

7 審査結果の意見・講評

世界金融危機からの回復をおおむね順調に続けてきた世界経済は、欧州政府債務危機や米連邦債務の法定上限問題、原油価格の上昇などを背景に、平成22年半ばから回復のペースが鈍化してきた。日本経済についても東日本大震災により寸断されたサプライチェーンが急速に立て直され、復興需要を中心とした政策効果も期待されたが、世界経済の減速や円高の進行は景気の持ち直しを緩やかなものとした。

このように平成23年度は内外ともに景気回復が思うように進まない状況からのスタートとなったが、地方財政対策としては地域主権改革に沿った財源充実のため地方交付税総額が増額されるなど一般財源総額は前年度並み確保された。ただし、地方財政のプライマリーバランスは、形式的には黒字であるが、臨時財政対策債等の財源不足補てん措置を考慮すれば、実質的には引き続き赤字である。

本市における平成23年度予算は、特に地域経済の活性化や新幹線開業効果の活用などに施策の重点を置くとともに、市政運営方針に掲げる重点施策への取組を中心に編成された。一方、その執行にあたっては、一層の経費節減により主要4基金の取り崩しゼロを目標とした健全な財政運営に努めることとされた。

これらの状況を踏まえ、平成23年度の決算審査を終えるに当たり、次のように意見・講評を行う。

(1) 決算主要数値からみた意見・講評

〔一般会計について〕

一般会計の決算収支は、形式収支は約29億2千万円と、前年度に比べて約10億円の増加、また、実質収支は約10億3千万円と、前年度と比べて約6千万円の増加となっている。本年度においては翌年度へ繰り越すべき財源が、前年度の約2倍にあたる約19億円となったため、実質収支は形式収支ほどの伸びはない。主要4基金の取崩しはなく、実質単年度収支も約21億7千万円の黒字となった。決算の規模は、合併後の平成17年度以降、国の経済対策などの影響もあって、増大を続けていたが、本年度は、歳入決算額は前年度比2.9%、歳出決算額は3.8%と、ともに減少に転じている。

歳入では、前年度比で、36億9,121万円減少している。増減の主な内容は、増加したものは、土地売却などによる財産収入が10億2,373万円、地方交付税が9億3,939万円、事業所税(平成22年8月から課税)やたばこ税(22年10月に税率改定)の増収が通年ベースとなったことなどによって市税が9億705万円の増となっており、減少したものは、投資的経費の減によって市債が34億8,957万円、国庫支出金が18億3,389万円の減、中小企業対策の預託金額の減少により諸収入が8億3,415万円の減などとなっている。

歳出では、前年度比で、46億9,711万円減少している。増減の主な内容は、増加したものが、生活保護費などの扶助費20億844万円、積立金12億1,526万円、物件費9億5,213万円の増などで、減少したものは、普通建設事業費84億3,426万円や貸付金9億3,028万円などとなっている。

義務的経費では、人件費は3.0%減少しているものの、扶助費が6.9%、公債費が7.4%増加した結果、前年度比で23億5,797万円(4.1%)増加している。扶助費については、生活保護率が増加を続けており、子ども手当や保育所運営費など子ども関連の費用も増加しているため、今後も財政の圧迫要因となるのは避けられないものと思われる。

投資的経費の減少は、中央学校給食共同調理場など学校関係の整備事業のほか、光ケーブルの敷設を行った情報通信ネットワーク整備事業やJR久留米駅周辺の整備事業が減少したことなどによるものである。

〔特別会計について〕

特別会計においては、前年度をもって老人保健事業特別会計が廃止され、13特別会計となったが、各会計の決算額の合計は、歳入が847億5,614万円、歳出が833億6,405万円で、前年度と比べ、それぞれ15億8,750万円(1.9%)、13億9,698万円(1.7%)の増加となっている。会計別で前年度と比べると、競輪事業特別会計においては車券の売上増などによって、介護保険事業特別会計においてはサービス利用の増加などによって、それぞれ決算規模が大きくなっている。一方、中央卸売市場事業特別会計においては、青果部低温倉庫の整備が完了したことにより歳入歳出額ともに50%を超える減少が見られた。それ以外の会計においては、特に大きな変動は見られない。

一般会計からの繰入額を見ると、介護保険事業特別会計への繰入金は毎年度増加しており、本年度は、30億6,913万円と、前年度より1億1,752万円(4.0%)の増となっている。

〔経常収支比率について〕

次に、これらの収支内容を、自治体財政の弾力性を測る指標である経常収支比率で見ると、その分子である経常的支出(経常経費充当一般財源等)が、公債費や物件費などの増加により8億9,249万円増加したが、分母である経常的収入の総額(経常一般財源等)も、地方交付税などの増加により15億7,274万円増加した結果、90.9%(前年度91.7%)となっている。本市においては、平成19年度の95.9%を境に、20年度以降は改善傾向を示しており、見かけ上は本年度もその流れに沿っているように見える。

しかし、本年度においては、扶助費に充当された一般財源額が国庫支出金の超過交付により過少となっており、経常収支比率の数値の見方には注意が必要である。これは、扶助費に含まれる生活保護費のうち、3/4は国の負担(生活保護費負担金)とされているが、本年度はその負担率を大幅に超過して交付されており、仮に前年度ベースの負担率だったとすると、本来、市の一般財源で負担すべき額が約8億1千万円少なかったことになり、このことが経常収支比率を約1.2ポイント改善させる要因となっているためである。超過交付された国庫支出金は翌年度に返還することとなるため、これを控除すれば、本年度は

0.8ポイントの改善ではなく、実際には0.4ポイント悪化しているということになる。

そのほかでは、経常的一般財源収入は、事業所税をはじめとする市税の増加や地方交付税の増加などが好転要因となっているが、それは地方財政対策として国の加算措置により地方交付税総額が維持されていること、多額の臨時財政対策債の発行が続いていることなどの要因によるもので、国の財政そのものが危機的な状況にある中で、今後もこうした措置が続くのかどうか注意しておく必要がある。さらに、それ以上に注意が必要なのが、分子である経常的支出（経常経費充当一般財源等）が、残念ながら平成20年度以来、これまでの行財政改革等の様々な取組にもかかわらず、毎年増え続けているということである。いずれにしても、経常収支比率が今なお90%を超え、硬直化した状態にある中では、義務的経費だけでなく、物件費や維持補修費、補助費等全ての経費について、どう見直しをすれば財政構造の改善につながるのか、更に検討を深め、より実効性のある取組を行うことが必要と思われる。今後とも、経済情勢や国の地方財政対策の動向を注視しながら財政構造の改善を図り、引き続き健全財政の堅持に努められたい。

〔基金について〕

主要4基金については、本年度も当初予算では取崩しによる基金繰入金が予算化されていたが、決算においては、前年度に引き続き、取崩しはされていない。逆に、財政調整基金へ約20億円など、主要4基金で合計約25億円が積み立てられている。主要4基金以外では、新たに設置された久留米競輪場施設等改善基金への2億9,000万円を含め合計で3億9,310万円を積み立てており、取り崩した15億2,483万円を差し引くと、本年度末の基金全体での残高は、前年度末より13億6,554万円増加して257億3,012万円となった。

財政調整基金については、前年度の9億8,109万円に続き、本年度19億9,003万円の積立てを行い、その残高は46億7,810万円となった。こうした状況は、人件費削減など行財政改革の努力による貢献もあるが、主として国の地方財政対策の効果によるものと考えられるため、国の財政措置縮小の可能性など、情勢の変化も考慮しておく必要がある。

なお、財政調整基金は年度間の財源不均衡を調整するためのものであるが、積立額の適正な規模については、標準財政規模を用いた現在高比率の指標はあるものの、都市の規模や財政構造の違いもあって明確な基準はない。将来の財政の不透明な状況に備えるため、ある程度の積立額を確保しておく必要性は十分に認められるが、現時点における行政需要への対応や行政水準のあり方の議論にも配慮しなければならない。こうしたことから、財政調整基金のあり方について、将来にわたってバランスのとれた行財政運営を行い、安定した行政サービス水準を確保していくためにはどのくらいの積立てが適正なのか、なんらかの基準又は明確な方針に基づく考え方を定めた上で、ある程度の目標を示して積み立てることが肝要と思われるので検討されたい。

(2) 会計・決算事務に関する意見・講評

決算書及び決算附属書類については、おおむね適正に作成されていたが、一部、記載事項の修正を要するものがあった。

本年度においても、使用料の算定誤りや、滞納繰越分の調定漏れ、収入する科目の誤りなどが散見され、毎年のように同様の誤りが繰り返されている状況である。また、一般会計と特別会計とに振り分ける処理を怠ったり、戻入処理すべきところを収入とするなどの財務会計事務上の誤りや、貸付金にかかる債権についての計上誤りなど、担当課では例年行っている事務処理にもかかわらず、担当者の理解不足による誤った処理が行われ、かつ、しかるべきチェックも漏れていると思われるものもみられた。今回多く見られた滞納繰越分の調定漏れであるが、滞納繰越分は、本来納入されるべき年度に納入がなく翌年度に繰り越されたものであり、翌年度以降正しく調定されていなければ、催告することもなく、納入されないままとなる可能性が大きい。たとえ少額であっても、本市にとって収入減となるばかりでなく、正当に納入した者との公平性の面でも問題となるものなのでよくよく注意されたい。

財務関係処理については、これまでの指摘を踏まえ全庁的な研修等も行われ、過去の決算審査等における指摘事項についても再発防止策が講じられてきたことについては評価したいが、結果としてそれが十分に生かされているとは考えにくい現状であることは甚だ残念である。全庁的に行われる事務については一人ひとりの能力向上を図るとともに、課に特有の事務については、担当者が交代しても、確実に引継ぎが行われるような管理職による指導が不可欠である。各部総務においても、部内の各種財務処理についてチェックしていると思うが、基本的な誤りが繰り返されている現状を踏まえ、各担当課、総務それぞれにおいて、効率的に、かつ適正性が確保されるような事務処理の流れやチェック体制となるよう、早急に見直しに取り組まされたい。

(3) その他の意見・講評について

ア 財政推計について

中長期の財政収支の見通しをたてることにより、初めて将来にわたる財政の姿や財政運営上の課題を明らかにすることが可能となる。財政推計は目指す都市像の実現に向けた実施計画に位置付ける事業を推進する上での財源の裏付けとなるからである。以下、財政運営の健全性が確保されているかどうかの観点から、本年度試算された平成24年度から33年度の財政見通しを基礎的データとして見てみることにする。

主要一般財源収入については、根幹となる市税等は経済情勢が不透明であることなどからおおむね横ばいで推移すると見て、平成33年度では23年度見込みより約9億円減の377億円、地方交付税等の33年度見込みは23年度より4億円増の292億円と推計されている。このうち地方交付税等は、これまで発行した臨時財政対策債や合併特例

債の償還額の増加分が基準財政需要額に算入（すなわち地方交付税で措置されるということ）されるため、変動が少ないように見えるが、合併に伴う特例措置である合併算定替による上乗せ分（23年度実績 約35億円。）が、27年度以降、段階的に減少して5年間でゼロになるため、通常分で見ると、23年度の258億円に対し、33年度は214億円となる。

この結果、歳入一般財源総額は平成23年度の764億円に対し、33年度は750億円と若干のマイナスで推計されている。ただし、すでに述べたように交付税等の推計値には、公債費の増加に対応する算入分が含まれていることに留意する必要がある。

次に、歳出のうち義務的経費については、人件費は第7次定員管理計画による職員数の純減を見込み、平成23年度の173億円に対し、33年度は162億円、また、扶助費については現行社会保障制度の継続を前提に一定の伸びを見込み、23年度の97億円に対し、33年度は119億円となっている。公債費については、(仮称)久留米市総合都市プラザに係る借入れを含む合併特例債はその全額を、さらに北部一般廃棄物処理施設に係る借入れ額等も見込んで推計した結果、33年度では23年度より18億円増の144億円となっている。しかしながら、この公債費については、基準財政需要額算入率が高い臨時財政対策債（100%）や合併特例債（70%）の償還額が含まれており、その他の地方債償還額は33年度で56億円と23年度より34億円も少なくなっている。将来の公債費負担が実質的に減少することは好ましいことであるが、これは、従来から財政運営において、財源対策（基準財政需要額への算入）のある有利な地方債の活用に努めてきた結果といえる。このことにより、33年度の公債費144億円は、臨時財政対策債と合併特例債に係る交付税措置分の78億円を除くと実質的には66億円となり、23年度（96億円）より約30億円減少していると見ることができる。この結果、義務的経費の総額では23年度の396億円に対し、33年度は425億円と増加しているが、公債費の交付税措置分を差し引くと33年度は395億円となり、実質的にはむしろ減少している。

なお、歳入一般財源から義務的経費に充当される一般財源を差し引いた政策経費充当可能一般財源は、平成23年度の368億円に対し、33年度は43億円減の325億円となっている。これは、あくまでも現時点における一定の前提条件に基づく将来の財政推計であり、実際とは当然違ってくるとは思われるが、大変厳しい財政見通しであることに変わりはない。ただ、これまで述べてきたように、その内容をそれなりに分析してみると、実質的には義務的経費に充当される一般財源総額は23年度に比べて33年度はマイナスになるものの、それ以上に通常分にかかる交付税が大きく減少することがその最大の要因であることがわかる。

現下の経済情勢は国際経済、日本経済ともに先行きが不透明である。加えて、わが国は年少人口と生産年齢人口が足早に減少する見通しとなっている。こうした財政を取り巻く環境を踏まえて考えれば、中長期の財政見通しの的確さは極めて重要である。財政健全化の視点から財政推計を基に上に述べたような課題を明らかにし、財政運営上の目標を立て、財政計画や予算編成等に適切に生かすことが重要である。

イ 財政運営について

通常、中長期的な財政状況見通しなどを踏まえた上で、予算編成方針を受けて毎年度の当初予算、また必要に応じて補正予算の編成が行われる。すなわち予算とは、その団体が当該年度に実施しようとしている施策の内容を計数的に表わしたものである。したがって、適切な見積りがなされるとともに、年度内の状況の変化はあるとしても、確実な実行が期待されていることはいうまでもない。

平成23年度決算において、予算の執行率は89.8%で、不用額は約167億円となっている。不用額については、効率的な事業運営により事業目的を達成した上での結果としては大きく評価するものであるが、一方で、予算編成時の事業選択や歳出見積りに問題があるか、又は年度中における事業の進行管理が適切に行われていないことなどに原因があるとも考えられる。

予算編成の方式については、それぞれの自治体が様々な工夫を行って取り組んでいるが、本市では現在、基本的には枠配分方式を採用している。この方式は、現場の実情に精通した事業部局を主体とした予算編成方式であり、編成作業の効率化と的確性が期待されている。事業部局にあっては予算編成の基本的理解や技術が要求されるとともに、適切な進行管理と執行状況に対する検証が欠かせない。この点において、例えば補助金に係る事業について、数年間にわたり未執行のものもあり、見直しや効果の検証が必要と思われる事業も散見された。事業部局においては、自らが有する情報を生かした事業の効果検証を行い、主体的に事業の方向性について判断することができるのものである。漫然と従来の事業を続けるのではなく、今求められている行政サービスに資源を集中すべく、事業的的確なスクラップアンドビルドを進められたい。また、財政部門においては、枠配分額自体の適切さは当然であるが、それが正しく機能しているかどうかについての検証や、必要であれば制度を正しく機能させるための現場に対する指導もあわせて行われたい。

ウ 行政改革について

平成23年度は「久留米市行政改革行動計画」期間の2年目であるが、22年度及び23年度の実績を踏まえ、中間目標に照らした達成状況について中間総括が行われている。全ての総括状況が明らかにされているわけではないが、現時点で達成状況が確認されたものでは、財政健全化法に基づく「実質公債費比率」などの4指標や職員数の純減などの項目について、目標が達成されている。また、事務事業の見直し等による財政改善の項目では22年度及び23年度の取組による財政効果として、収入の増加と経費節減効果とを合わせて約10億3千万円の効果が集計されている。これらの成果は不透明な経済環境や社会構造の変化を前に、自立的な行財政運営の必要性に対する意識が職員に浸透していることの現れとみることができる。

しかしながら、最も考えておかなければならないことは、今回の行動計画の基本的な考え方にも示されているとおり、現在、合併算定替により上乗せを受けている地方交付税は、平成27年度から5か年間の経過措置の後、32年度には上乗せ分がゼロとなる

ことが確定しており、社会保障関係経費などの義務的経費の増加が避けられない中で、厳しさを増す財政状況に対応しなければならないことである。

こうした観点からは、行政改革の項目としての妥当性や効果の測定のあり方には検討を要すると思われる内容もある。例えば、市税や保育料等の収納率向上を取組項目として挙げているが、収納率向上対策は各費目によっては制度等の違いも大きく、本来それぞれの所管部局において、当然にその向上に努めるべき性格のものである。また、「遊休地の処分」は一時的に財政運営を楽にする効果はあっても財政構造そのものの改善にはつながらず、さらに下水道事業の取組の成果を繰出金削減につながるものとして効果額に算入しているが、下水道使用料との関係は理論的に整理されているといえるのかといったことなどである。

これまで行政改革の柱であった、行政が担ってきた業務の民間への委託化の動きなども終息に向かっており、今後は、一定のサービス水準を確保した上で、いかに行政コストを削減するかに知恵を絞ることになる。本年度は、スタッフ部門のひとつとして協働推進部が設置され、市民との協働を進める体制の強化が図られたところであり、今後、具体的な取組が展開されていくものと思われるが、必要な取組ではあるとしても、財政構造そのものの改善という面で捉えたときにはどういうことが言えるのか、注意して観察する必要がある。

はじめに述べたように、本市においては、「実質的な財政状況の改善」が重要であり、行政改革の取組についても、財政構造そのものを改善するような施策を盛り込むことの必要性を、あらためて強く指摘しておきたい。

エ 時間外勤務について

長時間の過重労働に関しては、社会環境的にも法令違反にかかる問題やメンタルヘルス不全の問題等が指摘され、その対応が急がれている状況にある。また、「久留米市行政改革行動計画」にも、時間外勤務時間の削減及び平準化の推進が取組項目としてあげられているところである。ここでは平成21年度決算比5%減を目標としているものの、残念ながら、本年度は逆に21年度より増加という結果に終わっている。

時間外勤務の時間数増加の要因については、各種集計が容易ではないこと等を理由に分析を行っていないとのことであるが、掲げた目標を達成できていないにもかかわらず、増加の原因分析を行わないのでは、その目標を本当に達成しようとする気があるのか疑われても仕方ないところである。今後、目標を達成するための取組としては、現在行っているノー残業デー等における全庁的な「呼びかけ」や21年度決算比5%削減といった全庁一律の基準に基づく取組ではなく、各部、各課の実情に応じた削減目標を設定するなど、各業務の分析結果を基にした対策が必要不可欠であると思われる。というのは、元々時間外勤務の多い職場においては、5%削減という目標が形骸化し、目標が目標となっていないという弊害が出てきているように思われるからである。

時間外勤務の発生には複数の要素が関係している場合が多いため、単に「業務量が多い」という類の抽象的な分析ではなく、なぜ業務量が多いのか、本当に必要な業務であ

るのかといった、業務のあり方そのものに踏み込んだ具体的な要因分析を行うなどして、削減に向けた効果的な取組を進められたい。

オ 財産管理について

財産の管理については、これまで再三にわたり指摘してきたことであるが、いまだに報告漏れや台帳整備の誤りが後を絶たない。公有財産については、平成22年度の決算以降にも未登録物件が数件報告され、改めて適正な財産管理について申し入れをしたところである。それを受けて、現在、期間を定めて全庁的な確認作業が行われているところであるが、本年度中に判明した前年度以前の誤りは、土地と建物あわせて65件に上った。また、物品についても、前年度に備品管理システムを導入した際、全庁的な調査を行い、一定の台帳整備がなされたところであったが、こちらも、本年度、新たに以前からの未登録備品の報告がなされている。

土地、建物及び備品のいずれにおいても、取得するまでの手続きは適正に行われている。それにもかかわらず、いったん取得した後の手続きに不備が多いのは、“取得すること”に力点が置かれ、その後の財産の管理・活用という事務に対する認識が薄いからではないかとも思われる。公有財産等は、市民の財産として、適切な管理の上で、効果的に活用されるべきものであるので、再度、基本に帰り、まずは所有する財産の台帳整備を急ぐとともに、管理のあり方について、所管部局においては、各部局と連携した適正な管理体制が構築されるよう、早急に取り組まれたい。

なお、本市では、公会計制度改革への取組として、財務諸表を作成中ということであるが、公会計制度改革が資産・債務を含めた改革であることから、正確な財産台帳の整備は、ここにも深く関係しており、今後の健全な財政運営においても重要な位置を占めるものである。こうした事情も踏まえ、なお一層の意識改革に努められたい。