

市民による行政評価（報告書）

平成 24 年（2012 年）3 月
小金井市行財政改革市民会議

平成24年3月28日

小金井市長 稲葉 孝彦 様

小金井市行財政改革市民会議

会長 大橋 忠彦

「市民による行政評価（報告書）」について

本市民会議は、第3次行財政改革大綱に基づき、平成24年3月まで、5回にわたり市民による行政評価のあり方について、鋭意審議を積み重ねてまいりました。

つきましては、市民による行政評価について、別紙のように取りまとめましたので、ここに報告いたします。

小金井市行財政改革市民会議委員

吉沢 幸子

雨宮 昭一

河村 清

戸張 雅子

中野利枝子

林 育男

松井 義侑

横田真理子

池田 昌美

はじめに

行財政の改革は市役所行政の重大な責務である。

とりわけこれからは、当市の主要な歳入源である個人市民税が減少する一方、社会福祉費の累増、市役所庁舎の建設、ごみ処理対策など公共投資・費用はさらに増加することは必至である。そのため、スクラップ・アンド・ビルドによって、市の資金・人材を機動的に配置する仕組みを作り上げ、小金井市の持続的な発展（Sustainable Koganei）を確保することが不可欠である。

小金井市行財政改革市民会議（以下、当市民会議という。）は、平成 22 年 5 月に、市の担当から、行政評価のあり方を検討されたいとの要請があり、第 3 次行財政改革大綱の実施項目 No. 7「行政評価の充実」に基づき、平成 24 年 3 月まで、5 回にわたり市民による行政評価（以下、市民評価という）のあり方を検討してきた。

その間、平成 23 年 4 月 24 日に市長選挙が行われ、佐藤和雄氏が市長に当選した。同年 7 月 5 日に開催された当市民会議において、同市長から、外部評価の枠組みについて、提案をいただくことが望ましいとの発言があった。しかし、2011 年 11 月にごみ問題を契機として、佐藤市長は市長辞職を表明した。

次いで、12 月 18 日市長選挙が行われ、稲葉孝彦氏が復帰されて、通算 4 期目の市政に入った。

このような経過があるため、本市民会議は今回の作業について、市長の諮問に対する答申という形は取り難い。あくまで報告書として、これまでの検討内容を集約するものであり、小金井市が今後市民評価のあり方について検討し、必要に応じ試行・実行へと進めるに際し、参考資料となればさいわいである。

1. これまでの行政評価

小金井市は昭和 51（1976）年に人件費比率が 45.2%に増大するなど 7 年連続を含む都合 8 回の日本最悪を記録。平成 7-8 年にも経常収支比率が全国のワーストワン。平成 9 年、退職金支払いのために起債を余儀なくされた。

このような事態に対応して平成 6 年、財団法人日本都市センターに 600 万円を委託して小金井市の行政診断調査を行った結果、約 200 人職員が過剰との評価がなされ、この過剰を解消するという目標設定が当市の行政改革の出発点になった。

今日行われている小金井市の行政評価は、平成 15 年に外部のコンサルタントに依頼して評価システムを構築し、平成 17 年から本格的に実施している。その目的は、①政策や施策の質の向上、②効率的な財政運営、③市民に対する行政活動の説明責任の達成、④総合計画の実効性の確保、⑤職員の意識改革と能力向上などである。これまで、毎回 3 次に亘る段階的な評価（1 次：担当部署の自己評価、2 次：担当外の課長、3 次：部長職で構成する行政評価会議 → 理事者の判断）が行われてきたが、全て庁内の職員による判断に留まっていた。

平成 16 年の試行から平成 19 年度までの間は、全事務事業の評価を行ったが、平成 22 年度は 173 事業に絞り込んで、1 次評価を実施した。2 次は 48 事業、3 次は 4 事業へと絞り込まれた。その後、市の予算には次のように反映されている。

	拡大	現状	縮小	廃止
事業数	12	146	11	4
構成比(%)	6.9	84.4	6.4	2.3

一方国のレベルでは、平成 21 年に民主党政権が発足するに伴い、「事業仕分け」という方策が導入されて、国民の耳目を集め、一定の成果も挙げてきた。しかし現状、政府の事業仕分けは低調化している。それは限られた検討時間内に結論を急ぐ方法論に問題があり、結論を実行に移す権限・法制度に欠ける。民主党政権が継続する中で、仕分けが自党への批判にならざるをえないという問題も生じている。

2. 行政評価の見直し

その間、市の行政評価という仕組みにつき、市役所内部の価値観だけで判断される現状を打破して、他市でも導入している市民評価を導入し、市民の目、声、風を市政内部に呼び込むことが重要だとの考えが、行政側、議会サイドにも出てきた。

平成22年5月に策定された『小金井市第3次行財政改革大綱』の実施項目No.7「行政評価の充実」で「庁内評価に加えて、行財政改革市民会議等を活用した外部評価の導入や施策評価、長期総合計画との連動、予算への反映など、評価体制を充実し、実行性のある評価システムを検討する。」とされている。

また、上記の大綱のなかで、平成22・23年は検討期間、平成24年は試行、平成25年は試行・検証、平成26年から実施とある。

これを受けて、平成22年5月21日、当市民会議に本件検討の要請があったものである。

3. 他市における市民評価

地域主権改革が推進されるなかで、地方自治体への権限移譲等も盛んになりつつある。それに伴い地方自治体の政策についても独自性を発揮することが求められている。その結果、住民のニーズに的確に応えられる自治体とそうでない自治体との差が問題とされるなど、都市間競争の様相を呈している。

このため住民のニーズに応じていく一つの手法として、行政評価において市民（外部）評価を取り入れている自治体が増えている。この流れは国で行われた事業仕分けの影響を受けていることも否定できない。

このような社会情勢の中、多摩26市において何らかの形で市民評価を行っている自治体は11団体となっている。

市民の目線を尊重し、市民参加を進めるために、行政評価のための委員会を要綱によって新たに立ち上げ、その委員会の構成として、学識経験者、団体推薦者等とともに公募市民の枠を設けている。

その委員会の目的・意義は総じて言えば、市役所関係者のヒアリングを通じて、「費用対効果や市民サービスの向上のために、市民の視点から評価し、その結果を事業見直しの参考にする」ことと言える。したがって、市民評価が即事業の見直しに繋がるわけではない。また市民評価の委員会は、ほとんどの自治体で公開となっている。

なお、他市の事例を見ても、市民により構成されるものであるが、概ね行政の諮問機関として、あくまで行政の内部組織の一部を構成するものであり、完全な外部評価という位置づけではない。しかし、行政のプロセスに市民の声を直接・間接反映させるという意義は大きい。

4. 市民評価の役割 （市民目線の意味）

市民が公共の活動に関わる場合、必ず引き合いに出される言葉は“市民目線”である。その意味するところは、

第一に、公共サービスの受益者としての市政の評価である。一般社会の売り手と買い手の関係に例えてもよい。公共サービスの多くは独占であるが、市民意識が高まるなかで、多くの指摘が出てくる。特に“都市間競争”のなかで潜在的な不満が蓄積していることは明らかであり、議会を含めた市側の市民へのサービスの質のあり方について改善を求められている。当面の最大の課題はごみ処理問題であることは言うまでもない。

第二は地方行政という「公」に対して、市民は「私」の立場にある。官・公のなかでだけ通じる判断基準、慣行・内規は一般的には民・私とは別の世界を形成している場合が少なくない。とりわけ先例墨守、職員の勤務条件（時間外勤務、休日出勤の忌避）のなかに見られる。そこに、民間の発想、常識、知恵などを加えていくプロセスが“気づきの場”になり、新たな改革を生み出すことが期待される。

第三は市に関わるステークホルダーである市民と職員の利害が相反する場面が少なくないという事実である。当市は近隣諸市と比較すると、都市の機能、設備などについての満足度が低い。その一半の理由は、過去において日本最悪だった人件費比率と、職員一人当たりの市民数が少ないことが挙げられ、職員に厚く、市民に薄い配分となっていた。今後これをさらに改めていくことが肝要である。

このような問いかけは、とりわけ、今後市民協働が活発化するに伴い、市と民の距離が狭まることから、市職員に対し直截な疑問が呈されることにもなりかねない。

5. 市民評価の難しさ

市民評価について具体的に取り組むに際し、幾多の問題点、難しさを予期しておく必要がある。

- ・市の基本的な方向付けをさらに明らかにする必要がある。（例：当市の教育の魅力を増し、共働きで担税能力のある人たちに多数来てもらう、小金井のよさは子育てしやすいこと。のんびりした雰囲気の中で一定程度の便利さを確保する。等々）

- ・市としての正式の改革目標値（費用の何%、何億円削減等）がない。

- ・当市民会議が行政評価を担当した場合、委員の行政の実務知識・経験は限られており、670件に及ぶ事務事業について、広く目を配り、公正に評価することは難しい。

- ・現在の市役所内の行政評価制度においても、判断基準・評価基準、成果指標は未整備と言わなければならない。
- ・市長の諮問機関としての職務範囲における評価・提言であるから、実行の権限は全くない。
- ・市役所側としては「気づきの場」、「参考意見をいただく場」としての期待が強いように見受けられる。

6. 市民評価の対象項目

当市民会議の能力範囲を考慮しつつ、金額は少なくともインパクトのあるもの（評価手法の改善）や、改革の効果が大きいもの（例えば人件費）等、市の行財政改革に具体的に貢献していくものを優先して評価項目を絞り込んでいくことが必要である。

また、自分たちの町は自分たちで何とかする。行革について事務事業を切るだけの話ではなく、何ができるかを考える、という建設的な気構えが重要である。

これら観点から以下の項目を市民評価の対象（候補）として列記する。

- 1) 評価シートの改善：現在のシートは必ずしも問題点の発見、成果の表示等に有効ではない。コストベネフィットアナリシス、管理会計の導入など、改善策を提言する。また、福祉部門（扶助費）など、必ずしも効果を定型化できないものなどの扱いについて、国レベルの評価手法を勉強し、導入する。
- 2) 委員の生活体験：長い市民生活の経験から来る各委員の指摘事項を取り纏め、検討する。（各委員共、2-3件は持っている）
- 3) 市の3次評価の直前で、部長職で構成する3次の行政評価会議に掛かる案件につき、当市民会議が独自に検討し、その意見を同会議に提言する。
- 4) 市としての問題意識、方向性を明らかにし、それを土台として、当市民会議が必要、有効な事業を摘出し検討した上で、提言する。
- 5) 地方行政は類似性が強いので、他市の事例を参考にする。（小平市の事例のように、事業開始から40年以上を経過している事業（同市では32件）を対象に評価作業を行う、等）
- 6) 平成22年に、決算監査において、「受益者負担の適正化」につき、取組を進めるよう監査委員から指摘があったので、この問題を当市民会議で検討する。なお、平成21年度における全事務事業670件のうち、94件(14%)は受益者負担導入済み、576件(86%)は未導入。なお、当市民会議の前々任は平成14年に「小金井市における受益者負担の適正化に関する基本的な考え方」を作成し答申している。

7) 『小金井市市民協働のあり方等検討委員会』が、平成 23 年度中に市民協働のあり方につき答申するのを受け、自助・共助・公助の観点から市の事業の見直しを検討し、市民サービスの向上につながるよう、必要に応じて提言する。

8) 過大な人件費対策：

① 職員数は平成 6 年度（1024 人）から平成 22 年度（725 人）にかけて確実に減少した。給与表については都表を導入したが、ラスパイレス指数は高い状況にある。給与制度の改革の遅れは、東京都市町村総合交付金の経営努力割において低評価となり、市民の側から見れば二重の損失になる。

当市の目標は平成 28 年 4 月 1 日に職員数 661 人。人件費比率は計画期間内に 26 市の平均以下にすることであるが、現状の改革には見るべきものが少ない。

② 要員管理と再任用制度

職員の再任用制度（職員の定年退職後の再雇用制度）のあり方については当市民会議において再々議論してきたところである。

26 市中、東大和市以外の 25 市で再任用制度がある。

26 市中当市を含む 4 市では、今まで経験した職場か退職した職場にそのまま残るため、人事の弾力的な運用が阻害されている。

また、再任用者が退職した後は、正規の職員で補充する市と、正規職員で補充しない市とが半々である。団塊の世代の大量退職は、“首を切らずに” 人員削減を行う好機であるが、退職者の自動的な補充は、これを自ら放棄するものである。再任用された職員が最終退職したときに、後任をいかに手当てするか（しないか）、下記のように残された時間は少ない。

各年度ごとの定年退職者数(年度末見込み)

19 年度	20 年度	21 年度	22 年度	23 年度	24 年度	25 年度	26 年度	27 年度
35 人	44 人	35 人	46 人	31 人	27 人	21 人	11 人	7 人

参考資料（下記URL参照）

- 第6期第1回行財政改革市民会議会議録（平成22年5月21日開催）
- 第6期第1回行財政改革市民会議資料（平成22年5月21日開催）
- 第6期第2回行財政改革市民会議会議録（平成22年8月27日開催）
- 第6期第2回行財政改革市民会議資料（平成22年8月27日開催）
- 第6期第3回行財政改革市民会議会議録（平成23年1月28日開催）
- 第6期第3回行財政改革市民会議資料（平成23年1月28日開催）
- 第6期第4回行財政改革市民会議会議録（平成23年7月5日開催）
- 第6期第4回行財政改革市民会議資料（平成23年7月5日開催）
- 第6期第5回行財政改革市民会議会議録（平成24年3月28日開催）
- 第6期第5回行財政改革市民会議資料（平成24年3月28日開催）

○市ホームページ/各課のページ/企画財政部/企画政策課（行政経営担当）/資料/行財政改革市民会議 会議録

<http://www.city.koganei.lg.jp/kakuka/kikakuzaiseibu/gyoseikeiei/siryou/kaigiroku.html>