

予算編成改革の概要

― 自律・分権型予算編成システム

財政課予算編成改革検討チーム

はじめに

予算編成における各局への分権については、これまでも、経常的な経費を対象に各局が原案作成を行うなど一定の取組を進めてきたところだが、16年度では、この原案作成の対象を原則、全経費に拡大し、「自律・分権型の予算編成」を実施することとした。

限られた財源の中で、市民ニーズに対応し、市民満足度を高めていくためには、事業の効率化などを見直しを図るとともに、施策・事業について、一層の厳しい選択と重点化が必要である。新しい予算編成システムでは、実際に事業を執行する局において、自主的な判断に基づく取組を図り、予算に反映することになる。(なお、区については、区役所機能強化の流れを踏まえ、17年度の予算編成以降、対応していく予定となっている)

本稿では、今回の予算編成システム改革の背景や新たな編成方法の概要について紹介する。

1 予算編成改革の背景

① 厳しい財政状況

横浜市の予算規模は、平成15年度当初で一般会計が1兆3、014億円、特別会計が1兆4、118億円、公営企業会計が6、828億円、全会計純計では2兆4、815億円で、政令市としては大阪市に次ぐ規模となっている。

横浜市の場合、歳入のおよそ5割を市税が占めているが、その市税収入は景気低迷の影響等により減収傾向が続き、平成16年度の市税収入見込額は6、410億円と、ピーク時の平成9年度(決算)の7、427億円に比べ、1,000億円を超える減収になる見通しである。

また、市債についても、公債費の増加傾向を踏まえ、将来の償還費用の負担増を考慮し、平成9年度から発行額の抑制が続いている。

一方、少子高齢化の進展、市民ニーズの多様化により、地方公共団体に対する行政ニーズはますます膨らみ、歳出需要が増えている。本市も例外ではなく、経常的経費

のうち、生活保護費、児童手当などの扶助費と、市債の元利金の償還にあてる公債費が増加し、他の経費を圧迫している。これは、緊急時などに自由に使える財政的な余力が少なくなり、財政の弾力性が低下している傾向を示すものである。つまり、歳入の増加が期待しにくい中で、歳出要素は膨らんでおり、かつ、固定(義務的)経費の増加で余裕度も減少しているという苦しい状況だ。

「中期財政ビジョン」で公表した中期財政見通し(一般会計)(7頁参照)の試算では、現行の税財政制度のもとに現行の施策・事業を行っていくと、平成18年度までに、およそ960億円の収支不足に陥る見込みである。

さらに、既存の事業の中には、「成長・拡大」を前提として一定の需要の伸びを見込んでいたものの、社会経済情勢の変化により、当初想定していた計画どおりに事業を進めることが困難となっているものがあり、こうした事業に対

する新たな財政的な支援の必要性も生じてきている。

② これまでの予算編成の課題

横浜市の予算は、このように非常に厳しい財政状況の中での編成が続いている。

これまで、各局は予算要求基準(シーリング)などの一定の条件のもとで予算(経常的な経費を除く)を「要求」をするという立場にあり、財政局がこれを審査し、原案を作成していた。

しかし、前述したとおり義務的経費が増加し、行政ニーズが拡大傾向にあることから、例えば15年度予算編成時における各局の要求額の総計は、歳入見込みをはるかに超え、一般財源ベースの総要求額と予算計上額の乖離はおおよそ1,500億円にものぼっていた。

こうした状況の背景には、根本的な財源不足の他に、次のような予算編成のシステム上の課題があった。

① 経費削減の努力をしても、その分の財源が自局予算に反映されないなど、各局における経費節

表-1

横浜リバイバルプラン・スタートアップ職員アンケート結果から
< 予算に関するもの 計233件 >

主な意見の要旨

- ・削減された額では満足に実施できない。不要なら全額認めないでほしい。
- ・シーリングは限界。決算との乖離が出て、言い訳的な説明をせざるをえない。
- ・予算不足。仕事思うようにできず、やる気もなくなる。事業内容をもっと見てほしい。
- ・長期戦略にたって先行実施すべき事業がある。査定に戦略的視点が欠けている。
- ・3年程度の財源が確保できるならより整備効率が上がる。自主的な予算がほしい。
- ・予算編成にかかる時間が長い。編成過程の簡素化により削減人件費を事業へ。
- ・工夫して経費削減をしても翌年度予算が削られ、節約の甲斐がない。

■ 財政課予算編成改革検討チーム 財政局財政課

徳江雅彦(部次長財政担当課長)、
上野圭介(予算担当係長)、鶴澤
聡明(予算担当係長)、栗田るみ
(企画係長)、内田敦、飯島龍、門
林宏英、横内仁、山田満

減の取組や、事務事業の見直しなどの動機付けが働きにくい

②局が予算を要求し、財政局が審査・予算案を作成するというシステムでは、各局の自主的な判断に基づく施策・事業の予算への反映に限界がある

また、財政局の審査に使用する資料作成やヒアリング等の事務に要する時間は、各局・財政局双方ともに膨大なものとなっていた。

昨年、緊急改革推進本部（現都市経営推進課・エンジンルーム）が実施した横浜リバイバルプランに関する全職員アンケートでは、予算編成に関して「財政局が一律に予算審査を行うことに無理が生じている」「事業主体である局が編成する方が合理的だ」という趣旨の意見が多く寄せられた。（表1）

さらに、市民満足度の視点に立った行政運営の視点からも、実際に事業を行っている局・区が、それぞれの施策・事業の成果を評価した結果を予算に反映させる仕組みの導入が必要となっている。

③横浜リバイバルプランにおける予算編成改革の位置づけ

右肩上がりの時代が終わり、非「成長・拡大」の時代となった今、これまでの「成長・拡大」を前提とした事業や制度は見直すべきであり、予算編成のあり方も、そうした改革をスムーズに実行できるシ

ステムへと移行する必要がある。

横浜市の再発展戦略「横浜リバイバルプラン」の行政運営改革の方針にあたる「新時代行政運営」は、「局と区が自律的に運営できる仕組みづくり」と局・区の機構の再編を重点改革項目の一つに掲げており、この中で、予算については、政策方針主導型予算を目指し、包括的に配分された財源の中で、局区が自律的に編成し、執行できるシステムを構築することが打ち出された。

また、同じく横浜リバイバルプランを構成する「中期財政ビジョン」においても、包括的な財源配分により、成果を踏まえ、局・区が予算原案を主体的に作成する編成システムに見直すこと、そして、身近な市民サービスの拠点である区役所予算を創設することを明確化した。

このように、予算編成改革は、横浜リバイバルプランの具現化へ向けた重要な役割を担っている。事業主体である局区が自律的に予算編成を行うことで、事業のより確な重点化や徹底したコスト削減を進めたいという財政的な事情だけではなく、時代の変化、市民ニーズの多様化に対応し、市民満足度を高めるといった行政の基本的観点から、庁内の「分権」、事業・サービス提供主体への「権限移譲」が求められているのである。

2 新たな予算編成方法の概要

去る10月1日、平成16年度予算編成方針のなかで、新たな予算編成方法の導入を示したところだが、その概要は次のとおりである。（図1）

①目的と基本方針

編成改革の具体化にあたっては、前述の背景を踏まえ、次の3点を目的に位置づけた。

- ①「局区の自律的な組織運営の実現」に資する編成改革とすること
- ②「政策や方針が主導する形での予算編成」を実現すること
- ③「局区の運営方針等を基礎にした予算編成」となること

さらに、これらの目的達成に向け、改めて4つの基本方針を掲げ、具体的な編成方法を検討した。

（4つの方針）

①包括的な財源配分による局の自主編成

財政局への要求と審査の過程を廃止し、各局があらかじめ包括的に配分された財源をもとに、原則としてすべての所管事業を対象に自らの判断で市長審査に付す予算原案を作成すること

②都市経営の基本方針※①等との連携の促進

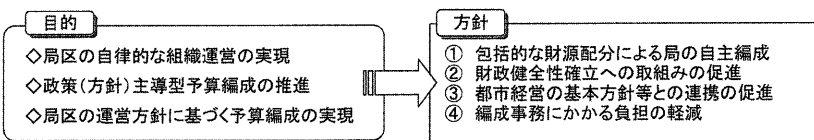
都市経営の基本方針や中期政策プラン、新時代行政運営、中期財政ビジョン等の全市方針やこれを踏まえた局区の運営方針※②に即し、その実現に一層つながるよう各年度の予算が編成されること

③財政の健全性の確立への取組の促進

本市全体の債務（市税等で返済する特別会計や企業会計あるいは

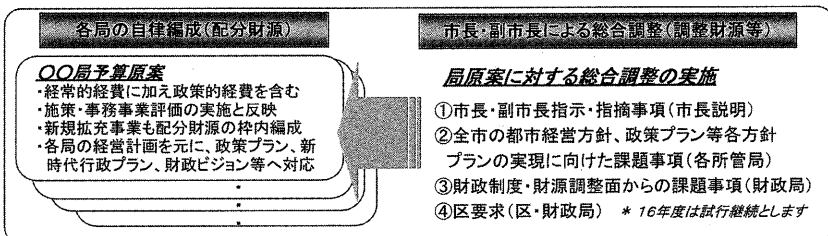
図1 新たな予算編成方法の概要

◆ 改革の目的と方針



◆ 新たな予算編成方法の概要（局はH16編成から実施、区は機能強化にあわせH17編成から実施予定）

- (1)都市経営の基本方針等に基づく各局の自律的編成と市長・副市長による総合調整
- (2)配分財源による各局予算原案の作成と調整財源を活用した全市予算案の作成
- (3)施策・事務事業評価の実施と予算への反映（PDCAサイクルの導入）



※①都市経営の基本方針…①横浜市全体の政策方針、②予算編成の方向性、③各局区・事業本部が策定する運営方針の指針となる都市経営の基本方針。翌年度の予算編成作業に入る時期に、翌年度の市政運営の基本方針として、予算編成方針とともに公表される。

※②局区の運営方針…局長・区長・事業本部長が、業務の課題や地域の課題、地域ニーズを踏まえて、当該年度の重点的な取組課題、目標を明確に定めた局・区・事業本部ごとの運営方針。年度当初に策定し、中間期を年度末に振り返りを行う。ホームページ等に公表される。

外郭団体の借入金を含む）の縮減の取組を引き続き着実に進めていくこと

④編成事務にかかる負担の軽減

「要求と審査」の廃止をはじめ予算編成事務全体の効率化を図り、できるかぎり負担の軽減を図ること

②局の自律的予算編成と総合調整

新たな予算編成は、大きく

①各局が自主的・自律的に局原案を編成する過程と、これを基礎に、
②全市的な視点からの総合調整を図る過程の2つの枠組みを基本にしている。

図1-2に沿って、新たな予算編成の内容と流れを説明する。

①局の自主的・自律的な予算編成（10月～11月）

予算編成方針の通知と合わせて、各局に、それぞれの翌年度予算で活用できる財源枠を設定し通知する（財源枠の具体的な設定方法は後述）。各局は、この財源を活用し、翌年度の局予算原案を取りまとめるが、従来の財政局への要求と審査の過程が省略されることにより、施策や事業に対する自主的な判断と責任において、予算原案を構成することができることになる。

局原案は、市民ニーズを背景に中期政策プランの実現に向け、都市経営の基本方針や予算編成方

針、さらに局の運営方針などを踏まえ、施策・事業の優先度や緊急度に十分に配慮して作成されなければならない。また、原案作成に先立ち、「民間度チェック」※③を通じて、すべての既存事業について、その目的と効果、決算実績、経費の多寡、市民ニーズの動向、民間も含めた他の主体への転換の可能性など、事業を取り巻くさまざまな要素を明らかにしたうえで、必要な改善に取り組みことが前提とされており、この結果を的確に反映していくことが求められる。

なお、これら事業の見直し等に伴い捻出された財源は、配分枠の範囲で、局内の他事業の新規展開や拡充に活用することができることとしており、各局の工夫による

経費節減が促進されることを期待している。

②局予算原案の市長・副市長説明（11月）

作成された各局の予算原案について、直接、市長・副市長への説明を行うが、原案の概要に加え、「重点政策課題」や「新時代行政プラン」への取組状況などもあわせて説明することとしている。

③全市的な視点からの総合調整

市長・副市長への説明を経た各局の予算原案を基礎に、全市の予算案を作成する。自律的な予算編成を促進する観点から局原案を尊重しつつ、横浜リバイバルプランの理念である各方針等との連携を一層促進するため、この段階で、全市的な視点からの「総合調整」

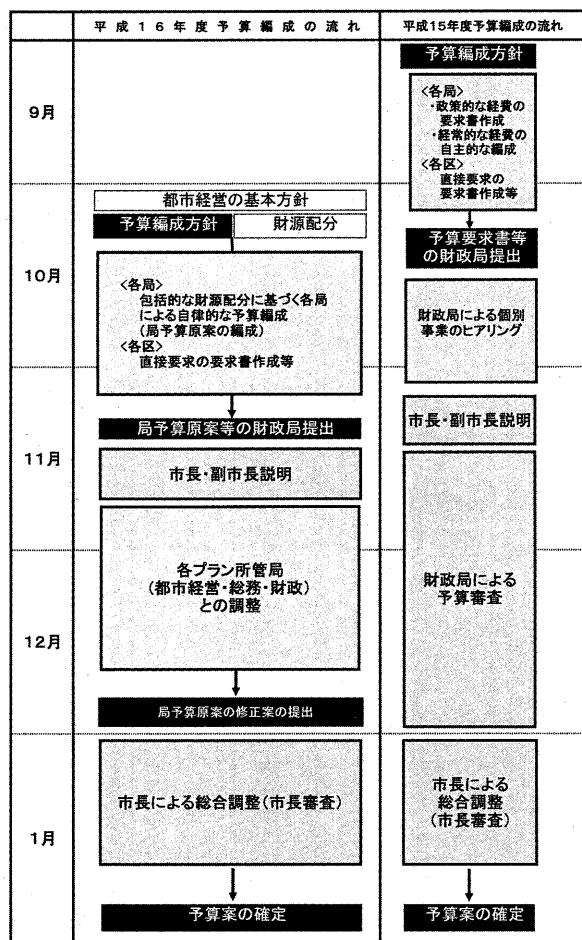
を行っていく。

いわゆる「総合調整」は、市長審査の前段で行う「実務段階の課題調整」と市長審査による「市長調整」の2つの過程を経て行われる。

ア 総合調整連絡会と各局の調整（実務段階の課題調整）（12月）

「都市経営の基本方針」や「中期政策プラン」を所管する都市経営局、「新時代行政プラン」を所管する総務局、「中期財政ビジョン」や「予算編成」を所管する財政局により、「総合調整連絡会」を設置し、市長審査に先立って、各局の予算原案に対する調整を行う。ここでは、原案説明において、市長・副市長から示された施策や事業への課題指摘に加え、総合調整にあたる3局がそれぞれ所管す

図-2 予算編成プロセス



※③民間度チェック…全ての職場で全ての職員が参加して、全ての事業・業務の意義を改めて確認し、チェックシートを用いて点検（評価）を行い公表する。その結果、改革・改善の必要があるものは、改善計画を策定して公表するとともに、予算編成、職員配置計画、運営方針に反映させ、具体的な取組を進める。

る方針やプランの実現に向け、より一層の対応が望まれる項目のほか、財政制度や財源面から必要とされる事項を対象として、この段階で一定の調整を図る。

具体的な調整内容は、特定事業について一層の充実を依頼するものから、事業手法の改善や将来の財政負担への配慮を求めるものなど多様な項目が想定されるが、局原案の尊重を原則とし、できる限り対象を限定した運用をしていきたいと考えている。

各局は、この調整依頼を踏まえ、必要と判断する事項について、対応案を検討し、局原案に必要な修正を加えて、最終局予算原案として取りまとめる。

イ 市長審査と予算案の作成（市長による総合調整）（一月）

1月の市長審査により市長による総合調整が行われ、議会へ提案する市の予算案が「作成」される。市民や議会各会派からの予算要望事項も踏まえながら、予算案の全体像、主要事業、重点政策課題や新時代行政プランへの対応状況など、さまざまな面からの審査が行われる。この過程においては、当該局区を交えた協議・検討の場を設定し、最終決定を行っていく。

③ 包括的な財源配分の方法

（図1-3）

予算編成の流れは以上のとおりであるが、各局への財源配分の方

法について説明を加える。

毎年度、予算編成方針の通達に先立って翌年度の財政見通しを作成するが、このうち歳入の見直しに用いた市税収入額や市債の発行予定額さらに特定の使用料などの合計額（以下、「一般財源等」という）を原資として各局に一定の基準で配分する。ここでは、今回実際に行った16年度編成での配分結果を用いて詳しく説明したい。

① 16年度の財政見通しと配分一般財源等の状況

16年度の収支は、極めて厳しい見通しである。個人所得の減少や地価の下落に伴い市税収入が引き続き減少する一方で、扶助費や公債費などの義務的経費の増加が見込まれることから、その他の経費を仮に前年度と同額とした場合でも、450億円という大幅な財源不足となる状況である。（表1-2）

このなかで、配分対象となる一般財源等の総額は、9770億円と見込まれるが、すでに、この段階で前年度に比べ160億円の減となっている。なお、この市債の発行予定額は、新たな発行方針による8%減の額で求めたものである。

なお、実際の配分にあたっては、これら現段階において収入が見込まれる一般財源等に加え、今後の財政局を中心とする財源確保の努力目標として50億円を設定し、総額を9,820億円とした。さら

して50億円を留保したうえで各局への配分を行っている。

② 財源配分の方法

各局への配分額は、まず、15年度の局予算を、①法定扶助費や公債費などの義務的経費【区分1】、

②翌年度の重点政策課題に該当する事業費【区分2】、③その他の経費【区分3】の3つに区分し、それぞれ的一般財源の額をもと

に一定の基準で算定する。

ア 法定扶助費や公債費等の義務

表-2 平成16年度財政見通し（一般会計）

	平成15年度A	平成16年度B	B-A
歳入	13,010	12,910	▲100
一般財源	8,020	7,960	▲60
市税 <small>*各年度において留保財源額30億円を除く</small>	6,500	6,380	▲120
地方交付税	370	420	50
その他	1,150	1,160	10
市債 <small>()は前年度前倒し活用額を含む *臨時財政対策債・減税補てん債を含む</small>	(1,590) 1,550	1,460	▲90
特定財源	3,440	3,490	50
うち大規模特定財源	360	350	▲10
歳出（借入金への対応による影響額を含む）	13,010	13,360	350
義務的経費	7,490	7,760	270
人件費	2,190	2,140	▲50
公債費	1,730	1,810	80
扶助費	2,000	2,160	160
繰出金（義務的）	1,570	1,650	80
その他の経費	5,520	5,520	0
繰出金（任意的）	590	15年度同額 5,520	0
行政運営費	2,220		
施設等整備費	2,710		
借入金等への対応による影響額 <small>*上段()内の数値は、借入金等への対応の総額です。</small>	(1,130) -	(1,240) 80	(110) 80
当該年度収支不足額（歳入-歳出）	0	▲450	▲450

（参考）市債発行の新たな考え方
これまで一般会計について、償還財源が、将来交付税で措置される臨時財政対策債などの特別な市債を除き12%減の発行抑制を行ってきたが、平成18年度までの市債発行の新たな考え方として、平成16年度から、将来にわたって市債残高を確実に減らしていくことを前提に、市債発行額を元金償還額の範囲内に抑える（横浜方式のプライマリーバランスを黒字とする（※））ことを目標とし、すべての市債を対象に市債発行額を対前年度8%減に抑制することとする。

また、特別会計と企業会計の市税等で償還する市債についても、一般会計同様、8%減に抑制する。

※横浜方式プライマリーバランスとは
国が考えているプライマリーバランス均衡とは、国債の発行額と、国債の元金償還額及び利払額との均衡であり、この場合には、利払分だけ国債の残高が増加することになる。

横浜市では、市債残高を確実に減らしていくために、国よりも厳しい条件として「横浜方式のプライマリーバランス」を黒字とすることを目標とした。

的な経費【区分1】

これらの経費は、他の区分の経費に比べ、事業の見直しなどによる経費削減の工夫が働きにくいことから、翌年度に生ずる支出見込額を算定し、配分額とする（所要額配分）。配分できる一般財源等の総額が減少するなかで、これら区分1の所要額によって配分する額が330億円増加しており、他の経費を圧迫せざるを得ない状況にある。なかでも、16年度においては、財政の健全性確立関連経費が大きく増加しているが、これは、前述した本市債務の縮減にかかる経費に加え、社会情勢の変化等により従来の計画の見直しが必要となる事業へ対応が生ずることを想定し、一定規模の留保額（暫定的に財政局へ仮配分）を含んでいるものである。

イ 重点政策課題に該当する事業費【区分2】

アの所要額で配分する経費以外は、原則として残る配分財源のなかで対応せざるを得ないことになるが、都市経営の基本方針に示される市政の「重点政策課題」に対応する事業については、その他の経費と区分し、財源配分上、一定の配慮を加えることとした。

16年度予算編成では、配分できる財源総額が大きく減少することから、「前年度の予算規模の確保」を基本とし、これに当該事業の15

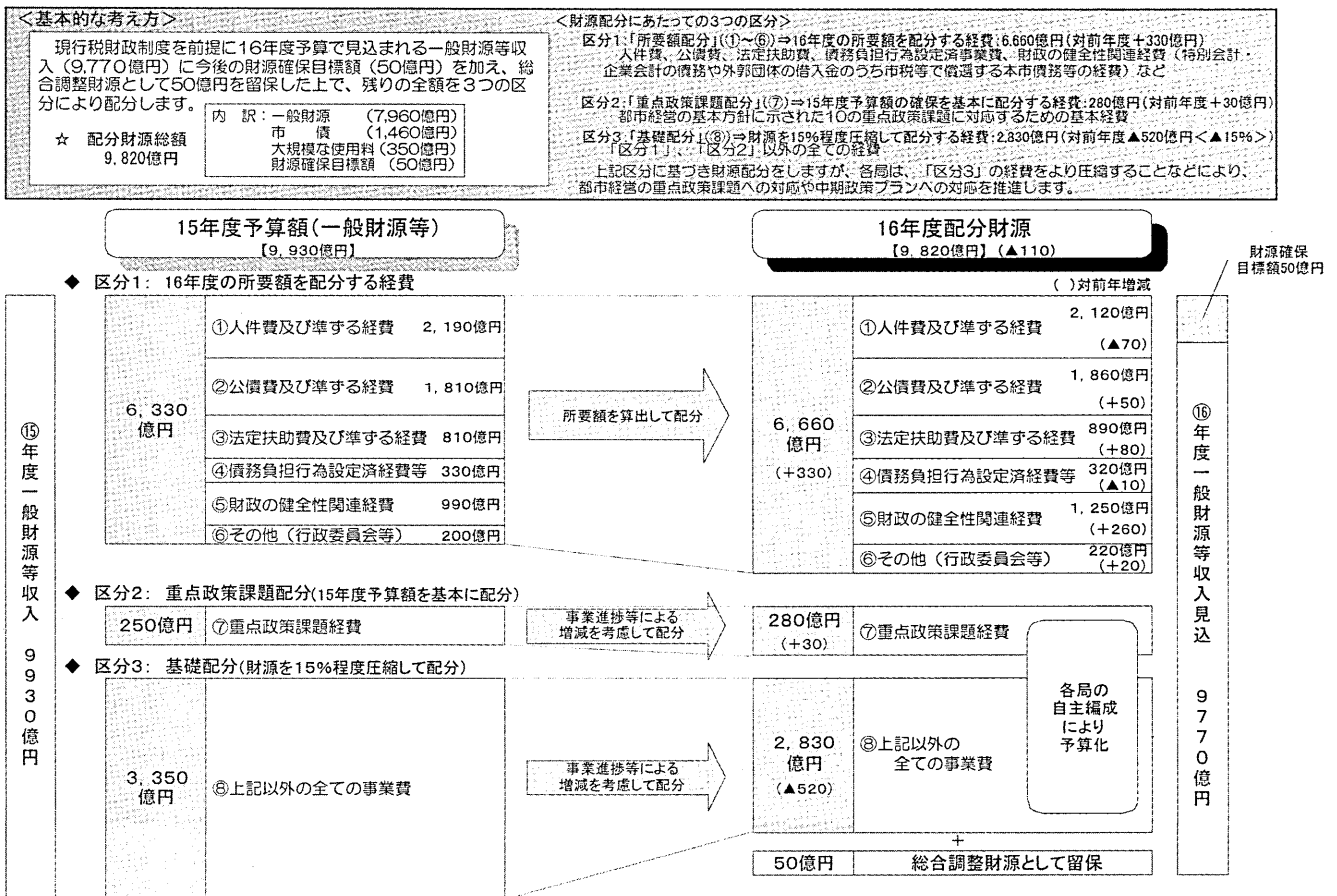
年度から16年度での進捗等に伴う増減を踏まえて配分額を算定している（計30億円の増）。

ウ その他の基礎経費【区分3】
一般財源等を区分1、2の所要額に充てたうえで、その他の経費に対応することとし、配分額を算定する。16年度では、前年度対比で15%程度の削減が余儀なくされる大変厳しいものならざるを得なかったところである。

④ 配分額の算定と予算化との関係

以上により各局の配分額が算定されるが、これに用いた基準はあくまで配分総額の算定上のものであり、もとより局原案のなかでそのまま予算化する額ではない。局原案の作成にあたっては、区分1の経費も含め、既存手法の見直しによる経費の削減などに積極的に取り組む、新規・拡充などの事業展開に充てるなど、配分財源を有効に活用していくことを期待している。特に予算編成の前提となる「民間度チェック」には、事業の実施主体の検討も含まれており、これまで以上に民営化や委託化などの動きが進められるものと想定しているが、これら業務効率化に伴う人件費の減額分についても、各局内で一定の活用ができるような仕組みを導入することとした。

図-3 財源配分について



3 区予算とメリット・システム

① 区の予算編成

区の予算については、冒頭で述べたとおり、区役所の機能強化にあわせて自主編成を実施していく予定である。

現在、区の予算「個性ある区づくり推進費」は、自主企画事業費（区役所が独自に企画し、執行する事業費）と、一般事業費（各局から配付されていた予算を束ねたもので、各局が定めた一定の条件に基づいて地域の実情に応じて執行する事業費）、区庁舎・区民利用施設管理費（区庁舎・区民利用施設の管理運営にかかる経費）の3つにより構成されている。そのうち、自主企画事業費は、平成14年度まで、各区一律1億円が配付されていたが、平成15年度予算からは、全体で18億円という枠組み

の中で、各区の新規事業への取組の状況に応じて予算を配付する方法を取り入れた。

また、区が必要と判断した局事業の予算について、直接予算要求を行い、認められた場合にはその事業費が局予算に配付されるという、「区による予算要求」の試行を平成15年度予算から始めている。これまでは、区は自ら予算要求を行うことができなかったため、必要と判断する事業についても、局に要望を伝え、事業実施を依頼していた。この試行により、区自らが、区の実情に応じた事業実施へ向けて予算を要求する道が開けたのである。平成16年度予算編成においては、この試行を継続して実施することとなっている。さらに平成17年度以降は、「個

性ある区づくり推進費」に加え、局から区に移管された事務事業費や現行の事務事業ごとに区に配付されている局事業費の一部をとりまとめ、区が自律的に予算の編成及び執行ができる区予算を新設する予定である。

② 予算におけるメリットシステムの導入

最後に、平成15年度から導入した新たな取組であるメリットシステムについて紹介する。

これまで述べてきたように、非常に厳しい財政状況の中、職員一人ひとりがコスト意識を持ち、効率的・効果的な事業執行、コスト削減に努めなければ抜本的な改革はなしえない。そこで、職員の意識啓発の意味も含めて、予算執行段階での工夫による節減や新たな財源の確保に対して一定のメリッ

トを付与する「予算におけるメリットシステム」を導入した。

具体的には、予算の執行段階で節減を行った場合、その節減額の1/2又は全額を、節減の工夫を行った局区の翌年度以降3か年間の予算に上乘せするというもので、平成15年度予算執行での取組成果は、16年度予算から反映される。

これまでは、たとえ予算の執行上で節減を行っても、執行実績が減じたことにより翌年度の予算が減らされるのではないかという懸念があり、執行の工夫に取り組むインセンティブが働きにくい状況にあった。今回、節減努力自体が評価されるシステムを導入したことにより、節減や財源確保の工夫を重ねる「いい循環」が生じることが期待されるところである。

「自律・分権型予算編成」の実施とともに、こうしたシステムを

導入することにより、限られた財源のより効率的・効果的な活用を図っていく。

以上、今回の予算編成改革の概要を説明してきた。はじめての試みであり、財源状況の最も厳しい時期に導入することなどから、今後、実際に運用して行くなかでは、さまざまな課題が把握され、修正を加えていく場面があろうと考えている。

また、改革の理想を「必ずしも十分果たせる制度に至っていない」というご批判もあると思う。財政局としても、不安を抱えながらの改革ではあるが、勇気を持って従来のしくみを変えていく一歩を踏み出すこととした。各方面からの指摘、指導をいただきながら、引き続きよりよい予算編成制度を目指して改革を進めていきたい。