

小金井市行財政改革市民会議

答 申

平成 2 7 年 3 月

小金井市行財政改革市民会議

## はじめに

良質な市民サービスの提供は、市民の安全安心な生活の基盤となるものである。そのサービスの円滑な提供を支えるものは、健全な財政である。このような観点に立ち、私たちは、第4次基本構想に示されている小金井市の将来像を踏まえ、高齢化対応や子育て支援をはじめとする現在及び将来の市政の諸課題とそれに直結する財政需要を視野に入れて審議を進めてきた。

市政が、今まで以上に市民の期待に応えていくためには、今こそ、財政の健全化に向けて、真剣かつ迅速な取組が必要である。

小金井市はかつて平成6年度から経常収支比率が100%を超え、平成7・8年度においては全国の自治体中最下位となった経緯がある。その後、平成18年度には経常収支比率が88.1%まで改善されてきたが、ここ数年は社会経済状況の変化に伴い再び悪化に転じ、平成24年度は99.0%、平成25年度は96.7%と、財政的には引き続き厳しい事態となっている。

まさに財政非常事態ともいえる状況の中で、第7期小金井市行財政改革市民会議は市長からの諮問を受けて精力的に検討を重ね、平成25年9月20日には平成26年度予算編成に向けて緊急提言をまとめ市長に建議した。さらに平成26年2月13日には中間答申をまとめ、提出した。

その後、残余の課題について真摯な議論を重ね、今回、約2年にわたる検討を経て最終答申を取りまとめたので、ここに答申をする。

答申に当たっては、特に強調したい改善事項に関し、10の提言を行っている。

この取組が順調に進んだ場合には、およそ12億9千万円の財政効果が見込まれるところである。その詳細は答申の資料編に記載した。

市長をはじめとする行政当局におかれては、この答申を真摯に受け止め最大限に尊重されるよう要請する。

### 小金井市行財政改革市民会議

会長 松井 義侑  
川畑 青史  
尾木 雄  
秋葉 欽司  
有吉 雅幸  
下田 照美  
八木 尚子  
大塚 和彦  
畠山 重信  
田川 尚子

## 第Ⅰ部 市財政の現状と改革に必要な取組

1	最終答申に当たって	3
(1)	第7期行財政改革市民会議の検討経過	3
(2)	小金井市の財政状況	3
2	市財政健全化のために必要な取組	4
(1)	取組の視点	4
(2)	行政診断報告書	4
(3)	財政健全化計画の策定	5
	提言 1 財政健全化計画の策定	
	提言 2 人事、給与制度の更なる見直し	
	提言 3 市議会議員定数・報酬及び各種審議会委員に対する報酬の削減	
(4)	受益者負担の適正化	5
	提言 4 新たな受益者負担指針の策定	
	提言 5 使用料等の改定	
(5)	民営化の促進	6
	提言 6 民営化の促進、拡大	
(6)	施設の統廃合	6
	提言 7 公共施設のグランドデザインの構築	

## 第Ⅱ部 行財政改革の確実な実行

1	行財政改革大綱	7
	提言 8 各事業の数値目標化と実現に向けた取組	
	提言 9 外部評価機関の新設	
2	職員の人事・組織風土の改革	8
	提言 10 職員の意欲、能力の喚起及び組織能力の向上	
3	財源の確保	9
4	特別会計の健全化	9
5	財政健全化への道筋	10
(1)	財政健全化に向けた具体的な目標	10
(2)	財政健全化項目と効果額の試算	10

## 第Ⅲ部 小金井市の更なる発展を願って

### 参考：資料編

## 第Ⅰ部 市財政の現状と改革に必要な取組

### 1 最終答申に当たって

#### (1) 第7期行財政改革市民会議の検討経過

当市民会議は、平成25年4月19日に市長より諮問を受け8回にわたり会議を開催し検討を重ねた。また、会議を重ねる中で年3回ないし4回の開催のみでは十分な論議を尽くせないのではないか、との意見が多くあったことから、会長の発議により勉強会的な小委員会を設置し、延べ21回にわたり忌憚のない意見交換と学習を重ねた。

この最終答申は、第7期行財政改革市民会議がその任期中において様々な視点から議論を行い、小金井市の更なる発展を願い答申するものである。

#### (2) 小金井市の財政状況

小金井市の財政の弾力性を示す経常収支比率は、平成25年度決算において全国790の市の中で下位から46番目の96.7%（多摩26市中最下位）となった。

この要因を単純に分析することは難しいところであるが、一例として公債費の推移をみると、市債の全体額は減少しているものの、特例債（いわゆる赤字債）に依存し財政運営を行ってきた結果、公債費の負担が重く市財政全体を硬直化させていることが見て取れる。

このように、小金井市が直面する現実を直視するとき、危機的な財政状況を看過することはできない。行政が行うすべての事務事業は、安定的な財政基盤の上に成り立つのであって、いたずらに改革の先送りが許されないことはもとより、必要な手当をしなければ、もはや自然治癒を期待できる状況ではないものと認識しなければならない。

市は、この状況について一般の家計に当てはめた場合の指標を作成している（「市の家計簿」平成26年度小金井市予算の概要）。

一部を引用すると、平成24年度を基準として、同年度の家計の収入額を500万円と仮定した場合、26年度の収入額は476万円となるが、ローン返済（公債費）や医療費（扶助費）、子どもへの仕送り（特別会計への繰出金）の増加に充てるため、貯金の取崩し（繰入金）を行って、かろうじて家計を維持している状況が分かる。

また、自由に使える預金（財政調整基金）は、わずか11万円相当に過ぎず、家計費の10日分にも満たなくなっている。市民一人当たりで見ると、多摩26

市中下位から2番目である。

一方、本市の施設白書（平成24年3月策定）では将来の公共投資や下水道等の更新を含む都市インフラの更新には、今後40年間で約1,879億円必要となるとの試算が示され（1年間に換算すると約47億円）、このままでは、都市インフラの更新や新庁舎建設に必要な資金の調達には遠く及ばない。

この試算額を先に述べた家計の状況に当てはめると約2,540万円相当となり、ローン返済以外にも“将来への備え”のため年収の5倍以上が必要（いわゆる「隠れ借金」がある）であることを意味している。

## 2 市財政健全化のために必要な取組

### (1) 取組の視点

市は、平成22年に第3次行財政改革大綱を策定して行財政改革を進め、人件費の大幅な改善やJR中央本線連続立体交差事業等を進めるとともに、保育園の定員拡大等により福祉の充実も図ってきており、その点は評価できる。しかし、全体として、財政の健全化に向けた取組は極めて立ち遅れており、民営化の推進による経費の縮減や受益者負担の適正化等について一層の努力が必要である。

このような事態に陥った責任は誰にあるかといえば、一義的には市政を預かる歴代の行政や議会にあったといえようが、市民の側にもその根源的な責任があるともいえる。なぜなら、市民には選挙を通じて行政・市議会を監視する責任があるからである。

また、現在直面している危機的財政状況について、行政からの情報発信が十分とはいえない側面がある。今後も改革を継続して進めるには、市と市民が情報を共有することが不可欠であり、あらゆる機会を捉えて積極的な情報提供が肝要である。

当市民会議では、限られた期間の中で議論を行うため第3次行財政改革大綱に盛り込まれた77項目中、財政改革に寄与すると判断した19項目に着目し、これらを重点項目として検討するとともに、併せて、行政診断報告書や財政健全化計画の策定、受益者負担の適正化、民営化の促進、施設の統廃合等多岐にわたる項目についても検討を行った。

### (2) 行政診断報告書

市は、第三者の客観的な立場から今後の行政経営の施策の検討を図ることを目的として行政診断を依頼し、平成25年3月に報告書が提出された。当市民会議

では、この報告書についても一定の議論を行ったところであるが、残念ながら危機的な財政状況への切込みが十分でなく切迫感に乏しいと判断した。

一方、この診断の中で正規職員等を対象に行われたアンケート結果によれば、行財政改革が職員に浸透していないなどの問題点が顕著に表れていることが判明している。今後は、アンケート結果を真摯に受け止め、行政の幹部すなわち組織体系における長（部長、課長、係長等）のマネジメント強化に努める必要があるものと思われる。

当市民会議は、行政診断の指摘は第三者からの客観的な指摘として有用ではあるものの、同報告書に市当局がこれ以上拘泥せず、真に必要な改革に向けて、職員一人ひとりが意識を高め、具体的な改革に取り組むことが肝要であり、優先されるべきであると考えます。

### **(3) 財政健全化計画の策定**

今、緊急に求められているのは、財政危機を明確に認識し、全市一丸となって行財政改革に取り組むとともに、財政健全化計画を早急に策定することである。この計画の重要な目標は経常収支比率の改善である。経常収支比率を改めて80%台後半に設定し、その実現に向けた具体的取組を明記すべきである。

行財政改革は痛みを伴う改革である。市民に痛みを求める以上、行政や市民を代表する議会も応分の痛みを分かち合う必要があり、市職員の管理職については給与総額の上昇を抑制するため、平成26年1月から3年間の期間を定め、管理職手当（特別調整額）約10%程度の減額を行った。今後も、職員数の削減はもとより、給与制度の見直しや市議会議員の定数・報酬の見直し、さらには各種審議会等の委員に対する報酬の削減等、市民に範を示す意味からの更なる措置を期待する。

**提言 1 財政健全化計画の策定**

**提言 2 人事、給与制度の更なる見直し**

**提言 3 市議会議員定数・報酬及び各種審議会委員に対する報酬の削減**

### **(4) 受益者負担の適正化**

市が策定した第1次行財政改革大綱（平成9年策定）では、受益者負担の適正化が掲げられ各種の取組を進めることとされており、具体的な指標として各集会所の有料化の検討、保育料の改定（国基準徴収額の50%を目途に改定する）と記載されている。しかし、平成22年に策定された第3次行財政改革大綱でも同様の記載があり、当初の目標に向けた取組は大きく遅れている。

今後は、改めて市民サービスの維持向上に必要な受益者負担の適正化について認識するとともに、市民に対してサービス提供に係るコストの情報を公開し、必要な改訂を直ちに実施すべきである。

なお、当市民会議として受益者負担の在り方について、新たな指針を建議するので参考とされたい。

#### **提言 4 新たな受益者負担指針の策定**

#### **提言 5 使用料等の改定**

### **(5) 民営化の促進**

全国の地方自治体は、厳しい財政状況の中で、より効率的な行政運営を行っていくため行政事務の外部委託や民営化などを進めている。この原動力となったのは、新公共管理(New Public Management)であり、「より小さな政府」「規制緩和」「競争原理」等の考え方が種々の機関で議論されてきた。政策を費用対効果、成果指標等で数値化・計量化していく行政評価制度もこれらの中で生み出されたものである。

しかしながら、各自治体のその後の流れを見ると残念な事例も見受けられるところであり、民営化そのものを自己目的化している例がこれに当たる。民営化の目的については、直営で行うよりどの程度の財政効果が生ずるか、更には、サービスの向上・拡大が期待できるのかどうかを考慮されねばならない。本来、公的サービスは法令に基づき、執行機関（行政）が自ら行うべき事務と定められているもの以外は民間に委ねることが可能である。言い換えれば、公権力を行使する事務以外は全て民間の参入が可能であり、かつ競争原理が発揮されるべきである。

公的サービスの民営化に際しては、関係法規の遵守は当然のこととして、行政としての責任の確保とともに、行政サービスの低下をもたらさないよう留意する必要がある。

民営化はコストを引き下げることにより値上げを回避するという選択肢でもあり得る。特に、職員数イコール事業とみなされやすい保育業務や学童保育業務は、受益者負担の適正化や事業の向上・拡大、さらには財政効果との調和を図りつつ民営化に向けた取組を着実に進めるべきである。

#### **提言 6 民営化の促進、拡大**

### **(6) 施設の統廃合**

市民の集会が可能な市保有の施設は、規模の大小はあるものの多くが点在しており、公共施設の配置計画やランドデザインに基づくというよりも、設置時の

状況判断に応じて配置しているものも散見される。結果、市の全域を俯瞰してみると、現在多くの施設が基本コンセプトのないまま配置され、その多くは老朽化が進行するに任せていると言わざるを得ない。

他方、市の推計によれば、今後40年間の改築経費は970億円という巨額の試算がなされている。こうした状況も併せ考慮すると、この際、現在の施設全てを維持存続させるという考え方から脱却し、施設全体のグランドデザインを早急に構築し、集約化を進めるべきであると考え。その際には施設の統廃合を含めた検討が必要であり、更には集会施設と公民館の重層的な利用等の関係について真剣な議論がなされる必要がある。

なお、市民会議として、財政再建の観点から施設の統廃合試案を示すので参考とされたい。

## 提言 7 公共施設のグランドデザインの構築

### 第Ⅱ部 行財政改革の確実な実行

#### 1 行財政改革大綱

当市民会議は、これまでに市が策定した第1次から第3次までの行財政改革大綱についても議論を重ねてきた。

第一に、第1次から第3次までの行財政改革大綱を検証すると、とりわけ第3次の大綱は当初の財政の健全化という理念が弱まり、大綱自体が揺らいできている。行財政改革の主要な目的が財政健全化であることは不変であり、開かれた市政・市民協働等は、極めて重要な課題であるものの、それらが財政改革の手段となりうるのは「より安い経費で、より満足度の高いサービス」を提供できる場合である。

第二に、その項目の多くが単なる行政内部の事務改善である印象が拭えない。加えて、受益者負担の適正化や民間委託の促進など、その中に盛り込まれている主要で困難な課題は先送りされている感がある。これらは、将来に向けて継続的に改革を促し、進捗状況を管理する機関がなかったこともその大きな要因である。今後は各事業の数値目標化を進め、行政内部による見直しを検証するとともに行財政改革への取組を支援し管理する外部の機関の設置が必要である。第7期行財政改革市民会議は、市からの要請があればこの組織が立ち上がる際に支援する用意がある。

第三に、長期総合計画との関係性を見直す必要がある。行財政改革大綱は長期



総合計画の一部ではなく、さりとて長期総合計画を実現させるための手法でもない。改革の機軸を成す財政の健全化は、計画事業・非計画事業を問わず行政運営全体を貫く方針でなければならない。すなわち、長期総合計画が行政の縦軸であるとすれば、行財政改革大綱は横軸といえるものである。

また、行財政改革を進めるについては、新たな大綱を策定するのであれば、財政健全化に向けた具体的な取組として事務事業ごとの目標設定が不可欠である。少なくとも、第1次から第3次までの行財政改革大綱を策定し進める中で、10年以上経過しても経常収支比率が自ら掲げた目標値である80%台に到達できなかった現実を直視すべきであろう。

**提言 8 各事業の数値目標化と実現に向けた取組**

**提言 9 外部評価機関の新設**

## 2 職員の人事・組織風土の改革

平成9年（第1次行財政改革大綱の制定）以来の小金井市の行財政改革の取組は、先に述べたように、主要で困難な課題が先送りされるなど、その実行の遅滞は深刻である。

この答申は、改革の方向と施策を極力具体的に示そうとする試みであるが、市民に多種、多様な意見や期待がある中で、今後、具体的な方針を固め、関係者を説得して実行に移していく中核は職員にほかならず、改革の成否は、改革を担う立場にある職員の意欲と能力によるというべきである。

こうした観点から、仕事の進め方や意欲・能力、組織風土の改革は行財政改革を推進する上で極めて重要かつ喫緊の課題である。

市政をめぐる急速な環境変化の下、市の職員はこれまでの仕事の流儀や組織文化のあり方を謙虚に見直す必要がある。この際、職員の職務遂行に関わる前例踏襲、指示待ち、先送りの傾向を特に指摘したい。

昨年は、地方公務員法が改正され、全国的にも勤務実績を重視した給与の推進、人事評価制度の確立が課題として明らかにされている。市はこれらの制度改革に積極的に取り組むほか、時代の変化を踏まえて、職員の意欲と能力の喚起、人事評価の徹底を通じた信賞必罰の人事運営等を図るとともに、職員相互の切磋琢磨を通じて使命感・責任感に富んだ職員が生き生きと活躍する組織となるよう懸命の努力をすべきである。

**提言 10 職員の意欲、能力の喚起及び組織能力の向上**

### 3 財源の確保

小金井市の歳入の51%を占める市税においては、法人市民税と個人市民税がその太宗をなしており、企業の本社機能が少ない本市においては、法人市民税に期待することは事実上困難である。このため、26市の中でも下位グループに位置する徴収率の改善は喫緊の課題である。

また、市民税収入の93%は個人市民税であり、全国的に人口減少が叫ばれる中で、小金井市だけが過去経験したような右肩上がりの人口増加を期待できる状況ではない。ここに都市間競争と呼ばれる現実がある。

今後は、魅力ある都市環境の整備に加え、安全・安心のまちづくりを進め、将来にわたって安定的な財源確保を図るため、税収構造の改革や歳入確保の施策を積極的に打ち出す必要がある。

### 4 特別会計の健全化

市は、4つの特別会計（国民健康保険、下水道事業、介護保険、後期高齢者医療）を有しているが、平成25年度決算においてこれらに対する一般会計からの繰出金は37億円余に上っている。特別会計は、一般会計から独立した会計として、法定された繰出金を除きその財源を自ら調達することが財政運営の基本原則である。したがって、一般会計からの基準外の繰出金（赤字補てん）に恒常的に頼ることなく、自立的な財政運営を行わなければならない。そのためには、①事業を縮小、廃止する。②従前どおり実施する代わりに保険料等を値上げする、といった選択肢の中で真剣な議論を行うべきである。

例えば、現在、市は特定健診、後期高齢者医療健診等是一部事業の自己負担を除き無料で実施し、この内、特定健診並びに後期高齢者医療健診の経費は国民健康保険税及び一般会計で賄っている。

国民健康保険特別会計（約103億円）が約14億円、後期高齢者医療保険特別会計（約23億円）が約10億円に上る一般会計からの繰出金によってかろうじて支えられている構造を直視し、必要な改革をすぐに実行する必要がある。

また、介護予防プログラムの一環として、65歳以上の元気な高齢者を対象に健康体操等の事業や市独自の「さくら体操」を無料で実施している。これら事業は介護保険事業会計の中で賄われているが、その一方で介護保険特別会計（約67億円）にも約11億円に上る一般会計からの繰出金が投入されている。

今後、事業の必要性を精査し、所得水準に応じた自己負担金の導入を図るとと

もに、一般会計からの繰出金の圧縮に努めるべきである。

## 5 財政健全化への道筋

財政健全化に関わる詳細な目標数値は、市当局が「提言1 財政健全化計画の策定」の内容を十分吟味した上で策定すべきものである。このため、当市民会議は詳細な分析にまで踏み込まず、財政健全化に向けた大まかな道筋や分野ごとの経費削減策または収入増加策の定性的・定量的イメージとして下記のとおり目標設定を行った。

この数値目標が達成された場合でも、市が掲げている80%台後半には若干及ばない可能性はあるが、未着手・未計上の項目もあり、そのすべてを計算しているものではない。

### (1) 財政健全化に向けた具体的な目標

#### ① 貯金（財政調整基金）の積立て

一般家庭で貯金の取崩しに相当する財政調整基金繰入（平成26年度予算：4億円）を行うことなく、将来に備えて5年後には一般会計予算の10%（35億円）を積み立てるべく毎年7億円を積み立てる。

#### ② 借金体質の改善

赤字債（平成26年度予算：5.9億円）に頼らない財政運営を行う。

#### ③ 人件費比率の改善

3年後には人件費比率を26市平均の15.8%とする。なお、平成25年度の人件費比率は16.6%で26市中17位である。

#### ④ 達成すべき目標

上記の取組を実施した場合の試算として、**12.9億円**の歳出削減を目指すものとした。

### (2) 財政健全化項目と効果額の試算

単位：百万円

#### ① 行財政改革大綱重点項目

- 各種使用料等の在り方の見直し（受益者負担の適正化に記載）
- 負担金補助金及び交付金の在り方の見直し（26年度予算額（補助金）の10%を削減した。（2,104.3百万円×10%） **210.4**
- 財政支援団体の在り方の見直し（補助金の見直しに記載）
- 低未利用地の売却・有効活用（過去4年間の売却実績の平均値を計上した。）

**67.1**

- 集会所の有料化の検討（受益者負担の適正化に記載）
- 収納率の向上（税込増の項目に記載）
- 徴収率の向上（滞納繰越額の圧縮を行い 26 市中の収納率の上位を目指す。）
- 保育料の改定（受益者負担の適正化に記載）
- 公民館の有料化の検討（受益者負担の適正化に記載）
- 指定管理者制度の更なる活用（民営化項目に記載）
- 保育業務の見直し（民営化項目に記載）
- 学童保育業務の見直し（民営化項目に記載）
- 児童館業務の見直し（民営化項目に記載）
- 図書館業務の見直し（民営化項目に記載）
- 公民館業務の見直し（民営化項目に記載）
- 人事・給与制度の改善

26 市の平均人件費比率を目指す、民営化等に密接に関連するため削減数値は表記せず。

- 非常勤嘱託職員の制度の見直し 140.0  
 現在の非常勤嘱託職員の 20%削減を行う（@2 百万円×350 人×20%）。  
 なお、各部における非常勤嘱託職員についても、職員定数及び現員管理のもとに、その必要性について検証する。
- 特定健診、後期高齢者医療健診の見直し（特別会計の健全化に記載）
- 独自健康診査、がん検診の見直し（その他の事項に記載）
- 受益者負担の適正化 121.5  
 現在の使用料徴収額を基礎に、使用料条例を有しない施設は維持管理経費を基礎に、保育園保育料（保護者負担金）、学童保育料も同様に 30%を増収見込額とした。（施設使用料：85.34 百万円、保育園保育料：31.79 百万円、学童保育料：4.37 百万円）
- 民営化の促進 303.6  
 保育園については、民間保育園のコストが不明なため詳細な試算はできない。ここでは保育園のコストの 90%が人件費であること、公立保育園の職員の配置が都基準の 1.5 倍以上であることを勘案し、現在の経費の 30%を削減可能額とした。また 5 園中 3 園を民営化すると仮定した。なお民営化に伴う普通交付税の減収については考慮していない（241.68 百万円（5 園平均コスト）×3 園×30% 217.51 百万円）。学童保育についても、同様に試算し

た。

なお、全所民営化を想定した(287.04百万円×30% =86.11百万円)。公民館、福社会館、児童館等の施設については削減経費が試算できないので、今回は見送っているが十分に民営化が可能な施設である。

② 特別会計の健全化

392.9

一般会計からの繰出金を10%削減した(4会計への繰入金総額 3,929.75百万円×10%)

③ 施設の統廃合

135.3

(合計)

1370.8

(約13.7億円)

### 第Ⅲ部 小金井市の更なる発展を願って

第7期行財政改革市民会議は、さまざまな角度から小金井市の状況を分析してきたが、その思いは「みどり豊かで、良好な住環境」に恵まれた小金井市がますます発展して欲しいという期待感があるからである。

この間、中央線の高架化により分断されていた南北交通の融和が図られ、都市インフラの整備も進む中、市民生活の基盤も劇的に変化を遂げた。また、小金井市は個人市民税の割合が高く、比較的、経済情勢の影響を受けにくい税収構造という点も特長といえる。しかし、これらの利点を生かし、「選ばれる小金井市」として都市間競争で優位に立つには、更なる不断の努力が必要なことも事実である。

過去、幾度となく行財政改革市民会議が答申を行い、これに基づく市の行財政改革大綱が策定されたものの、民営化などの重要課題の多くが先送りされてしまったことは誠に残念というほかない。

行財政改革は、新規事業を立ち上げることに比べ、既存の事業の見直しを伴うため困難で地道な努力を要する作業であり、市民の理解を得ることも決して容易ではない。しかし、小金井市が持続的に発展するためには避けて通れない取組である。

当市民会議は、第一線で働く職員の待遇は極めて良好で、職員の基本的なポテンシャルも相当に高いものと確信している。今後は、困難な作業にもたじろぐことなく、真の改革に向け取り組む職員の努力を期待してやまない。