

テーマ

「予算管理体制の改善」

はじめに

第 1 章 本市の財政状況

第 2 章 本市の予算管理体制の問題点

第 3 章 先進都市視察

1. 経営型行政運営へ向けての制度整備（四日市市）
2. 一般財源ベースでの予算編成と重点施策枠の設定（吹田市）
3. 市民満足度の高い財政経営（多治見市）

第 4 章 新予算編成システムの提案

1. 総合計画と首長マニフェストを重視した予算配分
2. 既存システムと予算の連携による事業見直し及びインセンティブ予算の有効活用

おわりに

《参考文献・資料一覧》

チーム ポッキー S'

教育総務課	拝崎晋吾
生活福祉課	長江和正
	松野匡秀
高齢介護課	柴田倫子
障害福祉課	小西香里

サマリー

「予算管理体系の改善」の研究概要

1. はじめに

平成 20 年、サブプライムローン問題によるアメリカの住宅バブル崩壊を契機に世界金融危機が起き、世界は同時不況の波にのまれた。日本国内においても、企業は外需の収益悪化や受注の減少となり、雇用問題では派遣切りや内定取り消しなど、経済は非常に厳しい状況にある。

本市も例外ではなく、財政への影響は大きい。したがって、本市が直面している財政難と向き合い、再生に向けてどのように対策を講じていくかは重要な課題である。

そこで、私たちは予算がどのように配分され、事業を実施するにあたってどのように執行されているのかという視点に立ち、予算の管理体系に着目した。

2. 本市の財政状況

本市の財政状況は、歳入面では税収等の増収が見込めず、地方交付税も減少傾向となっている。歳出面では、高齢化の進行に伴い、社会保障関係経費が急速に増加することや、過去に発行した市債の償還額が今後しばらくの間、高い水準で推移することなどから、今後も厳しい財政状況が続くと考えられる。

こうした状況に対応するため、平成 19 年度から 5 ヶ年計画で進められている「きしわだ行財政再生プラン」では、即効性のある歳出削減策として、職員数の削減や給与等のカットにより、一定の効果を挙げている。しかし、既存の事業の見直しという点では事業自体のスクラップアンドビルドはまだ進んでいない状況である。

3. 本市の予算管理体系の問題点

本市は、歳出削減策には力を注いでいるものの、事業の見直しが進んでいないと考えられる。見直しが進まない原因の一つ目は、予算が行政評価システムとリンクしていないこと。二つ目に「個別査定方式」を基本とする予算管理体系が挙げられる。この二つの原因によって、事業の必要性和効果の検証が十分に行われず、毎年度予算要求と査定が行われている現状がある。そこには、過剰な要求と査定を繰り返す悪循環が生まれている。

4. 先進都市視察

まず、大阪府内の近隣自治体を対象にアンケートを実施、予算の中で、歳入を基盤とした予算編成を行っている吹田市を視察した。

次に、全国の自治体の状況を調べ、「行政経営戦略プラン」によって先進的に経営型行政運営を行っている四日市市及び、職員のコスト意識を高める取り組みをしていると感じられた多治見市を視察することとした。

5. 新予算編成システムの提案

本市の財政状況と財政運営を分析していくと、将来的かつ建設的な財政運営プランが求められることは明らかである。その中で、予算の果たす役割は、ただの計画ではなく、財政運営を健全化し、持続可能にする重要な役割であると言える。増加の見込めない歳入の中で、どのような予算編成が適当なのかを検証した結果、本市の予算体系の改善点を提案する。

1. 総合計画や首長マニフェストを重視した予算配分
 - (1) 重点施策の選定と施策推進監の配置
 - (2) 施策別枠配分方式の導入
2. 既存システムと予算の連携による事業見直し及びインセンティブ予算の有効活用

6. おわりに

予算管理体系を改善していくためには、目標達成のための環境をいかに整えるかが重要となる。

本市は予算管理体系の改善に必要なツールが数多く存在しているにも関わらず、そのツール同士が連動していないのが現状である。その連動を可能とするためには、特に財政課、企画課、改革推進室がこれまで以上に連携し、全庁的な財政運営を牽引していかなければならない。

しかし、事業を実施する職員の意識改革がなければ、その連携も無駄になってしまう。まず、予算編成がどのように行われているのか、どのような計画と評価に基づいて配分しているのかを職員に浸透させる努力が必要である。

さらに、予算編成の過程を市民に公開することにより、職員のアカウンタビリティに対する意識を高め、事業の慣例化を防止し、政治的影響による過剰な予算要求と無駄を排除する効果が期待できる。

これまで述べてきた提案事項を、段階的な計画と着実な実行を念頭において進めていくなれば、全ての既存システムやツールが歯車として噛み合い、本市独自の自立的で市民満足度の高い財政運営が実現すると確信する。

はじめに

平成 20 年、サブプライムローン問題によるアメリカの住宅バブル崩壊を契機に、世界金融危機が起き、世界は同時不況の波にのまれた。

日本国内においても、企業は外需の収益悪化や受注の減少となり、雇用問題では派遣切りや内定取り消しなど、経済は非常に厳しい状況にある。

本市も例外ではなく、経済危機による本市の財政への影響は大きい。近年の財政難に拍車がかかり、再生に向けて対策を講じていくかは財政運営だけに留まらず、市民生活に関わる問題である。

そこで、私達は予算がどのように配分され、事業を実施する中で執行されているのかという視点に立ち、予算管理の体系に着目した。

予算の役割として、一つ目は、健全で持続的な財政運営を行っていくために、歳入・歳出（さらには地方債発行額）の総額をコントロールすること。二つ目は、政策目的に沿った優先的事業へ予算を配分すること。三つ目には、予算執行にあたり、最小の経費で最大の効果をあげることである。

その中でも、一つ目の役割としてあげた、歳入・歳出の総額をコントロールしていくことは、将来の財政運営においても重要なことである。しかし、毎年度のように歳出規模の縮小を余儀なくされ、予算の作成段階で総額の枠を厳守することは難しい状況となっている。

財政運営における予算編成の課題は、自治体だけの課題ではなく、国全体としての課題でもある。

平成 21 年 9 月 16 日の asahi.com の記事によると、鳩山内閣では、「予算編成をゼロベースから見直すにあたって、シーリングの方法も見直す必要がある」との方針が示された。財政状況が悪化する中で、従来のシーリング手法による事務事業予算の一律削減と財政部門による一律の査定が限界に達しているといえるのではないか。

こうした状況下で、本市の予算管理の体系を改善し、自立した財政運営を続けていくためには、どのようなことが必要なかを検証し、提案していきたい。

第 1 章 本市の財政状況

本市の財政状況は、歳入面では、税収等の増収が見込めず、地方交付税も減少傾向となっている。歳出面では、少子高齢化の進展に伴い、社会保障関係経費が急速に増加することや、過去に発行した市債の償還額が今後しばらくの間、高い水準で推移することなどから、今後も厳しい財政状況が続くと想定される。

平成 20 年度の決算報告によると、歳入の総額が約 672 億円、歳出の総額が約 637 億円である。そのうち、歳入における自主財源の割合は全体の 42.4%、依存財源の割合は 57.6%となっている。歳出では、民生費への支出が最も多く、次いで公債費への支出の割合が多い。この歳入・歳出の内訳を元に、市町村財政比較分析表を用いて本市の財政状況を見ると、後掲の資料 1 のとおり財政力

指数は類似団体と比較しても下回っており、また経常収支比率も96.7%と財政が非常に硬直化していることが分かる。さらに実質公債費率も類似団体と比較して低いとは言えない。

財政収支見通しでも、平成23年度から単年度赤字が発生する見通しとなっており、それを埋める策として、財政調整基金、減債基金などの蓄えを取り崩すことで、収支均衡を図っている。しかしながら、図.1に示すとおり平成26年度以降は収支の均衡を保つことができず、累積赤字が発生してしまうと推計されている。

財政見通しでは、本市の財政構造が黒字体質に転換し、安定かつ持続可能な財政構造を確立することは難しい状況であると予測されている。

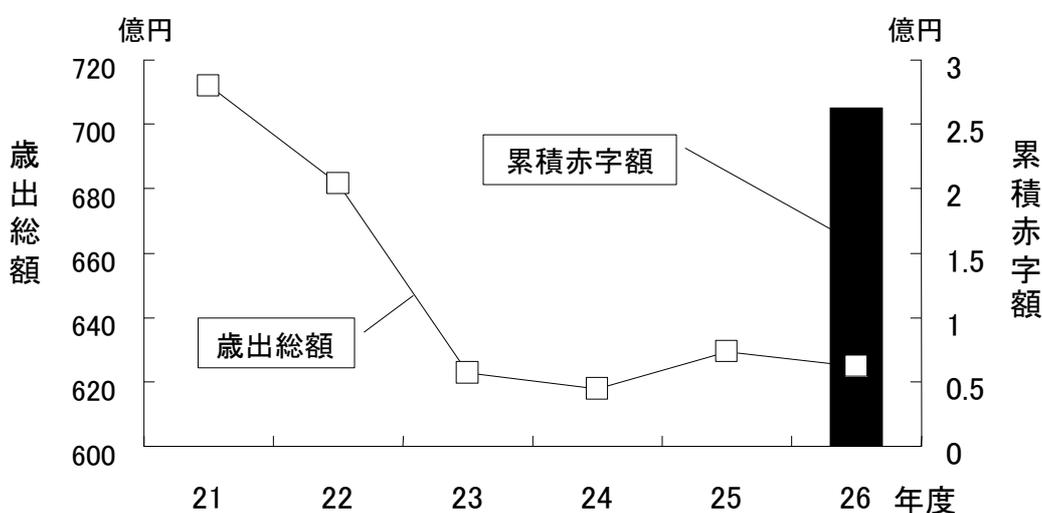


図.1 歳出総額と累積赤字額

こうした状況に対応するため、平成19年度から5ヵ年計画で進められている「きしわだ行財政再生プラン」では、即効性のある歳出削減策として、経常収支比率の抑制、公共事業費規模の適正化、実質公債費比率逡減化を目標として掲げ、職員数の削減や給与等のカットにより、一定の効果を挙げている。

しかし、既存の事業の見直しという点において、事業自体のスクラップアンドビルドはまだ進んでいないのが現状である。

第2章 本市の予算管理体制の問題点

財政状況が厳しい自治体にとって必要なことは、過剰な歳出を徹底的に見直し、それにより生まれた財源を、効果の高い新規事業や市民ニーズの高い既存事業に集中的な投資をしていくことである。つまり、「事業の選択と集中」が必要となる。抜本的な事業の見直しを行わず、人件費等の歳出削減策ばかりに力を入れ、市民ニーズの高い事業実施や事業見直しによるスクラップを行わなけ

れば、事業の活性化につながらず、財政の硬直化を促進してしまうからである。

事業の中には、始まった当初は効果が大きく、必要性が高い事業であっても、時間が経過するにつれて効果が薄れ、必要性が低くなる事業がある。いわば、「賞味期限切れ」の事業である。このような賞味期限切れの事業は継続せず、速やかに廃止や見直しを行っていくべきであるが、そのまま温存されているものも少なくない。

それでは、本市において事業の見直しが進まない原因はどこにあるのだろうか。

既存の事業の見直しが進んでいない原因としては、一つ目に、予算が行政評価システムにリンクしていないこと。二つ目に、本市の「個別査定方式」を基本とする予算管理体系が挙げられる。

一つ目の原因について、予算が行政評価システムとリンクせず、切り離された状態であるため、「本当に事業の成果が上がっているのか」、「事業の投入コストに対して効果は妥当であるのか」という事業の必要性と効果の検証が十分に行われないうまま、毎年度予算要求と査定が行われている。つまり、既存事業同士を比較できる指標が存在しないため、予算に反映できる評価基準を明確にできなくなっている。

したがって、このような状況下では、どの事業が市民や自治体にとって最も効果の高い事業であるかを明確にできず、優先的に予算配分すべき事業を判断しづらくなっているのである。

二つ目の原因である予算管理体系については、本市の予算編成の大部分を占める個別査定方式に原因があると考えられる。

個別査定方式とは、各課がそれぞれの事業について、個別に財政課に予算要求を行い、財政課の査定により予算額を決定する方式である。

この個別査定方式は、各課がそれぞれの事業について予算要求し、積み上げていく方式であるため、財政課は事業の優先順位がわかりにくくなる。

現在のように財政状況が悪化し、予算を削減しなければならなくなった場合、どの事業の予算を削減していいのか判断しづらいため、人件費や経常的経費のうち消耗品費等を削減するのみに留まってしまう。さらには、新規事業は事前評価が厳しく、なかなか認められないが、既存事業であれば、効果や必要性が低い事業であっても「これまで実施されてきた事業であるから」という理由だけで温存される傾向もある。

また、本市では一般会計の事業のうち、一部消耗品や修繕費、印刷製本費などの経常的経費に限って、予算額の範囲内で自由に金額を組み換えられる「枠配分方式」を組み合わせた予算管理体系となっている。

先に述べた二つの原因の他にも様々な原因があると考えられるが、その根底には、職員一人一人のコスト意識に温度差があり、この意識の差が予算額に影響を及ぼしているという問題がある。

本来、事業担当課の職員は、市全体の歳入総額や歳出総額を意識し、予算要求の段階で余分な額や削減すべき内容を検討すべきである。しかし、予算額を

確保し、事業を拡大することが事業担当課にとってメリットであると錯覚し、事業に必要と見込まれる額よりも少し多めに要求することも少なくない。つまり、過剰な要求と査定を繰り返す悪循環が生まれている。

第3章 先進都市視察

昨今、財政部門による事業担当課へのヒアリングを行い、予算を編成するという個別査定方式から、予算編成権限を各事業部門に委譲するという枠配分方式を導入している自治体の数が急速な増加を見せている。

その理由としては、枠配分方式を用いることにより、より現場に近く、精度の高い情報を有している事業部門が主体となり、事業の方向性についての判断を行うためである。そうすることで、役目を終えた事業や効果の上がらない事業を廃止し、真に必要性が高く、重点的・戦略的に推進すべき事業に予算を配分することにつながる。つまりは、事業のスクラップアンドビルドである。

また、枠配分方式の導入効果として、事業担当部局の意欲向上と財政意識の共有という職員の意識改革の促進、そして個別査定方式よりも財政担当部局の省力化につながるものがあげられる。さらには、住民からの情報を多く得られる事業担当課に予算編成権限を移すことにより、住民の意思をよりの確に反映できるなどの効果も期待される。

他の自治体における取組みを知るため、大阪府30市を対象にアンケートを実施した。また、予算編成の仕組みを改善し、特に予算の枠配分方式を取り入れている自治体として、四日市市、吹田市および多治見市を選定し、どのような運営をしているのか視察することとした。

1. 経営型行政運営へ向けての制度整備（四日市市）

（1）経営改革

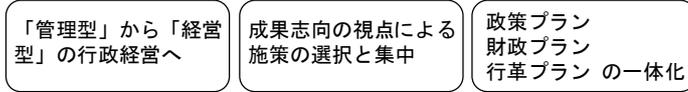
成果志向の視点に立った「経営型行政運営」のために、行政経営戦略プランを立て、その実施手段として経営戦略会議、業務棚卸表、そして、財源配分方式予算編成が導入されていた。

（2）予算制度

平成15年度より財源配分（総額管理枠配分）方式により予算編成を行なっている。まず、一般財源の中から公債費繰出し金等、推進計画費、扶助費を「特定配分経費」として確保する。この「特定配分経費」を除いたものを「枠配分経費」として各部局に予算配分している。

各部局への枠配分については、財政部門が各部局へヒアリングし（このヒアリングは政策推進監が担当する）、執行状況等を把握したうえで、シーリング率を定めている。このシーリング率は業務棚卸表で明記された事業について、目標値として設定され、全事業について統一の書式が用いられている。

○戦略プランの特徴



○戦略プランの内容

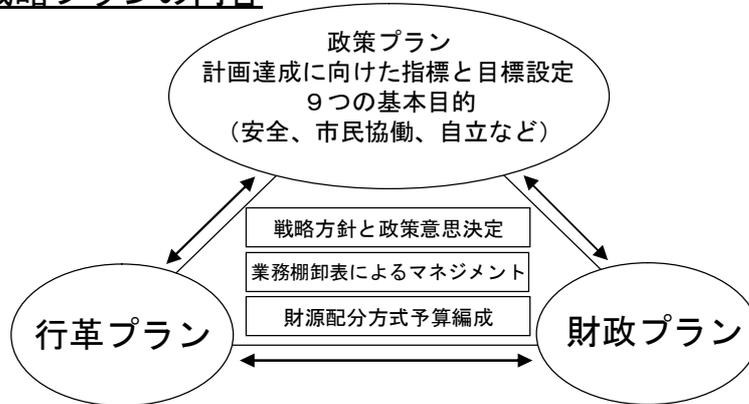


図.2 四日市市行政経営戦略プラン概略図

(3) 経営戦略会議

市長等の幹部が出席し、全市的な基本方針、課題解決や政策施策等の実施について意思決定を行なう。開催は年三回（当初方針（4～5月）、基本方針（8月）、予算調整（11月））および随時、協議が必要とされるときである。

(4) 業務棚卸表による行政評価

業務棚卸表は課ごとに作成され、その組織の目的と手段を記載したものである。四日市市ではすでに行政評価の一つとして事務事業評価を行なっている。四日市市では、業務棚卸による評価手法を主に用いていくこととしていた。

また業務棚卸表は市民への情報公開や予算要求の際に資料として用いており、市全体で資料の統一が図られている。さらに、この業務棚卸表は、部局の目標に沿って課長級以上の職員が作成する目標管理シートの基にもなっている。そして、目標の達成度が夏の賞与の考課に反映されている。

(5) 考察

行政経営戦略プランを基に経営型行政運営を行なうという目標に向け、組織的に動いている印象を受けた。予算配分にメリハリをつけており、重点的な施策にはその予算を確保し、残りのものを各部に対して枠配分している。

枠配分予算を導入し財政担当課の労力低減を図ったが、思惑通りには進まなかったようである。個別査定方式にくらべ、経常経費まで財政担当課が関与する必要はなくなったが、戦略会議の開催にかかる労力が新たな負担となったためである。

また、思い切ったシーリングを設定することにより歳入総額に合わせた歳出総額となるような財政運営を可能にしている。しかし、予算執行の内容を詳し

く見てみると、スクラップアンドビルドによって予算枠が縮小されたわけではなく、事業全体について一律に縮小することで、歳出削減が達成されている。この点について、来年度より再度、個別査定方式を導入し、財政課が介入することで予算執行の適正化を図っていくようである。

2. 一般財源ベースでの予算編成と重点施策枠の設定（吹田市）

（1）吹田市の予算制度

①一般財源ベースの予算制度

平成20年度までは、歳出総額をベースとした枠配分方式を実施し、各部局に対して、一律の3%シーリングで歳出削減を行ってきた。

しかし、臨時での補正予算要求が増加してしまい、結果的には、前年度よりも歳出が増加するという事態が発生した。これにより、平成21年度からは、一般財源ベースで予算を配分する方式に変更した。

予算編成としては、一般財源のうち物件費と維持費補修費のみ各部へ配分するという部局別枠配分方式を採用している。歳入を超える予算額の要求については、基本的に認めない。このため、新規事業や事業の拡充を行うために、市民ニーズの低い事業を縮小および廃止することが事業担当課に求められる。

②政策配分予算制度

平成21年度からは、政策配分予算制度を実施している。市長のマニフェスト項目を中心に重点施策を設け、約1,000事業の中から事業の重点化を図る。一般財源のうちの1億円を目安に政策会議にて協議をしながら、副市長査定、市長査定を経た上で約10事業に対して予算が配分される。事業の重点化は、新規事業・既存の拡充事業の中で「環境」「にぎわい」「健康づくり、子育て、介護予防」など重点施策のキーワードに当たるものが対象とされている。

これら重点施策については、市長協議や政策会議を経たうえで歳出削減を行う。これら予算がトップマネジメントで確保される為、優先的に予算配分が行われる。しかし、どうしても予算が確保できなかった場合は、翌年度以降に先送りとなる。

（2）事業仕分けによる「官から民へのワークシェアリング」

公共サービスのあり方を柔軟的に捉え、事業の既存、新規を問わず、その市民ニーズが税を使って展開すべきサービスであるかどうかを検証する。また、市の政策目標に合致し、効果的であるかどうかを精査したうえで、事業を縮小・廃止する。

評価の対象となる事業は「吹田市事業別予算概要」に掲載されている事業のうち一部（内部管理事務や公共施設の建設、整備事業、企業会計）を除く全て

の事務事業が対象となる。公共部門が提供するサービスの基本的性質と役割から、公的関与が必要と認められる事業について、担当課が事業仕分け評価調書を用いて、補完性の原理に基づく役割分担を明確にし、公共サービスの最適な担い手の検討を行う。

担当課の一次評価が行なわれた後、庁内組織の事業仕分け評価委員会が二次評価を行なう。その評価結果を広報と市のホームページ上で公開し、翌年度の予算に反映させている。

「官から民へのワークシェアリング」を進め、市や市民、NPO、地域社会の一員である企業などが協力し合う「みんなで支えるまちづくり」を推進し、事業が縮小・廃止された結果生み出された財源は、高齢者福祉や子育て支援などのために活用される。

(3) 考察

歳入が落ち込むなかで、歳入ベースの予算編成への転換は、持続可能な財政運営を行っていくうえで非常に有効的であると思われる。

しかし、義務的経費を削減するにも限界があるため、歳入がそのまま継続的に落ち込んでいけば、歳出削減がうまく行かずこの制度も限界に達するといえる。

政策配分予算制度については、総合計画や市長のマニフェストを中心とした重点施策が優先的に実施されていく。選挙で支持されたマニフェストが実施されて行くため、市民の意見を反映した行政の役割を果たしているといえる。

しかし、本市のように既に財政の硬直化を招いている自治体においては、現状のままで新たに政策枠を設けることは困難である。

それよりも、むしろ既存事業の見直しを積極的に行えるようなシステム作りを検討し、そのシステムと予算を直接連動させるべきであると考える。

3. 市民満足度の高い財政経営（多治見市）

(1) 多治見市の予算制度

総合計画に基づいて予算を編成、計画で認められなかった事業には1円も予算を配分しない。予算配分方式は一般会計の一般財源のみに枠配分方式を採用していたが、平成22年度予算より個別査定方式に変更を予定している。平成23年度以降、枠配分方式に戻す予定はない。

① 枠配分方式から個別査定方式への変更

枠配分方式を採用した予算編成を行ってきたはずであったが、実際は提出された予算額を査定して枠配分しており、事実上は個別査定方式と何ら変わらない予算編成となっている。さらに、枠配分方式を採用する場合、事業見直しを進めるといふねらいがあるが、多治見市では、過去の財政危機から事業の見直しを徹底的に進めてきた経緯があり、枠配分方式のメリットが期待

できないということが大きな変更理由である。

②予算配分の決定方法

平成 21 年度は対前年度比で 7%シーリングを実施し、全体的な歳出削減を行った。また、査定においては、歳出抑制のために予算要求時点で前年度比から算出した減額率をクリアしていないと、財政課で予算要求を受け付けないこととした。

(2) 総合計画

多治見市の総合計画は、多治見市が目指すまちの将来像を明確にするため、基本構想、基本計画、実行計画で構成されている。

また、総合計画は市長の任期に合わせて見直しを行っているため、市長マニフェストとの関連性が高い。

①基本構想

多治見市がめざすまちの将来像を 8 年毎に様々な分野から示したものの。例えば、教育・文化、産業・経済、医療・福祉などの分野で多治見市が向かうべき方針を定め、基本計画を策定する際の柱となる。

②基本計画

多治見市が目指すまちの将来像を定めた 8 年間の基本構想を達成するために、取り組む事業を示したものの。前半 4 年間を前期計画、後半 4 年間を後期計画とし、市長の任期に合わせて見直しを行う。

③実行計画

基本計画と達成するための手段の具体的な進め方を示したものの。毎年見直しを行い、常に 4 年分の計画を持つこととしている。

④行政改革との一体的な進行管理

総合計画の実行と評価及び評価結果を計画へ反映し、さらに予算の編成へ連動させるため、行政改革部門と財政担当部門との連携強化に取り組んでいる。

また、多治見市では予算書の市民公開を積極的に進めてきた。さらに、総合計画を市民目線でもわかりやすく、予算と連動できるものとするため、行政改革の進行管理や評価について事業評価委員会を設置し、市民の視点で事業の追加、廃止、変更、改善にかかる意見を求めている。

(3) 健全な財政に関する条例

財政運営の指針並びに基本的な原則及び制度を定めることにより、市民自治に基づく健全な財政に資することを目的として施行された条例である。その中

でも市独自で考案された「財政判断指標」が全国的にも注目されている。

健全な財政に関する条例のねらいとしては、次のようなねらいがある。

財政の健全性を示す基準値を設定するが、基準値で事業を規制しない。

市民、議会への徹底した情報公開を進め、説明責任を果たすことで、政策選択を制限することなく、情報共有と合意形成に基づいて財政の健全性を確保する。

総合計画の計画作成段階で財政状況の見込みを公表し、悪化してからは是正するのではなく、悪化が見込まれた時点で回避のための取組みを始める。

財政判断指標は、財政の健全性を示すものとして、償還可能年数など独自のものも含め、4指標を設けている。

(4) 市民満足度の向上にむけた取組み

市民満足度向上に向け、以下の取組みがなされていた。

- ・パブリックコメント（総合計画やほかのすべての計画に30日間募集）
- ・地区懇談会実施（勤務時間外に職員や市長が積極的に公民館などに出向き懇談的に制度等の説明を行なう）
- ・お届けセミナー（簡易懇談会）
- ・わかりやすい予算・決算書の販売

(5) 考察

予算体系においては、枠配分方式から個別査定方式への変更といったように、私たちが求めていたものとは、少し違いがあった。しかし、総合計画と予算を連動させようとする取り組みは進んでいると感じた。

総合計画と予算を連動させる目的として、計画的な財政運営は当然であるが、事業の取捨選択を進めることで、財源の散逸を防ぎ、必要な施策に財源を確保することを目的としている。

市長の任期に合わせて見直しを行うことによって、市長マニフェストのための予算を講じる必要がなく、余計な歳出を防ぐことができる。

また、「健全な財政に関する条例」を制定することにより、より財政の健全性が高い自治体を目指していることが伺える。この条例で定められている「財政判断指標」は、「多治見市の財政状況をよりよくしていくにはどうしたら良いか」という視点から、市職員自らが研究会を立ち上げ、勤務時間外に時間を割いて考案されたものである。これは、多治見市職員が財政に対する危機感を感じていることの裏づけとなると考えられる。

さらに、「財政判断指標」を市民や議会に公表している。公表することによって理解を求め、そこから情報共有や市民参加を進めていくことで、過剰な歳出を未然に防ごうとしていることが伺えた。

また、パブリックコメントや懇談会を積極的に行うことや、事業評価委員会を設置することで、的確な市民ニーズの分析と事業評価に沿った予算配分を目指している。

第4章 新予算編成システムの提案

これまで述べてきたように、本市の財政状況と財政運営を分析していくと、将来的かつ建設的な財政運営プランが求められることは明らかである。その中で、予算の果たす役割は、ただの計画ではなく、財政運営を健全化し、持続可能にする重要な役割をもっている。

しかし、これまでの予算編成と作成の過程を続けていくだけでは、健全な財政運営というよりも、むしろ「問題の先延ばし策」というイメージを払拭できない。なぜならば、増加の見込めない歳入の中で、既存の事業の効果や優先順位を明確にできず、見直すべき事業を温存することとなり、結果的には歳出増加、市民ニーズの高い事業実施に予算を配分できない状況を招くことになるからである。

このような状態が続くのであれば、市民ニーズの多様化に対応するために業務の細分化が予想される中、今後も歳出の増加は避けられないことが推測される。歳出が増加すれば、これまで積み上げてきた効果額は、いずれ公債費の補填もしくは基金の取崩しにより、決算収支に充当されていくことが予測される。そうなれば、現在取り組んでいる再生プランで得られた効果額が、無駄になってしまう恐れがある。

そこで、十分な財源がない中、どのような予算編成が適当なのかを検証した結果、本市の予算体系の改善点を提案する。

1. 総合計画と首長マニフェストを重視した予算配分

本市の予算は、総合計画と首長マニフェストとの連動性が弱く、その結果、計画に関わる事業に予算がどのように配分されているのかが不明瞭となっている。また、予算額と予算の執行状況の面から総合計画の進行状況や評価を的確に表せないため、計画に関わる事業の追加、廃止、変更による改善が実施途中では行われにくくなっている。

視察した多治見市のように、総合計画を市全体の重要な進むべき方針と捉え、実行計画を立て、その達成率と評価結果を予算編成に反映させることが重要である。そうすることで、冒頭で述べた、予算の役割の一つである「政策目的に沿った優先的事业への予算配分」が可能となり、計画に沿った予算運営が実現する。

大阪府内30市を対象に、独自に行ったアンケートにおいても、図.3に示すとおり、予算を配分する上で重視しているものは、総合計画が19市、首長マニフェストが19市と最も多い。つまり、大阪府内の多くの自治体が、市全体の方針や計画に基づいた予算配分を行っているといえる。

また、本市の進むべき方向性と進捗状況を明確にすることで、職員一人一人が何を目指し、どの計画の中で事業をすすめているのかを実感でき、より危機感を持った予算執行に取り組むきっかけとなると考えられる。

一方で、総合計画の中身の精査は当然のことながら、中・長期的な計画基盤

として、総合計画が作成されるべきであり、首長のマニフェスト事業とのズレが発生しない工夫も重要となる。

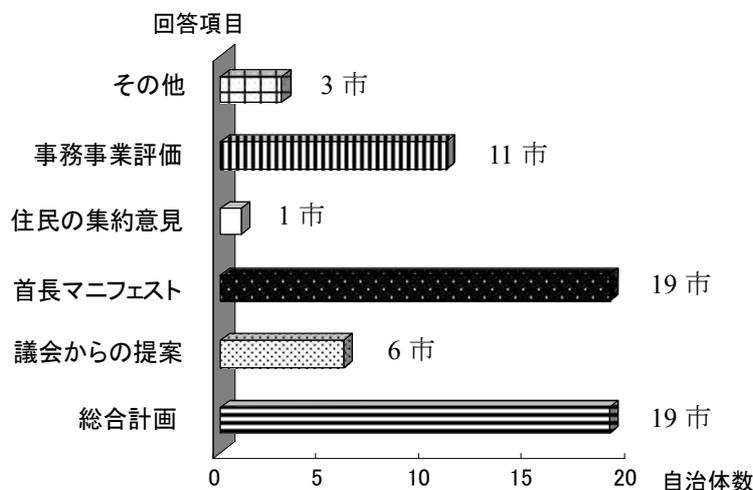


図3 予算配分で重視しているもの

(1) 重点施策の選定と施策推進監の配置

さらに、総合計画の中から、特に本市の重点施策となるものを選定し、その施策に対して予算を重点的に配分することを提案する。

また、部局を超えた予算配分に対応するため、施策推進監の配置も提案したい。

①重点施策の選定

重点施策は本市の総合計画と首長マニフェストにおいて、特に推し進めていくべき内容のもの、または、市民満足度が高く本市の目指すべき方針に沿った政策であるものから選定する。選定方法については、首長出席のもと、現在行われている財政課・企画課・改革推進室主催の戦略会議で選定していくことが適当と考える。

重点施策を選定することにより、事業に優先順位をもたらし、メリハリのある事業実施を可能にする。また、優先的に予算が配分されることにより、財政部門による査定を必要とせず財政部門の省力化も期待でき、さらには、中長期的な事業計画の実施が可能となる。

しかし、施策の重要性から、進捗状況を管理し、達成度を示すことが求められる。

②施策推進監の配置

重点施策に予算配分されれば、部局を超えた予算配分が予想される。事業担当課も複数存在する場合は想定されるため、財政課職員による対応では限界が生じてくる。このような調整作業を円滑に行ない、実施状況や事業成果

等を戦略会議の場で報告する役割として、施策推進監の配置を提案する。具体的には、図.4に示すように重点施策担当部局内に1名ずつ配置し、事業担当業務を把握でき、予算に直接携わる主査級以上の職員が適切と考える。

施策推進監の役割としては、部局間や事業担当課との予算調整、事業計画の策定と進捗の管理、戦略会議における事業実施報告が主な役割となる。

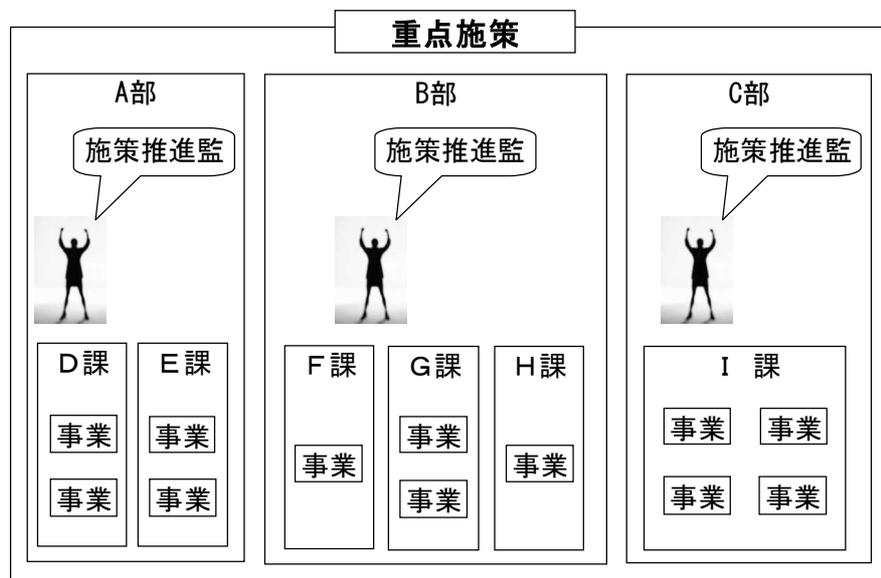


図.4 施策推進監の配置イメージ

(2) 施策別枠配分方式の導入

次に、施策毎に予算を配分することを提案する。つまり、施策別枠配分方式の導入である。施策別枠配分方式は、先に述べたように、部局間を越えた予算配分であり、戦略的・中長期的計画に連動した予算編成を可能とする方式である。視察した四日市市の予算編成の一部に、この方式が導入され、部局を超えた予算配分で事業実施を実現している。

その結果、総合計画に基づいた事業評価と予算配分が連動し、理想的な予算編成が実現可能となる。ただし、この施策別枠配分方式は、事業見直しによる事業の優先順位付けや予算と事業評価のリンクがシステムとして確立されていなければ機能しない方式である。

2. 既存システムと予算の連携による事業見直し及びインセンティブ予算の有効活用

事業の活性化や先に述べたような施策別枠配分方式を進めていくには、事業のスクラップアンドビルドと事業の優先順位付けは必要不可欠である。この優先順位付けを行うために必要な既存システムとして、行政評価システムを用いたい。

現在、本市の行政評価システムは予算との連動が弱く、目標に対する実施結果の評価を示す資料となっている。また、事務事業の評価は、事業担当課で設

定した難易度で事業を区分けし、事業実施の達成度を出すことで、事業担当課の事業管理を促しているに留まっている。

しかし、大阪府内の自治体においては、図.5 に示すとおり、行政評価の結果を予算に反映もしくは参考としている自治体が全体の 58%と最も多く、指摘事項だけでも予算に反映させている自治体を合わせると全体の 66%を占める。

また、アンケート結果には表れないが、アンケートの回収段階において、各自治体の財政担当者から、予算と行政評価を連動させていく自治体は今後も増えていくことが推測される。

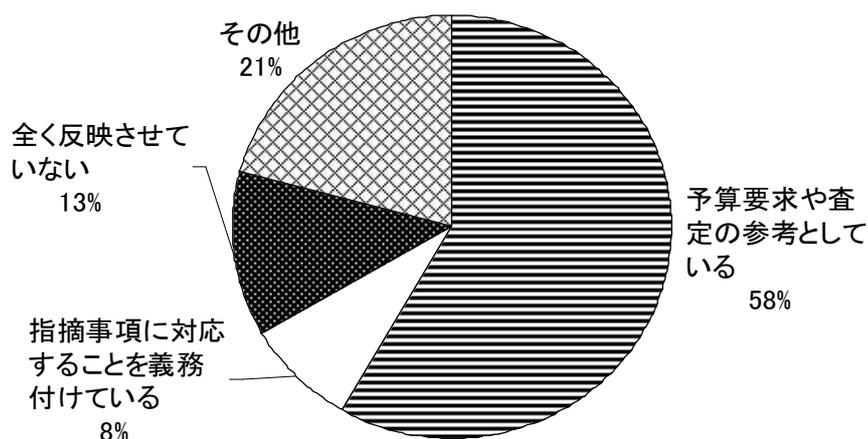


図.5 行政評価結果の活用状況

次に、事業の優先順位付けを行うために必要な既存システムとして、現在企画課が行っている業務棚卸を用いて予算の作成段階で連携させることを提案する。

具体的には、業務棚卸で事業の目的と必要性を明確にし、実施すべき事業担当課は、事業別に目標とその達成度を示す指標を設定する。そして、目的達成のための事業計画を立てて実施する。その達成率と指標を基に、先に述べた事務事業の評価を数値化し、事業に優先順位付けを行う。優先順位の高い事業の順に予算が配分されれば、その過程において、必然的に事業の見直しが行われることとなる。

この既存システムと予算の連動による事業の優先順位付けができれば、当該年度の評価を来年度予算に反映し、予算配分をする段階でシーリング率の決定根拠に用いることが可能となる。また、これまでなかなか進められなかった新規事業も優先順位が高い事業であれば、低い事業を廃止し、実施される可能性が高まる。さらには、当該年度で削減できた予算額を、翌年度以降に上乗せできるといったインセンティブ予算にも有効活用できる。

インセンティブ予算とは、予算枠の範囲内で削減できた額を、翌年度の予算に繰越できるといった、メリットを持たせる方式である。

おわりに

これまで述べてきた予算管理体系を改善していくためには、目的達成のための環境をいかに整えるかが重要となる。

本市は、予算管理体系の改善に必要なツールが数多く存在しているにも関わらず、そのツール同士が連動していないのが現状である。その連動を可能とするためには、特に財政課、企画課、改革推進室がこれまで以上に連携し、全庁的な財政運営を牽引していかなければならない。

また、どのような予算編成をおこなっても、事業を実施する職員の意識改革がなければ機能しない。

まずは、予算編成をどのように行っていくか、どのような計画と評価に基づいて配分しているのかを職員一人一人に浸透させる努力が必要である。定期的な説明会の場や、事業担当課の事業担当者調整の場を設けていくことは必要不可欠である。

さらに、予算編成の過程を市民に対してオープンにする取組みも必要であると考え。例えば、事業ごとに予算要求書を市のホームページ上で公開することや、予算の要求額と査定後の額を比較分析し、広報誌に掲載することが有効と考える。

公開することにより、職員のアカウンタビリティに対する意識を高め、事業の慣例化を防止し、政治的影響による過剰な予算要求と無駄を排除する効果が期待できる。

最後に、これまで述べてきた提案事項を、段階的な計画と着実な実行を念頭において進めていくなれば、全ての既存システムやツールが歯車として噛み合い、本市独自の自立的で市民満足度の高い財政運営が実現すると確信する。

《参考文献・資料一覧》

●文献

- ・稲沢克祐『行政評価の導入と活用ー予算、決算、総合計画ー』
(イマジン出版 2008年8月)
- ・瀧野欣彌、丹下甲一他『財政運営システムと予算の新展開 (シリーズ地方
税財政の構造改革と運営 第5巻)』
(ぎょうせい出版 2007年7月)

●資料

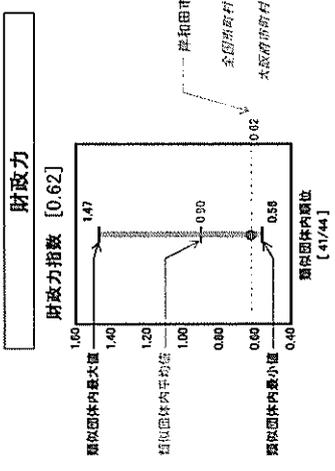
- ・「きしわだ行財政再生プラン効果額表」(平成21年7月)
- ・「岸和田市平成19年度決算報告」(平成20年11月)
- ・「市町村財政比較分析票」(岸和田市平成19年度普通会計決算)
- ・「四日市市第2次行政経営戦略プラン」(平成19年9月)
- ・「規律ある予算の実現に向けて」(前大阪府総務部市町村課)
- ・「健全な財政をまもります～多治見市健全な財政に関する条例～」
(平成20年2月)
- ・「吹田市後期財政健全化方策(平成17年度～平成21年度)財政健全化と行政構造の改革に向けて」(平成18年3月)

●視察先ホームページURL (平成22年2月現在)

- ・四日市市ホームページ
<http://www5.city.yokkaichi.mie.jp/www/toppage/>
- ・多治見市ホームページ
<http://www.city.tajimi.gifu.jp/>
- ・吹田市ホームページ
<http://www.city.suita.osaka.jp/>

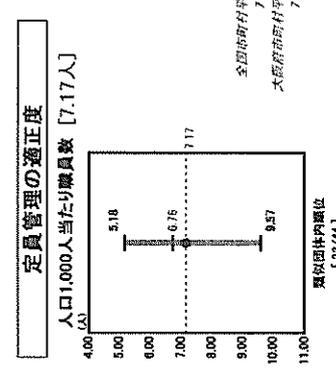
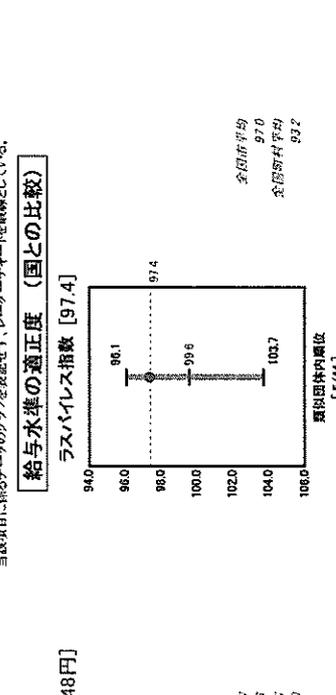
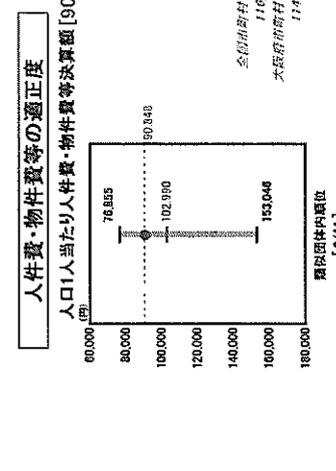
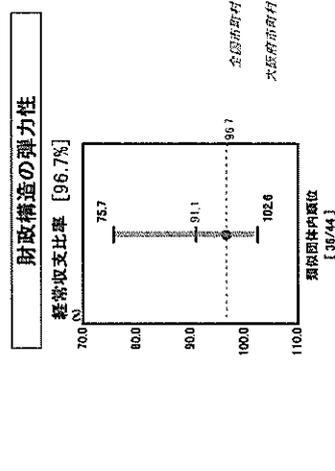
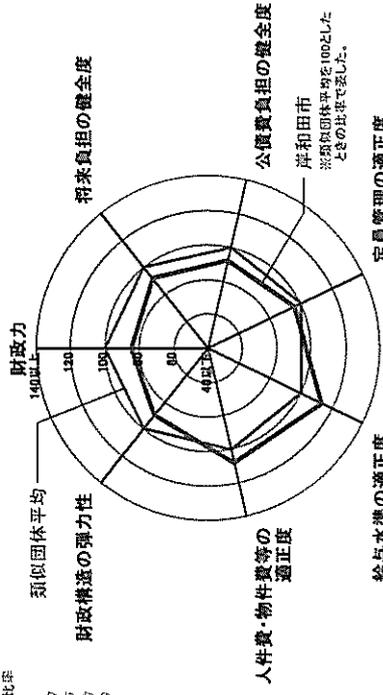
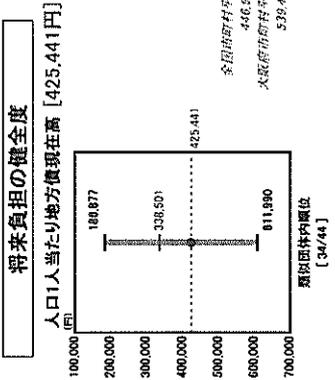
市町村財政比較分析表(平成19年度普通会計決算)

資料 1



大阪府 岸和田市

人口	201,813 人(H20.3.31現在)
面積	72.24 km ²
歳入総額	65,529,355 千円
歳出総額	65,357,894 千円
実質収支	79,173 千円



※人員費、物件費及び維持経費の合計である。ただし、人員費には事業費及び人員費をのみ、退職金は含まない。

分析欄

1. 財政力指数
 - ① 市町村財政力指数は、市町村の財政力と人口の比率を示す指標である。市町村の財政力指数が1.0を超えている場合は、市町村の財政力が人口1人当たり100万円を超えていることを示している。
 - ② 市町村の財政力指数は、市町村の歳入総額と人口の比率を示す指標である。市町村の財政力指数が1.0を超えている場合は、市町村の歳入総額が人口1人当たり100万円を超えていることを示している。
2. 将来負担の健全度
 - ① 将来負担の健全度は、人口1人当たり地方債現在高を示す指標である。将来負担の健全度が低い場合は、将来の負担が大きいことを示している。
 - ② 将来負担の健全度は、人口1人当たり地方債現在高と人口の比率を示す指標である。将来負担の健全度が1.0を超えている場合は、将来の負担が人口1人当たり100万円を超えていることを示している。
3. 公債費負担の健全度
 - ① 公債費負担の健全度は、実質公債費比率を示す指標である。公債費負担の健全度が低い場合は、公債費負担が大きいことを示している。
 - ② 公債費負担の健全度は、実質公債費比率と人口の比率を示す指標である。公債費負担の健全度が1.0を超えている場合は、公債費負担が人口1人当たり100万円を超えていることを示している。
4. 人員費・物件費等の適正度
 - ① 人員費・物件費等の適正度は、人口1人当たり人員費・物件費等決算額を示す指標である。人員費・物件費等の適正度が低い場合は、人員費・物件費等が小さいことを示している。
 - ② 人員費・物件費等の適正度は、人口1人当たり人員費・物件費等決算額と人口の比率を示す指標である。人員費・物件費等の適正度が1.0を超えている場合は、人員費・物件費等が人口1人当たり100万円を超えていることを示している。
5. 給与水準の適正度 (国との比較)
 - ① 給与水準の適正度は、ラスパイレズ指数を示す指標である。給与水準の適正度が100を超えている場合は、給与水準が平均を上回っていることを示している。
 - ② 給与水準の適正度は、ラスパイレズ指数と人口の比率を示す指標である。給与水準の適正度が100を超えている場合は、給与水準が人口1人当たり100万円を超えていることを示している。
6. 定員管理の適正度
 - ① 定員管理の適正度は、人口1,000人当たり職員数を示す指標である。定員管理の適正度が低い場合は、職員数が少ないことを示している。
 - ② 定員管理の適正度は、人口1,000人当たり職員数と人口の比率を示す指標である。定員管理の適正度が1.0を超えている場合は、職員数が人口1,000人当たり100万円を超えていることを示している。
7. 財政構造の弾力性
 - ① 財政構造の弾力性は、経常収支比率を示す指標である。財政構造の弾力性が低い場合は、経常収支が小さいことを示している。
 - ② 財政構造の弾力性は、経常収支比率と人口の比率を示す指標である。財政構造の弾力性が1.0を超えている場合は、経常収支が人口1人当たり100万円を超えていることを示している。

「予算管理体系の改善について」のアンケート結果

アンケート実施期間：平成21年10月23日～11月4日

アンケート実施対象：大阪府内30市

アンケート回収率：80%（24市/30市）

○アンケート結果

I. 予算編成の現状について

1. 枠配分予算制度の導入状況と、その詳細について

回答項目	回答自治体数
枠配分制度を導入している	12
枠配分制度を導入していない	12

2. 枠配分制度の対象経費区分について(複数回答あり)

回答項目	回答自治体数
一般財源のみを対象	7
一般財源以外も対象	1
経常経費のうち人件費	0
経常経費のうち義務的経費(人件費を除く、扶助費、公債費など)	0
経常経費のうちの義務的経費以外の経費	10
部局ごとの政策的・投資的経費	1
政策的・投資的経費のうち、各部局に配分する予算枠とは別に、政策調整枠として、プロジェクト事業や部局横断的な事業のために確保された経費	2

3. 各部門への枠配分決定について

回答項目	回答自治体数
対前年度比で部門別配分額に一定の割合を乗じた額を基本とする	7
対前年度比で経費の性質別に一定の割合を乗じた額を基本とする	1
対前年度比で施策分野別に一定の割合を乗じた額を基本とする	0
行政評価の結果を踏まえて、施策や事業ごとに優先順位をつけて算定する	0
その他	4

4. 新たな事業を導入するにあたって、自分の部局の従来の施策への支出を抑制して財源を確保すると、新たな施策を導入しやすくなるといったインセンティブ制度等の導入について

回答項目	回答自治体数
導入している	6
導入していない	6

5. 平成19年度の予算と決算の間で差異について

回答項目	回答自治体数
差異が生じた	11
差異は生じなかった	1

6. 決算の支出額構成が予算の配分構成と変わった理由について(複数回答あり)

回答項目	回答自治体数
入札差金が発生した	11
事業の内容を変更した	5
事業の規模を変更した	6
調達価格が変動した	6
見積が適切でなかった	4
執行に際し、予算の節減努力を行った	10
その他	0

II. 複数年度予算について

1. 複数年度予算の導入について

回答項目	回答自治体数
導入している	0
導入していない	24

2. 複数年度予算の対象について

回答項目	回答自治体数
原則としてすべての予算	0
一部の予算のみに限定	0

Ⅲ. 予算編成方針(部局ごとの配分の優先順位など)の決定について

回答項目	回答自治体数
財政部門主導で策定する	15
財政部門が企画・総務部門などの担当部門と調整して策定する	8
トップのマニフェストに基づいて、トップダウン的に策定する	0
その他	1

Ⅳ. 予算配分をする上で重視しているものについて(複数回答あり)

回答項目	回答自治体数
総合計画	19
議会からの提案	6
首長のマニフェスト	19
住民から集約した意見	1
事務事業評価の決定	11
その他	3

Ⅴ. 予算要求書の公開について

回答項目	回答自治体数
公開している	3
公開する予定(年度から)	2
一部公開している	1
公開を検討したが実施していない	1
公開する予定はない	17

Ⅵ. 行政評価結果の予算への活用について

回答項目	回答自治体数
予算要求や査定の参考としている	14
評価における指摘に対し、予算案において何らかの対応をすることを義務づけている	2
全く反映させていない	3
その他	5

VII. 住民の参画・住民との協働について

1. 行政運営において、計画策定段階や予算編成段階や事業の選定段階において、住民の参画・住民との協働実施について

回答項目	回答自治体数
実施している	3
実施されていない	19

※未回答 2件

2. 予算編成過程や実施事業選定・決定過程への住民参加による変化について
- ・平成23年度に策定する新総合計画では住民参画・協働で策定する予定(阪南市)
 - ・予算編成には直接住民が参画してはいないが、各事業の計画作成段階でパブリックコメント等による住民との協働を図っている(羽曳野市)
 - ・総合計画の策定には住民を公募したが、予算編成の過程で住民との協働はしていない(四条畷市)
3. 予算編成過程や実施事業選定・決定過程への住民参加を進めたことによって生じている問題点について
- ・特に回答なし