

答 申 書

平成 30 年 3 月 2 日

浜松市都市経営諮問会議

浜松市都市経営諮問会議 答申書

目 次

I	要約	1
II	浜松市都市経営諮問会議について	
II-1	背景	7
II-2	浜松市都市経営諮問会議とは	7
II-3	諮問会議の位置づけ	7
II-4	諮問会議の活動	8
	(1) 市長からの諮問	8
	(2) 諮問会議の活動	8
III	答申	
III-1	基本理念	9
III-2	総論	
	(1) 浜松市の現状	11
	(2) 市の重点政策および行財政改革の取り組み	12
	(3) 諮問会議の基本認識	12
III-3	各論	
III-3-1	都市政策	
	(1) 市の政策の現状	14
	(2) 諮問会議の基本認識	15
	(3) 主な論点	17
	(4) 提言	20
III-3-2	中山間地域政策	
	(1) 市の政策の現状	26
	(2) 諮問会議の基本認識	27
	(3) 主な論点	29
	(4) 提言	30

Ⅲ－３－３	農業振興施策	
(1)	市の政策の現状	37
(2)	諮問会議の基本認識	38
(3)	主な論点	39
(4)	提言	40
Ⅲ－３－４	行政経営計画の進行管理の評価	
(1)	市の政策の現状	44
(2)	諮問会議の基本認識	45
(3)	主な論点	47
(4)	提言	49
Ⅳ	答申の実行にあたって	53
Ⅴ	参考資料	
1	諮問会議の活動経過	54
2	本書における参考資料	56
3	委員名簿	63



I 要約

「Ⅲ 答申」における主な記載内容を以下のとおり示す。

1 基本理念

浜松市都市経営諮問会議（以下、諮問会議）は、「未来志向で考える」「行政に遠慮しない」「浜松市民の視点で判断する」「わかりやすく提案を示す」の4つの理念に基づき、審議をおこなった。

2 総論

■ 諮問会議の基本認識

人口急減により、産業面で地域経済の縮小、生活面で生活利便性の低下が懸念される。また、超高齢社会の進行により、社会保障費の現役世代の負担増は避けられない。行政サービス面では、人口規模縮小と人口の低密度化により、住民1人あたりの行政コスト増は明らかである。将来を見据えた場合、不断の行財政改革や見直しによる資源配分の最適化が必要である。

諮問会議は、こうした基本認識のもと調査審議に臨み、答申をおこなうものである。

3 各論

3-1 都市政策

■ 諮問会議の基本認識

コンパクトシティ化の方向性は理解するが、浜松市に適したあり方や手法の検討が必要である。また、コンパクトシティ化を推進するための「立地適正化計画制度」について、意義と限界を見極め、戦略的に利用することが必要である。

■ 提言

【コンパクトシティ化について】

1. 浜松市に適したコンパクトシティ化のあり方を早期に導くこと

浜松市に適したコンパクトシティ化とは、文字通り「コンパクト」であることではなく、都市機能が合理的に配置されており、利便性が高く効率的であるような都市像（引き締まった都市構造で利便性の高いまち）である。

【立地適正化計画について】

2. 約30年後の市街化区域全域の明確な将来像を市民に提示し理解を得ること

都市機能や居住を誘導しようとするのであれば、市街化区域全域の将来像を明確に示し、市民の理解を得ることが必要である。また、実現に向けて取り組む市の姿勢を強く示すべきである。



3. 都市機能誘導区域として想定される拠点の有効性の観点から再検討すること

市は主要駅を中心に 10 か所程度の拠点を配置する想定だが、比較的少数の拠点到絞る方法も考えられる。機能や利便性の向上がしやすくなり、より大きな効果が期待できる。

4. 計画期間をおおむね 10 年単位に区切り、10 年ごとに到達目標を設定すること

都市の将来像は、計画期間である 30 年後に陳腐化する可能性が高い。計画期間を 10 年区切りとし、目標の達成状況を確認しながら、計画の進捗状況を管理していく方が現実的である。

5. 都市のコストや効率性に関する指標によって計画の進行管理をおこなうこと

コンパクトシティ化が都市の効率性や利便性を向上させることをめざすのであれば、都市を維持するためのコストが低減しているか、住民にとっての利便性が確保されているのかという観点で指標を設定することが望ましい。

6. 関連する計画との整合を図り、関係部局が密接に連携して計画に取り組むこと

立地適正化計画と関連計画の整合を十分に図り、一体的に取り組むことにより、計画に盛り込まれた施策の有効性が発揮されなくてはならない。そのためには、各計画を所管する部局同士の密接な連携が欠かせない。

7. 市街化調整区域内への居住誘導の開発・建築を抑制すること

市街化区域で拠点への集約化を進めながら、市街化調整区域で開発や建築を許容しては、都市計画の整合性を欠く。特に、これまで市街化調整区域に人口を流出させてきたと言える市街地縁辺集落制度は、市街化調整区域の開発許可制度の運用基準を見直す際、廃止を含めて検討する必要がある。

8. 現在の施設立地や居住を尊重すること

立地適正化計画が策定されても、市街化区域における居住誘導区域外（郊外）や市街化調整区域での居住継続が否定されるものではない。市は、生活環境と地域コミュニティの確保のために必要な措置を講じるべきである。

9. 公共交通の利便性を確保すること

総合交通計画の見直しにあたり、市が民間事業者を適切に支援し、路線バスの利便性を担保するなどの方向性を明らかにし、立地適正化計画の確実な推進につなげることが必要である。また、急速に発達する自動運転技術の動向を注視すべきである。

3-2 中山間地域政策

■ 諮問会議の基本認識

中山間地域では、人口減少と高齢化が引き続き急速に進む見通しを直視する必要がある。その中で、住民が将来にわたり住み続けられる、生活環境の維持と行政サービスの提供は市の責務である。



■ 提言

【生活環境の確保】

1. 中山間地域住民の暮らしと福祉を支えることを重点取り組みに位置づけること

中山間地域がさまざまな課題を抱える中で、市は行政サービスの提供を総合的に担う基礎自治体として、現在の住民が安心して地元で生活を送ることができるよう、地域住民の暮らしと福祉を支えることを、最重要の取り組みとして掲げるべきである。

2. 住民窓口・保健・医療・福祉等の行政サービスをワンストップで提供する「小さな拠点」を配置すること

中山間地域の出先機関について、できる限り1か所で全ての行政サービスが一体的に提供されるよう、住民の身近な拠点で、ワンストップサービス化を徹底していく。その際 ICT を活用したサービス提供も視野に入れる。

【中山間地域政策の実施体制】

3. 中山間地域政策の総括機能の移管

中山間地域の総括機能を市民協働・地域政策課から、天竜区の区振興課を強化する（仮称）中山間地域振興課に移管し、関係部署との総合調整機能を有する天竜区長の指揮・監督のもと、施策の立案および実行を一体的かつ地域に寄り添う体制を構築する。

4. 第1種協働センターの機能強化

第1種協働センター（注1）において、各地域課題に対してよりきめ細かな対応をおこなうため、コミュニティ担当職員の担当地域を、おおむね旧小学校区単位等に割り振る。コミュニティ職員を総括するエリアマネージャー（注2）を新たに配置する。

また、天竜区のエリアマネージャーを、第1種協働センター間の情報共有機能を担う役割等を果たすよう、中山間地域をまとめる「総括エリアマネージャー」とする。

5. 中山間地域政策に「中山間地域経営」の視点を導入すること

広大な領域の中山間地域を一体のものとしてとらえ、地域全体を維持・発展させていくために必要なことを検討し実施する、「中山間地域経営」の考え方に立ち、同地域を俯瞰し総合的な視点や手法で政策を展開していく。

【その他】

6. 地域運営組織への支援の継続・拡充

住民の生活環境の確保に向け、重要な役割を果たす NPO 法人等の地域運営組織に対して、活動拠点や自己資金の確保につながる地域施設管理運営委託事業等を通じた支援の枠組みを、中山間地域全体に展開していく。

7. 林業の振興

中山間地域の有する豊富で良質な森林資源を活かし、天竜材の需要拡大による新たな雇用の創出・確保をめざして、FSC 認証材（注3）の利用促進や新しい木材利用法である CLT（注4）の活用・普及において、市が主体的な役割を果たすべきである。



8. 公共交通の包括的な見直しと確保をおこなうこと

公共交通の包括的な確保に向けて、他の行政施策や民間事業者が運営する送迎バス、宅配業者との貨客混載など、現行事業を新たな視点で洗い出し、地域バスを含めた支線路線のあり方と併せて、包括的な運行体制の見直しが必要である。

また、地元の自動車関連メーカー等と協力し、自動運転技術の実用化に取り組む。

3-3 農業振興施策

■ 諮問会議の基本認識

農業は、主要な産業の1つであり、景観、地域コミュニティ等の面で重要な役割を果たしており、持続可能な地域社会の形成の観点からも政策的支援が必要である。その際、地域の農業の特徴を十分踏まえ、有効性の高い施策や重点的に実施すべき施策を絞り込んでいくべきである。

■ 提言

【儲かる農業の実現】

1. 「儲かる農業の実現」を浜松市の農業の最重要課題として位置づけること

農業関係者と連携・協力し、農業経営の収益性の向上に向けて、「儲かる農業の実現」を本市農業の最重要課題として取り組んでいく。

2. 農地の集約化を進めること

県が設置した農地中間管理機構と連携し、平成30年度に新設される農地利用最適化推進委員の協力を得て地域の理解を高めて、農地の集約化による経営規模拡大をめざした取り組みが必要である。

3. 企業参入や法人化の推進に積極的に取り組むこと

農業経営の規模を拡大するため、企業がより参入しやすい環境を整えることが必要である。また、地域コミュニティ維持の観点から、集落単位での農事組合法人設立などによる経営規模の拡大へのはたらきかけをおこなうことが必要である。

【浜松市に期待される役割】

4. 農業の担い手の確保に向けて、浜松市が積極的に関与すること

深刻な担い手不足に対して、農業経営者の努力だけでは状況の改善が困難であるため、引き続き市の積極的な関与が必要である。

新規就農希望者に対するトータルな支援体制の整備や、認定農業者の縁故者以外の第三者による継業支援などをおこなう。また、多様な担い手による農業従事者を確保する裾野を広げるため、ICT等を活用した作業の省力化・標準化を推進する。

5. ブランド認証制度等を活用して、農産物のブランド力向上を進めること

農産物のブランド力向上のため、全国的にも高い生産量を誇る本市の特色ある農産物について、国が積極的に支援し海外への広がりも期待される地理的表示保護制度



(GI)等を積極的に活用する必要がある。

【その他】

6. 次期「浜松市農業振興基本計画」で施策の重点化等に取り組むこと

平成30年度に策定される次期計画について、部分的改訂ではなく、この間の変化とこれから予想される変化とを考慮し、思い切って計画の内容を刷新する。

3-4 行政経営計画の進行管理の評価

■ 諮問会議の基本認識

行政経営計画全体としては順調な進捗と評価できるが、一部の項目においては留意が必要である。

また、計画への登載にかかわらず、全庁的に行財政改革に取り組まれることが望ましく、行政経営計画中心の取り組みだけでは十分でない可能性がある。さらに、市がめざすとしている行財政改革の内発化に向けた取り組みは不十分と言える。

なお、現計画は平成30年度で計画期間を終えるが、今後の行財政改革のめざす方向性が問われることになるため、計画終了後の市の対応は極めて重要である。

■ 提言

【行政経営計画の個別取り組み項目】

1. 行政区再編の決定を果たすため、市民理解を確実に得ること

当初の工程表に比べ、市民意見聴取の期間が短縮される状況となっているが、十分な市民理解を得なければならない。また、肝心の「行政区再編の決定」を先延ばしすることなく、着実に実行しなければならない。

2. 時間外勤務を削減するための取り組みを強化すること

総人件費削減のため、市は職員定数と時間外勤務の削減に取り組んでいるが、時間外勤務は目標未達である。現状を詳細に把握し、改善に向けた対応が必要である。

【市の今後の行財政改革の方向性】

3. 引き続き行財政基盤の維持・強化に向けて取り組むこと

今後の人口減少高齢化を見据えた場合、これまで市が取り組んできた削減型・緊縮財政型の行財政改革を引き続き強力に進めていく必要がある。総人件費・市債残高の削減をはじめ、事業の継続的な見直しを進め、市の行財政基盤の維持・強化に向けて全庁的に取り組んでいく必要がある。

4. 行財政改革の視点として「行政サービスの質の向上」を導入すること

自治体の本来の目的は「住民の福祉の向上」であり、歳出を削減していただくだけでなく、行政サービスを着実に提供するとともに、それぞれの行政サービスに適した方法により、その質の向上を図ることが必要である。



5. 行財政改革の内発化に向けて一層取り組むこと

現計画策定時に示された「取組の内発化の促進」について、その実施状況と成果を検証した上で、一層の行財政改革の内発化につながる方策を導入・実施することが必要である。

【現行の行政経営計画の終了後の対応】

6. 現行の行政経営計画の評価とこれまでの4次にわたる計画の総括をおこなうこと

現計画の取り組み項目の実施状況や目標達成度等を詳細に評価する必要がある。また、これまでの行政経営計画に基づく市の行財政改革に対する取り組みを全体的に検証し、総括しておく必要もある。

7. 形式・内容を刷新した上で、新行政経営計画（仮称）を策定すること

現計画を引き継ぐ新行政経営計画（仮称）を策定することを求めたい。策定にあたっては、現計画の形式や内容にこだわらず、時代の変化に伴う新しい改革課題を考慮しなければならない。

8. 計画に依らない行財政改革の取り組みを検討・実施すること

これからの市の行財政改革においては、明らかになっている課題の解決だけでなく、不測の事態や新たな課題への対応能力の向上をめざすことも必要である。

（注1）区役所となっていない合併前の旧町村役場。

（注2）各行政区で、組織的なコミュニティ支援の中核として区内のコミュニティ職員を総括。区役所のコミュニティ振興を所管するグループの副主幹以上の職員が担当。

（注3）ドイツに本部を置く森林管理協議会が、森林が適切に管理されているかを全世界統一基準に沿って審査・認証する制度。

（注4）直交集成板（Cross Laminated Timber）。板を繊維方向が直交するように重ねて接着したパネル。欧米では中高層建築物での壁や床の利用が進んでいる。日本での普及には、供給体制の整備や価格面など課題がある。



Ⅱ 浜松市都市経営諮問会議について

Ⅱ－１ 背景

浜松市では、全国で２番目に広い市域に約 79 万人の住民が日々の生活を営んでいる。平成 17 年の 12 市町村合併以来、市は積極的に行財政改革に取り組んできたところであるが、人口減少高齢化が急速に進行するなど、浜松市が直面する現状が大きく変化しており、より広い視野から市の行財政運営のあり方を見直す必要が生じている。こうした認識のもと、地域経営の視点に立ち、人口急減・超高齢社会における新たな行政課題に即応するとともに、持続可能な協働型都市経営の推進に資するため、浜松市都市経営諮問会議が設置されることになった。

Ⅱ－２ 浜松市都市経営諮問会議とは

浜松市都市経営諮問会議は、浜松市都市経営諮問会議条例（平成 29 年 3 月 24 日制定）に基づき平成 29 年 6 月に設置された市長の諮問機関である。

諮問会議は行政外部の 7 人の委員によって構成されている。委員の内訳は、学識経験者、経済界代表、労働界代表、公認会計士、弁護士、地域代表そして公募委員となっている。委員の任期は平成 29 年 6 月 30 日から平成 31 年 3 月 31 日の期間である。

Ⅱ－３ 諮問会議の位置づけ

浜松市では、12 市町村合併後に浜松市行財政改革推進審議会（平成 17 年 8 月～平成 26 年 1 月・第 1 次～第 4 次）が設置され、同審議会の終了後には後継機関として浜松市行政経営諮問会議（平成 26 年 9 月～平成 28 年 9 月）が設置されて平成 28 年まで活動をおこなった。

浜松市都市経営諮問会議は、これらの機関の一部機能を継承する機関として位置づけられている。その意味で、本諮問会議は浜松市の行財政改革の推進に資する活動をおこなう役割を引き続き担っている。

一方、人口減少高齢化が急速に進展する中で、浜松市がいかにして地域の行政課題に対応していくべきであるかという政策的観点の重要性が高まっている。このため、諮問会議は、浜松市の現在および今後の都市経営のあり方について、政策的な観点で審議することを主要な役割として担うことになった。名称が「都市経営諮問会議」とされたのも、そのような趣旨に基づいている。



Ⅱ－４ 諮問会議の活動

(1) 市長からの諮問

浜松市都市経営諮問会議は浜松市長の諮問機関であることから、市長から諮問された事項について調査審議をおこない、その結果について意見を述べ、また答申をおこなうことが主な活動内容となる。

今回の委員任期において市長から諮問されたのは、人口急減・超高齢社会における市の都市経営全般に関することとして、「地域社会の形成及び地域振興に必要な政策の方向性に関すること」「広域連携等による行政推進体制の在り方に関すること」「浜松市行政経営計画の進行管理の評価に関すること」についてである。

このことを踏まえて、平成 29 年度は諮問事項のうち地域社会の形成に関しては今後の「都市政策」と「中山間地域政策」が、また地域振興に関しては「農業振興施策」がそれぞれ具体的な審議事項として設定された。併せて「行政経営計画の進行管理の評価」も審議事項とされた。

なお、平成 30 年度の審議事項は今後設定される予定である。

(2) 諮問会議の活動

平成 29 年度における諮問会議の実質的な活動期間は、平成 29 年 6 月 30 日から平成 30 年 3 月 2 日までであった。この期間中に「都市政策」「中山間地域政策」「農業振興施策」「行政経営計画の進行管理の評価」の 4 つの審議事項について調査審議をおこなった。

具体的には、各審議事項について事前検討会（非公開形式）を数回重ねて、審議事項に関する実態把握や論点の見極めをおこない、その後に審議会（公開形式）を開催し、審議事項に関して審議・検討をおこなった。事前検討会は計 7 回、審議会は計 3 回（3 回目の審議会では市長に答申書を提出）をそれぞれ開催した。

なお、浜松市企画調整部企画課内に諮問会議担当の職員が配置され、諮問会議の運営を支えるほか、諮問会議からの要請に基づき情報収集や調査研究等をおこなった。

以下では、4 つの審議事項について諮問会議で調査審議した結果を答申として示す。



Ⅲ 答申

Ⅲ－１ 基本理念

浜松市都市経営諮問会議（以下、諮問会議）は、浜松市長から「地域社会の形成及び地域振興に必要な政策の方向性に関すること」「広域連携等による行政推進体制の在り方に関すること」「浜松市行政経営計画の進行管理の評価に関すること」について諮問されたことを受け、平成 29 年度は「都市政策」「中山間地域政策」「農業振興施策」「行政経営計画の進行管理の評価」の 4 つの審議事項について調査審議をおこなった。浜松市が直面する状況や市が抱える課題を踏まえると、これらはいずれも市にとって重要な政策であると認識している。

これらの審議事項を検討するにあたり、審議会では以下の 4 つの基本理念を設定し、委員間で共有した。

1. 未来志向で考える

社会が激しくしかも速いスピードで変化していることを踏まえると、過去の経緯や前例にとらわれてばかりいては適切な対応ができない。また、社会が激しく変動する局面ほど、将来についての冷静な見通しに基づき判断することが必要である。したがって、諮問会議の調査審議においては、過去の経緯や現在の状況を十分に認識しながらも、未来志向で検討して結論を導くという姿勢で臨む。

2. 行政に遠慮しない

諮問会議は行政外部の委員によって構成されており、行政関係者とは異なる視点で検討することが期待されている。調査審議の過程において、市の担当者から説明を受けて、その努力に対して敬意を抱くことも少なくない。「担当者がこれだけ努力しているのだから厳しいことは言いにくい」と考えがちであるが、それでも行政に遠慮せずに自由闊達に議論をおこない、諮問会議独自の立脚点に基づき意見をまとめることをめざすべきである。それをおこなわないとすれば、諮問会議の存在意義が問われることになる。

3. 浜松市民の視点で判断する

諮問会議は多様な分野の委員によって構成されているため、ある事項に関してさまざまな角度から検討することができるのが利点である。その一方、多角的な検討が可能であるがゆえに、合意形成が困難な事態も想定される。そのような場合には、委員間で議論を尽くして何らかの結論に到達することをめざすことになるが、どうしても判断に迷う場合は、「浜松市民にとって何が最善か」を判断基準とすべきである。ただし、このことは市民の多数者の利害だけを尊重するということではない。いかなる案件についても、常に少数者の立場に十分に配慮して結論を導くことが必要である。



4. わかりやすく提案を示す

諮問会議における調査審議の結果は、答申書として市長に提出される。基本的に答申書とは、市の政策運営において参考にしてもらうためのものである。このため、答申書の内容は一定の専門性、具体性、合理性を備えたものでなければならない。

しかし、答申書は市長と市の担当者のためだけのものではない。市民、事業者、議会関係者等にも参考にしてもらうことが望ましい。答申書は市の現在の政策に対する「意見書」としての性格もあることから、市民等が市の政策の現状を理解するための判断材料となりうる。このため、答申書の内容は専門的・具体的・合理的であると同時に、一般市民にも理解しやすいように、わかりやすいことが必要である。

なお、多くの市民が答申書を読んで内容を理解し、これについて関心を持ってくれば、市当局が答申書の内容をより重視することにつながるという効果も期待できる。

諮問会議では、こうした基本理念に基づき、平成29年6月末から平成30年3月初めの約8か月間にわたり、4つの審議事項について検討をおこなった。以下では、Ⅲ－2で市の全体的な市政運営状況を整理した上で、Ⅲ－3で「都市政策」「中山間地域政策」「農業振興施策」「行政経営計画の進行管理の評価」の4つの審議事項について、検討結果を示す。



Ⅲ－２ 総論

(1) 浜松市の現状

① 概況

本市は平成 17 年 7 月の 12 市町村合併を経て、平成 19 年 4 月に政令指定都市へ移行した。人口は約 79 万人（平成 30 年 1 月 1 日推計人口）に上り、全国第 2 位の面積 1,558 km²の市域に、都市部、平野部、沿岸部、中山間地域を併せ持つ国土縮図型の都市である。

これまで、積極果敢な進取の気風「やらまいか精神」のもと、国内有数の産業都市として、繊維、楽器、輸送用機器などにおいて数多くのリーディング企業を生み出し、「ものづくりのまち」として自律的な発展を遂げてきた。さらに、恵まれた立地と自然条件を活かして多彩な農産物が生産されており、農業は本市の基幹産業となっているほか、豊富で質の高い森林資源を擁することから林業も盛んである。

しかし、少子高齢化と大都市圏への人口流出を主因とし、人口は平成 20 年をピークに減少に転じている。また、本市の製造品出荷額等は、リーマンショック前の 3 兆 2 千億円（平成 19 年）から平成 27 年には 1 兆 8 千億円まで落ち込み、この 8 年間に 1 兆 4 千億円（約 44%）減少している。

② 市政運営の状況

浜松市は、平成 27 年度に新たな浜松市総合計画を策定した。総合計画は基本構想・基本計画・戦略計画の 3 層構造となっており、このうち基本構想（浜松市未来ビジョン）では 30 年後の市の将来像を描き、これに基づいて策定された基本計画（浜松市未来ビジョン第 1 次推進プラン）では、向こう 10 年間の都市経営の基本方針や分野別の目標や基本政策が示されている。

基本構想（未来ビジョン）においては、創造都市をめざすことなど将来のビジョンは示されているものの、めざすべき将来の都市像が具体的に提示されているわけではない。一方、基本計画（第 1 次推進プラン）では、まちづくりの基本的な考え方として、「コンパクトでメリハリの効いたまちづくり」をめざすことが示されている。ただし、「コンパクトでメリハリの効いたまち」がどのようなものであり、それに向けてどのような施策を展開していくかについて、基本計画中には具体的な説明はない。

これとは別に、国の地方創生政策に歩調を合わせ、今後めざすべき方向と将来人口展望を描いた「浜松市“やらまいか”人口ビジョン」、および目標達成のための政策・施策を定めた「浜松市“やらまいか”総合戦略」を平成 27 年に策定し、各種の地方創生施策を実施している。

この「浜松市“やらまいか”総合戦略」では、人口減少をできるだけ抑え、長期的に人口構成を最適化していくための方針として、若者、子育て世代の生活基盤の安定、希望出生数をかなえる環境整備、だれもが引き寄せられる都市の魅力を創出の 3 つを掲げている。



③ 課題

他の地方都市と同様、浜松市も人口減少や少子高齢化の進行などに伴う社会保障費の増加、膨大なインフラや公共施設の維持更新コストの増加、今後の大規模建設事業への対応や、持続可能な行政サービスの提供を可能とする行政組織の最適化などが求められている。また、浜松市特有の課題としては、人口急減および超高齢社会の進行が著しい中山間地域や、担い手不足が他の産業に先駆けて顕在化している農業に対する、今後の取り組みの方向性を早期に示す必要がある。

(2) 市の重点政策および行財政改革の取り組み

市は、前述した人口減少を抑え長期的な人口構成の最適化に向けた方針に基づき、「浜松市“やらまいか”総合戦略」で以下の3つを基本目標に掲げ、それぞれの重点政策に取り組んでいる。

「基本目標Ⅰ 若者がチャレンジできるまち（雇用の創出）」

「基本目標Ⅱ 子育て世代を全力で応援するまち（子育て・教育の充実）」

「基本目標Ⅲ 持続可能で創造性あふれるまち（都市の魅力向上）」

また、将来にわたり持続可能な都市経営の実現をめざし、人口減少・少子高齢化などの社会構造の変化に対応した効率的・効果的な行財政運営をおこなうことを目的として、「浜松市行政経営計画」を策定し、現在は、平成27年度から平成30年度までの計画を推進している。市は、平成13年度から平成28年度の取り組みにより、約860億円の財政効果額があったとしている。

さらに、市が保有するすべてのハコモノ資産やインフラ資産の膨大な改修・更新経費が今後見込まれるため、「浜松市公共施設等総合管理計画」を策定し、公有財産の見直し、活用、処分などの取り組みを進めている。

(3) 諮問会議の基本認識

人口減少高齢化の一層の進行は、地域社会を変容させるとともに、持続的なサービス提供を困難とするおそれがある。

人口急減により、産業面では、就業者数の減による地域経済の縮小が、生活面では、無居住地区の発生過程で小売・飲食等の生活関連サービス産業の縮小・撤退による生活利便性の低下が懸念される。また、超高齢社会の進行により、社会保障費における現役世代の負担増が避けられない。

また、行政サービス面では、人口急減に比べて集落数はそれ程には減少せず、住民が点在して住み続けるとともに、超高齢社会では単独世帯が増加する見込みに加えて、医療、介護、教育、交通、災害対応等の分野で、対人サービスの重要性がますます高まることが予想される。このままでは、人口規模の縮小と人口の低密度化により、住民1人あたりの行政コストが増大することは明らかである。



将来を見据えて新たな対応や取り組みを進める上で、財源や人材等の経営資源そのものが限られている中、行財政運営の改革や見直しによる資源配分（職員の適正配置、財政措置など）の最適化が必要である。

諮問会議はこのような認識のもと、市長からの諮問に基づき、「都市政策」「中山間地域政策」「農業振興施策」「行政経営計画の進行管理の評価」について調査・審議し、次のとおり答申をおこなう。



Ⅲ－３ 各論

Ⅲ－３－１ 都市政策

(1) 市の政策の現状

浜松市の総人口は平成 20 年をピークに減少に転じ、平成 27 年実施の国勢調査結果(確報)によると、総人口は 787,980 人となった。「浜松市の将来推計人口」(平成 25 年 3 月推計)によれば、人口減少は今後も進み、平成 57 年には総人口が 664,406 人になると推計されている(表 1, P56)。

こうした中、浜松市は浜松市総合計画の基本計画(浜松市未来ビジョン第 1 次推進プラン)で示した「コンパクトでメリハリの効いたまちづくり」の考えに基づき、「浜松市都市計画マスタープラン」(平成 22 年度策定)に示した「拠点ネットワーク型都市構造」の構築をめざしている。そのために、現在「立地適正化計画」の策定を進めているところである。

「立地適正化計画」とは、国が平成 26 年に創設した立地適正化計画制度に基づき市町村が策定する計画である(図 1, P56)。都市機能や居住を都市の中心部に誘導し、コンパクトシティの形成を推進するとともに、これと連携した公共交通ネットワークの再構築を図ることをねらいとしている。なお、立地適正化計画の対象になるのは、市町村の都市計画区域¹である(都市計画区域外は立地適正化計画の対象とはならない)。

浜松市は立地適正化計画の策定に先立ち、平成 28 年 10 月に「浜松市立地適正化計画の基本方針」を定めた。基本方針では、30 年程度先(平成 57 年)を目標年次とし、めざすべき都市構造の実現に向けて施策を講じていくとしている。さらに基本方針では、めざすべき都市構造を 4 つの要素(居住・都市機能・産業・交通ネットワーク)から構成されるものとし、それぞれの要素について施策の指針を示している。その内容は次のとおりである。

ア) 居住

生活サービスや公共交通の維持のため、一定の人口密度を確保できるよう居住の集約を図る(居住誘導区域の設定)(表 2, P57)

イ) 都市機能

居住地や拠点の利便性や都市活力向上のため、都市機能の集約を図る(都市機能誘導区域の設定)(表 3, P57)

ウ) 産業

産業振興、交通利便性や防災の観点から、産業機能の適正な立地を支援し、計画的な秩序ある土地利用を図る

¹ 都市計画法の適用を受けるべき土地として指定する、一体の都市として総合的に整備、開発、保全する必要がある区域。



エ) 交通ネットワーク

利便性の高い公共交通サービスの維持と、今後の居住、都市機能、産業立地を踏まえたネットワークの形成を図る

つまり、浜松市では今後コンパクトシティ化を進めていくにあたり、市域を居住・都市機能・産業・交通ネットワークの各要素が重層的に重なったものとしてとらえ、要素間の関係を考慮しながら、市内に設定されるいくつかの拠点や区域にこれらの要素を誘導していくことを想定している。

立地適正化計画においては、市の市街化区域²内で都市機能を誘導する「都市機能誘導区域」と居住を誘導する「居住誘導区域」を設定することができる。これに併せて、立地適正化計画制度において利用可能な国の支援措置や税制措置などを用いて、都市機能や居住を誘導していくための具体的な誘導施策を構想することになっている。

現在、浜松市では立地適正化計画の検討作業を進めており、平成 30 年度中にはこれを策定・公表する予定である。また、都市計画マスタープランの 1 分野として、将来都市構造を支える交通ネットワークのあるべき姿と施策を示す「浜松市総合交通計画」についても、立地適正化計画との整合を図りながら、今後改訂する予定としている。

なお、立地適正化計画を推進する上では、市街化調整区域の土地利用のあり方も併せて検討する必要がある。市の市街化調整区域は、居住誘導区域にならないが、市街化調整区域には合併により大規模な既存集落が点在するとともに、これまで、同区域へ工場や住宅の立地を許容してきた経緯もあり、現在、人口の 3 分の 1 にあたる約 27 万人が居住している。こうした状況も踏まえ、市は、市街化調整区域の開発許可制度について、運用基準の見直しに向けた調査をおこなっている。

(2) 諮問会議の基本認識

以上でみた浜松市の都市政策の現状について、諮問会議の認識は次のとおりである。

① コンパクトシティ化について

人口の減少高齢化が今後急速に進行していくことを踏まえると、市民の利便性の維持・向上や、インフラ維持管理の合理化や行政サービス効率化を図るため、コンパクトシティ化を進めることは望ましい方向性である。

その一方で、これまでコンパクトシティ化をめざしてきた地方都市は多いものの、これに成功した都市は極めて少ない。コンパクトシティ化は欧米の都市を模範として始まったものであるが、都市のなりたちが大きく異なる日本において、欧米型のコンパクトシティをめざすことには、そもそも無理がある。

さらに、浜松市は国内でもコンパクトシティ化が特に難しい都市の 1 つと目される。例えば、浜松市は都市計画区域（中山間地域を含まない）の面積においても、市街化区域の面積においても全国有数の広さであり、12 市町村が合併して誕生したという経

² 既に市街地を形成している区域およびおおむね 10 年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域として、都市計画区域内に定める区域。



緯もあり、広大な市域に施設や人が分散している。つまり、もともとコンパクトとは対照的な性格の都市構造である。これに加えて交通面では、市内の自動車利用率が極めて高いのが特徴である（表4, P58）。車への依存度が高いため、商業施設や住居の郊外への立地を維持・促進することにつながっている。

以上から、浜松市がコンパクトシティ化をめざす事情は十分に理解できるものの、欧米や国内の他都市が採用してきたのと同様の手法によって、浜松市がコンパクトシティ化を実現することができるかは大いに疑問である。浜松市がコンパクトシティ化をめざしていくのであれば、少なくとも他市と比較しても格段にその難易度が高いことを認識した上で、他市のコンパクトシティ化の手法を模倣するのではなく、浜松に適したコンパクトシティ化のあり方や手法を検討する必要がある。

② 立地適正化計画について

国が立地適正化計画制度を創設したのは、地方都市のコンパクトシティ化を後押しするためである。したがって、浜松市がコンパクトシティ化をめざすにあたり、国の制度に基づき立地適正化計画を策定し、これによって都市機能や居住を集約していこうとする考え方は理解できる。

立地適正化計画を策定する意義は、市街化区域内に都市機能誘導区域と居住誘導区域を設定することができる点と、それらの区域に民間施設等を誘導するために、各種の特例措置や支援措置を利用できる点にある。都市機能誘導区域に各種の施設を誘導し、それに伴って都市機能誘導区域の周辺に居住を誘導していこうとするのが立地適正化計画のねらいである。ただし、施設や居住を特定の区域に強制的に集約することはできないため、各種の措置を講じることにより、施設や居住を「緩やかに」誘導していくことになる。

こうした立地適正化計画のねらいについて、2つの点で問題を指摘しておきたい。

第1に、区域を定めて施設を誘導するという手法は、従来のハコモノ（＝建築物）中心の地域活性化策と同様の発想に基づくものである。例えば、これまで各地で実施されてきた中心市街地活性化策においては、市の中心部にランドマーク施設を設置したり商店街を整備したりしたものの、（わずかな例外を除き）人の流れを取り戻すことはできていない。特定の区域に施設をまとめれば人が集まってくるという発想は、少なくとも日本の地方都市においては、ほとんど成功していない。

第2に、立地適正化計画はかなり長期の計画にならざるを得ないことである。立地適正化計画では、施設や居住を特定の区域に緩やかに誘導していくことから、数十年先の遠い将来を見据えた計画となりがちである。浜松市では、平成57年を目標年次として立地適正化計画を策定することが基本方針に示されている。このため浜松市では、約30年後の都市像と都市機能誘導区域や居住誘導区域を示して、施設や居住を誘導していくこととしている。

しかし、施設の移転や人の移住を強制することはできず、各種の誘導策を利用して緩やかに誘導していくため、基本的には事業者や個人の自由意志に委ねることになる。強力な誘導手段が想定されない中で、30年後という遠い将来の理想的な都市構造に向



けて施設や居住を誘導していくことは、かなり困難であると考えざるを得ない。

そもそも、現在のように社会が極めて速く変化する時代において、30年先の確固たる都市像を描くことができるかが疑問である。市が提示する30年後の都市像が高い現実性と合理性を備えていない限り、めざす方向に向けて施設や居住を誘導することは困難であろう。さらに、AI³や自動運転技術⁴が離陸期を迎えており、これらの技術の実用化と社会的応用の動向によっては、30年後の都市像が大きく異なるものになる可能性もある。

立地適正化計画には以上で述べたような問題があることから、浜松市がコンパクトシティ化を進めるにあたり、立地適正化計画に過度な期待を寄せることは禁物である。立地適正化計画の意義と限界を見極めた上で、これを戦略的に利用していくことが必要である。

(3) 主な論点

(2) で述べたように、浜松市がめざしているコンパクトシティ化とその手段としての立地適正化計画については、留意すべき問題が少なくない。他都市と同様のコンパクトシティ化や立地適正化計画の安易な利用は、浜松市の都市構造を望ましい方向に導かない可能性がある。

ただし、諮問会議はコンパクトシティ化の方向性や立地適正化計画の策定を一概に否定する立場ではない。地方都市が置かれた状況や浜松市が直面する課題を踏まえると、何らかの形でコンパクトシティ化をめざしていくことは必要であろう。また、コンパクトシティ化をめざしていくのであれば、これを実現するための手段として、立地適正化計画を利用することも有力な選択肢の1つとなる。

以上の認識に基づき、浜松市の都市政策について検討する際の主な論点を示す。

① 浜松に適したコンパクトシティ化のあり方

コンパクトシティ化に成功した地方都市がほとんど存在しないという実態と浜松市が「コンパクト」とは対照的な都市構造であるという現実に鑑み、浜松市に適したコンパクトシティ化のあり方について検討する必要がある。

コンパクトシティの定義や内容は確立しているわけではなく、さまざまなタイプのコンパクトシティがありうる。コンパクトシティといっても、文字通り小規模でさまざまな機能が集約された都市もあれば、規模が大きくても効率的に都市の要素が配置されている都市もある。コンパクトシティは「持続可能で効率的な都市」のあり方の別名でもあるので、文字通り「コンパクト」であることにあまりこだわり過ぎずに、浜松にとってふさわしいまちづくりの方向性を導くという視点が求められる。

なお、コンパクトシティ化や立地適正化計画を検討する際には、浜松市の市域が検

³ Artificial Intelligence の略語。知的な機械、特に、知的なコンピュータプログラムを作る科学と技術。

⁴ 自動車の運転操作を、人間の代わりにシステム（機械）がおこなうための技術。



討の対象となるものの、西の湖西市・豊橋市等や東の磐田市等との社会的・経済的関係性を視野に入れることも必要である。

② 立地適正化計画の位置づけと利用方法

国が立地適正化計画制度を創設したことから、浜松市がコンパクトシティ化を含むまちづくりを進めていく際に、立地適正化計画を利用することは検討されてもよい。ただし、立地適正化計画を策定するにあたっては、国が用意した立地適正化計画制度の枠組みに「合わせる」という姿勢は避けるべきである。立地適正化計画制度には、(必ずしも成功しているとは言えない) 従来の地域活性化策と同様の発想に基づいている面がある。国が示したメニューにしたがって立地適正化計画を策定するだけでは、有効な計画とはならない可能性が高い。浜松市がめざすまちづくりの方向性に向けて、立地適正化計画制度の意義と限界を見極めた上で、立地適正化計画をあくまで戦略的に「利用する」という姿勢で臨む必要がある。

なお、浜松市がいかなるまちづくりの方向性を志向しようとも、立地適正化計画だけでそれを実現することは不可能である。土地利用や市街地開発に係る計画との連携を図った上で、まちづくりを進めていく必要がある。

③ 立地適正化計画の策定方法

浜松市がめざすべきコンパクトシティ化の方向を明確化した上で、立地適正化計画を戦略的に「利用」していくべきであることを既に述べた。そうしたスタンスで立地適正化計画を策定する場合、以下の点に留意が必要である。

第1に、めざすべき都市像と目標年次の置き方についてである。立地適正化計画の基本方針では、平成57年を目標年次とすることとしている。このおよそ30年先について、浜松市の市街化区域の将来像をできるだけ具体的に描くことが必要であることは言うまでもない。

しかし、30年先の将来像をいくら明確に示したとしても、その間にさまざまな変化が生じうるため、その将来像がそのまま実現する可能性は低い。例えば、自動運転技術の発達は、都市の交通のあり方に影響を与えることがほぼ確実であり、今後の動向次第では、立地適正化計画が描く将来の都市像が大きく異なるものとなっても不思議ではない。

以上から、立地適正化計画を30年先における特定の都市像を実現するための「超長期」の計画にとらえるのではなく、(大局的にはその方向性をめざしながらも) もう少し近い将来について実現性の高い都市像をいくつか設定し、それらを達成しながら段階的にめざす都市像に近づくための計画とすることが望ましいと考えられる。

第2に、都市機能や居住を集約する区域の設定のあり方についてである。所管部門の説明では、市内の主要駅10か所程度を都市機能誘導拠点とし、併せてこれらをつなぐ公共交通ネットワークを再構築し、都市機能誘導拠点の周囲に居住を誘導していくとしている(図2, P58)。

ところが、現時点でもこれらの拠点には一定の都市機能が集積しており、今後どの



程度都市機能を追加的に集約することができるかは疑問である。そもそも、施設を拠点に配置することによってその地域を発展させようという手法は、地方都市においてはあまり成功していない。

また、市内に 10 か所の拠点を配置するとすれば、少なくともいくつかの拠点同士は、ある程度近接して配置されることになる。結果として、これらの拠点を含むかなり広いエリアに施設や居住が散らばることにもなりかねず、立地適正化計画に基づき施設や居住の誘導をめざしたとしても、現状とあまり違う姿にはならないことも予想される。

加えて、都市機能誘導拠点を核にして施設や居住の再配置を誘導していくためには、市民の交通の足が自家用車から公共交通に向けて、一定程度転換することが前提となる。でなければ、都市機能誘導拠点を公共交通ネットワークでつないだとしても、市民がその周辺に居住を移すことにはならない。だが、これまでの市内の交通利用状況を見る限り、自家用車から公共交通に転換する兆しは見られない。

以上で述べたように、現在想定されている都市機能誘導拠点の妥当性については疑問があり、さらに現在の都市機能の集積状況や交通の利用状況を踏まえると、今後これらの拠点を核として、都市機能や居住が想定したように集約されていくとは考えにくい。立地適正化計画で設定する都市機能誘導区域や居住誘導区域の設定については、現時点の想定を改めることも検討する必要があるのではないかと考えられる。

第 3 に、都市機能誘導区域や居住誘導区域に含まれない地域の扱いについてである。

1 つには、市街化区域でありながら、都市機能および居住誘導区域のいずれにも設定されない地域（非集約エリア）をどのように扱うかという問題がある。特に居住については、市街化区域である限り強い統制は困難である。

2 つには、市街化調整区域内の土地利用のあり方である。市街化調整区域は本来市街化を抑制すべき地域であるにもかかわらず、さまざまな事情からこれまで開発を進めてきた経緯がある。

立地適正化計画によって市街化区域内の各誘導区域へ集約を図っても、市街化調整区域の開発許可制度の運用基準が従来のものであれば、これまでの人口の流出状況から、計画の有効性が損なわれるおそれがある。したがって、立地適正化計画を推進する上で、どのような方向で見直すかが問題となる。

ただし、市街化調整区域には合併旧市町村の既存集落の区域と重なるものもあることから、こうした実態に対しては一定の配慮が必要である。



(4) 提言

浜松市の都市政策に関する基本認識および論点に基づき審議した結果、諮問会議は以下のとおり提言する。

【コンパクトシティ化について】

1. 浜松市に適したコンパクトシティ化のあり方を早期に導くこと

他市におけるコンパクトシティ化策が成功していないことや、浜松市の都市構造が「コンパクト」とは対照的であることに鑑み、浜松市に適したコンパクトシティのあり方を早急に検討し、これを明確に示すことが望ましい。

浜松に適したコンパクトシティとは、文字通り「コンパクト」であることではなく、都市機能が合理的に配置されており、利便性が高く効率的であるような都市像である。浜松の場合、理念上は別にして、現実的にコンパクトな都市構造をめざすのは難しい面があることから、「引き締まった都市構造で利便性の高いまち」がめざすべきコンパクトシティの都市像と言えるかもしれない。

なお、浜松市に適したコンパクトシティ化を検討するにあたっては、以下の点に留意する必要がある。

- ・特定の拠点に施設を配置してその拠点および周辺に人を集めるという手法は、あまり成功を収めていないことを認識する必要がある
- ・人為的に施設や人を集約していくのではなく、むしろ現在の施設の立地状況や人の流れの趨勢に基づく自然体の集約が現実的である
- ・自動運転技術の発展も視野に入れて、次世代交通を見通した都市のあり方を構想することが必要

上記の留意点に配慮した上で、浜松市がめざすコンパクトシティ化のあり方を早急に導くことを求めたい。

【立地適正化計画について】

2. 約30年後の市街化区域全域の明確な将来像を市民に提示し理解を得ること

市は平成30年度に立地適正化計画を公表するとしている。その内容は、主に市街化区域内に設定される都市機能・居住誘導区域の位置、拠点に集積される施設など限定的である。

立地適正化計画によって都市機能や居住のエリアを集約しようとするのであれば、浜松市がめざす将来の都市像を踏まえた上で、立地適正化計画の対象となる市街化区域全体の将来像を明確に示し、市民の理解を得ることが必要である。

立地適正化計画で示す市街化区域の将来像は、具体的であるだけでなく、現実的であり、かつ合理的なものである必要がある。さらに、市がその将来像の実現に本腰を



入れて取り組んでいくという姿勢を強く示さない限り、事業者や市民が都市機能誘導区域や居住誘導区域として設定された地域に誘導されていくことはないであろう。

3. 都市機能誘導区域として想定される拠点を有効性の観点から再検討すること

ところで、市では域内の主要駅を中心に10か所程度の都市機能誘導区域を設定し、その周辺に居住誘導区域を設けることを想定している。しかも、誘導する施設の違いから、都市機能誘導区域を広域サービス型・市域サービス型・地域サービス型・生活サービス型の4種類に分ける案が検討されている。

このように主要駅を中心にして拠点を設定する場合、現状で駅として一定の拠点性を備えている地区を追認するに留まり、これらの区域の拠点性を大幅に向上させることにはつながらないように思われる。また、広域サービス型・市域サービス型・地域サービス型・生活サービス型と拠点ごとに性格づけを変えたとしても、果たしてその目論見どおり施設や人が集まるかは疑問である。

都市機能誘導区域は、そこに各種の施設を誘導し、結果として人が集まることをめざすものであるから、現在想定されている拠点について、実際にそのような効果が得られる拠点であるかについて、改めて検討することが望ましい。また、現在は鉄道路線に沿って10か所程度の拠点が想定されているが、そのような方法とは別に、市街化区域を大まかにいくつかのエリアに区切り、各エリアにおいて拠点となる区域を設定する方法も考えられる。比較的少数の拠点に対象を絞ることにより、機能や利便性の向上がしやすくなり、より大きな効果が期待できるのではないかと考えられる。

4. 計画期間をおおむね10年単位に区切り、10年ごとに到達目標を設定すること

約30年後の市街化区域についていかに具体的、現実的、合理的な将来像を描いたとしても、期間中に社会面・経済面・技術面でさまざまな変化が起こりうるため、将来像がそのまま実現すると信じることは難しい。むしろ30年後には、さまざまな変化の結果として、当初描いた将来像が陳腐化している可能性が高い。

そこで、30年後の都市の将来像をめざしながらも、これを唯一の到達点として立地適正化計画を実施していくのではなく、30年間をいくつかの期間に区切り、段階的に計画を実施していくという方法も考えられる。

例えば、立地適正化計画は平成30年度に開始される予定なので、第Ⅰ期を平成30年度～39年度、第Ⅱ期を平成40年度～49年度、第Ⅲ期を平成50年度～57年度（終期が平成57年度であるのは、総合計画の終了年次に合わせるため）と3期に分けることにする。各期において現実的な到達目標を設定し、10年ごとにその目標の達成状況を確認しながら、計画の進捗状況を管理していく方が現実的である。

このように計画を段階的に実施していくことにより、より近い将来において現実的な目標を達成しながら、最終的にはめざす都市像に近づいていけるのではないかと考えられる。また、計画期間中に目標の達成に影響を与えるような大きな変化が発生した場合には、計画を随時見直すことも可能である。



5. 都市のコストや効率性に関する指標によって計画の進行管理をおこなうこと

立地適正化計画においては、各種の支援策や特例措置を利用することにより、施設や居住を緩やかに誘導していくという手法を取るため、実際に施設や居住が特定の区域に誘導されるかは、事業者や市民の判断に依存することになる。事業者や市民が計画の意図に沿った意思決定をおこなうとは限らず、さらには、それらの当事者の関与が及ばない偶然性に左右される場合もありうる。

立地適正化計画はこのような性格のものであることから、緻密に計画の進行管理をおこなおうとしても限界がある。立地適正化計画の進行管理においては、地区別の人口密度を指標として利用することが想定される。確かに、人口密度は人の集住状況を把握するのに適した指標であり、立地適正化計画の進行管理のために計測することが望ましい。だが、地区別に人口密度の推移を時系列で把握しても、計画のねらいに沿った一貫性のある変化を見いだすことは困難な可能性が高い。

浜松市におけるコンパクトシティ化が、都市の効率性や利便性を向上させることをめざすのであれば、立地適正化計画を実施した結果、地区別の指標がどのように変化しているのかに注目するだけでなく、都市を維持するためのコストが低減しているかや住民にとっての利便性が確保されているのかという全体的な観点で指標を設定することも必要である。

6. 関連する計画との整合を図り、関係部局が密接に連携して計画に取り組むこと

立地適正化計画は、浜松市がめざす都市像を実現するための手段の1つに過ぎない。図3（P59）に示すように、立地適正化計画の上位計画としては浜松市総合計画、国土利用計画浜松市計画、浜松市都市計画マスタープランがある他、土地利用や市街地開発など、所管の異なる多様な計画が立地適正化計画と関連している。

このうちとりわけ重要なのは浜松市都市計画マスタープランであり、市では平成32年度に新しいマスタープランを策定することとしている（立地適正化計画は浜松市都市計画マスタープランの一部として位置づけられている）。

立地適正化計画を策定するにあたっては、関連する計画と内容面の整合を十分に図り、立地適正化計画が他の計画と齟齬がなく、しかも他の計画も併せて一体的に取り組むことにより、計画に盛り込まれた施策が有効性を発揮するようにすることが必要である。そのためには、各計画を所管する部局同士の密接な連携が欠かせない。

7. 市街化調整区域内への居住誘導の開発・建築を抑制すること

立地適正化計画は市街化区域を対象とするものであるが、同計画の対象にならない市街化調整区域の土地利用や開発の動向は、立地適正化計画の有効性に影響を与える可能性がある。市街化調整区域ではこれまで無秩序な開発を許容してきたという経緯があるが、市街化区域で都市機能や居住の集約化を進めておきながら、市街化調整区域ではさらなる開発や建築を許容するのでは、都市計画の整合性を欠くことになる。

浜松市は、立地適正化計画策定に合わせて、市街化調整区域における開発許可制度の運用基準を見直すとしているが（平成30年度に見直し方針を策定し、平成31年度



に運用基準を改正する予定)、市街化調整区域における新たな開発や建築については、抑制する方向へ舵を切ることが望ましい。

ところで、市街化調整区域における集落制度の1つに市街地縁辺集落制度⁵がある。市街化区域近隣の市街化区域と同等状況にある集落に誰もが住宅を建築できる制度であり、市街化調整区域に人口を流出させてきたと言える。

市街化調整区域の開発許可制度の運用基準を見直す際には、市街地縁辺集落制度の廃止を含めた見直しを検討する必要がある。

なお、市街化調整区域内においても、市街化区域と同様に居住を集約していくという方向性も考えられるが、現実的には難しいであろう（居住集約のための方策を欠くことなどから）。市街化調整区域においては、新たな開発や建築を抑制しながら、合併旧市町村の既存集落など、既に形成されている地域コミュニティを維持することが当面の対応になると考えられる。

【その他】

8. 現在の施設立地や居住を尊重すること

浜松市が立地適正化計画を策定し、さらにその上位計画である都市計画マスタープランを改訂することにより、コンパクトシティ化を含む新しい都市構造の構築に向けて具体的な一歩を踏み出すことになる。この新しい都市政策の帰趨は、社会・経済の状況、政策の有効性、当事者（事業者、市民等）の意思決定、その他の要素の動向いかんであり、結果を見通すことは困難である。

市としては、めざす都市像を実現するために、施設や居住の誘導を図りたいところであるが、現状ではそのための強力な手段を欠いている。あくまで財政面や税制面等のインセンティブ⁶を提供することにより、事業者や市民の主体的な意思決定によって、施設や居住の集約化を緩やかに進めていくべきである。

したがって、コンパクトシティ化をめざす都市政策を採用したとしても、誘導区域以外の施設設置や居住が否定されるものではない。特に居住誘導区域への誘導の取り組みを実施するにあたっては、こうしたことに配慮する必要がある。また、居住誘導区域とそうでない区域（郊外）とでは、都市としての利便性（商業施設の集積、公共交通、行政サービス等）に多少の差が生じることはやむを得ないが、市街化区域において市民の生活環境を維持することは市の責務であるため、市はそのために必要な措置を講じるべきである。

なお、市街化調整区域については、大幅な人口増を伴う開発を抑制することを前提とし、現に居住する27万人の市民の利便性を引き続き維持し、生活環境と地域コミュニティが確保されなくてはならない。

⁵ 市街化区域近隣の市街化区域と同等状況にある集落の規制を緩和する制度。指定区域（赤区域）内で、幅4m以上の道路に接道する下水道接続可能な土地に、住宅が建てられる制度（建築主は不問）。

⁶ 目標を達成するための刺激、誘因。



9. 公共交通の利便性を確保すること

浜松市では、鉄道やバスの利用率は低水準に留まっているが、市がコンパクトシティ化や立地適正化計画を進めていく上で、公共交通ネットワークの維持は不可欠である（表5, P59）。施設や居住を拠点に集約していくためには、公共交通の利便性を維持・向上させ、自動車利用から公共交通利用へと転換する動きを作り出す必要がある。しかも、市民は長期的に居住環境が維持されるかどうかを慎重に判断するため、公共交通ネットワークは永続性のあることが担保される必要がある。現状程度の公共交通ネットワークを維持することができない場合には、市のコンパクトシティ化の目論見は画餅に帰すことになりかねない。

鉄道と路線バスを比較すると、鉄道の利用率は決して高くはないものの、利用者数は長期的に安定している。一方、路線バスの利用者は長らく減少の一途をたどっており、近年は下げ止まっているとはいえ、依然として低水準である。また、全国的な状況と同様に運転手不足が深刻となっており、事業の継続性が課題となるなど、将来にわたって安定的運行が確保されているとは言い難い。

路線バス利用を前提とする拠点および周辺への居住者を増加させるためには、鉄道と同様に、永続的な利便性を担保しなくてはならない。具体的には、拠点間ネットワークに資する路線の維持に対する民間事業者への支援、また事業者がおこなう運転手確保・育成などの取り組みへの支援（補助金等）が考えられる。さらに、今後予定される総合交通計画の見直しにあたり、市が民間事業者を適切に支援し、路線バスの利便性を担保するなどの方向性を明らかにしていくことも必要である。

なお、市街地に居住する高齢者の中には、買い物や通院等の外出において不便な状況に置かれている人も多数存在する。このような高齢者は今後ますます増加することが見込まれるため、コンパクトシティ化や立地適正化計画における公共交通ネットワークのあり方とは別に、市街地の交通弱者に配慮した公共交通の利便性を確保していくことが必要である。

ところで、急速に発達する自動運転技術は、公共交通に対して大きなインパクトを与える可能性がある。例えば、路線バスにおいて自動運転技術が実用化されれば、運転手不足を克服することができる上に、バス路線の収益面でも改善につながる可能性がある。新たなインフラ整備を必要としないことから、浜松市がめざすコンパクトシティ化に適している。

現時点では、自動運転技術の実用化時期は不明であるが、かなり近い将来にそれが実現する可能性が高い（例えば、経済産業省と国土交通省が設置した「自動走行ビジネス検討会」では、平成29年3月に「自動走行の実現に向けた取組方針」をまとめており、その中で事業用の自動走行については、2020年頃に一部地域におけるレベル4⁷を実現し、順次対象を拡大するとしている）。今後の実用化の動向を注視する必要がある。

⁷ レベル0（運転自動化なし）からレベル5（完全運転自動化）において、レベル4は「高度運転自動化」の段階。限定的な領域（地理・環境・交通状況・速度・時間など）において、システムが全ての運転操作を実施。



なお、次の中山間地域政策の項で述べるように、自動運転技術は浜松市の中山間地域政策に対しても、大きなメリットをもたらす可能性がある。つまり、自動運転技術は浜松市の都市政策と中山間地域政策において、重要な役割を果たす可能性がある。このことから、浜松市が地元の輸送事業者や自動車関連メーカー等と協力して、自動運転技術の実用化と応用に積極的に取り組むことも考えられる。実際に、市の外郭団体である（公財）浜松地域イノベーション推進機構は、平成30年4月に機構内に「次世代自動車センター」を設置し、自動運転などの産業の環境変化に対応するための支援を実施する予定となっている。

今後も都市政策と中山間地域政策の観点から、自動運転技術に対して市の積極的関与が期待される。



Ⅲ－３－２ 中山間地域政策

(1) 市の政策の現状

人口急減・超高齢社会が進行する浜松市の中山間地域⁸では、約3万3千人の市民が生活を送っている。過疎化・高齢化が進む中でも、住民たちは主体的に集落機能や地域コミュニティ機能を維持し、さまざまな伝統文化を継承し、自然豊かな地域の環境を支えている。

しかし、同地域の人口は、平成17年から平成27年の10年間に8,551人(16.4%)⁹減少しており、人口の減少に歯止めはかかっている。浜松市は住民の生活環境確保のため、道路、交通、水道等の生活インフラ等の整備や、保健・医療・福祉等の行政サービスを提供しているが、人口の減少と低密度化の進行により、今後は公共交通や医療・福祉・商業などの生活関連サービス提供の継続が困難になることが懸念されている。

こうした状況に対して、浜松市においては、平成27年4月に「浜松市中山間地域振興計画(みんなでやらまいか宣言!)」をとりまとめ、中山間地域の課題解決に取り組んでいる。もともと各所管が個別に実施していた中山間地域に関する施策や事業を集約して中山間地域振興計画としたことから、浜松市ではこの計画を「理念型計画」として定めている。このため、同計画は、市民交流の推進(市内交流)、地域運営の仕組みづくり(地域コミュニティ機能の維持)、地域産業の活性化(雇用創出)、地域の魅力づくり(観光開発)、生活環境の確保(定住維持)の5つの重点方針を含む網羅的な内容となっている。中山間地域振興計画に基づく主な地域振興事業として、市内間交流事業、地区コミュニティ振興事業、移住施策、生活支援事業、中山間地域あらたな仕事づくり研究事業、中山間地域まちづくり事業などを実施している。

また、「浜松市総合交通計画」(平成22年～平成42年)では、中山間地域の公共交通のあるべき姿として、地域の実情に応じて、通院や買い物など日頃の生活の足を、バスなどの公共交通によって確保・維持することを示している。現状では、利用者減少等により民間の路線バスが退出した地域を、市が交通事業者に委託し運行する地域バスや、地域のNPO法人が運行する公共交通空白地有償運送(NPOタクシー)で支えている。

なお、中山間地域政策の総括機能は市民協働・地域政策課が担っており、関係部署との総合調整をおこなっている。

一方、国では中山間地域など集落が散在する地域において、商店や診療所、行政機関など日常生活に不可欠な施設・機能を歩いて動ける範囲に集め、周辺集落と交通や情報通信によるネットワークでつなぐ「小さな拠点¹⁰」の形成の推進を掲げている(図4、

⁸ 天竜区全域および北区引佐町北部地域(旧鎮玉村・旧伊平村地域)。面積は1,022.81k㎡(市域の3分の2・65.6%)、人口は33,045人(全体の4.1%)、高齢化率は42.45%(全市26.51%)。【住民基本台帳H29.4.1】

⁹ 平成17年・平成27年国勢調査の比較。

¹⁰ 市街化区域を除く、中山間地域等において、地域住民の生活に必要な生活サービス機能(医療・介護・福祉、買い物、公共交通、物流、燃料供給、教育等)やコミュニティ機能を維持・確保するため、旧町村の区域や小学校区等の集落生活圏において、生活サービス機能や地域活動の拠点施設が一定程度集積・確保している施設や場所・地区・エリア。



P60)。この小さな拠点では、地域住民が主体となった集落生活圏の将来像の合意形成、持続的な取り組み体制の確立（「地域運営組織¹¹」の形成）、生活サービスの維持・確保、地域の収入の確保のためのコミュニティビジネスの実施といった取り組みを進めるとしている。本市では現在3団体の地域運営組織が活動している¹²。

また、人口減少高齢化が特に顕著な過疎地等の地域力の維持・強化を図る人材確保の全国的取り組みとして「地域おこし協力隊¹³」制度（総務省所管）が設けられている。本市でも、この制度を活用した「山里いきいき応援隊」を平成25年度に創設し、平成28年度までに20代から40代までの計17人を委嘱し、そのうち、任期を終えた6人全員が中山間地域に定住している。

（２）諮問会議の基本認識

以上でみた浜松市の中山間地域政策の現状について、諮問会議の認識は次のとおりである。

① 中山間地域の住民の生活環境の維持の必要性について

浜松市は12市町村の合併の結果、広大な中山間地域を擁することになった。「中山間地域は浜松の宝」（中山間地域振興計画）であり、そこで暮らす住民はそれぞれの経緯や事情に応じて、中山間地域での生活を選択している。

中山間地域は条件不利地域とみなされる場合が多いが、そこに住む人を切り捨てることは許されない。中山間地域の住民が将来にわたり住み続けられる生活環境の維持と行政サービスの提供は、市の責務である。

一方で、市が中山間地域の住民の生活を支えながらも、住民が生活全般にわたり受動的にならないように配慮することも必要である。

② 中山間地域の人口維持の可能性について

全国の中山間地域において、人口維持のための取り組みが進められている。成功例も伝えられており、毎年人口の1%を取り戻していけば、地域は消滅しないとの主張が注目されている。また最近では、コミュニティ機能の維持について、「関係人口」¹⁴に期待する論調も目立つようになっている。

こうした成功例や主張には参考になる点もあるが、全国のどの中山間地域において

¹¹ 地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域課題の解決に向けた取り組みを持続的に実践する組織。

¹² 市内の地域運営組織3団体：NPO法人夢未来くんま（天竜区熊）、NPO法人がんばらまいか佐久間（同区佐久間町）、NPO法人ほっと龍山（同区龍山町）

¹³ 都市地域から過疎地域等の条件不利地域に住民票を移動し、生活の拠点を移した者を、地方公共団体が「地域おこし協力隊員」として委嘱。隊員は、一定期間、地域に居住して、地域ブランドや地場産品の開発・販売・PR等の地域おこしの支援や、農林水産業への従事、住民の生活支援などの「地域協力活動」をおこないながら、その地域への定住・定着を図る取り組み。

¹⁴ 地域外に居住しながらも、特定の地域に対して想いを寄せ、地域や地域の人々と多様に関わる者。総務省「これからの移住・交流施策のあり方に関する検討会報告書」（H30.1月）より。



も適用可能とは限らない。少なくとも浜松市の中山間地域においては、人口減少と高齢化が引き続き急速に進んでいくと認識すべきである（表6，P60）。

例えば、浜松市の移住促進施策によって、平成22年度から28年度までの7年間に93人の移住者があったが、ほぼ同じ期間（平成22年から27年度までの6年間）に中山間地域の人口は約4千2百人減少¹⁵している。7年間で93人の移住実績は大きな成果であるが、中山間地域の人口維持という点では、不十分な数字である。

成功例として喧伝されるのは小さい町村や地区が多く、元々の人口が少ないために、移住者が発生したときの影響度が大きい。一方、浜松市の中山間地域は人口が少ないとはいえ、約3万3千人の住民が居住しており、しかも高齢化率（65歳以上人口の比率）が40%を超え、高齢者だけでも1万4千人になる。高齢者が多く出生率が低ければ、社会減¹⁶を抑えることができたとしても、自然減¹⁷が大きなマイナスになることは必然である。

こうしたことから、中山間地域の人口については、現状を維持または将来的に安定化できるといったような楽観的な見通しを持つことは禁物である。各種の取り組みにもかかわらず、中山間地域の人口はかなり速いスピードで減少していくことを覚悟しておかなければならない。

③ 中山間地域政策の体系について

浜松市の中山間地域政策は、浜松市中山間地域振興計画にほぼ網羅されている（同計画で詳しく触れられていない中山間地域の公共交通に関しては、浜松市総合交通計画の中で示されている）。

先に述べたように、中山間地域振興計画に盛り込まれている政策体系は網羅的であり、市内交流・地域コミュニティ機能の維持・雇用創出・観光開発・定住維持のいずれもめざしたフルセットの内容になっている。これについては、市が多様な取り組みに積極的に取り組んでいると評価することもできる反面、中山間地域政策の理念や方向性が明確に定まっておらず、全方向的（あるいは総花的）な政策体系になっていると言えなくもない。

開始して間もない施策や事業もあるが、これまでの市の取り組みにもかかわらず、人口減少や高齢化には歯止めがかかっていない。網羅的に施策を実施しているものの、取留めもなく資源をばら撒くだけで、実施した施策が十分な有効性を発揮しているとは判断しがたい。

なお、中山間地域政策の体系が網羅的であることは、部門を超えた横の連携が不十分であることを示唆している。同じ中山間地域の課題に取り組みながら、部門間で協力しようとする意識が希薄であるため、各部門が個別に施策や事業を提案した結果、網羅的な政策体系になったと推察される。浜松市の中山間地域政策は、網羅的であるという点では総合的な対策が実施されているように映るが、部門間で連携して、総合

¹⁵ 平成22年・平成27年国勢調査の比較。

¹⁶ 地域への転出者数が転入者数を上回ることによる人口の減少。

¹⁷ 地域での死亡者数が出生者数を上回ることによる人口の減少。



的な視点で中山間地域の課題解決に取り組むという面では弱いように思われる。

(3) 主な論点

浜松市では、網羅的に中山間地域政策に取り組んでいるものの、中山間地域の抱える課題に対して有効な対策になっていないのではないかと考えられる。そこで、現在の政策体系をどのように組み直すかが問題となる。また、中山間地域政策に関する部門間の連携が弱いことなど、体制面の問題も浮かび上がっている。こうした認識に基づき、浜松市の中山間地域政策について、主な論点を示す。

① 中山間地域政策の基本的な理念や方向性

現在の中山間地域政策は、網羅的である反面、政策の理念や方向性が定まっておらず、結果的に有効な政策体系になっていない。現状では、市内交流・地域コミュニティ機能の維持・雇用創出・観光開発・定住維持を全方向的にめざしているが、これらを全て実現することは不可能である。

そこで、中山間地域の理念や方向性を定めた上で、重点的に取り組む課題を絞り込む必要がある。中山間地域が抱える課題はさまざまであるが、最も優先されるべきは、現在の住民の生活環境を維持することである。住民が生活面で安心して暮らすことができなければ、他地域に移住する者が後を絶たず、コミュニティ機能を維持することが困難になることはもとより、雇用を創出することや他地域からの移住者を増やすことは期待できない。

したがって、現在中山間地域で生活する住民の生活基盤を支えることが最優先されるべきであり、これをどのような方法で実現するかを検討する必要がある。ただし、市が責任を持って中山間地域住民の生活環境の維持に努めるものの、地域住民の主体性を削ぐことがないよう配慮する必要がある。市が責任を負うことができるのは、あくまで基本的な生活基盤についてである。地域において基礎的な水準を超えて利便性を求める場合や、地域で独自の地域おこし活動に取り組む場合には、地域運営組織等が中心になって、それらの取り組みに主体的に取り組むことが望ましい。

② 中山間地域政策の実施体制のあり方

現状の中山間地域政策は、本庁では市民協働・地域政策課が総括機能を担っており、関係部署との総合調整にあたっている。また中山間地域の大半を所管する天竜区役所においては、区振興課が地域振興施策を直接的に実施している。

しかし、本庁では関係部局の横の連携が希薄であり、市民協働・地域政策課も積極的に総合調整機能を発揮しているようには見えない。また、本庁の関係部局と天竜区役所（振興課）の役割分担については、本庁組織が企画立案し、区振興課が実施するなど、両者が併存して中山間地域政策にあたることは、施策の効率性や有効性を阻害する面があるのではないかと懸念される。要するに、本庁組織では縦割りの傾向が強く、これに加えて本庁組織と区組織の二重構造となっていることが問題視される。中山間地域政策の所管体制を整理することが必要と考えられる。



一方、中山間地域の現場におけるコミュニティ支援体制としては、天竜区役所にエリアマネージャー¹⁸が配置されており、さらに第1種協働センターに若手のコミュニティ担当職員が複数名ずつ配置されている（第1種協働センターは中山間地域に5か所設置）。この体制は平成29年5月から開始されたばかりであり、当面はその活動状況を注視する必要がある。ただし、前述したような中山間地域住民の生活環境の維持に優先的に取り組むのであれば、中山間地域の現場における体制をさらに強化する必要がある。

③ 浜松市の政策における中山間地域政策の位置づけ

中山間地域は、面積では浜松市の66%を占めているが、人口は約3万3千人であり、市全体の4.1%を占めるに過ぎない。このような中山間地域に対する振興策を市全体の政策の中でどのように位置づけるかを検討する必要がある。

これまでの中山間地域政策は、過疎法や山村振興法の対象地域であることに基づく地域振興策の側面と、大半の地域をカバーする天竜区役所による地域政策としての側面が混在してきた。その結果として、中山間地域政策が一貫性を欠くとともに、中山間地域政策の全体像を把握することが困難になっている。

浜松市の中山間地域は広大であり、地域によって異なる歴史的背景や特徴を持つものの、直面する現状や抱える課題は類似しており、その意味での一体性や共通性が認められる。中山間地域に対しては、都市部とは異なる理念・手法により、総合的・一体的に施策を推進していくことが必要だと考えられる。

（4）提言

浜松市の中山間地域政策に関する基本認識および論点に基づき審議した結果、諮問会議は以下のとおり提言する。

【生活環境の確保】

1. 中山間地域住民の暮らしと福祉を支えることを重点取り組みに位置づけること

これまで浜松市は中山間地域に対して多様な施策を実施してきたが、人口の減少や高齢化には歯止めがかかっておらず、地域コミュニティ機能の確保、雇用確保、生活環境の確保等の面においても、大きな成果を挙げているとは言えない。今後もさまざまなタイプの政策を実施していくこと自体は否定されるものではないが、特定の政策課題に対して重点的に取り組みを実施するように改めることが必要である。

中山間地域がさまざまな課題を抱える中で、浜松市は行政サービスの提供を総合的に担う基礎自治体として、まずは地域住民の暮らしと福祉を支えることを最重要の取り組みとして掲げるべきである。つまり、現在の住民が引き続き安心して地元で生活

¹⁸ 各行政区で組織的なコミュニティ支援の中核として区内のコミュニティ職員を総括。区役所のコミュニティ振興を所管するグループの副主幹以上の職員が担当。



を送ることができるよう、基本的な行政サービスを提供することや、交通、医療、福祉等の生活の基盤となる機能を確保することに努める必要がある。雇用の場の確保、地域運営組織の支援、移住者の獲得等も重要な政策課題であることに変わりはないが、現在の住民が安心して定住を続けることができる条件が整わない限り、こうした課題の解決につながることはない。

2. 住民窓口・保健・医療・福祉等の行政サービスをワンストップで提供する「小さな拠点」を配置すること

中山間地域では、天竜区役所と出先機関である各地の協働センター（第1種、第2種）、ふれあいセンター、市民サービスセンター等で住民窓口・保健・医療・福祉等の行政サービスを提供している。出先機関では既にさまざまな行政サービスが提供されており、ワンストップサービスに近い体制は整備されている。

しかし、出先機関によっては取り扱っていない業務もあることから、中山間地域の出先機関においては、できる限り1か所で全ての行政サービスが一体的に提供されるよう、ワンストップサービス化を徹底していくことが望ましい。これは、国が全国で推進している「小さな拠点」の形成とも合致するものである。

さらに、ワンストップサービスの拠点ができるだけ住民の身近に配置されるようにするために、最も小単位の拠点は、各第1種協働センター管内のおおむね旧小学校区（または旧中学校区）内の基幹的集落に配置することを目安とする。この場合、ふれあいセンターなど10か所程度がその対象と考えられる。

なお、こうした拠点は、周辺の集落に住み続ける地域住民が、役所関係の用足しのために訪れる場所である。重要なことは、拠点から少し離れた場所に暮らしている住民が、その拠点に向くための交通の便が確保されていることである。拠点を配置する際や中山間地域の公共交通を検討するにあたっては、この点を考慮する必要がある。また、施設等の集約が困難な地域には、ICT¹⁹を活用したサービス提供も視野に入れる必要がある。

【中山間地域政策の実施体制】

3. 中山間地域政策の総括機能の移管

本庁組織において中山間地域政策の関係部局の横の連携体制が弱いことや、本庁組織と天竜区振興課との二重構造の問題が浮かび上がってきた。今後の中山間地域政策を有効に展開していくためには、本庁および区役所の実施体制を見直す必要がある。

現在、本庁組織の市民協働・地域政策課が中山間地域政策の総括機能を担っているが、その機能をより実効性のあるものにするため、天竜区役所組織である区振興課を

¹⁹ Information and Communication Technology の略語。インターネットなど情報・通信に関する技術の総称。



機能強化して「(仮称) 中山間地域振興課」とし、総括機能を市民協働・地域政策課から中山間地域振興課に移管することを提案する。この体制見直しにより、関係部署との総合調整機能を有する天竜区長²⁰の指揮・監督のもと、施策の立案および実行を一体的かつ、より地域に寄り添っておこなうことができる体制を構築する。

なお、本提案に関して以下のことに留意すべきである。

天竜区長は、中山間地域の大半を占める天竜区における市政の代表者であり、区における事務事業について総合調整機能を担っている。天竜区長が天竜区を対象とする施策の決定や執行において指導的な立場にあることは言うまでもないが、本提案が実現することになれば、単に区政の代表者であるだけでなく、浜松市の重要政策である中山間地域政策の執行面の実質的な責任者としても位置づけられることになる。よって、中山間地域政策においては、本庁組織に対しても天竜区長が総合調整機能をいかに発揮することができるように配慮されたい。

4. 第1種協働センターの機能強化

第1種協働センターは各種の行政窓口機能を果たすほか、地域コミュニティを支援する機関としても位置づけられている。現在、各第1種協働センターには所長のほか複数名の若手職員がコミュニティ担当職員として配置されており、地域の相談窓口として、地域で取り組まれているさまざまな活動を把握し、状況に応じた支援活動を展開している。

今後は、地域住民とさらに一体化して施策展開を可能とすべく、第1種協働センターに配置されるコミュニティ担当職員の担当地域を、おおむね旧小学校区単位に分割して割り振り、各地域課題に対してよりきめ細かな対応をおこなうようにすることが望ましい。

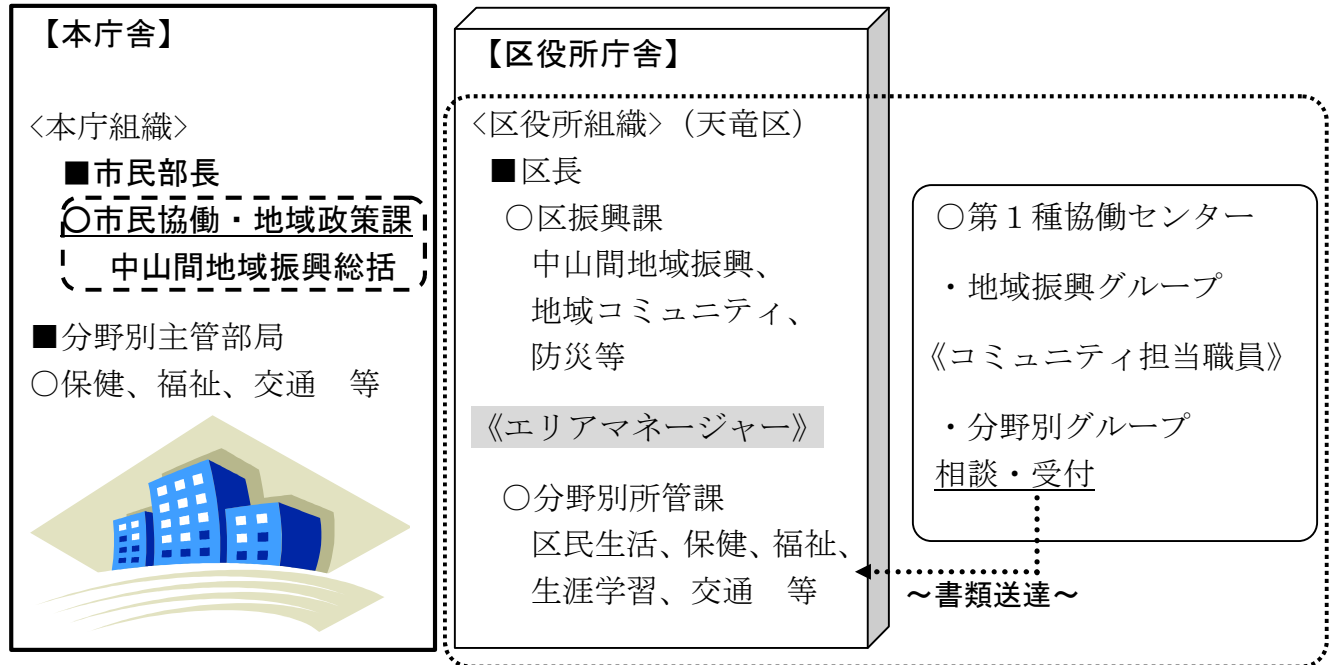
併せて、コミュニティ職員を総括するため、現在、行政区ごとに配置しているエリアマネージャーを、第1種協働センターごとに配置する。エリアマネージャーは、コミュニティ担当職員からの地域課題の情報を集約することに加え、配置される第1種協働センター内での具体的な活動の指示や、新たな事業化・予算化が必要な場合の区役所との調整をおこなうことになる。

また、現在天竜区に配置しているエリアマネージャー(1名)を、引佐町の該当地域を含めた中山間地域をまとめる「総括エリアマネージャー」とし、第1種協働センター間の情報共有機能を担うほか、各地域の活動事例を収集・整理し、中山間の各地域における活用に供する役割等を果たすようにすることを提案する。

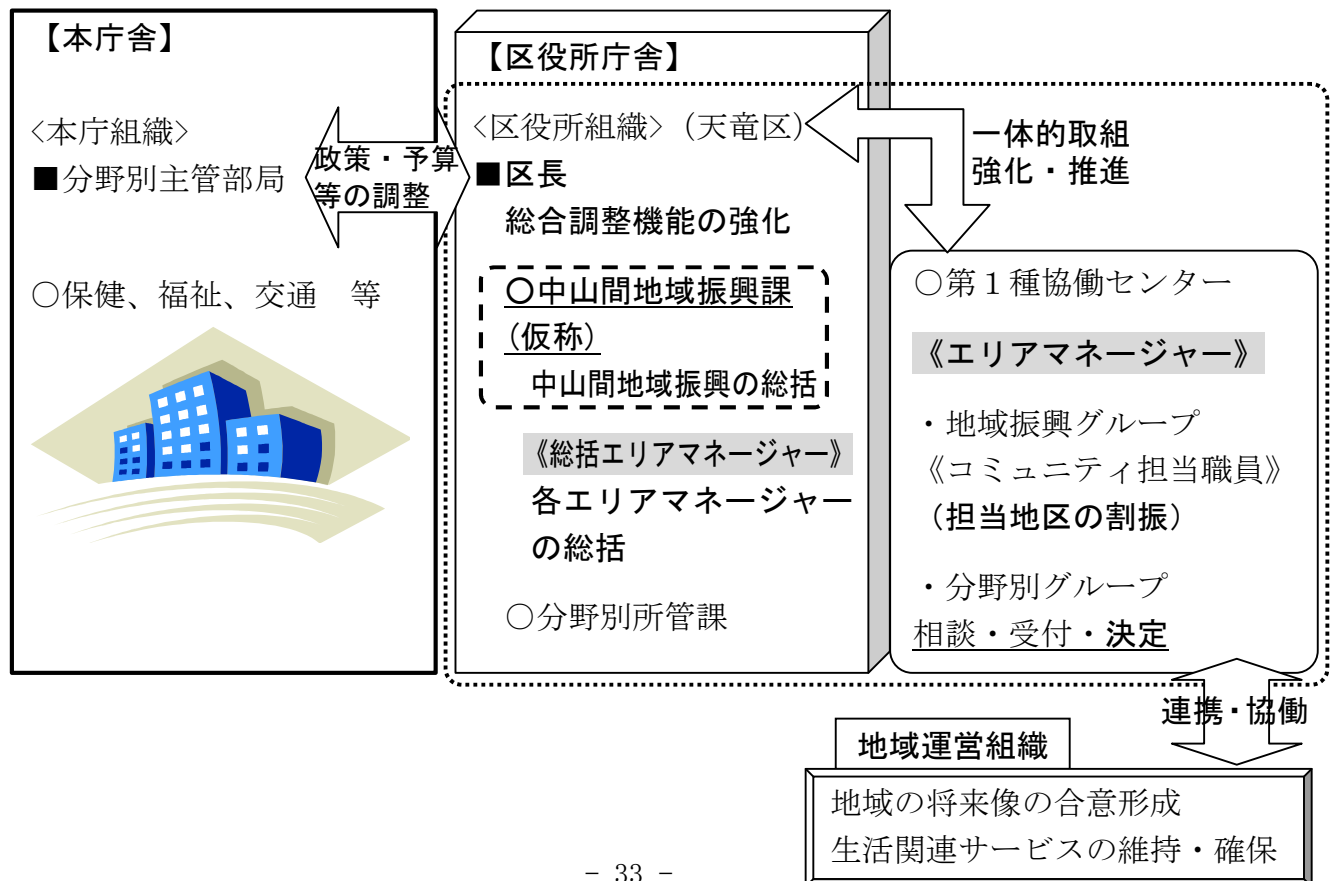
²⁰ 「浜松市区における総合行政の推進に関する規則」第5条「区長は、当該区における市政の代表者として、区における事務事業について必要な総合調整を行わなければならない。2 区長は、部等が分掌する区における事務事業について、当該部長等に対し、必要な措置の要請その他の調整を行うことができる。3 区長は、事業所等が分掌する区における事務事業について、当該事業所等の長に対し、助言、必要な措置の要請その他の調整を行うことができる。」

◆ 中山間地域経営の体制イメージ

現 行



見直し後 (見直し後の組織体制は現行の枠組みを基本としたもの)





5. 中山間地域政策に「中山間地域経営」の視点を導入すること

浜松市の中山間地域政策は、対象とする領域が広大であること、地域が抱える課題が多様であること等の点が他の政策分野とは大きく異なっている。これまで中山間地域政策を重点化することや政策の実施体制を大きく見直すことなどを提案したのも、こうした中山間地域政策の特性に基づくものである。これらに加えて、浜松市が中山間地域政策に取り組む際の視点や発想を転換することが必要である。

これまでは、関係部局がそれぞれ個別に施策や事業を立案・実施してきたため、部局間の連携が弱く、総合的な視点で施策や事業が展開されてきたとは言えない。また、部局ごとが個別に施策等を実施してきた結果、中山間地域政策として全体でどれぐらいのコストをかけており、どの程度の効果が得られたのかも把握することが困難になっている。「個別的・局所的」であったことが、これまでの中山間地域政策の特徴と言えるかもしれない。

厳しい状況下にある中山間地域に対し、浜松市は行政サービスの提供を総合的に担う基礎自治体として、関係部局、地域住民、地域運営組織等と適切に役割分担・連携し、地域固有の資源（ヒト、モノ、カネ）を循環させ、中山間地域が抱える課題の解決に取り組んでいかななくてはならない。そのためには、中山間地域を俯瞰し、総合的な視点や手法で政策を展開していく必要がある。中山間地域政策を「個別的・局所的」なものから、「総合的・全体的」なものへと転換していくということである。

こうした転換を実現するために「中山間地域経営」という視点の導入を提案したい。「経営」という用語が含まれるが、中山間地域を切り出して独立採算をめざすものではない。あくまで中山間地域を一体のものとしてとらえ、地域全体を維持・発展させていくために必要なことを検討し、実施することが中山間地域経営の基本的な考え方である。

独立採算をめざすものではないとはいえ、中山間地域政策の推進に投入した財源やかけたコスト、得られた成果等を把握・評価し、計画や事業の見直しにつなげていくことは、中山間地域経営の視点として重要である。さらに、これらの情報を公表することは、中山間地域がもたらす水源涵養などの恩恵を享受する、都市部住民の理解を得ることにもつながる。

【その他】

6. 地域運営組織への支援の継続・拡充

これからの中山間地域政策においては、住民の生活環境の確保に重点を置いて取り組んでいくべきであるが、こうした取り組みと並行して、各地域における地域運営組織に対する支援を継続することは重要である。

浜松市が責任を負うのは、あくまで基本的な生活環境の確保についてである。このため住民にとっては、通常の生活を送る上で最低限必要な行政サービスや生活機能は提供されるとしても、地域の置かれた状況によっては、住民にとって十分な利便性が確保されるとは限らない。特に交通面や商店等の生活関連サービスについては、行政



の力が十分に及びにくい面がある。

地域がこのような問題に直面するときに、NPO 法人等の地域運営組織は重要な役割を果たしてくれる存在である。既に市内の中山間地域では、いくつかの地域運営組織が活発な活動を展開しているが、いずれも資金面や人材面で課題を抱えている。こうしたことから、これまで取り組んできた地域運営組織の支援を継続するだけでなく、拡充させていくことが望ましい。

具体的には、第1種協働センターのコミュニティ担当職員が地域運営組織と連携して地域課題に密接に関わるとともに、地域運営組織の活動拠点や自己資金の確保につながる地域施設管理運営委託事業²¹等を通じた支援の枠組みを、中山間地域全体に展開していくことが望ましい。また将来的には、第1種協働センターでの窓口業務を請け負うなど、委託業務の範囲拡大に向けた検討も望まれる。

さらに、住民の日常生活に欠かせない食料品や燃料などを提供する生活関連サービスを維持し、併せて雇用の確保につなげるため、地域運営組織が、廃業した地域の商店等を「継業」²²し、それら複数の小規模な収益事業を集約する「範囲の経済」²³による雇用の確保を実現するよう、既存の中山間地域まちづくり事業²⁴を拡充するなどの支援をおこなうことも考えられる。

一方、核となる地域運営組織がない地域では、個々の課題に取り組む NPO 法人と旧町村単位で地域課題を話し合う組織とが、有機的に連携する枠組みづくりを支援することも必要である。

なお、地域運営組織の運営や活動については、あくまでこれに参加する地域住民の意思や主体性を尊重することが重要である。市が地域運営組織を行政機能の下請け機関としてとらえ、行政機能を次々に移管していくようなことがあれば、地域住民のやらされ感が募り、地域運営組織が長期的に安定して活動していくことが困難になる恐れがある。

7. 林業の振興

中山間地域では、安定的な雇用機会の提供につながるような産業が乏しく、過疎化や人口減少に拍車をかけている。浜松市では、個人の地域における起業や NPO 等による地域活性化事業を支援しているものの、現時点では採算の合うビジネスに発展した取り組みは見当たらない。

一方で、「三大人工美林」の1つを抱える浜松市の中山間地域は、豊富で良質な森林資源を有していることから、林業・木材産業が盛んな地域である。浜松市は、地元

²¹ 地域施設（H29 龍山森林文化会館）の管理運営を地域組織に委ねることにより、地域コミュニティ活動の活性化を促進し、地域事情に応じた課題解決の仕組みを構築する事業。

²² 事業・生業を、実子などの親族や従業員といった一般的な後継者ではなく、第三者が引き継ぐこと。

²³ 資源の多目的、異分野利用を進め、多様なサービス供給等をおこなうことで、事業全体でのコスト縮減を図る考え方。大規模に同一の製品を大量に作りコスト減を図る「規模の経済」の対になる概念。藤波匠『人口減が地方を強くする』（H29. 4月）より。

²⁴ 中山間地域内の NPO 法人等が、地域の振興や問題解決のためにおこなう事業に対し資金を交付。



森林組合等と連携して森林の FSC 認証²⁵取得を進めてきたほか、FSC 認証材と CLT²⁶の利活用を図る目的で浜松地域 FSC・CLT 利活用推進協議会²⁷を設立した。今後は、天竜材の需要拡大による新たな雇用の創出・確保をめざして、FSC 認証材の利用促進や新しい木材利用法である CLT の活用・普及において、市が主体的な役割を果たすことが期待される。

8. 公共交通の包括的な見直しと確保をおこなうこと

提言の 1 において、中山間地域住民の暮らしと福祉を支えることを重点取り組みと位置づけるべきことを主張した。中山間地域住民の暮らしを支えるという点において、公共交通の重要性は極めて高い。中山間地域住民にとって公共交通の利便性が確保されない限り、暮らしと福祉を支えることにはつながらないと言っても過言ではない。

公共交通の包括的な確保に向けては、新たな視点で現行事業の洗い出しや集約が必要である。公共交通によるアクセスを優先的に確保すべきなのは、先に提案したワンストップサービス拠点（「小さな拠点」）（提言 2）と主要集落の間の区間である。また区役所・協働センターなどのワンストップサービス拠点の間にバス便等が確保されていることが望ましい。

公共交通の具体的な確保策としては、既存の公共交通事業と通学バスなど他の行政施策や病院、福祉施設など民間事業者が運営する送迎バスとの連携、引佐地域バスで予定する宅配業者との「貨客混載」²⁸の試みの拡大などが想定される。いずれにしても、地域バスを含めた支線路線のあり方と併せて、包括的な運行体制の見直しが必要である。

なお、都市政策の項でも述べたように、自動運転技術は都市部だけでなく中山間地域においても大きなメリットをもたらすことが期待される。自動運転技術を利用した乗用車やバス等の路線運行が実用化されれば、中山間地域の交通問題が一気に解決に向かう可能性もある。ただし、都市部と比較すると、中山間地域における運行の方が難易度や危険度が高いことから、慎重な対応も必要である。

近年「道の駅」を拠点とした自動運転車両による公共交通の確保について、全国で社会実験がおこなわれており、浜松市は平成 29 年度に西区で自動運転の実証実験をおこなっている。今後もこのような取り組みを積極的に進めて結果を活用することや、地元の輸送事業者や自動車関連メーカー等と協力して、自動運転技術の実用化と応用に取り組むことなどを期待したい。

²⁵ ドイツに本部を置く森林管理協議会が、森林が適切に管理されているかを全世界統一基準に沿って審査・認証する制度。

²⁶ 直交集成板（Cross Laminated Timber）。板を繊維方向が直交するように重ねて接着したパネル。欧米では中高層建築物での壁や床の利用が進んでいる。日本での普及には、供給体制の整備や価格面など課題がある。

²⁷ 天竜材の地産地消による地域産業の活性化や地方創生、さらに都市の木質化による地球温暖化防止等を目的として平成 27 年 7 月に設立した官民連携組織。

²⁸ バス・タクシーが貨物を運搬したり、トラックが旅客を乗せたりすることを各事業者に認めることで、主に過疎地域での輸送サービスの維持を図るもの。



Ⅲ－３－３ 農業振興施策

（１）市の政策の現状

浜松市の第1次産業の就業率は4.0%（平成27年）であり、政令指定都市の中で最も高く、農業産出額（推計値）は510億円（平成27年）と全国の市町村中で最上位グループに属している。

本市内では、豊富な日照量や温暖な気候、天竜川流域の中山間地や平野部、三方原台地などさまざまな地形および土質を活かし、みかん、たまねぎ、花き、茶など多彩な農産物が生産されている。

浜松市は、この特色ある農業の振興を図るための指針として「浜松市農業振興基本計画（平成21年度～30年度）を策定し、担い手の育成・確保、農地と水の確保、豊かな産地の育成、農業と環境との共生、食の安全性とブランド化、農商工の連携、魅力ある都市と農山村交流の7つの基本方針と目標値を掲げ、各種事業に取り組んできた。

浜松市農業振興基本計画の中間年次の平成25年度には、基本方針に掲げた目標の達成状況を踏まえ、取り組みの評価と方向性を確認し、引き続き、担い手の育成、優良農地の確保、産業力の強化を重点的に進めるとともに、新たに6次産業化の推進、海外を視野に入れた販路開拓、農地中間管理機構²⁹による農地の集約化などを実施していくとした。

市がこれらの事業に取り組む一方で、本市農業就業者の減少と高齢化、さらに後継者不足が急速に進行している。農林業センサスによれば、農業就業人口³⁰（販売農家³¹）は平成22年から平成27年にかけて2,948人（20.3%）減少し、また65歳以上が64.0%を占め、後継者がいる農家は2,622戸（全体の43%）に留まっている。なお、減少傾向にある中で、40～44歳の就業人口や専業農家数³²では若干の増加が見られる。

今後、人口減少高齢化の進行による生産年齢人口の減少に伴い、平成52年の農業就業者数は、平成22年の30%以下の水準まで減少すると見込まれている³³。

農業就業者数の減少に伴い、耕作されない農地が増え、耕作放棄地³⁴の占める割合が拡大傾向にある。このため、これまで農業が果たしてきた国土保全機能をはじめとする多面的機能の維持が困難になる可能性がある。

一方で、規制緩和により農地利用が認められた企業の農業参入が進み、平成23年3月に17件（19.3ha）であった参入数および面積が、平成29年3月には56件（115.5ha）に増加し、農業の担い手の一角を占めつつある。

²⁹ 耕作者がいない農地の所有者などから農地を借り受け、経営規模拡大等をめざす農業者にまとめて貸し出す、農地の中間的受け皿を担う公的機関。静岡県では、静岡県農業振興公社が指定。

³⁰ 農業従事者のうち、調査期日前1年間に自営農業のみに従事した者、農業とそれ以外の仕事の両方に従事した者のうち自営農業が主の者の人口。

³¹ 経営耕地面積が30a以上又は調査期日前1年間における農産物販売金額が50万円以上の農家。

³² 農家世帯員の中に兼業従事者が1人もいない農家。

³³ 「浜松市“やらまいか”人口ビジョン」

³⁴ 以前耕作していた土地で、過去1年以上作物を作付け（栽培）せず、この数年の間に再び作付け（栽培）する意思のない土地。



(2) 諮問会議の基本認識

以上でみた浜松市の農業振興施策の現状について、諮問会議の認識は次のとおりである。

① 浜松市の農業の特徴について

浜松市の農業は、就業者の高齢化、担い手の確保難、離農の増加、耕作放棄地の増大等の課題を抱えている。ただし、これらは本市農業に特有の現象ではなく、全国の農業生産地域が共通に抱えている問題である。

一方、本市内では、恵まれた自然条件や立地を活かし、天竜区の茶やしいたけ、浜北区の柿や梨、北区のみかんや馬鈴薯、西区のたまねぎや花き、東・南区の米やセルリーなど、170品目を超える多彩な農産物が生産されている。

多品種の農作物を通年で生産していることは、市場の多様な需要に対応できるというメリットがある反面、一部の品目を除き、浜松産の農産物が市場シェアで上位を占めることが難しく、知名度や価格競争力において不利な面がある。単一作物での大規模経営化で、収益性を向上させることが難しい現状にある。

浜松市が農業に対して支援を実施するにあたっては、地域の農業の特徴を十分踏まえて、施策の立案と実施にあたる必要がある。

② 農業に対する政策的支援の必要性と取り組み方について

農業は浜松市の主要な産業の1つであり、雇用の場、食料供給、景観、観光資源、地域コミュニティ等の面で重要な役割を果たしている。持続可能な地域社会の形成の観点からも、農業に対する政策的支援は必要である。

農業振興施策においては、市が基本的な指針や方向性を定め、計画的に支援をおこなっていくことが必要である。ただし、農業には農業就業者、農業協同組合、流通事業者、国・県・市等さまざまな主体が関わっており、これらの主体間の関係性も複雑である。したがって農業の支援にあたっては、関係する機関・団体等の当事者としての主体性が十分に発揮される取り組みとなるよう、市は十分に配慮しなければならない。浜松市には、地域の農業を支援する役割が期待されるとともに、農業に関係する機関・団体と適切な連携や役割分担を図っていくことも求められる。

③ 農業振興施策の成果と内容について

浜松市は、浜松市農業振興基本計画に基づき、一連の振興施策を実施してきた。現行の基本計画の計画期間は平成21年度から平成30年度までの10年間であり、中間年度となる平成25年度に基本計画の進行状況の中間評価が実施された。

残念ながら、この中間評価では詳細な調査や分析が実施されたわけではなく、主要な成果指標の実績値を確認した程度に留まっている。中間評価では農業振興施策の業績を仔細に把握することは難しいものの、農業関係の統計を見る限り、農家数や就業人口の減少に歯止めはかかっておらず、農業産出額も減少傾向である。一方で、新規



就農者数や認定農業者³⁵数は実績を積み上げており、企業の農業参入件数も増加傾向である。こうした事実はあるものの、本市の農業の実態を全体的にみれば、農業振興施策が十分に成果を挙げているとは言い難い状況である。

農業は構造的な問題（特に就業人口面で）を抱えており、しかも農業就業者等の主体性が尊重されるべきであるため、市が主導権を発揮して有効な支援策を実施していくことは困難な面がある。とはいえ、市が実施している振興施策があまりに多岐にわたっており、施策全体の有効性が損なわれている面があるのではないかと懸念される。現行の農業振興施策のリストを精査した上で、有効性の高い施策や重点的に実施すべき施策を絞り込んでいくことも必要ではないかと考えられる。

（３）主な論点

本市の農業は多くの課題を抱えているが、農業就業者数の減少のように構造的な原因によるものであることから、対応が困難なものが多い。また、農業には農業就業者をはじめさまざまな機関・団体が関わっており、これらの関係者による主体的な取り組みを基本としながら、市が連携・役割分担をいかにしていくかという問題もある。一方、市は農業振興基本計画に基づき一連の振興施策を実施しているが、その内容が本市の農業の抱える課題に対応しているかという点においても検討が必要である。

以上の認識に基づき、浜松市の農業振興施策について、主な論点を示す。

① 浜松市の農業振興において重点的に取り組むべき課題

本市の農業は幾多の課題を抱えており、その中には本市特有の課題もあれば、国内の農業生産地に共通する課題もある。それぞれの課題について、農業関係者と市が連携・協力して取り組むことが望ましいが、いずれにしても、重点的に取り組むべき課題を明確に定め、優先的にその解決をめざすことも必要であろう。

本市の農業の実態としては、経営耕地面積 1 ha 未満が約 7 割を占めるなど小規模経営の農家が多く、他産業に比べて収入額も相対的に低く、産業としての基盤が脆弱となっている。農業経営の収益性が低く、農業就業者の収入が（他産業に比べて）低水準に留まっている限り、離農者を食い止めることや新規就農者を増やすことは困難である。なお、この点に関連して、現在、都市型産業において人手不足が深刻化しており、この事態は今後ますます悪化していくとみられることを考慮に入れておく必要がある。

浜松市では「儲かる農業の実現」をめざすとしているが、その方向性は適切である。その上で、「儲かる農業の実現」のために、現行の施策が適切であるか、個別の施策をどのように実施していくかといった点について検討する必要がある。

³⁵ 農業経営基盤強化促進法に基づき、市町村別に地域の実情に即して、効率かつ安定的な農業経営の目標等を内容とする基本構想を策定し、この目標をめざし農業経営改善計画書を作成し認定を受けた者。



② 農業振興において市に期待される役割

浜松市農業振興基本計画では、担い手の育成・確保、農地と水の確保、豊かな産地の育成、農業と環境との共生、食の安全性とブランド化、農商工の連携、魅力ある都市と農山村交流の7つの基本方針とそれらに基づく施策を掲げており、市は農業振興に関してフルセットのメニューで臨んでいる。農業振興策には、補助金等の支給、制度融資、農業生産基盤整備等、制度的に実施が不可欠なものも多く、施策の内容が多岐にわたるのはやむを得ない。

しかし、市がさまざまな施策を実施しているために、農業振興における市の役割がわかりづらくなっている面もある。施策によっては、基本的には農業関係者の主体的な取り組みに期待し、市の関与は限定的なものもあれば、農業関係者の取り組みだけでは課題の解決が困難であることから、市の積極的な取り組みが期待される施策もある。限られた資源の元で、より大きな成果を上げるためには、後者（市の積極的な取り組みが期待される施策）がどの施策であるかを明確に認識し、市がこれに注力していくことも必要である

こうした観点から、市が果たすべき役割と本市の農業が抱える課題とを勘案すると、市の積極的な関与が期待される施策分野としては、担い手の確保、農地の集約化や耕作放棄地の対策、農産物のブランド力向上等を挙げることができる。これらの分野では、農業関係者の取り組みだけでは十分な成果を上げることが困難であるか、あるいは、農業関係者だけでも対応は可能であるが、市が積極的に関与することにより、より大きな成果を上げることが期待される。

（４）提言

浜松市の農業振興施策に関する基本認識および論点に基づき審議した結果、諮問会議は以下のとおり提言する。

【儲かる農業の実現】

1. 「儲かる農業の実現」を浜松市の農業の最重要課題として位置づけること

浜松市の農業が幾多の課題を抱える中で、特に重要な課題は、農業経営の収益性を向上させることである。農業経営の収益性が改善しなければ、農業が抱える他の課題（担い手の確保や耕作放棄地の拡大抑制等）を解決することにはつながらない。

浜松市は既に「儲かる農業の実現」³⁶を今後の方向性として示しており、これは適切なものである。今後は「儲かる農業の実現」をキャッチフレーズに終わらせるのではなく、農業関係者と連携・協力して、これを本市農業の最重要課題として取り組んでいくことが望ましい。

³⁶ 諮問会議第2回審議会の市説明資料。



2. 農地の集約化を進めること

農業経営の収益性を高めるための1つの方法は、農業経営の規模を拡大することである。農林業センサス（平成27年）のデータによれば、浜松市において年間の農産物販売額が300万円未満の農業経営体が全体の約3分の2（67%）を占めており、農業だけで生計を立てることが困難な農家が多いことがわかる。

経営する農地の面積と収益は連動することから、農地の集約化による経営規模拡大をめざした取り組みが必要である。具体的には、県が設置した農地中間管理機構と連携し、農業委員および平成30年度から農業委員会に新たに置かれる農地利用最適化推進委員³⁷の協力を得て、地域の理解を高めて、農地の集約化を進めていく必要がある。

3. 企業参入や法人化の推進に積極的に取り組むこと

農業経営の規模を拡大するための別の方法として、農業経営体を組織化・法人化することがある。資本力のある企業が参入することや、複数の農家が集まって法人化することにより、より大きな規模での農業経営が可能となる。

近年の規制緩和で担い手の一角を占めつつある企業には、新規雇用就農や未利用農地の活用につながる可能性が期待されるため、今後も参入が進むよう、企業や地域へのさまざまな情報提供などをおこない、地域の理解も得た上で、より参入しやすい環境を整えることが必要である。

また、地域コミュニティ維持の観点から、農村地域で暮らしながら農業を続けられるよう、集落単位での農事組合法人³⁸設立など、農地所有適格法人化による経営規模の拡大へのはたらきかけを並行しておこなうことが必要である。

なお、家族経営から雇用型農業への移行に伴い、労務管理などの知識が経営規模に関わらず求められることが見込まれるため、農協などと協力して研修の場などを提供することが肝要である。

【浜松市に期待される役割】

4. 農業の担い手の確保に向けて、浜松市が積極的に関与すること

農業就業人口が平成22年から平成27年の5年間に2,948人減少しているのに対し、新規就農者は325人に留まるとともに、主要な担い手として増加をめざしている認定農業者数も、平成28年度の1,153経営体は10年前とほぼ同じ水準であり、担い手不足は深刻な状況にある。

本来、担い手の確保は農業経営者が対処すべき課題であるが、人口面や収益面の構造的要因が関係しているため、農業経営者の努力だけでは状況の改善が困難である。これまで市も取り組んできたところであるが、引き続き市の積極的な関与が期待され

³⁷ 農業委員会法改正により、平成30年度から新設。農業委員会から委嘱され、担い手の農地利用の集積・集約化、耕作放棄地の発生防止・解消等の地域における現場活動をおこなう。

³⁸ 農産物の生産・加工・販売など農業経営を共同でおこなう法人。



る。市が取り組むべき方策として、具体的に以下の3点を挙げる。

4-1. 就農希望者への総合的な支援体制の整備や大学生等への啓発活動などをおこなうこと

新規就農におけるハードルを下げるため、現行の給付金の支給による経済的支援に加えて、農協や農業経営塾³⁹卒塾者と連携・協力して、新規就農希望者に対する相談から就農までのトータルな支援体制を整備する。また、次世代の担い手の育成に向けて、高校生や大学生の進路・就職選択の適切な時期に、農業体験などにより具体的な就農希望につなげる啓発活動等をおこなう⁴⁰。

4-2. 第三者による継業支援などをおこない、認定農業者数の維持を進めること

高齢や後継者不在を理由に離農する認定農業者が保有する優良農地や農業技術などの貴重な経営資源が失われることを防ぐため、現行の農家子弟の親元就農への支援に加えて、縁故者以外の第三者の就農希望者等による継業を、農協や認定農業者協議会等の関係団体と連携・協力して支援をおこなう。

4-3. 農業従事者の確保に資する取り組みを進めること

平成 29 年度に開始した農業労働力確保モデル事業⁴¹により今後掘り起しを図る企業内人材や障害者など、多様な担い手による農業従事者を確保する裾野を広げるため、ICT等を活用した作業の省力化・標準化を、農協や先進農家と連携して推進する。

5. ブランド認証制度等を活用して、農産物のブランド力向上を進めること

農産物の高付加価値化につながるブランド力向上のため、平成 29 年 12 月に国に認定された「農泊 食文化海外発信地域」⁴²としての取り組みと連携して、みかんやチンゲンサイ、セルリーなど、全国的にも高い生産量を誇る本市の特色ある農産物について、機能性表示食品などの既存の認証制度に加え、国が積極的に支援し海外への広がりも期待される地理的表示保護制度（GI）⁴³等を積極的に活用する必要がある。

³⁹ 市内の意欲ある農業者を対象にした、経済界や農業界で活躍する実務家等による講座。

⁴⁰ 【参考事例】信州エクスターンシップ：農業分野などにおける若年層人材還流のため、主に低学年の大学生を対象におこなう短期就業体験プログラム。長野県では JA 長野県グループの協力を得て、農業体験も含めた短期の地域滞在型の就業体験を早期キャリア教育として実施している。

⁴¹ とびあ浜松農業協同組合・浜松商工会議所・市が連携し、とびあ浜松内に設立した労働力確保戦略センターにおいて、第2次・第3次産業の企業からの人材と農家が必要とする労働力をマッチングする取り組み。

⁴² 農泊地域の中から、特に食と文化によりインバウンド誘致を図る地域の取り組みを農林水産大臣が認定する制度。平成 29 年度現在、15 地域が認定。

⁴³ 地域で長年培われた伝統的な生産方法や気候・風土・土壌などの生産地の特性が、品質などの特性に結びついている製品の名称（地理的表示）を知的財産として登録し保護する制度。



【その他】

6. 次期「浜松市農業振興基本計画」で施策の重点化等に取り組むこと

現行の農業振興基本計画の計画期間が平成 30 年度で終了するため、次期計画の策定作業が進められている。現行の計画が策定されたのは平成 20 年度であり既に 10 年が経過しているため、この間の状況変化に応じて次期計画の内容を改訂する必要がある。

ただし、現行の計画を基本的に踏襲して、状況変化に対応する部分だけを修正するという部分的改訂ではなく、この間の変化とこれから予想される変化とを考慮した上で、かなり思い切って計画の内容を刷新することを期待したい。

現行の計画は内容が多岐にわたっているものの、市が積極的に関与する分野とそうでない分野の区別が明確でなく、農業振興において市がいかなる役割を果たしているのか明瞭ではない。また、先に「儲かる農業の実現」を最重要課題として挙げたが、現行の計画は、この方向性に関する内容が十分とは言えない。「儲かる農業の実現」が、農業が抱えるその他の課題の解決にもつながるという観点から、計画の組み立て方を大幅に見直すことが必要だと考える。

なお、次期計画を策定するにあたっては、現行計画の実施状況や目標達成度について、詳細に検証しておくことが必要である。次期計画の策定スケジュールを踏まえると、現行計画の検証に費やすことのできる期間はあまり長くはないが、次期計画をより有効なものとするためにも、その作業は不可欠である。



Ⅲ－３－４ 行政経営計画の進行管理の評価

(1) 市の政策の現状

浜松市長からの諮問を受けて、本諮問会議が平成 29 年度に調査審議をおこなった 4 つの審議事項のうち、本件「行政経営計画の進行管理の評価」は、他の 3 つの審議事項（都市政策・中山間地域政策・農業振興施策）とは位置づけがやや異なっている。

他の 3 つの審議事項については、それぞれの分野における浜松市の政策とその実施状況を把握し、意見を述べるのが期待されているのに対し、「行政経営計画の進行管理の評価」においては、市から「浜松市行政経営計画」の進行状況に関して報告を受けて、必要な意見を述べることになっている。つまり、他の 3 つの審議事項については、各分野の政策評価をおこなうのに対し、「行政経営計画の進行管理の評価」については、市が着実に同計画の内容を実施していくように所要の確認をおこなうことが、本審議会の役割と言える。

「浜松市行政経営計画」とは以下に説明するような計画である。行政経営計画は、人口減少高齢化などの社会構造の変化に対応し、市が効率的・効果的な行政運営をおこなうことを目的として策定された計画であり、市の行財政改革の指針と具体的な取り組み事項が示されている。第 1 次行政経営計画は平成 13 年度に策定されており、現行の計画（平成 27 年度～30 年度の 4 年が計画期間）は第 4 次計画にあたる。

市は行政経営計画により、限られた経営資源（ヒト・モノ・カネ）を有効活用し、併せて市民協働の推進と行政の役割の最適化を図るなど、既存事業の見直しを進め、市民の多様なニーズに柔軟かつ迅速に対応（市民の利便性向上に資する取組を推進）するとしている。最初の計画を策定した平成 13 年度から平成 28 年度までの取り組みにより、市はこれまでに 864.7 億円の財政的効果額を上げたとしている（表 7, P61）。

なお、諮問事項の 1 つである「行政経営計画の進行管理の評価」は、本諮問会議の前身である行政経営諮問会議（平成 26 年 9 月～平成 28 年 9 月）に対しても諮問されていた。行政経営諮問会議は、その最初の答申（平成 27 年 2 月 23 日）において、「次期行政経営計画には、現行政経営計画（平成 22 年度～26 年度）の重要取組項目である『区の再編』『総人件費の削減』『総市債残高の削減』『公有財産の最適化』『借地の解消』『外郭団体の経営健全化』は、必ず盛り込むこと」を求めたことから、これらの項目は「重要 6 項目」として、第 4 次行政経営計画にも継続して掲載されている⁴⁴。

計画では、市が行財政改革の取り組みについて進行管理と評価を「全庁的・体系的・具体的」におこなうことで、行政サービスの質を向上させ、将来にわたり持続可能な都市経営の実現をめざすとしている。

平成 29 年 8 月に公表された平成 28 年度評価結果によれば、17 件の取り組み事項のうち「計画よりも進んでいる」が 1 件（5.9%）、「計画通り進んでいる」が 16 件（94.1%）、

⁴⁴ 「行政区の再編に向けた検討【区制検討事業】」「総人件費の削減【人事管理運営経費】」「市民一人あたり市債残高の削減【財政管理運営経費】」「公有財産の適正な管理と総量縮減【資産経営推進事業】」「市が保有すべき借地の整理と解消【借地適正化事業】」「外郭団体の経営健全化【経営改革推進事業】」の 6 項目。



「計画よりも遅れている」が0件であり、全体的に順調に進捗しているとしている。

平成 29 年度は、取り組み事項が前年度から 1 件（「PFI 事業を活用した市営住宅の建設」）が追加され、18 件となった（表 8, P62）。平成 29 年 12 月に公表された平成 29 年度上半期の進捗状況報告によれば、「年度末実績を待たないと評価できない取り組みを除き、概ね予定どおり進んでいる」としている。市は、今後平成 29 年度末評価をおこない、次年度に向けた所要の見直しをおこない、更なる行財政改革の推進を図るとしている。

なお、現計画は平成 30 年度で終了する予定であるが、市では新たな計画の策定については今後の検討事項としており、明確な方針を示していない。だが、計画の有無にかかわらず、不断の行財政改革が必要との認識を市は示している。

（２）諮問会議の基本認識

以上でみた浜松市の行政経営計画の進行管理等の状況について、諮問会議の認識は次のとおりである。

① 行政経営計画の進行管理について

現行の行政経営計画は、平成 27 年度に「重要 6 項目」を含む 17 件の取り組み事項を含む内容で始まった。平成 29 年度は新しい項目が 1 件追加されており、状況の変化に応じて計画が柔軟に運用されている。

計画の進行管理は半期ごとに実施されており、諮問会議は、平成 28 年度評価結果と平成 29 年度上半期の進捗状況について報告を受けた。

計画の進捗状況は、平成 28 年度については「順調」、平成 29 年度も上半期時点で「概ね予定どおり」と市は報告している。利用可能な情報から判断する限り、市の進行管理に対する本諮問会議の評価は、基本的に同様の認識である。

ただし、市の自己評価についてやや不十分なものや、個別の取り組み事項の中には行動指標に目標未達のものがある。具体的には、市の自己評価がやや甘いと思われるのは「行政区の再編に向けた検討」であり、行動指標の実績値が目標未達のものには「総人件費の削減」である（この項目は、総人件費の目標を達成したものの、行動指標の 1 つである「時間外勤務」は目標を大幅に超過している）。

以上から、行政経営計画全体としては、順調に進捗していると評価できるものの、一部の項目においては留意が必要な状況である。

② 現行の行政経営計画の内容について

諮問会議の主な役割は、計画の進行管理を評価することであるが、その作業をおこなう中で、現計画の内容について気にかかる点がいくつか浮かび上がってきた。

第 1 に、計画に含まれる取り組み項目の性格についてである。現計画は 18 件の取り組み項目を含んでいるが、自治体の行財政改革の取り組み件数としてはかなり数が少ない。以前の行政経営計画では、かなり多数の取り組み項目を含んでいたが、それらが順次達成された結果、積み残しの課題となっていた項目のうち、特に重要なもの



が現計画に盛り込まれたと考えられる。このような計画の作り方は、十分に理解できるところである。

しかし、現計画の内容は、当初の計画の策定時の状況に基づいた取り組み項目が多数を占めるため、その後の社会経済環境の変化により、新たに市が取り組むべき事項が発生しているにもかかわらず、それらが計画に反映されていないのではないかと懸念される。

また、行財政改革の取り組みには、大掛かりな対応を必要とするものもあれば、現場における小規模な対応で済むものもある。現計画は、基本的に大掛かりな取り組み項目によって構成されているが、計画に含まれない小規模な行財政改革の取り組みが、庁内の各所において着実に実施されているのかどうか気がかかる場所である。計画に行財政改革の細かい取り組み項目を必ずしも盛り込む必要はないが、大掛かりなものも小規模なものも併せて、全庁的にさまざまな種類の行財政改革の取り組みが実施されることが望ましい。

以上から、行財政改革に対して、現在の行政経営計画を中心とする取り組みだけでは、十分とは言えない可能性がある。

第2に、行財政改革の内発化に関する内容が不十分であることである。現計画では「取り組みの内発化の促進」という視点を掲げ、そのために「職員が日常的・自発的に行財政改革の取り組みを発掘し提案する意識を誘発するために、職員の階層別に研修会などを開催し、行財政改革に関する取組の内発化を促します」とし、さらに「庁内の進行管理体制の強化を図り、各部課が内発的に行財政改革に取り組み、適切な進行管理ができるような組織体制の構築を目指します」としている。つまり、行財政改革の内発化を図ることが明確に謳われている。

しかし、これについては具体的な取り組み項目が設定されておらず、それゆえに、これまで目立った進捗状況も報告されていない。「取り組みの内発化」は、行財政改革において究極的にめざすべき方向であることから、それについての具体的な内容を欠く現行の計画は、不十分な面があると言える。市が今後行財政改革を進めていくにあたっては、「行財政改革の内発化」が強く意識されるべきである。

③ 今後の行財政改革の方向について

②で指摘した点と関連して、浜松市が今後どのような行財政改革をめざしていくのかが明確ではない。現在の計画は、内容が18項目に絞り込まれており、しかも大半が順調に進捗しているため、行財政改革の計画としての役割を終えつつある。とすれば、現計画の終了後に、市がどのような行財政改革をめざし、その方向を具体的にどのように実施していくのかということが問題になる。

ちなみに、次期行政経営計画の策定について、市は今後の検討事項としており、現時点では明確な方針を打ち出していない。想定される可能性としては、第5次行政経営計画を策定することである。だが、前述したように、現計画の内容は達成されつつあるため、次期計画を策定するとしても、現計画を微修正したものではあまり意味がない。次期計画を策定するとなれば、重要事項には継続的に取り組みつつ、時代の要



請に即して大幅に内容が異なるものにする必要があるであろう。

一方、行政経営計画を策定しなければ、行財政改革を進めることができないわけではない。計画は、あくまで行財政改革の手段であり、他の手段や手法によることもできる。

いずれにせよ、市が今後も行財政改革の旗印を降ろすことは考えにくい。今後の行財政改革のめざす方向性が問われることになるため、現計画の計画期間終了後の市の対応は、極めて重要と言える。

(3) 主な論点

全般的に行政経営計画の進捗状況は順調であるが、一部の項目は自己評価が甘かったり目標値が未達であったりするなど、気にかかる点もある。いずれにせよ、現計画は終了時期が近づいており、現計画の終了後の市の行財政改革の方向性や取り組み方をどうするかが極めて重要となる。

以上の認識に基づき、浜松市の行政経営計画の進行管理について、主な論点を示す。

① 行政経営計画の個別取り組み項目の課題

行政経営計画の進行管理の結果は全般的に順調であったが、「行政区の再編に向けた検討」と「総人件費の削減」の2項目については、留意が必要な点があった。

まず「行政区の再編に向けた検討」について、市は平成29年度上半期までの進捗状況を踏まえ、「これまでの行政区制度、サービス提供体制の検証・総括」を市民に周知し、「今後の住民自治、行政サービスのあり方」を取りまとめ、「新たな行政区、行政サービス提供体制(案)」(以下、本項において「案」)について現在議論を実施中とし、工程表どおりの進捗と評価している(表9, P61)。また、平成29年度下半期には、案を市民に提示するとしている。

今年度の目標は、平成29年度中に案を提示することであり、下半期に提示できれば達成となる。しかし工程表では、平成29年10月から案に対する意見聴取を実施するとしており、実質的には遅れているといわざるを得ない。また、時期が遅れた理由について、市から説得力のある説明は特になかった。

市が定める取り組みの目的は、「全市的な議論をおこなうことができるよう市民意識の醸成を図る」こととある。ちなみに、平成29年10～11月に各区で1回ずつ開催し、市が行政区再編について説明をおこなった「みんなでまちづくりトーク」の参加者数は合計694人であった。また、行政区再編について審議中の市議会行財政改革・大都市制度調査特別委員会の傍聴者数は、期間中数名(平成29年7月19日から平成30年2月7日までの6回で合計2名)に留まっている。行政区再編を特集した区政だよりは広く配布されているとしても、行政区再編について詳しい説明を聞いたり質問したりすることができる場に、多くの市民が積極的に参加しているわけではないようである。行政区再編の進行が遅れているだけでなく、市民意識の醸成が十分に図られていないのではないかと懸念される。

次に「総人件費の削減」について、市は平成28年度において成果指標である「総



人件費」の目標を達成したため、計画どおり進んでいると評価している。確かに、着実な職員定数の削減や給与水準の見直しにより、総人件費は目標値を下回る水準まで削減されている。

しかし、本項目において行動指標の1つとして設定されている「時間外勤務」は、平成28年度の目標値428,400時間に対して実績値は475,124時間であり、46,724時間の超過となり、目標未達となった。平成29年度の目標値は421,800時間となっており、達成のためには大幅削減につながる取り組みが求められる。

「総人件費の削減」は、もともとは歳出削減を目的として設定された項目であるが、国を挙げて働き方改革に取り組んでいることから、時間外勤務の削減は市職員の勤務環境の改善といった面でも必要性が高まっている。機械的な方法によって時間外勤務を削減することは困難であることから、目標を達成するための工夫が求められる。

② 市の今後の行財政改革の方向性

現計画の終了時期が近づいており、しかも多くの取り組み項目が順調に進んでいることから、浜松市が今後どのような行財政改革の方向性をめざしていくべきかについて、そろそろ検討する必要がある。

従来は、市町村合併の結果、自治体規模が大きくなったことを踏まえて、基本的には予算規模の縮小や歳出削減につながるような行財政改革を優先的に実施してきた。今後も人口減少高齢化のさらなる進行等により、財政面では引き続き逼迫化が予想されるため、こうした削減型の行財政改革に継続的に取り組んでいく必要がある。

その一方で、市民に対して必要な行政サービスを着実に提供するとともに、その質を向上させていくことも必要である。人員や財源は横這いしないし減少傾向で推移する可能性が高いことから、行政サービスの着実な提供と質の向上のためには、効率性や有効性の向上が不可欠となる。個々の職員の能力向上はもちろんのこと、組織としての行政サービスの提供体制や方法を抜本的に見直していく必要がある。

さらに、行財政改革の内発化を推進していくことも必要である。現在のように行政経営計画に基づいて行財政改革を進めていく場合、計画に盛り込まれた項目については着実な実施が期待できる反面、計画に盛り込まれていないものについては、主体的な取り組みが不十分となるおそれがある。市のあらゆる部門の現場において、職員が常に改革志向で自身の業務に取り組むような組織文化を定着させていくことが望ましい。

③ 現行の行政経営計画の終了後の対応

現計画が平成30年度で終了するため、その後市がいかなる方法で行財政改革に取り組んでいくかが問題になる。現時点で、市はこの点について具体的な方針を示していない。

想定される選択肢としては、a)行政経営計画を改訂すること、b)行政経営計画に依らない行財政改革の方法を導入すること、c)行政経営計画とその他の方法を併せて実施すること、の3つの可能性がある。



恐らく、行政経営計画（またはこれに代わる計画）を策定することは、今後も着実に行財政改革を進める上でメリットがある方法だと考えられる。ただし、計画を策定する場合でも、その内容は、現在の社会経済情勢を踏まえて、現行の行政経営計画とはかなり異なるものとなることが望ましいと考えられる。

一方、計画を策定する以外の方法としては、新しい評価制度を導入することが例として挙げられる。浜松市では長年にわたり評価制度を導入・運用してきたが、この間に制度が変遷を遂げており、現時点ではかなり簡便な制度に落ち着いている。評価制度を導入する場合には、目的を明確に設定した上で、その目的に合った制度を設計・導入することが必要である。いずれにしても、評価制度を導入する場合には、施策や事業を改善することを主目的とする行財政改革になる点には留意が必要である。

なお、市の課題である行政サービスの質を向上させることや行財政改革の内発化のためには、個々の職員の行財政改革に関する意識や能力を高める必要がある。そのためにも、人材育成の方法も改める必要がある。

（４）提言

浜松市の行政経営計画の進行管理に関する基本認識および論点に基づき審議した結果、諮問会議は以下のとおり提言する。

【行政経営計画の個別取り組み項目】

1. 行政区再編の決定を果たすため、市民理解を確実に得ること

市は平成30年2月に行政区の再編について、意見聴取のための案を平成29年度中に確定させると公表した。平成29年10月からおこなうとしていた案に対する意見聴取が、約半年間遅れることになる。その後は当初の工程表に従い、おおむね平成31年2月に「行政区再編の決定」をおこなうことをめざすとしている。

意見聴取期間が短縮されることになるが、十分な市民理解を得なければならないことには変わりはない。この期間中に市民への説明等の機会を積極的に設け、市民に対して丁寧に説明するとともに、市民からの質問や意見に対して真摯に対応することが必要である。

また工程表は、議会（特別委員会）での協議を重ねて了承されたものであり、遅れることがないように確実に進める必要がある。多くの市民に関わる重要な問題であるため、拙速に事を進めることは禁物であるが、いかなる決定になるにせよ、肝心の「行政区再編の決定」を先延ばしすることなく、着実に実行しなければならない。

なお、行政区再編が決定された場合には、その実行によって不利益を被る市民が出ないように、市は適切に対応する必要がある。

2. 時間外勤務を削減するための取り組みを強化すること

市は総人件費削減に向けた行動指標として、「職員定数」と「時間外勤務」を設定している。このうち職員定数は計画どおりに進んでいるが、時間外勤務は平成27、28



年度とも目標未達となっており、平成 29 年度は大幅な削減に向けた抜本的な取り組みが必要な状況である。成果指標である「総人件費」は目標を達成しているとはいえ、このような状況では、実質的に順調に進捗しているとは言えない。

しかし、役所の仕事の特性上、特定部門や特定時期において時間外勤務が多くなりやすいほか、職員の意欲や熱意が高いあまり、時間外勤務時間が増える場合もある。

その一方、国を挙げて働き方改革に取り組んでいる最中でもあり、さらに民間部門の人手不足が深刻化しているため、市役所が高残業体質で推移すれば、人材獲得面で不利な状況に置かれる可能性もある。

時間外勤務の削減は望ましいが、一朝一夕で解決できる問題ではない。まずは現状の実態を詳細に把握した上で、時間外勤務が多い原因を把握し、改善できるものについて地道に対応していくことが必要である。また、特定の部門や職員について、過大な時間外勤務が慢性化しているような場合には、健康上の問題に直結しかねないことから、直ちに対応することが必要である。

【市の今後の行財政改革の方向性】

3. 引き続き行財政基盤の維持・強化に向けて取り組むこと

市では、これまで第 1 次から第 4 次までの行政経営計画を通じて、健全な行財政運営と行財政基盤の維持・強化をめざして、さまざまな取り組みを進めてきた。その結果、市の財政状況は良好に保たれており、着実な政策の実施や行政サービスの提供につながっている。

しかし、今後も引き続き人口減少高齢化が急速に進行するため、税収の増加は期待することができず、一方、扶助費や公共施設（ハコモノ施設やインフラ）の改修・更新経費は、逆に増大傾向で推移する見込みである。このため、これまで市が取り組んできた削減型・緊縮財政型の行財政改革を引き続き強力に進めていく必要がある。

特に、総人件費の削減には目標水準を更新しながら継続的に取り組んでいくべきである。また、市債残高についても、必要な公共事業量は確保した上で、総市債残高や市民 1 人あたりの市債残高の削減を図っていくことが必要である。この他にも、事業の継続的な見直しを進めて無駄や重複を省いていくなど、市の行財政基盤の維持・強化に向けて全庁的に取り組んでいく必要がある。

4. 行財政改革の視点として「行政サービスの質の向上」を導入すること

今後も財政状況のさらなる逼迫化が予想されることから、引き続き削減型の行財政改革に取り組んでいく必要がある。だが、自治体の本来の目的は「住民の福祉の向上」であり、そのためには、歳出を削減してだけでなく、行政サービスを着実に提供し、さらにその質の向上を図ることが必要である。

「行政サービスの質の向上」の方法は、対象となる行政サービスによって異なる。行政サービスの提供方法を大きく変える（民営化等により）ことにより、行政サービスの質や効率性を向上させることができる場合があり、提供方法を大きく変えない場



合でも、職員の能力を向上させることや何らかの工夫をおこなうことにより、同様の効果を得られる場合もある。

行政サービスの質の向上は、市の行政サービス全般についてめざされるべきであるが、市民にとって重要性の高いサービスや、やむなく予算や人員を削減するサービスについては、特段の配慮をもって対応することが望ましい。

5. 行財政改革の内発化に向けて一層取り組むこと

市は、現計画策定時、前計画からの見直しの視点として、「取組の内発化の促進」を初めて示し、職員の日常的・自発的意識の誘発や、内発化に向けた組織体制の構築を掲げている。行財政改革の内発化は、市がめざすべき究極的な方向である。平成 29 年度末で、計画期間 4 年のうち 3 年が経過することになるが、この点について目立った進展や成果は報告されていない。

行財政改革の内発化に向けたこれまでの取り組みの実施状況や成果を検証した上で、その定着や強化に向けた具体的な方策を検討し、これに取り組んでいくことが必要である。

【現行の行政経営計画の終了後の対応】

6. 現行の行政経営計画の評価とこれまでの 4 次につながる計画の総括をおこなうこと

現計画は平成 30 年度に計画期間を終えるため、現計画の取り組み項目の実施状況や目標達成度等を詳細に評価する必要がある。現計画に盛り込まれているのは、「重要 6 項目」を含む厳選された項目であり、しかも以前の計画から引き継がれてきたものが多い。したがって、現計画の終了時には、多くの取り組み項目について、目標が達成されているか、あるいは、間もなくそうなる見込みであることが望ましい。

また、現計画が行政経営計画としては第 4 次にあたることを踏まえると、現計画の評価をおこなうだけでなく、第 1 次から第 4 次までの行政経営計画に基づく市の行財政改革に対する取り組みを全体的に検証し、総括しておく必要もある。

なお、諮問会議としても、これまでの行政経営計画に基づく市の行財政改革の取り組みについて、独自に検証する必要があると認識している。

7. 形式・内容を刷新した上で、新行政経営計画（仮称）を策定すること

1980 年代に国の号令により行革大綱を策定して以来、多くの自治体が大綱・プラン・計画等に基づき行財政改革に取り組んできた。こうした計画等に基づく行財政改革は、計画に盛り込まれた項目について着実な実施が期待できる反面、柔軟性に欠け、自由な発想に基づく行財政改革の取り組みを育みにくいという欠点もある。さらに、こうした計画に盛り込まれる取り組み項目は、通常は所管部門自身が提案することから、所管が取り組みやすい項目や無難な目標が含まれている可能性もある。

計画に基づく行財政改革には一長一短あるが、諮問会議としては、現計画を引き継ぐ新行政経営計画（仮称）を策定することを求めたい。その理由は、全庁を挙げて着



実に行財政改革に取り組む上で、計画を策定するのは有意義であることと、計画の策定を通じて、全庁的に行財政改革の課題や取り組み内容を検討する機会になることによる。浜松市では、まだ行財政改革をやり尽したとまでは言えないと考えられるので、少なくとももうしばらくの間は、計画に基づいて行財政改革を進める方が、着実な取り組みが保証されて望ましいと考えられる。

ただし、新行政経営計画は現計画を僅かに改訂したものであってはならない。現計画の内容は、以前の計画から引き継がれたものが多く、その大半の目標は達成に近づいている。また、時代の変化に伴って、新しい改革課題が発生している可能性もある。新行政経営計画を策定するにあたっては、現計画の形式や内容にこだわらずに、ゼロベースで計画を作り直すぐらいの姿勢で臨むべきである。

8. 計画に依らない行財政改革の取り組みを検討・実施すること

諮問会議としては、引き続き行政経営計画に替わる計画の策定が必要であると認識しているが、行財政改革は必ずしも行政経営計画等の計画に依るものだけとは限らない。重要なのは、どのような取り組みをいかに確実に進めるかであり、計画を策定すること以外にも、行財政改革に資する制度や仕組みの構築といった手法も考えられる。現計画の計画期間終了を見据え、市の今後の行財政改革の方向性とあり方を検討する必要がある。

なお、市が行財政改革に取り組んでいくことは、困難な課題や不測の事態に対して適切に対応することにつながる。ただし、先に提案したような計画の策定に基づく行財政改革は、あらかじめ設定した課題に対応するものであるため、不測の事態への対応能力を高めることにはあまりつながらない。これからの市の行財政改革においては、既に明らかになっている課題を解決してだけでなく、予期せぬ事態の発生や今後登場する新たな課題への対応能力の向上をめざしていくことも必要である。

そのためには、教育・研修等を充実・強化して、市職員の改革マインドや改革スキルを向上させていくことも検討すべきであろう。また、評価制度を導入・実施することは、質の高い政策情報を入手し、状況に応じた的確な政策判断や意思決定をおこなうことを可能にする。ただし、現在の市の評価制度である「政策・事業シート」は、そのような機能が弱いことから、これとは別の評価制度の導入を検討すべきである。

なお、諮問会議では、現行の行政経営計画の終了後の市の行財政改革の取り組みについて検討し、具体的な提言をおこなう予定である。



IV 答申の実行にあたって

本答申書では、浜松市都市経営諮問会議の発足後の最初の1年間における調査審議の結果を提言として示した。

諮問会議の委員は浜松市民の代表ではないが、市内に在住または在勤し、市の行政の現状について、それぞれの立場から経験している者である。また、各委員は異なる専門性や知見を持っているため、諮問会議の会合においては、多角的な視点による意見交換や審議をおこなうことが可能となった。

市の関係部局においては、本答申書の内容を重く受け止め、諮問会議が示した認識を理解するとともに、提言内容をできるだけ実行に移すように求めたい。ただし、本答申書においては、市の都市経営や行財政改革について、全てを語り尽くすことができていない。市は、本答申書で示された提言「だけ」に取り組むのではなく、諮問会議の認識や提言に込められた理念や精神を理解した上で、一層踏み込んだ取り組みを展開することを期待したい。

なお、本答申書は市長と市職員に向けて作成された文書であるが、一般市民、事業者、市議会議員等、市に関係する人たちにも目を通していただきたい。本答申書に示された内容は、市の行財政運営に関する1つの視座や解釈を提供している。本答申書の内容が、市の行財政運営に関して理解を深める上で、少しでも役に立てば幸いである。



V 参考資料

1 諮問会議の活動経過

会議名・開催日	審議事項
第1回事前検討会 平成29年7月6日 午後6時～9時 浜松市役所 本館5階 庁議室	1 行政経営計画の概要及び取組状況 2 総合計画・人口ビジョン・総合戦略の各概要、行政区の再編に向けた検討の取組状況 3 定員適正化計画の概要、総人件費削減の取組状況 4 中期財政計画の概要、市民一人あたり市債残高の削減の取組状況 5 公共施設等総合管理計画の概要、公有財産の適正な管理と総量縮減の取組状況
第2回事前検討会 平成29年8月10日 午前9時～正午 浜松市役所 本館8階 802会議室	1 中山間地域政策について (1) 中山間地域振興計画の概要及び地域の状況 (2) 中山間地域振興計画における現在の取組事業 (3) 中山間地域振興計画における新たな取組事業 (4) 中山間地域の公共交通の概要 (5) 中山間地域の公共施設の概要
第3回事前検討会 平成29年8月21日 午後1時30分 ～4時30分 浜松市役所 本館5階 庁議室	1 行政経営計画取組事項の平成28年度実績 2 都市政策について (1) 立地適正化計画について (2) 市街化調整区域内の土地利用の見通し (3) 公共交通ネットワーク再構築の取組
第1回審議会 平成29年9月22日 午後6時～9時 浜松市役所 本館8階 全員協議会室	1 行政経営計画について 2 都市政策について 3 中山間地域政策について
第4回事前検討会 平成29年10月16日 午後1時～3時30分 浜松市役所 本館5階 庁議室	1 平成29年度前期審議事項の議論の整理 2 平成29年度後期審議事項の説明



<p>第5回事前検討会 平成29年11月2日 午前9時～11時30分 浜松市役所 本館8階 802会議室</p>	<p>1 農業振興施策について (1) 農業の現況 (2) 農業施策の方向性</p>
<p>第6回事前検討会 平成29年11月20日 午後1時～3時30分 浜松市役所 本館5階 庁議室</p>	<p>1 行政経営計画について (1) 取組事項の平成29年度上半期評価 (2) 行政区の再編に向けた検討の進捗状況 2 平成29年度後期審議事項の議論の整理</p>
<p>第2回審議会 平成29年12月19日 午前9時～11時30分 浜松市役所 本館8階 全員協議会室</p>	<p>1 農業振興施策について 2 行政経営計画について</p>
<p>第7回事前検討会 平成30年1月15日 午前9時～11時 浜松市役所 本館5階 庁議室</p>	<p>1 平成29年度答申骨子の方向性について</p>
<p>第3回審議会 平成30年3月2日 午後5時～6時 浜松市役所 本館8階 全員協議会室</p>	<p>1 答申書の提出</p>

※「審議会」：答申に向けた審議を実施（原則公開）

「事前検討会」：審議会に向けた調査研究等を実施（非公開）

2 本書における参考資料

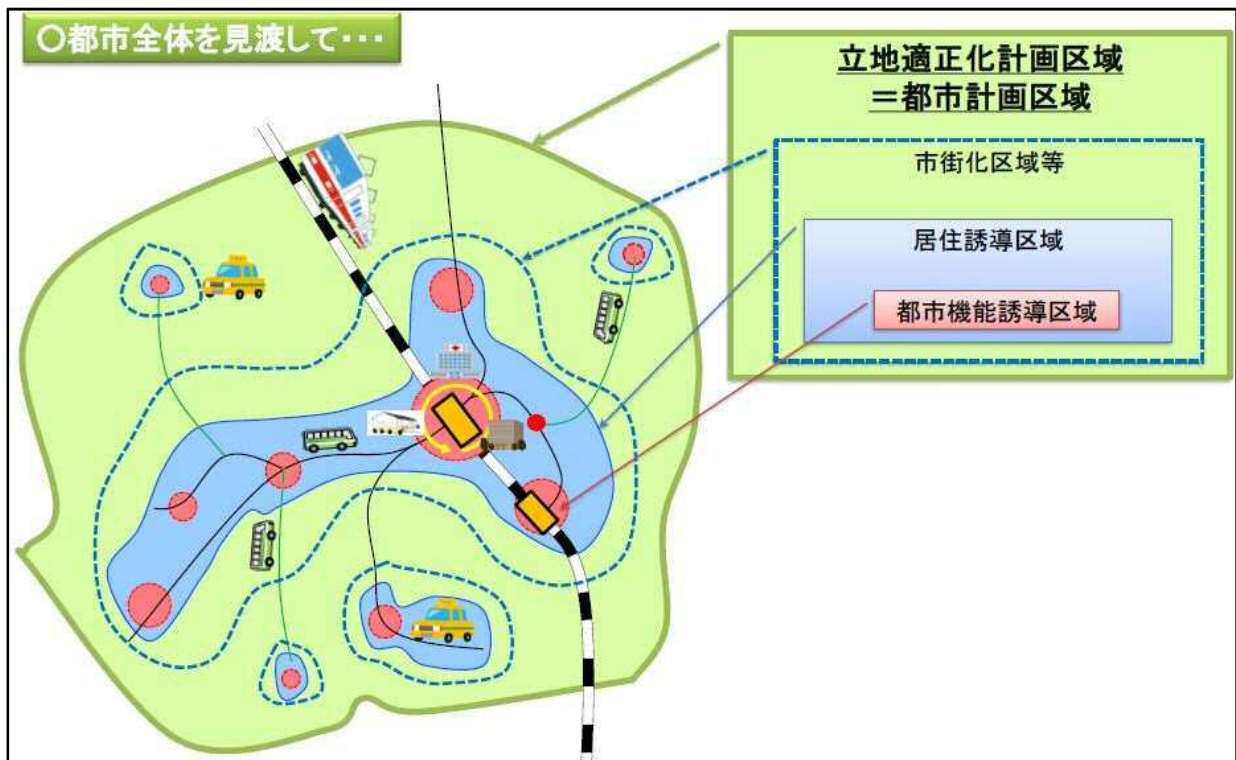
(表 1) 浜松市の将来推計人口

(単位：人)

区分	平成22年	平成27年	平成32年	平成37年	平成42年	平成47年	平成52年	平成57年
総数	800,866	796,490	784,867	768,049	747,511	723,542	694,887	664,406
年少人口	113,261 (14%)	107,200 (13%)	99,053 (13%)	90,164 (12%)	83,446 (11%)	79,308 (11%)	76,164 (11%)	72,506 (11%)
生産年齢人口	504,409 (63%)	478,631 (60%)	459,544 (59%)	443,812 (58%)	424,368 (57%)	398,930 (55%)	365,212 (53%)	339,620 (51%)
老年人口	183,196 (23%)	210,659 (26%)	226,270 (29%)	234,073 (30%)	239,697 (32%)	245,303 (34%)	253,512 (36%)	252,280 (38%)
[75歳以上]	[90,064] (11%)	[103,723] (13%)	[118,143] (15%)	[137,336] (18%)	[145,995] (20%)	[147,576] (20%)	[146,591] (21%)	[148,429] (22%)

出典：浜松市の将来推計人口（平成25年3月）

(図 1) 立地適正化計画イメージ



出典：国土交通省「改正都市再生特別措置法等について」(H27.6.1) より抜粋



(表2) 居住誘導区域の設定方針

<ul style="list-style-type: none"> ・3つの視点から長期的な居住地としての適正性を判断し、居住誘導区域を設定 ・居住の誘導により人口密度にメリハリをつけ、都市基盤整備の優先順位を明確化 ⇒市民生活の質の向上と行政コストの低減の両立 	
視点	設定方針
1.生活利便性	サービスレベルの高い鉄道駅やバス停の徒歩圏内で、一定の都市機能の集積が見られる地域を居住誘導区域に設定します。
2.災害リスク	国の都市計画運用指針で示される災害リスクの高い地域は居住誘導区域に含めません。
3.新たな産業集積への対応	浜松市では、今後新東名高速道路の浜松SAスマートインターチェンジの周辺地域(以下、都田地域とします。)へ新たな工業集積地を整備する予定です。工業集積により新たな居住ニーズの発生や交通需要の増大による交通環境の悪化が見込まれています。そこで、都田地域で新たに発生する居住ニーズに適切に対応し、働く場や都市拠点へのアクセス性が高い地域を居住誘導区域に設定します。
<p>※ 具体的な居住誘導区域はその他の条件から居住誘導区域に含めるべきでないと判断される地域や、現況の地形地物等を考慮しながら設定</p>	

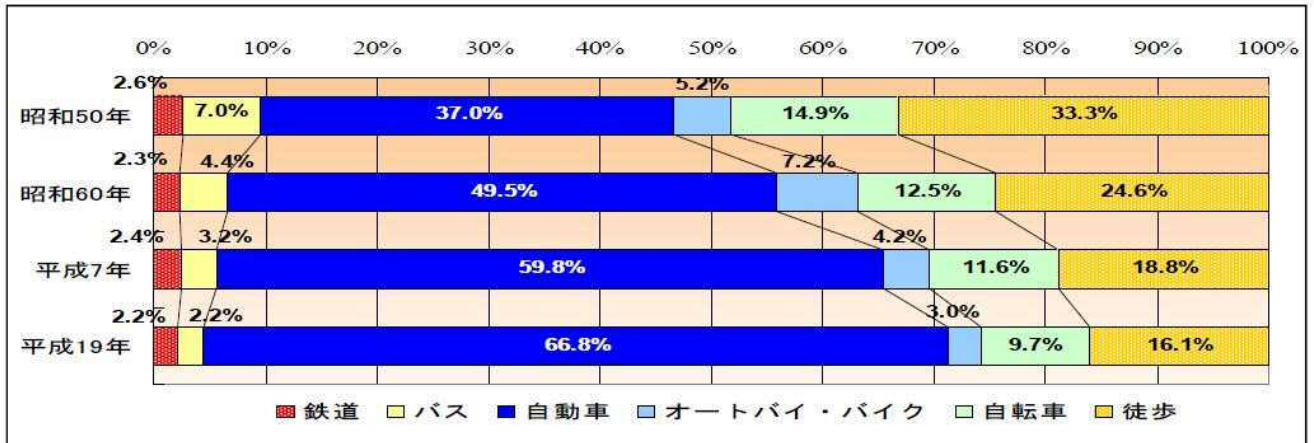
出典：浜松市都市経営諮問会議 第1回審議会資料（平成29年9月22日）

(表3) 都市機能誘導区域の設定方針

<ul style="list-style-type: none"> ・利用者の圏域を考慮しながら、立地を促進すべき都市機能の種類を3分類 ・都市機能誘導区域も誘導施設の利用圏域の違いで2種類設定 		
都市機能の種類	施設の例	都市機能の集積を図る地域
広域から人を集客する都市機能 ⇒市域全体や市外からの集客が見込まれる施設	病院、大型商業施設、コンベンションセンター、市役所本庁舎など	都心及び副都心 ⇒『広域都市機能誘導区域』
都市サービス機能 ⇒行政区内程度の範囲からの集客が見込まれる施設	区役所、文化センター、地域図書館など	公共交通結節点等 ⇒『生活都市機能誘導区域』
生活サービス機能 ⇒中学校区程度の範囲からの集客が見込まれる生活に身近な施設	小中学校、診療所(内科・小児科)、通所型高齢者施設、保育園・幼稚園(民営)、スーパー、コンビニ、銀行、郵便局など	
<p>※ 都市機能の種類に応じて『広域』と『生活』の2種類の都市機能誘導区域を設定。それぞれの区域の性質を考慮し、『広域都市機能誘導区域』は『生活都市機能誘導区域』を兼ねる。</p>		

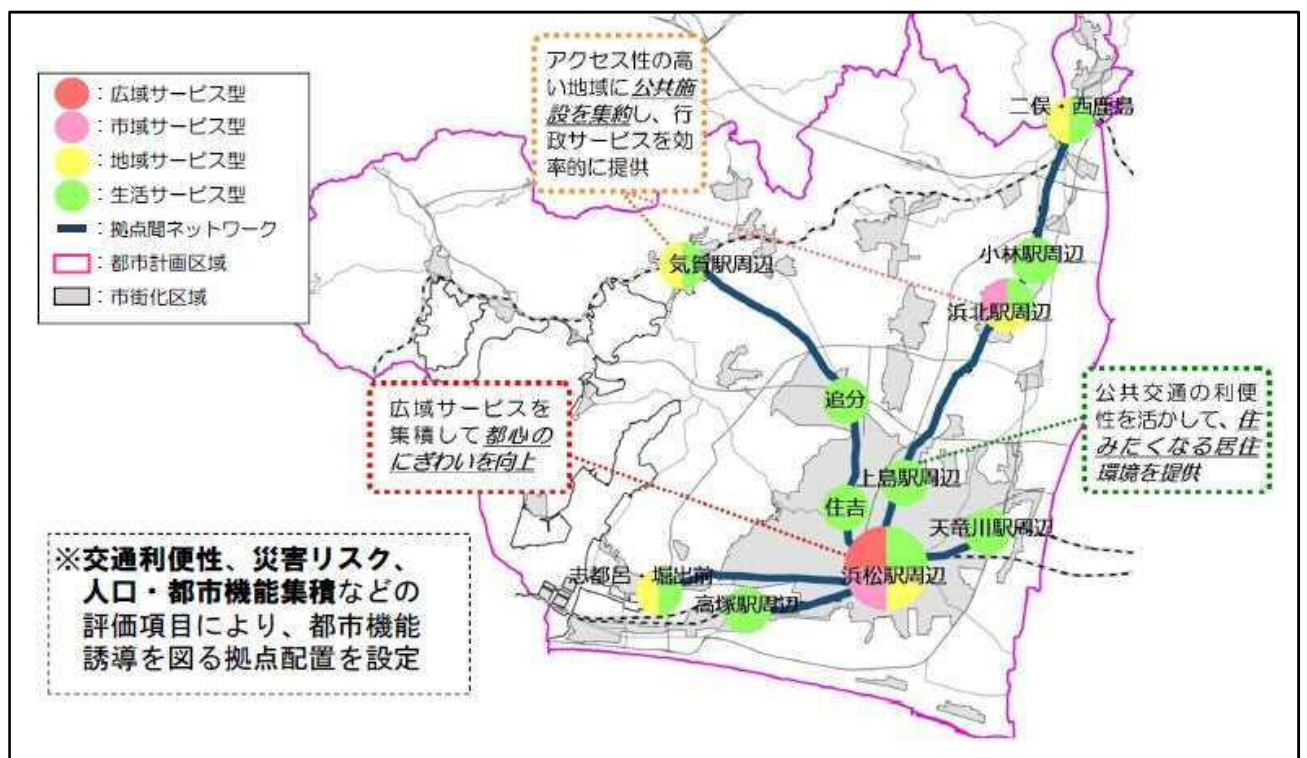
出典：浜松市都市経営諮問会議 第1回審議会資料（平成29年9月22日）

(表 4) 代表交通手段分担率の推移



出典：浜松市都市経営諮問会議 第1回審議会資料（平成29年9月22日）

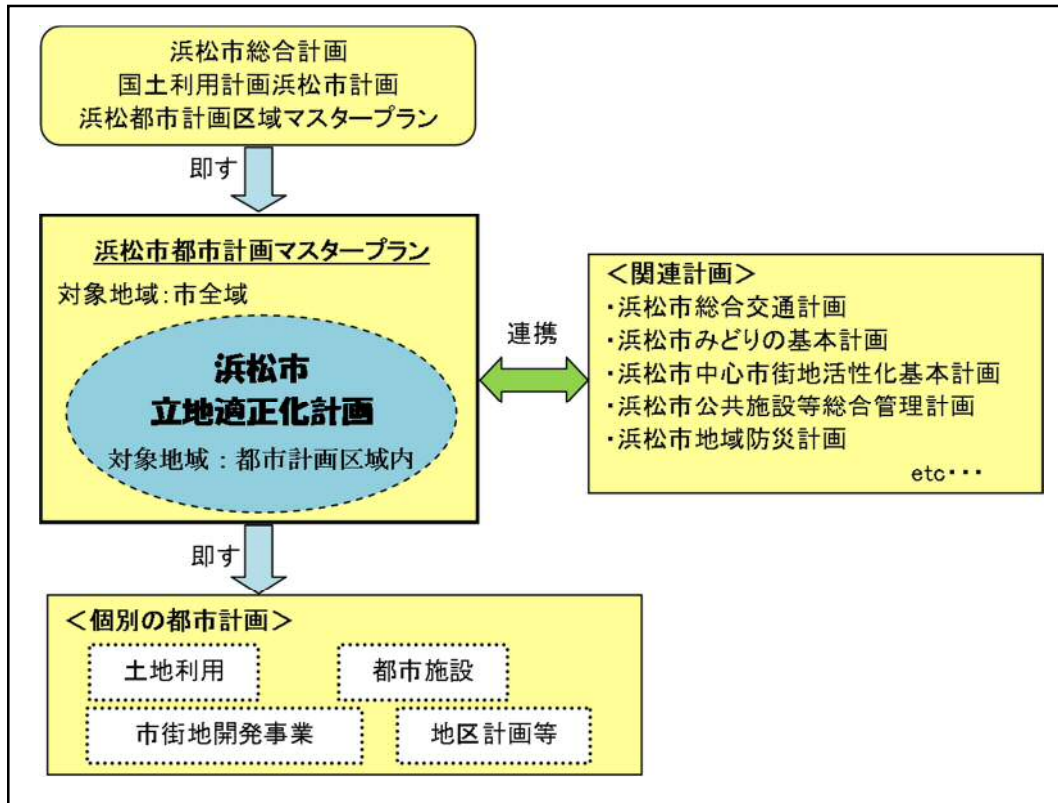
(図 2) 都市機能誘導を図る拠点の配置(案)



出典：浜松市都市経営諮問会議 第1回審議会資料（平成29年9月22日）

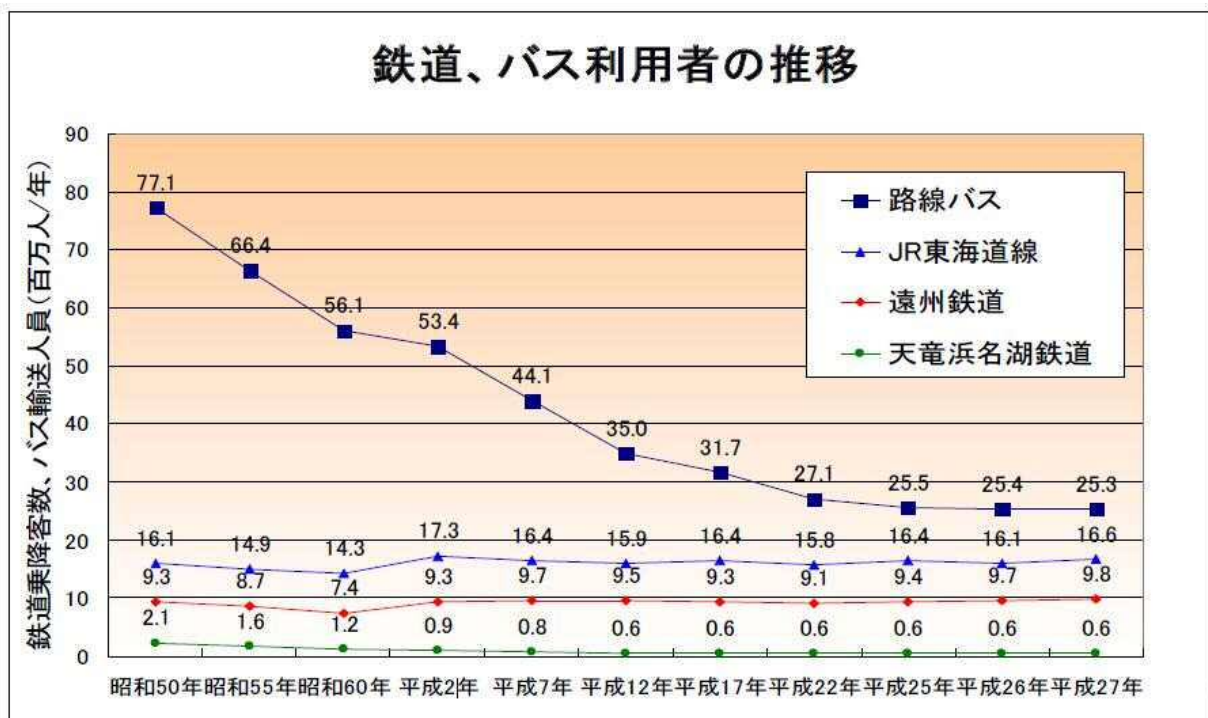


(図3) 立地適正化計画の位置づけ



浜松市作成

(表5) 浜松市の公共交通利用者



出典：浜松市都市経営諮問会議 第1回審議会資料（平成29年9月22日）

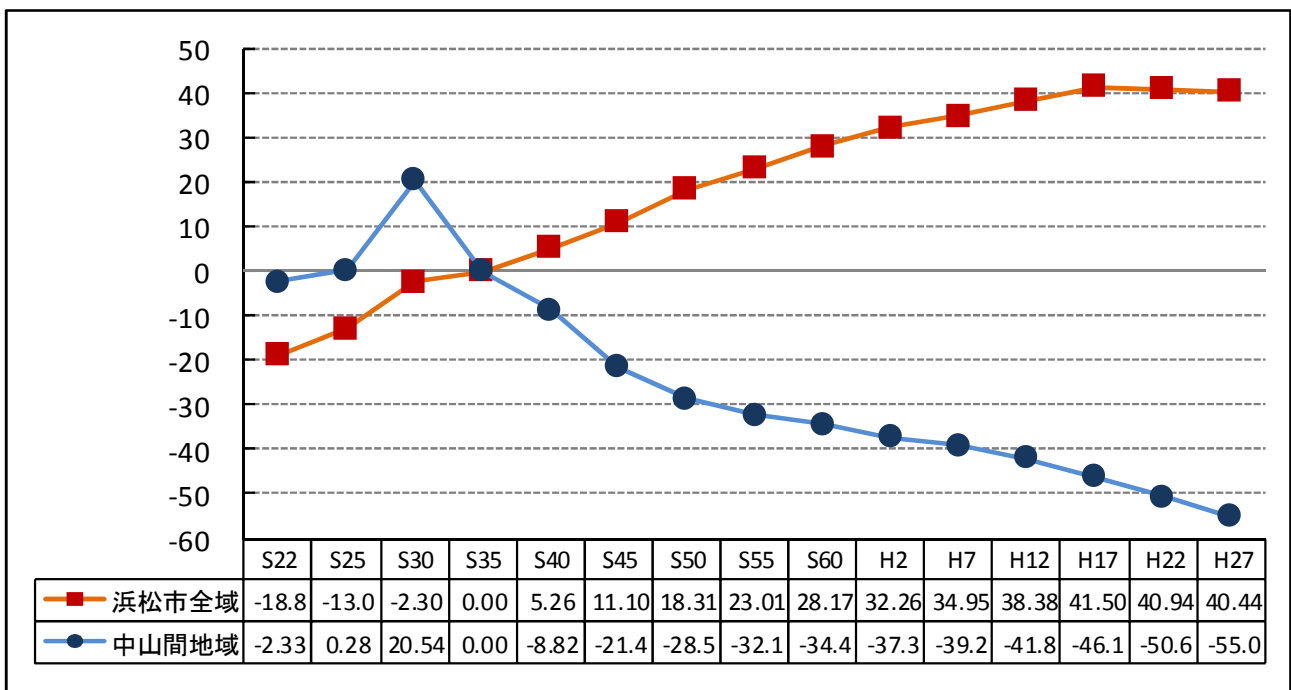


(図4) 小さな拠点イメージ



出典：内閣官房まち・ひと・しごと創生本部「小さな拠点づくり手引き」(H28.3) より抜粋

(表6) 中山間地域の人口増減率(基準 昭和35年) ※単位%



出典：浜松市都市経営諮問会議 第1回審議会資料(平成29年9月22日)



(表7) 行政経営計画における財政的効果額

行政経営計画 取組期間	財政的効果額
平成13年度～17年度(5か年)	188.4億円
平成18年度～21年度(4か年)	213.7億円
平成22年度～26年度(5か年)	386.7億円
平成27年度～30年度(4か年)	75.9億円 (平成28年度まで)

浜松市作成

(表9) 区制度検討に係る工程表

項目	内容	平成28年度				平成29年度				平成30年度				平成31年度				
		4月	7月	10月	1月	4月	7月	10月	1月	4月	7月	10月	1月	4月	7月	10月	1月	
Step1 住民自治、行政サービスのあり方	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 様々な角度から市の現状を客観的に判断できる資料を作成し、これまでの行政区制度、サービス提供体制の検証・総括。 ▶ 検証・総括を踏まえ、今後の住民自治(地域課題の解決方法など)、行政サービスのあり方を協議検討。 																	
Step2 行政区再編の決定	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Step1を踏まえ、人口減少下における持続可能な行政区、行政サービス提供体制(案)作成。 ▶ 案を市民の皆様へ説明、意見聴取した後、最終案を作成。 ▶ 【決定】行政区再編の有無、新たな行政サービス提供体制。 																	
Step3 新体制への移行	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 必要があれば条例改正。 ▶ 平成32年1月1日、新体制に移行。 																	

浜松市作成



(表 8) 行政経営計画取組事項一覧 (平成 29 年度)

取組番号	取組事項【事業名】	実施部	実施課
1 効率的・効果的な組織体制の整備			
1001	行政区の再編に向けた検討【区制検討事業】	企画調整部	企画課
1002	総人件費の削減【人事管理運営経費】	総務部	人事課
2 行財政基盤の強化			
2001	市民一人あたり市債残高の削減【財政管理運営経費】	財務部	財政課
2002	市税収入率の向上【税務管理事業】	財務部	税務総務課、市民税課、資産税課、収納対策課
2003	介護保険料収納率の向上【介護保険事業】	健康福祉部	介護保険課
2004	国民健康保険事業収納率の向上【国民健康保険事業特別会計】	健康福祉部	国保年金課
2005	水道事業における企業債残高の削減【浜松市水道事業(水道事業費用)】	上下水道部	上下水道総務課
2006	下水道事業における企業債残高の削減【浜松市下水道事業(下水道事業費用)】	上下水道部	上下水道総務課
3 ファシリテイマネジメントの推進			
3001	公有財産の適正な管理と総量縮減【資産経営推進事業】	財務部	アセットマネジメント推進課
3002	市が保有すべき借地の整理と解消【借地適正化事業】	財務部	アセットマネジメント推進課
4 市民協働・官民連携の推進			
4001	外郭団体の経営健全化【経営改革推進事業】	企画調整部	国際課【(公財)浜松国際交流協会】
		市民部	創造都市・文化振興課【(公財)浜松市文化振興財団】
		市民部	スポーツ振興課【(公財)浜松市体育協会】
		健康福祉部	福祉総務課【(福)浜松市社会福祉協議会】
		健康福祉部	高齢者福祉課【(公社)浜松市シルバー人材センター】
		健康福祉部	障害保健福祉課【(福)浜松市社会福祉事業団】
		健康福祉部	病院管理課【(公財)浜松市医療公社】
		環境部	ごみ減量推進課【(一財)浜松市清掃公社】
		産業部	産業振興課【(一財)浜松地域イノベーション推進機構】
		産業部	観光・シティプロモーション課【(公財)浜松観光コンベンションビューロー】
		産業部	産業総務課(雇用・労政担当)【(公財)浜松市勤労福祉協会】
		都市整備部	緑政課【(公財)浜松市花みどり振興財団】
		産業部	産業振興課(商業担当)【(株)なゆた浜北】
都市整備部	都市計画課【(一財)浜松まちづくり公社】		
4002	西遠公共下水道へのコンセッション方式の導入【浜松市下水道事業(下水道事業費用)】	上下水道部	上下水道総務課
4003	新清掃工場及び新破碎処理センターの施設整備【新清掃工場整備事業】	環境部	廃棄物処理課
4004	PFI事業を活用した市営住宅の建設【市営住宅集約建替事業】	都市整備部	住宅課
5 事務事業の見直し			
5001	下水道水洗化率(接続率)の向上【浜松市下水道事業(下水道事業費用)】	上下水道部	お客さまサービス課
5002	学校用務員業務の民間委託の推進【教職員管理事業】	学校教育部	教職員課
5003	学校給食調理業務の民間委託の推進【小学校給食事業、中学校給食事業、学校給食センター事業】	学校教育部	健康安全課
5004	学校事務業務の効率化【教職員管理運営経費】	学校教育部	教職員課

出典：浜松市都市経営諮問会議 第1回審議会資料 (平成 29 年 9 月 22 日)



3 委員名簿

区分	氏名	選出団体・役職等
会長	たなか ひらき 田中 啓	静岡文化芸術大学 文化政策学部 教授
会長代理	おおすか まさたか 大須賀 正 孝	浜松商工会議所会頭 株式会社ハマキョウレックス代表取締役会長
委員	こくぼ ともひろ 小久保 友 博	浜松市労働者福祉協議会 副会長 本田技研労働組合 特別中央執行委員
委員	つじ よしのり 辻 慶 典	辻慶典法律事務所
委員	やまだ なつこ 山田 夏子	山田公認会計士事務所
委員	なかがわ ひでぞう 中川 秀 三	浜松市自治会連合会 副会長
委員	まつもと ひろよ 松本 曠世	公募委員

浜松市都市経営諮問会議

〒430-8652 浜松市中区元城町 103-2

電話 053-457-2897、ファクス 050-3730-1867

Eメール shimonkaigi@city.hamamatsu.shizuoka.jp