤退を防ぐ一つの方策となると思われる。

## 参考資料

- ・ 八王子市都市政策研究所、『まちづくり研究はちおうじ』第6号「八王子市の地域分析調査～基本構想・基本計画の6地域を知るために～」、2009年
- ・ 八王子市環境部ごみ減量対策課 水循環部水再生課、『平成24年度清掃事業概要』、2012年12月
- ・ 八王子市税務部、『市税白書平成24年度版』、2012年9月
- ・ 八王子市行財政改革推進室、『施設白書』、2002年3月
- ・ 八王子市行政経営部行革推進課、財務部建築課、『新たな施設展開～有効利用と効率的運用をめざして～』、2006年7月
- ・ 中央教育審議会、『我が国の高等教育の将来像（答申）』、2005年1月28日

## 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
はせべ 長谷部 秀孝	会長 学識経験者	創価大学経済学部教授
ひろかわ 廣川 みどり	学識経験者	法政大学経済学部教授
たけち 武智 秀之	学識経験者	中央大学法学部教授
おのだ 小野田 有	副会長 市民委員 (行政経験者)	元東京都職員 前外部評価委員会副会長
ほそい 細井 衛	市民委員 (団体推薦)	八王子市町会自治会連合会
きたで 北出 義則	市民委員 (団体推薦)	八王子商工会議所
どい 土肥 健一	市民委員 (公募)	
おかざき 岡崎 理香	市民委員 (公募)	