

平成 16 年 8 月 25 日

八王子市長 黒須 隆一 殿

八王子市行財政改革推進審議会

会長 横山 彰

行財政改革の推進に向けて（答申）

私たち行財政改革推進審議会委員 8 名は、昨年 8 月、貴職から「行財政改革の推進」について意見を求められました。

以来 1 年間、市を取り巻く社会情勢や市の現況、個別の事象に対する考え方などを担当者から聴取してきました。また、地域において協働を実践し、まちづくりの一翼を担われている、町会自治会代表者を始めとした市民の方々の意見も伺ってきたところです。そうしたうえで、委員間で時代背景を踏まえた真摯な意見交換に努め、調査・審議を行ってまいりました。

その結果を、このたび別添「意見書」の形に取りまとめ、審議会としての『答申』といたします。

貴職におかれては今後の行財政改革の推進にあたり、「意見書」の趣旨を斟酌なされたうえで、市民本位の姿勢で更なる改革に向け、積極的に臨まれるよう要望いたします。

行財政改革の推進に向けた意見書

～「協働」と「地域経営」の視点から～

答申にあたっての基本的な視点

平成 12 年、私たちの地域や暮らしに大きな影響を与え、変わりゆく時代を象徴する二つの法律が施行されました。その一つは、「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（いわゆる地方分権一括法）」であり、今一つが「特定非営利活動促進法（いわゆる N P O 法）」です。

前者は、国と地方の関係を上下・主従から対等・協力に変えるもので、自治体（地方公共団体）の団体自治充実に効果をもたらしました。そして後者は、市民活動に対する規定の整備を図るもので、市民自治支援への一步を示すものでした。

八王子市の行財政改革は、昭和 61 年以来、四次にわたり取り組まれてきました。当初の取り組みは個別事務事業の改善に代表される手法の見直しを中心とした改革でした。その後、行政経営主体としての仕組みの見直しと組織を構成する職員一人ひとりの意識改革の方向へと内容の充実に努めてきたとのことです。こうした中、現行の行財政改革大綱では前審議会の答申を反映して、細部にわたる取り組み項目を設定し、組織を挙げて取り組んでいるところとのことです。また、その中では「市民との協働による行政運営」を柱の一つに据えていることが特長として挙げられます。私たちも「協働」は、これからの行財政運営における大きな視点の一つであることを改めて確認するとともに、市民本位の「協働」に向けて、その内容を更に発展させていく必要性を痛感したところです。

現状を無条件に良しとはせず、常に改革の気概を有する組織にとっては、行財政改革は不断の取り組みでなければなりません。そうでないならば、何をどう掲げても意味はありません。幸いなことに、八王子市においては市長の強い指導力と意志のもと、今後も引き続き全職員を挙げて自ら積極的に行財政改革に取り組む決意と聞いています。そこで今回、当審議会では取り組みの基本的な方向性を中心に言及することといたしました。以下では、そう

した視点で「協働」を基軸に据え、加えて「市民本位の協働」の推進に密接に関連する「地域経営」の視点も踏まえ、新たな行財政改革に向けた取り組みの要点に触れていきたいと考えます。

1. 協働の視点からの行財政改革の推進

(1) 情報提供と体制

市民参加や協働を進めていくためには、その前提として「市政情報」が素早く広範に市民に提供される必要があります。また、それは行政の普遍的な責務であり、求められてから提供する状態では十分ではありません。

そして、広報を戦略として実施することが都市間競争の時代には重要な視点です。その際には、映像、活字、口コミの三つの態様による情報提供を行政自ら発信していくとともに、外部の媒体に働きかけていくことに留意し、展開していく必要があります。

また、職員が積極的に市内のあらゆる地域において情報発信・受信することが可能な体制の整備を図る必要もあると考えます。

(2) 政策過程全般での市民参加と協働

一般に、政策過程は「PLAN・DO・SEE」に分けて考えられています。市では現在「アドプト制度」(注1)など「DO」の事業実施段階での市民参加や協働を積極的に進めており、この点については高く評価できます。しかし、「規制が多く独自性が発揮できない。任せるのならばもっと裁量範囲を増やして欲しい」といった意見も市民の中にあることに留意する必要があります。行政として協働を進めるに当たってはより柔軟な対応に努めるとともに、制度の導入や決定に際しては市民意見の聴取や反映に留意する必要があります。

さらに、「DO」の段階から、「PLAN」と「SEE」の段階へと市民参加の制度化を広めていくことが重要になります。市においても「ゆめおりプラン」の策定時や「環境市民会議」などで「PLAN」、すなわち計画段階における、多数の市民参加型の手法が試みられています。また、行政評価に市民による外部評価を加えるなど「SEE」の段階でも協働に努められています。このような過程で形成された人的ネットワークの維持発

展と、多様な市民参加方式を定着させていくためのルール化など、一定の制度づくりが必要と考えます。

これらも含めて政策過程各段階で協働のルール化が必要と考え、「市民参加及び協働を推進するための条例」の制定への早期取り組みが望まれます。

(3) 行政組織の改革

審議会として協働推進の視点から、今後の取り組みの要点について以下で具体的に提案します。

実行部門への分権と企画立案機能の強化

八王子市の規模を考え、またこれまで述べてきた協働推進の視点からの機動的な対応を実践していくためには、各所管は、人事、予算、組織及び定数管理の権限を付与した、民間でいうところの「事業部制」に位置付けて捉えていく必要があると考えます。そして、こうした機能を補佐する意味も含めて企画立案担当スタッフの配置が不可欠です。この結果、各事業部は、それぞれの政策領域ごとに、より柔軟かつ迅速に市民との協働を進めることが期待できます。

事業別予算の確立

前述した事業部制度の導入には、当然のことながら人件費・公債費を含めた事業別予算の確立が前提です。あえて記すまでもないことですが、次に記す「会計制度」の改革の一環として、項目立てして言及する次第です。

決算公表の迅速化と自治体予算の複数年化

3月期決算の民間企業では、遅くとも5月中には決算をとりまとめ6月の株主総会等に臨むのが通例です。官庁会計(注2)には出納整理期間があるにしろ、現行の決算時期は民間に比べ遅過ぎます。行政組織内においては、決算実体によって次の計画策定や予算編成に反映していることは承知しています。今後はさらに情報が公開された中で議論ができるよう、決算公表の迅速化を望むものです。

また、官庁会計の有する今一つの課題として、予算中心の単年度会計の制度があげられます。中期的な視点での事業展開が望まれるようになった今日、実質的に複数年を見据えた予算が可能となるよう、政府の推

進している構造改革特区制度や地域再生計画制度(注3)の活用など具体化に向け検討すべきと考えます。このようにして、市民との信頼・協力関係の中で、事業が安定的に推進される可能性が増大していきます。

分権・協働の時代に相応しい地域行政施設の機能強化

八王子市の地勢やこれからの協働を考えますと、事務所や保健福祉センターを始めとした本庁以外の行政施設や、小中学校・公民館・市民センターなどの目的別地域施設の役割は極めて重要になります。地域における市民意向を踏まえた行政機能を広範化及び強化するとともに、協働を前提としたあるべき行政サービスの提供を十全に満たすためには、どこに、どの規模の地域施設が必要なのかについて検証を行い、機能的な市の地域施設を整備し、地域版市役所化に取り組んでいくことが求められます。

2. 地域経営の視点からの行財政改革の推進

(1) 地域特性を生かすための自治体内分権

八王子市は186.31km²という面積を有するとともに、人口も54万人に及ぶ大都市です。私たちはこのことを行財政運営の視点から捉え、次の点を提案します。

都市は規模が大きくなれば、効率性や経済性が増しますが、どうしても住民との距離が遠くなる欠点もあります。一方で、証明書の交付などのサービス提供については、IT化が進む今日、電子申請の導入やコンビニエンスストア、郵便局、市民センターなどの活用も考えられます。そこで、大都市における行政では、希薄となりがちな、相談などの対人サービスやコミュニティ機能などに関して、市民と直に触れ合うきめ細かな対応が求められます。

一定規模以上となった自治体では、自治体内分権の構築は、避けられない課題となっています。市においては、地方制度調査会が答申の中で言及している「地域自治組織」(注4)的な制度や、その答申により改正地方自治法に規定が追加された「地域自治区」(注5)の導入も含めて、前述したような地域版市役所化に取り組んでいく必要があると考えます。

(2) 地域の活性化により税収増を図る視点(まちおこしの必要性)

国及び地域の経済状況は回復のきざしを示しつつありますが、本格的な少子高齢社会を迎える中で、既存の業種・業態による経済活動の大幅な進展は見込みにくい状況と推測されます。しかしながら、八王子市にとってそれ以上に気がかりなのは、「まちに些か元気が感じられない」ことです。

確かに「都市間競争」の時代ではありますが、他の都市と同じような視点、発想で「まちおこし」に臨んでも競争力は増しません。近隣の都市が役割分担の下で連携してあたる広域行政の視点も大事です。八王子市は、他都市にない八王子固有の特性・特長を生かした産業振興やまちおこしにあたる姿勢が重要になります。

まちの活性化は、結果として税収増につながることを期待できます。市税について見ると、ここ数年収入率は着実に向上していますが(平成9年度 89.6% 平成15年度 92.8%、3.2ポイント向上)、税収額そのものについては減少の傾向にあります(同900.8億円 820.7億円、80.1億円減少)。このことの主たる原因は、我が国経済全体の低迷にあることには言を待ちません。ちなみに、この間の市税調定額、すなわち課税額は1005.5億円から884.8億円へと120.7億円もの減額となっています。市においても企業の立地支援や産業系用地の有効活用を促進するための奨励的な制度などを展開されています。そうしたことに加えて、次節以下で提言する点に留意され取り組まれることが、まちの賑わいを一層増大させるとともにまちづくりに肝要な税収増を図ることにつながります。

(3) 資源配分の弾力化

「ゆめおりプラン」で体系づけた44の施策は、いずれも重要なものです。しかしながら、「いずれも均等に」といった資源投資ではなく、縦割りによるシェア維持の発想を廃して、思い切った選択と選別が重要になります。

そうした際、「優先順位」を判断する材料として、他の都市と比較する際の八王子の優位性や現状を知る必要があります。具体的には、地域ごとに生產品の種別と出荷額を算出して1人当りの数値をもとに、政策評価の視点で都市間をベンチマーク(注6)することです。比較の対象は直接的な「サービスの成果」としての売上高だけでなく、「社会成果」として、

祝日の駅の利用状況や刑法犯罪の発生率など多様な範囲を対象とすることにより特長が見えてきます。そうして得た結果を活用する際には、短所を補おうという姿勢よりも、長所をより一層助長し、伸ばしていこうという対応が重要です。

(4) 八王子の特性を踏まえたまちおこし

八王子の特性を生かす視点で、「学園都市」を掲げていることから、都市のイメージ戦略として若者を重視する展開が有効と考えます。そして、豊かな自然を活かした観光や環境の視点からの産業振興に力を入れることや、「まちおこし」のイベント等に思い切った投資をすることも重要です。これらに留意した取り組みを行うことによって、まちと産業が栄え、市税収入も増えることとなります。

その際に考慮されたい具体的な点について一言申し添えます。現在市では税に関して滞納解消対策本部を設けるなど「徴収対策」について力を注がれているところであり、そのことに対しては評価いたします。しかしながら、本章の冒頭にも記したとおり、調定額の落ち込みが税収減の最大の原因となっていることを踏まえ、積極的な「納税対象者の掘り起こし」に努め、調定額自体の増加を図る「課税対策」にも力を注がれることが重要です。またそれは、租税の公平性を担保することにも寄与すると考えます。

3. 改革推進に向けた留意点

(1) 協働の推進に向けて

協働の推進には、市民と行政が各々の役割を踏まえて協力していくことが重要ですが、その際、行政が考えるべき点について言及しておきます。

その第1点は、市民側の体制整備にかかる行政の関与についてです。市民と行政が対等な立場で協力する姿勢は重要ですが、長い間、行政側の判断と直接的な事業執行によって、公の領域が拡大するとともに活動が決められてきたことを踏まえれば、ある日から突然「協働」と言っても、市民側も行政もあり方や具体的な行動をどうするかについて、逡巡する場面も多いと考えられます。また、個々の相手とその都度関係を構築していくことは行政担当者にとっても多大な労力を払うこととなります。

幸いなことに、八王子には組織率7割に及ぼうとする町会・自治会組織があります。また、NPO団体などの目的別の市民活動も育ってきています。これらと個別に協働するだけでなく、組織的にも事業提携においても大きく一体化するような方向で進めること、そして、そのための側面支援などに努めることが、行政に求められていると考えます。

第2の点としては、活動の場や機会の提供が挙げられます。また、第3点として、アドプト制度を実施する際などのインセンティブの付与も必要になります。この2点に関しては、審議会が町会及び自治会関係者やNPO関係者との間で行った意見交換においても、「まちづくりに一定の責任を持って関与していく意義を感じているが、現状では多くの時間と労力が費やされる中、よほどの意思を持った者でなければ続けていくことが難しい。行政でも、市民の側がそれを進んで行っていけるよう配慮してほしい」という声も等しく寄せられました。

第4点として、市民参加と協働は市民の自発性と主体性を尊重したものでなければなりません。参加や協働の形態には様々な形があり、人によってその関わり方は異なります。また、参加・協働は強制や動員によって成功するといった性格のものではありません。参加や協働の有無によって市民が不当な利益・不利益を受けることがあってはいけませんし、市民間に相互不信を引き起こすようなことがないよう公平・平等な対応に努めなければなりません。そうした点に留意して参加・協働を進めるとともに、市民間の調整機能を果たしていくことも行政に求められる役割の一つになります。

(2) 地域経営の進展に向けて

地域経営の視点だけでなく、「協働推進」にも関連する視点として、市民と行政の役割をどう捉え整理していくかということが挙げられます。戦後長い間我が国では「公の領域」と「私の領域」がはっきりと整理されることなく、行政機関が担う領域が拡大してきた経緯があります。高度成長の時代にはそういった形で社会全体が発展してきましたが、低成長の時代にあっては負担の抜本的な見直しを行わない限り、行政機関主導による社会経済の維持発展は難しいものとなってきています。また、成熟社会における人々の価値観は、民間に経済活動だけでなく社会参加を求めるように

なり、行政主導を厭う気運が生じています。行政機関による公共領域の独占は、民間の経済活動を阻害する場合がありますとともに、市民の公への関与の意欲と可能性を阻むものです。行政はそのことに留意して、事業の性格に応じた民営化をこれまで以上に推進し規制緩和に努める必要があります。

また、まちおこしや文化、生涯学習の分野での実践領域においては、行政が直接行うよりも民間に任せ方が斬新な発想が望める場合が多くあります。費用対効果の面でもより優れている事例も多いことから、行政が直接行う領域と民間に委ね行政は側面支援していく領域の明確化を図るとともに、行政が実施する領域においては、ヴァリューフォーマネー（VFM、注7）の視点から、民間委託など執行方法に留意していく必要があります。

官と民との関係やあり方を見直す一環として、行政において考えていくべき点について今一つ申し添えます。それは「外郭団体」との関係の再検証についてです。

平成15年6月の地方自治法の改正に伴い、「指定管理者制度」（注8）が同年9月から導入されました。これにより、これまで施設管理などの面で行政機関を補完する役割も一面に有していた外郭団体の位置付けには大きな変動がもたらされることが予想されます。今後は、「官から民へ」の流れの中で、外郭団体自身の自立化へ向けた改革が求められるとともに、行政機関と外郭団体との関係についての再検証が必要と考えます。

あとがき

平成15年8月21日、当審議会は貴職から2点の諮問を受けたところです。第1点は、行財政改革の推進と助言であり、今一つが、平成17年度から新たに取り組む行財政改革についての意見を述べることでした。

以来、1年を経過しこの間8回の会議を重ねてきました。

市では、審議会の答申に基づく新たな行財政改革への具体的な取り組み事項を「平成17年度の予算から反映していきたい」との意向でした。そのため、新たな取り組みについての答申は任期半ばのこの時期に出すこととなった次第です。新たな取り組みとともに現行の行財政改革大綱を推進させるこ

とが私たちに与えられた使命です。つきましては、残りの任期ではその使命について励ませていただくと同時に、大綱の推進状況や新たな取り組み状況についても後日一定の意見を述べさせていただこうと考えています。

行財政改革は、行政組織に属する一人ひとりが、どうしたら「あるべき姿」に向け今よりより良くなるか、何が問題かを常に自らに厳しく問い掛け、実践することによって初めて効果をもたらすものです。そういった意味から、私たちは今回、大きな方向性だけを示し、細かい点は行政自らが定める余地を残しています。

まちは、そのまちを愛する者の数に見合って栄えます。組織も同じです。組織をより良く機能させるためには、その構成員は気概だけでなく十分な基礎知識を有することが必要です。地方分権時代の自治体にあっては、それに加えて独自の政策形成と発信能力が求められます。

以上のことから、私たちは審議会として「協働」及び「地域経営」の視点から提言を行ったところです。貴職におかれては、この意をお含みいただき自発的改革の一層の進捗に励まれますようお願いところです。

注

- 1) アドプト制度（Adopt：アダプト制度ともいう）とは、「協働」の理念に基づいた、新たな施設管理の制度である。英語の Adopt には「養子」の意味もあり、「里親制度」としている団体もある。「八王子市公共施設アドプト制度に関する基本方針」では「市民と行政の協働により、まちに共生と共助の気を運び、さわやかな美しいまちをめざす新たな市民協働のしくみ施設管理制度」としている。市民自らが、原則無償のもとで、道路や公園などの美化等主に維持活動にあたるもの。行政は物品の貸与等で支援することとしている。以下に述べる指定管理者制度（注8）が、公の施設の管理を民間開放し、施設の設置目的を少ない経費で効果的に果たすことを目的とするのに対して、本制度は、市民に公の施設に対する愛着感の共有を図るとともに、市民自治や地域コミュニティの醸成を図ることが主たる目的の点で異なる。しかしながら、将来的には両制度の融合を図ることにより、広範な裁量権のもとで独自性を発揮した地域による管理が期待される。
- 2) 官庁会計とは、国や地方自治体で用いられている会計で公会計とも言う。行政目的に応じて財産（特に現金）をどのように費消したかを記録・計算・整理することを目的としている。単式簿記であること、予算中心の単年度会計であること、現金中心主義であ

ることなどを特徴としており、予算審議時に細目をチェックしていく点からは利点が見られるが、経営的な視点からは本文中に記載したような点が問題視もされている。

- 3) 構造改革特区制度と地域再生計画制度は、国の進める制度改革で、原則的には、規制緩和を行うことにより地域の再生や経済活性化を促そうとするものである。補助金改革や権限移譲を伴うか否か、民間からの申請が可能か否か等の違いはあるが、現行制度では許認可されない事項について特例的に実行の道を開く点については同様である。市では構造改革特区制度により、不登校児童・生徒のための小・中一貫校である「市立高尾山学園」を、構造改革特区認定第1号として開設した。また、榎原小学校の余裕教室を利用した学童保育所の開設にあたり、地域再生計画制度を申請し認定され、この結果学校施設整備時に交付された補助金を返還することなく事業実施が可能となった。
- 4) 地域自治組織とは、首相の諮問機関である「第27次地方制度調査会」が平成15年11月に出した「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」の中で言及している制度である。基礎自治体内の一定の区域を単位として住民自治の強化や行政と住民との協働の推進などを目的として基礎自治体の判断で設置できる組織とされている。指定都市の行政区機能に住民による地域協議会を加える点を特徴としている。
- 5) 地域自治区とは、「第27次地方制度調査会」の答申において創設を提言された「地域自治組織」(注4)に基づき、平成16年5月の改正で地方自治法(第202条の4)に新設されたもの。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である。市町村は、条例で、その区域を分けて地域自治区を設けることができる。地域協議会の構成員は、地域自治区の区域の住民のうちから市町村長が選任し、地域自治区の区域に係る重要事項についての市長に対する意見提案の権能等を有する。
- 6) ベンチマークとは、アメリカにおいて民間企業の経営判定を行う際に最初に導入された評価手法の一つで、最近では行政評価や政策評価に用いられている。特定の基準を設定し、実際の機能や性能、品質の指標を相対的に比較・評価することによって差異を明らかにして改善策を立案・実行する、抜本的な現状改善のための手段である。
- 7) ヴァリユーフォーマネー(value for money: VFM)は、公共サービスが本当にお金を出すに値するのかがを問い、支出に対して価値が最大となるようなサービス提供をしていくことを求める考え方である。ここでは、同様のサービス提供をする場合のコスト計算を行った場合に、もし民営化や民間委託の方が行政が直接供給するよりも安価

で実施可能であるならば、市営から民営化・民間委託へ切り替えることが支出する税金の価値をより高めるので正当化されることを指している。

- 8) 指定管理者制度は、平成 15 年 6 月の地方自治法の改正（第 244 条の 2）により、従来の「公の施設の管理委託」制度に変わって新たに取り入れられた制度である。指定管理者には民間主体でもなれるよう門戸が開放された他、その位置付けもそれまでの委託契約から行政処分の代行者となる形をとるなど、施設の設置目的を効果的に達成するための改正が図られている。

審 議 経 過

回	開催日	審議事項等
第1回	平成15年8月21日	辞令書交付 市長あいさつ 会長・副会長の選出 諮問 「行財政改革の推進について」 ・ 現行の行財政改革大綱の推進について ・ 平成17年度から新たに取り組む行財政改革について 審議事項 ・ 審議会の進め方 ・ 答申までの審議予定
第2回	平成15年10月30日	審議事項 ・ 市政モニターアンケートの内容 （テーマ：八王子市の行財政改革） ・ 行財政改革大綱15年度第2四半期進捗状況 事業担当部署との意見交換 ・ 八王子市の交通事業について（道路事業部） ・ 家庭ごみの有料化と戸別収集の実施について（環境部）
第3回	平成16年2月2日	事業担当部署との意見交換 ・ 歳入確保策としての産業振興（産業振興部） ・ まちづくりからの経済効果について（まちづくり計画部）
第4回	平成16年4月27日	審議事項 ・ 行財政改革大綱15年度達成見込み 市民との意見交換 ・ 八王子市における市民協働の現状と課題
第5回	平成16年5月25日	審議事項 ・ 新たな行財政改革への取り組み
第6回	平成16年6月28日	審議事項 ・ 新たな行財政改革への取り組み
第7回	平成16年7月22日	審議事項 ・ 行財政改革大綱15年度推進状況 ・ 答申内容 市長との意見交換
第8回	平成16年8月19日	審議事項 ・ 答申内容
第9回	平成16年8月25日	答申

平成 16 年 8 月 25 日現在

八王子市行財政改革推進審議会 委員名簿

敬称略 50音順

氏 名	選 出 区 分
大岡 平八郎	市民委員
金井 利之	学識経験者
久保田 英夫	市民委員
武田 広子	市民委員
鶴田 勝巳	市民委員
西村 洋子	学識経験者
町田 典子	学識経験者 (副会長)
横山 彰	学識経験者 (会 長)

15八行行発第14号
平成15年8月21日

八王子市行財政改革推進審議会

会 長 横 山 彰 殿

八王子市長 黒須 隆一

行財政改革の推進について(諮問)

このことについて、下記事項に関する意見を求めます。

記

- 1 現行の行財政改革大綱の推進について
- 2 平成17年度から新たに取り組む行財政改革について
行財政改革の基本方針
行財政改革の推進に関する重要事項
- 3 その他