事例No.	1604
公表年度	H29
団体の属性	一般市
団体名	大分県臼杵市

事例区分	公会計

タグ	・（公会計）業務の効率化 ・適切な資産管理 ・情報公開

事例種類	業務の効率化

事例内容・タイトル

地方公会計を活用した財政危機脱出　　財政再建と市民サービス向上のための仕組みの構築

出典

平成２９年度地方自治体セミナー

JFM地方自治体財政セミナー

地方公会計を活用した財政危機脱出

財政再建と市民サービス向上の
ための仕組みの構築

２０１７年７月１０日

関西学院大学大学院教授
（旧臼杵市総務部長）日廻　文明

お話申し上げたいこと

★臼杵市の行政経営に関する取組み（経緯）

- 財政危機脱出・・・市民のお役に立つ市役所づくり
- 財政危機脱出・・・公会計改革への取組み
- サービス検証システムの取組み
- 施策評価の取組み
- 市民意識調査等外部評価の取組み
- 予算編成と公会計・評価情報

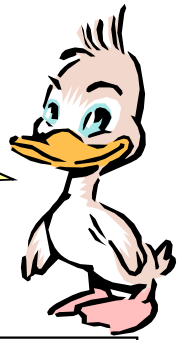
★「行政経営システム」

自治体を臨機応変の組織にするために、すべてのツールを集約、市民にとって効果的な予算を作成する。

市民のお役に立つ市役所づくり

（市民サービス改善の取り組み）

財政悪化自治体からの脱却



平成６年度経常収支比率

大分県58市町村で ワースト1

九州93市で ワースト2

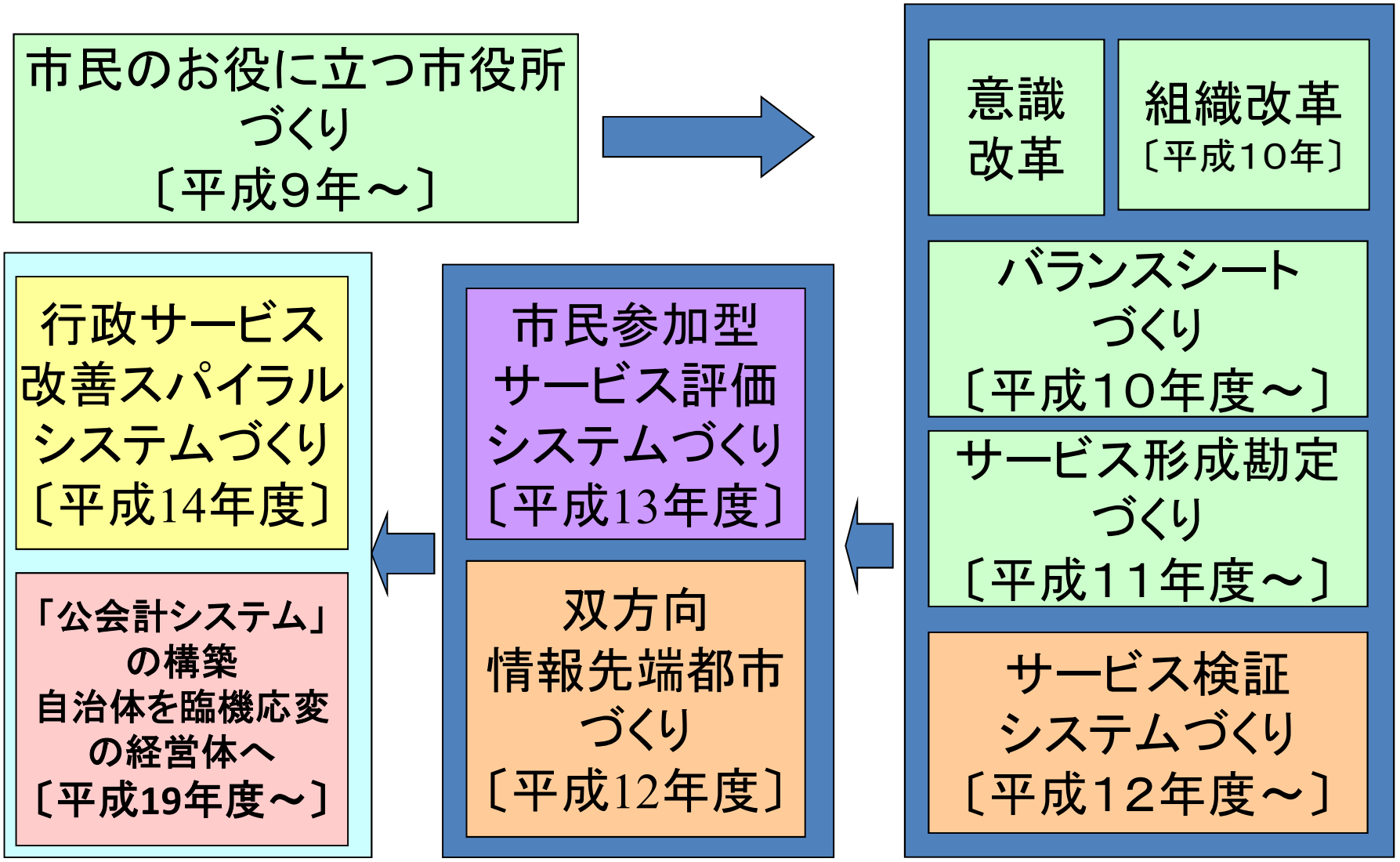
全国663市で ワースト7

平成１２年度経常収支比率

大分県１１市ワースト6

	平成6年度決算	平成１１年度決算	平成１２年度決算
経常収支比率	93.0	90.3	87.8
公債費比率	20.7	19.2	17.6
起債制限比率	15.7	13.9	13.4

行政サービス改善のための臼杵市の取り組み



臼杵市の意識改革

- 時間外の就任式、仕事始め、仕事納め
- 役所の補修は職員が
- 職員自ら発案の「快汗奉仕」
- 課長と新人の「トイレ清掃研修」
- 白いワゴンの市長優先利用乗用車
- 市役所は市民のお役に立つ所
- 市長は市民の特派員、市長は市民の回し者
- 待ち残し（待って残す）で「町おこし」
- 「予算は余産」で財政回復

すべては小さな実践の一歩から

日本一の市役所づくり

すぐに現場に走る

職員全員介護研修
救命研修

挨拶・電話応対改善

みんなでトイレ清掃

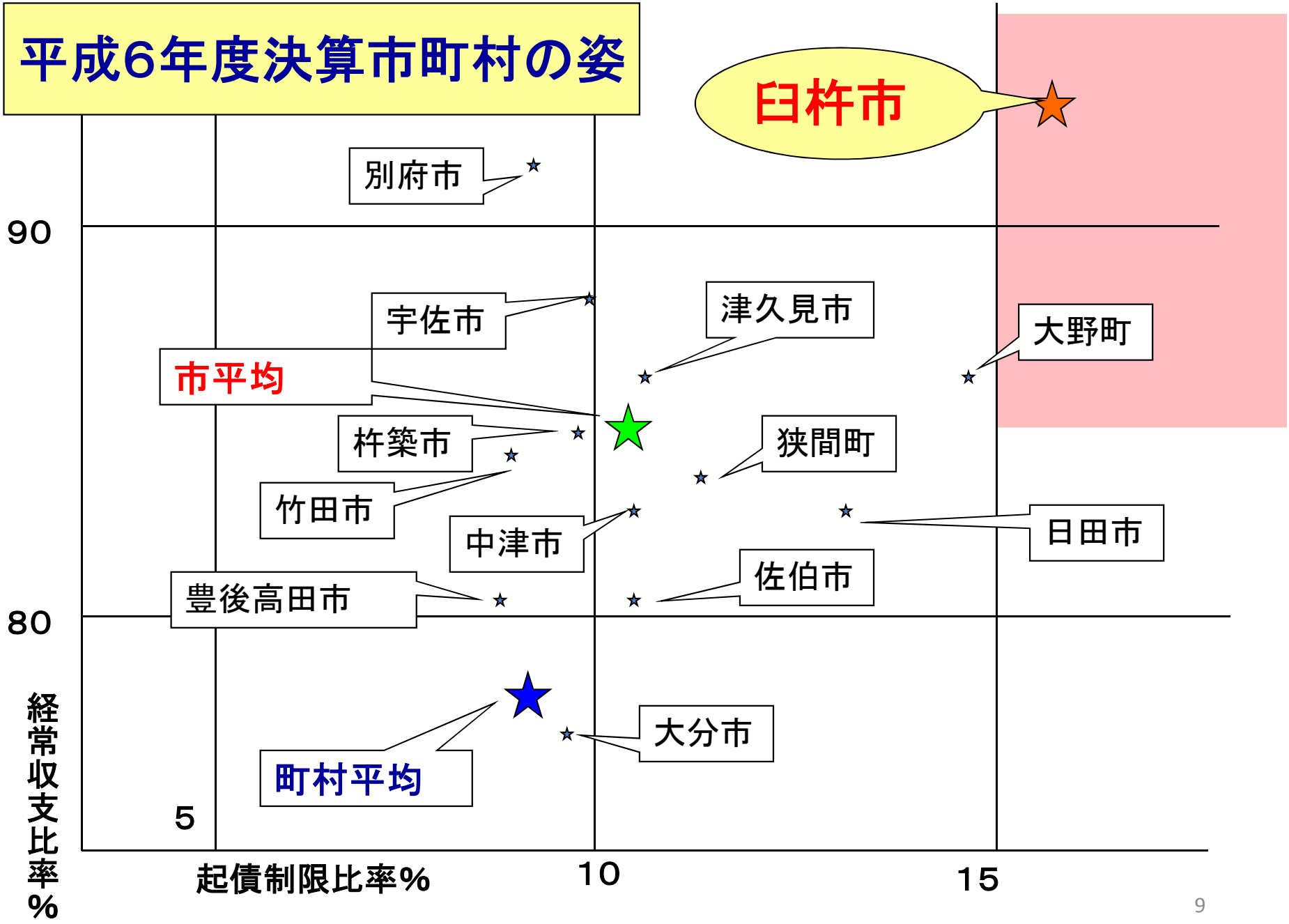




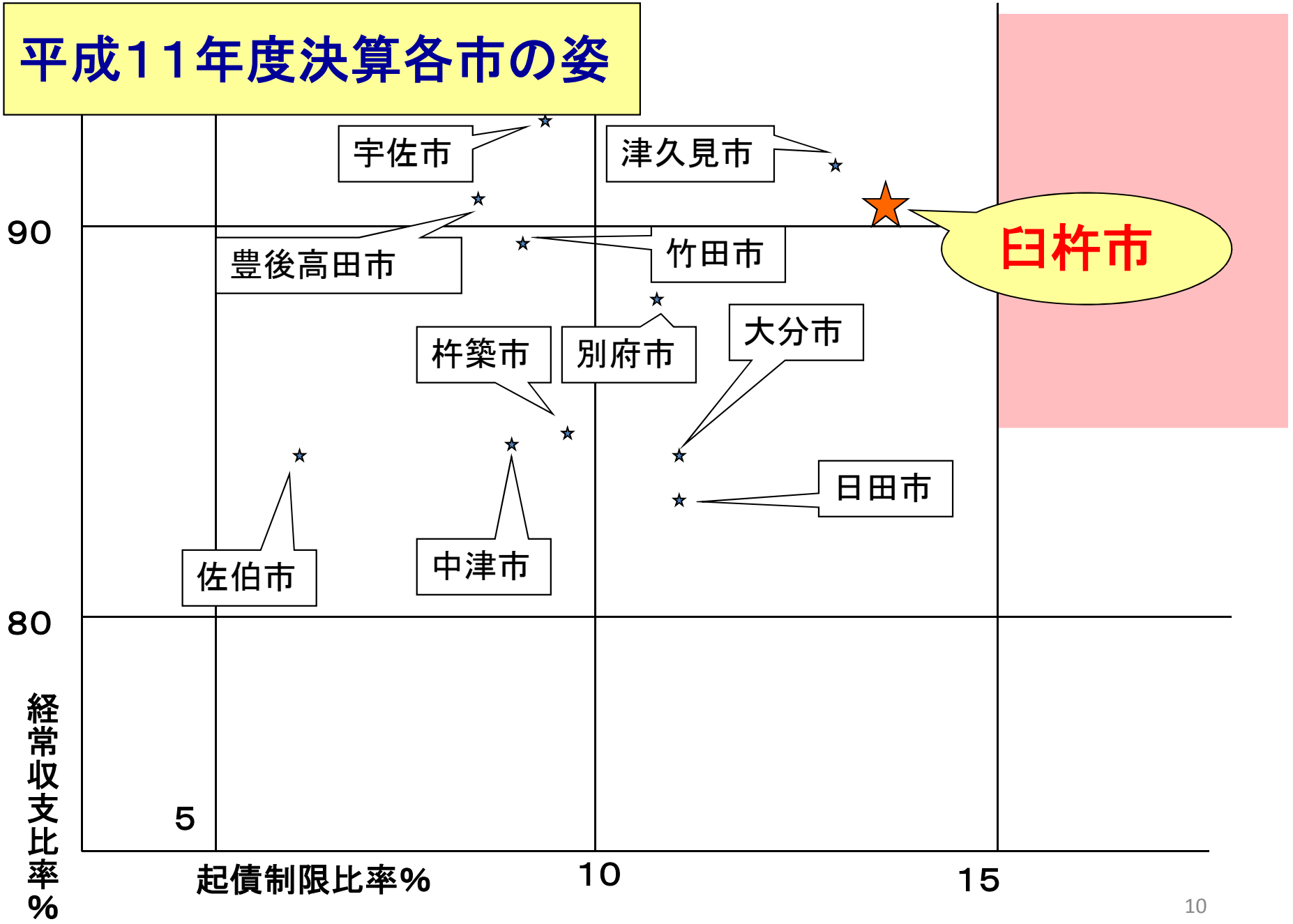
自力で財政危機脱出

公会計改革への取組み

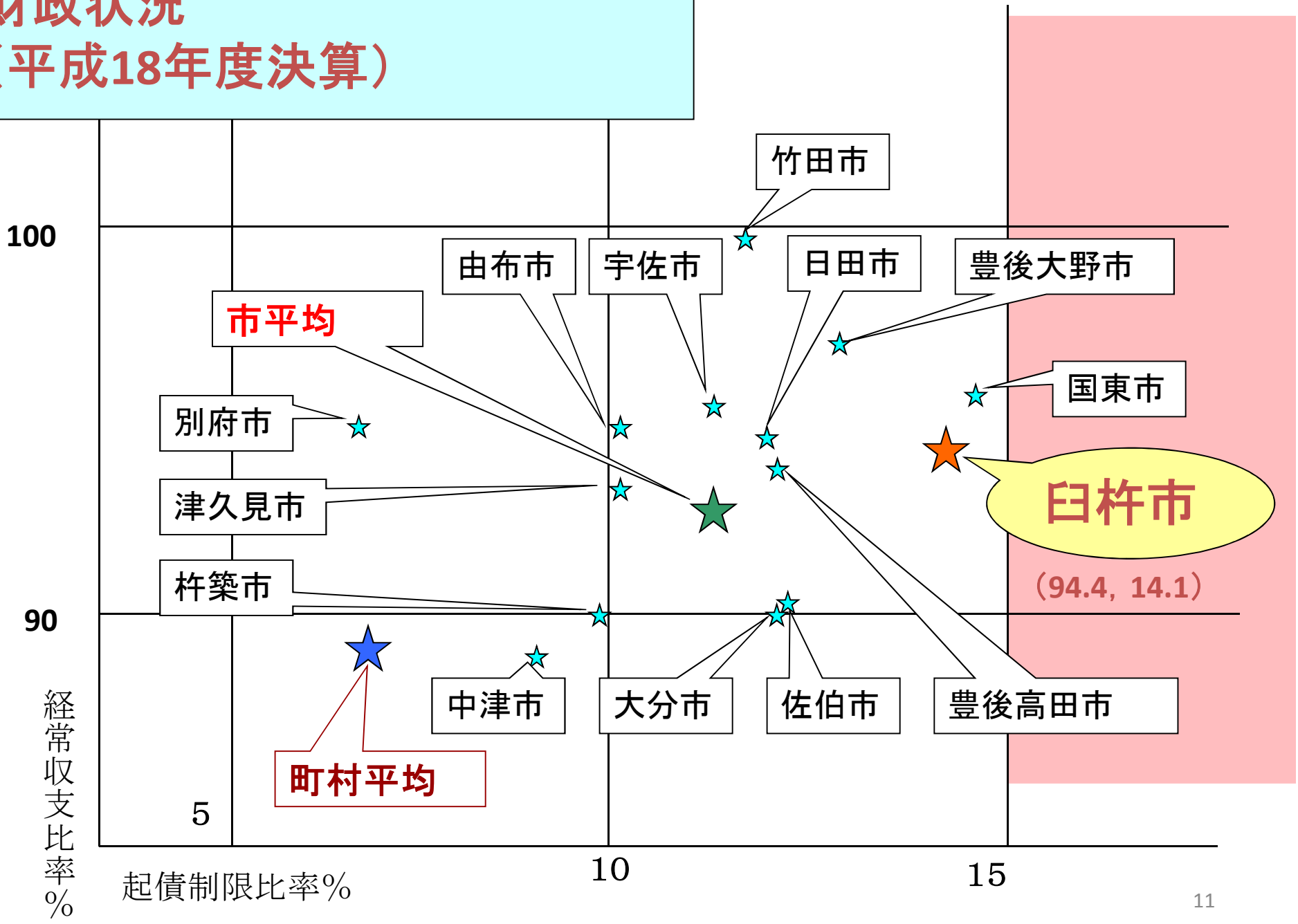
①正確なコスト把握


平成6年度決算市町村の姿
臼杵市
別府市
90
宇佐市
津久見市
大野町
市平均
杵築市
狭間町
竹田市
日田市
中津市
豊後高田市
佐伯市
80
経常収支比率%
町村平均
大分市
5
起債制限比率%
10
15

平成11年度決算各市の姿



財政状況
（平成18年度決算）



現行会計のウィークポイント

- 資産負債の管理体制不十分
- 詳細な債権、債務の把握が出来ない
- 正確なコストの把握が出来ない
- 決算後でないと実態が不明
- 出納理期間があるために決算処理の迅速性がなくなる
- 予算内で余産を生み出す仕掛けが無い（予算消化意識が無くならない）
- 成果を問わず、手続き（プロセス）が問題視される

バランスシートの姿

資産が運用されている姿と調達先の明細表が「バランスシート」
各項目の「残高」を示している。

資産運用の姿	資金の調達明細
［資産の部］	［負債持分の部］
現金･預金　（流動資産） 土地･建物（売却可能、有形、無形）、基金（固定資産） その他資産（繰延資産）	短期返済借金（流動負債） 長期返済借金（固定負債） 退職給与引当金 自己持分（正味財産）
合計	合計

合計金額は等しい

バランスシートから何がわかる

・資産、負債、持分の残高がわかり、それぞれの相関関係も説明できる

・**簿外債務・簿外債権**に注意した財政運営ができる

■**簿外債務**：将来発生する債務に備える

退職給与引当金、減価償却費の問題 → 退職手当基金

■**簿外債権**：将来発生する債権を考慮する

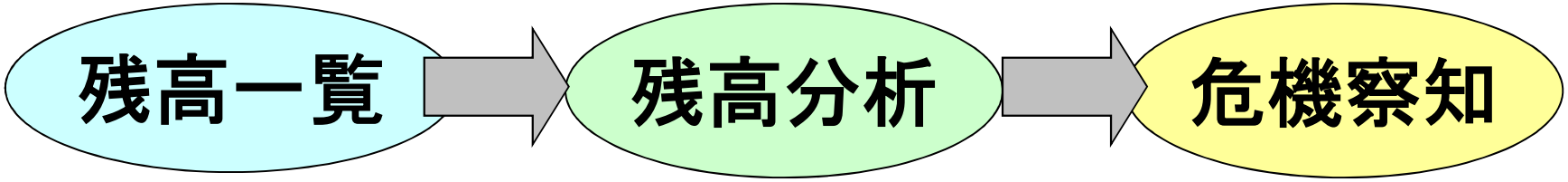
負債に対する交付税補填措置 → 事業採択基準の説明

財政再建における成果

- 最大の成果は「職員が自らの力でバランスシートを作る」ことである。
- 効果的な資産造りと活用は、すべての職場・職員が細心の注意を払って実現する
- 資産がどのように市民サービスを形成しているかを理解することができる
- 資産形成するための財源の吟味、もっと有利な資金はないか、節約の方法は？等を職員全員で考えていく姿勢を共有。
- **財政改革の一貫した姿勢、改善の近道**

バランスシートを利用して分ること

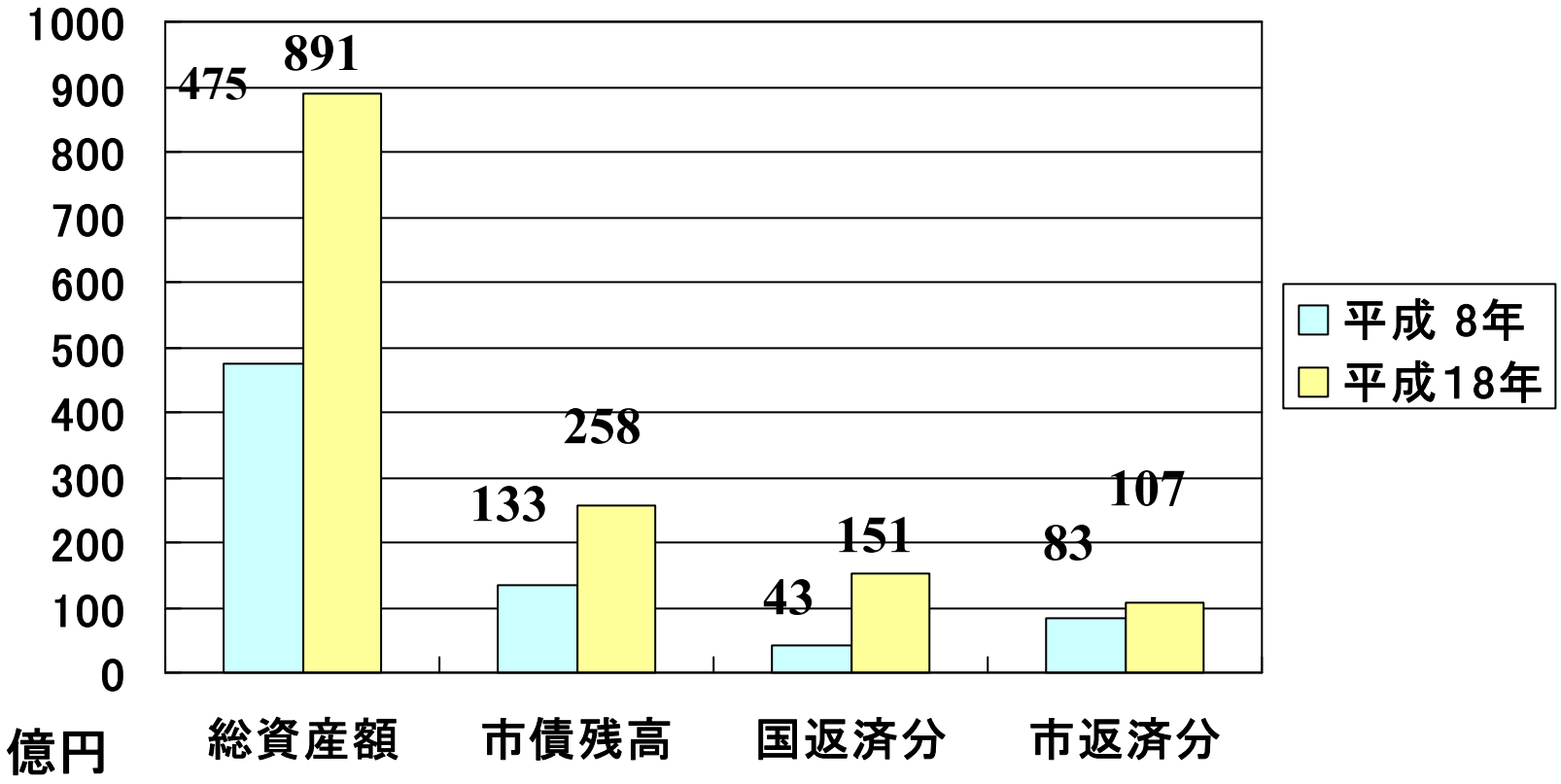
一枚のバランスシートからは



年度毎（複数）のバランスシートからは

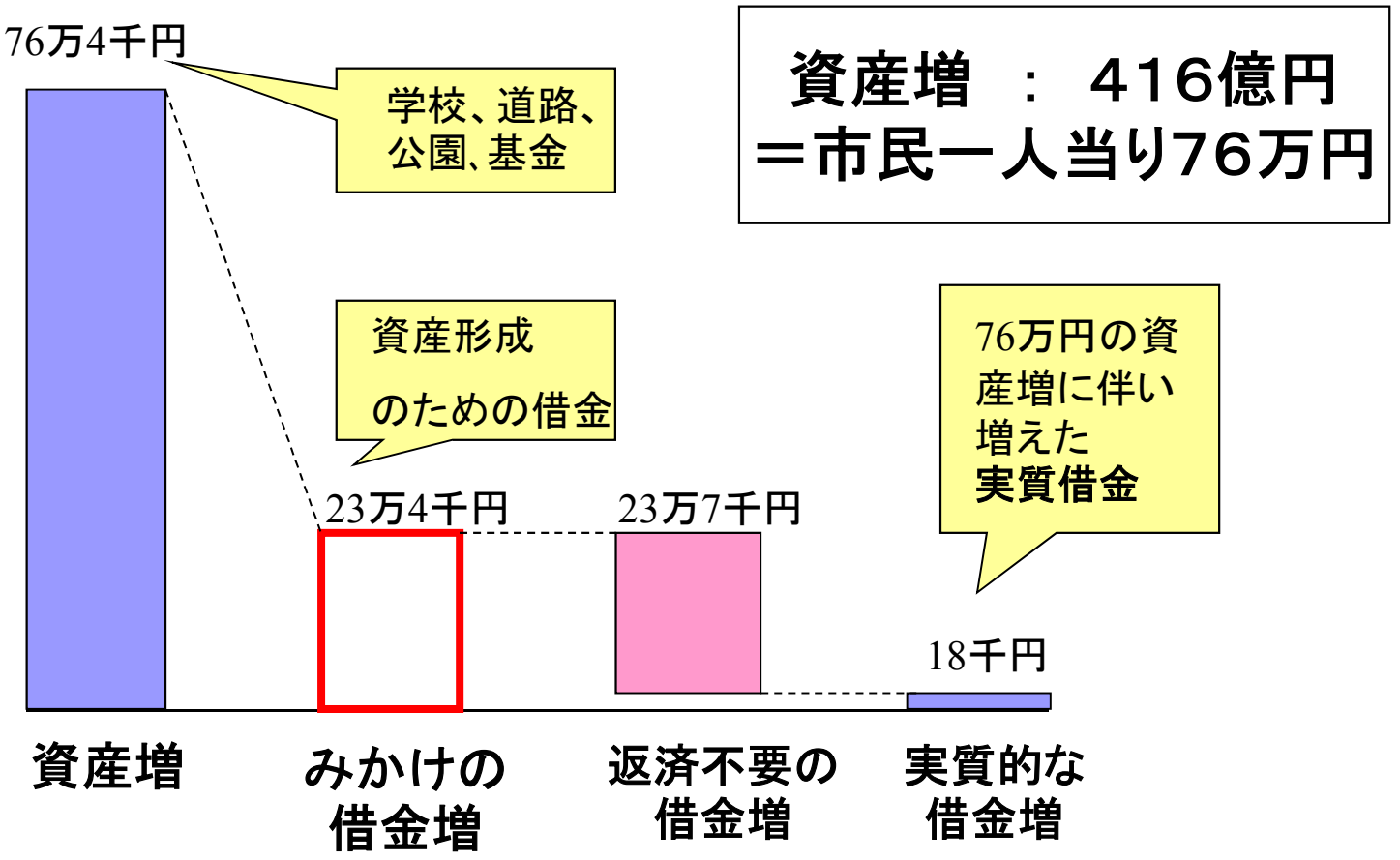


バランスシートで分る
資産と借金の動き(8年度と18年度)

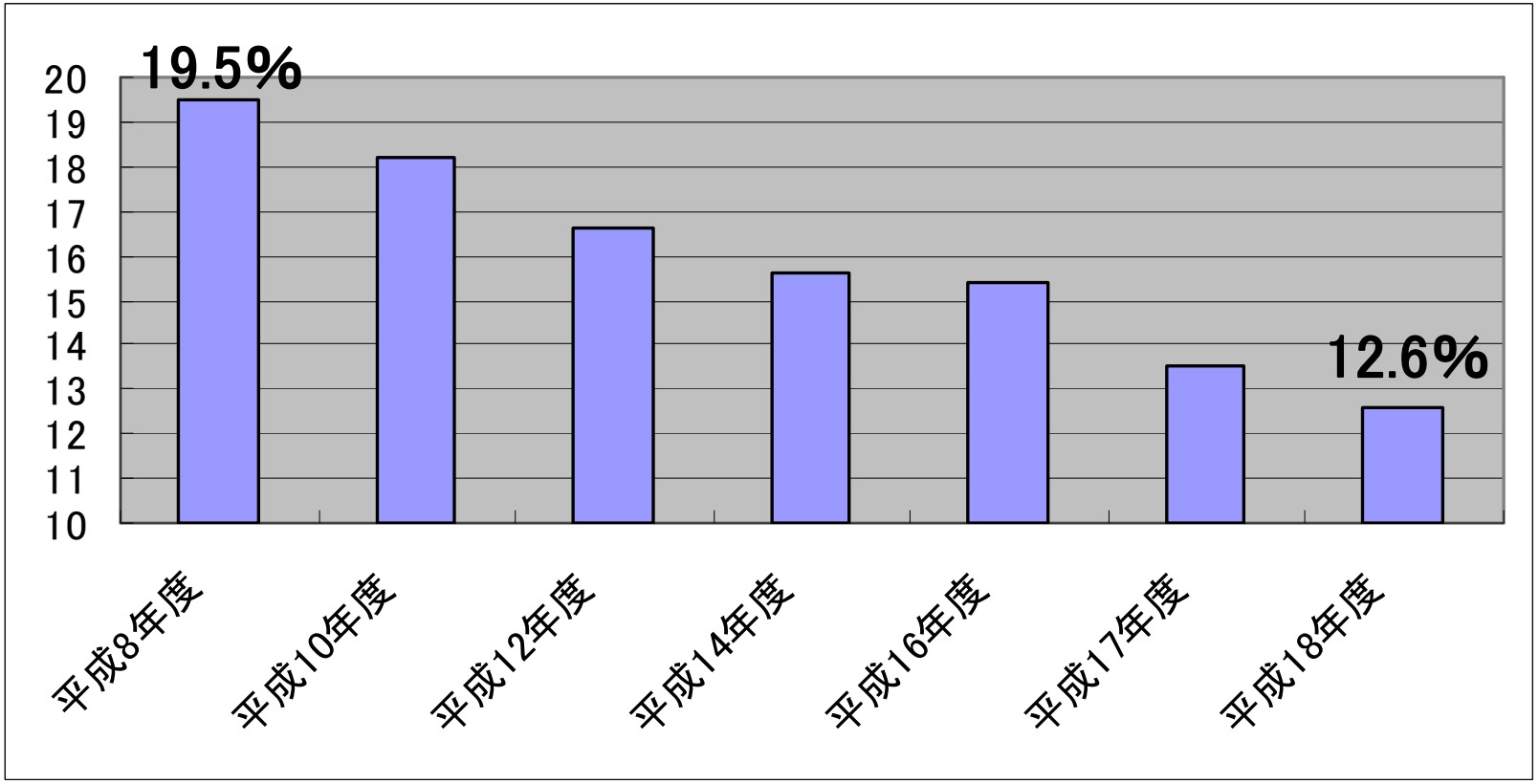


１０年間に、一人当り１８千円の借金増で７６万円の資産増を達成した

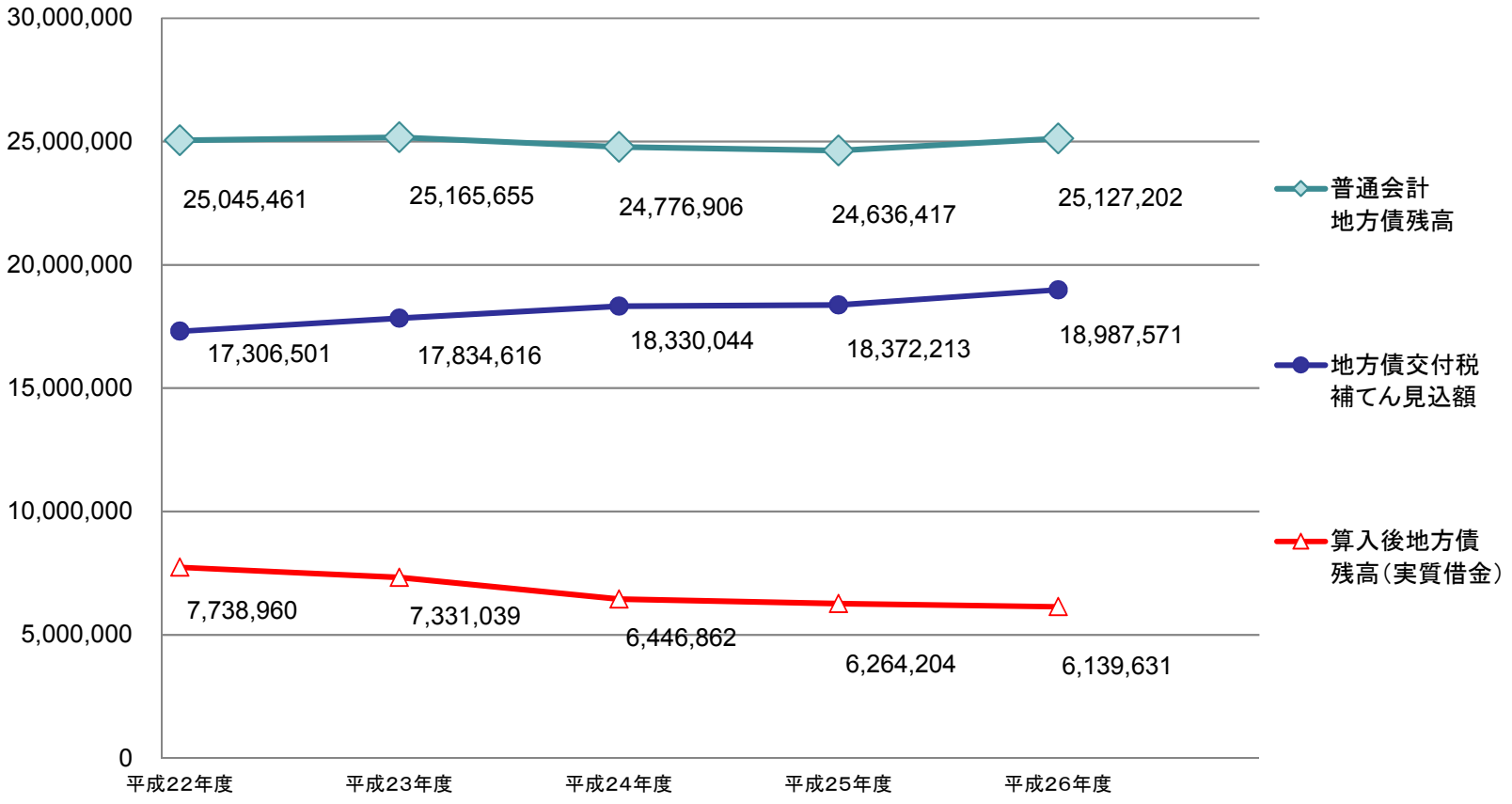
臼杵市民一人あたりの財産推移 (平成8年－18年の間)



市の実質借金が
固定資産形成に占める率の動き



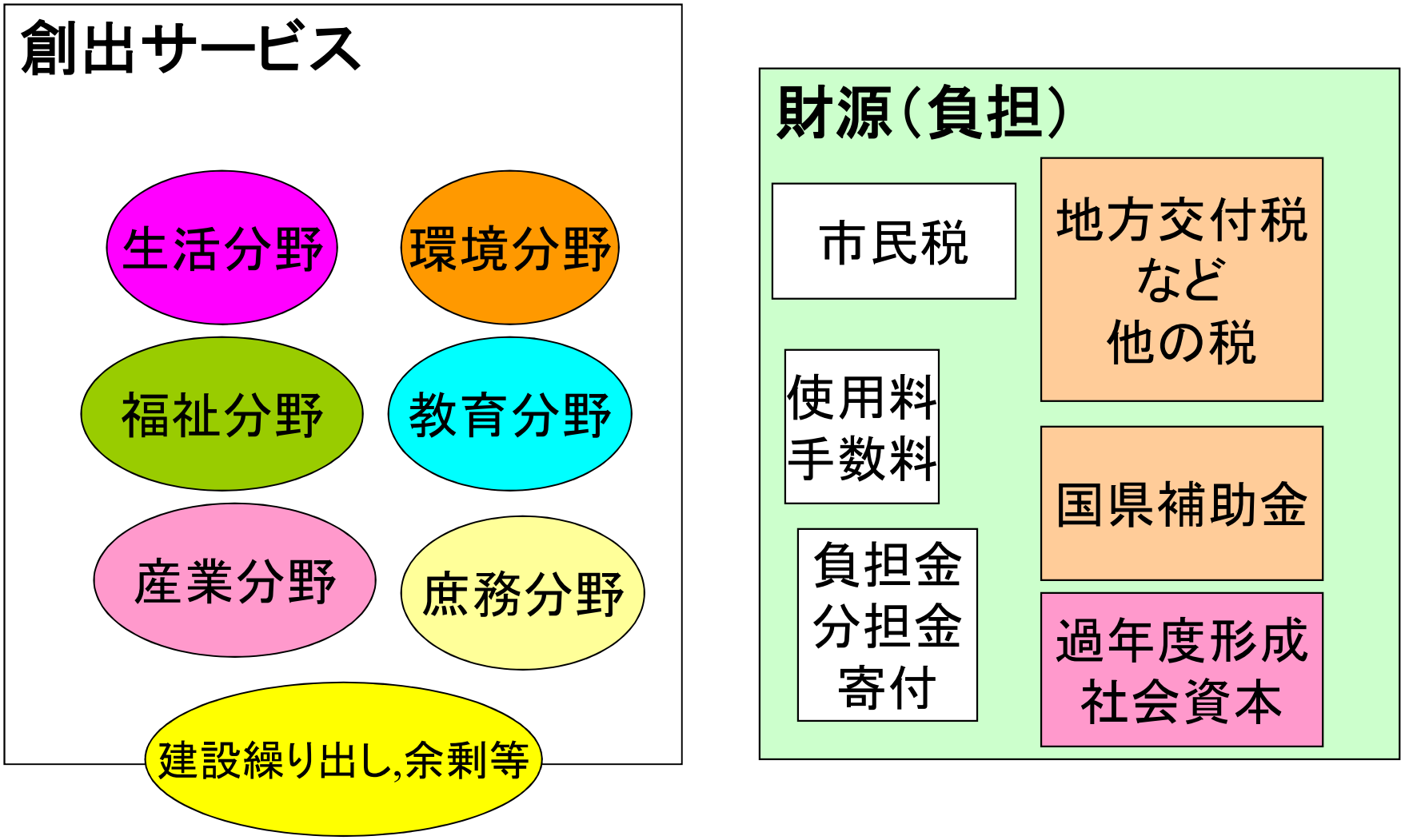
地方債残高と地方債交付税算入見込の推移



資産老朽化比率

行政分野	償却資産取得金額	減価償却累計額	資産老朽化比率
①生活インフラ・国土保全	39,955,650	16,994,005	42.53
②教育	23,369,741	10,241,009	43.82
③福祉	2,319,633	1,487,354	64.12
④環境衛生	8,103,365	5,142,750	63.46
⑤産業振興	21,402,769	14,710,513	68.73
⑥消防	4,469,949	2,159,508	48.31
⑦総務	8,723,453	4,434,366	50.83
合計	108,344,560	55,169,505	50.92

サービス形成勘定とは


創出サービス
生活分野
環境分野
福祉分野
教育分野
産業分野
庶務分野
建設繰り出し,余剰等
財源（負担）
市民税
地方交付税
など
他の税
使用料
手数料
国県補助金
負担金
分担金
寄付
過年度形成
社会資本

サービス形成勘定は
サービスの原価計算書

- 企業の損益計算書は産出高（売上高）と、その原価を較べ差額を利益とする
- 自治体は産出物を販売しない。利益を求めない
- 産出高＝産出原価となる
- サービス形成勘定は産出サービスの原価計算書となる
- 原価計算の中には使用資産の減価償却費を含めなければならない
- 減価償却のためにはバランスシートは不可欠

②発生主義で正確な
コスト分析を

サービス事業コスト分析

フルコスト・正確なコストの把握

現金主義会計

・直接事業費　決算資料に基づく資料の集計

・直接人件費　事務分担に基づく人件費

・部門間接費　共通消耗品、旅費等

発生主義会計

・減価償却費　資産の価値の減少分

・市債の金利　資産別の利子を把握

・退職手当引当金繰入金　当該年度に積む引当金

○H25年度比較　市民1人あたりの行政コスト順位

（単位：千円）

		順位	平均との差
	一人当たり経常行政コスト	4位	53
1位　大分市	行政コスト（人）	3位	20
2位　別府市	行政コスト（物）	6位	23
3位　由布市	行政コスト（社会保障等）	7位	5
5位　中津市	行政コスト（その他）	4位	1
	一人当たりの負債額	8位	8

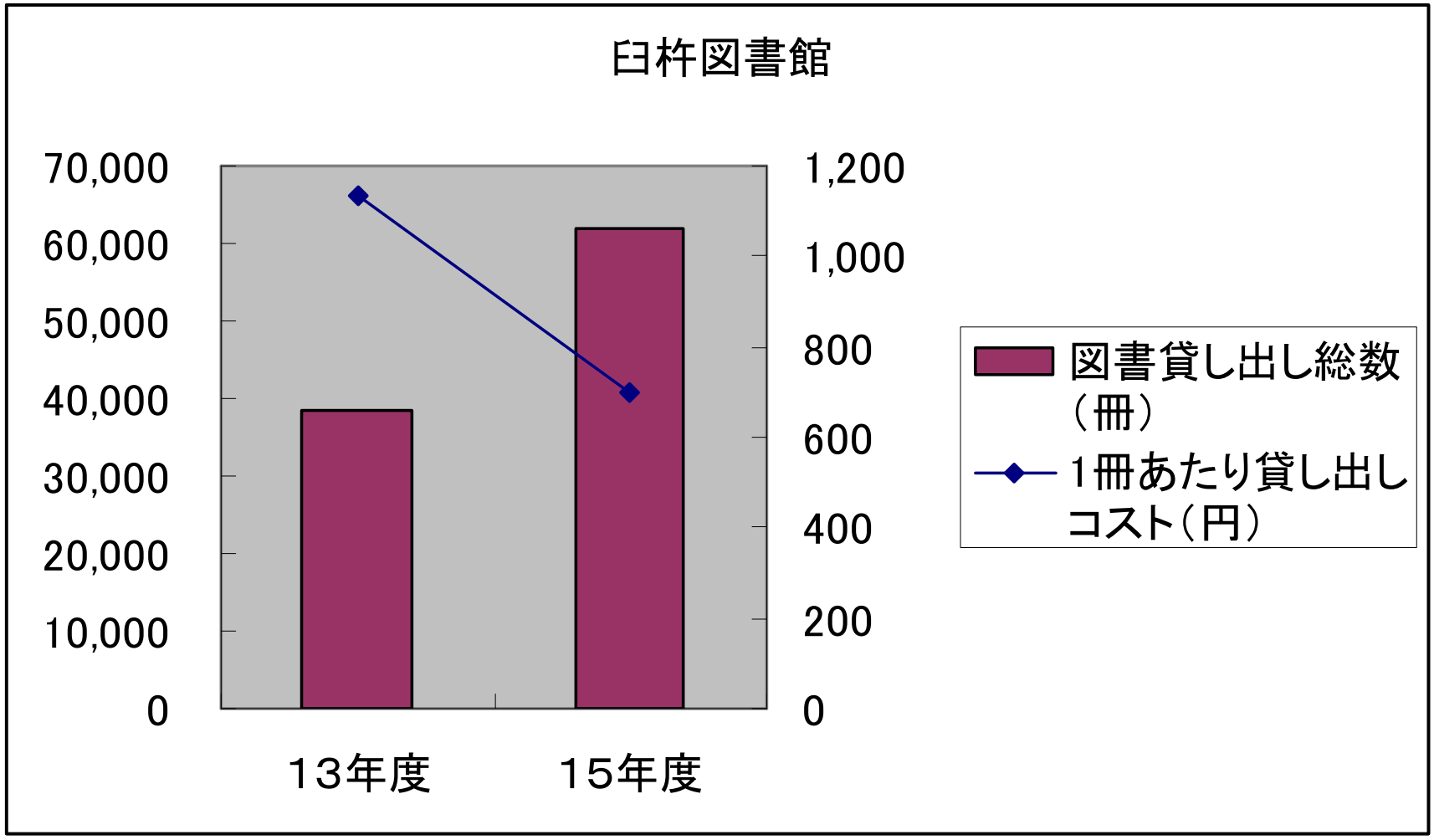
図書館サービスの比較

（　図１　図書館サービスの比較）

社会学習・文化（平成13年度）

図書館サービス	夜間貸出業務を行っている図書館の割合	市民一人あたりの蔵書・ソフト数	一人当たり年間図書貸し出し冊数	図書貸し出し１冊あたりコスト
臼杵市		1.11冊	1.08冊	1,131.38円
Ｂ市	100.00%	1.35冊	2.71冊	426.72円
Ｃ市		2.62冊	4.38冊	578.05円
Ｄ市	100.00%	1.72冊	2.10冊	723.59円

図書貸し出し総数とコストの変化



公会計による財政改革は
残高管理と余産運動の二人三脚

残高管理	バランスシート
コスト把握	コスト計算書
数値目標	効率的な資産形成
行動目標	予算は余産運動

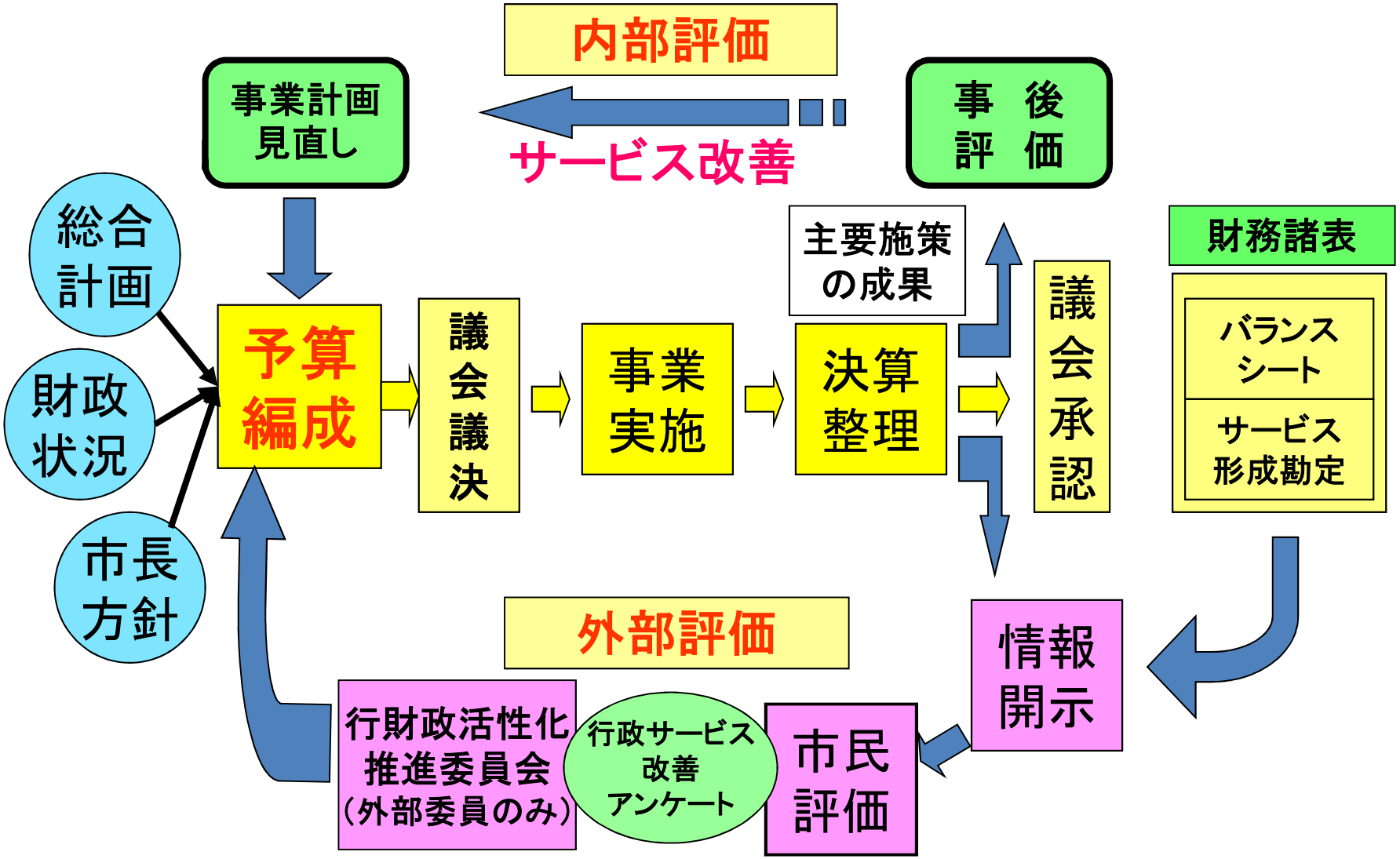
公会計システム構築計画

年度	内容
平成18年	発生主義・複式簿記による、平成17年度データによる臼杵市方式財務諸表作成・検証
平成19年	総務省改訂モデル財務諸表の複式変換の検証 固定資産の洗い出し・評価 財源取扱いのシステム化の検討（平成20年度以降の課題とする）
平成20年	改訂モデル財務諸表作成（平成18、19年度　2ヵ年分） 連結財務諸表作成の検証（平成19年度分） 固定資産台帳の作成。（平成19年洗出し分の検証） 発生主義・複式簿記財務諸表作成パッケージ「PPP」の環境構築 財源取扱いのシステム化の構築検討
平成21年	発生主義・複式簿記財務諸表作成パッケージ「PPP」の本格稼働（平成22年度財務諸表作成分より） 基準モデルによる財務書類4表の作成で、改訂・基準両モデル完成
平成23年	事業別・施設別財務諸表のモデル作成。事務事業評価・予算編成との連動など、行政経営ツールを連携させる「行政経営システム」の構築を開始。
平成28年	従来の基準モデルに変え、平成27年度決算分から、統一的な基準による財務書類の作成を開始。

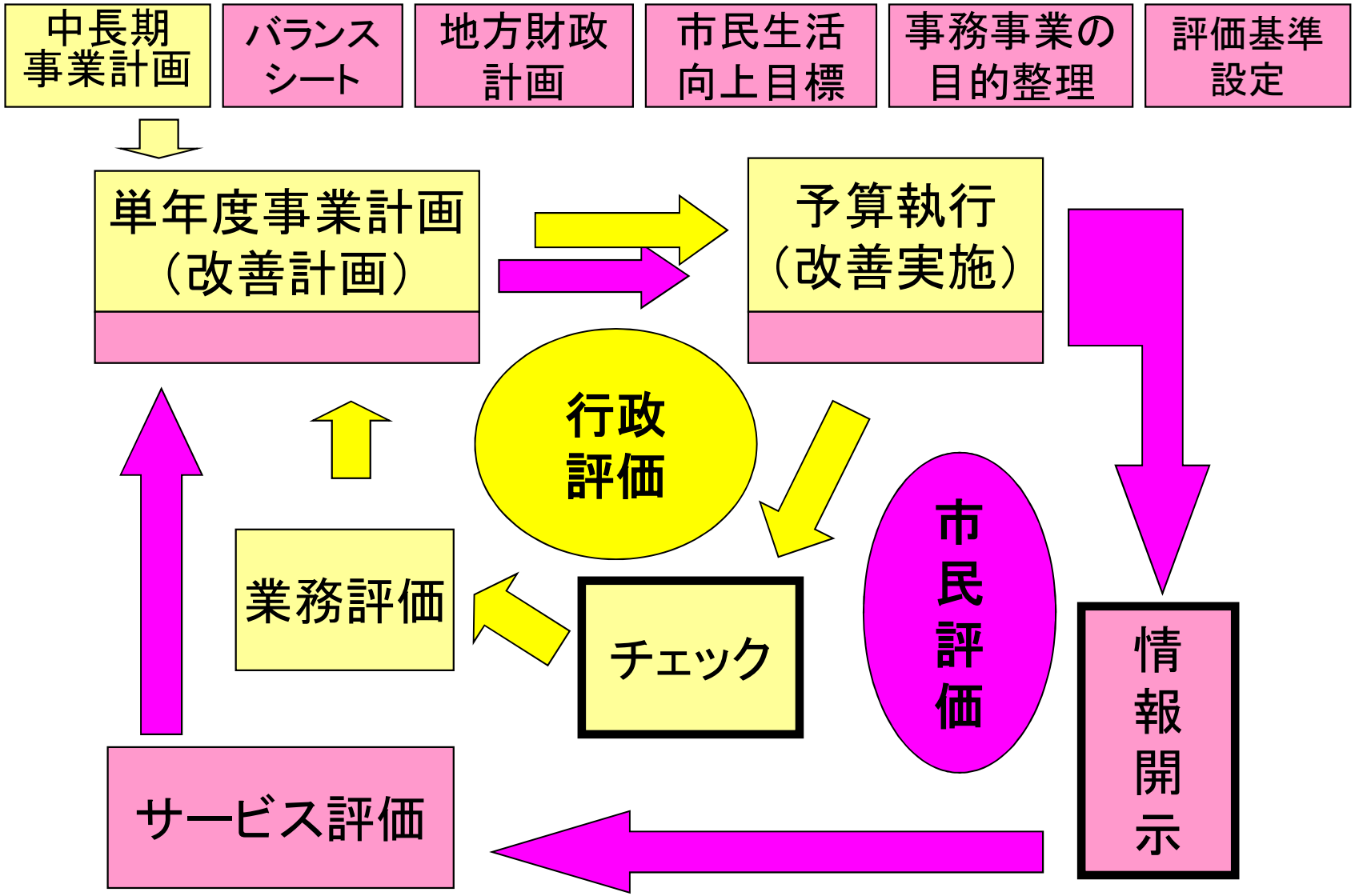
サービス検証システム

（正確なコストの検証で事務事業の評価）

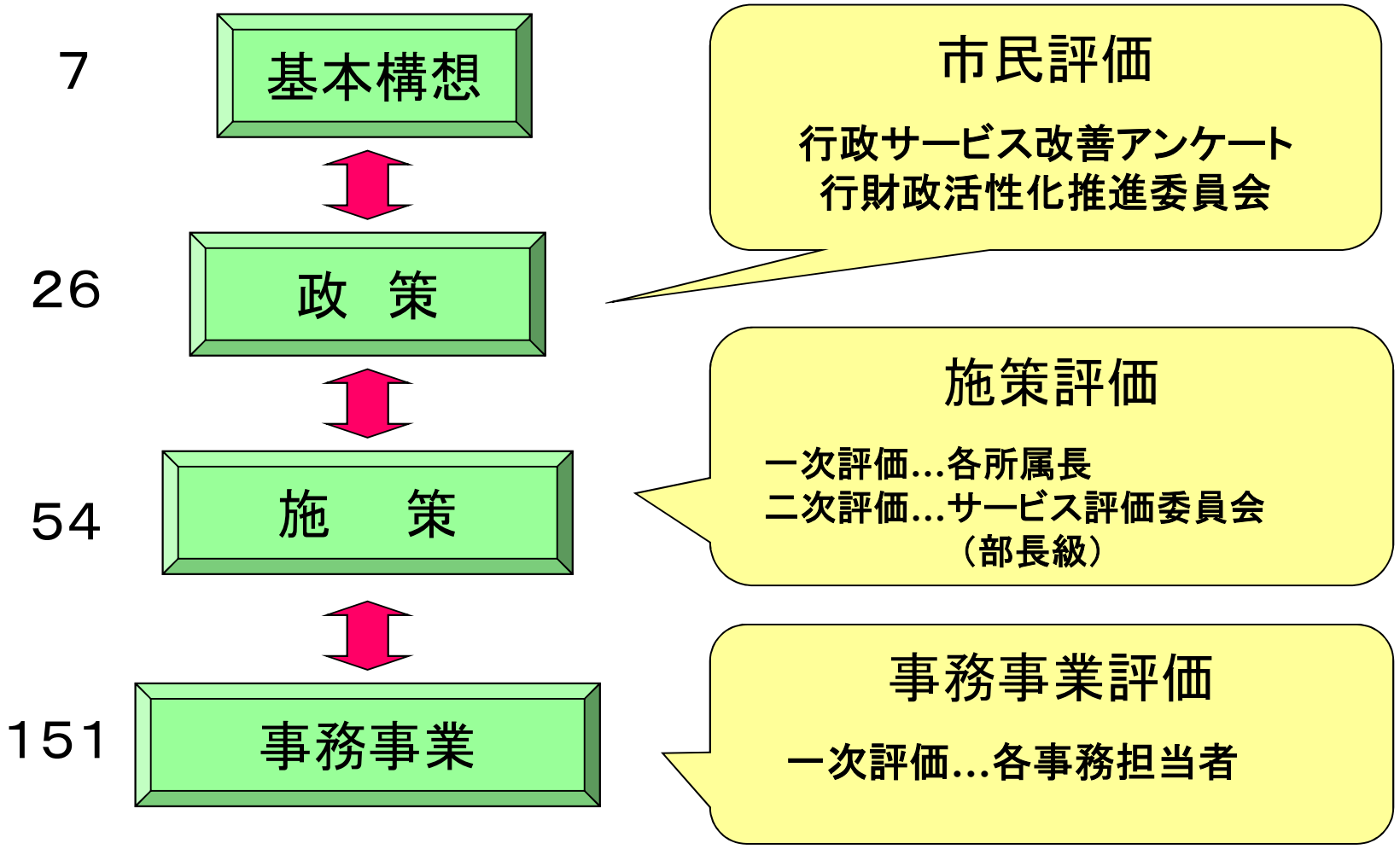
サービス検証システムの流れ



行政サービス改善スパイラル
ツィン　マネジメントサイクル

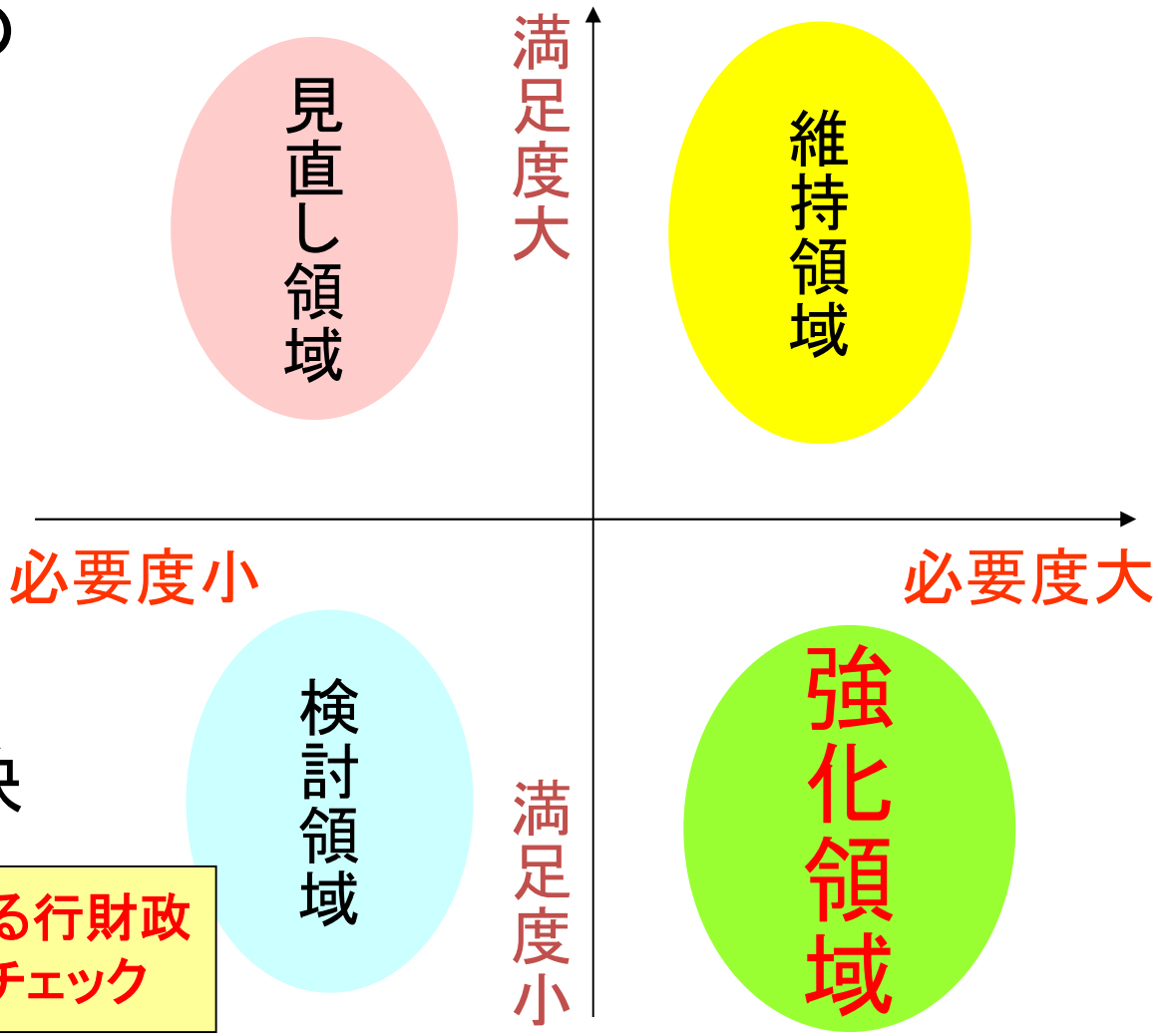


事務事業評価・施策評価・市民評価

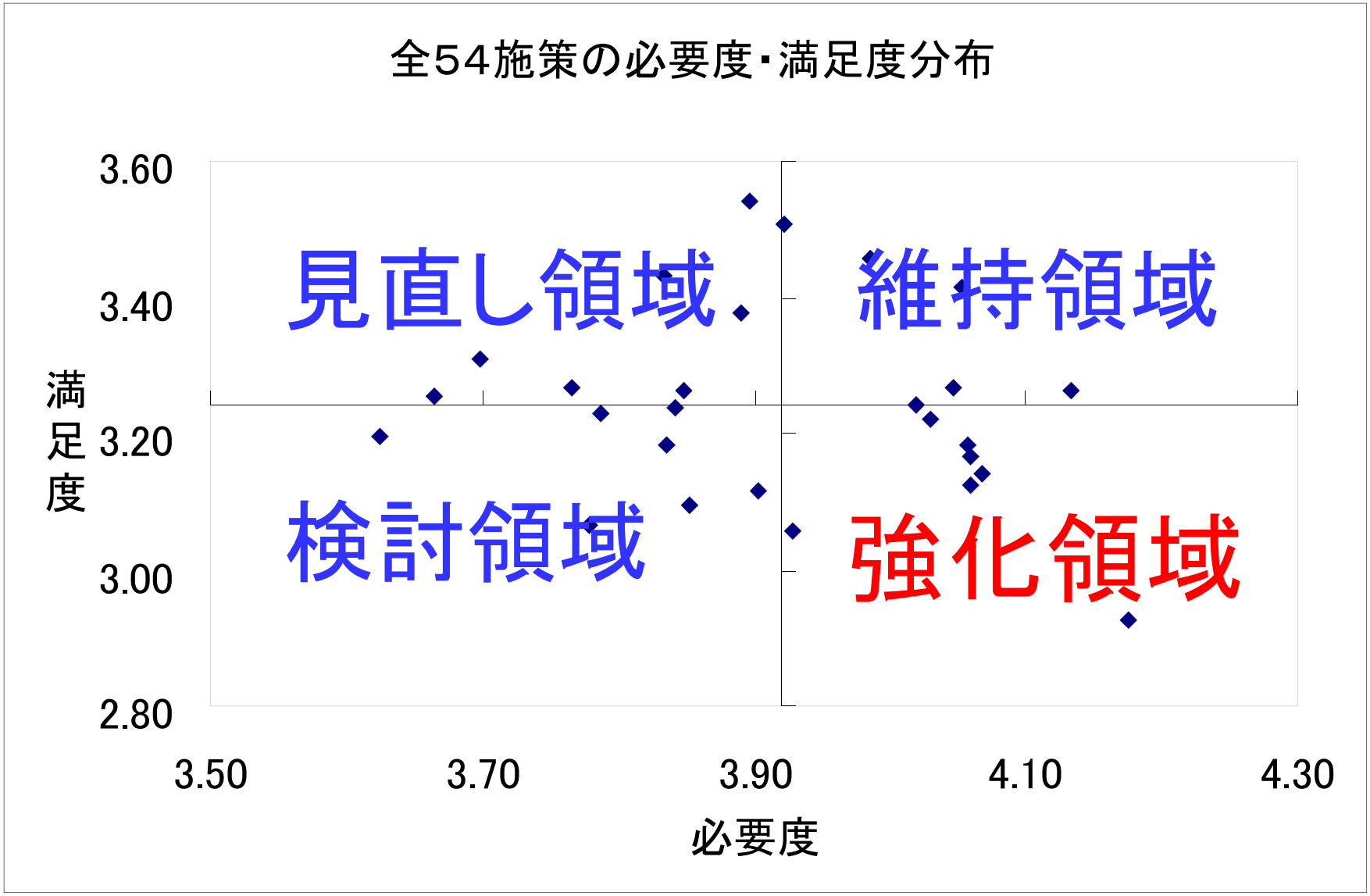


市民チェックによるサービス改善

- １、500人程度の評価サンプル
- 必要度
- 満足度
- ５段階評価
- クロスチェック
- 評価検討
- 事業予算に反映



外部評価委員10人で構成する行財政活性化推進委員会で最終チェック


全54施策の必要度・満足度分布
3.60
3.40
3.20
3.00
2.80
満足度
見直し領域
維持領域
検討領域
強化領域
3.50
3.70
3.90
4.10
4.30
必要度

今後、強化を要する領域

平成26年度必要度・満足度分布結果から

- 魅力ある商業の形成
- 妊娠・出産・乳幼児・育児期の健康支援
- 学童・壮年期の健康増進
- 保育サービスの充実、子育て支援の充実
- 母子福祉の充実、身体障がい者福祉の充実
- 学校教育の充実
- 公共交通の整備

施策評価、市民アンケートの概況

まちづくりのしくみと取り組み			平成22年度施策　評価結果		平成23年度施策　評価結果		平成24年度施策　評価結果		平成25年度施策　評価結果	
			内部評価（最終評価）	外部評価	内部評価（最終評価）	外部評価	内部評価（最終評価）	外部評価	内部評価（最終評価）	外部評価
安全安心に暮らせる環境を整える（安全）	5-9	防災	A	強化	A		A		A	強化
	5-10	消防	C	維持	C		C		C	
	5-11	救急	C	維持	C		C		C	
	5-12	地域安全	C	維持	C		C		C	強化
ふるさとを担う人材をみんなで育てる（教育）	5-13	就学前教育			C	維持	B		D	検討
	5-14	学校教育			A	強化	B		A	強化
	5-15	地域が支える人づくり			C	維持	C		C	

予算編成の流れ

予算編成の流れ①

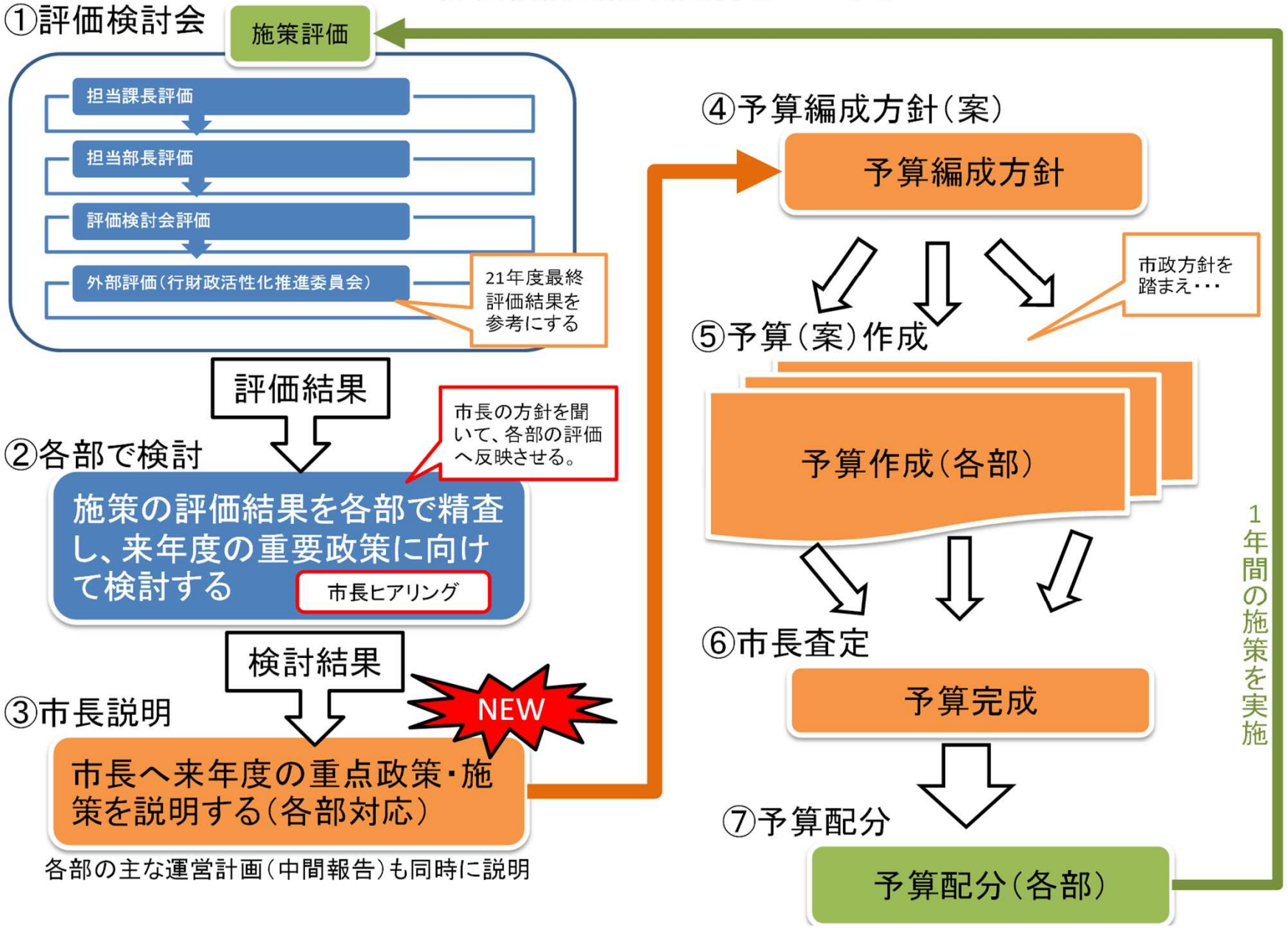
○予算編成方針の作成

・先ずは、１年間の自治体の経営方針である「予算編成方針」を策定する。→この方針をどのように策定するかで、市民サービスの向上に寄与できるかが決定する。

- 内部評価である「行政評価」と外部評価である「市民サービス改善アンケート」による結果を参考に、経営本部で政策方針（案）、施策重点化事項（案）などを決定、市長ヒアリングを経て次年度の予算編成方針を決定する（翌年度の市政方針となる）。

行政評価を予算編成に生かす

評価検討会説明資料（フロー図）



予算編成の流れ②

○予算要求

この予算編成方針を踏まえた上で、

・担当部署では、内部評価である行政評価（施策評価、事務事業評価）を更に精査し、「市民サービス改善アンケート」で示された「強化領域」（別紙）を参考に、予算要求書を作成する。

・施策評価は、総合計画の進捗管理を兼ねているので、目標達成のための当該年度の事務量を積算して予算を要求する。

・予算のスクラップアンドビルドが大切。既存ベースのつぎ足し予算では財政がもたない。

予算編成の流れ③

○予算査定（財政担当課）

・　各部署からの要求に基づいて、ヒアリングを行い、予算案を作成する。

・　特に政策的予算については、各部署からの重点政策事項を参考に、内部評価・外部評価を勘案して査定を行うこととしている。

・　更に、総合計画や中期財政計画、公共施設整備５か年計画などの長期的視点で予算案を練り直す。

○予算の特別枠（将来目標）

・　予算編成方針に沿って創意工夫を凝らした新規事業などを、特別枠として募集するなどの方法もある。

内部評価、外部評価と予算編成

各部(課)重点施策別事業一覧表

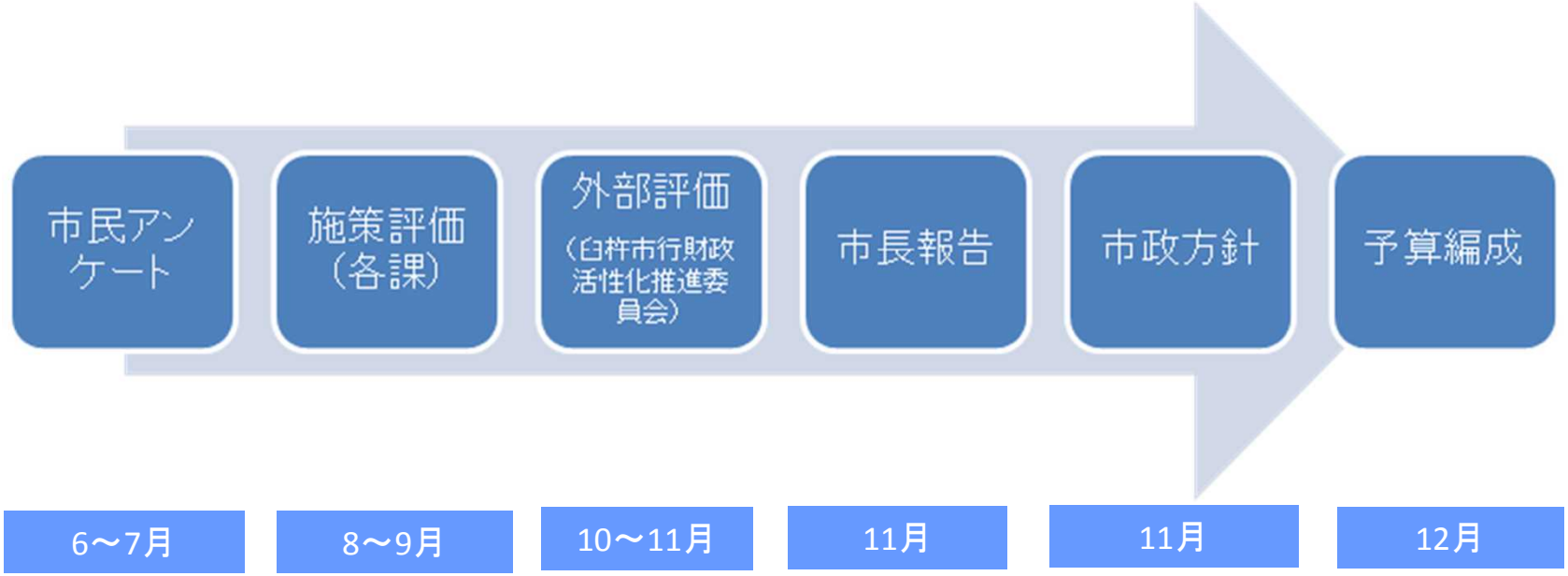
部名	教育委員会	課名	教育総務課

(単位:千円)

平成24年度 重点項目	具体的方策	グループ	款	項	目	事業名	要求額	1次評価	2次評価	検討会評価	外部評価	査定額
施策コード 5-13 ふるさとを担う人材をみんなで育てる(教育) 就学前教育												
① 臼杵市立幼稚園の将来方針の決定に基づいて作業を進める。												
施策コード 5-14 ふるさとを担う人材をみんなで育てる(教育) 学校教育	耐震化については、Is値0.3未満施設の耐震化を年度末までに終了し、27年度に終了予定であるIs値0.7未満施設解消の準備に着手する。また、災害時は各施設が避難所に指定されている事から、情報収集の必要性が高まるので地デジ化についても順次整備していきたい。	教育総務G	10	2	1	小学校費	50,108	A	A	A	強化	**1,944**
② 学校耐震化については年次計画に基づいて作業を進めていく。また、防災対策上の観点から学校施設の整備について強化していく。		教育総務G	10	3	1	中学校費	42,564	A	A	A	強化	**2,612**
		教育総務G	10	4	1	幼稚園費	1,843	A	A	A	強化	**1,843**
施策コード 5-14 ふるさとを担う人材をみんなで育てる(教育) 学校教育	全小学校で開始した「放課後子ども教室」の充実を図るとともに、うすき読書のまちづくりプランに沿って、学校図書館の整備及び図書司書を含めた環境整備に取り組みたい。	学校教育Gr	10	1	3	放課後子ども教室推進事業	5,697	A	A	A	強化	**5,498**
③ 基礎学力の向上に向け、読書活動の推進を強化するとともに、情報教育環境の整備に取り組む。また、豊かな人間性を育むために、各種体験学習の機会増加を図る。		学校教育Gr	10	1	3	うすき読書のまちづくり推進事業	906	A	A	A	強化	**886**
		教育総務G	10	1	2	事務局費	15,120	A	A	A	強化	**8,316**
施策コード 5-15 ふるさとを担う人材をみんなで育てる(教育) 地域が支える人づくり		学校教育Gr	10	1	3	自然の中での長期宿泊体験事業	1,462	C	C	C	検討	**1,462**
④ 3つのきょう育推進のために、支援ボランティアの発掘強化に取り組むとともに、社会教育指導員との連携強化を図り、学校教育の中で活躍する機会の提供に努める。		学校教育Gr	10	1	3	「臼杵っこ」育成支援ボランティア事業	310	C	C	C	検討	**323**

これからの予算編成

これまでの内容を踏まえた１年間の業務フローイメージです。



予算編成と公会計・評価情報との関連付け

予算編成関連付け①

○評価と予算編成との関連付け

- 担当部署は、評価情報を利用して、総合計画、運営計画などの進捗管理を行い、妥当性、有効性、効率性などの視点で、事業の有用性が高められる
- 予算･決算の手法を発生主義に置き換えることで、コストの正確な把握、フルコスト情報での分析が可能となり、自治体マネジメントへの活用が図れる
- 予算編成は、上位のビジョンや中期財政計画など、

  成果と関連付けられた経営管理システムの一 環として捉えられ、予算管理の視点が重視されるようになる。

これからの予算編成②

○財務会計としての予算

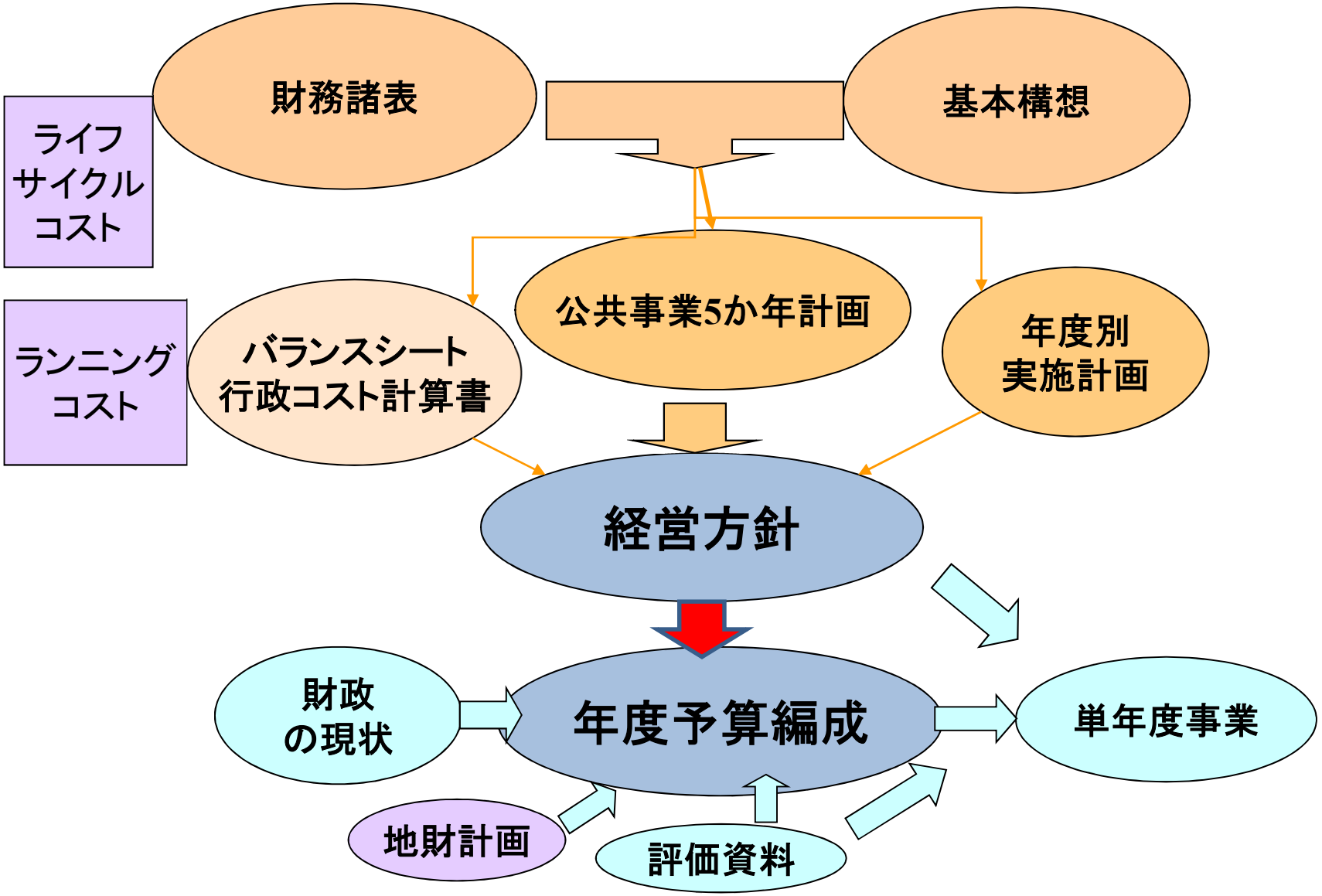
＊自治体の予算編成は、経営成績や財政状態を外部に示す（市民への説明）ことを目的とする。

○管理会計としての予算

＊企業内部の経営者が計画を立て、統制の意思決定をするのに役立つ会計情報を提供する会計

★　評価を予算に反映させるということは、まさに管理会計であり、市役所内部で意思決定に役立つ会計情報を提供しながら、次年度以降の計画に反映していくしくみが必要です。

公会計等と予算編成との関連プロセス



行政経営システム構築

行政経営システムとは①

○構築目的

- これまでの経緯を踏まえ、取り組んできた行政経営ツールを有機的に結合する
- 行政経営ツールの相互連携により、予算編成への反映、より有効かつ効率的な行財政運営を図る

○システムのイメージ

- 市政方針、行革ツール、サービス検証システムの結果などを反映させて**予算編成方針**を策定
- サービス検証システムは施策評価が主となり、重点施策・事業、新規事業を整理の上、予算編成へ反映する

行政経営システムとは②

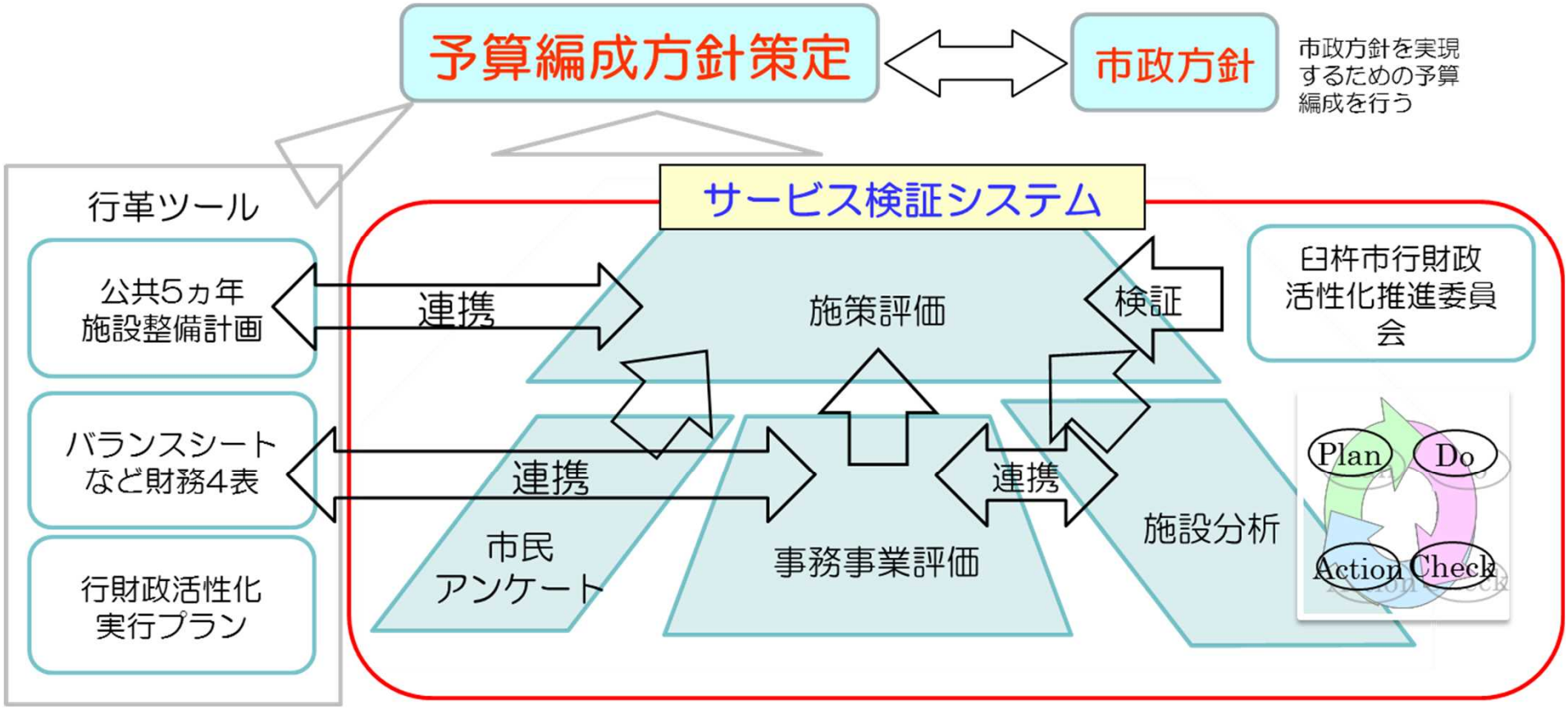
○施策評価を行うための情報

- 市民意識調査、事務事業評価、施設分析などを位置づけます
- これらの主要な3つの結果を踏まえて施策の評価を行い、全体を含めたサービス検証システムは毎年度行うことで、継続的にPDCAを行い、より改善を図っていきます

○行革ツール

- 「公共5ヵ年施設整備計画」は、施策評価との連携
- 事務事業評価や施設分析は、コスト情報において、バランスシートなどの「財務4表」と連携を図る

行政経営システムの流れ



行政経営マニュアルの作成

臼杵市

行政経営マニュアル

平成 24 年 3 月

財政企画課

第3. 行政経営システムとは

1. **行政経営システム構築の目的**

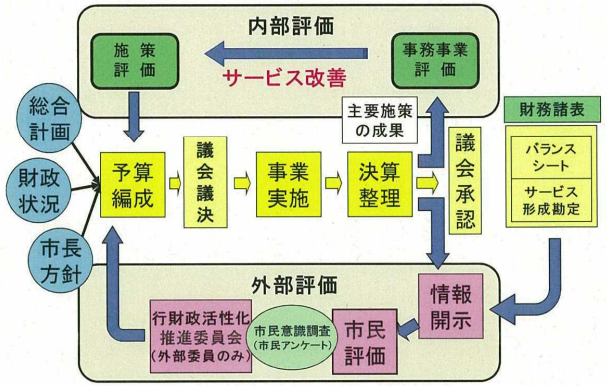
第 2 で記載したような経緯を踏まえ、これまで取り組んできた行政経営ツールを有機的に結合し、所管部課における事務負担の軽減を図るとともに、各行政経営ツールの相互連携を図ることによって予算編成に役立てるなど、より有効かつ効率的な行財政運営を行っていくことが、行政経営システム構築の目的です。

よって、今後は行政経営ツールを有機的に結合する必要があり、以下で記載します。

2. **サービス検証システムの流れ**

現在は、以下のような流れでサービスの検証を行っています。

サービス検証システムの流れ



総合計画、財政状況、市長（市政）方針などから、予算編成を行い、議会議決を経た後、事業を実施し、1 年経過した後、決算を迎え決算整理を行います。予算執行を行って、すぐに次年度の予算編成を行うのではなく、執行した結果の評価・検証を行います。

上図では、決算整理した後、下の流れが「情報開示」「市民評価」となりますが、歳入歳出決算のほか、バランスシートやサービス形成勘定を合わせて情報開示します。それをもとに、臼杵市の財政状況を、資産や行政コストの観点を踏まえて開示しています。

行政経営システム強化へ

○財政企画課　⇒　財務経営課

・財政経営グループで財政業務全般＋行政評価業務

＜内部評価＞

バランスシートなどの財務諸表と事務事業評価、施策評価

・公有財産経営グループでは、臼杵庁舎検討、学校跡地検討、公共施設全般管理　⇒　公共施設等総合管理計画

＜外部評価＞

市民アンケート、行財政活性化委員会協議を体系的に結びつけ、機能させることで、より効果的な予算編成に生かすことが期待できる。

行政経営システムプラン

経営改革に資する公会計改革へ

笑顔のゆきかうふるさとづくり

新行革実行プラン

経営改革の目指すところ
⇒最小の経費で最大の効果

組織の方向付けを示す

業務モデル・棚卸

＜ひと・もの・かね＞
資源を適切に配分

公会計改革が必要
○資産・負債の正確な把握
○行政評価
非財務数値の測定

お守りキット
活用ネット
ワーク会議
↓
救急隊
保険健康
福祉

さまざまな成果
非財務数値
（民間企業：利益の拡大）

経営改革の進行管理
○改革・改善の進行具合を確認し、ベストプラクティスを追及、市民サービスの向上と財務改善を図る

各種見守り事業との連動

ex 防災事業（マップ）
福祉事業
郵便事業会社
「ひまわりサービス」
野津町商工会
「宅配サービス」

財務書類4表の活用

○貸借対照表
○行政コスト計算書
○純資産変動計算書
○資金収支計算書

目標に向かって人を動かす
「ひと・もの・かね」の投入を最小のコストで

サービス検証システム

経済性、効率性、有効性の視点から