

健全な地方財政運営のためのシステム設計

—発生主義と事業評価を生かした予算・決算—*

小 西 砂千夫

地方財政の危機が進んでいる。経常収支比率は軒並み80%を越え、100%を上回るころもはや珍しくなくなった。財政非常事態を宣言するところもでてくるなど、早期に財政再建路線を打ち出さなければ、数年後にはまちがいなく財政再建団体に準用される可能性が強い団体もある。このような危機の時代を、どのような手法で打開をするかという観点で、地方財政システム改革という言葉が最近よく使われるようになってきている。しかしながら、その意味内容は必ずしもはっきりしていない。おおむね発生主義や事業評価を導入するということではあるが、その具体的な活用については明確に位置づけられていない自治体がほとんどである。そこで本稿では、財政システム改革の全体像を示す上での基本的な考え方を示すこととしたい。

1. 資金繰りと収支構造が混在する財政危機

最近の財政危機の特徴は、大阪府や神奈川県のようにもともと財政力に恵まれた団体ほど、歳入と歳出のギャップが大きいということにある。本来、地方交付税に守られているはずの地方財政では、最低限の行政経費はいくら税が落ち込んでも賄われるはずであり、そのなかで揃って収支が悪化するのとは何か共通の理由があるからと見るべきであろう。

多くの自治体に共通している理由は、景気対策の反動で元利償還金が増え、交付税算入があ

るとはいうものの、全額ではないことから、その影響が無視できないほどになっていることがある。近年、自治体は国に協力せよとの要請を受けて、地方債を発行して単独事業を増やしてきた。その償還財源の一部は自前の一般財源から捻出せざるを得ない。経常収支比率が跳ね上がっているのはまさにそのためである。償還のピークはここ数年続く見込みであり、多くの自治体では基金の取り崩しを余儀なくされている。しかし基金の残高には制限があり、深刻な財源不足の状態が続くのではないかと予想される自治体もでてきている。

本来、償還のピークが続くときには、つなぎ資金の融資を受けて、現金不足を補うという発想を持つべきである。償還が進めば地方債残高が減ってたいへん結構なことだが、そのために現金不足が生じるのならばデフォルトの危機に陥いる。それならば、無理な償還は避けてつなぎ資金を調達すべきである。ましてや基金を取り崩して償還するのは、自治体の純負債という意味ではおなじことであり、現金不足という状態を招くのは得策ではない。

しかし、現在の地方債制度では、つなぎ融資という意味での地方債は発行できない。いわゆる赤字地方債にあたるからである。赤字地方債は財源対策債や減収補填債などごく一部では認められているが、これは後年度の交付税措置があり一時的な財源不足を補うものであり、一般

* 本稿のもとになる研究はトヨタ財団による研究助成によって行われた。ここに記し、深い謝意を表したい。なお本稿の内容は、小西(2001)「自治体の債務償還能力と地方債の格付け—ストックベースでの自治体の財政分析指標—」(堺都市政策研究所)と小西(2001)「地方財政危機の原因と問題解決のアプローチ」(兵庫県自治研修所)に加筆修正したものである。

的な意味での地方債ではない。平成13年度からはじまる臨時財政対策債も、交付税財源の不足に対応する措置であり、発行のいかんにかかわらず後年度の基準財政需要額に算入されるなど特殊な例である。また、地方債の借換は縁故債では認められていても、政府資金ではできないことになっており、資金をつなぐ手段は制限されている。

発行している主力地方債が10年債か20年債かによって、景気対策の財政運営への後遺症はまったく違う。地方債の発行形態の違いによって財政状態がよくも悪くなるのは、それは厳密に言えば資金繰りの問題であって、発生主義的に見た財政収支構造の問題であるとはいえない。現行の地方債制度では、償還のピークをならす手段がないので、地方債の償還をたとえば公務員の給与を引き下げることに対応しようとする。しかし、資金繰りを収支構造の改善で対応しようとしても限界があり、所詮無理なところがある。

ただ、全国の自治体をおしなべて見た場合には、やはり財政収支の硬直化は進んでいる。過去にビルトインされた歳出の伸びが歳入の伸びを構造的に上回った場合に、歳出を歳入の範囲に抑制することができないという、自治体の予算編成にかかわる共通の課題からくるものと考えられる。特に大阪府や神奈川県などでは、人件費や福祉の上乗せ部分の追加部分が大きな財政負担となっている。これは資金繰りではなく収支構造の問題である。

自治体の財政再建プログラムでは、本来、資金繰りの問題と収支構造の問題が区別されておらず、財政再建の具体的な目標が設定できていないケースが多い。赤字地方債の発行ができないなかでやむを得ない。しかし大阪府のような財政の実態を見ると、現状では赤字地方債の発行を国に対して要求すべき段階に来ているのではないかと思われる。

赤字地方債の発行自由化は、国の地方に対する財政的縛りを大きく変えることを意味する。

もはや起債制限比率で地方債の発行を抑制することや、財政再建団体制度で予算をコントロールすることはできなくなるからだ。自治体の倒産を容認し、その代わり自治体は自ら地方債マーケットに対して自ら債務償還能力があることを証明してみなければならない。これが財政システム改革の中心にある問題である。

2. 地方債制度の改革とそのための条件整備

なぜこれまで地方債の発行制限をしてきたのだろうか。それはひとつには、資金需要がいまとは逆に、圧倒的な資金不足であった時代に制度が作られ、国が地方の資金を財投資資金等を通じてつけてやってきたことがある。借り手を政府が見つめるのだから、起債を許可制にするのは当たり前のことである。そして国は、中央で企画した政策目標に適うような起債メニューを揃えることで、地方債を補助金と同じような手段として使ってきた。資金市場の需給バランスは大きく変わったが、地方債の発行状況は変わっていない。地方債の市場引き受けを実施しているのは、数でいえばわずか1%程度に過ぎず、主たる資金調達先は相変わらず国である。地方債は旧態依然たる制度のなかに閉じこめられ、地方団体には金融的センスがうまく育っていない。

そのような状況に業を煮やして、民間の格付け機関が地方債の格付けを行い結果を開示した。しかし、現状では格付け結果にはあまり意味はない。なぜなら、自治体が現金不足になった場合には、財政再建団体に準用されるので、その法のもとで自治体の予算編成は制限されるが、資金繰りは完全に保障されるからである。つまりデフォルト（債務不履行）は絶対に起こらない。したがって地方債の格付けは国内では最高格付けである国債と同列である（ロットが小さいので流通しないというリスクはある分だけ、国債より下がるが）。

しかしそうだからといって、いつまでも地方債制度をこのまま置いていいわけではない。

現実的に、自治体には本来こなせない規模での景気対策をした以上は、その後始末を従来の制度のなかでさせようとする、自治体のサービスを短期間で相当切り下げることになり無理がくる。ここは赤字地方債の発行を認めて、資金繰りの無理を緩和することが現実的である。従来の自治省ならば、そのための地方債のメニューを作るところであろうが、自治体の自立という意味からみれば、むしろそんなことはすべきではない。まもなく地方債の発行許可制から事前協議制への切り替えも見えている。地方債の発行を自由化する方向で考えるべきである。

そのために必要な条件整備はいくつかある。第1には、は先に述べたように、地方債の市場整備が必要である。従来の指定金融機関との相対取引を中心とした資金調達では、指定金融機関の体力に応じて資金調達の条件やコストが決まるというばかげた現象が起きており、市場を整備する必要性はきわめて高い。

第2に、資金繰りの自由度を保障する以上は、財政規律を促すための規制が必要になる。ところが、これまで国が自治体を監視するときにつかわれた財政分析の尺度は、基本的には資金繰りをチェックするための指標であり、それで監視することはできない。発生ベースでの数値や、ストックベースでの数値をつくって、財政状況を把握することが求められる。

第3には、そのような財政指標を作った場合に、それが具体的に毎年度の予算編成に対してどのように生かされるかという観点である。財政収支の悪化が起きているのは、財政状況が苦しくなったこともあるが、歳出をコントロールするには、これまで自治体が行ってきた予算編成の手続きでは、致命的欠陥があるからだ。歳入の範囲で歳出を決めるという発想では意思決定が行われない構図になっている。

以下では、特に第2の観点から論を進める。また、全国データを用いて、新しい財政分析指標のもとで、都道府県都市の財政状況がどのように把握されるかについて試算する。

3. 債務償還能力の定義と測定に関する技術的課題

現行制度では、自治体がどれだけの地方債発行が許可されるかを定める尺度は、起債制限比率とされている。しかし本来は、地方債をどれだけ発行できるかは、簡単に言えば、債務償還能力が地方債の発行額によってどのように変化するかを分析し、債務償還能力をこれ以上低下させないというターゲットを定める必要がある。現在、通常使われている財政分析の指標としては、経常収支比率、実質収支比率、実質単年度収支、起債制限比率、財政力指数などであるが、これらはすべてフローの資金繰りを中心とした指標である。かつてのように、地方債メニューは限定され、公社や出資法人もなく、入ってきた財源を費消する単純な財政運営であればともかく、現在の地方財政の姿を真に反映させるのは、資金繰りだけを見ては捕まえられないことも多い。

その最大の理由は、実質収支比率や実質単年度収支や起債制限比率は、すくなくとも操作可能であることだ。実質収支比率は財政再建準用団体になるかどうかという重要な指標であるにもかかわらず、基金への積み立てや取り崩しによって操作可能な数値である。実質単年度収支はその点は配慮されているが、これと起債制限比率と同様に、地方債の償還期間を延ばせば一気に改善される。最近では縁故債は借換が進んでいるし、変動金利を選べば償還期間は相当長くすることもできる。政府引受け分についても10年債を20年債に切り替えれば、自治体の資金繰りは一気に改善する。仮に発行済の地方債を1年債に切り替えれば、すべての自治体の財政指標はとんでもなく悪化する。つまり、資金繰りの自由度を高めると、これらの指標はまったく当てのできないものになる。

起債制限比率は、地方債の元利償還金が今年度いくらであるかが中心になって決まる指標である。ところが、現状のように債務負担行為が増えたり、出資法人や第三セクターで赤字を抱

えるようになって、事実上の地方債が残高ベースでいきなり増えても、まったく反映されないという欠陥を持っている。どの自治体でも、いわゆる団塊の世代の公務員が退職する時期を迎え、退職金が払いきれるかを心配する声は大きい。民間では退職給与引当金の積み立て不足という形でその懸念が明らかになるが、自治体の場合にはその点も捕捉されにくい。一方、換金可能な資産がいくらあるかという視点も負債の大きさを実質的に測定する点では必要である。

債務償還能力を把握するためには、地方債の残高や地方債に準じる債務（債務負担行為などの実現はしていないが発生しているものはすべて含む）を合計し、そこから換金可能な資産（インフラ資産は当然含まない）をひいた純負債がいくらであるかをまず算出する必要がある。その上で、毎年の予算のなかから債務償還に充当可能な財源を求め、純負債をそれで割った債務償還可能年限を計測すれば、償還能力の測定尺度になる。もっとも純負債の確定も、債務償還充当可能財源の推定もそれほど簡単ではない。ある程度までは概算でも可能であるが、その自治体の政策スタンスによっても大きく変わってくる。

(1) 純負債の分析

純負債の確定は意外に難しい。理論的には地方債に準じるものはすべてカウントし、換金可能な資産をそれからひくことであるが、一つひとつを厳密に定義するには技術的な問題を伴う。債務負担行為の場合、債務保証に当たるものと物品の購入にかかるものを同列に扱えるかという問題もある。ちなみに、筆者らが三重県で作ったバランスシートでは後者のみをカウントしている。繰越金等については、実質収支比率の考え方に準じて、債務と見なすことが適当であろう。

ただ、債務負担行為や繰越金の事業化の際に見込まれる補助金等を債務残高から相殺するかどうかについては判断に迷うところもある。同

じことは、起債制限比率のカウントの際に相殺される、元利償還金のうち地方交付税に算入される部分を、負債から控除するかどうかという問題がある。財政当局のスタンスからいえば、これらは考慮しないというのが普通であろう。元利償還金の交付税算入による交付税の増額を当初予算の編成時に見込んで、実際の通知額を見ると当てがはずれ失望するという経験があるからだ。

何らかの意味で、退職給与引当金に相当する部分を負債項目としてカウントすることは必要であるが、カウントの具体的方法については問題がある。企業会計原則では、当該年度末で全員が退職したとする場合に、必要な退職金の総額ないしはその一部（税法上の引当金は上限が20%とされる）であるが、自治体の場合、全員が年度末に退職することはあり得ない。自己都合退職などがある確率で起こるとして、それを織り込んで職員の年齢構成から、どれだけの人数がいつ退職し、それに伴って必要な退職金を算定する必要がある。理論的には、現在就業中の職員が全員退職するまでの間、毎年度ごとの退職者数とそれに伴う退職金の必要額を予想して、それをある割引率で割り引いて合計することで退職給与引当金が求められる。その際の割引率には、資金調達コストが適当であるから、もっとも長期の地方債の発行利率が適当であろう。もちろん金利は変動するので、毎年度推計し直す必要はある。

これに対して、負債と相殺できる資産として、財政調整基金や減債基金は問題なくカウントできる。特定目的の基金はその点で難しい問題がある。ただ目的をどのように設定するかによって、いざというときには負債と相殺できる可能性もある。結局は議会との間でどのような了解の仕方をしているかにもよる。

しかし、いわゆるインフラ資産は換金可能性はなく、それを評価すること自体意味があまりない。無理である。たとえば、本庁舎の建っている土地を建物ごと売り払って、売り払い先か

らリースバックしてもらおうという方法をとれば、資産の売却は可能である。しかし、資産価格＝使用価値という原則であれば、現在から将来期間までの賃貸料の現在価値の合計は資産価格であるから、資産を売却しても賃貸料というコストが発生することを反映すれば実質的な意味はない。民間企業がリースバック方式を採用ことがあるのは、有利子負債を減らすことが目的であって、当面の資金繰りを楽にすることが主眼である。公共用施設の売却可能性については考えるべきではない。

資産価値×収益率＝資産所得
であるから

資産価値＝資産所得／収益率
となる。すなわち、資産所得を生まない資産の価値はゼロである。公共用財産は有料道路など受益者負担を取れるごく一部の資産を除いて価値は本来はゼロである。外部性という意味での価値を生み出すことはあっても、市場評価では無価値である。負債と相殺できる資産のなかに、公共用財産の資産価値はカウントすべきではない。

これに対して行政財産ではない普通財産の場合には、換金可能な資産としてカウントすることが考えられる。事実、東京都でバランスシートを作る動機は、石原知事の言葉によれば、売れる資産は売るのであったから、売れる資産、すなわち普通財産を評価しカウントすることであった。ただし、普通財産の売却はそれほど簡単なことではないし、売るとなれば買ったたかれる覚悟もいる。普通財産の評価には注意が必要である。

判断が難しいのは貸付金である。長期の貸付金のうち、府県が市町村に貸し付けているようなものは回収可能といえるであろうが、それ以外のものうち、形式的には回収可能でも、それをすると新たな負債が発生するなど、事実上、回収ができないものもある。出資金や投資などについてはむしろ大半が引き上げて現金化することは不可能である。これらの項目はすなわち、

第三セクターや出資法人などの実態をいかにディスクロージャーし、最終的にいかに処理をどうするかという問題に通じるものがある。

いまもっとも注目されているのが、土地開発公社である。地価が値上がりすることを前提とすれば、公共用地を先行取得することは意味があり、民間企業でいう含み経営の自治体版の制度でもあった。しかし地価が下がり出すと売りに売れず、いわゆる塩漬けの土地を抱え込む結果になった。自治体によっては塩漬けどころか、土地は土地開発公社の所有のまま公共施設に利用し、土地の所有権の移転だけを遅らせているという実態もあると聞く。塩漬け土地の問題は住宅供給公社にもある。土地開発公社が抱える含み損が放置されてきたのは、いざ土地を動かすときに明るみに出るとのことと、公共用地に転用する（すなわち何かのインフラ整備に用いることが事業計画として予算化される）以外には起債をして買い上げる手段がなかったことによる。ところが近年になって自治省（現総務省）は、土地開発公社の土地を買い上げる資金を調達する起債メニューを用意した。それを活用すると、土地開発公社の土地は流動化するが、バランスシートで考えてみれば、土地開発公社の土地という資産が普通財産として自治体に移り、土地開発公社の負債が、自治体の負債に移ったに過ぎず、連結ベースで見れば同じである。現象としてみれば、塩漬け状態であれば目立った未利用地が、普通財産のなかに紛れこんだことに過ぎない。

確かに土地開発公社や住宅供給公社の保有する土地の含み損は、大規模宅地開発をしていない限りは、自治体本体で持っている負債総額に比べたらそれほど大きなものではなく、速やかに処理すれば大騒ぎするほどの問題ではない。しかし、説明責任を果たすことは重要である。

そこで、ひとつの方法としては、土地開発公社に限らずすべての出資法人、第三セクター等を、仮に年度末に清算するとすれば、どれだけの出資金が純計ベースで返ってくるか、あるいは

は清算金をいくら一般財政から持ち出さなければならぬかを毎年度公表し、それを純負債の計算にそのまま利用するという方法が考えられる。そうしておけば、出資法人や公社等に関する不透明さはすべて解消される。現状ではそのような発想をもって情報開示につとめている自治体はなく、まだまだ努力目標にすぎないが、攻めの情報開示で積極的に住民に理解を求めていくことがかえって自治体運営を楽にすることにつながる。

以上のように、負債と換金可能な資産をできるだけ詳しく分析し、純債務を確定することが重要である。しかしそのためには、ほとんどの自治体が積極的に公開をしてこなかった情報の開示が必要であり、行政当局にはそれなりの覚悟が必要である。

(2) 債務償還可能充当財源の確定

純負債額を債務償還可能財源で割れば債務償還可能年限が求められるのだが、債務償還可能財源をどのように定義すればいいか。発生主義会計の損益計算書の考え方によれば、

$$\begin{aligned} \text{債務償還可能財源} &= \text{経常収入} - \text{経常経費} \\ &\quad + \text{減価償却} \\ &= \text{当年度利益} + \text{減価償却} \end{aligned}$$

とひとまず定義できる。ここでいう経常収入とは、地方税（厳密に言えば調定額）、使用料・手数料、地方交付税交付金（特別交付税を含む）経常経費に係る補助金、受取金利などである。公債金、建設事業に対する補助金、貸付金の回収金、資産の売却代金などは含まれない。

これに対して経常経費とは、性質別分類でいえば、人件費、物件費、扶助費、補助費等と、公債費のうちの利子分などである。普通建設事業費や公債費の元本償還分、貸付金、出資金などは含まれない。また人件費については、現金ベースではなく退職金を含めた発生ベースで考えるべきである。つまり、退職給与引当金があるものと考え、ストックの負債項目に退職給与

引当金の残高を含め、費用項目に当年度の要引当額を加える必要がある。また、現金主義では項目として表れない減価償却が、発生主義では経常経費のなかに含まれる。

減価償却は、資本コストを発生ベースで期間配分する意味があり、発生ベースのコストでもある。つまり、普通建設事業費は経常費と違って、耐用年数期間に費消されるので、発生ベースで考えると、毎年度に総額を配分する必要がある。手法としては、定率法か定額法か、残存価格をどのように設定するか、取得価格ベースか時価評価をするかなどさまざまな技術的な問題が生じる。しかし、上の式では、減価償却は債務償還充当可能財源であるので、加算することになり結果的に相殺され、その金額がいくらであっても最終的には影響がない。同様に、時価評価をする場合には、資産評価益が経常収入に加算されるが、それは債務償還可能財源ではないので、それを引くことになりやはり相殺される。

むしろそこで問題になるのは、普通建設事業費に減価償却の発想を適用するかどうかである。経常サービスと公共投資を区別することは、世代間の負担の公平を考える場合には必要であるが、毎年度のように公共投資をいわば経常費と同じ感覚で支出している場合には、減価償却という発想を用いる方がむしろ形式的な発想ともいえる。この場合には、公共事業はすべて即時償却されるという発想に立てば、上の式では当年度利益金は変わるものの、加算して戻してしまうので、債務償還充当可能財源の金額は変わらない。

ところで、債務償還充当可能財源を上のように定義することは、実は暗黙のうちに、経常経費はすべて必要最小限に抑えられており、投資的経費は不必要というわけではないが、今年度必ずしも支出しなくてもいいものという仕分けを伴っている。確かに、通常の財政運営の感覚では、経常経費をできるだけ抑制して、投資的経費に回すことが望ましい財政の姿であるとい

う古典的な発想がある。しかしながら、厳密に考えると、経常サービスのなかでも不要不急のものはあるし、投資的経費のなかでも緊急性を要するものがある。経常収入のうちからどれだけを債務償還に回せる経費として区分するかは、財政運営の基本的なスタンスの問題であって、本来、それぞれの自治体で定義すべきものである。また、そのようにして定義された債務償還充当可能財源は、1年だけを見れば変動するものであるので、安定的な指標を得るためには数年間を平均する必要がある。

(3) 債務償還能力の測定

以上のようにして求めた純債務と債務償還充当可能財源と比較することによって債務償還能力の測定が可能になる。以上のような考え方と、近年、自治体が競って作成しているバランスシートとの関係についてコメントしておきたい。バランスシートには自治体のコスト意識を高めるなどといった期待があり、総務省もスタンダードな作り方を示すと同時に、損益計算書に当たる行政コスト計算書を作ろうとしている。本稿で述べてきたように、発生主義ベースで負債や資産を捕まえ、出資法人や公社等との連結を考えるべきであるという発想は、そのような動きに通じるところが大きい。バランスシートとは直接関係がない。というのは、バランスシートの作成では、インフラ資産の評価に大きなエネルギーを要するが、すでに述べたように債務償還能力とインフラの資産価値の間には関係はないからである。純債務の確定には、退職給与引当金にあたる金額の推定や、出資法人等を整理するときに出るであろう清算金の推定など、バランスシートの作成に関連のある作業が必要であるが、必要なことはバランスシートを作って形を整えることではなく、ストックや発生ベースの情報を集めてそれを加工して新たな財政指標を作ることである。また、総務省や自治体が作っているバランスシートは、そのままでは債務償還能力の推定には活用できないので、中途

半端との批判は拭えないところがある。

国や自治体の債務償還能力の源泉は、保有している資産ではなく、課税権である。これが民間企業と公権力を持つ政府、自治体とのいちばん大きな違いである。したがって、自治体の債務償還能力の有無は、課税権という資産を評価して純負債と比較し、どちらが大きいことによって判断されることになる。もっとも課税権の評価は、毎年度の税込だけで決まるというほど単純な計算ではない。税込のうち義務的経費で消える部分がたくさんあり、自治体の場合には交付税等によって経常補助がされるので、それらを加味すると、結局は上で定義した債務償還充当可能財源の大きさが、自治体としての資産価値の大きさを左右することになる。

すなわち、できるだけ客観的な仮定のもとで予測される長期財政収支見通しのもとで推定される毎年度の債務償還充当可能財源の流列のもとに、それらの割引現在価値を求め、将来期間にわたって合計したものが、自治体としての資産価値である。もちろん、税制や交付税・補助金の制度は将来期間では変化する場合があり、金利も変動するので、資産価値の推定値は確定したものではないが、制度が変化すると推定し直して、債務償還能力が担保されているかどうかを確認することが必要になる。

自治体としての資産価値を評価する代わりに単純な指標としては、次の式によって、債務償還可能年限を求めることである。

$$\text{債務償還可能年限} = \frac{\text{純負債}}{\text{債務償還充当可能財源}}$$

これは、債務償還能力の有無を表す絶対指標というよりは、さまざまな自治体を比較する上での簡易な相対指標である。

(4) 債務償還能力を用いた財政運営のルール

それでは、このようにして求めた債務償還能力の指標を具体的な財政運営ルールにどのように活用すればいいのであろうか。ひとつの考え

方としては、債務償還可能年限に政策的な目標値を定め、その範囲内で毎年度の起債額をコントロールしていくことである。いいかえれば、債務償還能力を維持するために、発行できる地方債の額に上限を決めてしまうことである。地方税や地方交付税は制度の結果として出てくるものである。地方債の発行額を定めると、歳入額がほぼ確定する。歳出は結果的にその範囲に収まるように決めざるを得なくなる。すなわち、地方債の発行額を決めることは、歳出の総額にキャップをかぶせることになる。

そのとき毎年度の予算編成は、歳入総額を歳出の各項目（たとえば目的別経費分類）に配分していく作業になる。近年の厳しい財政状況のなかで歳出は歳入に縛られるというよりも、基金が残高かゼロにならない限りは、歳出側の論理で決まっているようなところがある。歳入で枠をはめてしまわなければ、財政問題は解決しない。地方債の発行額の決定は、歳入を配分していくという予算編成をする場合に最初にすべき作業である。

債務償還可能年限を維持するためには、たとえばこれから10年間でどれだけの起債が可能であり、その結果、土木費として充当できる事業費はいくらであるかはおおよそ推定できる。それと総合計画を比較したときに、どの程度まで事業が消化できるかが概算では確定する。あとはそれをどの年度にどれだけ実施していくかを定めるだけである。予算を要求する原課から見て、予算要求をそのような長期的な展望によって考える思考法が定着すれば、毎年度の予算編成作業の議論の質は相当変わってくるだろう。

もう一つの指標である自治体としての資産価値の場合には、それが純負債とバランスするためには、将来期間にわたって、歳出の見直しによってどれだけ債務償還充当可能財源を引き上げる必要があるか、あるいは増税すべきであるかを明示することができるので、財政再建の具体的な目標を確定させるために活用することができる。さまざまな自治体で作成されている財

政再建プランは、現金ベースで発想されているので、近い将来に始まる元利償還金のピークにあわせて現金を用意しようとするので、得てして無理な財政再建目標になりすぎ、結果的には達成不可能なケースがまま見られる。債務償還能力が保たれるためには、無理に純負債額を減額する必要はない。無原則に債務が増えなければいいのである。そのためには、財政再建のはっきりしたターゲットを定めることが重要になる。

4. 計測結果と地方債の格付け

筆者は、債務償還可能年限を全国の都道府県と全市（ともに平成10年度決算）について計算してみた。ただし、公表されている決算データを用いた関係で、細かなデータは入手できず、やむをえず按分計算などで概算値を用いている部分もあり、その意味では完全な計測結果とはいえない。計測にあたっては、次のような定義を用いた。また按分計算については文末の注のように数値を設定した。

$$\begin{aligned} \text{純債務} = & + \left[\begin{array}{l} \text{地方債} \\ \text{債務負担行為} \\ \text{繰越額} \\ \text{退職給与引当金} \end{array} \right] \\ & - \left[\begin{array}{l} \text{積立金} \\ \text{貸付金と出資金の半額} \\ \text{繰越金と債務負担行為にかか} \\ \text{る特定財源} \end{array} \right] \end{aligned}$$

$$\text{債務償還充当可能財源} = \text{当年度利益金} + \text{減価償却}$$

$$= + \left[\begin{array}{l} \text{地方税} \\ \text{地方譲与税(經常分)} \\ \text{地方交付税} \\ \text{交通安全対策特別交付金} \\ \text{分担金及び負担金(經常分)} \\ \text{使用料} \\ \text{手数料} \\ \text{国庫支出金(經常分)} \\ \text{財政補給金} \\ \text{国有提供施設等所在市町村助成交付金} \end{array} \right]$$

- 財産収入（財産運用収入のみ）
 - 寄付金
 - 繰入金
 - 繰越金
 - 諸収入(回収元金を除く)
 - 特別区財政調整納付金
- －
- 人件費
 - 物件費
 - 維持補修費
 - 扶助費
 - 補助費等
 - 公債費（利子分）
 - 減価償却
 - 繰出金
 - 前年度繰上充用金
 - 災害復旧事業費
 - 失業対策費
 - 用地補償費

+減価償却

債務償還可能年限

$$= \text{純負債} / \text{債務償還充当可能財源}$$

その結果は、平成10年度決算について、都道府県については図1、市については図2に示している。図では、起債制限比率と債務償還可能年限の相関関係を示している。両者には相関はあるが、完全には一致しないことがわかった。

すなわち、現金ベース（起債制限比率）でみると悪くないが（よくないが）、発生ベース（債務償還可能）でみると悪い（よい）というケースがある。その結果は、将来、財政再建団体制度がなくなった場合の地方債の格付けに直接つながるものである。

いま仮に、起債制限比率を低（9.0%未満）、中（9～15%）、高（15%以上）の3ランクにわけ、債務償還可能年限を小（2年未満）、中（2～4年）、多（4年以上）の3ランクに分けるとすると、地方債の格付けは最高ランクは国債と同じになり、そこから少しずつ落としていく（すなわち市場利回りにプレミアムがつく）ことになる。

債務償還可能年限

多	IV	VII	IX
中	II	V	VIII
少	I	III	VI
	低	中	高
	起債制限比率		

すなわち、9つのエリアに分割すると、分割の仕方に正統性があるとすれば、国債がAAAならば、IはおなじAAA、IIとIIIはAA、IV V

図1 起債制限比率の比較－府県

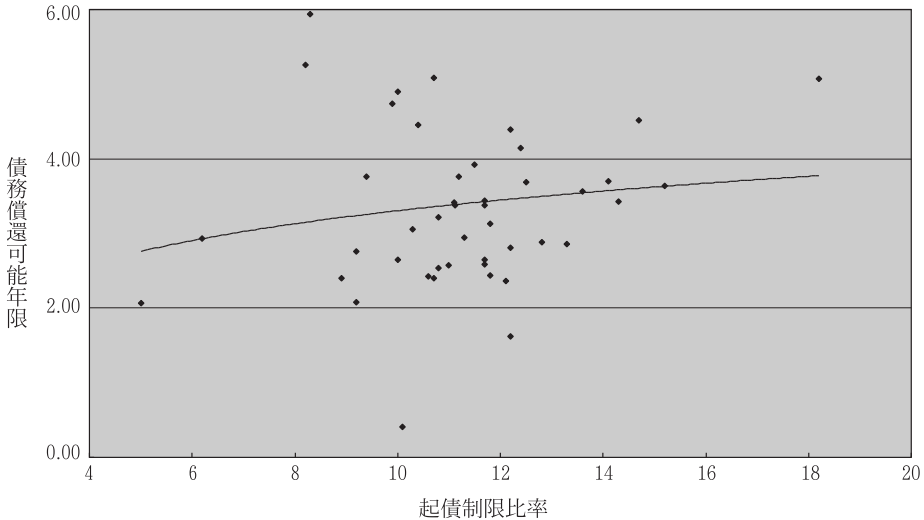
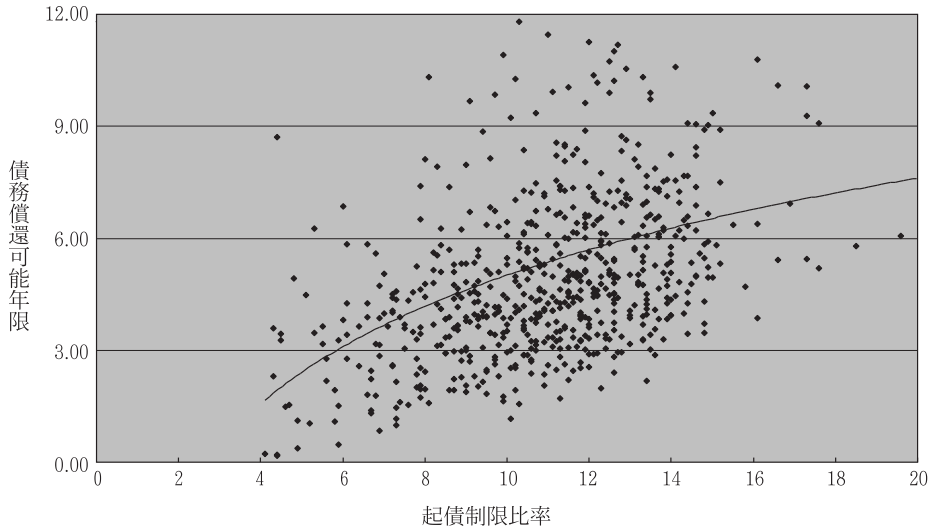


図2 起債制限比率の比較—全市



VIはA、VIIⅧはB B B、IXはB Bというランクになる。

たとえば兵庫県の場合には起債制限比率は11.0%で全都道府県中22位の中ランクであるが、債務償還可能年限は0.06年であり、全国2位のランクとなった（ただしこの数値は決算統計の数値を加工して作ったものであるので必要なデータはすべて入手できず、按分計算などを使っているので正確ではない。またここでは貸付金は全額換金可能な資産と見なしており、なおデータを精査する必要がある）。この場合に、兵庫県はⅢに位置し、その県債の格付けはA Aになる。なお、全国平均は起債制限比率が11.2%、債務償還可能年限が2.85年であった。全都道府県は次のように分布している。

I：愛媛

II：佐賀 岐阜 千葉 愛知

III：兵庫 香川 鳥取 滋賀 和歌山 徳島

IV：神奈川

V：山梨 栃木 三重 宮崎 群馬 福井 埼玉
静岡 青森 山口 高知 熊本 島根 長崎
福島 石川 岩手 秋田 山形 大分 茨城

奈良 宮城 沖縄 福岡 北海道

VI：なし

VII：鹿児島 京都 長野 新潟 広島

VIII：富山

IX：岡山

なお、東京都の場合には特別区との間での数字の調整が必要であるので、ここには含んでいない。また、大阪府と神奈川県は分母である債務償還可能財源がマイナスとなる。つまり両自治体は平成10年度の決算結果では償還できないことを意味する（行革によってそうした状態を改善する必要がある）。

財政再建団体制度がある限り、債務不履行のリスクはないのでこのような格付けには意味がないが、近い将来、そのような状況になることを前提に、財務体質を改善していくことがとるべき政策である。逆にいえば、この格付けを一定に保つ（あるいはある幅で改善させる）という政策ターゲットをおいておけば、地方債の自由化や格付けに対して備えがあるということになる。いまからそれをターゲットに財政管理の手法の開発や予算編成のあり方を見直しておく

必要性はきわめて高い。そこで、次に現行の予算編成における課題を振り返った後に、上記のような分析を生かした予算編成のあり方について考察する。

5. 現行の予算編成手法の限界

財政の基本は「量出制入」、すなわち出づるを量って入るを制すとされる。財政支出として必要な額を政治的に算定し、それに必要な歳入を調達することが財政運営の基本であるという。この基本に照らせば、地方財政の現状は、歳出増に対応して歳入を増額させられないために悪化しているということになる。もちろん、地方財政は交付税や補助金などの依存財源が主であり、地方税や地方債ですらこれまでは自由に決定することはできなかった。分権改革で法定外目的税が認められ、全国各地で自主税源探しが始まっているとはいえ、その税収は小さく、悪くいえば分権の練習問題にとどまっている。自主財源ですら、国の枠組みに依存しているので、出づるに応じて入るをコントロールできない。したがって、全国の自治体から、もう交付税はいい、もっと税源をよこせとの声が挙がっている。

しかしここで大きな疑問がある。全国の自治体で、単独で増税をすると入った場合に、納税者から快く受け入れられるだけの評価を得ているところがどれほどあるのか。増税をしてでも今の財政支出を維持しさらに拡大すべきだと自信を持っていえるところがどれほどあるのか。結局は、自治体の本音で言えば、全国一律の制度として地方税の拡大をして欲しいというところではないのか。全国一律ならば、国を盾にとって個別の自治体は選挙民を説得せずすむからである。

逆にいえば、現在のように歳入が自治体から見れば与件として与えられていて（自らコントロールすることができない状態で）、なぜ歳入を増大させるのか。入るを量って出づるを制するというのは、財政原則から見て逆であるにし

ても、入るがコントロールできないときに、それに併せて出づるを制するのはある意味で常識論である。マイクロ経済学でいうところの消費者理論の基礎も、予算制約に従うことが大前提とされている。政府だけが予算制約を無視したような議論がなぜできるのか。国ならば、増税という手段は常に留保しているが、それがない地方には、予算制約に毎年度従う以外にないはずである。

もっとも歳出の方もコントロールが不可能だという言い方もできる。国が作った制度や政策方針に乗るという方針を持たれば、歳出も自治体独自の発想とは別に相当部分が決まることになる。その結果、制度の結果として歳出が確定する。これは地方交付税の基準財政需要額を決めるもとなる地方財政計画の決まり方と同じである。

とすれば、地方自治体は、本当の意味で歳入と歳出をあわせるということをしてこなかったという言い方もできる。歳出はさまざまな国の省庁が作った制度の反映であり、歳入は総務省が作った地方財政計画の範囲内で原則的に動いている。したがって、地方財政計画が実態を反映し、それを個別自治体に落とした交付税の需要測定が大きく間違っていない限り、自治体としては何となく収支が合うという結果になった。これまで自治体はそのような世界に安住してきた。ところが昨今のように、地方財政計画に無理が出てくると、自治体はこれまでのような収支あわせのテクニックでは対応できなくなった。そこでなけなしの基金をはたいて景気の回復を待とうとした。ところが景気は回復せずに、基金の底は瞬く間につきてきた。そこでみな判で押したように、このままでは平成17年度を前後に現金不足がカバーできない状態になり、財政再建団体に陥ると悲鳴をあげるようになった。

量入制出という金を使うときの基本ができない自治体に、量出制入などという正論をいうのは間違いではないかと筆者は考える。いまはまず、歳出がなぜコントロールできないかについ

ての原因を探り、予算編成の手法を大きく変化させることが先決である。そのことと、先に述べたように、財政収支を資金繰りと発生ベースの両面、あるいはフローとストックの両面で把握することで、財政収支のターゲットを適正に定める訓練も必要である。その両面ができて財政収支は均衡する。量出制入の発想で地方税を増税するのはその次の段階である。

筆者自身のごく個人的な経験ではあるが、これが縦割りの予算要求の帰結ではないかと感じたシーンがあった。ある県で行革の委員会が開かれた席上、公共事業担当の職員が財政や企画担当の職員から、予算要求に当たって建設省と先に協議をして、事業費やそれに伴う補助金を事実上決めてしまうのは問題ではないかと矢面に立たされた。するとその担当者は、建設省から本県に割り当てられる事業費（ないしは補助金）のシェアはあらかじめ決まっているようなところがあり、先に建設省と話を決めたとしても、目をむくような要求額にはならないので問題はないのではないかと反論した。そこで筆者はその担当者に、そのようなことを可能にしているのは、普通交付税で裏負担が確保されているからであって、その発想で予算編成をしている限り、予算の収支あわせは交付税の計算のなかで行われ、全庁的な意思決定でどの政策分野を優先すべきかを議論していないことの証拠ではないかと詰め寄ったが、残念ながらその意味さえ伝わらない様子であった。

役所の仕事に無駄が多いということが一般常識をしているなかで、政策評価を取り入れれば無駄がなくなるというように発想されることが多い。確かに評価をすれば政策効果が高まるという意味での効率化は期待できる。しかし、それと財政の収支ギャップが小さくなるということは別である。もし政策評価が収支ギャップ解消に役立つとすれば、たとえば、すべての事業評価を政策の種類にかかわらず同じ物差しで評価をし、高いものから低いものに並べ、財政収入の範囲で順に採択し、歳入が尽きたところで

残りをすべてカットするならば、当然のことながら財政収支は均衡する。しかしここで問題なのは、正確な政策評価、とくに分野が違う事業の評価を数値で比較可能な形で示すことができるかという点である。一部ではそのような精緻な政策評価の尺度を開発しようという動きもあるが、科学万能主義の迷路に迷い込むのではないかと危惧される。

政策評価を行う意味はもちろんある。最も重要なことは、納税者に対してどのように金を使ったかを説明する責任を果たすことである。次に期待できる望ましい効果としては、金を使う原課原局が政策評価を意識して無駄を避けようとすることである。もっともそのためには、評価決定を行うときにうそをつかないような仕掛けが必要になる。そして、特定の狭い事業では政策評価によって優先順位を決めることができる。たとえば、都市計画道路のなかでの路線選びであるならば、どの路線を優先させるべきかは、いわゆるコスト＝ベネフィット分析ではっきりさせることができる。しかし、同じ土木事業でも、道路と下水道路ということになると、10億円の事業費をどちらに投入すべきかの評価は難しい、というよりも不可能である。

それでは、財政収支を均衡させるためにはどうするか。歳入によって歳出を縛るという予算編成の手法をとる以外にない。逆にいえば、ほとんどすべての自治体の予算編成作業は、そのような仕組みをとっていないということになる。予算編成は、基本的には財政セクションと原課原局とのやりとりで行われ、積み上げの作業になるのが普通である。もっとも、それだけでは特色がないので、特別枠を作って、首長の政治姿勢を反映させるような味付けを行うことも多い。しかしながら、その場合でも特別枠の大きさには限度があるので、実質的には大きく変化しない。大部分が積み上げである以上、原課原局の思いが色濃く反映させることになり、大胆な財源配分の変更はまず起こらない。これは地方自治体の予算だけではない。国においては、

もっとそのような傾向は強くなる。

予算編成とはすなわち積み上げである、これは国・地方を問わずある種の常識のようになっている。そうやってきた理由は、基本的には財源が右上がりや伸びるという状態が続いてきたために、調整財源がひねり出されたことがある。つまり、原価原局の予算額を基本的に前年度並みに抑えておけば、歳入の増額分は調整財源として使うことができるからである。それと、先に述べたように、地方交付税の算定基準からいっても、国の政策に忠実であれば、原価原局が府県なら国、市町村ならば府県の姿勢ならって予算要求していけば、それに必要な一般財源は財政課のもとに用意されているという経験則があった。かくして、縦割りの意思決定で全庁的な調整が知らぬ間にできているという構造ができたのである。

ところが、現状では、歳入は伸びず調整財源は出てこない。縦割りの意思決定で予算要求しても、過年度の起債に対する後始末が、巨額の元利償還金という形でのしかかかってきているので、財政課には裏負担である一般財源をすべて用意できない。財政課から見て調整不可能な状況になっているのである。一時しのぎとして基金に手を出さざるを得ないが、それにも限度があり、困り果てている。そこで、事業評価がその妙薬とばかりに、一種のはやりのように広がったが、先述のように、財政収支ギャップの解消という側面に関しては限界がある。

財政課が盾になって頑張れば財政の収支あわせができるというのは、常識的にはまさにそうである。しかし、昨今のような財政状況のなかで従来型の予算編成作業は難しくなっている。国の場合、かつての大蔵省は財政の番人として他省庁よりも一段高い立場に立っていた。各省庁は政治家の力を借りてさまざまな政策を通そうと圧力をかけようとする。それに対して大蔵省はさらに強力な政治家の力を借りてそれに対抗する。ときには他省庁がいちばん嫌がるやり方で交換条件を突きつける。嫌がるやり方の典

型は、事務経費や需用費の類を絞ることであった。しかしそのことは、民間業者や特殊法人、あるいは地方自治体へのたかりの構造を生み、歪んだ財政状況を作り出した。

そしてそれが遠因となって、銀行破綻を避けることができなかつたのは金融行政における大蔵省の失策であるとの世論の後押しを受けて、大蔵省の調整能力をそぎ、権限を分解する省庁再編が行われた。そして予算の大枠を議論する機関として新たに経済財政諮問会議を作って、内閣主導の予算編成を行う改革が実施されようとしている。

この一連の動きはさまざまな教訓を含んでいる。横並びの省庁のひとつに過ぎない財政当局が、財政の番人として他省庁の圧力をはねのけるには、他省庁にはない権限が必要である。それが無い場合には、財政収支の均衡はできなくなる。大蔵省のように政治家間の力のバランスを利用する場合にはある程度まではできるが、そのために溜まった政治家や他省庁からの怨嗟がいずれそれを突き崩しにくる。表舞台では伺いしれない政治力を利用しないで、内閣の確固たるリーダーシップという真っ当な政治的力で財政を制御することは誠に正論であるが、それがまともに機能するためには、政治が近視眼的な発想を持たずにあるべき結論を下していくことが必要条件である。

そのためには、閣議と経済財政諮問会議が利害調整機能を本当に持つ必要があると同時に、政治の判断を国民が評価するために徹底した情報公開が必要である。今の国政にそんなことが可能だろうか。まず絶望的である。ここに今回の省庁再編の最大の懸念がある。大蔵省を切ったために、少なくとも政治が成熟するまでの間は、日本財政は安全弁を失い、危機管理能力を大きく低下させている。

経済財政諮問会議のような枠組みが本当に機能するのは、国ではなくむしろ自治体のような「大統領制」をとる組織である。自治体では各省庁に当たる部局（あるいは課）のトップは役

人であって、その人事権は首長に集中している。財政課が盾にならずとも、首長が予算の内容に対してははっきりしたリーダーシップをとれば、それによって予算が決まる。議会との関係は国も自治体も変わるところはない（執行部にかかる予算への圧力の強さは自治体の方が圧倒的に小さい）。

ところがせっかく首長のリーダーシップが十分発揮される体制でありながら、それを弱めようという発想が官僚組織の方に根深く育っている。組織を縦割りにして、意思決定を分散させ、首長の裁量権を事実上小さくすることは、首長が安易な政治的利益に執着し、財政が暴走することを前提とすれば、正しいことであるからだ。それ同時に、国が自治体を政策の下請け機関として使ってきたことも、縦割りの意思決定を促進する結果となった。

今のように、歳入が右肩上がりではなくなると、財政セクションが盾になろうとしても、「財政に来たときにはすでに終わっている」と財政課の職員が嘆くような結果になっている。なぜなら、重要な政策は首長が持っている権限のなかで財源のあるなしにかかわらず決めてしまったり（選挙公約である場合などが多い）、国（市町村であれば府県）との間で施行することが決まっており、それが調整財源を大きく越えるという状況になっているからである。

そうなると、予算編成における財政課の仕事は、ほとんど何も権限がないなかで、大きな収支ギャップをできるだけ小さくするといった作業になる。そうなると、ともかくも屁理屈をつけてでも、要求額を削いでいくしかない。原課からは、この事業を認めるのはいいが、ここまで事業費を落としてしまうと何も効果がなくなる、財政課は原課の事情が分かっていないというぼやきが聞こえてくる。しかし、財政課から見れば、原課の事情を分かっても分からぬふりをせざるを得ない切迫した財政状況がある。

実際に、査定作業は実に細かな議論が必要になる。中規模の県であれば、査定すべき事業の

数は、数え方にもよるが、一人の担当さんに500とか1,000といった件数にのぼる。それをすべて細かに裁定することは不可能である。したがって、何年にもわたって続いている事業はフリーパスになり、新規事業に対しては厳しくなる。原課が従来の事業を切って新規事業を要求しても、財政はこれ幸いとばかりに両方を落としてしまう。すると原課としては、本当はあまり効果がないとわかっている既存事業を続けたり、既存の事業費をいわばダミーとして、他の事業の進捗状況で不足が出た際に流用する財源に充てたりする。それができるのは、事業評価が型どおりであったりすることもあるが、そもそも財政課は予算には熱心であるが、決算は誰も興味を示さないことにもある。これは議会にいえることである。

財政課の査定作業は、このように木だけ見て森を見ないで全体の帳尻を合わすという職人芸に陥り、政策判断という観点から歳出のあり方を判断する物差しも権限も持ち合わせない。最近のように調整財源がなくなると、職人芸といえども限界が来て、基金に手を出すことになりがちである。原課が調整財源として既存事業を使うぐらいであるから、本当は役所のなかであるべき意思決定をすればまだまだ不要不急の事業は残っており、財政のスリムかは可能である。しかし、原課が財源を返上するような環境は、財政課と原価原局が対峙する形での予算編成では生まれない。ここに現在の予算編成の限界がある。

財政課は現状では金がない金がないと言い続けること以外に、原価原局の圧力をかわす手段がない。そこで年度末の補正予算で、歳入をわざと過剰に見積もって実質収支をマイナスにもっていくといったまことに姑息な手段に出たりする。しかし当初予算では金がないといいながら、交付税の見積もりを異常に小さくするような数字の操作をしたり、景気対策に協力する場合などには、補正予算になると突然に金を使えと原課に迫り、最終の補正では年度内で消化できる

はずのない予算を計上したりする。原価原局から見れば、財政課が金がないというのは、オオカミがくると少年が言っていることと同じと足下を見透かされる。その不信感は財政再建には決定的に問題になる。

そのほか、総合計画に夢を書けとばかりに、さまざまな事業や計画を盛り込めるだけ盛り込み、最後の方に健全な財政運営に努めると記述し、その一項をもって、財政運営の盾にする。総合計画と現実の財政運営を最初からすり合わせる気もないということが、大部分の自治体でまかり通っていることも、大いに問題である。総合計画を、たとえば長崎県や三重県のように、「あれもこれも」ではなく「あれかこれか」という形で絞って、毎年度の予算運営を総合計画を修正しながら実施する過程と位置づけ、総合計画と予算との関係を計画の進捗率などで明確にしていくことも大切である。長期的な財政展望がないなかで、査定作業をしようとしても、迫力のある意思決定はできにくい。

また、財政課が財政が苦しいという自覚のなかで一般財源ベースで予算配分を議論してきたことも、ここへ来て裏目に出ているという側面もある。事業を予算化するかどうかを判断するときに、補助金と起債を除いた一般財源ベースで議論していくのは短期的には意味がある。しかし、人件費と公債費という形で後年度負担が来たときに、それは総務部や財政課の歳出として跳ね返り、原価原局はまったく痛みを感じないという現象が起きる。人件費と公債費が財政を圧迫している現状があるならば、その経費を原因者である原価原局に割り戻して、その分だけ事業費を圧縮せざるを得ないように追い込んでいかなければならない。しかしながらそのような発想で財政運営ができていない自治体はほとんどないであろうし、国でも公債費に限ればまったくできていない。

現行の予算編成作業のやり方は、それが当たり前になっているものの、以上のような問題を抱えてきている。自治体が揃いも揃って財政破

綻を起こしかけているのは、何か共通の課題があると思えない。行革先進自治体である三重県では、財政課を一連の改革のなかで予算調整課という名称に変え、いずれ査定という言葉をやめると意気込む。現実にはただちに査定をやめるとまでには至らないが、歳出をコントロールするためには、全庁的な意思決定のもとで政策の優先順位を決め、財源配分を大枠で決めなければ不可能であり、財政セクションはそれを受けて、原課との間で予算を調整することであるという改革の方向性を掲げている。

6. 総合計画の重要性

三重県のような予算編成では、まず歳出の総額をどのように決めるかという問題と、それを何をメルクマールにして政策ごとに配分していくかという問題が生じる。その両方に対して三重県自身も明確な答を用意できていないので、三重県の改革は方向性は明確でも結果は十分にさせていない。

財源の政策分野別の配分は基本的に総合計画に基づき、それを毎年度の予算編成に際して適宜修正をしていくが大原則になる。

そのためにはまず、妥当な財政計画をもとに実施可能な事業量の範囲で政策別の計画を決める必要がある。総合計画に具体性がなかったり実施可能性を無視した空虚な文言の羅列であるならば、単なるガス抜き的手段に過ぎず有害そのものである。かといって、高知県や兵庫県、鳥取県のような一部の府県でやり始めたように、総合計画を作らずに予算は知事の判断のもとでアドホックに作るという手法は、政策の優先順位を記述した総合計画などできないという現実論を踏まえたものではあっても、知事性善説に基づいた、ひとつ間違えば独裁政治の危険があり、筆者には賛成できない。

次に総合計画と毎年度の予算との関係を完全に整合的なものに組み替える必要がある。個別の事務事業－施策－政策の体系を総合計画の柱立てに沿って整理する必要があり、さらに、三

重県が作っている、マトリックス予算のように、総合計画の柱立てにあたる政策をどの部局がどれだけの事業として実施しているかを示すことも不可欠である。そして、総合計画の進捗状況と政策評価を毎年度公表して、進行管理を厳密に進める必要がある。

総合計画と予算の関係を財政セクションが明らかにしたくないのは、原課原局が総合計画を盾に予算要求をしてきたときに守りきれない懸念があるからである。しかし、歳出の総額管理を行う原則が貫かれているならば、盾に取ることはできなくなる。むしろ、毎年度の予算に当たって、総合計画の運用に来年度はどのような修正を加えるかを政策論として全庁的な観点で組み立てて、それを議会に問うという姿勢と政治的手続きを首長がとれるかどうかである。

総合計画をいくら厳密に作成したとしても、作成時には想定外の財政需要はいくらでも発生するし、歳入の見通しは経済動向に左右されるので正確な予測は不可能である。したがって、総合計画に示された事業量はいわばゲーム開始時の持ち点ではあるが、全庁的な政策議論の結果、再配分が行われるのはむしろ当然である。財政セクションが総合計画に対して守りの姿勢をとらざるを得ないのは、全庁的な政策論議が行われ、最後は政治責任をかけて首長が判断するということは現実にはありえないという経験則に基づいている。首長は自分の政策には熱心であるが、財政の帳尻あわせには逃げてばかりであって、縦割りの組織になかで育った役所の幹部はわがセクションのこしか頭になく、全庁的な議論で優先順位をつけようとしても、誰も何も発言せずに、責任をすべて財政セクションに押しつけてくるという人間風景が見えてしまうからだ。しかしながら、政策の優先順位がつけられないならば自治体としての役割は果たせていない。

7. 健全な地方財政運営のための財政システム

それでは次にどのようにして歳出の総額管理

をすればいいか。歳入にあわせて歳出を決めるのであるから、歳入額をまず決めることになる。現行制度では歳入のうち、地方税の自由度はほとんどない。法定外目的税の模索は始まっているが、税収という意味ではそれほど大きな金額のものは想定されていない。交付税や国庫支出金は事業費に連動する部分はあるが、コントロール可能であるとはいえない。その意味でコントロール可能であるのは地方債である。つまり地方債の発行はどこまでできるかを決めれば、歳入で歳出を抑え込むことができる。

地方債をどれだけ発行できるかは、簡単に言えば、先に定義した債務償還能力が地方債の発行額によってどのように変化するかを分析し、債務償還能力をこれ以上低下させないというターゲットを定める必要がある。これは先の格付けの発想のなかで政治的にターゲットを決めるべきことである。

国の財政の場合には、政策がマクロ経済に及ぼす影響が大きいので、財政支出を増やすことが将来の財政収入に跳ね返ることがあり得る。したがって、不況時にはむしろ歳出総額を管理しない方が望ましいという発想もある。ただし、その政策の帰結として、国家財政は惨憺たる結果になっている。自治体の場合には基本的に景気対策が地域経済に影響することがあっても、歳入に大きく及ぼすことはない。特に交付団体においてはそうである。

地方自治体にとって、財政運営には今後さまざまなリスクが発生する。これまでの政策運営の慣行ならば、地方自治体の財政に生じた問題は自治省が盾になって、財源を確保し、人を派遣し、指導することで解決されてきた。しかし今後はそうではない。自治体の自立が強く求められているからだ。さまざまな国の制度改革のリスクを織り込んで、健全な財政運営に努めなければならない。その中で開発すべき手法のひとつとして、発生主義やストック情報を用いた歳出の総額管理の手法があると考えられる。

最後に事業評価について、財政システムにお

ける位置づけを明確にしたい。本稿ではあまり行政評価を前向きに取り上げてこなかったが、財政の歳入と歳出のギャップを削減する上で期待できる部分は意外にないということであって、歳出の効率化という観点からは欠かせないものである。その場合の歳出の効率化とは、たとえば道路整備事業費として一定額が与えられたときに、どの路線を優先すべきかといったいわゆる箇所づけの議論には、これほど有効なものはない。むしろ、事業評価によって箇所づけの議論を地方議会から奪うことで、議会が本当の役割を取り戻すことすら期待できる。

事業評価の導入は、何よりも原課原局の歳出の効率化に関する意識を高めることが重要である。それまで今までやってきたことであるから、法律でそうなっているから、といった曖昧な姿勢で続けてきた事業について、本当にそれが必要なか、所用の目的を達成するにもっといい方法が他にはないのかなどの疑問を持たせるには事業評価は欠かせない。したがって、事業評価は先進事例がそうであるように、行政改革の最初に着手し、一種のショック療法として使われている。ただし問題であるのは、改革が事業評価だけで終わってしまうと、得るところはあまり大きくないということである。それが本稿で強調しているように、予算編成システムの改革というところにつながっていかなければならない。

行政評価には事前、事中、事後の評価があるが、いわゆる事務事業評価とは事後評価にあたる。予算というよりも決算のシステムである。本稿で述べたような予算編成の手続きをとれば、結局のところ査定といわれる部分は縮小して、財政セクションと事業課がある予算枠のなかで個別の事業をはめ込むという作業が予算編成となる。その際に、予算で厳しい注文がつけられない代わりに、決算では厳しい評価が下されるという、予算主義から決算主義へのウエイトの移行が必要になる。その際の決算とはいくらお金が余ったかの帳尻の意味ではなく、お金をどれく

らい有効に使えたかの事業評価の問題となる。事業評価はしたがって予算編成を決算主義に移す上でもっとも重要なツールとなる。

そして最後に、事業評価はすべて公開の対象となることで、情報開示にもっとも重要な役割を持つ。事務事業評価を公表すれば、一般市民は役所がどんな事業にいくらかかっているかが初めてわかることになる。そして公開に耐えられるような評価内容でなければ、いつでも市民から批判されることになる。公開に依らなければ歳出効率化のインセンティブは大きくならない。事業評価は万能ではないが、大変重要な役割を担っている。

注) 按分計算の数値設定

都道府県については三重県の場合、市の場合には大阪府内15市について筆者が詳細なデータを用いて推計した結果の平均値を用いている。なお、都道府県と市では利用可能なデータの制約が違うので、按分計算は市の方が多い。

都道府県のケース

退職給与引当金：当年度の人件費総額の一定割合 (0.1330)

人件費：退職給与引き当ての当年分を含むので、人件費総額の1.0080倍とした

減価償却費：過去の普通建設費をもとに償還期間50年で計算

用地補償費：普通建設費の一定割合 (0.0029)

市のケース

退職給与引当金：当年度の人件費総額の一定割合 (0.2177)

人件費：退職給与引き当ての当年分を含むので、人件費総額の1.0051倍とした

減価償却費：普通建設費の一定割合 (0.5716)

用地補償費：普通建設費の一定割合 (0.0233)

公債費のうちの利子分：一時借入の利子分+地方債の元利償還金の一定割合 (0.4224)

債務負担行為(残高)：地方債残高の一定割合 (0.1430)

諸収入のうちの回収金：諸収入の一定割合(0.6112)

出資金(残高)：毎年度の出資金/0.2492

貸付金(残高)：毎年度の貸付金/5.5085

参考文献

島田晴雄・三菱総合研究所政策研究部(1999)『行政

評価』東洋経済新報社。

新世紀自治研究会編（1998）『地方行革鬼手仏心』日本加除出版株式会社。

平嶋彰英・上田浩（2001）『地方債』ぎょうせい。

松本英昭（2000）『新地方自治制度 詳解』ぎょうせい。