

## は　じ　め　に

平成27年度の日本の経済は、アベノミクスにより、おおよそ四半世紀ぶりの良好な状況を達成し、地方自治体の財政運営も例年ない明るさを感じた年であったように感じています。一方で個人消費や民間設備投資の回復の遅れが気になるところであり、今後、人口の減少が予見される中で、国と地方が取り組む経済の再生と財政健全化は、いばらの道になるような気がしてなりません。その中で、住民の生活をまもり、豊かな社会を築く地方自治体の役割は大きいものがあり、限られた財源で、予算の最適配分を行い、的確に住民サービスを行っていく必要性はますます高まるものといえます。

そのためには、地方自治体の政策形成の中心となる予算編成が最も重要な気がしています。税収を含め一般財源の総額が増えないどころか、人口減少に伴って、その一般財源が縮小することの方が可能性は高くなっています。要するに、これから予算編成は財源が縮小していく中で機能するシステムであるべきです。

ところが現実には、高度経済成長期、バブル期に活用した予算編成の手法を改良しながら活用している実態があります。

この本では、予算編成にスポットを当て、まず、第1章で予算編成の現状と課題、第2章で予算編成に必要となる情報と技術について整理しています。次の第3章では、新たな予算編成の試みについて、現在、地方自治体で取り組まれている予算編成手法を整理しています。その内容は、従来の予算編成という枠を超えて政策形成をどうするのかという観点から自治体でチャレンジされている事例をもとに整理しています。最後に第4章で新たな政策形成手法が抱える課題と展望についてまとめています。

財政担当で予算編成のスキルアップを考えているみなさんには、第2章を中心にお読みいただいてもよいかと思います。また、これから自治体の予算編成システムを見直しにチャレンジされる皆さんには、第1章と第3章を中心に読んでいただければ、見直しのエキスはつかめると思います。

さらに、自治体の政策形成を抜本的に変えていこうと考えておられる皆さんには、ぜひ、第3章と第4章を重点的にお読みいただき一緒に考えていただければと思います。なぜなら、予算編成という枠を超えて総合的に政策形成を考えなければならない時代に突入しているからです。これから迎える人口減少社会の到来に備えて、課題を共有しながら、自治体のあり方そのものを研究し、改革に挑戦し続けることが今一番必要なことだと思っています。

予算編成というテクニカルな側面だけではなく、自治体の政策形成がどうあるべきかを常に考えながら、改革していくことが大切な部分となります。その意味で、この本が皆さんの改革への挑戦の一助になれば幸いです。

2017年5月 松木茂弘

## 目 次

### 第 1 章

## 予算制度の現状と課題

<b>1</b>	<b>予算制度の現状</b>	10
(1)	予算とは	10
(2)	予算の編成	11
(3)	予算編成手法の変遷	12
<b>2</b>	<b>予算制度の課題</b>	18
(1)	コストの把握	18
(2)	各計画とのリンク	18
(3)	費用と効果	19
(4)	スケジュール	19

### 第 2 章

## 予算編成に必要な情報と技術

<b>1</b>	<b>国の制度の捉え方</b>	22
<b>2</b>	<b>住民ニーズの捉え方</b>	29
(1)	直接的な方法	29
(2)	間接的な方法	29
<b>3</b>	<b>予算編成前の準備</b>	32
(1)	国・地方の財政動向の把握	32
(2)	制度改革の状況を確認	33
(3)	中長期の財政見通し	39

(4) 予算編成方針の策定 .....	46
<b>4 予算要求の整理、ヒアリング、予算案の作成</b> .....	<b>48</b>
(1) 予算要求の整理 .....	48
(2) ヒアリング .....	51
(3) 予算案の作成 .....	54
① 事業の目的、めざす成果の確認 .....	54
② 予算数値の見込み方 .....	55
③ 正確な情報の把握 .....	57
④ 数値の単位 .....	57
⑤ 議会の要望 .....	58
⑥ 近隣他都市の状況確認 .....	58
⑦ 関係団体との実施環境の調整 .....	59
<b>5 予算編成プロセスの公開</b> .....	<b>61</b>
<b>6 補正予算の編成</b> .....	<b>66</b>
(1) 6月補正予算 .....	66
(2) 9月補正予算 .....	67
(3) 12月補正予算 .....	68
(4) 3月補正予算 .....	70
 <b>ちょっと一息</b>	
<b>財政担当職員の悩みに答えるQ&amp;A</b> .....	<b>72</b>

<b>1 総合計画を重視した予算編成</b>	82
<b>2 包括予算制度</b>	99
(1) 制度内容	99
(2) 包括予算制度の課題	106
<b>3 P D C A サイクル型総額管理枠配分方式</b>	110
(1) 川西市の概要	110
(2) 政策形成システムの改革	110
(3) 川西市のシステム改革のみちのり	112
(4) 総合計画からの政策形成	114
(5) 総合計画を中心としたP D C A サイクル	115
(6) 総合計画と予算の連動に伴う課題	115
(7) CheckからActionへ	117
(8) 総額管理枠配分方式の導入	119
(9) 決算成果報告書の活用	122
(10) 政策形成システムが抱える課題	129
<b>4 住民参加型予算</b>	133
(1) 住民参加型予算の特徴	133
(2) 三重県名張市の「ゆめづくり地域予算制度」	134

## 第4章

# 新たな予算編成の課題と展望

1 組織体制のあり方	146
2 総合計画と予算の連動	152
3 行政評価の活用	154
4 予算編成への住民参加	159
5 PDCAサイクルのまわし方	163

## 資料

平成28年度 川西市市民実感調査 調査結果報告書	170
参考文献	187
おわりに	189

## コラム

1 財政計画は行政計画になる！	45
2 議員へのネゴシエーションは大切	60
3 補正予算はゆるゆる？	71
4 人材育成で大切なこと	98

# 予算要求の整理、 ヒアリング、予算案の作成

## (1) 予算要求の整理

各職場から出される予算要求は、かなりのボリュームになるので、まず、最初は財政担当者の方での要求の整理が必要です。この整理が的確にできれば、編成作業は比較的効率的に行えるでしょう。

ではどうするべきかが大切ですが、その前にどのようなスタイルで要求が行われるかで大きく作業が違ってきます。ここではそのスタイルを二つ示します。

一つは出来上がる予算書をイメージして金額を積み上げたものが予算書になるように、逆に言えば議案書である予算書の作成を意識して、予算項目・費目ごとに要求するものです。具体的には、予算書の歳出の予算科目である款項目ごとに要求書を整理して数値を積み上げていくものです。いわゆる目的別費目別予算要求スタイルです。この方法は比較的シンプルで作業的にもわかりやすい方法ですが、予算費目にしばられるため、行政サービスの事業ごとのコストを正確に把握することに課題を残します。したがって、行政サービスのコストと成果を比較しながら予算編成するには向かないものといえます。

もう一つのスタイルは、対費用効果を見極めるために、施策もしくは事業ごとに予算要求をさせて事業評価との連動を図りながら、効果と効率性を検証するといった観点から議論できる状態にしていく方法です。いわゆる事業別予算を使っての要求スタイルです。予算編成において、費用対効果の観点から政策的な検討を行うことは有用ですが、

一方でこれを実行するには、データの整理が必要です。具体的には、事業をキーコードにして費用、担当職員数、総合計画の施策体系、評価指標など予算以外のデータテーブルを作成して関連する事項をリンクさせておく必要があります。特に、費用の捉え方は注意が必要です。通常、予算に計上する物件費、補助費、維持補修費、扶助費のほかに、職員人件費や減価償却費を合わせたフルコスト把握ができないと本格的な活用ができないことを認識しておく必要があります。また、この方法は予算編成時だけの作業でなく、平素の財務執行や決算など、日常からデータの整理をしておく必要があります。さらに、それに合わせて総合計画の施策体系や成果指標など政策形成に関する事項を整理して事業予算とリンクさせておくことが求められます。また、新しい事業を起こす場合や事業の変更時にどうデータを移行させていくかの方法も整理しておくことも必要となります。

これら二つのスタイルはどちらも一長一短ですが、後者の方が政策形成という視点では予算編成を機能させていくには適していると思います。

ここでは、後者のスタイルでの予算要求があった場合の整理方法を示していきます。

まず、事業別に予算要求がされてきますので、事業が新年度に何をしようとしているのか、サービス対象者は誰で、いつ、どのように、どれだけ行おうとしているのかをみます。また、その中には事業の改善要素、見直し要素、制度変更要素が含まれているのか、さらには、事業実施に伴う不透明な要素は何かなどをまず要求書の中からピックアップして整理することから始める必要があります。

とはいものの、財政担当者の場合、金額の増減に着目して作業に入ってしまいがちです。なぜなら、財政担当者は財政負担を減らすことを強く求められているからです。したがって、費用の増加を防ぐために、単純に前年度との増減比較からアプローチすることが多くあり

ます。この方法が間違いではありませんが、本質を見落とし、結果的に安からう悪からうといった事態を招く危険性があります。したがって、費用の増減比較よりも事業を効率的かつ効果的に進めるための費用のかけ方が的確なのかどうかといった観点からのアプローチが大切です。その観点からすると何をするためにどんな費用が要求されていて、そこに非効率が発生していないか、過大な費用計上がなされていないかといった観点から要求額の整理をしておくことが大切です。

費用の確認には二つのアプローチがあります。一つは正確性、つまり金額は最少の経費になっているかという点です。これは、見積もりや実績の確認で整理することができます。もう一つは、数量の捉え方です。事業の実施で必要となる数量、いわゆるサービス対象の数量の捉え方です。予算ですので不足があったら困るため、通常、担当部局は予想数量を見込んだ上で安全をみたプラスアルファを加算して要求をします。最も多く使われているのがサービス対象者を少し安全サイドに増やしておくことや、前年度までの伸び率に安全率を上乗せする手法です。この予想数量とプラスアルファをどう吟味するかがポイントになりますので、そのエビデンスは担当部局に求めてしっかりと整理しておかなければなりません。

さらに費用の根拠を単価、数量ともに確認ができたら、もっと効率的かつ効果的な方法がないか、代替案も含めて一定の仮定のもとに検討をしておく必要があります。これをしないと要求額のチェックだけになり、ヒアリングの際には、要求内容の確認だけにとどまってしまいます。担当部局とともに政策の有効性を高めていくことが求められていますので、ヒアリング時に良い議論ができるように準備しておくことが必要です。

## (2) ヒアリング

まず、ヒアリングに入る前の財政担当者的心構えに触れておきたいと思います。心構えで大切にすべき点は、担当者や財政課長が予算を決定するものではないということです。予算編成においては、よく使われる言葉に「査定」という言葉があります。自治体によっては担当者査定、財政課長査定、財政担当部長査定といったプロセスを予算編成作業に組み入れている場合があります。最近は少なくなったようですが、財政担当の職員には担当者査定や財政課長査定だと言って鼻息を荒くして予算を決めるためにがんばる者も少なくありません。意気込みの部分は大切なことですが、予算は誰が決めるのかといったことを踏まえて取り組んでいく心構えが必要です。

「査定」という言葉の本来の意味は、調べて金額を決める行為をさすものであり、これを地方自治法にあてはめると首長に予算の調製権が付与されていることに該当します。要するに、予算を調製するのは首長の権限であり、査定行為は首長にしかできないことになります。

ただ、多くの事業の予算を首長がすべて調整することは難しいので職員は首長が調製するための原案を作成するという意識をもって謙虚な気持ちで予算編成作業に臨むことが大切です。

では、具体的に当初予算のヒアリングの流れと留意点についてみてみましょう。

事業担当課からの予算要求書の提出を受け、財政担当職員によるヒアリングがスタートします。通常、予算編成はこのヒアリングをもとに担当者が財政課長に説明をし、財政課長が予算の原案策定を行うことになります。なお、自治体の規模によっては、財政課長の案をさらに部局長が調整をして首長に提案する予算案を作成する場合があります。どちらにしても、最初のスタートは、財政の担当者が行うヒアリングです。