

平成 22 年 8 月 23 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 御船 洋

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 20 年 12 月 12 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とする。



# 新たに取り組む行財政改革について（提言）

## 1 公共空間を取巻く現状

### （1）少子高齢化

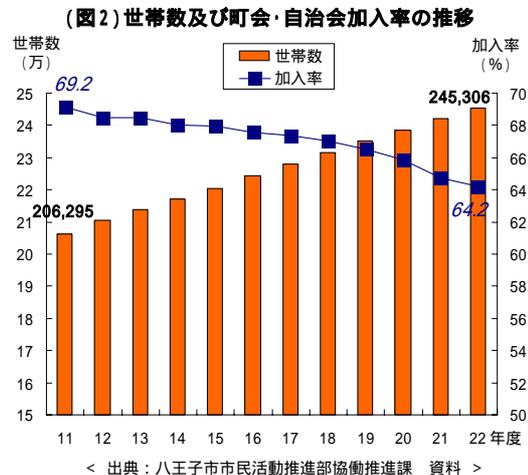
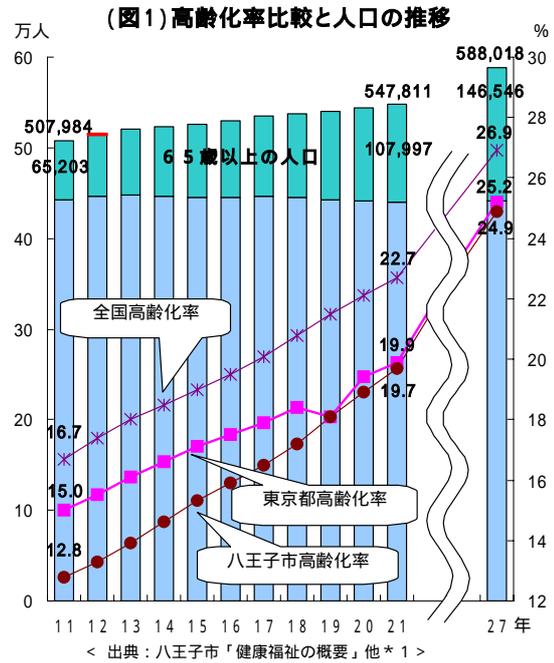
我が国では、近年、急速に少子高齢化が進んでいるが、同様の現象は八王子市にも見られる。市の高齢化率（65歳以上人口の総人口に対する割合）は平成21年に過去最高の19.7%となり、合計特殊出生率（一人の女性が一生の間に産む平均子供数）は、過去最低を記録した平成17年の1.07から平成20年には1.19まで回復したが、依然低い値で推移している。過去10年間の市の人口は増加し続けているが、増加したのは高齢者であり、65歳未満の人口はむしろ減少している。

しかも、同期間における市の高齢化のスピード（高齢化率のポイント比較）は、東京都平均よりも、全国平均よりも速い状況にある（図1）

また、市民の暮らしを見ると、価値観の多様化、核家族化の進展など、生活環境が変化したことにより、従来なら、家庭や近隣・地域で対応していたことができなくなり、その解決を行政に委ねるケースが顕著に増大している。見方を変えれば、そうしたことが人と人とのつながりを希薄化させ、さらにはさまざまな能力・知識・技能を持つ市民が力を存分に発揮できる機会や場所を失わせることにもなっている。これは、市民自身にとっても、地域にとっても、行政にとっても、大きな損失といえよう。

### （2）地縁組織

八王子市における町会・自治会の設置数は、557団体（平成22年6月現在）と地域活動の基盤となり得る高い数値であるが、加入率については、平成11年度の69.2%から平成22年度には64.2%まで下降しており、町会・自治会離れが現実のものとなっている（図2）。また、かつては全市的に盛んであった子供会や育成会などの活動についても地域間の格差が見られるところである。

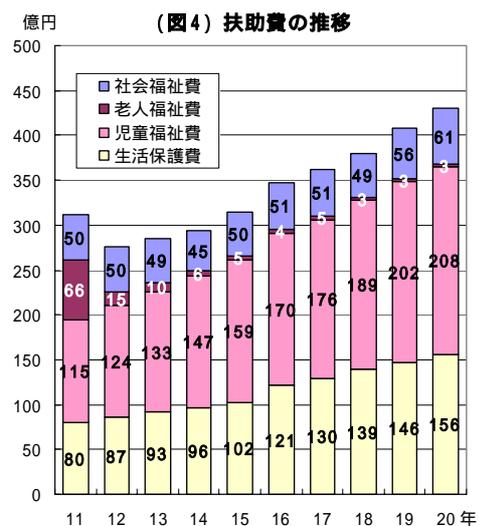
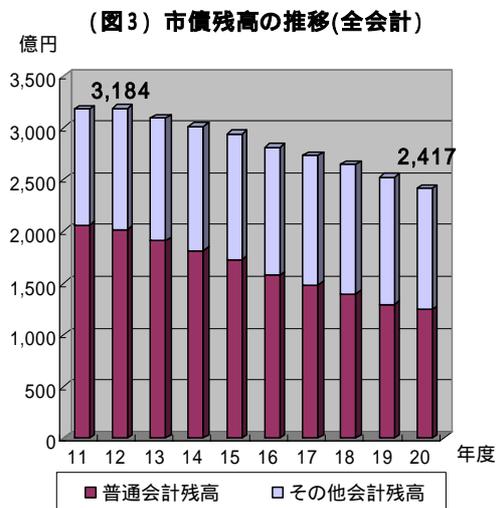


しかし、個別の地域に着目すると、子どもとおとなが共に育くみあう地域社会づくりをめざしたNPO法人など、さまざまな団体が行政と連携して子ども家庭支援センターの運営に携わったり、町会がNPO法人を立ち上げ、指定管理者<sup>1</sup>として学童保育所の運営を担うなど、活発な地域活動を展開している地域もある。また、学校PTAや地域ボランティアによる子どもの見守り、パトロールなどが充実している地域も見受けられる。こうした地域が有する市民力を全市的に広げ、さらに強固な力としていくことが、住民自治の実現には不可欠である。そのためには、先人たちが培ってきた地域性や伝統などと、NPO法人などの新しい力との結びつきや、学園都市としての特色を活かした大学生との連携など、市民力のさらなる展開が重要となっている。

### (3) 財政状況

八王子市の財政状況についてみると、公債費最適化に向けて市民と行政が一体となって「返す以上に借らない」という方針に基づいた取り組みを行うなど、健全な状況へ着実に改善を図ってきたところである。その成果は、過去最高であった平成12年度の3,184億円を平成21年度の2,387億円にまで削減した市債残高(図3)や、財政健全化の度合いを示す4つの指標<sup>2</sup>にも表れている。

しかし、労働者人口の減少や市税収入の大幅な落ち込み、あるいは、国を中心に進められてきた地方分権改革に伴う国庫支出金の縮減や廃止、さらには、少子高齢化と経済不況の波があいまって社会保障関係経費を大幅に押し上げるなど、財政を取り巻く環境は大変厳しいものとなっている(図4)。平成21年度予算では、これまで抑制してきた臨時財政対策債<sup>3</sup>(赤字地方債)の発行を余儀なくされたところである。これは、急激な景気後退の中で市民サービスの安定的な確保を守り抜くためのやむを得ない措置であったと理解しているが、臨時財政対策債は、当該年度の財源不足分の負担を将来に先送りするものであることも忘れてはならない。



< 出典：図3・4ともに、八王子市「財政白書」(平成20年度決算) >

## 2 めざす社会の方向性

### (1) 生きがいをもって暮らすことができる社会の構築

八王子市のまちづくりにおける基本理念は、「人とひと、人と自然が共生し、だれもが生き生き生きるまち」である。そのめざすところは、市民一人ひとりの尊厳が守られ、誰もが社会を構成する一員としての役割を担い、生きがいをもって暮らすことができる社会の構築であると考えている。

生きがいをもって暮らすためには、自己の能力を発揮することによって地域に必要とされ、社会における存在意義を認識できることが必要である。特に高齢化が進む現在の社会にあっては、一人暮らし高齢者の孤立や孤独死などの社会問題への対応だけでなく、人びとが培った知恵や技術を伝え残していくことができる仕組みをつくることが必要となっている。

### (2) 市民主体のまちづくり

これまでの行政運営は、「住民の福祉の増進」の名のもとに、その業務範囲を拡大してきたところである。そうした取り組みによってさまざまなサービスを受用できる社会が形成されてきたことも事実である。しかし、市民は単なる行政の顧客というだけではなく、まちづくりの当事者でもあり、このような社会と自らの思いを活かせる社会とは、必ずしも一致しないことを改めて認識する必要がある。

税の負担とともに多くのサービスを行政にまかせ、公共サービスの受け手としてのみの存在に市民がとどまるのではなく、誰もが自らの思いを実現するために行動を起こすことができる社会、人と人との互いに思いやり支え合うことができる心通う社会へと転換し、誇りを持てる社会を子や孫の世代に引き継いでいくことが私たちの責務なのである。そうした「自助」や「共助」を基本とした市民主体のまちづくりこそ、今後の自治体経営の基盤となるものと考えている。

## 3 めざす社会への転換のための3つの視点

市民主体、すなわち市民が主役となる社会とは、単に行政が市民へ負担を押し付けたり我慢を強いたりするものではなく、市民生活の充実感や満足度を高めることができる社会であり、その実現のためには、次の3つの視点からの取り組みが重要であると考えている。

### (1) 個人と公の役割

昨今、市民はサービスの受け手として、隅々まで行き届いた安全な施設、完璧なサービスを提供者側に求める傾向がある。しかし、完璧さを求めれば求めるほど、さまざまな規制により私たちの行動や選択の自由が制限されることにもなるのではないだろうか。また、行政サービスについて見れば、期待に応えようと市民が自力で処理できそうなケースにまで行政が対応することは、特定の市民への過剰なサービス提供となることもあり、公益性や公平性の観点からもふさわしく

ないであろう。

そもそも、市民と行政とが各々担うべき役割を考えると、まず個人ができるものは個人が対応し、次に地域における同じ目的をもった仲間との連携があり、それでも対応できないものを市町村や都道府県が担うことになる（補完性の原則）。この原則からしても、また、私たちにとって暮らしやすい社会を構築する視点からも、すべてを行政に委ね規制に埋もれさせるのではなく、市民自らの意思と責任を中心とした自治体運営を進めていく必要があると考える。言い換えれば、活き活きと生きることができるまちであるために、市民の積極的な行動を喚起することの必要性を指摘するものである。そして、その実現には力強い市民の力が不可欠であるが、八王子市においては、既にそうした力が大いに発揮されている事例をみることができる。

例えば、八王子市では、公園や道路のアドプト制度<sup>4</sup>をはじめとし、さまざまな形での協働が進められている。それに携わる市民は、単にルールを守って公共施設を利用するというサービスの受け手にとどまるのではなく、誰もが気持ちよく利用することができる公園や道路という公共空間をつくり上げている。そこには、自分たちの思いを自分たちの手で実現していこうとする高い意識と市民力が窺われるところである。

こうした市民力は、八王子市が誇る特色であると同時に、今後の自治体運営においてその根幹をなすものであると考える。また、これまで「市民目線での行政運営」の必要性が叫ばれてきたところであるが、その本質は、行政が市民の個別事情に直接対応することではなく、市民自ら課題を解決できる環境を整えていくことに他ならないと考える。それゆえ、市民と行政が互いの役割を見つめ直し、十二分に力を発揮することができる環境の充実と市民力のさらなる高まりに期待するものである。

## （２） 自助・共助の循環

八王子市では、既にさまざまな形で市民力が発揮された取り組みがなされている。そうした市民力は、これまでの行政運営では手が届かなかった部分にまでも及ぶことができる力であり、今後の社会において欠かすことのできないものである。個々の市民活動は「点」としての活動であるかもしれないが、その「点」と「点」が結びついて「線」となり、やがて「面」へと広がることが必要であろう。

また、そのためには、個人と個人、あるいは個人と公をつなぐことが必要であるが、現在の社会においてそうした役割を担っているのが町会・自治会といった地縁組織やNPO法人などの市民団体であると考えられる。特に最近では共通の目的によって結束した市民団体の活動が活発化しており、今後さらに各々の活動が結びついて、より大きな力となっていくことが期待される場所である。市民力が連珠し、さらなる市民力の掘り起こしへとつなげるための仕組みづくりに重点を置いた事業展開が必要である。

### (3) 適正なサービスと適正な負担

市場経済において、民間事業者のサービス領域が拡大を続けている中であって、行政がサービスを提供する意義、また、そのサービスを公費で負担することの意義は何であろうか。時代に適した行政運営を実現するためには、一定の目的が達成された事業や効果の薄れた事業を見直し、限りある財源を真に必要な事業に投資しなくてはならない。

例えば、公の施設である文化施設や運動施設は、市民の文化的生活の向上と公共の福祉を目的に積極的に整備し、日々の運営経費の大半を公費によって賄ってきたところである。そうした施設を誰もが安価に利用できる環境を整えることがまさに行政の役割であった。しかし、多様化した価値観にもとづき、市民それぞれが自己に必要なサービスを市場経済も含めた多様な選択肢の中から選ぶことができるようになった今日、従前どおりにすべて行政が実施する必要性は少ない。八王子市では、行政内部の効果・効率性を追求する行政経営改革とあわせて、地域が有する人材や施設なども経営資源として捉え、その活用によってまち全体をよりよく変えていく地域経営改革を進めているところである。この地域経営改革の視点からも、適正なサービスと適正な負担の実現に向けた見直しが必要となっている。

## 4 喫緊に取り組むべき課題

### (1) 行政施策の再点検

現在、八王子市では、第六次の行財政改革の取り組みとして「事業仕分け的視点を用いた総事業の再点検」を実施している。これは、「現に行政が実施しているサービスについて、市民の目線でその要否や実施主体に関して個々の事業ごとに具体的に検証・分類を行うもの」であり、新たな時代における自治体運営を見つめ直すうえで有効な手法の一つである。しかし、個々の事業に着目するだけでなく、市政全体を見渡す視点から施策実現の方向性についても検証することが必要なのではないだろうか。

例えば、図書館行政で、施策目標の一つとして掲げている「図書館機能の充実」をどのような手法で実現するかは、多様な視点からの取り組みが考えられる。八王子市では、民間資源をも自治体運営に活用する地域経営改革の視点から、既に近隣市との連携によって相互利用を可能としたサービスなども行っている。今後は、さらに、大学や既に市場でサービスを提供している民間事業者との連携、役割分担なども考えられるところである。八王子市としてどのような方向性をもって施策の実現を図るかは検討の余地があるのではないだろうか。

市民主体のまちづくりをさらに進めていくためには、施策実現の方向性についても市民自身が議論していくという姿勢が重要である。こうした趣旨を踏まえて個別視点と全体視点との双方からの評価を実施し、バランスのとれた市政運営へと結びつけていくことの必要性について強く指摘するものである。

## (2) 複数の施策目的を実現する事業展開

八王子市の基本構想・基本計画である「ゆめおりプラン」の構成は、基本構想を頂点としたツリー状の施策体系をなしており、このことによって各施策や事業の目的が明確になっている。しかし、これまでのように、単一の行政目的の視点からだけで事業を展開していたのでは、社会環境の変化に即した真に必要なまちづくりを実現していくことはできなくなってきたのではないだろうか。

例えば、大きな課題である「高齢化」と「少子化」への対応については、各々別の視点から事業を展開していてもその効果には限界がある。元気な高齢者を増やそうと、健康体操や老人会などへの活動支援を行ったとしても、その活動領域が広がりを見せることは少ないであろう。また、子育て相談を行政が直接実施した場合も同様である。相談場所に訪れることができる人への対応はできるが、そうした場所に来ることすらできない人への対応は不可能であり、仮に対応するのであれば、さらなる行政サービスを追加して実施することになる。しかし、子育てに地域の高齢者がともに関わり、交流が生まれる仕組みを構築した場合には、高齢者の生きがいづくりと子育て支援策が融合する形での実施となるだけでなく、市民対行政の関係から市民対市民の関係が構築されることになる。さらに、そこで築かれた市民力が中心となって次なる市民活動の展開も期待できるのではないだろうか。

また、年齢や単一の行政目的のみを区分とした従来の事業展開では、縦割り行政による弊害も指摘されてきたところである。実際の市民生活で生じる課題の多くは、行政が示す単一目的の視点のみでは捉えきれぬものではなく、多様な視点から幅広く課題を把握し対応することが必要になっている。

これらの課題を踏まえ、新たな時代にふさわしい自治体運営を進めていくためには、一つの事業が複数の施策目的を実現するような事業展開が必要であると考えられる。すべての事業のあり方について、関連所管が連携して見直しを行い、整理統合を進めるべきである。

## (3) 自助・共助の担い手づくり

八王子市では平成20年度から高齢者を対象とした「サロン事業」を展開しているところである。これは、高齢者自身が自分たちの居場所をつくるために実施するサロン活動に対して、市がその立ち上げや運営に関しての支援を行うものである。こうした市民間での活動の充実こそ、まさに市民主体のまちづくりの第一歩だと考える。

しかしながら、未だに市民と行政の関係が委託される側と委託する側の域を出ず、市民参加が形式だけの参加にとどまっているケースも少なくない。市民主体のまちづくりを進めるためには、単に行政によってお膳立てされた範囲での市民参加にとどまらず、市民一人ひとりが持てる力を積極的に発揮することが必要である。そのためには、八王子市のそこかしこに見受けられる市民力をさらに引き出し、市民と行政の連携を強め、互いの力を十二分に発揮できる関係を構築すべ

きと考える。

一方、市民と行政職員の2つの機能を果たすおよそ2,900人の職員の存在にも着目したい。既に、地域活動に積極的に参加している職員、あるいは、退職後に地域と行政をつなぐ存在として活躍している者は少なくない。こうして地域活動に貢献している者たちのように、全職員が高い市民力に呼応するための意識改革を行い、一市民としても積極的にまちづくりに参加し、ともに楽しみ汗をかくことで地域の特性と市民の思いを活かしたまちづくりにつなげて頂きたい。

#### (4) 受益者負担の見直しと公共施設のあり方

八王子市では、平成13年度に行った「受益者負担の適正化検討委員会」において、多くの施設が利用者負担額を見直す必要があるとの結論が出されている。そうした中、これまでは、安易に市民負担を増加させるのではなく、まずは経営の効率化等、歳出側の削減を目標に取り組みを進めてきたところであり、負担金や利用料金の値上げには至っていない。

無駄を無くし、経営の効率化を図ることは、今後においても継続していくことが必要である。しかし、市民の受益に差がある施設サービスについてまで、一律的に公費で実施することの意義は薄いであろう。市民の視点に立った施設運営とは、利用する機会の多少にかかわらず多くの市民が納得できるような公費負担を実現することである。そのためには、施設運営に直接的にかかる経費や利用者負担額の見直しを行い、より大きな視点からの公費の使途を精査し公平性を確保することが必要であろう。

また、利用者負担の領域のみならず、施設管理のあり方についても検証が必要な時期にあるのではないか。

例えば、広く民間のノウハウを活用し、住民サービスと施設管理における費用対効果を向上させることを目的とした指定管理者制度である。これまで八王子市では、制度の積極的な導入を進めるとともに、モニタリング<sup>5</sup>を充実するなど、民間の力を引き出すための工夫もしてきたところである。しかしながら、本格的な制度導入から4年が過ぎ、当該制度の良い点も悪い点も含めてさまざまな特徴や課題が見えてきたところであろう。

施設の管理方法については、これまでも環境の変化や法改正を契機に積極的な改善を図ってきたところであるが、現状に満足することなく、さらなる施設サービス向上をめざして効果検証を進め、各施設が持つ機能を十分に発揮することができる管理体制へと常に見直していくことが重要であろう。

## 5 おわりに

私たちは、黒須隆一市長から今後八王子市がめざす行財政改革の基本方針について、一昨年の12月に諮問を受けた。その内容は、「基礎自治体における行政サービスのあり方」と「地域経営の展開」という、非常に基礎的かつ包括的なテーマである。

行政の目的は、地方自治法に定められた「住民の福祉の増進」を果たすことにある。行財政改革とは、その目的に向けて、単に無駄を省き効率的な行政運営を実現するだけでなく、一人ひとりの市民にとって満足度の高い住みよい社会を実現するために、その時代にふさわしい行政運営へと変えていくことである。市民の価値観や生活様式の変化はもとより、市場経済の動向や将来の人口予測、財政推計などを踏まえ、自治体経営のあり方を最適なものへと見直していくことに他ならない。

国による事業仕分けをはじめ、未だに多くの自治体が削減のみを目的とした行政改革を進めているのに対し、八王子市では平成 12 年の黒須市政の誕生以来、行財政改革の目標を「市のまちづくりビジョンである基本計画・基本構想を実現するための仕組みづくり」として、市民サービスの向上と効果・効率的な行政運営の実現をめざしてきたところである。また、自治体運営を市役所だけが担うのではなく、まちのさまざまな資源と結びつけることによって、さらなるサービスの向上をめざした地域経営改革の理念をいち早く打ち出し、取り組みを進めてきたことは評価に値するものである。

しかし、今日のように、社会経済情勢の大きな転換期にあっては、これまでの取り組みをまちづくりの基本的な考え方として承継するだけにとどまらず、行政の存在意義そのものを原点に立ち返って見つめ直すことも必要である。自治体運営の基本的な視点である、「住民福祉の視点」、「住民自治の視点」、「財務の視点」を踏まえて、「自治のあり方」そのものを考え、新たな時代にふさわしいあるべき姿を導き出していくことが、今、必要になっているのである。その新しい自治の姿を実現するためには、市民一人ひとりが備え持つ市民力を一層発揮させていくことが必要であり、八王子市民には、そうした期待に応え得る力があるものと確信している。

先駆的な取り組みを独自の判断によって進めてきた八王子市のさらなる進化に向け、今回私たちが提言する内容が、全国のリーディングシティをめざすための方向性を発信する一助となれば幸いである。

最後に、本答申は、自治体経営の方向性にも関わるものであり、これまでのような個別事業を対象とした見直し計画だけでは対応できるものではない。市が今後策定を予定している平成 25 年度以降の基本構想、基本計画に反映するなど、本答申がまちづくりの基本方針に活かされ、さらなる進化に向けた取り組みにつながることを切に望むものである。

## 用語解説

### 1 指定管理者（制度）

地方公共団体が、公の施設の管理を行わせるために、期間を定めて指定する団体のこと。

平成 15 年 6 月の地方自治法改正により、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、これにより公の施設の管理運営は、民間事業者にも門戸が広がられた。八王子市では、平成 22 年 4 月 1 日現在、904 の施設で制度を導入している。

### 2 財政健全化の度合いを示す 4 つの指標（＝「財政健全化判断比率」）

地方公共団体の財政状況を客観的に表し、財政の早期健全化や再生の必要性を判断するために用いる右の表で示す 4 つの財政指標。4 つのうち、地方自治体が自主的かつ計画的に財政健全化を図るための「早期健全化基準」を 1 つでも超過した場合は、議会の承認を経て財政健全化計画を策定し、都道府県知事へ報告することが義務付けられている。八王子市では、19 年度決算から公表しているが、すべての指標で早期健全化基準を大きく下回っており、健全性が示されているといえる。

財政健全化判断比率

	平成20年度 実績	早期健全化 基準
実質赤字比率	-	11.25%
連結実質赤字比率	-	16.25%
実質公債費比率	4.3%	25.00%
将来負担比率	17.7%	350.00%

注：表中の「-」は、収支が黒字のため、数値を算出できないことを示す。

< 出典：八王子市「財政白書」(平成 20 年度決算) >

実質赤字比率：一般会計を対象とした実質赤字の標準財政規模に対する比率

連結実質赤字比率：全会計を対象とした実質赤字（又は資金の不足額）の標準財政規模に対する比率

実質公債費比率：実質的な公債費に費やした一般財源の額が標準財政規模に占める割合

将来負担比率：一般会計等が将来負担すべき実質的な負債の標準財政規模に対する比率

### 3 臨時財政対策債

地方財源の不足に対応するため、普通地方交付税の肩代わりとして、投資的経費以外の経費にも充てられる地方財政法 5 条の特例として発行される地方債。その償還経費は、後年度の普通地方交付税に理論的に算入されるが、実質的な赤字補てん借入金であることから、制度創設の平成 13 年度から 20 年度までの 8 年間、八王子市では借り入れを行っていない。

### 4 アドプト制度

地域の住民が、公園や道路等の維持活動を行い、市はその支援をする施設管理制度の一つ。身近な施設の清掃や除草などへの活動を通じて、美化意識の向上や愛護心、また、地域コミュニティの形成などの効果が期待される。平成 21 年度末現在、公園アドプトには 18,852 人（206 団体）、道路アドプトには 3,253 人（38 団体）の市民が活動している。

## 5 モニタリング

八王子市が、指定管理者から提供される公共サービスの水準を「監視」「評価」すること。「八王子市指定管理者制度モニタリングガイドライン」によると、利用者満足度調査や期中モニタリング(事業評価)などの7つの手法を効果的に活用して実施し、その結果を公表することで、協定内容の履行を確保し、市民により質の高いサービスの提供を実現するものとされている。

.....

## 出典

- \*1 八王子市「健康福祉の概要」「福祉計画」、東京都「急速に進む高齢化」、内閣府「高齢社会白書」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計」

## 第7次八王子市行財政改革推進審議会 委員名簿

(任期：平成20年12月12日～平成22年12月11日)

氏名	区分	備考
浅野 里恵子 <small>アサノ リエコ</small>	市民委員（団体推薦）	
金井 利之 <small>カナイ トシユキ</small>	学識経験者	
北 政巳 <small>キタ マサミ</small>	学識経験者	
野口 文男 <small>ノグチ フミオ</small>	市民委員（団体推薦）	
橋山 禮治郎 <small>ハシヤマ レイジロウ</small>	市民委員（公募）	
馬場 總和 <small>ババ フサカズ</small>	市民委員（団体推薦）	（副会長）
御船 洋 <small>ミフネ ヒロシ</small>	学識経験者	（会長）
山田 ゆかり <small>ヤマダ</small>	市民委員（公募）	

50音順、敬称略

