

## はじめに

本書を手にとられた方は、予算や会計、総じて財政知識に不安を抱えていらっしゃる方が多いのではないのでしょうか。自治体の仕事は分業化が進み、自治体の規模が大きくなればなるほど業務が細分化されています。担当事務によっては「**予算にはまったく関わりがない**」「**会計伝票に触ったこともない**」という人もいるでしょう。

そのまま中堅職員になってしまい、「**同僚にいまさら教えてとも言えない**」、まして係長に昇進して初めての予算編成の際に、「**いまさら詳しい部下に教えを乞うわけにもいかない**」など、様々な不安・困りごとを抱えているのではないのでしょうか。

そこで本書は、予算等の様々なルールの適用のされ方、予算等に関係する実務や予算編成、そして財政担当課との対応等について、知っていると役に立つ知識、ためになるノウハウ、そしてお得な知恵を中心に説明しています。体系的な理論等の難しいことや根拠法などの背景は、既にある優れた専門書・学術書に譲り、その分、予算等に初めて触れる方にも理解していただけるように、厳密に表現することよりも、平易に表現することを優先しています。

PART1では、**財政**について触れていきます。担当課にいますと、「財政担当課は現場の事情も知らずに予算を査定している」と思うこともあるかもしれません。しかし、そういう私たちは

相手の事情を知っているのでしょうか。予算について相談等をする際、つまりコミュニケーションをとる際に、わずかでも相互理解が生まれれば、妥結点も見えやすくなります。そのため、財政担当課がよく口にする「**財政が厳しい**」とはどういうことなのかを理解することが大切です。

PART2では、**予算の使い方**について解説します。予算等には関係ないと思っていた方も、読み進めていく中で、担当している事業が予算に影響されていること、自分たちの事業が予算の大きな流れの一部を担っていることが徐々につかめてくると思います。財政担当課や会計担当課はなぜ予算執行に口出ししてくるのか。その理由を知り、コミュニケーションをとることで原因となっていた事象を防ぐことができれば、お互いに気持ちよく仕事ができるようになります。

PART3では、**予算の作り方**についてお伝えします。担当している事業の自然増減等の将来動向はもちろんですが、改善や拡充、はたまた新規事業の創設などにも欲が出てくるでしょう。しかし、巷にあふれるのは「**財政担当課に予算を切られた**」「**事業提案が通らなかった**」といったため息ばかり。モチベーションが下がってしまうこともあるでしょう。そこで、予算編成の仕組みから、財政担当課の理解を得やすい予算獲得のコツ、議会の議決までを学ぶことで、予算計上におけるコミュニケーションの大切さを理解していただければと思います。

PART4では、**国が見込む地方財政や、決算分析、財政破綻を防ぐ仕組み**など、身近な予算等から離れた応用編です。住民の方々は、自治体の財政状況などは知ることもなく、様々な自分たちの要望を皆さんにぶつけてきます。これに対し、「**財政が厳しいので……**」と説明したこと

もあると思いますが、住民は「隣の自治体ができているのに、なぜうちのまちではできないのか？」という想いが募ります。自治体の財政状況や他団体比較等を理解したうえで、住民の方と建設的なコミュニケーションを図り、納得してもらえれば、皆さんの負担も大きく減るはずです。

ここまで読み進めて、すでに気づかれた方もいらっしゃるかもしれません。

本書を通じて皆さんにお伝えしたい隠れたテーマは**コミュニケーションの大切さ**です。財政担当課の職員であっても、入庁以来生粋の財政担当という職員は、新人でもないかぎり存在しないはずです。裏を返せば、財政担当課の職員も、明日には皆さんの課の職員になって隣の席に座っているかもしれませんし、皆さんが財政担当課に配属されているかもしれないのです。

つまり、**予算等に関する知識を少しでも分かち合う**ことで、同じ職場の仲間同士、いがみ合うよりもお互いの行動原理や背景を理解し、協力できることは協力し合い、また住民とも建設的な意見交換を通じて、より良い行政運営を目指していくことができます。

本書を予算・会計、総じて財政の知識に悩まれている多くの方々にお読みいただき、多くの住民の暮らしを支える自治体の仕事が一歩でも前進し、そしてスムーズに進んでいくことの一助になることを願ってやみません。

海老澤 功

PART  
1

## 財政って何だろう？

はじめに

003

## ① そもそも財政ってどういうこと？

- 財政Ⅱ公共サービスを行うためのお金やりくり
- 自治体財政には3つの機能がある！

014

## ② 「財政が厳しい」って本当？

- 必要な経費を賄えるかどうかで自治体財政の厳しさを理解する
- 日常的な収入・支出で自治体財政の厳しさを理解する
- 自治体財政は赤字なのか

018

## ③ 財政が厳しい自治体はどうやって事務を行っているの？

- 全国どの地域でも同じサービスを提供するための「地方交付税」
- 配分方法の公平なルールは難しい

024

## ④ 財政が厳しいときは借金できるの？

028

- 自治体は借金を禁止されている！？

- 国は自治体に借金させたいのか、それとも借金させたくないのか？

## ⑤ 財政が厳しいときは貯金を崩せばよいのでは？

032

- 使い道が決められていない貯金はたった1つしかない！？
- お金の積み立て方、崩し方にも決まりがある

## ⑥ 自治体の予算にはどんな種類があるの？

036

- 自治体の予算Ⅱ一般会計だけではない
- 策定の時期や内容によっても異なる予算

COLUMN  
私の失敗談① たくさんの借金

040

PART  
2

## 予算はどうやって使うの？

## ① 予算書はどうやって読めばいいの？

042

- 予算（議決科目）と予算説明書（執行科目）
- 予算流用のルール

PART  
3

2 予算を使うときは、まず何をすればいいの？

- 執行科目と予算現額・執行残額の確認
- 支出負担行為⇨予算支出を予約しておく行為

046

3 その年の予算はいつまでに使えばいいの？

- その年度の歳出はその年度の歳入で賄う
- 会計年度と出納整理期間

050

4 年度内に事業が終わらない場合はどうすればいいの？

- 大規模工事など当初から事業が終わらないとわかっているとき
- 大雪などで工事が予定どおりに終わらないとき

054

5 自治体はどうやってお金を管理しているの？

- 予算と現金は別管理
- 債務が確定していない状況の支払いはどうするのか

058

6 予算が足りないとき、余ったときはどうするの？

- 予算が足りない事態は一刻も早く気がつく
- 予算で余った額をそのまま翌年度使えるわけじゃない

062

7 収入するときにまず行うことは？

- 歳入科目を探して、金額を確定させる
- 補助金の収入は手続き次第

066

8 収入・支出に誤りがあったらどうするの？

- 収入に誤りがあった場合の対応
- 支出に誤りがあった場合の対応
- 誤りではないが、自治体のお金ではない場合の対応

070

COLUMN

私の失敗談② 予算書は千円単位

074

予算はどうやって作るの？

1 そもそも予算はなぜ必要なの？

- 自治体が毎年度予算を作る理由
- 例外としての予算の専決処分、予算の原案執行権

076

2 予算はどうやって作るの？

080

- 予算は首長の政策を具現化するもの
- 予算編成の流れと仕組み

### 3 予算を獲得するコツはあるの？

- 予算が決められる仕組みと計画の重要性
- トップダウン型の政策テーマにボトムアップ型の要素を加える

### 4 計画事業ってなに？

- 財政計画（財政フレーム）と計画事業
- 計画事業と予算編成

### 5 予算はどうやって見積もるの？

- 執行済額、決算額ベースに基づく予算要求
- 事業量、利用人数、使用量、単価などに基づく予算要求

### 6 収入にはどんな種類があるの？

- 使い道が決まっているか
- 自治体自らの権限で収入できるか
- 毎年度収入することができるか

### 7 支出にはどんな種類があるの？

- 自治体に裁量があるのか
- 毎年度支出があるか

### 8 財政担当課を説得するコツはあるの？

- 予算査定も、自治体ごとに流儀がある
- 担当者のヒアリングに向けた準備と心構え

### 9 財源を確保するにはどんな方法があるの？

- 柔軟な発想で国・都道府県からの補助金を獲得しよう
- 様々な財源確保策で、新たな財源を確保する

### 10 時代の変化に対応した予算とは？

- 時代の変化に対応した事業内容の見直し
- 時代の変化に対応した事業スキームの見直し

### 11 議会での予算審議はどのように行われるの？

- 予算案の案をとるのは議会の権限
- 予算の否決と暫定予算

## 地方財政の仕組みはどうなっているの？

### ① 国はどやって地方財政を把握しているの？

- 地方交付税や地方債の大枠が決まる地方財政計画
- 地方債の総額、借入先を決める地方債計画

122

### ② 自治体財政の破綻を防ぐ仕組みはあるの？

- 自治体の財政破綻を未然に防ぐための仕組み
- 早期健全化基準（イエローカード）と財政再生基準（レッドカード）

126

### ③ 財政状況はどやって把握するの？

- 予算は広く公開しなくてはならない
- 決算の分析で住民と渡り合おう

130

#### COLUMN

私の失敗談④ カンザイ

134

おわりに

135

## 財政のイメージ

スポーツ・文化  
活動の支援社会福祉  
の充実住民票の  
発行交通・都市  
整備

\ 何を増やす？何を減らす？ /

## 事業の取捨選択

商業振興



消防活動



教育活動



観光の推進



歳入・歳出、双方を調整しながら  
全体が成り立つように  
「お金のやりくり」をしていく活動

= 財政

## 【必要なお金の確保】

- 市税収入を見積もる
- 国や都道府県の補助金活用を検討する
- 基金の取崩しを検討する
- 借入れを検討する



## 1

## そもそも財政ってどういうこと？

財政の知識が必要だとはわかっているのですが、  
そもそもがわかっていません。財政って、どういうことですか？

## ● 財政＝公共サービスを行うためのお金のやりくり

予算や会計を理解するには、その前提ともいえる「財政」について知る必要があります。  
まずは、そもそも財政とは何かを一緒にひも解いていくことから始めましょう。

国・自治体を問わず、行政は、公共サービスを提供するために、税金などのお金を集めて、必要なお金を支払うやりくりをします。簡単にいえば、これが「財政」です。住民満足度の向上等を目指して事業を取捨選択し、必要なお金の確保策を検討し、やりくり（調整）するのです。

私たちの家計でも、限られたお金の中で何を購入（実施）すべきか、優先順位をつけて取捨選択しています。これと同じはずなのに難しい、とつづきにくいと思ってしまうのは、家計は家庭の事情のみを考えればよいのに対し、財政は役所だけでなく自治体全体、つまり住民生活の影響も考慮しなければならないからです。また、何を判断基準に調整しているのかがわかりにくいこと

## 予算はどうやって見積もるの？

予算を見積もるときに、実績を参考にする場合がありますが、金額の実績と人数や個数などの量の実績、どちらを優先したらよいのでしょうか？

### ● 執行済額、決算額ベースに基づく予算要求

過年度の決算額の推移、最新データとしての見積り時点での当該年度の執行済額を基礎に、増減傾向を把握して予算要求する方法があります。事務用品などの消耗品費、いつ壊れるかわからない修繕料、気候によって左右される光熱水費などは、個別の内容が雑多で予測が難しいことから、決算額や執行済額の推移で見積もるしかないと思われがちです。

しかし、予算を査定する財政担当課の立場からすると、あくまで過去の実績に基づくだけで、根拠が薄い要求額ということになります。そのため、予算の増額を要求しても、「事務用品はとにかく節約して」とか、「修繕料が不足しても命に関わらないようなものはその次の年度で対応して」とか、「暖房は節約して厚着対応で」などと言われながら、前年同額、または〇%減、〇千円減と、担当課の立場からすれば理不尽な減額査定がされやすい方法です。

では、どのように見積もれば減額査定されにくくなるのでしょうか。

1つは、過去の増減傾向を精緻に把握することです。最低でも過去5年間の推移を把握するとともに、その中に見つかった異常値（その年度、その月だけ多い・少ない）の理由も把握します。例えば「昨年度は改修工事で〇月は休館していたため、光熱水費の予算要求を昨年度の実績と同額まで抑制することは困難です」といった具合です。

もう1つは、増額理由を具体的に説明することです。例えば、「設備の老朽化で年々修繕の回数と金額が増加傾向にあるが、利用者は子どもや高齢者が多く、空調設備の故障は利用者の生命に関わることから、他館の状況を見てもこの程度まで修繕対応が必要です」とか、「夕方の開館時間を来年度から1時間延長するので、光熱水費の増額は必要です」など、個別具体的に増額理由を述べることで説得力が増します。場合によっては財政担当課が再計算し、要求額では不足すると予想された場合などは増額査定されることもあります。

### ● 事業量、利用人数、使用量、単価などに基づく予算要求

「事業量（回数・個数など）×利用人数（または使用量）×単価」を基礎に、それら個別の増減傾向を把握して予算要求する方法もあります。工事請負費や、使用料及び賃借料、補助及び負担金、手当等の扶助費などはこの方法で予算要求されていることが多いと思います。この考え方の場合

なお、歳入はほとんどこの方法で予算要求がなされていると思います。**歳入・歳出にひもづいた国庫補助金・都道府県補助金等の特定財源については、歳入・歳出それぞれの基礎数値の整合性を確認し、矛盾のない予算要求としましょう。**財政担当課の立場から見ると、矛盾がある予算要求をしたり予算見積書の事業説明欄や担当者名等が最新のものに更新されていない担当課は、要求の精度が低く、内部調整も不十分とみなされて説得力が低くなり、より厳しい査定をされがちです。理不尽と思う予算査定があった際には、自分たちの予算要求に不十分な点がなかったか、今一度確認してみましょう。

#### 予算要求のやり方のまとめ

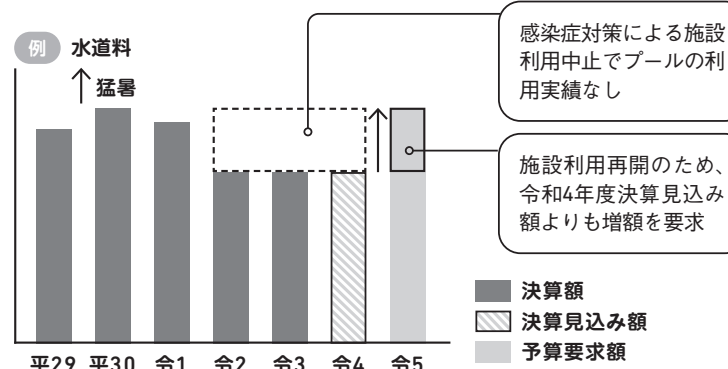
決算額や事業量等については、過去5年間の推移を把握しましょう。より具体的な増減理由を把握し、具体的な根拠をもって予算要求することが大事です。

は事業量などそれぞれの根拠数値が具体性を持っているので、財政担当課の立場からすると査定は難しくなります。しかし、根拠数値それぞれに余裕を持たせた見積りを行うと乗数的に要求額が大きくなり、査定対象予算としてチェックが厳しくなります。決算額の推移による予算要求と同様、事業量などについても最低でも過去5年間の推移を把握するとともに、その中に見つかった異常値の理由を把握、必要に応じて数値を補正して予算要求します。また**単価については最新数値を反映**させます。

#### POINT

- 歳入・歳出にひもづいた国庫補助事業などは、根拠数値の整合性を確認する
- 矛盾がある予算要求は、予算要求の説得力を失い、より厳しい査定対象になることも

#### 執行済額・決算額に基づく予算要求



施設の利用再開にあたり増額要求。令和2～4年度は感染症対策で実績が少ない。水道料は気候の影響を受けやすいため、猛暑で決算額が多かった平成30年度を基礎にして令和5年度の予算要求額を積算する。

#### 事業量、利用人数、使用量、単価などに基づく予算要求

最新数値に！

例1 手当など  

$$\text{●人(利用人数)} \times \text{●月(事業量)} \times \text{●円(単価)} = \square\text{円}$$

例2 使用料及び賃借料など  

$$\text{●個} \cdot \text{kg(使用量)} \times \text{●回} \cdot \text{月(事業量)} \times \text{●円(単価)} \times \text{消費税} = \square\text{円}$$

利用人数や使用量は不確定要素として説明しやすく、結果的に予算上の余裕を持たせやすくなる

●の部分にそれぞれ具体的な過去の実績から数字をあてはめて、予算要求を行います。●のそれぞれの増加の可能性を考慮して余裕を持たせると掛け算をしている都合上、要求額□円は乗数的に増加します。最も変動しやすい利用人数や使用量の実績を把握し、対象をもれなくカバーすることで、予算が不足しないように要求すると、説明しやすくなります。



## 支出にはどんな種類があるの？

収入だけでなく、支出にも様々なものがありますが、どんな基準で分類されるのでしょうか？

### ● 自治体に裁量があるのか

自治体の支出の中でも、人件費や公債費、扶助費は、その性質として、歳入の状況にかかわらず必ず支出しなければならないものです。このように、支出が義務的で任意に削減できない経費を**義務的経費**といいます。

扶助費の中でも、生活保護費は国が制度を定めているため、自治体判断では削減できませんが、それ以外の自治体の独自事業や人件費は、丁寧な議論を重ねることで一定程度は削減することも可能です。そのため、「義務」という言葉に疑問を持つ人もいるかもしれませんが、予算の範囲内で執行を抑制することが可能な補助金等とは異なり、義務的経費は予算が足りないという理由では支出を抑制できないという性格を持っている点が大きく異なります。

一方で、義務的経費以外の経費を**裁量的経費**といいます。そのうち支出の効果が単年度または

短期的に終わらない、固定的な資本形成をなす経費を**投資的経費**といいます。投資的経費は、施設整備や道路工事などの普通建設事業、地震や台風などの自然災害を受けた施設等を復旧する災害復旧事業、そして失業対策事業（失業者に就労の機会を与える土木工事など）に分けられます。義務的経費が歳出予算全体に占める割合が高くなると、財政の自由度を失う、つまり財政が硬直化してしまいます。そのため、義務的経費の削減を財政課題に挙げている自治体も少なくありません。

### ● 毎年度支出があるか

毎年度継続的な支出がある経費を、**経常経費**（または**経常的経費**）といいます。

経常経費は人件費や、生活保護、福祉手当などの扶助費、住民票発行に係る事務経費、施設の光熱水費や修繕料などの維持管理経費などが該当します。義務的経費と似ているようにも思えますが、経常経費は毎年支出しなければならないという性質ではなく、毎年度継続的な支出になっている（なるだろう）という実態に着目している点が異なります。

そのため、新規事業として予算計上する際に、経常経費となる支出については厳しい目で査定されます。つまり、いったん認めた100万円の予算は、その後何年にも渡って100万円程度支出されていくことになるため、実際には今後の数千万円の支出を決定したことに等しくなる

からです。そのため、經常経費に係る新規事業については、財政担当課から安定財源の確保（經常的収入の確保もしくは經常経費のスクラップ＝財源の付け替え）をセットで求められます。

經常経費とは逆に、数年に1度しか支出しないなどの継続的ではない経費を**臨時経費**（または**臨時的経費**）といいます。システム開発経費や、一過性（単発）のイベントの開催経費、投資的経費などが該当します。投資的経費のうち、大規模な工事や用地買収を伴う道路事業等は複数年度に渡る事業になることもよくありますが、整備が終わればその事業は継続しないことから臨時経費に分類されます。単年度もしくはプラス数年度程度の経費のため、予算書上は經常経費と同額であっても、中長期的な財政運営上の影響度は低くなります。

施策を一気に浸透させるための補助金を創設する場合や、団体の立ち上げを支援する場合などは、**サンセット方式**（夕日が沈むように年度ごとに交付額または補助率を下げて最後は0にする）や、事業の開始から終了までの時期を明示した**時限的な事業**にするなど、事業が永続化しない工夫も検討してみましょう。

#### 支出の種類のまとめ

自治体の権限で支出を任意に削減できるか、できないか、毎年度継続的に支出しているか、していないかという視点から収入の性格を分けることができます。

#### POINT

- 經常支出を伴う新規事業は、安定財源を確保した提案にしよう
- 經常的な事業とならないように、サンセット方式や、時限的な事業とすることも検討しよう

#### 支出の性格別の整理（主な歳出科目）

|                 | 義務的経費                                                                                   | 裁量的経費                                                                                              |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 經常経費<br>（經常的経費） | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 人件費</li> <li>● 公債費</li> <li>● 生活保護費</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 住民票発行に係る事務経費</li> <li>● 施設の修繕料、光熱費等の維持管理経費</li> </ul>     |
| 臨時経費<br>（臨時的経費） | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 臨時給付金</li> </ul>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>● システム開発費</li> <li>● 一過性のイベント経費</li> <li>● 投資的経費</li> </ul> |

簡単には削減できないが、削減できた場合の効果は大きい例）職員数の削減

削減効果が複数年度に渡って生じる＝効果が大きいことから行革対象になりやすい経費

住民生活そのものへの影響が少ない経費が多く、財政状況が厳しい場合は真っ先に削減されがちな経費

經常経費、臨時経費の区分は、同じ事業支出からも発生しうる（極論すれば1枚の伝票の中でも分けることができる）ことから明確に科目で分けることは不可能です。基本的には毎年度支出している経費を經常経費と捉えてかまいませんが、正確に知りたい場合は財政課に問い合わせましょう。



#### 事業を永続化させない工夫

