

連載  
第21回

# 足立区の 包括予算制度

## 権限委譲が行政評価を蘇生させる

名古屋大学大学院法学研究科教授

後 房雄

うしろ・ふさむ 1954年富山県生まれ。京都大学法学部卒業、名古屋大学大学院博士課程単位取得退学。99年から現職。日本行政学会理事、日本NPO学会理事、市民フォーラム21・NPOセンター代表理事。著書に、『政権交代のある民主主義』（憲社）、『行政の新展開』（共著、法律文化社）、『事業委託におけるNPO-行政関係の実態と成熟への課題』（市民フォーラム21・NPOセンター）など。

で、その打開という意味も込めてなされたという点である。

行政評価制度は、「予算、決算に次ぐ膨大な事務負担」を事業課に押しつけたことに加え、事務事業の再構築のツールと位置づけたことがかえって事態を悪化させたという。

「事業課はますます背を向け、見直すべき事業に転落しないよう、評価シートにあらゆる法令規則を並べ立て、数字は粉飾し、客観的であるべき指標も時には都合のいいように加工した。その結果、事務事業の見直しは相変わらず予算査定の中で行われることになり、行政評価はその目的を失いかけていたのである。」（南学編著『実践「自治体ABC」によるコスト削減」ぎょうせい、06年、220ページ）

そのなかで、重大な問題点として、事業のスクラップはスクラップで別扱いで、新規・拡充事業の要求は区全体での優先順位に基づき取捨選択するなど、各部から見ると「スクラップとビルドが繋がっていない」ことが認識され、予算、組織、定数などの裁量権の部への委譲に向けた検討が始まった（鈴木一夫「包括予算制度―足立区の取り組み」、『国際税制研究』第11号、03年、170ページ）。

### 制度の概要と特徴

配分の対象となるのは全ての一般財源で、そこから投資的経費と公債費に充当する財源を除いた82・2%（05年度）が部に配分される（図21-1）。部では、こうして配分された一般財源と部に入る特定財源の合計額を部の歳入総額とし、その範囲で歳出予算を自主的に編成する。なお、投資的経費については、中長期の財政見通しのなかで計画する必要があるので、現在のところ従来どおりの一件査定とし、査定権は財政課に留保されているという。

導入時の財政課長である定野司氏によれば、制度の概要とねらいは次の通りである（南、前掲書、214～217ページ）。

- ①財源の大部分（80%以上）を配分した。小手先の権限委譲では意識改革につながらないばかりか、かえって非効率である。
- ②歳出予算の上限枠を決めたのではなく、財源を配分した。部は常に歳入を意識して仕事をするようになる。
- ③決算時における部の実質収支黒字分については、全額を翌年度以降の予算枠に加算、もしくはそれ以降の財源とするために基金に積み

### 事務事業評価から 包括予算制度へ

足立区においては、「構造改革戦

首長レベルと局・部レベルの二つのレベルの意志決定の区別という考えに基づいた業績予算システムの先進的事例の一つとして、東京都足立区の包括予算制度を紹介したい。

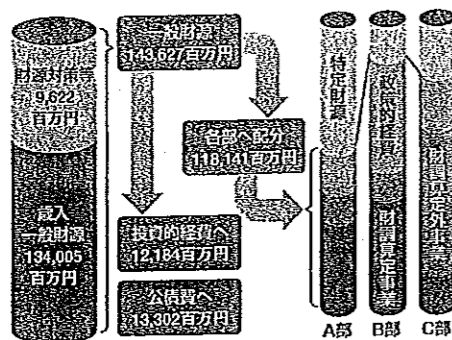
立てるインセンティブ制度を導入した。だからコスト意識が徹底し、部の知恵でスクラップ&ビルドが進む。

④人件費は年齢等によって差が出ないよう標準給与額を設定したうえで、他の経費と同様、配分した財源の中で賄う。部の知恵で民活がさらに進む。

⑤権限委譲は予算編成に留まらず、部内の係の組織編成権、契約権限の一部や執行権にまで及び、予算の流用、執行委任といった手続きも部限りでスピーディーに行えるようにした。

⑥「行政評価」をフィードバック回路とし、顧客である住民の評価、満足度が区政を動かすという仕組みをめざす。

図21-1 足立区の包括予算制度の仕組み  
(2005年度、「実践」自治体ABCによるコスト削減より)



### 活用事例と効果

定野氏によれば、包括予算制度を導入した最大の効果は、「各局にコスト意識が芽生えたこと」だといふ。財政危機問題が従来は財政課にとつての予算編成の困難性という問題であつて、事業担当局にとつては無縁のものだったのに対して、「自治体の財政危機を部局間で共有」できるようになったということである。そのため、従来、定数削減、事業の見直し、統廃合、経費削減などは全て財政課が主導せざるをえなかったのに対し、包括予算制度のもとでは、各部での自主的な取り組みが見られるようになったという。

具体的事例としては、制度導入を主導した定野氏自身も関与した環境清掃部の「粗大ごみ無料持ち込み制度」（集積所まで自ら持ち込めば無料）が典型的である。

それまでは粗大ごみは有料収集で、手数料収入が9000万円に対し、収集車6台と収集職員の人件費で3億円もの経費がかかる赤字事業だったという。「この「粗大ごみ無料持ち込み制度」はスタート直後から区民の人気を集め、休日、土曜日を中心に、今では4割の区民がこの制度を利用するよ

うになった。無料にしたため手数料収入は3600万円の減となったが、収集車は6台から4台に減り、人件費を含め1億円の経費減、ごみ集積所に配置した職員の人件費なども3400万円の経費増を差し引いても3400万円の儲かり勘定（赤字幅縮小）である。収入と支出の両方を差配できる包括予算制度ならではの発想で、区と区民の双方が儲かる仕組みが実現したのである。」（南、前掲書、218ページ）

これ以外にも、地域振興部が学童保育室の増設経費の捻出のために、それまで常勤職員8名で運営していた地域施設を非常勤職員とすることによって、その差額を事業費として使えるようにしたという事例がある。従来は定数管理は企画課の専管事項で、その企画課が突破できなかった難題を、自ら動き、現場の職員や労働組合を説得して解決してしまつたのだという（同右）。

### 行政評価の蘇生につながるか

このように部長の権限が拡充されると、その分、「運営結果に対する説明責任の強化や財政規律の確保」が求められることになる。足立区ではその核となるツールとして、暗礁に乗り上げていた行政評価が位置づ

け直された（鈴木、前掲、172ページ）。

定野氏によれば、包括予算制度の導入によって、部の仕事は「間違はなく執行すること」から「目標をいかに達成するか」へと大きく変化したという。そのなかで、行政評価は予算削減のツールではなく、なり、「部自ら目標を立て、首長、議会、区民に約束し、これを顧客志向、成果志向で実践、改革していく」という本来の目的によりやく軌道修正され、みごとに蘇ったとされる（南、前掲、220ページ）。

いくつか課題も指摘できる。たとえば、区全体としての成果目標を区長主導で設定する仕組み（マニフェストや政策マーケティング）が必要ではないか、区長査定による政策的経費の部への配分方法をさらに説得的なものにする必要があるのではないかと、部で成果目標に照らした事務事業の有効性を評価するためにはロジック・モデルの活用が必要なのではないか、などである。

しかし、包括予算制度が、部を自律的経営体に変換することによって、行政評価の核心的ツールとしての行政評価が活用される条件を生み出す大きな可能性をもっていることは確かである。

\*ご意見等をお待ちしております。カバナンス編集部 (FAX 03-3575-9808、E-mail:jichi@gyosei.co.jp) までお寄せ下さい。