

何をみれば政策がわかるか 連動型事業別予算のすすめ

はじめに

自治体は、地域社会において、市民の自主活動による問題解決のレベルをこえた諸課題を政策によつて解決するために設立された市民の政府です。ではなにをみれば自治体が行しようとしている政策がわかるのか。もつとも手っ取り早いのが毎年度作成される予算書のはずです。けれども、そう思つて分厚い予算書をめくつても、なにがおこなわれるのかさっぱりみえてこない。これからお話しするのはこのことの問題性です。

むかし私が若かったころ、自治体職員から「ほとんどの議員は予算書が読めない」という、かなり侮蔑的なニュアンスを込めた話を聞かされたことがあります。そこで当時住んでいた東京の区の予算書をみたのですが、私にもまったくわかりませんでした。なにがわからなかったかといえば、

実行する事業がどこにも書かれていないのです。政策の核心は実行する具体的な事業とその内容です。それを書いていない、読み取れない予算書とはいつたいなにか。

実に驚きました。そして予算案を審議する議会の議員が「予算書がわからない」というのは非難されるべきことではなく、そう思うのが正常な感覚で、そうしたわからない予算書こそ問題があり、批判されるべきではないかと思いました。そしてそのことを財政学者に問うたりもしたのですが、彼らの関心は国と自治体の財政関係にあつて、自治体がおこなう事業とそのためのお金のやりくり、つまり財務については関心をもっていませんでした。

それから長い時間をへるなかで、情報公開、説明責任、政策評価などが自治体運営において重きをなすようになり、市民がみる政策情報にも変化がみられるようになりました。けれども、予算書

議会技術研究会顧問・北海道大学名誉教授

神原 勝

をみても政策がみえないという問題は、多くの自治体において今日においてもそれほど改善されていないように思われます。本日は、この問題を解決しようとしている先駆事例に学びながら、「事業」にこだわつて自治体の予算、決算、評価の問題を考えてみようと思います。

1 政策とは何かを考える

(1) 松下圭一の「政策」の定義

最初に、「政策」についての基礎的な理解のために、政治学者で自治体理論の泰斗であります故・松下圭一先生（法政大学名誉教授）の所説を紹介します。ここでとりあげるのは『政策型思考と政治』（東京大学出版会一九九一年）という本ですが、私は長いあいだ政策を考える際に依拠してきた本です。先生の考えを簡条書ふうにとまとめると次の

ようになろうかと思えます。

・「政策」とは社会に生起するさまざまな問題を解決するための手法のことで、どうすれば解決できるか、そのために構想を練って必要な作業を仮説として組み立てることである。

・市民個人はだれもが解決すべき問題に直面し、また解決につとめるわけだから、この個人こそが日常生活における政策の主体である。

・「公共政策」とは、個人の問題解決能力をこえる「問題領域」をめぐって、資源の集中効果を発揮できる「解決手法」があり、ミニマムの政策・制度保障として「市民合意」が得られるものをいう。

ここで公共政策とは自治体政府がおこなう政策とイコールでないことに注意が必要です。社会は市民が協力しあう共生社会として成り立っています。したがって市民個人をこえてグループや集団でおこなう政策もたくさんあるわけで、これも公共政策です。したがって、私の言葉でいえば、公共は「市民公共」と「政府公共」に区別されます。その公共政策のうち、自治体・国・国際機構の各レベルの基本法にもとづく「手続」によって、公認の正統政策になったものを「政府政策」という。

・政府政策は、条例や法律で表すものをふくめて、一般に「文書」で表現される。そしてこれが公開されることによつて、「多様な解釈・評価・批判の対象」となり、また政策をつくった主体

を「市民が制御（コントロール）する基準」となる。

これからお話しする政策はこの政府政策をさすことにします。

・政治権力とは市民が政府に「信託」した権限にすぎず、この権限を逸脱したときは選挙による権力の交代がおこる。

また、次のようにもいつています。

・政策は「合意」を必要とするから、客観的に、あるいは科学的に正しい政策は存在しない。したがって、普遍化された価値原理や十分な政策情報の作成・公開をふまえたうえで、適正な手続によつて合意・決定することこそが政策に「正統性」を与える。

したがって政策決定そのものは選好だから科学化できないが、その判断に資する政策情報は科学化できるという合意をここから読み取るべきでしょう。

概要は以上のようなものです。そこで政策は文書で示されるということですから、私たちがこのことからただちにイメージするのは自治体の計画書、予算書、決算書、評価書などです。今日これからお話しするのは、予算・決算・評価にかんする政策情報で、計画については最小限、必要に応じてふれることにします。なお自治体の総合計画の策定と運用にかんする法律上の規定はありません。

(2) 地方自治法の規定

さて、自治体の予算と決算については地方自治法や地方自治法施行規則などに定めがあります。

まず、予算にかんする主な定めです。

・長は予算を調製し、議会の議決を経なければならぬ。（法第二二一条①）

・長は予算を議会に提出するときは、政令で定める予算に関する説明書をあわせて提出しなければならない。（同条②）

・歳入歳出予算は、歳入にあつては、その性質に従つて款に大別し、かつ、款中においてはこれを項に区分し、歳出にあつては、その目的に従つてこれを款項に区分しなければならない。（法第二二六条）

・長は予算が議決され議会から予算の送付があつたときは、直ちにその要領を住民に公表しなければならない。（法第二一九条②）

次は決算にかんする主な条文です。

・長は、監査委員の審査に付した決算を監査委員の意見を付けて次の通常予算を議する会議までに議会の認定に付さなければならない（法第二二三条③）

・長は、決算を議会の認定に付するに当たつては、主要な施策の成果を説明する書類を合わせて提出しなければならない（同条⑤）

以上の基本規定にもとづいて自治体の財務活動がおこなわれますが、一年間のながれでみれば、

およびそのようになりす（通年議会制をとる議会も時期は同じ）。

・首長は三月一二日までに次の年度の予算を作成し、議会の審議に付し、議会は審議のうえこれを議決します。そして四月一日から新しい年度の予算の執行がはじまります。

・年度の途中の各議会で当初の予算が補正されま

す。
・一年間の予算の執行が翌年の三月三十一日に終了すると、首長は執行した予算の整理をおこなって五月三十一日に出納を閉鎖し、八月三十一日までに決算書を作成します。この決算書は監査委員による審査をへたのち、議会に決算認定議案を提出します（通常は九月定例会）。

・議会は一二月定例議会までに決算の認定をおこない、結果を市民に公表します。

ここで問題にしたいのは首長が作成する予算です。次の年度の予算を編成する作業は、首長が示す予算編成方針にもとづいて、行政の事業担当当局において八月、九月ころからはじまります。決算の作業がおわるのと同後して次年度の予算づくりの作業に入るわけです。そして各部局から首長にたいして担当事業についての概算要求が出され、最終的には首長がこれを査定して予算案が決まります。

首長が議会に予算案を提出するのは通常は三月定例会で、議会の審議はここからはじまりますが、行政の予算づくり作業はずっとはやくからおこな

われます。したがって市民、団体、議会、議員、党派、政党などは、この予算づくりに向けてさまざまな要望を出します。これらの要望を行政がどのていど考慮したのか知りたいのですが、私はこれを説明した文書をみたことはありません。担当部局に問い合わせれば口頭で説明してくれるでしょう。

この問題はいちおう脇におくとして、もう一つ重視したいのは実施した政策事業の評価です。自治体の事業は多年度にわたって継続しておこなわれるものが圧倒的に多いのですが、それだけに新年度の予算を考えるには、新規事業に劣らず、先ほどの法律にあつたように前年度の「施策の成果」すなわち事業評価書という政策情報が重要になります。

首長は決算書を議会に提出する際、あわせてこの「施策の成果」を検証した書類も議会に提出するわけですが、その内容の充実度いかによって議会の政策審議のレベルが左右されるといっても過言ではありません。情報の充実なくして議論の充実なし、です。また、行政のつくる事業評価書が議会における次年度予算の審議に資するためには、議会がこれを十分に吟味できるだけの時間的なゆとりをもつて作成、公開することも重要です。この点に留意して、私が非常にすぐれていると評価している東京都国分寺市の財務情報を紹介することにしましょう。

予算は歳入予算と歳出予算からなりますが、本日の話の中心は「何をみれば政策がわかるか」ということです。事業を実施するためのお金のお

手当て、すなわち歳出予算にしばって以下の話をすすめることにします。

2 国分寺市の事業別予算

(1) 事業別予算・評価・決算の連動

国分寺市は東京の郊外にある人口一二万人弱の自治体で、二〇一七年度の予算規模は一般会計四九六億円と特別会計四八四億円、合計約九八〇億円です。以下にみるのは一般会計予算です。

表1は二〇一七年度の「一般会計特別会計予算及び説明書」のうちの「予算説明資料」からの抜粋です。予算書は「款」「項」「目」「節」と「説明欄」（または備考欄）からできています。先にみたように予算は議決を要しますが、議決が必要なのは「款」「項」という、いわば政策の大分類・中分類で、一般会計では分厚い予算書のうちのわずかな数頁にすぎません。これだけではどんな事業をおこなうのかまったくわかりません。

この項をさらに小分類したのが「目」で、ここでは財源（特定財源・一般財源）の内訳が示されますが、依然として事業は出てきません。これは国分寺市だけではなく、すべての自治体の予算書がこのようにつくられています。

国分寺市の予算書では款は一三、項は三四、目は一〇二に区分され、衛生費を例にとれば次のようになります。

表1 国分寺市 平成29年度一般会計・特別会計予算及び説明書(抜粋)

款4 項1 目1		款4 項1 目1	
節	金額	説明	金額
区分	千円		千円
		12 役務費 建物保険料	(2)
		13 委託料 指定管理委託料	(4,851) 4,851
		0136750 専用水道事務等に要する経費	○健康増進課 2,548
		13 委託料 専用水道業務委託料	(2,548) 2,548
1 報酬	10,030	0136800 母子健康手帳の交付に要する経費	○健康増進課 469
7 賃金	26,036	11 需用費 消耗品費 印刷製本費	(469) 158 311
8 報償費	913	母子健康教育に要する経費	2,130
11 需用費	2,168	0136900 両親学級費	○健康増進課 890
12 役務費	713	07 賃金 臨時職員賃金	(519) 519
13 委託料	107,588	08 報償費 医師・歯科医師等講師謝礼	(292) 292
19 負担金補助及び交付金	7,782	11 需用費 消耗品費	(67) 67
20 扶助費	10,437	12 役務費 通信運搬費	(12) 12
		0137000 離乳食講習会費	○健康増進課 790
		07 賃金 臨時職員賃金	(593) 593
		08 報償費 栄養士講師謝礼	(110) 110
		11 需用費 消耗品費	(87) 87
		0137100 乳幼児育成事業費	○健康増進課 450
		07 賃金 臨時職員賃金	(369) 369
		08 報償費 講師謝礼	(66) 66
		11 需用費 消耗品費	(15) 15
		母子健康相談に要する経費	3,848
		0137200 乳幼児母性健康相談費	○健康増進課 1,504
		07 賃金 臨時職員賃金	(1,400) 1,400
		11 需用費 消耗品費	(74) 74
		12 役務費 手数料(クリーニング代)	(9) 9
		13 委託料	(21)

「節」はそれぞれの目に要する費用の歳出区分で、これは地方自治法施行規則第一五条の二の規

定にもとづいて、以下に掲げる二八項目に区分され、この二八区分のなかの該当する番号・費目・金額がそれぞれ記入されます。けれども、ここでも具体的な事業はみあたりません。

①報酬、②給与、③職員手当等、④共済費、⑤災害補償費、⑥恩給及び退職年金、⑦賃金、⑧報償費、⑨旅費、⑩交際費、⑪需用費、⑫役務費、⑬委託料、⑭使用料及び賃借料、⑮工事請負費、⑯原材料費、⑰公有財産購入費、⑱備品購入費、⑲負担金・補助金及び交付金、⑳扶助費、㉑貸付金、㉒補償・補填及び賠償金、㉓償

還金・利子及び割引料、㉔投資及び出資金、㉕積立金、㉖寄付金、㉗公課費、㉘繰出金

そこで表1に示した国分寺市の予算書の意義があるわけです。実際の予算書では表の左半分は款・項・目の区分になっていますが、ここでは右半分の節と説明欄の頁を抜粋しました。実はこの説明欄が事業別予算になっているのです。ご覧になればわかるように、説明欄には個別事業名が記され、節の歳出区分を事業ごとに記載しています。これにより、どのような事業のどのようなことにお金を使うのかが明らかになります。

くわえて、すべての事業に担当課を記載するとともに、各事業に番号をつけて、のちの決算や事業報告と連動する一貫したしくみになっています。表2と表3をみていただければそのことがわかります。表3は二〇一七年度の「事務報告書」の抜粋です。これは法律で定められているように、議会が決算を認定する際に首長が議会に提出する「施策の成果」表で、予算にもとづいて実施した事業の現況説明と政策評価です。法律では「主要な施策」となっていますが、国分寺市は五六〇の全事業を対象にしています。

このような国分寺市の予算書・決算書・事務報告書の特徴を整理すると次のようになります。

① 予算書の説明欄を活用して、当該年度に実施する全事業名と各事業の歳出内容を明記することによって大きなくりの款項目予算を具体的な事業別予算に組み替えていること

表2 国分寺市 平成29年度一般会計・特別会計歳入歳出決算書(抜粋)

支出済額	翌年度繰越額			不用額	備 考
	継続費 通次繰越	繰越明許費	事故繰越		
6,111,669	0	0	0	1,888,331	◎ 母子健康相談に要する経費 0137200 3,632,541 ・乳幼児母性健康相談費 1,411,459 0137300 2,221,082 ・乳幼児歯科相談費 109,538,198 ◎ 乳幼児・妊産婦健康診査に要する経費 0137400 4,784,348 ・3～4箇月児健康診査費等 0137500 14,326,470 ・6・9箇月児健康診査費 0137600 8,104,278 ・1歳6箇月児健康診査費 0137700 6,581,108 ・3歳児健康診査費 0137800 2,788,907 ・乳幼児発達経過観察費 0137850 72,177,277 ・妊婦健康診査費 0137900 775,810 ・妊婦歯科健康診査費 0138000 8,281,162 ◎ 母子訪問指導に要する経費 0138100 231,152 ◎ その他母子健康事務に要する経費 0138200 8,669,882 ◎ 母子保健関連等医療費助成に関する各 種一般相談事業に要する経費 0138250 7,422,277 ◎ 出産・子育て応援ゆりかご・こくぶんじ事 業に要する経費
271,286,645	0	0	0	24,725,355	費用流用 4.1.3.7←4.1.1.1 443,000
335,160	0	0	0	840	費用流用 4.1.3.13←4.1.2.13 1,055,000
5,449,387	0	0	0	644,613	0138300
384,185	0	0	0	19,815	◎ 健康手帳の作成・交付に要する経費 275,400 ◎ 成人健康教育相談に要する経費 1,802,694 0138400 ・成人健康教育費 1,652,933 0138500 ・成人健康相談費 149,761
2,174,850	0	0	0	287,150	
2,267,811	0	0	0	169,189	
260,468,432	0	0	0	23,602,568	◎ 成人健康診査に要する経費 259,616,869 0138600 ・健康診査費等 84,326,046 0138700 ・がん健診費 89,960,614 0138800 ・婦人科健診費 50,774,038 0138900 ・人間ドック健診費 34,556,171
206,820	0	0	0	1,180	

② 予算で実施する全事業に番号を付して事業を管理し、これを評価・決算にも対応させて事業の一連の流れがだれにもわかるように可視化、共有化していること

③ 事業評価書としての事務報告書を印刷物に

本日の話は「何をみれば政策がわかるか」ということですが、結論的にいえば、事業別予算

し、款項目別の事業一覧表と部課別の事業一覧表をつけることによつて事業全体の一望化およびアクセスを容易にしていること

になっていなければ政策はわからないということですが、もちろん事業別化した予算書をみても事業の細かな内容まではわかりませんが、各事業にしっかりと対応した事業報告書がつけられればその内容がより深く理解することができます。

表3の事務報告書には、各事業について、歳入の内訳、事務事業の分類(自治事務・法定受託事務)、事務事業の目的、実施状況及び成果、担当課長による事務事業評価が記載されています。一般的に自治体の当該年度の事業のおよそ九五％は過年度からの継続事業です。したがって、この報告書は八月に公表されますから、議会・議員もこの報告書をベースに過年度の事業評価をふまえて決算審議と新年度の予算審議に臨むことができます。

(2) 事業別予算の意義—小口進一の所説から

元国分寺市役所の部長で退職後は大学の講師などを務めている小口進一さんという方がいます。私の古くからの友人で市民自治の観点からの行政技術の革新に貢献され、二〇年前に北海道の地方自治土曜講座で事業別予算について話していただいたこともあり、有名な東京の行政技術研究会の最初からの中心メンバーで、実は国分寺市役所の事業別予算も、小口さんをはじめとする職員仲間の研究成果が実ったものと聞いています。小口さんは『政策転換への新シナリオ』(公人

表3 国分寺市 平成29年度事務報告書(抜粋)

4.1.2	事業番号 0137200	母子健康相談事務事業 (健康推進課)
4.1.2	乳幼児母性健康相談事務事業	
歳出合計	1,411,459円	歳入内訳
内訳	(7)1,343,345円 (11)59,425円 (12)3,200円	都支出金 509,000円
	(13)5,489円	一般財源 902,459円

事務の分類 : 自治事務

1: 乳幼児母性健康相談

事務事業の目的 : 乳幼児の発育・発達の観察, 保護者の育児不安を解消することによって母子の健康保持・増進を図る。

執行状況及び成果 : 乳幼児が健康に育ち, 母親が子どもの発達に合わせた育児ができるように, いずれも保健センターにおいて, 保健師による保健相談, 助産師による母性相談, 歯科衛生士による歯みがき相談及び管理栄養士による栄養相談を行った。

保健相談, 母性相談の内容としては, 一般的な育児に関する相談, 成長発達に関する相談, 母乳に関する相談などがある。相談内容により, 必要な方へは個別支援の上, 関係機関への紹介も行っている。

また, 親子ひろばなどで保健センターミニ相談会を開催し, 体重測定と保健相談, 栄養相談, 歯科相談, 母性相談を行った。

乳幼児母性健康相談(延数)

実施回数(回)	来所者数(人)						保健相談(件)					母性相談(件)				歯みがき相談(件)			栄養相談(件)					
	乳児		幼児		合計		乳児	幼児	妊婦	産婦	その他	計	妊婦	産婦	その他	計	乳児	幼児	その他	計	乳児	幼児	その他	計
	新規	延	新規	延	新規	延																		
9	133	305	33	287	166	592	90	54	0	0	0	144	0	95	26	121	37	81	0	118	100	85	0	185

保健センターミニ相談会(延数)

実施回数(回)	来所者数(組)	体重測定(人)	保健相談(件)	栄養相談(件)	歯科相談(件)	母性相談(件)
18	169	147	53	58	86	4

2: 母子保健相談

事務事業の目的 : 母子の健康保持・増進を図る。

執行状況及び成果 : 妊産婦・乳幼児に対して個別に面接及び電話相談を行った。保健相談の中で関係機関との連携が必要な場合は, 随時連携をとって相談を実施した。主な連携先は, 子ども家庭支援センター・こどもの発達センターつくしんぼ・保育園・医療機関などである。

○面接・電話相談 (件)

相談方法	保健相談	栄養相談	歯科相談
電話相談	1,148	51	14
面接	665	17	1
文書	7	0	0
関係機関連絡	320	—	—

○保健指導票の交付
申請者1人・交付枚数2枚

事務事業評価:
今後の進め方(主管課長)

<input type="checkbox"/> 拡大・拡充	<input checked="" type="checkbox"/> 現状維持	<input type="checkbox"/> 要改善	<input type="checkbox"/> 事業縮小	<input type="checkbox"/> 廃止・中止
--------------------------------	--	------------------------------	-------------------------------	--------------------------------

コメント: 乳幼児母性健康相談では, 専門職との相談を実施している。また, 親子ひろば等のミニ相談会は, 専門職が外向き, 市民の身近な場で相談できる事業となっている。来場者同士で相互の交流もできるため, 子育ての仲間づくりをする場としても, 事業を継続する必要がある。

の友社二〇一三年」というタイトルの本を出しています。今後も続く厳しい自治体財政と人口減少が続く超少子高齢社会を展望して, 自治体の政策と予算をどうという視点にたつて組み立て, 改革をすすめるかという点について問題提起を試みたもので, そのなかであらためて事務事業別予算の効用を強調しています。ここでその核心的なところ

を少し紹介しましょう。まず小口さんは次のように事業別予算を定義しています。なお, 自治体は戸籍事務や国民健康保険事務など多数の「事務」を処理しますから, 小口さんのように「事務事業別予算」と表現するのが正確な用語法ですが, 本日はそれを簡略化して「事業別予算」とおします。以下に私が「事業」

というときは「事務」をふくめるとご理解ください。

款項目節という性質別でつくられていて, 市民はもとより, 首長・議員, 他のセクシヨンの職員ですらわかりづらい今日の自治体の款項目別予算書を, 地方自治法および施行規則に定められている記載内容の変更をおこなわず, 予算書備考欄(または説明欄)を自治体の自主判断で有効に活用して, 事業別に予算を組み替え整理することをいう。

このような事業別予算のメリットについては, 事務事業ごとに予算の内容がわかる。これを決算書や事務事業実績報告書と連動して作成すれば, 事務事業の流れが予算・執行・評価まで一貫性をもって整理され, だれにも一目でわかる資料となる。これによって予算の中身の解明がすすみ, 市民・議員・首長・職員にわかりやすい財政運営が可能になる。

さらに市民・議員・職員などの個別の主体としてのメリットを次のように指摘しています。市民が参加する事業の見直しや計画の策定などの際に共通データとして活用できる。議会における行政の説明の簡略化・正確化とともに議会における予算審議がわかりやすくなる。職員にとっては, 異動の際の事務引継ぎが簡略化される。またコスト意識が高まることにより, 常勤職員による対応が非常勤による対応か, 民間委託(指定管理者をふくむ)か行政直営かなど政策手法の選択に活用できる。くわえて, 事業別予算を編成している自治体と

の比較分析が可能となり、財務改革がおこないやすくも指摘しています。現に東京多摩地方には事業別予算方式をとる自治体が増えて、それができるようになってきたといえます。

きわめて明快な解説です。あえて私からメリットを一つくわえれば、事務報告書が印刷物になっていますから、一つの事業について各年度の予算・決算・評価が各一枚ずつで計三枚、三年さかのぼってもわずか九枚で事業の内容と推移を一望することができて大変便利です。私は紙人間なので、ページをめくりながら各所に付箋を貼って、行き来しながらものごとを調べる習慣がついていますから、ホームページをみると印刷物では大違いです。

ところで小口さんは、このような事業別予算にすると、予算金額が工事関係者にわかってしまい、請負契約上問題が生じはしないかという疑念にたいしても、すでに先駆自治体でおこなわれている契約手法をふくめてこの疑問に答える契約技術の向上策をのべています。この本は、一二〇頁ほどで一五〇〇円というハンディな本ですから、詳しくは本を求めて確認してください。

3 予算をめぐる3つのタイプ

(1) 旧来型・単独型・連動型

少し話は変わりますが、今日この会場にくる途中で思いついた言葉があります。「旧来型款項目予算」

「単独型事業別予算」「連動型事業別予算」という、私が今日初めてつかう造語です。以下、「Ⅰ 旧来型」「Ⅱ 単独型」「Ⅲ 連動型」と短縮して説明します。

Ⅰの旧来型は、説明欄で事業別の組み換えをおこなっていない予算で、なかには事業名をほとんど記載していないものがあります。もうしわけ程度に少しだけ書いているものもありますが、基本的には実施する事業名などが不透明な従来タイプの予算です。

Ⅱの単独型は、説明欄で節の歳出を事業別に組み替えて示してはいますが、国分寺市のように一望性のあるかたちで事業評価や決算、次年度予算に連動したしくみになっていない予算のタイプです。今日私の前にお話しされた西科純さんの芽室町、松山哲男さんの登別市はこのタイプの事業別予算になっているのではないかと。

Ⅲの連動型は、すでにみたような国分寺市のような現段階でもっとも進化した予算のタイプです。予算を事業別化し、これが事業評価や決算に連動しています。

きわめてアバウトなタイプ分けですが、今日ご出席の議員のみなさんの自治体はどのタイプに属するか、ぜひチェックしてみてください。旧来型から単独型へ、さらに単独型から連動型への進化が期待されます。単独型事業別予算は旧来型から連動型に移行するための前提条件として重要な意味をもっています。

(2) 札幌市の予算関係書類をみて

私も自分の住む札幌市についてチェックしてみました。市の予算規模は一般会計と特別会計を合わせて約一兆七〇〇億円です。議会は予算を議決し、決算を認定しますから、その審議のとき議会にどんな資料が配られるのか、とくに事業の具体的な説明に着目して、市長が議会・議員に提出した予算決算関係書類を調べてみました。議会図書室や資料センターに何度も足を運び、約一カ月がかかりました。以下は調べた資料の一覧です。資料は二〇一八年度版ですが、②は二〇一八年度版が入手できなかったので二〇一九年度版です。カッコ内の日付は議会への提出日です。

〈予算関係〉

- ① 二〇一八年度予算要求の概要(二〇一七年十一月三〇日)
- ② 二〇一九年度予算の概要(二〇一八年一月二三日)
- ③ 二〇一八年度局別施策の概要(二〇一八年二月一三日)
- ④ 二〇一八年度各会計予算(二〇一八年二月一三日)
- ⑤ 二〇一八年度各会計予算説明書 一般会計・特別会計(二〇一八年二月一三日)
- ⑥ 二〇一八年度決算局別施策の概要(二〇一八年二月一三日)

一九年九月一〇日)

⑦ 二〇一八年度各会計決算説明書(一般会計・特別会計)(二〇一九年九月一〇日)

⑧ 二〇一八年度歳入歳出決算事項別明細書(二〇一九年九月一〇日)

たくさん書類がありますので、それぞれの書類の内容をここで細かく説明しませんが、全体をとおして次のことがいえるでしょう。

⑤は予算の説明書です。説明欄には事業名と金額を記載しています。けれども、市が実施するすべての事業ではなく、また節の歳出区分を事業ごとに組み替えています。その意味では、札幌市の予算は、先ほどの旧来型款項目予算のタイプということになります。

②は予算書と同時に議会に提出しているのですが、「資料」として分野別の「主な事業」(事業数三〇)と局別の「主要事業」(一般会計・特別会計あわせて事業数約五四〇)の一覧表を掲載、後者の各事業には四〇字前後の内容説明がついています。新年度の予算にんして事業内容が具体的にわかるのは三〇の主要事業だけでした。

⑥は決算の時期に作成される前年度の事業の成果表です。事業名は書かれていますが、事業内容を詳しく知ることはできません。表4に一部を抜粋して掲げておきましたので、先にみた国分寺市の事務報告書と比較してみてください。大きな違いがあります。

ただ行政は、議会に提出していませんが、毎年、

単位:円

表4 札幌市 平成30年度決算 局別施策の概要(抜粋)

<保健福祉局> 部・事業名	決算額	予算規模	不用額	執行率
災害医療対策費	5,698,235			
災害医療体制整備費	5,698,235	医療救護活動に係る行動計画等の策定、研修の実施等による体制の整備		
保健所等運営管理費	428,671,189			
保健所等運営管理費	428,671,189			
感染症予防費	4,294,414,898			
感染症予防費	4,059,583,691	予防接種、感染症発生动向調査等		
エイズ等予防対策費	14,749,463	予防啓発、匿名無料検査及びエイズ検査センターの運営		
感染症指定医療機関運営費	16,547,338	第一種・第二種感染症指定医療機関の運営管理		
肺炎球菌感染症予防接種費	203,534,406	高齢者用肺炎球菌ワクチンの定期接種対象者に対する個別通知及び予防接種の実施		
結核予防費	211,362,502			
結核予防費	187,506,236	BCG接種、結核健診等		
結核予防扶助費	23,856,266	結核患者の転入入院及び適正医療		
母子保健対策費	2,444,461,331			
母子保健対策費	1,285,156,758	妊婦及び乳幼児の健康診査等		
母子保健事業推進費	45,936,652	母子保健情報システムの運営及び管理		
5歳児健康相談費	9,322,784	5歳児の発育・発達の確認や発達障がい等の把握のための健診・発達相談の実施		
母子保健対策扶助費	732,368,734	小児慢性特定疾病医療費、養育医療費等		
児童虐待予防対策費	1,386,829	児童虐待の発生予防及び育児不安の軽減を目的とした、保健と医療等の連携による育児支援等		
小児医療給付対策費	7,480,402	小児慢性特定疾病審査会関係費等		
思春期から青年期を対象とした性の知識の普及啓発費	1,214,443	生命誕生等に関する健康教育(対象小・中・高校生)並びに人工妊娠中絶率及び性感染症罹患率低下のための相談・啓発活動の実施		
不妊治療等支援費	338,017,833	特定不妊治療(体外受精及び顕微授精)、男性不妊治療、第2子以降の特定不妊治療及び不育症検査・治療に係る費用の助成並びに不妊専門相談事業の実施		
妊娠・出産包括支援費	23,576,896	妊娠期からの切れ目のない支援体制の充実を図るための初妊婦訪問事業、産後ケア事業等の実施及び初めて子どもを持った新米パパママ等を対象とした育児に関する講座の実施		

行政評価の一環として、六三〇事業(二〇一七年度実施事業数)について具体的内容を記した事業評価書を作成しています。表5に一部抜粋を掲げておきました。これはとてもよい資料です。けれども、札幌市の公式ホームページでみることもできますが、印刷物として議会に配布していません。

また、公表時期が二月か三月で次年度の予算書の提出とほぼ同じ時期なので、議会はこれを決算の審議に役立てることができないのももちろんですが、予算の審議にあたって活用する時間のゆとりがありません。せっかくの資料なのにもったいない気がします。

表5 札幌市 平成30年度 行政評価事業評価調査(抜粋)

◎基本情報

年度	2017	会計コード	10	一般会計	事業コード	36351
事業名	消費者被害防止ネットワーク事業費					
評価担当課	所属名	市民文化局市民生活部消費生活課	担当者名	伊藤 肇	電話番号	011-211-2245
施策名	1-1市民の孤立を防ぐ支え合いの環境づくり					
799ネットワーク	副	対象外	対象	対象外	対象外	対象外

事業の性質	<input type="radio"/> 経営経費 ● 臨時経費 <input type="radio"/> 内部管理 <input type="radio"/> 法定経費 <input type="radio"/> 指定管理費
実施形態	<input type="radio"/> 高専 ● 一部委託 <input type="radio"/> 全部委託 <input type="radio"/> 補助・助成 <input type="radio"/> その他
取組内容(何を)	高齢者・障がい者との消費者被害防止ネットワーク体制を構築・拡充する。①各区内に消費生活推進員を配置。必要に応じて訪問調査を実施したり、地域で高齢者・障がい者対象のミニ講座を行う。②消費者被害防止活動に協力してくれる市民、企業等を消費生活サポーターとして登録。③消費者センターに専門推進員を配置し、ミニ講座や研修の企画運営、サポーターの登録、活動支援、関係機関・団体との連絡調整等を行う。
目的(何を)	市民一人一人が消費者トラブルに対する高齢者や障がい者、見守りの担い手として関わることで、地域全体で消費者問題の解決に向けて取り組んでもらうため
内容(何を)	高齢者や障がい者の消費者トラブルの未然防止、早期発見・救済のため、関係機関や地域が連携して対応する体制を構築・拡充する

実施結果	関係機関から受け付けられた相談件数:57件 ミニ講座:61回、地域活動(団体向け)講座:8回、関係機関との会議・勉強会:13回 研修(消費生活推進員の知識向上、スキルアップ):10回 サポーター養成講座:4回、その他啓発活動:80回 企業・団体サポーター登録:1件(計44件)、個人サポーター登録:48人
事業内容(何を)	通期包括支援センター等が主催する地域での理念講座・出席し、意見交換や事例研究等を行うことにて、連携強化に努めている。また、個人、企業・団体サポーター登録により、見守り活動の向上に努めている。
実施結果	高齢者・障がい者
関連法令・条例・要綱等	札幌市消費生活条例
他都市の状況	東京都新宿区:悪質商法被害防止ネットワーク 東京都世田谷区:消費者ほっと協力員 神戸市:悪質商法退散ゼロリ地区 府中市:高齢者見守りネットワーク 他、各政令指定都市でも類似のネットワーク事業や高齢・障がい者を対象とした事業を実施して

事業費の内訳	28年度決算				29年度予算				30年度決算			
	事業費	うち特定財源	人工	人件費	事業費	うち特定財源	人工	人件費	事業費	うち特定財源	人工	人件費
消費者被害防止ネットワーク事業委託費:8,694千円					7,733	0	0.8	5,680	10,000	0	0.8	5,680
消費生活推進員の傷害保険料:28千円					7,733	0	0.8	5,680	10,000	0	0.8	5,680
その他:3千円					0	0	0.8	5,680	0	0	0.8	5,680
計(事業費+人件費)					13,413	0	1.6	16,660	20,000	0	1.6	16,660

◎検証(振り返り)

活動指標1	指標名	啓発講座等の実施回数	28年度実績	29年度予定	30年度実績	30年度予定
	61	120	61	120	61	120
活動指標2	指標名	29年度実績	29年度予定	30年度実績	30年度予定	
	29年度実績	29年度予定	29年度実績	30年度予定		
成果指標1	指標名	啓発講座等の参加人数	29年度実績	29年度目標	30年度実績	30年度目標
	1658	3347	1454	1658	3347	1454
成果指標2	指標名	28年度実績	29年度目標	29年度実績	30年度目標	
	28年度実績	29年度目標	29年度実績	30年度目標		

項目	判定	理由
事業の成果(自己定めた目標達成状況)	A	ミニ講座の実施回数及び参加人数が目標値を達成できなかったが、福祉関係機関から高齢者や障がい者の消費者被害防止ネットワーク上思わぬ潜在的な消費者被害の発見や、消費生活サポーター制度において、企業・団体サポーターが1団体、個人サポーターが48人を登録できたことで、地域での消費者被害の防止につながっている。
事業規模(事業単位のAは適切か)	A	消費生活推進員や見守りの担い手は、高齢者及び障がい者にとって身近に存在し、配属している必要があることから、多くの市民や関係機関に事業・取組に参加してもらい見守りのネットワークをより多くのつながりにより、構築していき手法は効果があると考えられる。
事業者の実施手法(事業の効率性、実施主体は適切か)	A	関係機関から受け付けられた相談に対する助言や消費生活推進員の実態調査により、高齢者及び障がい者の消費者トラブルの解決につながっている。また、ミニ講座を開催したことからある団体から再び依頼の受付も多いため、満足度は高いと考えられる。
対象者の満足度(対象者は適切か)	A	市民参加の実態

今後の改善点	<input type="checkbox"/> 企画 <input type="checkbox"/> 実施 <input type="checkbox"/> 評価 <input type="checkbox"/> 対象外 <input type="checkbox"/> 市民参加促進への対応 <input type="checkbox"/> 回答 <input type="checkbox"/> 反映
前回の課題	見守り活動の強化を目指し、個人サポーター登録者向けの「見直し」プログラムを推進し、市内の地域団体への講師派遣研修の回数が増加した。
今回の評価	● A ○ B ○ C ○ 評価者略対象事業
評価理由	講座実施回数・参加人数が増加したが、関係機関等からの情報提供により潜在化しやすいため、従来の型枠の活用が、公共施設等での定期開催を推進する。また、ミニ講座を開催し、高齢者の消費生活サポーターについて見守り強化につながった。
事業内容	● 改善 ○ 現状維持 ○ 休止・廃止
改善内容	消費者問題に関心のある企業・団体、個人を消費生活サポーターとして登録することで、見守りネットワークの拡充や幅広い分野からの見守り活動を推進する。また、ミニ講座の実施回数増加のため、従来の型枠の活用が、公共施設等での定期開催を推進する。
予算	● 拡充 ○ 現状維持 ○ 縮小 ○ その他
効果額	見直し効果額 0千円

事業内容	消費者被害防止ネットワーク事業委託費:8,694千円 消費生活推進員の傷害保険料:28千円 その他:3千円
効果額	0千円

公表時期が二、三月になる理由はわかりませんが、とても内容の濃い事業評価書なので、情報内容に多少の変化が出るにしても、国分寺市の事務報告書の場合のように、議会の決算認定に間に合わせるために、これを八月に施策の成果表として議会に提出することは技術的に可能ではないでしょうか。表4と表5を比較してみればわかるように、事業の評価情報としての質は大きな開きがあります。

もうひとつ気づいた点をあげます。

先ほどみたように②の予算の時点で事業内容がわかるのは三〇事業のみですが、これをふくめてこの新年度予算で実行する新規事業・レベルアップ事業、また、市の総合計画である「アクションプラン」にもとづいて実施する新規事業あるいはレベルアップ事業がわかるようにマークしていません。数えると、市がおこなう約五四〇事業のうち新規事業は三〇、レベルアップ事業は四八あり、またこれらの数と重複しますが、計画関係新規事業は三〇、計画レベルアップ事業数四一でした。

そうすると二〇一九年度の新規事業はすべてアクションプラン事業ということになります。市の総合計画（まちづくり戦略ビジョン）は、「ビジョン編」「戦略編」「アクションプラン」の三層計画ないしは三部構成で、アクションプランには事業の項目と概要をあげています。これをみれば市行政は計画と予算の連動を強く意識していることが読みとれますし、私もこのように計画と関連さ

せた予算情報は評価したいと思います。ただし、計画事業と予算事業をつきあわせるのは容易でなく、途中で断念してしまいました。

4 連動型への進化のために

(1) 組み替えは難しくない

以上お話ししたことを今後の展望として総括的にまとめをすれば、札幌市はたしかに予算のタイプは旧来型款項目予算ですが、工夫次第で連動型事業別予算に移行できる可能性が大にあると思います。

まず、これは札幌市にかぎりませんが、款は項の金額を、項は目の金額を、目は個別事業の金額を、また節の歳出区分と各金額も個別事業の金額を足し算したものです。つまり予算案をつくるベースに個別事業があつて、その個別事業ごとの歳出区分や財源区分および金額はすでにデータベースとして存在するわけだから、これを予算書の説明欄に書き移せばいいだけで、事業別予算に組み替えるために新たにしなければならない面倒な作業は必要ないのです。

また、札幌市の予算書には、項単位の職員費を計上し、目単位で職員数を記載しています。これも、今後、予算を事業別化する際、事業ごとに記載してほしい。職員人件費は事業のコストを考える際の重要な要素で、これを示すことによって事

業自体の選択、事業の継続・修正・廃止の判断、あるいは事業手法の選択などをめぐって、議会での政策議論の幅がひろがります。先に紹介した小口さんの本では、事業の原価計算という観点から職員の人件費についても計算方法を提起しています。

こうみてくると、すでに行政内部に存在する個別事業にかんするデータを用いて、予算の説明欄において、事業名、歳出区分にとどまらず、財源内訳（一般財源・特定財源）、職員数・職員費をくわえた事業別予算をつくることができます。さらに札幌市の場合は先ほど述べたような個別事業と総合計画との関係もすでにチェックしているの

で、これをくわえれば事業別予算としての熟度はいつそう高くなるでしょう。

いま札幌市の場合を例にとつて、予算書の説明欄に事業ごとに記載してほしい項目をあげましたが、ここがしっかりとできれば、この個別事業を番号化して決算書や事業評価書の作成に系統的に連動させていくことが可能になります。総合計画についても実施事業を明記してこれに番号を付して管理できるようにすれば、予算における事業番号につなげていくことができます。

自治基本条例とそれにもとづく総合計画条例によって、実施計画を議決事項にしたうえで「総合計画に記載のない事業は予算化しない」という原則を立てている自治体があります。そうした自治体ならいつそう計画と予算の連動は容易になり

ます。札幌市のアクションプランは「行政計画」ですが、議会が議決する「自治体計画」に格上げすれば、より実効性の高い連動型事業別予算が構築できるのではないのでしょうか。

ここまで到達すれば、はじめに松下説をご紹介したように、連動型事業別予算は有用性の高い「科学化された政策情報」といえるものになるでしょう。

ちなみに、道内では白老町が総合計画とも連動させた連動型事業別予算のしくみをつくっていますが、本日は私の準備不足のためお話しすることができませんでした。そう遠くない時期に白老町にうかがってあらためて学習し、その成果を本日の続編としてなんらかのかたちでみなさんに報告したいと思っています。

(2) 議会基本条例の実践として

最初にたてた本日のテーマは「何をみれば政策がわかるか」といことで、それにたいする私の答えは連動型事業別予算をつくることという事です。政策がわかるかどうかは、とくに予算・決算に際しての事業説明資料の出来ばえ如何にかかっています。重要な項目はできるだけ盛り込むようにしたいものです。

そうしなければ政策、事業は市民にはみえないだけでなく、政策を一生懸命考えようとしている議員も大変苦労しています。行政はたかさんの政

策資料をつくりますが、系統だっていないために調べるのに時間と労力を要し、結局は行政の担当者に説明を求めざるをえないというのが実情でしょう。口頭説明はあつてよいのですが、系統的に整理された政策情報があらかじめ公開されていれば、その場でのやり取りは簡略化され、かつ効果的になるでしょう。それによって職員のみなさんの情報業務は全体として相当に省力化、正確化されると思います。

塾度の高い事業説明資料の作成は、それぞれの自治体で工夫するしかないのですが、そのための参考資料の一つとして北海道福島町の事例を紹介しましょう。

福島町は自治基本条例の重要な関連条例として総合計画条例（総合計画の策定と運用に関する条例）を制定し、総合計画にもとづく予算の原則（総合計画の外で事業はおこなわない、計画にない新たな事業をおこなう場合は、計画に組み込んだうえで予算化し事業をおこなう）をたてて事業をおこなっています。総合計画はもちろん議会が議決します。

その個々の事業を管理するのが表6に掲げた「政策等調書・総合計画事業進行管理表」です。おおむね一〇〇万円以上の事業を対象にさまざまな項目をたててくわしく事業説明しています。総合計画事業を新規事業として予算化するときこの個票を作成して議会に示し、その後もこの個票で事業の進行を管理します。そして町の基本的な政策情

報として蓄積していきます。

福島町の予算は節の歳出区分を事業別に組み替えた事業別予算になっていて、その説明資料として個票をつくりますが、計画・予算・評価・決算を同一の事業番号で統一的に管理するまでには至っていません。けれども、かぎりなく連動型事業別予算に近い予算のタイプといつてよいでしょう。ちなみに、二〇一九年度でいえば予算上の事業数は約一九〇で、このうち新規事業は九、こうして

これまで作成された個票は約九〇を数えます。そしてこの個票の内容をみれば、議会基本条例の定めた政策情報の作成と深い関係があることがわかります。多くの議会基本条例において議会は予算・決算における政策説明資料の作成を首長に求めています。たとえば栗山町議会基本条例では以下のように定めています。福島町も同様の規定を設けています。ちなみに、札幌市の議会基本条例にはこのような規定はありません。

第六条 町長は、議会に計画、政策、施策、事業等（以下「政策等」という。）を提案するときは、政策等の水準を高めるため、次に掲げる政策等の決定過程を説明するよう努めなければならない。

- ① 政策等の発生源
- ② 検討した他の政策等の内容
- ③ 他の自治体の類似する政策等との比較検討

④ 総合計画における根拠又は位置づけ

表6 福島県 平成30年度 政策等調書・総合計画事業進行管理表(抜粋)

所 属 町民課 整理番号 5-01-59-004

事業計画名	冬の生活支援事業	総合計画発達の有無	有
分野	保健・医療・福祉の分野	地域法合等	福島町高齢者等の冬の生活支援事業実施要綱
まちづくり項目	地域福祉		
現状の認識	燃料等を始めとする冬期間の増経費により、高齢者等世帯の経済負担が重荷となり、生活費などを圧迫している状況にある。		
政策等の概要(対象、意図)	<p>対象 (誰を・何を)</p> <p>福島町に住所を有する70歳以上の高齢者のみの世帯、障がい者世帯、ひとり親世帯(いすむち町民税控除世帯)生活保護世帯及び社会福祉施設等施設入居世帯、入院等による長期不仕度世帯は除く。</p> <p>意 図 (めざすべき効果)</p> <p>低所得高齢者等、支援を要する世帯に対し、経済的負担の軽減と福祉の向上を図ることを目的に生活支援をしようとするものである。</p>		
意図の実現に向けた課題	<p>該当者等の枚数を正確に把握するため、地区民生委員に現状確認調査を依頼しており、業務負担をかけている状況にある。</p>		
事業主体	町	公社区分	一般会計
実施方法	補助	継続区分	前計画から後計画へ継続
補助/種類	単独	補助名	投資区分
起債区分	有	起債名	福祉対策事業費
			ソフト
			H28 ～ H31

事業立案に向けた検討項目

事業計画	・冬の生活支援事業 予定463世帯×10,000円			
年度	H28年度	H29年度	H30年度	H31年度
計画額	5,038	4,080	3,970	18,400
国庫支出金	0	0	0	0
道支支出金	500	0	0	0
地方債	0	3,900	2,500	17,200
その他	0	0	0	0
起債額	4,538	180	1,470	1,200
特記事項	過経費65%充当			
検討した他の政策等の内容	これまで、灯油購入世帯のみを対象としていたが、灯油以外の燃料や冬の増経費に対象を拡大			
他の自治体の取組状況等の取組の比較検討	近隣3町(お泊町、知内町、木古内町)に助成の内容等を参照。			
待受にわたる政策のコンスト	予算額	平成32年度	平成33年度	平成34年度
事業の実施方法の比較検討		0	0	0
				平成35年度
				0

◎活動指標名と各年度の目標及び実績

活動指標 1 【活動指標名】 補助件数 (単位:件)

説明	冬の生活支援事業の補助件数の設定			
目標設定の考え方	補助件数が多ければ、高齢者等の経済的負担の軽減と福祉の向上を図ることができる。			
目標値 (a)	H28年度	H29年度	H30年度	H31年度
実績値 (b)	485	485	485	485
達成率 (b/a) %	0	296	397	0
	0.00	81.65	81.12	0.00

◎活動指標名と各年度の目標及び実績

活動指標 2 【活動指標名】

説明	冬の生活支援事業			
目標設定の考え方	基準値 (H27年度) H28年度 H29年度 H30年度 H31年度			
目標値 (a)				
実績値 (b)				
達成率 (b/a) %				

◎事業費の計画額と実績額

事業名	冬の生活支援事業				年度	H32-H35
年度	項目	平成28年度	平成29年度	平成30年度	平成31年度	冬期間の増経費助成
	事業内容	補助灯油助成	補助灯油助成	補助灯油助成	補助灯油助成	冬期間の増経費助成
	事業費	3,800	3,800	3,800	3,800	18,400
	当初	0	0	0	0	0
	国庫支出金	0	0	0	0	0
	道支支出金	500	500	500	500	0
	地方債	0	0	0	0	17,200
	その他	0	0	0	0	0
	起債額	3,300	3,300	3,300	3,300	1,200
	一般財源	4,600	4,600	4,600	4,600	判定内容
	事業内容	冬期間の増経費助成	冬期間の増経費助成	冬期間の増経費助成	冬期間の増経費助成	
	事業費	5,800	4,600	4,600	4,600	0.5点/75点
	ローリー	0	0	0	0	更新年月日
	国庫支出金	500	0	0	0	H.30/8/6
	道支支出金	0	4,300	4,300	4,300	
	地方債	0	0	0	0	
	その他	0	300	300	300	
	起債額	5,300	300	300	300	ローリー/変更
	一般財源	4,538	180	1,470	1,200	無

◎実施検証

年度	H28	H29	H30	H31
事業内容	冬期間の増経費助成	冬期間の増経費助成	冬期間の増経費助成	冬期間の増経費助成
事業内容	冬期間の増経費助成	冬期間の増経費助成	冬期間の増経費助成	冬期間の増経費助成
実績	5,038	4,080	3,970	0
国庫支出金	0	0	0	0
道支支出金	500	0	0	0
地方債	0	3,900	2,500	17,200
その他	0	0	0	0
起債額	4,538	180	1,470	1,200
一般財源	4,538	180	1,470	1,200

◎前期 4か年の総括

進捗具合	実施方法等	効果	今後の課題
進捗・効果	冬の生活支援事業の補助件数の設定	冬の生活支援事業の補助件数の設定	冬の生活支援事業の補助件数の設定
今後の課題	経済的支援をすることにより生活の安定向上が図られた。	経済的支援をすることにより生活の安定向上が図られた。	経済的支援をすることにより生活の安定向上が図られた。

⑤ 関係ある法令及び条例等

⑥ 政策等の実施にかかる財源措置

⑦ 将来にわたる政策等のコスト計算

第七条 町長は、予算及び決算を議会に提出し、議会の審議に付すに当たっては、前条の規定に準じて、分かりやすい施策別又は事業別の政策説明資料を作成するよう努めるものとする。

議会は、このように条例で明確に「事業別の政策説明資料の作成」を町長に課しているのですから、いま話した福島町の事業個票はこの規定に則して作成したものといえます。事実、こうしたしくみは議会の発案で議会と行政が協議してつくったものなのです。議会はこの個票と議会が独自に市民参加でえた市民情報をもとに、各常任委員会が政策議論を深め、その結果を議会の改善意見としてまとめて町長に政策提案しています。

私も、政策をわかりやすくし、政策の議論を効果的におこない、そして政策のレベルが上げることとを期待して、「事業別政策調書のフレーム」をつくっています。表7に掲げておきましたので、時間のあるときにお目通しください。この調書の意義をふくめ、議会が政策と正面から向き合う「政策議会」に進化することを願って、『議会が変われば自治体が変わる―神原勝・議会改革論集』公人の友社」というタイトルの拙著をつい先ごろ出版しましたので参考にしていただければ幸いです。

(3) 情報の作成・公開の新段階

政策情報に決定版はありませんから、それぞれの自治体が、先駆的な事業評価書や事業別政策調書を参考に工夫すればよりすぐれたものがつくれます。事業別予算とは観点が異なりますが、二セコ町のように事業を「わかりやすい予算解説書」にまとめて全戸配布する立派な試みもあります。「政策情報なくして政策議論なし」と考えて、役に立つ政策情報の作成・公開を議員のみなさんから、そしてそれを議会の意思にして首長と行政に積極的に提案してください。議員・議会のみならず、市民、首長、職員、みんなのためにです。

自治体が情報公開条例を制定するようになって四〇年近くたちます。私の見方では三段階の変化の道歩んできたように思います。はじめのころは行政に存在するあるがままの情報を市民の請求に応じて公開する「開示」でしたが、これにくわえて次の段階では、市民の政策判断を促進する目的をもった情報の「作成」が重視されるようになりました。そして私が次の段階と目しているのが、

情報作成の請求権を市民に与えることです。私がこのことを提案したのは二〇〇三年に札幌市自治基本条例私案を試みたときですが、この第三段階への道は現在まだ大きな流れにはなっていません。それでも、いくつかの自治体に散見できます。苫前町まちづくり基本条例(自治基本条例)が市民の情報作成請求権を明文化しており、また、

栗山町の総合計画条例(総合計画の策定と運用に関する条例)でも計画策定への市民参加を効果的に促進するため、市民が必要と思う政策情報の作成を行政に提案できるという規定を設けています。このように市民の情報作成請求権が視野に入ってきた時代ですから、まず市民を代表する議会が率先して必要な情報の作成を積極的に提案する意義は非常に大きいと思うのです。議会が政策を議論するためにはレベルの高い政策情報が不可欠です。本日は、その重要な一環として連動型事業別予算という政策情報の話をしましたが、みなさんもご自分の自治体の政策情報を吟味して、あるべき姿を追求していただきたいと思います。

おわりに

自治体の財政は今後ますます厳しくなっていくと思います。返済が不可能な巨額の借金をかかえる国に現在以上の期待はできないし、今後も続く低い経済成長率のもとでは自治体の税収増も見込めません。自治体自身も大きな借金をかかえています。そんな状況のもとで、自治体は少子高齢社会における政策の再編、インフラをふくめた各種施設の老朽化対策などの難題に厳しい対応を迫られています。

しかも将来世代に過重なツケを残すことがないよう、健全な財政運営をしなければなりません。こうした時代だからこそそれぞれの自治体の自治

表7 事業別政策調書のフレーム(新版)

大項目	中項目	作成年月日	年	月	日	
		記載担当課				
1 事業の名称	小項目					
2 事業の担当	(1) 担当部課係					
	(2) 関連部課係および関連事業					
3 計画上の位置	(1) 総合計画における事業の記載	① あり(政策・施策・事業番号) ② なし				
	(2) 総合計画における事業の優先度	① A(高) ② B(中) ③ C(低)				
	(3) 事業を記載したその他の計画など					
4 事業の対象	(1) 対象地域	① 全庁域 ② 特定地域				
	(2) 対象市民	① 市民一般 ② 特定市民・団体				
5 事業の概要	(1) 現状における問題点の認識					
	(2) 当該事業の目的と達成目標					
	(3) 付随して想定する波及効果					
6 事業の性質	(1) 法定受託事務(法律名)					
	(2) 法定自治事務(法律名)					
	(3) 法定外自治事務(委嘱・要綱などの名称)					
7 新旧の区分	(1) 過年度からの継続事業(○年度～○年度)					
	(2) 新規事業	① 単年度事業 ② 後年度への継続事業(○年度～○年度)				
8 決定の過程	(1) 事業の発案・提案者または事業のニーズ(発生源) (市民・団体・企業・議会・議員・民外郡団体・他中申付・他中申取・市庁・外国・民間自治体など)					
	(2) 事業にかかわる長(のニーズ)と関係(その他)					
	(3) 事業の立案過程で検討した代替案(代替案) (市民提案・議会提案をふくむ)					
	(4) 関係者からの意見聴取(市民参加(市民参加))					
	(5) 議会・議員が指摘した問題点(議会議論)					
	(6) 利用した主な統計および政策情報(政策情報)					
	(7) 参考にした他自治体の類似事業(類似事業)					
9 事業の調整	(8) 国の監督・法合・参画基盤(国の基盤)					
	(9) 市民に対する事業の周知方法(事業周知)					
	(10) 地域や関係団体との調整					
9 事業の調整	(11) 関係部課との調整					
	(12) 他市町村・広域連合・一府二県事務組合などの調整					
	(13) 国(省庁)との調整					
(6) その他						

大項目	中項目	小項目
10 財源の構成	(1) 事業費	① 事業費総額 ② 年度別区分(○年度～○年度)
	(2) 事業費の性質	① 単独事業 ② 補助事業(省庁・都道府県)
	(3) 財源の構成	① 一般財源 ② 国庫支出金 ③ 都道府県支出金 ④ 地方債 ⑤ その他(調整基金など)
11 経費の算定	(4) 地方債の内容	① 地方債の種類 ② 充当率と発行額 ③ 償還期間 ④ 元利償還における地方交付税措置 ⑤ 当該地方債が債務全体に及ぼす影響
	(1) 積算の明細	① 積算科目の区分・数量・単価 ② 事業実施に当たりの職員人件費
	(2) 将来のコスト(将来に向けての維持管理、老朽化対策および事業継続等の見直し対策方法)	
	(1) 直 営	
	(2) 補 助	
12 実施の方法	(3) 融 資	
	(4) 委 託	
	(5) その他	
	(1) 執行上の課題 (進捗状況・効果・実施方法・予算規模・課題・改善方法などを総合的に検証)	
	14 評価と改善	(1) 事業の履歴(執行後に生じた事情変化及び問題) (2) 事業の進捗 (3) 目標達成度 (4) 事業の評価 (5) 改善の方向
13 執行上の課題	① 市民による評価	
	② 議会による評価	
	③ 行政による評価	
	④ その他	
	⑤ 事業継続(現状維持・拡充・縮小・組合など)	
① 事業終了		
② 事業休止		
③ 事業終了		
④ 事業休止		
⑤ 新規事業(新たな事業に切り替える)		

(注) この「事業別政策調書のフレーム(新版)」は、1996年に作成した「事業別政策調書のフレーム」をベースにしている。その当時北海道が政策評価のためにこのフレームの趣旨を採用し政策基礎情報として作成・公表した、同名の「事業別政策調書」(現在は別の政策評価情報システムの形式に変更している)、および現行の坂井多喜江市長「総合計画実行計画シート」や北海道庁「政策調査等・総合計画事業推進管理票」、各地の議会基本条例などを参考にし、情報項目を若干追加して整理したものである。(2017年8月 神原 勲)

力が問われます。それぞれの自治体の借金状況はどうなっているのか。償還が終了するまでの毎年度の返済予定額とその財源（交付税措置、自主財源など）を事業別に公表しているか。この借金返済を前提にした健全財政維持の許容範囲のなかでしか政策はやれません。

そうすると、新規事業などはその妥当性を相当深く吟味しなければできないし、継続事業についても厳しい見直しが欠かせません。一増二減、すなわち新しい事業を一つは始める場合は二つの既存事業を整理するくらいの覚悟が必要です。松下先生は、先を読んで、バブル経済崩壊後の一九九〇年代から「スクラップ・スクラップ・スクラップ・アンド・ビルド」を強調していますが、そうした政策緊張が走る事業選択とお金の使い方を含めはますます徹底しなければなりません。

けれども事業をスクラップすることは容易ではありません。「生むは易し止めるは難し」とでもいふべきでしょうか、たとえば病院や学校の統廃合を単年度の予算のなかで提案から実施までもっていくことは無理でしょう。時間が足りなくて市民は心の準備ができず、市民間の意見の対立が政治争点化して、合意形成は容易にできません。

やはり先々に想定される克服課題として、市民参加と議会の議決をふまえた総合計画における後期の展望計画ないしは予測計画にあらかじめ掲げようとして、代替策の検討をふくめて時間をかけて周到に合意形成していくしかありません。政策力

はある意味では予測力ですから、その意味からも総合計画のもつ意義は今後もますます大きくなります。

近年、国の省庁は交付金とセットにした事業計画の策定を自治体に求めるケースが増えています。自治体がこれを受ける場合でも、けつして安易に飛びつくのではなく、あくまでも総合計画に位置をもつ事業の実施手法として活用できるかどうかという判断基準に徹しなければ、総合計画の政策規範としての意義は崩壊し、また、他の国庫補助金とあいまって、一般財源による裏負担の増加によって、三割自治どころか二割、一割自治になつてしまいかねません。

本日の話は事業別予算が中心でしたから、以上のような問題には言及しませんでした。やはり、しっかりと政策情報があればこうした問題についても議論を深めることはできないわけです。連動型事業別予算の考え方は、そうした政策情報のベースになります。

冒頭で予算書がわからない議員という話をしましたが、自治体の政策情報の現状からすれば、「わからない」と堂々といえるのは一期目の議員の特権とお考えになつて、わからなくしている原因や理由をさぐり、そして市民目線にたつて「政策情報改革」を議員間で積極的に議論し、ひいては議会の意思として行政に発信していただきたいと思

います。
私たちは議会技術研究会をつくつて、議員のみ

なさんと一緒に議会の力量の向上をめざして勉強を続けています。そして議会技術の革新あるいは議会改革は、議会の内部で完結するものではなく、行政技術の革新と深く連動していると考えています。本日の事業別予算を中心にした政策情報の話はその典型です。議会がしっかりと仕事をするためには行政も変わらなければならぬし、また、議会がしっかりと仕事をすれば行政も変わるので。ご清聴ありがとうございました。本日の話の内容を組み立てるにあたっては、市民ネットワーク北海道の石川佐和子札幌市議会議員に、各種資料の閲覧・提供をはじめ、政策情報のあり方についても議論する機会を二度、三度と設けていただきました。大変お世話になりました。そのことに感謝して私の話を終わります。

へかんばら まさる

付記 議会技術研究会と（公社）北海道地方自治研究所は共催で、二〇一九年一〇月一二日、北海道自治労会館において新人議員を対象にして「財政に強い議員になろう」をテーマに講座を開きました。五〇名の市町村議員が参加し、渡辺三省研究会共同代表（財政からみた二元代表制とは何か）、辻道雅宣研究所研究員（決算カードで見るまちの財政の姿）、西科純研究会共同代表（自治体財政の仕組み―予算の作り方）、松山哲男研究会顧問（予算・決算と議会のあり方）と私の五人が講師を務めました。本稿はそのときの私の口述に加筆したものです。当初のサブタイトル（事業別予算・決算と事業報告書のすすめ）は置き換えました。