

# 予算編成手法の見直し

八 尾 市

## 予算編成手法の見直しの必要性

行政の役割は、納税者である市民の信託に応え、市民の満足度を最大化するように所与の資源と財源を最適に配分していくことにあると思われま

す。通常の私的財供給の場合では、資源の最適配分は、「マーケットメカニズム」を通して達成されますが、公共財の場合には、行政が主体的に関与していく中で資源の配分が確定していくこととなります。

この行政における資源配分のシェアの確定作業が、予算編成の作業といえると考えられます。

ところで、従来の予算編成においては、好調な経済成長に支えられた税収や国等からの財源移転を基礎として、自治体として供給するサービスが他市と比較して劣ることのないよう、シビル・ミニマムの達成を目標としたうえで、市民ニーズを可能な限り充足するよう財源配分をしてきました。

しかしながら、地方分権が進む中、自治体への期待と関心が高まり、自治体として手腕の発揮が期待される一方、住民の自治による個性的なまちづくりが従来にも増して求められてくると考えられ、経済状況の変化に対しても柔軟に対応しうるものとするのが求められています。

そこで、こうした状況を踏まえ、時代の変化に合わせた予算編成手法の見直しを行っていく必要があるものと考えており、見直しにあたっては、主権者たる市民に最も近い各事業担当課が主体となった、予算編成の庁内分権化を進める必要があると考えます。

以上のような視点から、予算編成の役割を次の6項目に整理するとともに、それぞれの項目について実現化に向けた手法として、具体的検討と取り組みを進めることとします。

### 予算編成の役割と手法

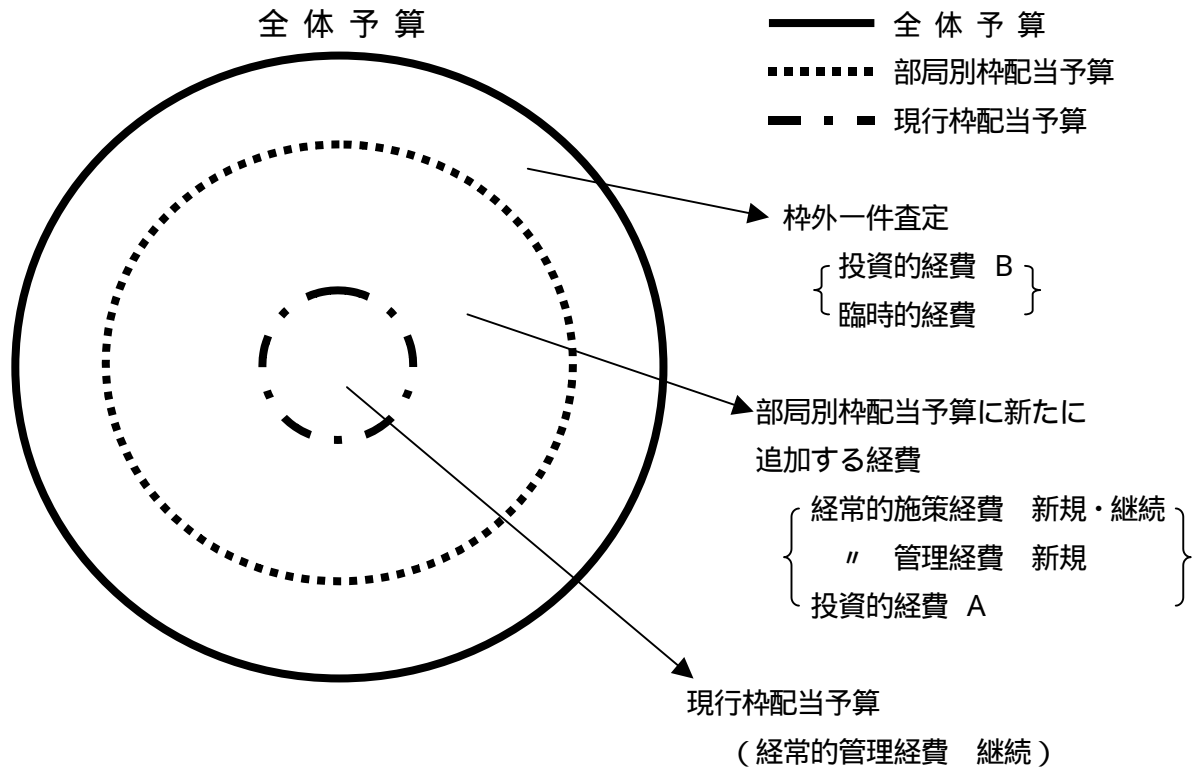
項 目	実 現 化 の 手 法
市民の満足度の最大化	1. 枠配当予算の拡大
市民生活の水準や利便性の改善	2. 部局別枠配当予算
総合計画の実現	3. 実施計画と予算のリンク
市民と職員の意識改革の促進	4. 人件費を含む事業別予算
市民への情報提供の手段	5. 中期財政計画の策定
税の用途の明確化	6. 財政公表の充実

項目の番号と手法の番号は対応しない。

## 1. 枠配当予算の拡大

項 目	内 容
現 状	<p>経常的管理経費である継続的に支出される、内部事務及び施設管理経費等について、「細目」単位・事業費ベースで配当している。</p> <p>新規施策、臨時的経費、経常的政策経費及び投資的経費は、枠外予算としている。</p>
課 題	<p>主に内部事務管理経費及び施設管理経費等のみを枠予算としているため、全体予算額に占める割合が、5%程度しかなく、各部・課主体による、施策の見直しを反映した予算編成となりきれていない。</p> <p>また、事業費ベースでの枠配当であるため、一般財源（税等）の配分という意識が希薄な状況にある。</p>
目指すべき方向	<p>部局別枠配当予算に向けた枠予算の拡大。</p> <p>一般財源ベースでの枠配当。</p>
具体的手法	<p>全体予算から枠外一件査定すべき経費(投資的経費B、臨時的経常経費)を除き、枠配当予算とする。</p> <p>具体的には</p> <p>当該年度予算の経常的経費及び投資的経費A 充当一般財源を算出する。</p> <p>同レベルで翌年度の経常的経費及び投資的経費A 配分一般財源を財政収支試算より算出する。</p> <p>から新規施策等重点枠配分一般財源を加味し経常的経費配分可能一般財源、また、投資的経費Aに配分する一般財源を算出し、シーリングを定める。</p> <p>各部局別(事業目的別)に弾力的シーリングを掛けて、尚かつ、経常的経費には、新規施策等重点枠を配分する。</p> <p>新規施策については、サンセット方式を検討することとし、その取り組みに関しては、政策推進室とも連携しながら、基本的には、事務事業(政策)の評価の中で、終期の設定等も考慮しつつ、予算化を図る。</p>
問 題 点	<p>「弾力的シーリング」の概念の庁内への徹底と「新規施策等重点枠」の具体的基準設定の方法の検討。</p> <p>実施計画との整合性。</p> <p>実施計画で認められている事業の担保性。</p> <p>施策の優先順位の付与</p> <p>行政評価システムの確立</p> <p>各部・課においては、一般財源ベースという概念が定着していないため、説明会等が必要である。</p> <p>現行の予算編成システム(機器上)では、一般財源ベースでの管理機能がない。 システム変更の検討</p>
導 入 時 期	<p>平成13年度予算については、現在、政策推進室で実施計画並びに行政改革実施計画が策定中であり、また、行政評価システムについては緒についたばかりであり、即時の導入については困難である。</p> <p>従って、上記の問題点について検討を進めるとともに、具体的先行事例等についても研究し、平成15年度予算編成を目途に導入を図る。</p>

○ 枠配当予算の概念図



経費区分と枠予算の関係 (網かけ部分を枠予算とする)

經常経費	経費の支出効果がその年度限り又は極めて短期間に終わるものをいい、後年度に形を残さない経費。(投資的経費以外のもの)
經常的経費	年々継続して支出される経費をいい、行政活動を行うために必要な固定的経費。
經常的施策経費	実施計画計上分のうち投資的経費以外の経費。
新規経費	後年度継続される、当該年度の新規経費。
継続経費	過年度から継続的に実施されている経費。
經常的管理経費等	実施計画計上分ではない、内部事務及び施設管理経費等。
新規経費	後年度継続される、当該年度の新規管理経費等。
継続経費	過年度から継続的に実施されている管理経費等。
臨時的経費	一時的、偶発的な行政需要に支出される経費及び支出の方法に規則性のない経費。
臨時的施策経費	実施計画計上分のうち、一時的、偶発的経費。
臨時的管理経費	実施計画計上分ではない、一時的、偶発的内部事務及び施設管理経費。
事業経費	その支出の効果が資本形成に向けられ、施設等がストックとして将来に残るものに支出されるいわゆる投資的経費。
投資的経費 A	道路・河川・学校等の維持補修的な経費で毎年度継続的に支出されるもので、原課の裁量に委ねることが望ましい、經常的投資的経費。
投資的経費 B	継続的でなく、毎年度の予算額の増減が大きい、個別単体の事業経費。

ただし、人件費・公債費・繰出金・積立金・投資出資貸付金については、枠外予算とする。

## 2. 部局別枠配当予算

項 目	内 容
現 状	所属課別枠配当予算
課 題	<p>現行の所属課別枠配当予算では、配当額が小さく、原課の裁量は働きにくいものとなっている。また、部局内での調整が機能しにくいいため、スクラップ&amp;ビルドの理念が活かしきれていない。</p>
目指すべき方向	<p>本来、部局別枠配当予算の目指すところは、部局内の予算を機能的に結びつけ、むだを省き、時代に合わない施策をスクラップし、新たな行政需要に対応できるようなシステムにすることにある。</p> <p>配当予算枠を拡大し、部局内の調整が必要となれば、現行の所属課長の権限では、対処しきれない状況が出てくる可能性があるため、部長権限を強化した部局別枠配当予算とする。</p> <p>スクラップ&amp;ビルドが機能する部局別枠配当予算。</p>
問 題 点	<p>部局別枠配当予算を有効に機能させるためには、一つには、枠配当予算を増額することが必要であり、「1. 枠配当予算の拡大」について検討していくこととしており、二つ目には、部局内の予算調整については、部長権限のもと部総務担当（課）で行うことを想定すれば、部総務担当（課）の組織強化が必要である。</p>
導 入 時 期	<p>導入に向けて、「1. 枠配当予算の拡大」と並行して先行事例等も研究しながら、平成15年度の予算編成を目途に導入を図る。なお、現行の原課による人件費（含超過勤務手当）の削減努力を評価するシステムについては、当面現行制度（平成12年度予算編成方針の4ページに示す人件費削減の努力を新規施策等の事業への経費評価とすること）を維持しながら人事担当課と協力してその実行性をより強固なものにするよう、さらに検討する。</p>

### 3. 実施計画と予算のリンク

項 目	内 容
現 状	実施計画の体系と予算の体系が一体となったものではなく、また、実施計画の事業と予算の事業細目が、必ずしも1対1対応にはなりきれていない。
課 題	実施計画事業に対する予算・決算額が分かりにくいものとなっており、事業の進行管理及び投資効果等把握しづらい。
目指すべき方向	本来、実施計画の体系と予算の体系とが同じであれば計画と実施が分かりやすいものとなるが、予算については、原則その目的別に自治省様式(款・項・目)が定められており、各自治体はそれに準拠して、予算を編成し決算分析を行っていることを考えれば、款・項・目までは現状の予算体系を生かすこととし、細目単位で実施計画の事業と1対1対応の関係に整理する。
具 体 的 手 法	本年度、政策推進室で、第1期実施計画の策定作業に入る訳であるが、その実施計画の事業調書を受けて財政課と政策推進室協同で、可能な限り1対1の細目に整理し、クロスワーク表(関連表)を作成する。
導 入 時 期	<p>平成12年度</p> <p>9月下旬 政策推進室へ事業計画調書提出</p> <p>10月～11月 政策推進室ヒアリング</p> <p>12月中旬 企画調整部案内示</p> <p>12月～2月中旬 予算ヒアリング及び査定の中で整理</p> <p>クロスワーク表作成 (政策推進室と協同)</p> <p>平成13年度</p> <p>平成14年度の当初予算説明会までに、細目整理</p>

4. 人件費を含む事業別予算

項目	内容																																				
現状	<p>事業別予算とは、事務・事業の目的にしたがって、人件費を含めてトータルコストを示すことによって、対費用効果を測定し、職員の配置、定数管理の改善等にもつなげようとするものである。</p> <p>本市の現在の予算は、「細目」を事業と捕らえ、事業別予算の程は成しているが、人件費については、予算の各項の総務関係経費に計上している。</p> <p>また、人件費については、予算及び執行管理を、人事課で一括管理している。</p>																																				
課題	<p>それぞれの事務事業で、どれだけのコストがかかっているのかが、市民にとって分かりにくいものとなっており、また、職員にとっても、コスト意識が希薄になっている。</p>																																				
目指すべき方向	<p>現状の人件費担当課の一括管理及び各項別の予算計上から、各課への予算配当、細目別の人件費計上を検討する。</p>																																				
具体的手法	<p>各課の誰がどの事務事業に従事しているかを捕捉し、事業細目別に張りつけ、予算計上をし、また、執行管理についても、各課で行う。</p>																																				
問題点	<p>人の張りつけ基準が不明確であり、捕捉表の作成に時間を要する。</p> <p>各課において、人件費の積算あるいは毎月の執行管理及び補正時の予算要求、人事異動に対する過不足の対応等体制が十分でない。</p> <p>財政課において、人件費の一括管理が困難となる。</p> <p>共済費の振り分けについても、事業所毎の支払方法を勘案すると困難である。</p> <p>各課で人件費の管理をすれば、膨大な伝票が毎月発生し、人事課でのチェックが困難となる。また、管理が分散し制度変更等の対応が不十分となる。</p>																																				
導入手法及び時期	<p>上記の問題点を勘案すると、細目別予算及び原課での執行管理の手法を採用するには現時点では、困難と考える。</p> <p>課題解決のために取れる手法選択</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>手法</th> <th>細目別 &amp; 原課管理</th> <th>細目別 &amp; 人事課管理</th> <th>目別 &amp; 人事課管理 &amp; 予算書ベース</th> <th>項別人事課管理 &amp; 目別 予算参考資料</th> <th>項別人事課管理 &amp; 細目別 決算資料</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>5段階評価</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>有効度</td> <td>5</td> <td>4</td> <td>2</td> <td>1</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>事務処理量</td> <td>1</td> <td>2</td> <td>3</td> <td>5</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>実現可能性</td> <td>0</td> <td>2</td> <td>3</td> <td>4</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>判定</td> <td>6</td> <td>8</td> <td>8</td> <td>10</td> <td>11</td> </tr> </tbody> </table> <p>よって、当面は、行政診断等の資料を活用しながら、決算ベースで人件費を含めた細目別の資料を、平成13年度から作成する。</p> <p>しかしながら、職員の意識改革を進める上からも、「超過勤務手当」は、不可避的な課題であると考えるので、超過勤務手当の抑制については、平成13年度予算からの取り組みとして、人事課において原課からの削減計画を含めた超過勤務時間数を予算要求として求め、査定する。また、執行管理の手法として、四半期ごとに時間数をもって配当することにより管理していく。なお、出退勤システムによる管理（配当時間を超えての超過勤務時間数入力を不可とする）については、早急にシステム変更を行うこととする。</p>	手法	細目別 & 原課管理	細目別 & 人事課管理	目別 & 人事課管理 & 予算書ベース	項別人事課管理 & 目別 予算参考資料	項別人事課管理 & 細目別 決算資料	5段階評価						有効度	5	4	2	1	3	事務処理量	1	2	3	5	3	実現可能性	0	2	3	4	5	判定	6	8	8	10	11
手法	細目別 & 原課管理	細目別 & 人事課管理	目別 & 人事課管理 & 予算書ベース	項別人事課管理 & 目別 予算参考資料	項別人事課管理 & 細目別 決算資料																																
5段階評価																																					
有効度	5	4	2	1	3																																
事務処理量	1	2	3	5	3																																
実現可能性	0	2	3	4	5																																
判定	6	8	8	10	11																																

5 . 中期財政計画（中期財政収支見通し）の策定

項 目	内 容
現 状	平成 1 1 年 6 月に平成11年度から平成15年度までの 5 年間の中期財政収支見通しを公表。 その後、平成 1 2 年 2 月に時点修正。
課 題	現状は、向こう 5 年間の収支の状況を推計したものであり、収支均衡の策を盛り込んだ、財政計画にはなっていない。
目指すべき方向	収支均衡のとれた、中期財政計画の策定。
問 題 点	<p>現行の中期財政収支見通しは、現総合計画の実施計画に基づき見通しを作成しているが、実施計画が 3 カ年計画であるのに対し、中期財政収支見通しは 5 カ年で作成しており、計画期間に含まれない 2 年間についても一定の予測のもと、作成している。</p> <p>また、中期財政計画となれば、収支均衡の図られたものにする必要があるが、昨今の経済状況や今後の国の地方財政対策が不透明であるため、収支均衡のとれた中期財政計画は策定しがたい状況にある。</p>
導入手法及び時期	<p>上記の問題点を勘案し、現在策定中の、新総合計画の実施計画や行政改革の実施計画を斟酌した中期財政収支見通しとして作成する。</p> <p>平成 1 2 年度より、毎年 9 月及び 3 月に作成。</p>

## 6 . 財政公表の充実

項 目	内 容
現 状	<p>地方自治法第243条の3第1項及び八尾市財政状況の公表に関する条例に基づき、年2回(6月、12月)市政だよりを通じ、財政の執行状況や決算状況を公表している。</p> <p>また、地方自治法第219条第2項の規定により、予算成立後、その概要を公表(4月)している。</p>
課 題	<p>財政状況の公表については、専門的用語等が多く、市民にとっては、親しみがもちにくく、分かりづらいものとなっており、また、市民が知りたい情報について、必ずしも幅広い情報提供が出来ているとはいえない。</p>
目指すべき方向	<p>市民の税金がどのような経費に使われたかを公表し、予算・決算の状況のみならず、企業会計方式により分析した財務諸表の活用や、図あるいはイラスト等を用い、より分かり易いものを目指す。また、インターネット等多用な媒体の活用も図る。</p>
具体的手法	<p>紙面の内容について</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 税の用途状況(当初予算ベース) <ul style="list-style-type: none"> <li>一般会計の目的別で、一般財源に占める市税の割合を分析し、4月の当初予算の公表の際に掲載する。</li> </ul> </li> <li>・ 財務諸表の活用 <ul style="list-style-type: none"> <li>自治省「地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究会」の作成した「バランスシート作成マニュアル」等を研究する。</li> <li>なお、損益計算書等その他の財務諸表は示されていないので、今後国の動向を見極めながら引き続き研究していく。</li> </ul> </li> </ul> <p>視覚に訴える紙面づくりについては、他市の事例等研究しながら、より読み易いものにしていく。</p> <p>ホームページの作成。</p>
導 入 時 期	<p>税の用途状況 平成13年度 4月公表</p> <p>バランスシート等 平成12年度以降 引き続き研究</p>

## 7.その他

### (1) 補正予算での本予算の編成(歳入優先の予算)について

市税等の歳入が、当初見込みから大幅に減少した場合、財政運営に支障が生ずるが、このような不測の事態を回避する手法として「行財政改革に関する提言報告書」では、補正予算で本予算を編成することが提案されている。

しかしながら、本来、予算は、当該年度の市政運営として施策などの方向や方針を具体的に示すものであり、可能な限り年間の予算を当初に見積もり計上することが望ましいと考えている。

また、歳入の根幹である市税及び普通交付税にあっては、一定の見通しが明らかになる時点としては7月以降となることから、現在の議会日程では、9月補正となり、予算執行の残期間が6カ月しかなく事業実施が困難となることや国・府等の補助金申請については年度当初に予算化が図られていない場合には、補助金の確保が困難となることなどから、本提案の実施は困難と考えている。

なお、提案されている「歳入優先の予算」につきましては、予算を編成するにあたっての基本と認識しており、今後とも歳入見積もりにつきましては、より精度の高い見積もりに努めるとともに、「枠配当予算の拡大」の中で、一般財源ベースで配当することに対応していく。