

第2章 新行財政改革プランの基本的考え方

1 基本目標 「元気都市かわさき」を実現する都市経営基盤の確立

(1) 基本目標設定の考え方

これまでの行財政改革における基本的な考え方は、単にコストカットを徹底して行い、経費の節減を行うことでなく、高度経済成長の終焉や本格的な少子高齢社会の到来といった環境の変化に的確に対応し、市民生活の安定と向上を図るため、川崎再生フロンティアプランの実行計画と密接に連携しながら、行財政運営を抜本的に見直し、限られた財源や資源を最大限に活用しながら、効率的で効果的な市政運営を行うとともに、地方分権時代にふさわしい行財政制度を確立することになりました。

こうした考え方については、今後も継承しなければならないものですが、これまでの行財政改革は、平成14年の「財政危機宣言」以降、いわば非常事態の中で可能なことから改革に着手してきたものであり、その取組の成果や課題を踏まえながら、急激に変化する社会経済状況や厳しい財政環境の中で、財政再建団体への転落の危機を乗り越えて、改めて本市が現在どのような状況にあって、今後何をすべきなのかを的確に捉えながら、向かうべき方向性を見据える必要があります。

こうした認識のもとで、第2期実行計画の実施とあわせて、改めて本市がめざす都市像の実現に向けて必要となる改革の取組を再構築し、強固な本市の経営基盤を確立するために、上記基本目標を掲げます。

(2) 第2期実行計画との連携と新改革プランの基本方針

第2期実行計画は、「川崎市基本構想」に掲げるまちづくりの基本目標である「誰もがいきいきと心豊かに暮らせる持続可能な市民都市かわさき」をめざして、本市の全ての事務事業を、これまでの進捗状況や、社会経済状況の変化に対応しながら、改めて政策体系ごとに整理し、期間内の取組内容を具体的に表すものです。

新改革プランは、これまでの行財政改革の考え方を踏襲しながらも、第2期実行計画に掲げる目標について、改革という視点でその方向性を設定し、また目標の実現を限られた財源や資源の中で達成するために、どのような行財政改革を進めていくべき

なのか、その取組内容を明確かつ具体的に表すものです。

したがって、両者は車の両輪のように、「元気都市かわさき」を実現するための市政運営の基本的な枠組みとして、互いに連携・連動した計画であることから、重点戦略プランを中心として、第2期実行計画に掲げる目標達成のために必要な組織体制の整備や予算化を図っていきます。

また、限られた財源や資源の中でも、第2期実行計画のさらなる推進をめざし、改めて全ての事務事業について検証を行ったうえで、見直しが必要な事務事業や執行体制については、手を緩めることなく見直しを進めると同時に、事務事業の効率化や、財源・資源の捻出に資する取組については、積極的に推進していくこととします。

こうした取組を通じて、効率的、効果的、安定的な行財政運営をめざし、社会経済状況に的確に対応した市民サービスを提供するとともに、行財政改革による効果を市民に還元し、「元気都市かわさき」の実現をめざします。

基本目標 「元気都市かわさき」を実現する都市経営基盤の確立

- 限られた財源や資源の中で第2期実行計画に掲げる目標を実現するため、改めて全ての事務事業について検証
- 必要な組織体制の整備や予算の重点配分を推進しながら、見直しが必要なところは手を緩めず見直しを実施
- 事務事業の効率化や、財源・資源の捻出に資する取組を積極的に推進

こうした取組により

【行財政改革の効果】

- 効率的、効果的、安定的な行財政運営
- 社会経済状況に的確に対応した市民サービスの提供
- 行財政改革効果の市民サービスへの還元

2 取組期間

新改革プランは、平成20年度から平成22年度までの3年間を取組期間とします。

3 行財政運営の視点

(1) 民間部門との適切な役割分担による公共サービスの提供

① 「選択型公共サービス」への転換とサポート体制の整備

これまでの改革プランの基本的な考え方として示した「民間活用型公共サービス提供手法」は、市場原理が的確に働く領域では積極的に民間活力を導入し、市場原理が働かない領域においては民間部門が提供するサービスを本市が監視・指導・支援を行い、それでも民間部門の提供が適さない場合は本市が直接サービス提供を行うというものでした。

今後はさらに、市場における競争性とコスト優先による公共サービスの質の低下への懸念に対して、徹底した監視や指導を行い、そのうえで適切な市場原理の活用と民間部門との役割分担を図ることにより、多様化する行政需要にきめ細かく対応した、公共サービス提供体制の構築をめざします。

また、こうした体制を確立することにより、市民が従来のような画一的な公共サービスを、本市から一方的に受けるのではなく、民間部門の多様な主体が提供するさまざまなサービスの中から、自らのニーズに最も適合したものを、自らの判断で選択できる「選択型公共サービス」の提供体制が拡大されます。これと連動して、適切な情報の提供や支援など、市民が的確に自らのニーズに合った正しい選択ができるサポート体制を整備していきます。

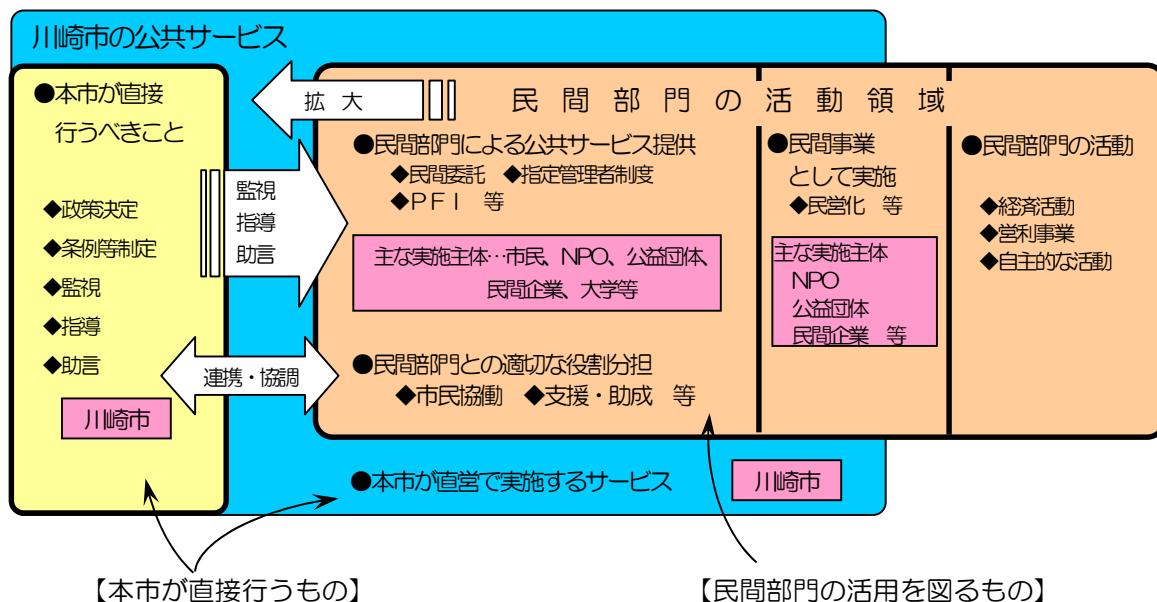
② 「公」と「民」の役割と責任の明確化の必要性

一般的に、従来の民間活用の考え方は、行政が担っていた領域を民間部門に任せるという発想に基づいていましたが、近年、指定管理者制度や公共サービス改革法などの法制度が整備され、規制緩和や技術革新等の進展もあって、公共サービスにおける民間部門の活動領域と、民間部門に対する依存度が拡大傾向にあります。これを踏まえて、行政分野における民間部門の活用をさらに促進し、互いの役割分担と責任の所在を明確化することにより、公共サービスの質と選択性を高め、市民にとって最も望ましい公共サービスを提供する必要があります。

したがって、イメージ図にあるように、「民間でできることは民間で」というこれまでの原則を踏襲し、公共サービスの担い手として着実に成長を遂げている多様な提供

主体を適切に監視・指導・助言をしながら、あるいは連携・協調を図りながら、これまで本市が直接担ってきた領域でも積極的に活用することにより、「公」と「民」の適切な役割分担による的確かつ安全な公共サービスの提供体制を構築していきます。

【新たな公共サービス提供手法の考え方のイメージ】



ア. 本市が直接行うもの

民間部門との役割分担によって、本市は民間部門が公共サービスの提供を安全で確実に実施するように、監視・指導・助言等を行うほか、次に掲げることは着実に実施して、地方公共団体としての責任を果たすこととします。

- ◆政策決定・条例、規則等の制定
- ◆義務や負担を課し、権利を制限する行為、または強制力をもって執行する行為（事実上の行為は除く。）
- ◆その他法令、条例、規則等によって実施主体が地方公共団体または地方公務員に義務付けられているもの
- ◆下記イに示す民間活用の条件に合致しないもの

イ. 民間部門の活用を図るもの

本市の監視・指導・助言、または連携・協調等を前提として、次に掲げる条件をともに満たす場合は、積極的な民間活用を図ることとします。

- ◆費用対効果を獲得できるもの
 - 本市が直接行う場合と同等の体制や費用で、より高品質、付加価値のついたサービス提供が可能な場合
 - 本市が直接行う場合と同等のサービス内容が、より効率的な体制や費用で提供することが可能な場合
- ◆民間主体でもサービスの安全性・継続性・確実性が確保できるもの
 - 募集要項、仕様書、契約書等における公民の役割分担基準・条件の明確化が可能であること
 - 最適な入札方式の選択と公平かつ透明性の高い選定・契約により、最適な事業者選定ができること
 - 主体性と客観性のバランスのとれたモニタリングと適正な評価により安全性・継続性が確保できること

③ 新たな公共サービス提供手法を推進するガイドラインの策定

本市の適切な監視・指導・助言や民間部門との連携・協調のもとで、公共サービスに多様な提供主体を活用していくことにより、サービスの価値をさらに高め、効率的で効果的な公共サービスの提供体制を確立していくため、今後「(仮称)川崎市民間活用のガイドライン」を策定します。

このガイドラインは、公共サービスにおいて民間活用を図る場合の基本的な考え方や手順を示すものですが、民間活用には民間委託、指定管理者制度、PFI、民間譲渡などさまざまな手法があり、また対象事業の選定にあたっては、行政内部からの発案による他に、広く市民の方々から意見を募集したり、民間事業者からの提案を受けるなど、さまざまな手段が考えられます。

そこで、次の表に示すように、民間活力の導入検討段階から事業終了までを7つの基本プロセスに分けて、本市がこれまで培ってきた経験と最新の情報に基づき、それぞれの民間活用手法とプロセスごとに作業内容や留意事項等を改めて整理し、最適な民間活用手法を選択し、安全で質の高い多様な公共サービスを市民に安定的に届けることのできるものにしていきます。

【7つの基本プロセス】

基本プロセス	主な内容
ステップ1 民間活用の検討	<ul style="list-style-type: none"> ◆民間活用発案の受付手法 ◆民間活用の適否判断手法 ◆適切な民間活用手法の検討手法
ステップ2 民間活用の決定	<ul style="list-style-type: none"> ◆定量・定性効果の測定方法と官民・民コスト比較手法 ◆民間活用を決定する手順と体制
ステップ3 民間事業者の募集	<ul style="list-style-type: none"> ◆適切な実施方針・募集要領・仕様書等の条件と記載事項 ◆事業者要件（応募資格）の考え方 ◆応募方法の考え方
ステップ4 民間事業者の選定	<ul style="list-style-type: none"> ◆事業者選定基準と選定の考え方 ◆事業者の安定性評価と創意工夫を引き出すための考え方 ◆事業者を選定する手順と体制
ステップ5 契約等の締結	<ul style="list-style-type: none"> ◆契約書や協定書等へ記載すべき事項 ◆契約書や協定書等におけるリスク分担やインセンティブの考え方 ◆契約・協定締結時の作業内容
ステップ6 事業実施中の モニタリング・評価	<ul style="list-style-type: none"> ◆モニタリング・評価のルール（手順、体制、評価項目等） ◆モニタリング・評価結果の公共サービスへの反映の考え方
ステップ7 事業終了後の総括	<ul style="list-style-type: none"> ◆事業終了時における総合的な評価の手順と体制 ◆評価結果の公共サービスへの反映の考え方

さらに、このガイドラインを、優先度の高いものから適用していくことをめざしますが、指定管理者制度の導入手続きやモニタリング・評価手法については、平成20年度から順次適用していくこととします。

【今後の策定・実行スケジュール】

取組項目	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度
ガイドライン策定作業		策定作業 ▲ 公表		
●対象事業の範囲検討				
●公民・民コスト比較手法の構築				
●仕様書・契約書等作成時の留意事項検討				
●モニタリング・評価手法の構築				
●各手法共通留意事項検討				
●(仮称) 第三者検討委員会の設置		検討 ▲ 設置		
施設の民間譲渡及び 指定管理者制度活用ルール適用		平成20年度より順次実施		
民営化・民間委託等の考え方の適用			一部臨時実施 → 順次実施	
モニタリング・評価手法の適用		一部臨時実施 → 順次実施		

(2) 持続可能な財政基盤の構築

わが国経済は、バブル崩壊後の長い低迷から脱却し、平成14年初めを底として改善に向い、息の長い回復を続けていますが、同時に本格的な人口減少社会の到来、少子高齢化に伴う社会保障費の増大、地球環境問題などの難しい課題にも直面しています。

一方、本市においても、国とは若干の時間的な差異がありますが、市税収入全体では平成16年度を底に増加に転じたものの、地方財政計画の規模の抑制による財源不足額の圧縮に基づく臨時財政対策債の発行額の減少などから、一般財源ベースで見ますと、平成18年度にようやく対前年度決算額を上回ることとなったところです。

また、扶助費や公債費の増への対応など、国同様の課題を抱えその解決が求められているとともに、国の「日本経済の進路と戦略」においても、財政再建のために「歳出・歳入一体改革の着実な推進」が掲げられていることから、その改革が及ぼす本市への影響も考慮する必要があります。

こうした課題を解決しながら、継続して市民福祉サービスを適宜適切に提供するためには、持続可能な財政構造の構築が必要であり、そのため、今後も引き続き行財政改革を推進し、歳入歳出両面におけるさまざまな取組を進める必要があります。

① 財政運営の基本的な考え方

前述したように、本市の財政は、これまでの行財政改革の取組により、ようやく危機的な状況から脱したといえますが、歳入が緩やかな回復基調にあるとはいえ、市税収入等の歳入は、社会経済環境の変化により、今後も大きく左右されることが想定され、決して楽観視できない状況にあります。

そうした中であって、川崎再生フロンティアプランの着実な推進によるまちづくりの基本目標を実現するためには、中長期的な都市経営の視点に立った財政運営を可能とする強固な基盤が必要不可欠です。

こうしたことから、次章以降に示す施策・制度の再構築や行政体制の整備等、さまざまな取組を着実に推進することにより、歳入規模に見合った歳出構造への転換を進めることが必要であり、これにより、減債基金からの借入れ等の財源対策や、臨時的な収入に依存しない財政運営が可能となります。

こうした見直しの考え方は本市の会計に限ったことではなく、出資法人においても

この基本的な考え方に沿い、経営の健全化に向け取組を進める必要があります。

また、「川崎市財政問題研究会」から示された「財政運営上の基準とする指標等」を活用し、予算編成や決算調製等の段階において、それぞれの財政指標が、その基準を超過しているものについては早期是正を、また基準を満たしているものについてはその持続を図る等、財政状況を的確に把握しながら運営していくことが、持続可能な財政構造の構築のために強く求められているところです。

◆川崎市財政問題研究会で示された「財政運営上の基準とする指標等」

(平成19年8月公表「川崎市財政問題研究会 最終報告書」より抜粋)

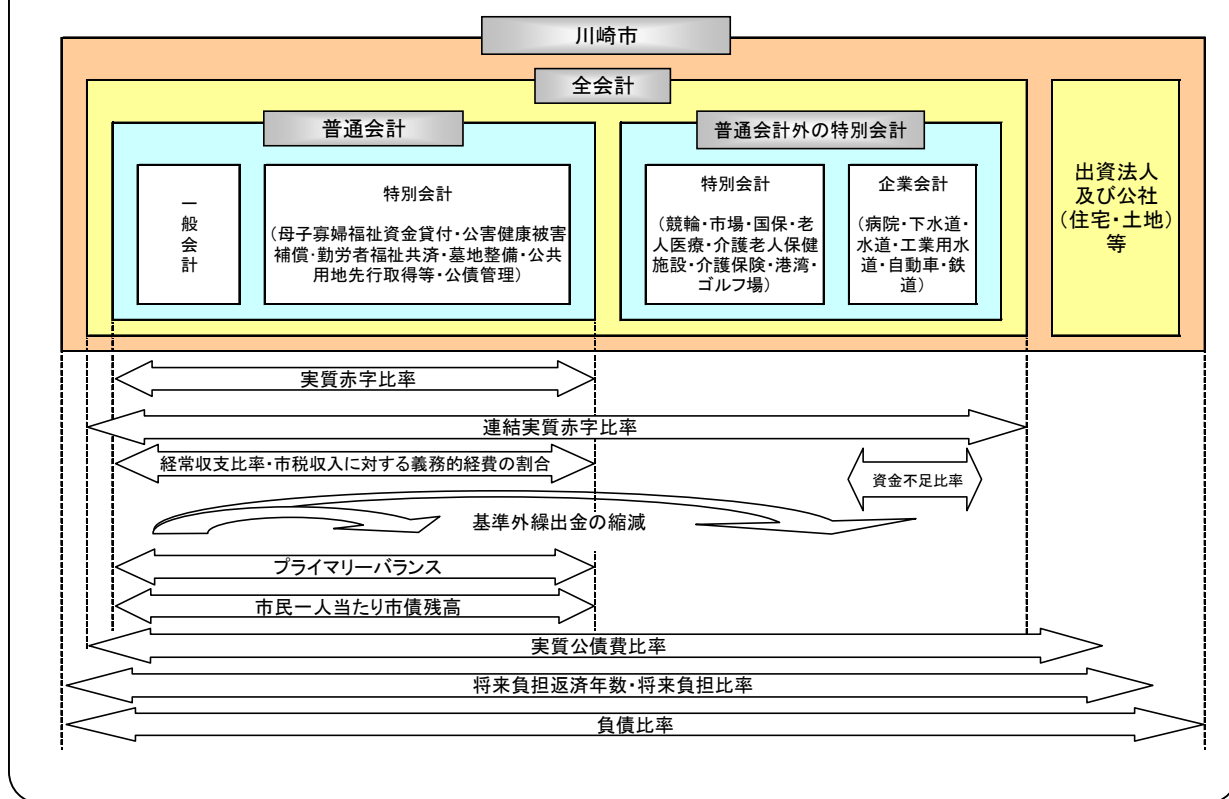
財政状況の的確な把握や健全な財政構造の構築に向けた取組を推進するため、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律（以下「財政健全化法」という。）で示された健全化判断比率の指標を含め、4つの視点から提言されています。

把握の視点	財政指標	基準等
会計の収支状況を把握するための指標	実質赤字比率（※）	赤字とならないこと
	連結実質赤字比率（※）	赤字とならないこと
財政構造の弾力性確保のための指標	経常収支比率	90%以下
	市税収入に対する義務的経費の割合	100%以下
将来負担の縮減を図るための指標	プライマリーバランス	安定的な黒字の確保
	市民一人当たり市債残高	指定都市平均以下
	実質公債費比率（※）	18%未満
	将来負担比率（※）	早期健全化基準以下
企業会計等の経営の健全化を推進するための指標	将来負担返済年数	引下げ
	基準外繰出金	縮減及び規律の確保
	資金不足比率	不足を生じないこと
	負債比率	引下げ

注（※）は、財政健全化法で規定する指標です。

◆財政指標の対象範囲イメージ

(平成19年8月公表「川崎市財政問題研究会 最終報告書」より抜粋)



② 新たな財政フレーム

これまでの改革プランにおいては、行財政運営の指針として「財政フレーム」を示し、本市はこれに基づき計画的な財政運営を行ってきました。

特に、第2次改革プランの財政フレームは、実行計画と密接に連携して策定したことから、歳出にあっては計画事業費と同一のものとなっています。

そのため、実行計画の着実な推進を図るため、予算編成段階においても計画事業費を基準とするとともに、計画策定後に生じた環境の変化に対しても、柔軟かつ的確に対応してきました。

今後も、こうした計画的な財政運営を進めていくことが重要ですので、第2期実行計画の策定作業の中で計画期間3年間の事業調整を行ったうえで、新改革プランにおいても、今後の行財政運営の指針として、歳入歳出総額や行財政改革の効果額等を明示した新たな「財政フレーム」を策定しました。

平成21及び22年度の予算編成は、第2期実行計画の内容や進捗状況を十分踏まえな

がら進めていきますが、歳入面では、市税収入等の見積りについては社会経済環境の影響を大きく受けること、また、歳入フレーム自体が臨時財政対策債の取扱いをはじめ地方財政対策等により大きく影響を受けることなど、各年度の予算編成段階では計画と大きく差異が生じる可能性があります。

一方、歳出面においても、第2期実行計画事業費は歳入見積りの総額を一定規模上回る内容となっていること、さらに、計画期間中、新たに発生する課題にも的確に対処する必要があることから、予算編成段階では、計画の柔軟な対応についても考慮せざるを得ない可能性も含んでいます。

また、平成23及び24年度は第2期実行計画の計画期間外ではありますが、平成22年度までと同様の考え方に沿い、現状で想定し得る合理的な範囲内で、歳入及び歳出の事業費の見積りを行いました。

こうして作成した新たな「財政フレーム」に沿った計画的な財政運営を行うとともに、前述した財政指標等を活用し、財政状況を的確に把握しながら財政運営に努めることにより、短期的には、

- ① 平成21年度に減債基金からの借入れを行わずに収支均衡を図る。
- ② 実質公債費比率を早期に18%未満へ引下げる。

という目標を達成するとともに、

中長期的には

- ③ 継続的な収支均衡と安定的なプライマリーバランスの黒字の確保を図る。

こととし、持続可能な財政基盤の構築をめざします。

財政フレーム

一般財源ベース

単位:億円

健全な財政構造に向けた取組み目標

目標 ① 平成21年度には減債基金からの借入れを行うことなく収支均衡を図る。

目標 ② 平成24年度までに実質公債費比率の18%未満への引き下げを図る。

目標 ③ 継続的な収支均衡と安定的なプライマリーバランスの黒字の確保を図る。

歳入フレーム(減債基金新規借入金を除く)

	H20予算	H21見込	H22見込	H23見込	H24見込
市税	2,888	2,924	2,976	3,004	3,048
地方譲与税	34	34	34	34	34
利子割交付金～軽油引取税交付金	217	231	222	230	230
地方交付税	3	3	3	3	3
市債	123	102	87	72	57
その他	313	631	454	338	268
歳入計 A	3,578	3,925	3,776	3,681	3,640

※平成21年度以降の市税等は、市民税においては個人・法人の別に人口動態や企業収益、物価上昇等の影響を見込むなど、各税目ごとに近年の動向を参考に算定

※歳出歳入一体改革については、影響を見込まず

歳出フレーム

	第2期実行計画期間内の計画事業費				
	H20予算	H21見込	H22見込	H23見込	H24見込
人件費	946	930	899	877	857
扶助費	377	388	399	403	410
公債費	745	763	711	751	707
投資的経費	287	450	391	267	271
その他	1,323	1,433	1,425	1,435	1,432
歳出計 B	3,678	3,964	3,825	3,733	3,677

※人件費は、給与改定による影響を見込まず

※人件費のうち退職手当は、退職予定者数を勘案して算定

※投資的経費のうち平成23年度以降は、平成19年度までの過去10年間の平均値を基本に算定

減債基金からの新規借入れ C	100	0	0	0	0
----------------	-----	---	---	---	---

施策調整・事務事業の見直し等による要調整額 D=A-B+C	-	-39	-49	-52	-37
-------------------------------	---	-----	-----	-----	-----

行財政改革による対応額等の内訳

財源対策による対応

	H20予算	H21見込	H22見込	H23見込	H24見込
退職手当債の活用	37	37	37	37	37
行政改革等推進債の活用	20	20	-	-	-
〃 (地域再生債)の活用	20	20	20	20	20
国保会計繰出金の未計上	47	47	47	47	47
財源対策計 E	124	124	104	104	104

行財政改革による対応

	過去6年間の実績	H21見込	H22見込	H23見込	H24見込
債権確保策の強化等による歳入確保	(93)	10 (103)	10 (103)	10 (103)	10 (103)
人件費の見直し	(197)	20 (217)	40 (237)	60 (257)	80 (277)
扶助費の見直し	(34)	5 (39)	10 (44)	10 (44)	15 (49)
投資的経費の見直し	(75)	10 (85)	10 (85)	10 (85)	10 (85)
その他経費の見直し	(182)	15 (197)	30 (212)	45 (227)	60 (242)
行財政改革の目標額計 F	(581)	60 (641)	100 (681)	135 (716)	175 (756)

対策前の収支不足額 D-E-F	-	-223	-253	-291	-316
-----------------	---	------	------	------	------