

規律ある予算の実現に向けて

前大阪府総務部市町村課 渋谷 琢磨

はじめに

平成14年度を境に地方財政計画の総額が減少を続けていく一方で、一般財源の伸び悩みと扶助費などの義務的経費の増加を受けて財政構造の硬直化が進行している。そのような状況の中で、各地方自治体は、「歳出規模の縮小」と「事業の選択と集中」を喫緊の課題として位置付け、財政運営を行ってきた。「骨太の方針2008」においても（注1）、国、地方を通じて引き続き歳出削減の取組を進めることとされており、それは現在進行形の課題である。

また地方分権に向けた取組も着実に進行している。平成12年4月に施行された「地方分権一括法」や、その後の「三位一体の改革」により進められた地方分権の流れは、平成19年度からは「地方分権改革推進法」により進められており、平成21年度には「新分権一括法案」が国会に提出される予定である。同時に、「地方分権改革推進法」により設置された「地方分権改革推進委員会」からは、広域自治体である都道府県から基礎自治体である市町村への権限移譲を進める勧告も出されている。地域の行政ニーズを的確に把握し、自らの知恵と判断により事業を実施していくことが、これまで以上に各地方自治体には求められる。

上記のような課題に対応していくために、各地方自治体では様々な取組が行われてきた。予算編成手法の見直しもそのなかのひとつである。特に枠配分方式は、予算の削減や現場への権限移譲による効果などを期待されて多くの地方自治体で採用され、一定の成果を挙げてきたものである。しかし近年は、一部の地方自治体において、枠配分方式を廃止して従来の個別査定方式へ回帰するという動きがみられ

るようになった。予算の硬直化を是正し、多額の財源不足を解消するための措置と説明されることが多いが、そもそもそれらの課題を解決し、規律ある予算を実現することが枠配分方式を採用した当初の目的のひとつでもあったはずである。

予算はただの計画ではなく、健全で持続可能な財政運営を行っていくうえで重要な役割を有するものである。また、その内容は、行政サービスの質にも多大な影響を及ぼす。しかし、上記のような動きをみると、その役割を果たす予算を作成することがいかに困難なことであるかが分かる。そしてそれは、今後ますます困難の度合いを高めていくだろう。

そこで本稿では、規律ある予算を実現していくために必要な方策などについて考えてみたい。以下においては、まず始めに予算の役割を整理し、それに続いて、各「予算の役割」に沿って、参考となる他の地方自治体の取組事例などを紹介するとともに、適宜私見を述べていくことにする。

予算の役割

予算の役割は、概ね次の3つとされる（注2）。

①総額のコントロール

予算の役割の1つ目は、健全で持続可能な財政運営を行っていくために、歳入・歳出（さらには地方債発行額）の総額をコントロールすることである。コントロールするためには、順守すべき基準（例えば「実質黒字を確保する」、「地方債残高を何億円以下まで圧縮する」等）を設定する必要がある。設定された基準が、すなわち目に見える形で示された財政規律となる。

②財源の効率的配分

予算の役割の2つ目は、政策目的に沿って、優先順位の高い事業へ財源を配分することである。限られた財源を有効に活用することは、近年最も重要な課題のひとつになっているが、常に事業の見直しを行い、財源の「最適な配分」を実現することも財政規律に含まれる。

③公共サービスの効率的供給

予算の役割の3つ目は、予算を執行するにあたって、最小の経費で最大の効果を挙げることである。予算の作成面ではなく執行面に关わる内容であることから、以下においては、説明を省略する。

総額のコントロール（予算の役割①）

予算の総額をコントロールしていくことは、将来の財政運営を健全で持続可能なものとしていくために最も重要なことである。しかし毎年度のように歳出規模の縮小を余儀なくされ、また地方財政を取り巻く環境も不透明という状況にあっては、予算を作成する段階になっていざ総額の枠を厳守しようとしてもうまくいかないという事態が生じる。したがって、財政収支見通しあるいは財政計画（注3）を作成し、それに基づいて常に先を見つめながら財政運営を行っていくことがとても重要になってくる。

以下では、岐阜県多治見市の「多治見市健全な財政に関する条例」（以下、「多治見市財政健全化条例」という。）を通して、そのような財政運営を行うためのポイントを整理する。平成19年12月に成立した「多治見市財政健全化条例」は、市民自治に基づく健全な財政に資することを目的として、市独自の財政運営ルールを定めたものである。条例化という行動が決定的な意味をもっていることは言うまでもないが、それだけをとれば、例えば近年いくつかの地方自治体で策定されている自治基本条例のなかでも、「健全で持続可能な財政運営」を規定する内容の条文をみることは出来る。「多治見市財政健全化条例」には、そのような理念だけではなく、実際にそれを確保するための具体的な枠組みが規定されている。肝要な点は、①財政収支見通しの策定、②財政指標及

び基準値の設定（目に見える形の財政規律）、③財政収支見通しの将来の財政指標を基準にした財政健全化、④財政健全化に向けた取組の実行性の確保、の4点である。（図表1に再掲）

図表1（「健全で持続可能な財政運営を確保するための具体的な枠組み」の肝要な点）

- | |
|-----------------------------|
| ①財政収支見通しの策定 |
| ②財政指標及び基準値の設定（目に見える形の財政規律） |
| ③財政収支見通しの将来の財政指標を基準にした財政健全化 |
| ④財政健全化に向けた取組の実行性の確保 |

（1）財政収支見通しの策定

「多治見市財政健全化条例」では、第18条の規定により、財政判断指標（後述）の見込みなどを記載した中期財政計画（注4）を毎年度策定・公表しなければならないとされている。今現在の財政状況の良し悪しに関わらず財政収支見通しを策定し、それに基づいて財政運営を行っていくという枠組みを明確に構築することは、将来にわたって健全な財政運営を行っていくうえで必要不可欠なものである。ましてや現在、多くの地方自治体が、人件費や公債費の抑制などのように長期的な視点に立って取り組まなければならない課題を抱えており、その必要性はますます高まっているといえる。近年は厳しい財政状況が続いていることから、実際にはすでに多くの地方自治体が財政収支見通しを策定・公表している。また公表は行っていない場合でも、将来への見通しをもった財政運営を行うために、財政担当部局では内部資料として策定されているケースが多い。岐阜県多治見市では、「健全で持続可能な財政運営を確保するための具体的な枠組み」の大前提として、中期財政計画の策定が条例上で規定されているものである。

財政収支見通しはあくまでも将来の「見通し」であり、実際にはそのとおりに推移するとは限らない。特に近年は不確実な要素も多く、それはやむを得ない場合もある。しかしそれに基づいて常に先手を打って対策を講じていく以外に、将来の財政運営を健全で持続可能なものにしていく方法は存在しない。

見通しの内容については、それが今後の財政運営の基礎になるものであることから、状況の変化に応じて適宜改定を行い、可能な限り精度の高いものにしておく必要があるだろう。

また「多治見市財政健全化条例」で策定が求められている中期財政計画は一般会計を対象にしたものであるが、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（以下、「財政健全化法」という。）が施行されたことを受けて、企業会計等も含めた地方公共団体全体としての財政運営の健全性をみるという視点が一般的になってきていることから、今後財政収支見通しを策定する場合には、一般会計のみではなく全会計を対象にするとともに、全会計を一覧で網羅的に把握できる形で策定するほうが望ましいだろう。

（２）財政指標及び基準値の設定（目に見える形の財政規律）

（い）財政指標の設定

「財政健全化法」では、実質赤字比率や実質公債費比率などの４つの健全化判断比率と、公営企業単体の経営状況を示す資金不足比率（以下、「健全化判断比率等」という。）が採用されているが、それらは全て「財政収支の均衡」もしくは「公債費（さらには実質的な負債）負担の適正化」という観点から、財政運営あるいは経営の健全度を測

る財政指標である。しかし健全性を確保するための財政運営の基本原則（注５）には、それらの内容だけではなく、社会経済情勢の変動や行政ニーズの多様化に柔軟に対応し得るか、あるいは緊急的な財政需要や将来の変動に対する備えがあるかなどの内容も含まれる。したがって、それらの観点から独自の財政指標を設定することは、健全で持続可能な財政運営の確保を図るうえで有効な取組である。

「多治見市財政健全化条例」では、①「負債の逓減及び償還能力に対する信用の確保」という観点から「償還可能年数」、②「経費の硬直性の解消」という観点から「経費硬直率」、③「財源の留保」という観点から「財政調整基金充足率」、④「資金の安定性の向上」という観点から「経常収支比率」という４つの財政判断指標が設定されている（図表２）。「経費硬直率」や「財政調整基金充足率」は、まさに上記の財政運営の基本原則に沿って設定された財政判断指標である。さらに独自の観点から、「償還可能年数」、「経常収支比率」という財政判断指標が設定されており、一層の財政規律の強化が図られている。

また他の事例となるが、大阪府の「大阪府庁財政研究会報告書（平成20年12月）」のなかでは、「実質府債残高倍率」などの財政指標が提言されて

図表２ 「財政健全化法」及び「多治見市財政健全化条例」にかかる財政指標一覧

財政指標	内容	基準値	基準値設定の考え方
【財政健全化法】	実質赤字比率	標準財政規模に対する一般会計等の赤字割合 〔早期健全化〕市町村11.25%～15% 都道府県3.75% 〔財政再生〕市町村20% 都道府県5%	〔早期健全化〕現行の地方債制度における許可制移行基準と財政再生基準との中間値 〔財政再生〕旧再建法の起債制限の基準
	連結実質赤字比率	標準財政規模に対する全会計の赤字（または資金不足）割合 〔早期健全化〕市町村16.25%～20% 都道府県8.75% 〔財政再生〕市町村30%〔注2〕 都道府県15%	〔早期健全化〕実質赤字比率の早期健全化基準に、公営企業会計等における経常健全化等を踏まえ5%加算 〔財政再生〕上記と同様の観点から10%加算
	実質公債費比率	標準財政規模を基本とした額に対する、実質的な公債費負担（公営企業の公債費への繰出金などを含む）の割合 〔早期健全化〕25% 〔財政再生〕35%	〔早期健全化〕現行の地方債制度において一般単独事業の許可が制限される基準 〔財政再生〕現行の地方債制度において公共事業等の許可が制限される基準
	将来負担比率	標準財政規模を基本とした額に対する、一般会計等の将来負担すべき実質的な負債（退職手当支給予定額などを含む）の割合 〔早期健全化のみ〕市町村350% 都道府県400%	実質公債費比率の早期健全化基準に相当する将来負担額の水準と平均的な地方債の償還年数を勘案
	資金不足比率【公営企業】	事業規模に対する資金不足割合 〔経営健全化のみ〕20%	現行の地方債制度における許可制移行基準を勘案 （営業収益/年の5%程度の合理化努力×4年のイメージ）
【多治見市財政健全化条例】	償還可能年数	全会計の実質的な負債総額を、償還可能財源〔注1〕で除した数値 〔目的〕負債の逓減及び償還能力に対する信用の確保	12.0年 総合計画の期間である8年と、過去5年間の平均借入期間である15.4年の平均値
	経費硬直率	経常経費充当一般財源（公債費分を除く）を経常一般財源で除した数値 〔目的〕経費の硬直性の解消	73.0% 経常一般財源のうち公債費充当額の占める割合の限度を「20%」を超えないこととし、経常収支比率の基準値から「20%」を引いた「73%」を基準値として設定
	財政調整基金充足率	財政調整基金残高（災害対策留保分を除く）を経常経費充当一般財源で除した数値 〔目的〕財源の留保	7.0% 災害対策留保分（15億円）を除いた金額10億円の確保を目的として基準値を設定
	経常収支比率	経常経費充当一般財源を経常一般財源で除した数値 〔目的〕資金の安定性の向上	93.0% 類似都市の平成18年度決算における経常収支比率、最高値と最低値の平均「93.3%」を参考に直近下位数値を基準値として設定

〔出典〕岐阜県多治見市ホームページ及び財団法人自治総合センター（2008）より筆者が作成

〔注1〕 経常一般財源－経常経費充当一般財源（公債費分を除く）

〔注2〕 経過措置が設けられ、市町村の場合、平成20年度及び21年度決算に基づく比率は40%、平成22年度決算に基づく比率は35%である。

いる（注6）。

（ii）基準値の設定

財政指標を設定した上で、超えてはならない水準として基準値を設定することにより、財政指標は、はじめて目に見える形の財政規律として機能する。「多治見市財政健全化条例」では、第25条の規定により、**図表2**のとおり各財政判断指標に基準値（財政健全基準）が設定されている。

基準値の設定にあたっては、各地方公共団体の個別の判断が求められることになるが、議会や住民などから納得を得られるように、その考え方を分かりやすく示す必要があるだろう。同様のことは、財政指標の設定についてもあてはまる。

「財政健全化法」では、各健全化判断比率等について、それぞれ財政再生基準あるいは早期健全化基準等が設定されているが、同法はそもそも財政状況が相当程度に悪化した地方自治体に対して財政再生や健全化を促す枠組みであり、財政再生基準や早期健全化基準等に抵触していないからといって、決して健全というわけではない。同法の健全化判断比率等を活用するのであれば、独自に基準値を設定する必要があるだろう。

（3）財政収支見通し上における将来の財政指標を基準にした財政健全化

「多治見市財政健全化条例」では、まず第15条第3項の規定により、予算の編成にあたっては財政判断指標に留意しなければならないとされており、さらに第26条及び第27条の規定により、中期財政計画に記載された将来の財政判断指標の見込みのうちひとつ以上が財政健全基準を満たさなくなった場合には、財政警戒事態を宣言して財政正常化計画を策定しなければならないとされている（**図表3**）。「財政健全化法」の早期健全化基準等と同様に、早期の取組を促すための仕組みであるが、「常に先を見つめながら財政運営を行っていく」ことを具体的な形として規定したものである。

中期財政計画の期間は、「多治見市健全な財政に関する条例施行規則」の第9条により4年とされている。財政収支見通しの内容の精度を維持しつつ、一方で出来るだけ早期に取組むということを考慮したうえで、計画期間の設定を行う必要がある。

（4）財政健全化に向けた取組の実行性の確保

財政収支見通しと同様に、現在多くの地方自治体が財政計画を策定し、財政健全化に向けた取組を行っているが、それらは決して将来の財政運営に対す

図表3 「財政健全化法」及び「多治見市財政健全化条例」にかかる取組一覧

		健全段階	財政の早期健全化	財政の再生
【財政健全化法】	基準	—	早期健全化基準	財政再生基準
	策定計画等	—	財政健全化計画、経営健全化計画（公営企業）	財政再生計画
	議会の関与	—	議会の議決	議会の議決
【多治見市財政健全化条例】	基準	—	中期財政計画における計画期間内の財政判断指標の見込みのうちひとつ以上が財政健全基準を満たさなくなったとき【第26条】	予算を踏まえた財政判断指標の見込み及び決算における財政判断指標の実績のうちひとつ以上が財政健全基準を満たさなくなったとき【第29条】
	策定計画等	財政向上目標【第21条】（注1） 財政向上指針【第22条】（注2）	財政警戒事態宣言【第26条】 財政正常化計画【第27条】	財政非常事態宣言【第29条】 財政再建計画【第30条】
	議会の関与	議会に報告	議会に報告	議会の議決

（出典）岐阜県多治見市ホームページ及び財団法人自治総合センター（2008）より筆者が作成

（注1） 財政判断指標について、財政状況の継続的な維持及び向上のための目標値を定めたもの。市長の任期ごとに定められる。

（注2） 財政向上目標の達成を目的として策定される指針。財政向上目標と同様に、市長の任期ごとに策定される。

る拘束力をもったものではない。

財政健全化に向けた取組の実行性は、先に述べた基準値を、目標としてではなく義務として規定することにより確保される。「多治見市財政健全化条例」では、将来の財政判断指標の全てが財政健全基準を満たすまでは財政警戒事態宣言が解除されないことになっており、財政正常化への取組の実行性が保証されている。

また計画の策定にあたって、議会の議決を求めることも、実行性を確保する上で有効である。「多治見市財政健全化条例」では、財政正常化計画については議会への報告に止まっているが、財政再建計画については議会の議決を要することになっている。近年いくつかの地方公共団体に制定されている「議会基本条例」の中には、地方自治法第96条第2項の規定に基づいて、行政に係る重要な計画の策定を議決事件として追加する取組がみられる（注7）。財政計画についても同様の取扱いとすれば、財政健全化に向けた取組の実行性を確保することができる。

以上、「多治見市財政健全化条例」を通して、健全で持続可能な財政運営を確保するための具体的な枠組みについてみてきた。ここでは主に早期に取組むための枠組みを紹介してきたが、**図表3**にもあり、「多治見市財政健全化条例」では、「予算を踏まえた財政判断指標の見込み及び決算における財政判断指標の実績のうちひとつ以上が財政健全基準を満たさなくなった」場合には、財政非常事態を宣言して財政再建計画を策定しなければならないとされており、「財政健全化法」の財政再生に相当する枠組みも規定されている。

実際には、すでに多くの地方自治体が財政収支見通しに基づいた財政運営を行っており、本章で取り上げた内容は、さらにそれを強化したものである。そして冒頭でも述べたとおり、予算の総額をコントロールすることは、予算を作成する段階になって可能なものではない。それは、本章で述べてきたような取組を確かなに行っていくことにより可能となるものなのである。

財源の効率的配分（予算の役割②）

本稿の冒頭でも述べたとおり、一般財源の伸び悩みと財政構造の硬直化が進行していくなかで、限られた財源を有効に活用することは、近年最も重要な課題のひとつになっている。そして、その課題に対応するために、ここ数年の間、多くの地方自治体で枠配分方式（部局別）（注8）の予算編成制度が採用され（**図表4**）、一定の成果を挙げてきた。しかし、財源の縮小が一層進行するなかで、より有効に財源を活用するために、近年は部局横断的に財源を配分する必要性が認識されるようになってきている。また、それは枠配分方式（部局別）により予算の配分が組織的に硬直化したことに対する反省でもある。

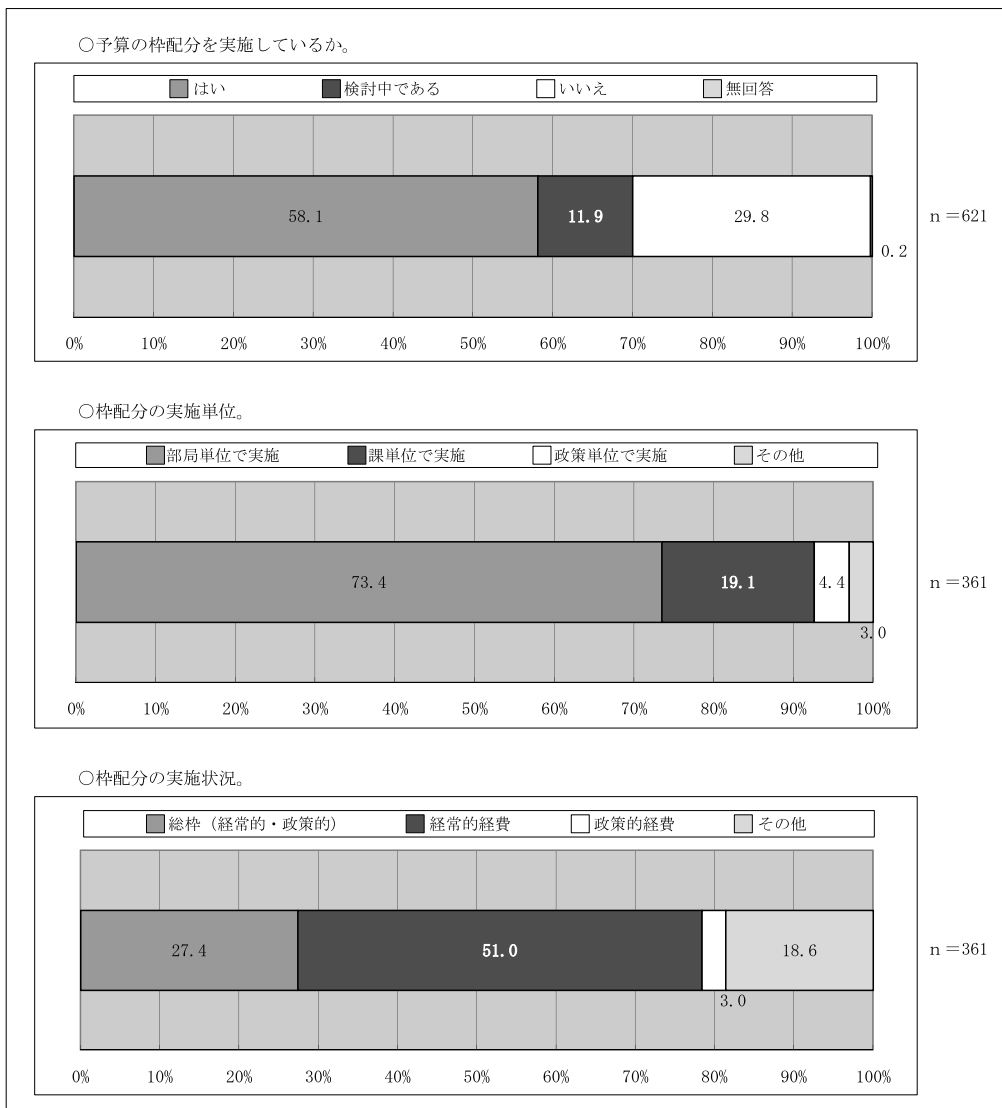
本章では、始めに枠配分方式（部局別）の概要について説明を行い、それに続いて、近年一部の地方自治体で採用されている枠配分方式（施策別）を紹介する。次に、枠配分方式（部局別）を廃止するという最近の動きを通して、改めて制度の意義などについて考えてみたいと思う。なお、本章では主に枠配分方式を取り上げているが、従来の個別査定方式により財源配分の効率化を図っている地方自治体の取組を否定するものではないことを、先にお断りしておく（注9）。

（1）枠配分方式（部局別）の予算編成制度

財政担当部局が事業実施部局に一定の財源を配分し、各部局がその財源の枠内で自らの裁量により予算を作成する手法である。予算編成の権限を事業実施部局に移譲するものであり、財政担当部局は、数値や費目の確認などは行うものの、配分された財源の枠内で予算要求が行われていれば、基本的には査定を行わない。枠配分の対象となる経費（注10）の設定は、各地方自治体により様々であるが、制度の充実を図っている地方自治体では、全ての経費を対象にしている。

同方式では、事業の縮小や廃止により捻出した財源を、各部局が自らの判断で新規事業に回すことができる。また、事業の現場に近く、多くの情報を有する事業実施部局が予算を作成することにより、真

図表4 (枠配分方式実施状況等)



(出典) 財団法人日本都市センター (2008) P86~87 (調査対象: 全国782市 23特別区 回収率: 77.1%
調査期間: 2007年11月~2008年1月) より抜粋

に必要な事業に財源を配分することができる。さらに、各部局が主体的に予算編成に携わることにより、補助金などの歳入の確保や予算執行方法の見直しなどの創意工夫が促される。

また、同方式とセットにしてインセンティブ予算制度を導入している地方自治体も多くみられる。インセンティブ予算制度とは、予算の執行段階で合理的な予算節減を達成した部局に対して、節減相当分の一部を翌年度予算において上乘せして再配分するというものである。予算の編成段階のみならず執行段階で生まれた新たなアイデアも評価することにより、職員が常に効率的・効果的な執行方法を追求する環境を整えるものである。翌年度に限って上乘せ

して配分をする方式が一般的であるが、獲得した財源の使い勝手を良くするために、複数年度にわたって分割計上できる方式を採用している地方自治体もある。

(2) 枠配分方式 (施策別) の予算編成制度

枠配分方式 (部局別) では、部局横断的な調整がほとんど行われないために、部局毎のシェアがある程度固定化されてしまう。このため、その地方自治体にとって真に優先度の高い事業に十分な予算が配分されない一方で、他部局の優先度の低い事業が予算化されるといった課題が認識されるようになってきた。

そこで一部の地方自治体では、行政評価システムを活用した枠配分方式（施策別）による予算編成が行われている。総合計画の施策体系と予算編成における財源配分を連動させる仕組みになっており、各施策の優先度評価に基づいて予算を傾斜配分するものである。

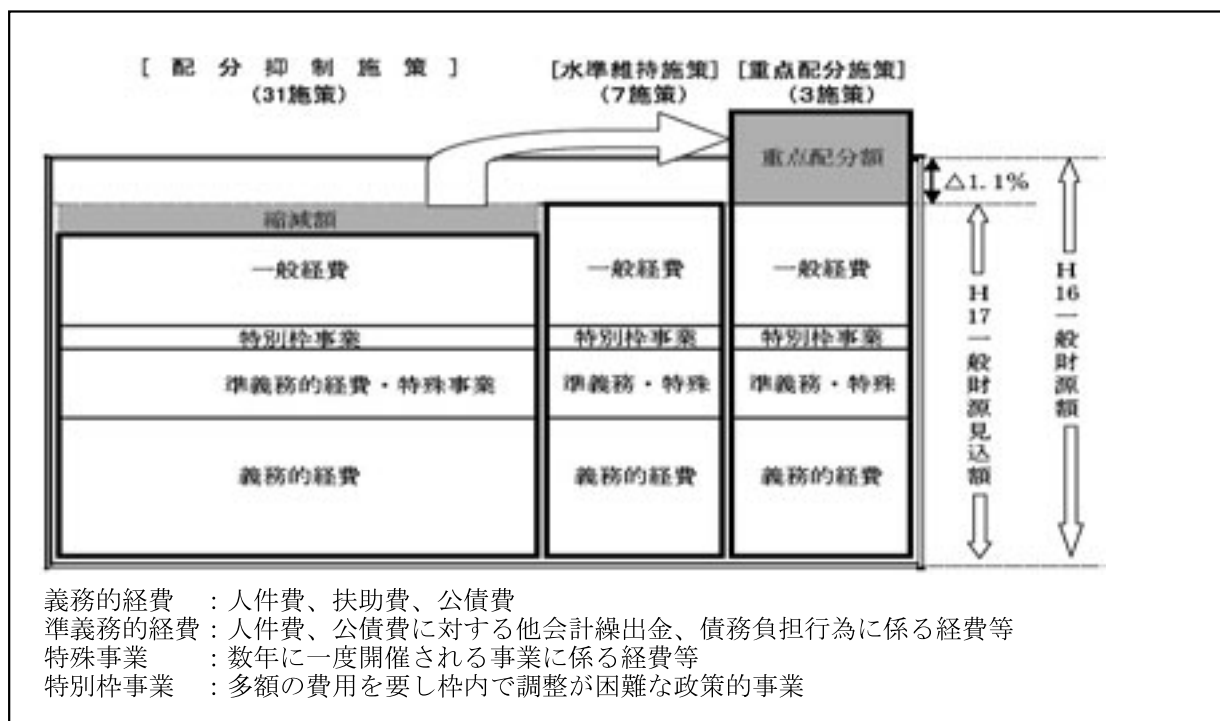
図表5は、岩手県盛岡市の平成17年度当初予算編成における施策別枠配分額の考え方を示したものである。同市は平成16年度当初予算編成において枠配分方式（部局別）を採用したが、新たな行政需要やまちづくりの課題に沿って限られた財源を部局横断的に有効に配分するには、同方式は適切ではないと考え、平成17年度当初予算編成から枠配分方式（施策別）を採用している。まず重点配分施策、水準維持施策、配分抑制施策への各施策の振り分けが、優先度評価に基づいて、市長や助役（当時）などで組織される行政評価推進委員会（注11）で決定され、次に財源の配分が、財政担当部局の調整の下で行われる。財源の配分にあたっては、まず枠配分の対象外である義務的経費などに係る一般財源が、一般財源の総額から差し引かれ、次に残った一般財源が、平成16年度事業費をベースとして各施策に配分され

る。配分抑制施策については全て一律の削減が行われ、そこで生み出された一般財源が重点配分施策に配分されるが、重点配分施策に対していくら一般財源を上乗せするのかについては、個々に検討がなされる。このような取組によって、部局毎にシェアが固定化されることもなく、その地方自治体にとって真に優先度の高い事業に予算を配分することが可能になる。

現在多くの地方自治体において行政評価システムが導入され、その内容の充実が図られている。行政評価システムは政策体系の関係から、政策評価、施策評価、事務事業評価に区分されるが、多くの場合、最初に導入されるのが事務事業評価であり、一部の地方自治体はそれを進化させる形で施策評価に取り組んでいる。枠配分方式（施策別）の予算編成を行うためには、行政評価システムの評価単位を総合計画の施策体系と一致させ、「施策評価システム」を構築することが必要になる。

また施策の場合は、責任者が明確には規定されおらず、ひとつの施策に対して複数の部局が関係することになる。各施策に対して配分された財源は、優先度評価に基づいて各事務事業に配分されていく

図表5（平成17年度施策別枠配分額の考え方【岩手県盛岡市】）



(出典) 岩手県盛岡市ホームページより抜粋

が、施策を統括する主管課長が主導権を発揮して施策内の調整にあたらなければならない。

施策に対する責任の所在をより明確にするのであれば、総合計画との関係でどの部局がどういった政策・施策を担当するのかを明らかにする必要がある。例えば愛知県豊橋市は、「豊橋市の政策推進における部等の役割を定める条例」を制定して、総合計画の政策・施策に対する各部局の役割の明確化を図っている。施策のなかには当然のことながら複数の部局が関係するものも存在するが、第3条第1項において「相互の連携により的確に役割を遂行するものとする」と規定されており、関係部局には十分な協議・調整を行うことが求められている。施策に対する責任の所在が明らかになれば、施策の成果を向上させるという目標を念頭においた効率的・効果的な財源の配分が、一層促進されることになる。

(3) 枠配分方式（部局別）廃止の動き

最近では、一部の地方自治体において、枠配分方式（部局別）を廃止するという動きがみられるようになった。以下にその事例を示す。

岩手県

- (採用) 平成16年度当初予算編成
- (対象経費) 政策形成プロジェクト経費を除いて、原則全ての経費。
- (廃止) 平成20年度当初予算編成
- (理由) ○中期財政見通しで見込まれる多額の財源不足の解消を図るため。
○一層の「政策の選択と集中による行政資源の最適配分」を図るため。

岐阜県

- (採用) 平成16年度当初予算編成
- (対象経費) 政策予算や、人件費・公債費などの各部に共通する予算は対象外。
- (廃止) 平成18年度当初予算編成
- (理由) ○「政策総点検」(注12)の議論を的確に予算に反映させ、限られた財源を従来にも増して戦略的に活用するため。

宮城県

- (採用) 平成16年度当初予算編成
- (対象経費) 義務的経費、政策枠予算、公共事業枠予算は対象外。
- (廃止) 平成21年度当初予算編成
- (理由) ○巨額の財源不足の解消を図るため。
○予算配分の硬直化を是正し、「平成21年度政策財政運営の基本方針」を踏まえた真にメリハリの効いた予算配分を行うため。

上記3県のケースでは、財源不足の解消を図ること、そして予算の硬直化の是正を図ることが、枠配分方式（部局別）を廃止した理由として挙げられている。

財源不足の解消を図ることがその地方自治体にとって喫緊の課題となっているならば、個別査定方式により集権的に予算を編成する方がよいという判断も成り立つ。予算の硬直化については、「部局横断的な調整が行われないこと」、「枠配分財源の縮小により対象経費の抜本的な見直しそのものが困難になっていること」のふたつの意味が含まれると考えられるが、それらへの対処法としても、個別査定を行うことはひとつの選択肢となり得る。

(4) 枠配分方式についての考察

上記の廃止事例を受けて、ここで改めて枠配分方式（部局別）の主なメリット・デメリットを整理すると、図表6のとおりとなる。なお、以下の整理は、参考文献等を参照のうえで筆者が個人的に整理したものであることを先にお断りしておく。

図表6（「枠配分方式（部局別）」の主なメリット・デメリット）

【主なメリット】

- ① スクラップアンドビルドの促進
- ② 事業実施部局の視点に立った効率的・効果的な財源配分
- ③ 事業実施部局の主体性・自主性の促進（歳入の確保、予算執行方法の見直しなど）
- ④ 財政担当部局の省力化

⑤ 歳出規模の縮小

【主なデメリット】

- ① 予算の硬直化
 - I 部局毎のシェアの固定化
 - II 枠配分財源の縮小による予算の硬直化
- ② 財政状況が深刻的に悪化した場合における抜本的な事務事業の見直しの困難さ

【メリット①～③】

事業実施部局が主体的に予算を作成することで得られるメリットである。限られた財源を効率的・効果的に配分し、議会や住民などから納得を得られる予算を作成するためには、事業実施部局の職員の主体性・自主性が絶対に欠かせない。そのためには職員研修の充実など他の取組も併せて必要になってくるが、主体性・自主性を発揮する舞台のひとつとして、事業実施部局が予算を作成する場を設けることには重要な意味がある。

【メリット④】

予算の編成作業は、膨大な事務量を伴うものである。財政担当部局の省力化というメリットは、枠配分方式を採用したいずれの地方自治体においても強く実感できるものであろう。

【メリット⑤】

歳出規模の縮小を図ることだけをとれば、従来のシーリング方式でもそれは可能である。節などの費目ごとに一律に予算を削減するシーリング方式とは異なり、枠配分方式では、配分された枠の中で、事業実施部局が裁量的に予算の組換えを行うことが出来る。ふたつの方式では、歳出規模の縮小の質が異なっている。

【デメリット①－Ⅰ】

先に枠配分方式（施策別）を紹介したが、同方式は行政評価システムにおける施策評価を確立する必要があることから、現時点で多くの地方自治体では採用することが難しいだろう。そのような場合には、

数年に一度の割合で定期的に個別査定方式へ戻すことを検討してみてもどうか。時期としては、首長選挙後の直近の予算編成時が最も適当だろう。そして首長の施政方針に沿って改めて財源配分に濃淡を付けるのである。

【デメリット①－Ⅱ】

限られた財源を効率的・効果的に配分するために枠配分方式（部局別）は採用されたが、経常的な内容の歳出が大部分を占めるなかで毎年度のように配分される財源の縮小が続くと、事業実施部局においても財源配分の見直しが難しくなる。それは、財政構造の硬直化が進行して経常収支比率が高くなっている地方公共団体において、新たな行政ニーズへの対応が難しくなることと同じである。ここでは、デメリットのひとつとして挙げたが、要するに財源の縮小によって本来のメリットを発揮する余地がなくなるということであり、臨時的に個別査定方式へ戻して、改めて全庁的に財源配分のあり方を見直す必要があるだろう。

枠配分の対象となる経費の範囲を拡大するなどの対応も考えられるのだが、ここ数年の間、あらゆる経費を対象にして例外なく歳出規模の縮小が図られてきたことを考えると、対象経費の範囲を拡大したところで効果は少ないだろう。事業の淘汰が相当程度進められてきた中で、さらに財源配分の見直しや事務事業の見直しを行うことは容易ではない。個々の職員の創意工夫により、一層の財源の捻出を図って、新たな行政ニーズに対応していくほかない。

近年一部の地方自治体では事業予算を伴わない「ゼロ予算事業」が採用されているが、職員の創意工夫により、既存の施設や人材、民間とのネットワークなどを活用し、予算措置を伴わずに（注13）行政サービスを提供する「ゼロ予算事業」は、財源が縮小するなかで多様化する行政ニーズに対応する手段として有効である。また同制度の活用を通して個々の職員がいろいろと知恵を絞ることによって、既存の事業についても、実施方法の見直しなどの良い効果が生まれることだろう。

【デメリット②】

財政状況が深刻的に悪化するよりも前に、財政収支見通しに基づいて事前に対策を講じていくことが望まれるのだが、予想もしなかった社会経済状況の変化などにより急激に財政状況が悪化した場合には、あらゆる経費について見直しを行うために、個別査定方式へ戻すことも必要になってくるだろう。また岩手県の廃止事例にもみられるように、財政収支見通しに基づいた事前の対策のひとつとして、個別査定方式へ戻すということもあるかもしれない。枠配分額を大幅に削減することでも対応は可能だが、大幅な削減ともなれば、部局ごとに一律に削減するのではなく事業に応じて個別の事情を考慮して削減する必要がある、また大幅に削減された枠のなかで事業実施部局が予算を作成することは、実際には非常に難しいだろう。

枠配分方式は、従来のシーリング方式と同様に、一定の歳出規模の縮小には資するものであるが、決して予算の総額をコントロールする機能をもつものではない。「3. 総額のコントロール（予算の役割①）」の章でも述べたとおり、それは、財政収支見通しに基づいた財政運営を確実にやっていくことにより可能となるものなのである。その過程では、人件費の削減や施設の統廃合、繰出金の見直しなどの多額の財源捻出を期待できる取組の取扱いがとても重要になってくるが、そのような「大鉈を振るう」内容の取組は、庁内分権的な意思決定により行われるものではなく、全ての関係部局を交えた全庁的な調整の下で意思決定が行われるものである。それは、枠配分の対象となる経費の範囲がどのように設定されていようととも同じである。

一方で、きめの細かい事務事業の見直しを行うためには、事業の現場に近い事業実施部局の視点や創意工夫が絶対に欠かせない。例えば、毎月行っていた住民向け通知文書の発送を隔月に変更して財源の捻出を図ったり、講演会などの催しで少し謝礼は高めになるものの捻出した財源を活用して住民に喜ばれる講演者に依頼したり、そのようなきめ細かな取組は、本来事業実施部局から提案されてくるもので

ある。枠配分方式については、制度の導入から数年を経ていくつかの課題がみられるようになってきたことから、改めて一定の見直しを行い、本来のメリットが発揮されるものに修正していく必要はあるものの、今後も有用な手法として活用されていくべきであろう。

終わりに

本稿の冒頭でも述べたとおり、健全で持続可能な財政運営を行っていくうえで、予算は重要な役割を有するものである。財政規律の具現化に失敗したならば、その予算はふさわしい価値を有していない。そのような認識の下、規律ある予算を実現していくための方策などについて述べてきた。

ただし、これまで取り上げた内容はあくまでも制度に過ぎず、個々の職員が知恵を絞り、よいアイデアを生み出していくことによって初めて本来の目的を達成できるものである。「3. 総額のコントロール（予算の役割①）」の章で紹介した「多治見市財政健全化条例」では、「職員は、十分な注意力及び勤勉さをもって財務に当たらなければなりません」（第3条）と規定されている。引き続き厳しい財政運営を強いられるなか、全ての職員が問題意識を共有し、一丸となって取組むことが何よりも重要であることはいうまでもない。

本稿が各地方自治体の今後の財政運営にとって少しでも参考になれば幸いである。

注 釈

注1 「真に必要なニーズにこたえるための財源の重点配分を行いつつ、歳出全般にわたって、これまで行ってきた歳出改革の努力を決して緩めることなく、国、地方を通じ、引き続き『基本方針2006』、『基本方針2007』に則り、最大限の削減を行う」こととされている。

注2 稲沢克祐（2008）により整理を行ったものである。原著では、予算の「目的」として整理されている。

- 注3 財政収支見通しは単なる予測に過ぎないが、財政計画は、財政収支の悪化などが緊急の課題となっている場合に作成されるものであり、財政収支の見通しだけでなく、改善のための具体的な取組なども記載される。
- 注4 中期財政「計画」となっているが、記載されている内容は、歳入の見込みや歳出の計画額、財政判断指標の見込みなどであり、注3に従えば、財政収支見通しに近いものである。
- 注5 収支均衡の原則、財政構造の弾力性確保の原則、安定の原則、財政効率化の原則、費用負担公平の原則などがある〔浅里謙二郎（2001）P18～19より〕。
- 注6 ①収入の範囲内で予算を組むことを表す「本来収支」と「正味収支」、②将来世代に負担を先送りしないことを表す「実質府債残高倍率」、③企業会計的な指標により財政の弾力性を表す「収益的収支比率」などが提言されているが、全て予算編成の段階で活用することを念頭においたものである。財政運営の「目標指標」とすることを基本にしつつ、一部の指標については、この水準を超えてはならないという「制限指標」が取り入れられている。
- 注7 「大阪府議会基本条例」（平成21年4月1日施行）では、第14条において、「地方自治法（昭和22年法律第67号）第九十六条第二項の規定により、府行政の全般に係る政策及び施策の基本的な方向を総合的かつ体系的に定める計画の策定、変更又は廃止は、議会の議決すべき事件とする」と規定されている。
- 注8 本稿では、これ以降、「枠配分方式（部局別）」または「枠配分方式（施策別）」と記述し、内容により使い分けているのでご了承願いたい。単に「枠配分方式」と記述した場合には、両方の内容を含むものである。
- 注9 例えば鳥取県では、財政担当部局が一件査定により予算を積み上げていくという従来型の予算編成手法が採用されている。シーリングも行われていない。部局横断的に効率的な予算の配分を行うために、むしろ財政担当部

局の役割が重視されている。納税者のほとんどが事業に対して素人であるならば、事業実施部局の職員に比べて明らかに素人である財政担当部局職員の視点はむしろ重要であると考えられているからである。財政担当部局に権限が集中するなどの弊害も起こりうるが、それらのデメリットを最小限に抑えるために、徹底した情報の公開（予算編成過程の公開）が行なわれている。財政担当部局職員にとっても、独断的な査定は行えず、多角的な視点からの検討と判断が求められることになる。なお多大な労力を緩和するため、普通旅費、需用費、役務費、使用料及び賃借料については「標準事務費」として取扱われ、原則として財政担当部局の査定は行われず、設定した額の範囲内で予算を編成する権限が各部局に与えられている。

- 注10 図表4では政策的経費と経常的経費のみに区分されているが、一般的には、投資的経費、政策的経費（投資的経費は除く。）、経常的経費（施設管理費や一般事務経費など。義務的経費は除く。）、義務的経費（人件費、扶助費、公債費）などに区分される。
- 注11 市長、助役、収入役、教育長、水道事業管理者、各部長等で組織される。
- 注12 平成17年2月から約1年にわたり実施されたもの。結果は「確かな明日の見えるふるさと岐阜県をめざして～県民とともに進めてきた政策総点検～」(平成18年1月)にとりまとめられ、その内容は平成18年度当初予算などに反映されている。
- 注13 職員に支払われる給与費が存在するため、厳密な意味でのゼロ予算ではなく、あくまでも追加的な予算措置がなされないという意味である。

参考文献

- ①瀧野欣彌、丹下甲一他（2007）『財政運営システムと予算の新展開（シリーズ地方税財政の構造改革と運営 第5巻）』

- ②財団法人日本都市センター（2008）『分権型社会の都市行政と組織改革に関する調査研究－市役所事務機構アンケート調査結果報告－』
- ③稲沢克祐（2008）『行政評価の導入と活用－予算、決算、総合計画－』
- ④浅里謙二郎（2001）『地方財務の要点＜第三次改訂版＞』
- ⑤財団法人自治総合センター（2008）『地方公共団体の財政分析等に関する調査研究会報告書－「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」における財政指標の分析・公表のあり方等に関する調査研究－』
- ⑥河上太一（2004）「予算編成手法の改革－持続可能な財政運営に向けて－」（『自治大阪2004年1月号』財団法人大阪府市町村振興協会）
- ⑦岡本全勝（2003）「予算査定の変容」（『地方財務2003年12月号』ぎょうせい）
- ⑧小林良彰 名取良太（2005）「予算を活かすインセンティブ浜松方式」（『地方財務2005年2月号』ぎょうせい）
- ⑨石原俊彦（2007）「八尾市役所における行政経営の一層の進展に向けて」（『やお未来2007年3月』八尾市）
- ⑩神谷雅之（2004）「予算編成の庁内分権－包括予算制度の可能性と限界－」（『地方財政研究－連結決算の財政分析とその手法』財団法人大阪府市町村振興協会）
- ⑪秋元隆二（2004）「茨木市の予算編成改革」（『地方財政研究－連結決算の財政分析とその手法』財団法人大阪府市町村振興協会）
- ⑫今井久志（2004）「自治体における予算編成システムの改革－枠配分方式の導入に向けて－」（野村総合研究所ホームページ）
- ⑬小野寺孝（2008）「条例化による市町村における財政規律の強化に向けて」（野村総合研究所ホームページ）
- ⑭「岩手県内市町村における行政改革の取組事例集」（岩手県ホームページ）
- ⑮多治見市（岐阜県）、盛岡市（岩手県）、豊橋市（愛知県）ホームページ
- ⑯大阪府庁財政研究会ホームページ