

危機を乗り越え、新たな展望を拓くために

～ 21世紀区政改革への羅針盤 ～

( 提 言 )

平成12年9月

杉並区行財政改革懇談会

# も く じ

提言にあたって.....	1
第1 新しい改革の考え方 .....	2
1 . いま改革がなぜ必要なのか .....	2
2 . 区政が直面する危機の構図と課題 .....	2
(1) 深刻さの続く区財政 .....	2
(2) 経営感覚の導入と協働による行政への転換 .....	3
(3) 急がれる I T (情報技術) の活用.....	3
(4) 求められる自治体としての自立 .....	4
3 . 新たな行財政改革の目標と視点 .....	4
(1) 「財政自治の確立」の視点.....	5
(2) 「顧客・成果志向の行政経営」の視点.....	5
(3) 「区民との協働と参画」の視点.....	6
(4) 「杉並らしい政策創造」の視点.....	6
第2 具体的な取り組み.....	7
1 . 財政の再建 .....	7
2 . 施策・事務事業の見直し .....	8
3 . 内部努力の徹底 .....	9
4 . 行政システムの改革.....	10
5 . 区民参画・コミュニケーションの充実.....	10
第3 提言の実現に向けて.....	11
資料編.....	12
資料1 区財政の現状.....	12
資料2 税負担とサービス.....	21
資料3 区職員の現状.....	26
附属資料 .....	31
杉並区行財政改革懇談会委員名簿.....	31
杉並区行財政改革懇談会設置要綱.....	32
杉並区行財政改革懇談会検討経過.....	33

## 提言にあたって

杉並区は現在、バブル経済崩壊後の長引く景気低迷の影響を受けて、極めて厳しい財政運営を強いられています。一方、急速に進む少子・高齢化への対応をはじめ、環境問題や教育問題、地方分権や都区制度の改革に伴う事務の拡大、IT(情報技術)の進展への対応などさまざまな課題を抱えています。逼迫する財政状況のもとで、時代環境や区民ニーズの激しい変化に的確に対応するためには、区の新しい将来像を見据えた区政の抜本的な改革が求められています。

こうした中で、平成 11 年 12 月に設置された「杉並区行財政改革懇談会」は、今後の行財政改革のあり方について幅広い見地からの意見を区から求められました。本懇談会では 9 回に及ぶ検討を重ね、次の六点が「行財政改革を支える精神」として重要であるという共通認識を持って、新たな行財政改革に向けた提言をこのたび取りまとめました。

第一に、行政の基本的役割は、時代状況と行政需要の変化に的確に対応し、必要な施策やサービスを提供するものであること。

第二に、区は区民の安心・安全の確保を第一にした行政の責任領域を踏まえたうえで、民間でできることは民間に任せるという原則のもと、従来の施策やサービスのあり方を見直すこと。

第三に、区は区民に施策や事業のコストと成果を明らかにして、行政の説明責任を果たしていくこと。

第四に、区は区民・事業者・NPOとの連携や協力を強め、協働と参画による区政運営を志向していくこと。

第五に、区が直面している厳しい行財政環境を克服するためには、区長の強力なリーダーシップにより、杉並らしい独自性と創造性のある政策を積極的に展開する必要があること。

そして、第六に、区長及び区職員は、行財政改革は区政を支えるものという認識のもと、将来への明るい展望を拓くために、勇気をもって大胆に区政の構造改革を進めなければならないということ、です。

私たち懇談会委員一同は、今回の提言を踏まえた区の実行財政改革への取り組みが、現在、区で策定中の新しい基本構想『杉並区 21 世紀ビジョン』が掲げる目標の実現につながるものと信じています。この点からも、区長をはじめ区関係者の皆さんの奮起をこころから期待します。

## 第1 新しい改革の考え方

### 1. いま改革がなぜ必要なのか

新しい世紀の到来を目前にして、杉並区政はいま大きな試練に直面していると言えます。長期に及ぶ経済不況は、区財政にも深刻な影響をもたらしています。少子・高齢化の急速な進展は、区民ニーズの拡大・多様化をもたらすだけでなく、少子・高齢社会を支えるための財政支出も確実に大きくなっていきます。さらに、財源の制約のもとでの施策の見直しの過程では、世代・ライフスタイル・価値観などの違いによる利害調整が困難になることが予想されます。区政には、納税者である区民全体の利益を踏まえた的確な政策判断と受益と負担の明確化が改めて問われてきます。

今年4月には、半世紀に及ぶ自治権拡充運動により特別区制度改革が実現し、杉並区は「基礎的な自治体」となりました。また、地方分権一括法も同時に施行され、地方が主役となる自治と分権の新しい時代が幕を開けました。区民にもっとも身近な地方政府である、区の責任と役割はより一層高まることになりました。

こうした状況を踏まえると、区が現在直面している財政上の危機は、急場しのぎの緊縮財政や歳出削減の努力だけで乗り越えられるものではないことは明らかです。激しく変化する時代環境の中で、区民が真に必要とする施策を的確に展開するために、成熟した社会における行政のあり方そのものを問い直しながら、区政の抜本的な改革を推し進めることが求められています。

### 2. 区政が直面する危機の構図と課題

#### (1) 深刻さの続く区財政

長期にわたる景気低迷と景気対策の一環として行われてきた住民税の減税の影響により、区税収入は大幅に落ち込んできています。平成4年度と12年度を比べると区税収入は199億円も減収となりましたが、財政規模は新たな行政需要に対応するため、ほぼ同じレベルで推移しています。

区は多額の財源不足による収支のギャップを埋めるために、各種基金の取り崩しや借入金である区債の発行により急場をしのいできました。このため、好況時に積み立てた基金も底をつく状態であり、区債残高も11年度末までで872億円に達し、13年度には区債元利償還のピークを迎える状況にあります。区財政は硬直化が一段と進み、極めて憂慮すべき事態に至っていると云わざるを得ません。

雇用なき経済成長の動向や勤労者所得の伸び悩みは今後も続く予想されるため、景気回復に伴う税収の大幅な増加は当分期待できません。区人口の高齢化に伴い生産年齢人口の減少傾向が続けば、住民税を中心とする区の歳入構造は大きく変化していきます。

地価の下落や新規の住宅需要を背景に、区内で一時的な人口回帰現象が見込まれたとしても、以前のような右肩上がりの歳入増加を見込んだ財政運営を行うことは困難です。さらに、10年から15年後には、蓄積してきた区立施設などの社会インフラの本格的な更新期が確実に到来し、区財政への大きな負担となることが予測されます。財政構造の抜本的な改革に取り組み、環境変化に柔軟かつ的確に対応しうる、強固な行財政基盤を構築することが重要な課題となっています。

## (2) 経営感覚の導入と協働による行政への転換

財政に比較的余裕があった時代には、多様化・高度化する区民ニーズに応えるかたちで、行政が多種多様なサービスを拡大してきました。しかし、低成長下での財政危機が続く中、施策の優先順位、受益と負担のバランスなどがより厳しく問われてくる時代を迎えています。

深刻な財政危機を打開し、社会と区民ニーズの変化に対応した区政運営を進めるためには、現行の制度やサービスのあり方を見直し、財政の健全化を進める必要があります。これからの区政には、区民の視点に立って、限られた行政資源を効率的かつ効果的に配分しながら区民福祉の維持・向上に努め、施策や事業のコストと成果を重視する新しい組織へと脱皮することが求められます。

平成10年12月には、特定非営利活動促進法（通称：NPO法）が施行されました。杉並区内では、平成12年7月現在で、20団体がNPO法人（民間非営利組織）の認証を受けており、介護保険制度の開始に合わせてディサービス施設の運営主体として活躍する団体も登場しています。また、区立公園などの花壇管理を行うボランティアグループなどの活動の輪も広がりつつあります。

こうした民間活動の活発化は、公共の領域でのサービスの担い手には自立した区民・NPO・ボランティアグループも含まれることを示しています。区はこうした変化に対応して、区民との協働に基づく新たな役割分担や行政サービスの供給システムを構築していく必要があります。

## (3) 急がれるIT（情報技術）の活用

現在、IT（情報技術）による産業・社会構造の変革が、急速なスピードで進みつつあります。インターネットを中核とするITの爆発的な普及は、企業活動のあ

り方を変えているだけでなく、地球規模から個人単位に至るまでのコミュニケーションシステム自体を大きく変革しつつあります。情報やルールを共有する自発的で自由な個人をベースとして、多方向・多次元のつながりや結びつきが急速に広がり、従来の社会的集団やコミュニティの概念を変え始めています。

こうした変化の波は区政にも大きな影響を及ぼし始めており、行政の情報化とITを活用した区民サービスの向上は最優先で取り組むべき緊急の課題となっています。しかし、行政の情報化の分野では、財政の制約もあってのことと思われるが、ITを活用した区民サービスの向上と事務処理の効率化への取り組みが大幅に遅れていると言わざるを得ません。

情報通信基盤の整備が進めば、区民との情報接点が拡大し、区政について双方向のコミュニケーションがより促進されてきます。今後は、行財政改革の効果的な手段としてITを導入し、行政サービスの効率化や区民の利便性向上のために、IT時代にふさわしい行政システムを実現するとともに、区民との対話・交流をより一層活発化させていかなければなりません。

#### (4) 求められる自治体としての自立

特別区制度改革と地方分権が実現し、区にはこれまで以上に、自治・分権の新時代にふさわしい自主性と自立性のある行財政運営が求められてきます。分権時代には、東京23区横並びではなく、杉並らしい独自の政策を重視した行財政運営に努めていく必要があります。

本年4月に実現した特別区制度改革では、現行の都区制度の枠組みを維持しながらも、特別区の自主性・自律性を強化する方向で改革がなされました。しかし、大都市の一体性・統一性の確保と特別区相互間の財源調整を図るため、都区財政調整制度は残されることとなり、「特別地方公共団体」という制限自治体としての性格は変わっていません。

必要な財源を地域内で全て調達し、財源に見合うサービスを住民に提供できる仕組みになっていることが自治体本来の姿です。税財源の充実確保をはじめとする財政自主権の確立と政策本位の区政運営を積極的に展開し、より自立した自治体をめざしていくことが21世紀における杉並区の大きな課題です。

### 3. 新たな行財政改革の目標と視点

激しく変化する社会・経済情勢のもとで、行政にも市場原理の導入や国際標準化の推進が求められており、変化を先取りできる改革が時代の要請になっています。世界

規模で生じているITの進展に対応して、新しい時代にふさわしい行財政システムの確立に全力で取り組む必要があります。

杉並区におけるこれからの行財政改革においては、ITを積極的に活用して区民との信頼のきずなを強めながら、旧来の殻を打ち破る区政の構造改革を大胆に推進することが最重要の課題です。このため、13年度からの改革を考えるにあたっては、「自治」「経営」「協働」「コミュニケーション」「政策」をキー・ワードにして、「危機を乗り越え、新たな展望を拓くために」を目標に掲げながら、次の4つの視点から検討しました。

#### (1) 「財政自治の確立」の視点

新しい行財政改革でまず重視すべき視点は、基礎的な自治体としての財政自治の確立です。杉並区が区民の信託のもとに地域の課題解決に責任をもってあたるには、財政健全化に向けた努力とあわせて、自主財源の確保が不可欠です。税源を自ら確保し、地域に必要なサービスと負担のあり方を自己決定できる仕組みが、本来の自治を支える財政的基盤です。

こうした財政自治の視点から、現行の税財政制度を改革していく必要があります。区は、他の自治体とも協力・連携しながら、都区財政調整制度について見直しを図り基礎的な自治体にふさわしい税財政制度にするよう、国や東京都に強く働きかけていくことが求められます。また、地方分権一括法により課税自主権が強化された訳ですから、納税者である区民・事業者の理解を十分に得ながら、独自財源の確保にも努めるべきです。

#### (2) 「顧客・成果志向の行政経営」の視点

行財政改革の推進で求められるのは、区政の経営能力の強化です。深刻な財政状況のもとで、区民は事業の有効性やサービスの給付とその負担の関係などへの関心を高めています。顧客である区民のニーズを的確に把握し、効率的で良質な行政サービスをより低コストで提供していく「行政経営」の視点が、これからの区行財政運営には不可欠になります。現在、直営方式で多額の経費を要している宿泊施設の運営などは、そうした視点で見直すべき代表例のひとつと言えます。

また、民間市場の成熟化や規制緩和などにより、行政関与の必要性が薄くなったり民間活力の発揮を期待できるものがあります。「民間でできるものは民間へ」という原則を踏まえ、行政資源の選択的な配分をはじめ、コスト削減、サービスの効率化・多様化、専門性の確保など多面的な観点から、民間との役割分担の見直しや民間委託化・事業の民営化を一層進めていく必要があります。学校給食の調理業務なども、こ

うした視点に立ってその改善が図られるべきであると考えます。

### (3) 「区民との協働と参画」の視点

本格的な少子・高齢社会において豊かな地域社会を築くためには、行政単独や経済原理に基づく企業活動だけでは限界があります。行政が区民・事業者・NPOなどと適切な役割分担に基づく協働の関係を築きながら社会的課題に対応し、地域の創意を發揮できるシステムへの転換を図ることが求められています。このため、区民の主体的な活動への支援をより一層強化することが望まれます。

区民は納税者であるとともに、区政を共に支えるパートナーです。区民が施策の選択について正しく判断するためには、どのような施策にどの位の経費が実際に費やされているのかという情報が不可欠です。例えば、保育サービスの0歳児保育には利用者負担分を除いて園児一人あたり月50万円近い経費が投入されている、といった情報は区民にはあまり知られていません。

区と区民とが双方向のコミュニケーションで正しい情報を共有し、問題・課題についての相互理解を深めていかなければなりません。さらに、区政の政策形成過程、執行過程、事後評価への参加など区政への多様な区民参画を促進し、自治を実現するための基盤を築いていくべきです。

行政の説明責任の遂行や情報提供に対する区民の要求は、今後も高まることが予想されます。杉並区でも、昨年度から行政評価を実施しバランスシートの作成にも着手しました。こうした成果を政策的に活用するとともに情報を積極的に公表し、区民とコスト意識を共有しながら行財政改革を進めることが求められます。

### (4) 「杉並らしい政策創造」の視点

21世紀の自治と分権の新時代においては、自治体がそれぞれの地域の課題に真剣に向き合いながら、自前の政策により問題解決を競い合うこととなります。杉並区の行財政改革においても、厳しい行財政環境を克服する創造的な政策手法を發揮することが求められます。新しいビジョンとの関係では、人や環境を大切にし活力のあるまちをつくっていくことを目標にしながら、「杉並らしさ」に富んだ政策創造型の区政を実現していかなければなりません。

東京23区はこれまで、大都市行政の一体性と特別区間の財源の著しい偏在を踏まえ、財源とサービス水準の均衡に配慮してバランスを重視した行政を展開してきました。今後、杉並区がより自立した自治体をめざしていくのであれば、23区横並びの意識から脱却し区の独自性を踏まえた施策の重点化に努め、杉並らしい個性と多彩なまちの魅力を創造し、全国へ、そして世界へと情報発信していくことが期待されます。



政策創造型の区政を直接支えるのは、区に働く職員一人ひとりの英知と創意工夫であり、杉並をよく知り、杉並に限りない愛着心を持って仕事に取り組むことがこれからの職員には求められます。このため、経営感覚や政策能力を身に付けるための職員の意識改革や人材育成を、より積極的に進める必要があります。

## 第2 具体的な取り組み

### 1. 財政の再建

深刻な区財政の状況を打開し、財政構造の弾力性を高めていくことが緊急の課題です。自主財源を確保するとともに、区民ニーズに対応したサービスを区民の意思に基づき決定できるシステムをつくるため、受益と負担のバランスのとれた財政構造を構築していかなければなりません。

#### 自主財源の確保

- ・課税自主権を具現化し独自の財源を確保するため、法定外区税の創設等も検討することが求められます。
- ・財政自主権の確立という観点から、都区財政調整制度の見直しをはじめ、超過負担の解消、国から地方への税財源の移譲など、地方税財政制度の改善に取り組むことが必要です。

#### 計画的な財政運営

- ・基金の積立額や区債残高の削減など明確で分かりやすい財政指標を選択し、中長期の展望に基づく数値目標を掲げながら、計画的に財政再建に取り組むべきです。

#### 分かりやすい財政情報の提供

- ・区民に対して、サービスに要するコストや他自治体との比較データなどの財政情報を、「財政白書」のような形で分かりやすく提供する必要があります。

#### サービスに伴う負担の適正化

- ・行政のコスト意識を徹底する一方、サービスに要する経費と受益の関係を分かりやすく説明し理解を得ながら、区民にも適切な負担を求めるべきです。
- ・使用料・手数料は、受益と負担のバランスを考慮しながら見直し、定期的に

負担の適正化を図る必要があります。

## 2. 施策・事務事業の見直し

行政の守備範囲や民間との役割分担を見直すとともに、施策の優先順位をこれまで以上に明確化しながら、施策・事務事業の見直しと予算の重点配分を進めていく必要があります。

### 施策の選択・再構築

- ・時代状況と区民ニーズの変化に対応して、施策の選択や重点化による再構築を進めるべきです。その際には、区が担うべき役割や施策の優先順位を踏まえるとともに、高齢者を含む単身者や核家族などの新たな生活ニーズにも的確に対応していくことが求められます。

### 民間委託・事業の民営化の推進

- ・民間によるサービスが可能な分野において、民間委託の導入や事業の民営化を積極的に進めるべきです。学校給食の調理業務は、保護者の理解を十分得るとともに行政責任を確保したうえで、委託化を進める必要があります。宿泊施設の運営は、事業の民営化も視野に入れて思い切った見直しを図ることが求められます。

### 施設の整理・統廃合

- ・少子・高齢化などの環境変化に対応して、学校も含む公共施設の役割、機能、運営方法等について将来を見据えて多面的に検討し、施設の適正配置、整理・統廃合を進めるべきです。新たな需要に応えるための施策への転用を進めることで行政サービスの質の向上を図るなど、単なる廃止や縮小に止まらない施策の再構築を考えていく必要があります。

### 窓口サービス等の拡充

- ・出張所とサービスコーナーの統廃合による窓口サービスの低下を防ぐため、土・日・夜間における行政サービス提供窓口の開設時間の延長などが望まれます。また、コストとの関係にも十分配慮しながら、区民の生活様式の多様化に対応して、施設・サービスの利用時間の拡大にも努めるべきです。

### 3. 内部努力の徹底

行政の非効率・無駄に対しては、区民から厳しい目が注がれています。職員人件費を中心とした行政の高コスト体質を改善するため、行政自らが徹底した内部努力による経費削減を図ることにより、効率的な行財政運営を確立していく必要があります。あわせて、少数精鋭時代に対応した組織管理・人事管理と職員の人材育成を進めるべきです。

#### 組織機構の簡素・合理化

- ・時代環境や行政需要の変化に対応するため関連分野の統合化を図り、迅速かつ的確な対応と政策形成機能の強化を可能とする組織機構へと再編することが必要です。

#### 職員定数の削減

- ・事務事業の整理統合や委託化を含む幅広い民間活力の導入を推進し、短・中期の数値目標を掲げて職員定数の削減に努める必要があります。組織のスリム化により定員管理の適正化を図り、少数精鋭で仕事を進めるシステムにしていくべきです。

#### 職員人件費の圧縮

- ・民間委託の推進や非常勤化等により、人件費総額の抑制を一層推し進める必要があります。なお、団塊世代の定年退職者の増加に伴い、退職手当が18年度以降大きく膨らむことが見込まれるため、早期希望退職制度の特例措置などにより財政負担の年度間の平準化に努めるべきです。

#### 人材の有効活用

- ・区民ニーズに迅速に対応できるようにするため、組織人事の弾力化や柔軟な人材配置などにより人材の有効活用を図る必要があります。また、公務の分野にも成果主義を導入し、従来の年功序列型の色彩の濃い人事システムを、職員の能力・業績や努力が反映される人事システムに改革するべきです。
- ・男女共同参画の時代にふさわしく、女性職員の積極的登用にも努めるべきです。

#### 公社等への財政支援の適正化

- ・公社等には、経営の自主性・自立性の発揮と効率的な事業運営が求められます。団体の設立趣旨や区との役割分担を踏まえながら、民間としての経営努力の促進という観点から、区からの財政支援等の見直しを図るべきです。

## 4．行政システムの改革

民間経営手法を積極的に導入し、行政経営能力の向上を図る必要があります。さらに、ITを積極的に活用して、開かれた行財政運営システムの構築と区民の利便性の向上に努めるべきです。

### 行政経営への外部評価の導入

- ・行政評価と予算編成や定数管理等との有機的な連携を図り、行政経営に係るマネジメントシステムを強化する必要があります。あわせて、行政評価プロセスへの区民参加を実現するため、外部評価を導入すべきです。

### 「電子区役所」の実現

- ・区役所内の情報ネットワーク（イントラネット）により行政情報の共有化を一層進めるとともに、インターネット等を利用した各種電子システムの導入により、区民サービスの飛躍的な向上と窓口対応の改善を図る必要があります。

### 行政監視機能の強化

- ・行政経営活動全体について、現行の監査制度を補完するとともに第三者的立場からの監視機能を強化するため、外部監査制度の導入を検討すべきです。

## 5．区民参画・コミュニケーションの充実

区民・事業者・NPOなどとのパートナーシップに基づく行財政運営と区政への多様な区民参画を推進するため、ITを駆使した双方向型のコミュニケーションを充実させるべきです。あわせて、区政の透明性を確保し、区民からの信頼感を高める努力が求められます。

### 区民の主体的活動への支援

- ・区民との協働によるまちづくりを進めるため、NPOやボランティアなどの区民の主体的活動への支援を充実させる必要があります。NPO団体への税法上の優遇措置や活動支援のための基金創設についても、検討することが求められます。

### 区民参画の拡大

- ・政策形成過程をはじめ、区政のさまざまな段階での多様な区民参画を実現し、

行政と区民・事業者・NPOなどとの協働と連携によるまちづくりの推進と住民自治の充実に努めるべきです。

#### 双方向コミュニケーションの充実

- ・インターネットとITを積極的に活用し、行政の活動を区民に知らせる努力を行うとともに、区民の声を迅速かつ的確に区政に反映させる仕組みの充実に努める必要があります。インターネットや電子メールなどによる区民からの意見・要望や顧客（区民）満足度の把握にも努めるべきです。
- ・区民の知る権利の保障と行政の説明責任の遂行という観点から、情報公開制度をより一層充実させるべきです。

### 第3 提言の実現に向けて

従来の社会の枠組みが大きく変化していく現代においては、新時代を切り拓く柔軟で大胆な構想力とそれを具体化する実行力が問われてきます。区と区民との率直な対話の積み重ねにより、「区との距離がとても近くなった」と区民が実感できる改革を推進するためには、区政の最高政策責任者である区長の強いリーダーシップと決断力を欠かすことができません。

地方分権が本格的な段階に入り、行政と区民が互いにちからを合わせて地域社会を創造していく本来の自治がスタートすることになりました。こうした流れは、身近な地方政治である区政への区民の参加意欲や関心を高めていく契機にもなります。行財政改革の進め方についても、その進捗状況を区民に分かりやすく知らせるとともに、それを検証するために区民や学識経験者等による組織を活用するなど、区民の意向を反映した改革の推進に努める必要があります。

行財政改革を推進する過程では、歳出カットや区民サービスの一時的な低下が避けられない場面もあるため、政策を決定する際の行政の説明責任が今まで以上に重くなってきます。区には区民と正面から向き合いながら、期間と数値目標を持つ計画を示して改革に対する理解と納得を得ていく、これまで以上に誠実な姿勢が求められます。

杉並区では、本年9月に新しい基本構想『杉並区21世紀ビジョン』を策定し、その後ビジョンを実現するための行政計画をまとめる予定とのことです。ビジョンとそれに基づく施策を実現するためには、なによりも弾力性のある強固な行財政基盤が必要となります。私たちは、今回の提言が、ビジョンに結実する51万区民の夢と希望を実現するための、新しい区政の経営改革に反映されることを強く望みます。

## 資料編

### 資料1 区財政の現状

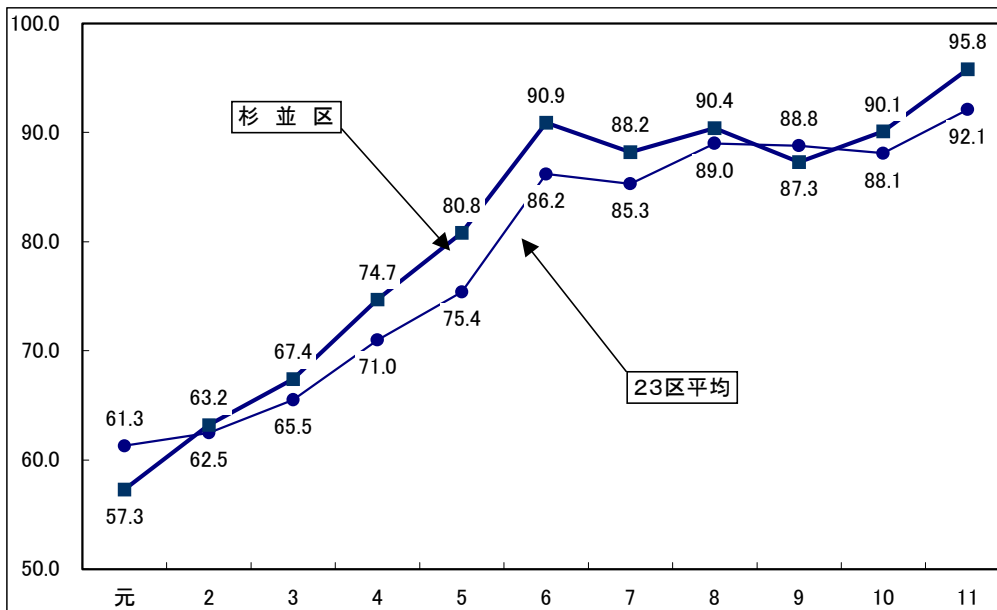
#### 1 財政指標でみる現状

財政の健全度を表す各種指標によれば、区財政はここ数年で著しく悪化しています。

○ 経常収支比率は、その比率が低いほど、「自由」に活用できる財源が大きくなり、経済変動や行政需要の変化に、柔軟に対応できます。

職員人件費や福祉需要の増加による扶助費等義務的経費の上昇により、経常収支比率は、平成5年度以降急激に悪化しています。

経常収支比率の推移



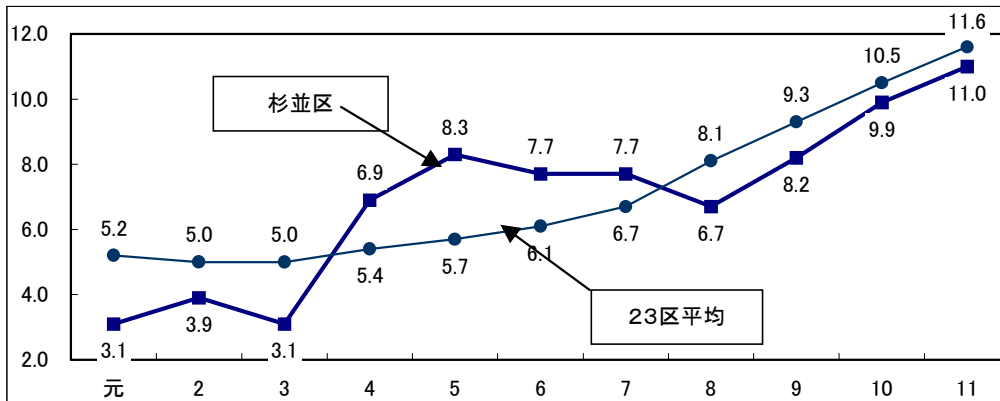
※ 普通会計決算による

#### 経常収支比率

財政構造の弾力性を表す指標。人件費、扶助費、公債費といった、容易に縮小することが困難な経費に、区民税等の経常一般財源がどの程度消費されているかを表す。70～80%が適正水準であり、100%を超えると危機的な状態である。

○ 「借金の返済」である公債費の比率が高いと、財政の硬直化が進んでいることを示します。

### 公債費比率の推移

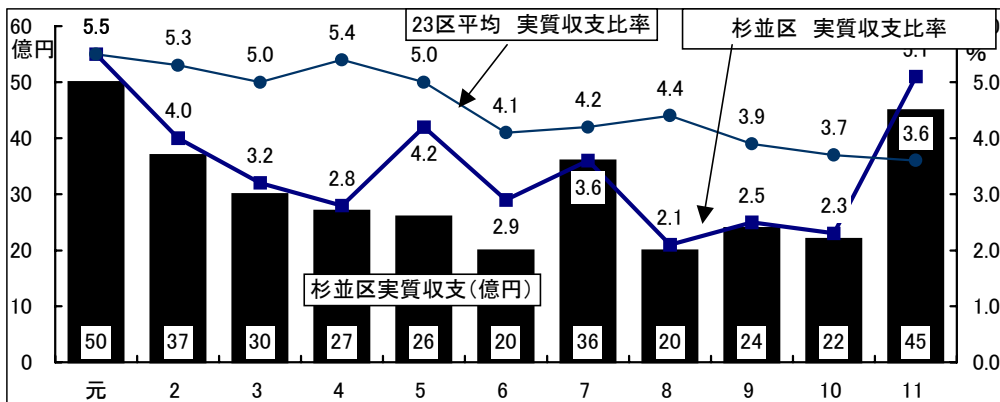


※ 普通会計決算による

### 公債費比率

公債費（特別区債の元金及び利子の償還金）の負担の程度を表す指標。「標準財政規模」に対して、「公債費に充当された一般財源」がどれだけの割合かを示す。

### 実質収支の推移



※ 普通会計決算による

### 実質収支

実質収支は、現在の財政状況を表す数値。歳入決算額から歳出決算額を引いた額(形式収支)から、翌年度に繰越すべき財源を控除した額。

### 実質収支比率

標準財政規模に対する実質収支の割合を示す指標。概ね3～5%が適当な数値。

## 2 歳入の状況

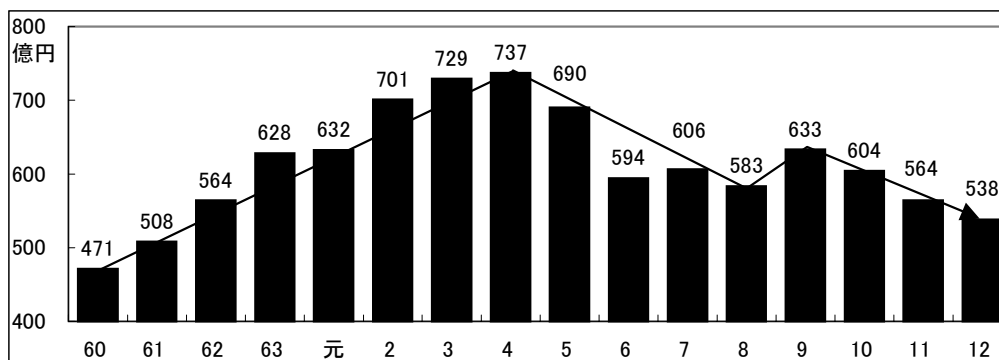
### (1) 区税収入

9年度以降は、景気の低迷と恒久的減税の影響により、区税収入は大幅に落ち込んでいます。

○ 区税収入は、昭和60年度から平成4年度まで、順調な区民所得の伸びを反映して、471億円から737億円まで増加を続けました。

しかし、バブル経済崩壊による景気の低迷と、景気対策としての減税の影響を受けて減少し、住民税減税のなかった9年度は増加したものの、12年度には538億円と、昭和62年度の水準(564億円)を下回るまでに落ち込んでいます。

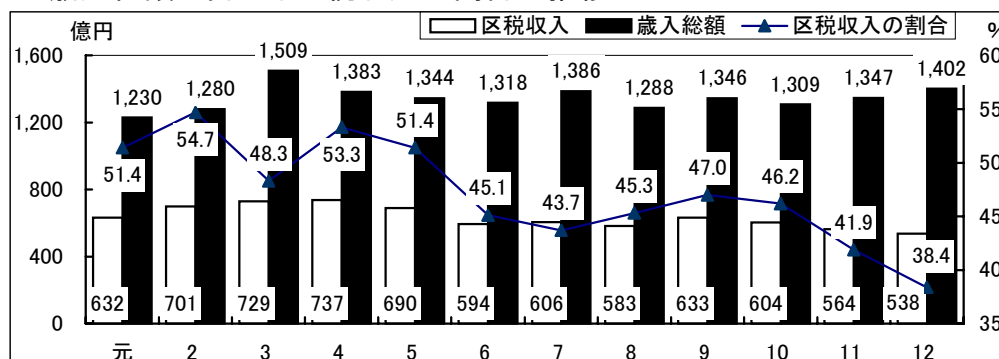
#### 区税収入の推移



※11年度までは普通会計決算、12年度は一般会計当初予算、財源保留分を含む。

○ 歳入総額に占める区税収入の割合も、平成2年度の54.7%から、平成12年度には37.8%にまで低下しています。

#### 歳入総額に占める区税収入の割合の推移



※11年度までは普通会計決算、12年度は一般会計当初予算、区税収入には財源保留分を含む。



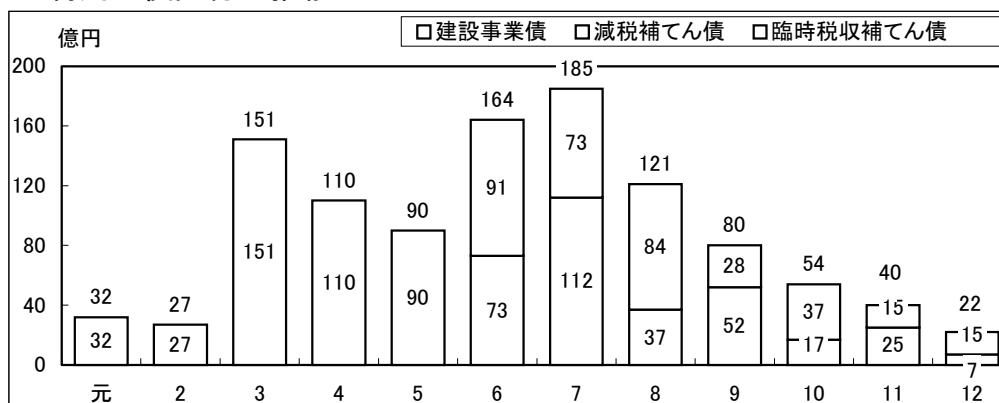
## (2) 特別区債

区は、政策的減税に伴う税収の補てんと行政需要の拡大に対応するため、特別区債を発行してきました。

○ 区は社会基盤整備を行い、後世代の住民にも応分の負担を求めることが適切である建設事業について、特別区債を活用してきました。

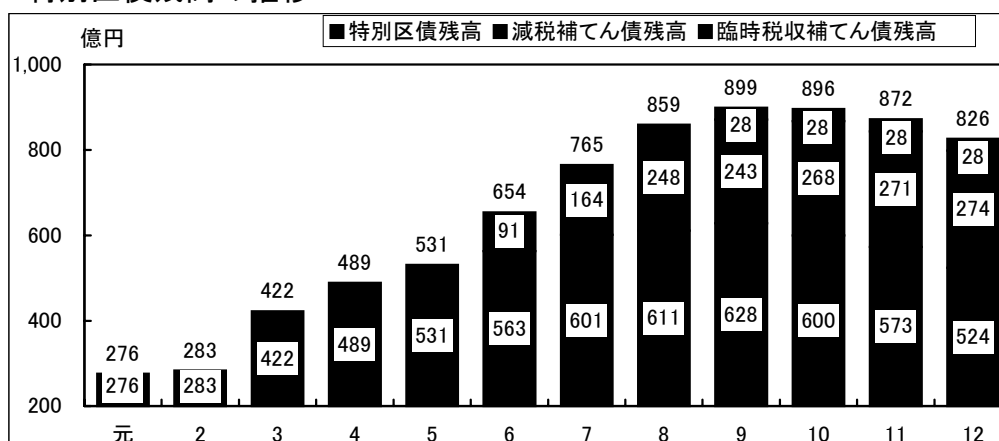
○ それに加え、平成6年度以降は、国の景気対策の一環として実施された住民税減税による減収額を埋めるための「減税補てん債」を発行しました。平成9年度には、地方消費税導入年度の歳入欠陥を補うための「臨時税収補てん債」を発行しました。

### 特別区債発行の推移



※ 11年度までは普通会計決算、12年度は一般会計当初予算。(用地会計を含む)

### 特別区債残高の推移



※ 11年度までは普通会計決算、12年度は一般会計当初予算。(用地会計を含む)

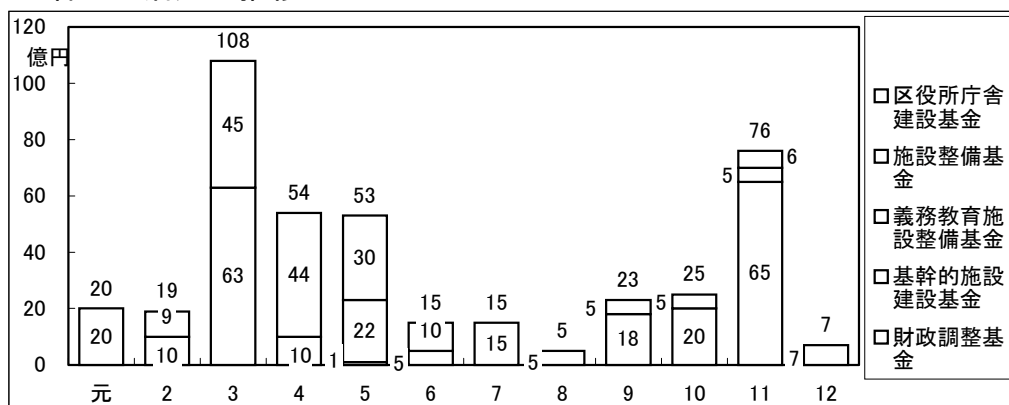
### (3) 基金の活用

使用目的が特定されていない一般財源である「財政調整基金」は平成7年度から10年度末の残高が80億円台でしたが、11年度には激減しました。

○ 基金活用については、平成元年度から4年度までは、区役所庁舎建設基金の活用が大部分を占めていました。11年度は一般財源の不足のため、財政調整基金から65億円を繰り入れました。

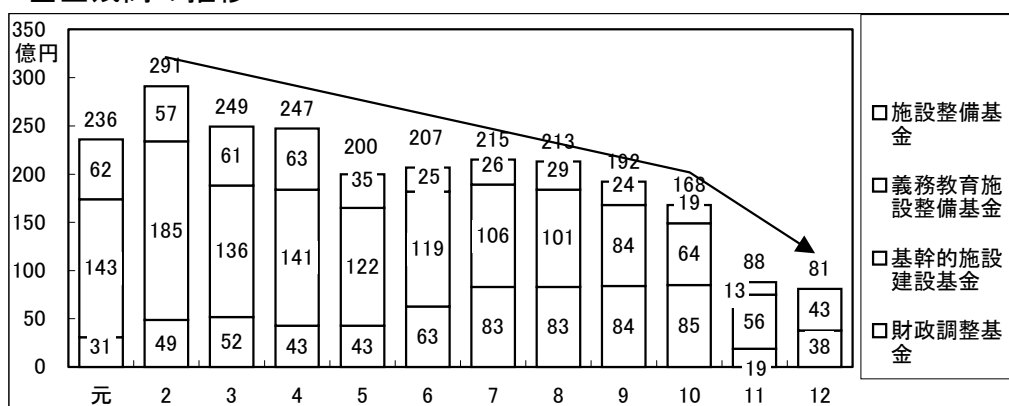
○ 各年度の特定事業(建設事業)にかかる財源不足を補うために取り崩せる基金は、「基幹的施設建設基金」と「義務教育施設整備基金」の2つでした。12年度はこの2つの基金を再構築して「施設整備基金」を創設しました。

#### 各基金活用の推移



※ 11年度までは普通会計決算、12年度は一般会計当初予算。

#### 基金残高の推移



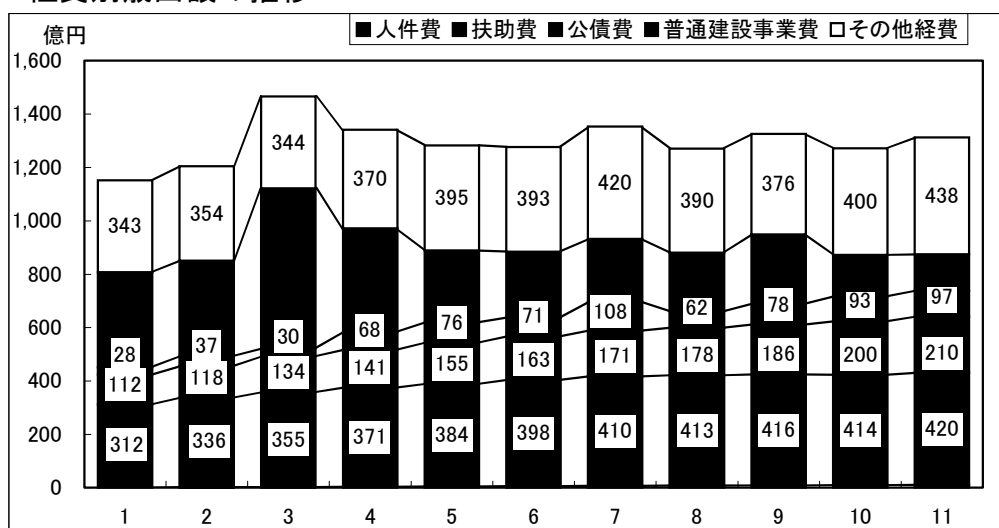
※11年度までは普通会計決算、12年度は一般会計当初予算。

### 3 歳出の状況

施設建設にかかる普通建設事業費が縮小する反面、義務的経費である人件費、福祉需要にかかる扶助費、特別区債の償還にかかる公債費の割合が増加しています。

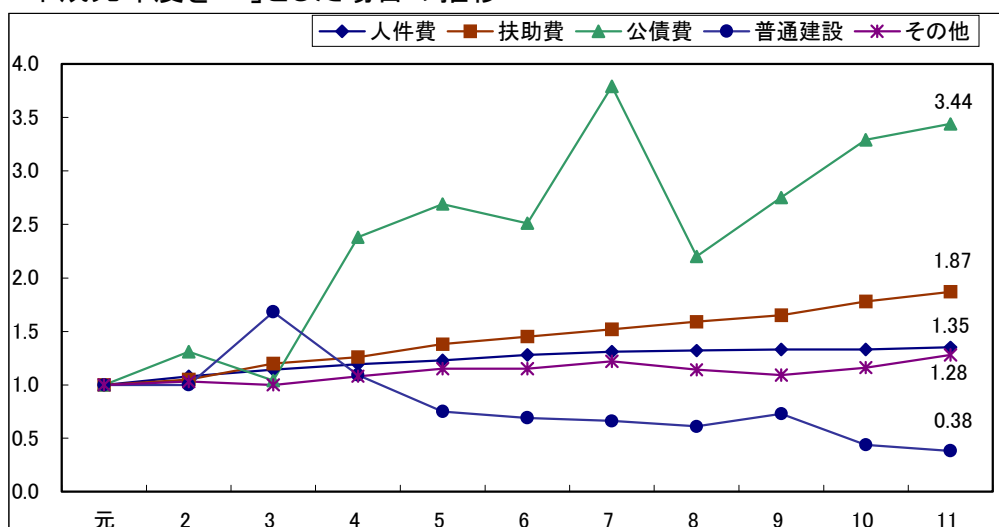
このことは、新規事業や臨時的事業にまわす財源がなくなることであり、区財政が硬直化していることを表わしています。

#### 性質別歳出額の推移



※普通会計決算による

#### 平成元年度を「1」とした場合の推移



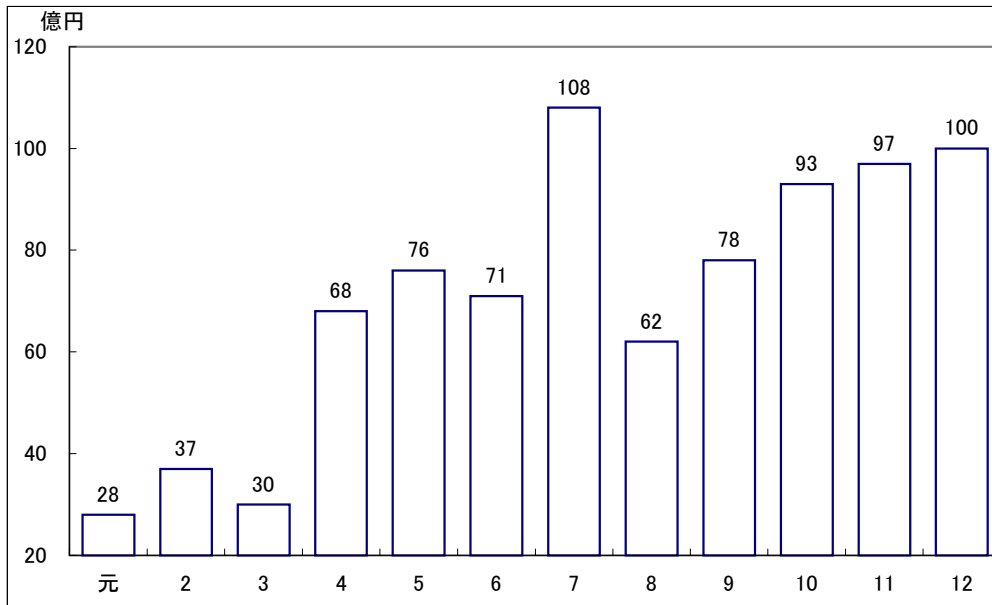
※普通会計決算による

## (1) 公債費

近年、減税による区税収入などの減少を補てんするために発行した減税補てん債等を含めて、特別区債の償還経費は年々増加しています。

○ 歳出総額に占める公債費(元金及び利子の返済)の比率が高くなり、財政の硬直化をまねく一因となっています。後年度の財政負担を考えると、これらの特別区債の発行は、今後、慎重に行う必要があります。

### 公債費の推移



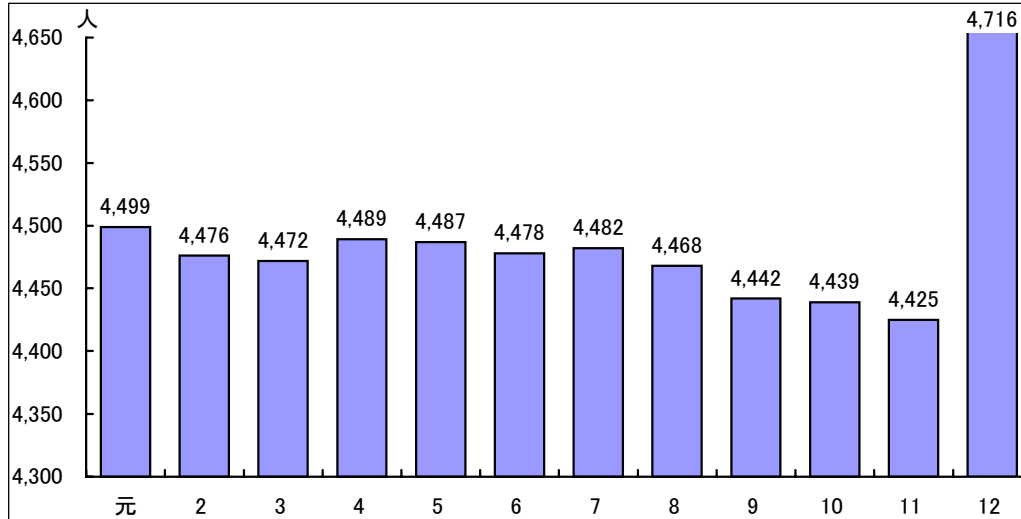
※11年度までは普通会計決算、12年度は一般会計当初予算。(用地会計を含む)

## (2) 人件費の伸び

人件費については、職員数は削減していますが、金額及び歳出全体に占める割合（人件費比率）は、高いレベルで推移しています。

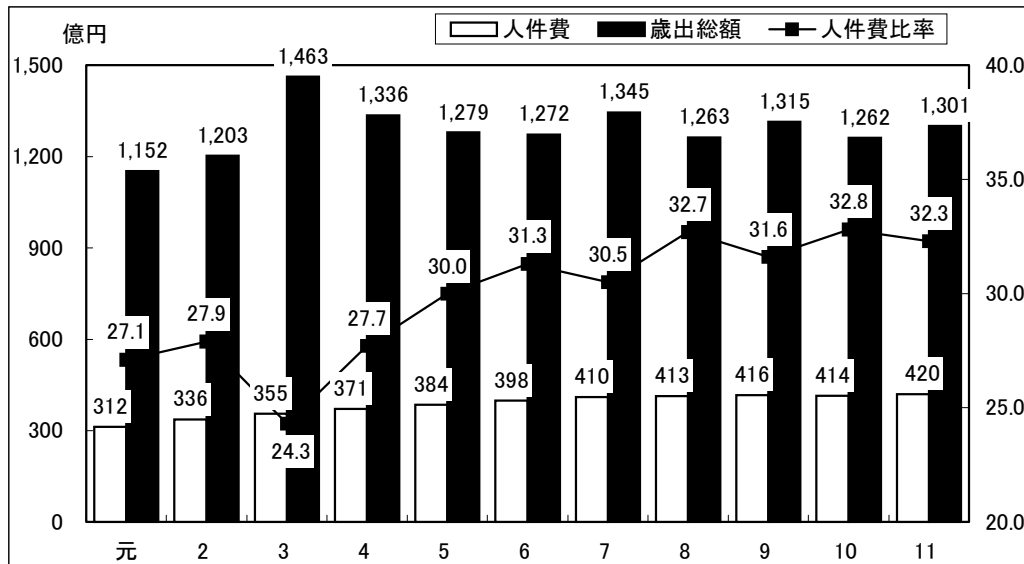
12年度は、清掃職員の増加により、人件費が大幅に伸びていきます。

### 職員数の推移



※職員数は毎年4月1日現在の数値。

### 人件費と人件費比率の推移



※普通会計決算による

人件費比率は、歳出総額の抑制によっても、伸びる結果となります。

### (3) 扶助費

義務的経費のうち扶助費は、福祉需要の拡大に伴い年々増加しています。

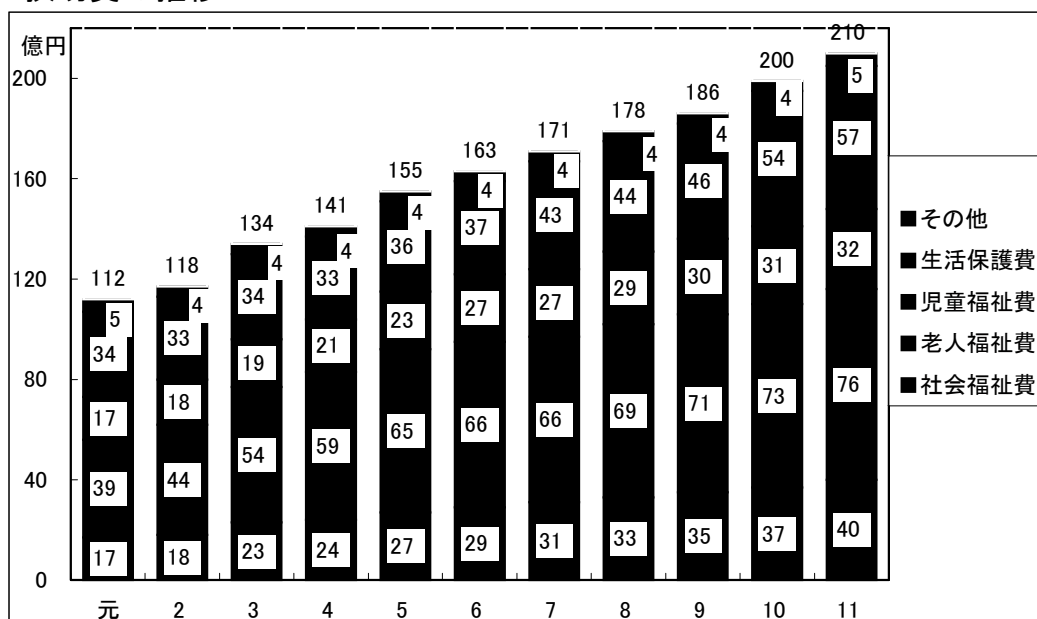
○ 平成11年度までの老人福祉費の増加は、高齢者ホームヘルプサービスの派遣世帯数や、老人福祉手当等の受給者の増などによるものです。

○ 12年4月から介護保険制度が導入されたことに伴い、老人福祉費は減少しましたが、介護保険特別会計の創設により、一般会計からの繰出金が増加することになります。

○ 児童福祉費は、乳幼児医療費助成の助成対象を拡大したことなどにより、増加しています。

○ その他、障害福祉手当等の受給者数の伸びや、景気低迷の影響を受けた生活保護受給者の伸びも扶助費の増加要因です。

扶助費の推移



※普通会計決算による

## 資料2 税負担とサービス

### 税金とサービス

区民の支払った税金が、区民サービスにどのように使われているかを試算しました。平成12年度当初予算額を基礎に単純計算していますので、決算額とは異なっています。また、当初予算を議決した後の制度改正などについては、反映されていません。

#### 主な施策によるサービス額

##### 《手当の支給》

★対象者一人あたり支給額(12年度予算・年額)

○重度心身障害者手当 (都制度)	720,000 円	対象者:約 400人 所得制限:なし
○心身障害者福祉手当 (1・2級他)	204,000 円	対象者:約 4,428人 所得制限:なし
○心身障害者福祉手当 (3級・4度)	138,000 円	対象者:約 1,724人 所得制限:なし
○難病患者福祉手当	198,000 円	対象者:約 3,790人 所得制限:なし
○老人福祉手当	495,000 円	対象者:約 3,449人 所得制限:なし
○児童手当(第1・2子)	60,000 円	対象者:約 2,674人 所得制限:あり
○児童手当(第3子以降)	120,000 円	対象者:約 461人 所得制限:あり
○児童扶養手当(第1子)	508,440 円	対象者:約 2,100人 所得制限:なし
○児童育成手当(育成)	162,000 円	対象者:約 3,324人 所得制限:あり
○児童育成手当(障害)	204,000 円	対象者:約 282人 所得制限:あり

\* 福祉施策の見直し・再構築に伴う影響等については、老人福祉手当のみ反映し他は反映していない。

## 《医療費の助成》

★対象者一人あたり助成額(12年度予算・年額)

○心身障害者(児)医療費 (区制度)	55,793 円	対象者:約 908人 自己負担:なし
○心身障害者(児)医療費 (都制度)	186,000 円	対象者:約 5,174人 自己負担:なし
○老人医療費(都制度)	78,000 円	対象者:約 58,900人 自己負担:あり
○乳幼児医療費	52,120 円	対象者:約 14,219人 自己負担:なし
○ひとり親家庭医療費	34,790 円	対象者:約 4,424人 自己負担:なし

\* 福祉施策の見直し・再構築に伴う影響等については、反映していない。

## 《保育園の運営》

★園児一人あたり運営経費(12年度予算・年額)

○公立保育所(0歳児)	6,234,553 円	{ 入所者:約 308人 利用者負担: 480,000 円 公費負担: 5,754,553 円
○公立保育所(1・2歳児)	2,950,518 円	{ 入所者:約 1,262人 利用者負担: 480,000 円 公費負担: 2,470,518 円
○公立保育所(3歳児)	1,773,473 円	{ 入所者:約 742人 利用者負担: 271,200 円 公費負担: 1,502,273 円
○公立保育所(4歳児以上)	1,611,902 円	{ 入所者:約 1,401人 利用者負担: 216,000 円 公費負担: 1,395,902 円

\* 区立保育園の運営経費で、職員人件費を含み、施設建設及び大規模改修経費は含まない。

\* 利用者負担は、前年度所得税が42万円以上45万円未満の世帯の場合。



## 《社会福祉施設の運営》

### ★利用者一人あたり運営経費(12年度予算・年額)

○介護老人福祉施設  
4,170,760 円  
利用者:約 75人  
利用者負担: 461,964 円  
公費負担: 3,708,796 円

\* 特別養護老人ホーム上井草園の経費で、短期入所介護(ショートステイ)の経費は含まない。

○通所介護施設  
1,790,470 円  
利用者:約 575人  
利用者負担: 179,047 円  
公費負担: 1,611,423 円

\* 高齢者在宅サービスセンター(介護保険対象分)の経費の平均。

○重度身体障害者通所施設  
9,096,000 円  
利用者:約 49人  
利用者負担:食費のみあり

\* こすもす・なのはな生活園の経費の平均で、職員人件費含む。

○知的障害者更生施設  
5,260,537 円  
利用者:約 67人  
利用者負担:あり

\* すぎのき・けやき生活園の経費の平均で、職員人件費含む。

\* 本人(20歳以上)対象所得が27万円→利用者年負担 0円  
50万円→利用者年負担 104,400円

○知的障害者授産施設  
2,428,903 円  
利用者:約 175人  
利用者負担:あり

\* あけぼの・あすなろ・ひまわり作業所の経費の平均で、職員人件費含む。

\* 本人(20歳以上)対象所得が27万円→利用者年負担 0円  
50万円→利用者年負担 104,400円

○心身障害児通園施設  
3,211,114 円  
利用者:幼児約 70人  
利用者負担:あり

\* こども発達センターのうちたんぽぽ園にかかる経費で、たんぽぽ園の職員人件費含む。

## 《保養所・自然村の維持管理》

### ★利用者一人あたり運営経費(12年度予算・年額)

○保養所  
8,113 円  
利用者:約 23,641人

\* 利用者負担は、大人 3,600円、小人 1,800円。

○自然村  
10,994 円  
利用者:約 22,936人

\* 利用者負担は、大人 3,600円、小人 1,800円。

## 《住宅の維持管理》

★一戸あたり維持経費(12年度予算・年額)

○高齢者住宅	1,348,299 円	戸数: 374戸 利用者負担: 228,807 円 公費負担: 1,119,492 円
○区営住宅	357,137 円	戸数: 634戸 利用者負担: 357,137 円 公費負担: 0 円
○区民住宅	1,955,610 円	戸数: 59戸 利用者負担: 1,365,831 円 公費負担: 589,779 円

\* 維持経費、自己負担ともに1戸あたりの平均額。区営住宅の経費には、基金積立額含む。

## 《自転車駐車場の維持管理》

★自転車一台あたり維持経費(12年度予算・年額)

○登録制自転車	7,534 円	総台数: 6,909台 利用者負担: 4,000 円 公費負担: 3,534 円
○有料制自転車	25,298 円	総台数: 21,329台 利用者負担: 20,722 円 公費負担: 4,576 円
○放置自転車撤去等	2,169 円	総台数: 64,000台 利用者負担: 2,000 円 公費負担: 169 円

## 《公園の維持管理》

★公園1,000㎡あたり維持経費(12年度予算・年額)

1,086,163 円

総面積: 約 491,993.24㎡

\* 清掃・光熱水費などの維持補修にかかる経費。

## 《小・中学校の運営》

### ★児童生徒一人あたり運営経費(12年度予算・年額)

○公立小学校 851,005 円 児童数:約 17,313人

\* 小学校運営経費で、区職員人件費含む。

\* 都費負担教職員給与費等 569,000円(10年度実績・年額)含む。

○公立中学校 970,157 円 児童数:約 7,442人

\* 中学校運営経費で、区職員人件費含む。

\* 都費負担教職員給与費等 647,000円(10年度実績・年額)含む。

○健康学園 9,673,639 円 児童数:約 36人

\* 健康学園運営経費で、区職員人件費含む。

\* 都費負担教職員給与費等 1,680,583円(区職員の平均で算出)含む。

## 《校外施設の維持管理》

### ★利用者一人あたり運営経費(12年度予算・年額)

○富士学園 10,100 円 利用者:約 10,010人  
うち目的外利用者:約 5,257人

\* 目的外利用者負担は、大人3,000円(5月～10月は2,400円)、小人1,800円(5月～10月は1,200円)

○菅平学園 14,609 円 利用者:約 9,484人  
うち目的外利用者:約 2,525人

\* 目的外利用者負担は、大人3,000円(5月～10月は2,400円)、小人1,800円(5月～10月は1,200円)

○弓ヶ浜学園 15,308 円 利用者:約 10,119人  
うち目的外利用者:約 5,688人

\* 目的外利用者負担は、大人 2,400円、小人 1,200円。

## 《ごみの収集・処分》

### ★1トンあたり経費(12年度予算・年額)

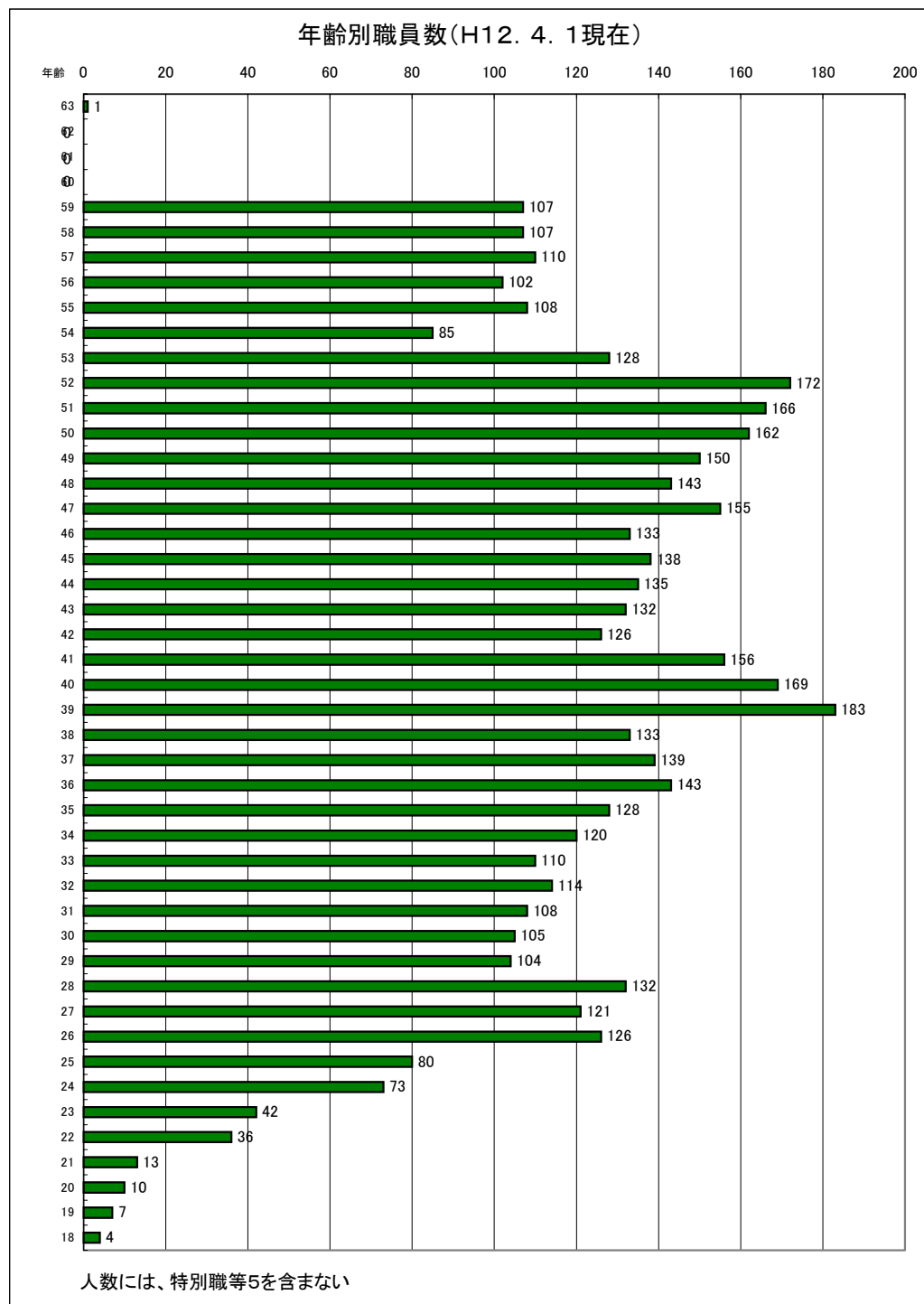
55,038 円 収集量:約 183,565トン

\* 事務所・事業所維持運営経費、人件費含む。

## 資料3 区職員の現状

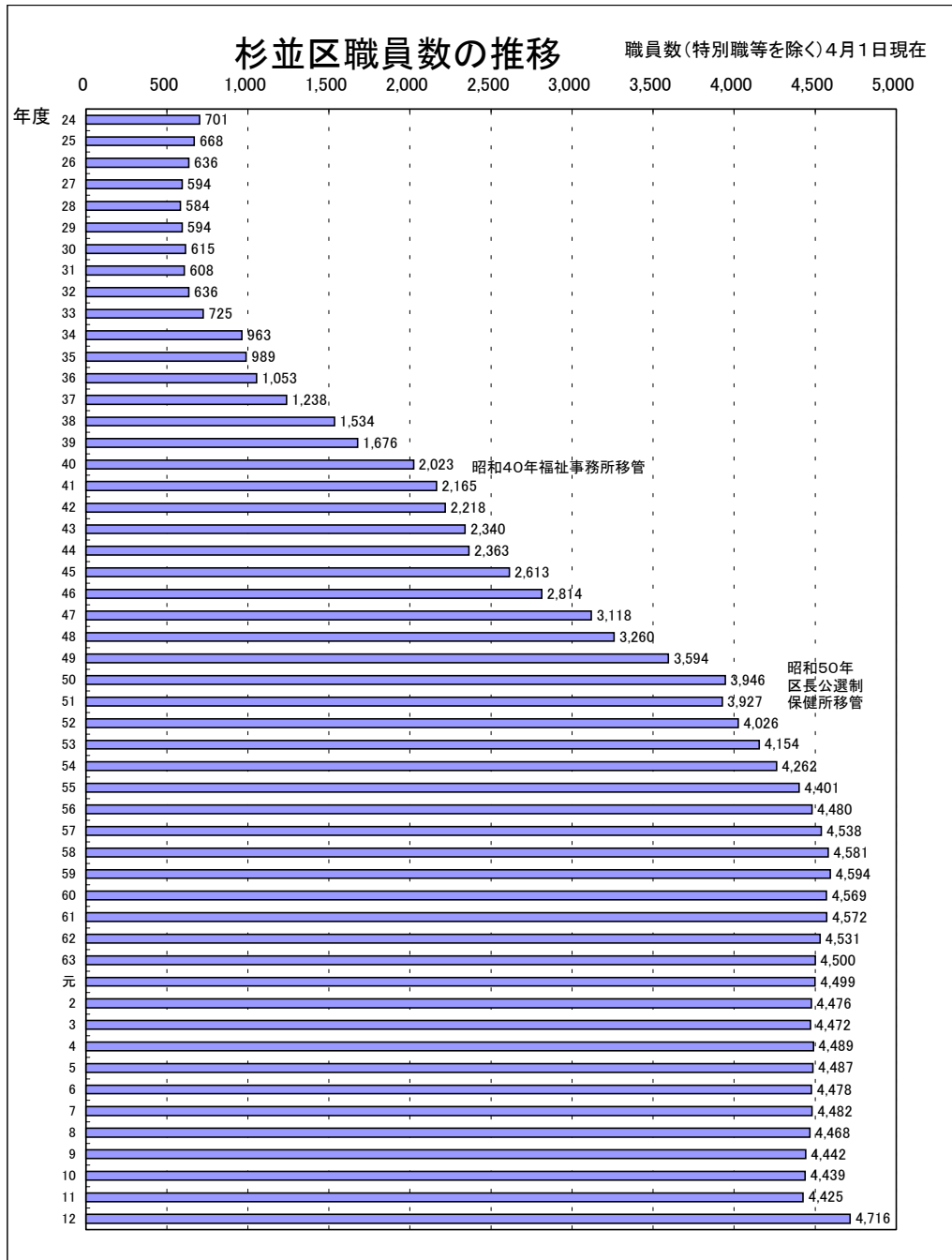
### 1 年齢別職員数

年齢別職員数では、52歳から39歳の職員が多いという状況です。平均年齢は、平成10年が40.8歳、平成11年が41.3歳、平成12年が41.5歳と、年々高くなっております。



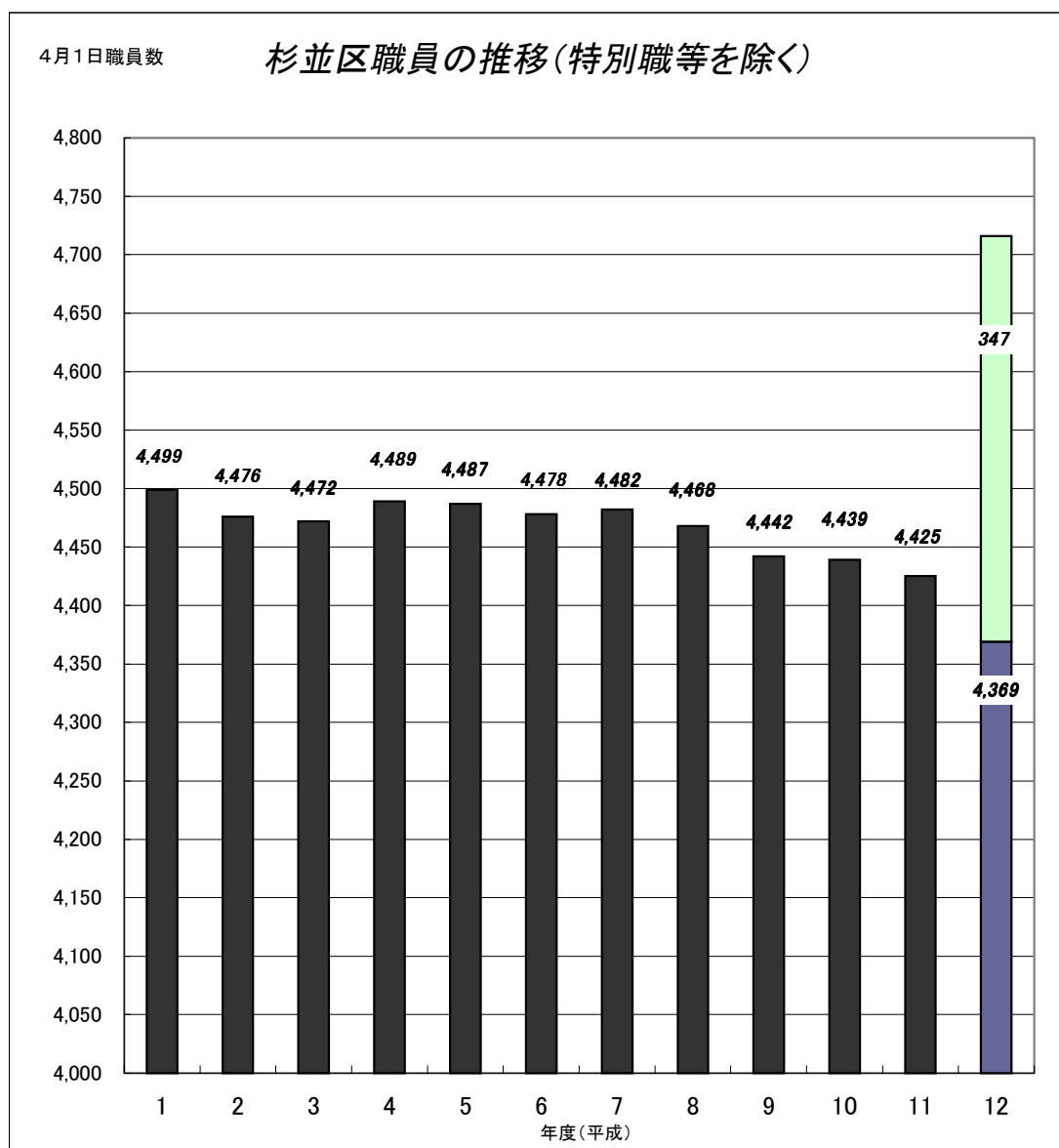
## 2 区職員数の推移

戦後から現在までの区の職員数の推移は、大きく3期に分けられます。第1期は、戦後から昭和59年までの間です。昭和28年の584名をボトムに、昭和59年の4594名まで増加を続けてきました。日本経済の高度成長を背景に、区の仕事も増え、区の職員も増加する時代でした。第2期は、昭和60年から平成11年までです。昭和60年は、杉並区が初めて行財政改善計画を開始した年です。昭和59年をピークに平成11年まで、ほぼ毎年職員数は減少しています。そして、第3期が、都区制度改革で清掃事業が移管した平成12年の今年です。



4000人規模の組織で、毎年10人程度の削減というのは、削減数が少ないように見えます。ただ、平成9年～11年に限っても、こども発達センター、なのはな生活園、男女平等推進センター、児童青少年センター、阿佐谷南児童館、下井草図書館、高井戸図書館、精神障害者授産施設など、様々な施設を開設しました。また、24時間巡回型介護、延長保育、乳児保育などの事業拡充もしてきました。そうした事業に充当したうえで、10人程度の職員を削減してきたということです。

平成12年は4716人で、職員数が増加しておりますが、そのうち347人は現在でも東京都の職員の身分を有する清掃関係の派遣職員です。区の固有職員だけでみますと、11年に比べて56人減っています。これは従来の5～6年分の削減数に相当します。今後は、1000人の目標を掲げて、職員数の削減に取り組み、少数精鋭による区政運営を目指していきます。そのためには、職員一人一人の能力や意欲の向上、民間へのアウトソーシング、NPOなど様々な団体との協働が必要となります。



### 3 区職員の給与について

#### (1) 杉並区の職員の給与(平成12年度一般会計当初予算、退職手当を除く)

##### 職員1人あたりの人件費

(千円)

	人数	給料 (A)	職員手当等		退職手当を 除く職員手当 (B)-(C)	給与費 (A)+(B)=(D)	退職手当を 除く給与費 (D)-(C)	共済費 (E)	人件費 (D)+(E)=(F)	退職手当を 除く人件費 (F)-(C)
			(B)	内退職手当 (C)						
一般職員人件費	4,567	19,126,293	17,907,510	2,942,942	14,964,568	37,033,803	34,090,861	5,382,058	42,415,861	39,472,919
1人あたり		4,188	3,921	644	3,277	8,109	7,465	1,178	9,287	8,643

一般職員1人あたりの職員給与費

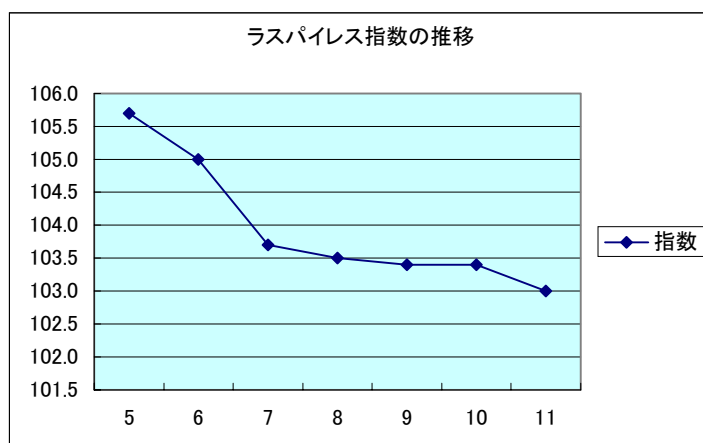
一般的にいう  
一般職員1人あたりの人件費

- 上記の表で見るように杉並区の職員の平均給与は年額746万円です。
- ただし人件費ということで見るとこれに共済費、退職手当等が加わります。共済費を含めて計算すると1人あたりの人件費は864万円また退職手当も含めると1人あたり928万円となります。

#### (2) ラスパイレス指数

地方公共団体の給与水準の指標として、ラスパイレス指数があります。これは国を100として、比較したものです。

平成11年の杉並区のラスパイレス指数は103.0でした。



平成	指数
5年	105.7
6年	105.0
7年	103.7
8年	103.5
9年	103.4
10年	103.4
11年	103.0

#### 他の地方公共団体との比較(平成11年)

杉並区	東京都	武蔵野市	三鷹市	中野区	全国平均
103.0	104.8	107.3	106.7	103.2	101.2

#### 4 23区全体から見た杉並区の位置

項目	数値	順位(多い方から)
人口	513,770人(平成12年1月1日)	6位
職員数	4,413人(平成12年1月1日)	6位
区民1000人当たりの職員数	8.6人(平成12年1月1日)	18位
職員一人当たりの給料	756万円(平成11年度予算)	10位
ラスパイレス指数	103.0(平成11年)	11位
人件費比率	32.8%(平成10年度)	3位
区民一人当たりの予算額	256千円(平成11年度)	23位

#### 5 人件費削減に向けた内部努力

この間杉並区では、行財政改革の大きな柱に人件費削減を掲げ、様々な内部努力をしています。

##### ○定数削減

杉並区では、昭和60年以来、行財政改革計画を策定し、定数削減・定員適正化に取り組んできました。具体的には、執行体制の効率化、事務事業の見直し、OA化、民間委託、定数の一律削減など、様々な手法を駆使してきました。その結果、出張所の職員数は257名が200名に、自動車運転手が40名を13名(清掃派遣職員を除く。)に、調理職員は497名が357名に削減されました。

なお、平成12年度は、純減で56名削減しました。

##### ○新規採用職員の抑制(清掃派遣職員は除く。)

職種	7年度	8年度	9年度	10年度	11年度	12年度
事務系	56	47	27	23	30	20
福祉系	46	36	37	43	38	24
一般技術系	11	3	7	5	4	7
医療技術系	14	13	15	14	10	9
技能系	35	41	29	31	19	20
その他						4
合計	162	140	115	116	101	84

##### ○各種手当等の削減

超過勤務手当は、平成7年度の月平均12.4時間が平成11年度には9時間に縮減。また、この間、特殊勤務手当や旅費などの見直しを行ってきています。

##### ○特別職の給料削減・管理職手当の一部返上

各特別職は給料月額10%減額、加えて区長は期末手当の50%を減額しています。また、管理職は管理職手当の10%を自主的に返上しています。



## 附 属 資 料

### 杉並区行財政改革懇談会 委員名簿

区 分	氏 名	所 属	備 考
区 民	宇田川 紀 通	東京商工会議所杉並支部	
	高 瀬 篤 子	杉並区立小学校 P T A 連合協議会顧問	
	内 藤 祐 作	(社福)杉並区社会福祉協議会会長	
	山 崎 照 彦	杉並区商店会連合会青年部長	
学識経験者	安 部 陽一郎	弁護士	
	黒 川 和 美	法政大学経済学部教授	会 長
	樋 口 美 雄	慶應義塾大学商学部教授	副会長
	三 澤 千代治	ミサワホーム(株)代表取締役社長	

## 杉並区行財政改革懇談会設置要綱

〔 平成11年11月15日  
杉企企発第98号 〕

(設置)

第1条 行財政改革の計画策定及びその推進に当たり、幅広い見地からの意見や助言を得るため、杉並区行財政改革懇談会(以下「懇談会」という。)を設置する。

(所掌事項)

第2条 懇談会の所掌事項は、次のとおりとする。

- (1) 行財政改革の計画策定に当たっての基本的事項
- (2) 行財政改革の推進に関する事項
- (3) その他区長が必要と認める事項

(構成)

第3条 懇談会は、委員8名以内をもって構成する。

2 委員は、学識経験者及び区民のうちから区長が委嘱する。

(委員の任期)

第4条 委員の任期は、委嘱した日から1年とする。ただし、再任を妨げない。

(会長及び副会長)

第5条 懇談会に会長及び副会長を置き、会長は委員の互選によりこれを定める。

2 副会長は、会長が指名する委員をもって充てる。

3 会長は、懇談会を代表し、会議を総括する。

4 副会長は、会長を補佐し、会長に事故あるときはその職務を代理する。

(会議)

第6条 懇談会は、会長が招集する。

2 区長は、必要があると認めるときは、会長に懇談会の開催を求めることができる。

3 会長は、必要があると認めるときは、委員以外の者又は関係職員を会議に出席させることができる。

(会議の公開)

第7条 懇談会の会議は公開とする。ただし、懇談会の決定により、非公開とすることができる。

(庶務)

第8条 懇談会の庶務は、企画部企画課において処理する。

(補則)

第9条 この要綱に定めるもののほか、懇談会の運営に関し必要な事項は、区長が別に定める。

附 則

1 この要綱は、平成11年11月15日から施行する。

2 杉並区行財政問題懇談会設置要綱(平成9年6月3日杉企企発第36号)は廃止する。

## 杉並区行財政改革懇談会検討経過

回数	日 程	検 討 課 題
第 1 回	平成 11 年 12 月 14 日（火）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 委嘱状交付、会長・副会長選出</li> <li>・ 区之行財政改善、改革への取り組み</li> <li>・ 平成 12 年度行政改革大綱等</li> </ul>
第 2 回	平成 12 年 2 月 14 日（月）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 平成 12 年度行財政再建緊急プラン</li> <li>・ 平成 11 年度事務事業評価のまとめ</li> <li>・ 特別区制度改革及び地方分権の概要</li> <li>・ 第 31 回行政実態調査結果及び平成 11 年度第 1 回区政モニターアンケート結果（行財政改革について）</li> </ul>
第 3 回	4 月 25 日（火）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 検討テーマの設定</li> <li>・ 平成 12 年度行財政改革の推進方針</li> <li>・ 施策及び事務事業の見直し</li> <li>・ 公社等の事業のあらまし、区人口データ等</li> </ul>
第 4 回	5 月 23 日（火）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 施策及び事務事業の見直し</li> <li>・ 財政運営のあり方、区財政の現状と見通し等</li> <li>・ 宿泊施設等のコスト計算、使用料及び手数料の考え方、税負担とサービスの関係</li> <li>・ 区内の特定非営利活動法人の活動状況</li> </ul>
第 5 回	6 月 27 日（火）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ サービスと負担のバランス、財政運営のあり方</li> <li>・ 内部努力（区職員の現状と課題を中心に）</li> </ul>
第 6 回	7 月 13 日（木）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 提言のまとめに向けて</li> <li>・ 平成 12 年度行政評価の実施及びバランスシート作成等</li> </ul>
第 7 回	8 月 10 日（木）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 提言の骨子、内容、構成、起草体制</li> <li>・ 21 世紀ビジョン答申（素案）</li> </ul>
第 8 回	9 月 1 日（金）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 提言案の検討</li> <li>・ 21 世紀ビジョン答申</li> </ul>
第 9 回	9 月 6 日（水）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 提言案の検討（続）</li> <li>・ 提言の報告</li> </ul>