

枠予算の活用と政策形成システム

－これで本当に大丈夫なのか、地方分権に向けた行財政システム改革－

松 木 茂 弘

1. はじめに

平成12年の地方分権一括法の施行は、地方分権への大きな流れを生み出した。これまで、のんびりと国の保護のもとで運営してきた自治体は、一挙に自主自立へと変革が求められるようになってきている。さらに、平成15年から本格的に始まった三位一体改革がその流れを加速させ、このままでは生き残れないといった意識が自治体の中に芽生え、危機感を募らせている。

また、改革の方向性もこれまでの対症療法的な減量行革から政策形成や財政運営そのものを変えることや職員の意識改革に取り組むなど自治体の体質改善、経営改革に及ぶものが増えてきている。自治体では、競うように新たなツールを用いて改革に取り組んでいる。言葉だけ並べるとバランスシート、行政評価、事務事業評価、枠予算、業績予算（PBB）、ABC手法、予算におけるメリットシステム、公会計改革、人事評価システムなどどれも自治体のあり方を変えるものでアプローチの方法は違うものの、目指すものとしては評価できるし、単体で見れば一定の成果もでてきている。しかし、果たして本当にこれらのツールを導入することで自治体が自立し、地方分権に対応できるのだろうか。

現場で行財政システム改革に取り組んでいて、そこが一番悩みであり、どうもうまくいかないといったもどかしさが常につきまとっている。本当にこれで大丈夫なのかといった意識は、自治体職員の共通したものとなっている。

一方で、改革派と言われる首長が出てきて、強烈なリーダーシップにより改革に取り組み、成功をしている事例が脚光を浴びている。そのため、外部からみれば、要は首長次第であると言う意見もよく聞く。しかし、そんな簡単なものではないと言うのは実際に成功している自治体に行き、担当者の話を聞けばわかる。

自治体改革に特効薬はない。いかに目指す目標をしっかりと定め、自治体経営のためのシステムを構築し、それをどのように運用していくかである。

この報告では、川西市で行ってきた行財政システム改革、特に枠配分予算の活用と政策形成システムについて紹介し、その中で何が課題でどのように進めていくべきかについて考察を加えていきたい。

2. 川西市の行財政システム改革と枠予算

川西市の改革は、表1で示しているように平成8年の事業別予算システムの導入からスタートを切り、現在に至るまで長い時間と労力を費やして漸進的に取り組んできている。

実は、この平成8年に至るまでに、改革の芽だしの要素があった。それは、平成元年に前市長の辞任、市議会の自主解散というまさしく市政崩壊の事態¹を招いたことである。その後現市長が就任し、公文書公開制度、情報公開制度、政治倫理審査制度、一日市役所制度、市長への手紙制度など各種制度の創設、また、非

1 平成元年（1991）に起きたこの事件の詳細は、毎日新聞川西取材班（1991）を参照

表1 川西市の行財政システム改革の流れ

年度	ねらい	総合計画・事業評価	予算・決算	その他取り組み	
平成8年度 (1996)	コスト意識の醸成 行政経営サイクルの確立から循環へ		事業別予算システム導入の検討(H8. 8~)		
平成9年度 (1997)		事業評価のリニューアル	事業別予算システムの導入開始(H9. 7~) ・フルコスト把握⇒人件費の把握(職員定数とのリンク) ・事業の整理⇒総合計画体系とのリンク ・事業評価⇒評価システムとのリンク		
平成10年度 (1998)		後期基本計画のスタート(H10~)		財務会計システムの検討	
平成11年度 (1999)			事業別予算書の作成(H11年度~)、事業別予算システムの本格稼働	財務、事務処理規則の改正 新財務会計システムの運用	
平成12年度 (2000)			事業別決算書の作成(H11年度決算~)		
平成13年度 (2001)			決算成果報告書(こころ街レポート)の作成(H11年度決算~) ・施策体系別所属別総コスト一覧表⇒人件費、公債費を含めたフルコスト把握 ・行政サービス成果表①小項目別行政サービス成果表(アウトカム指標) ②事業別行政サービス成果表(アウトプット指標)		
平成14年度 (2002)		行政内権限移譲システムの改革と	行政経営支援システムの開発	総合計画(第4次)・長期財政収支計画(H15~24)・行政SR作戦(行政改革)の策定 ・施策体系、事業体系のリニューアル ・枠配分予算方式の導入 ・川西ベンチマークス、アウトカム指標、アウトプット指標の設定	
平成15年度 (2003)			前期基本計画のスタート(H15~19) ★行政経営支援システムのスタート ★政策・戦略会議の設置 ★キーパーソンの配置	★サマーレビューの本格実施 ★事業、受益者負担見直し助言制度の導入 ★総額管理枠配分方式の導入 ★職員定数枠配分方式の導入	財務規則の改正
平成16年度 (2004)		行財政システム改革のセカンドステージへ ★メリハリの効いた実施計画・行政SR作戦 ★政策・戦略会議の充実 ★人材育成	★事業、受益者負担見直し方針の策定 ★総額管理枠配分方式の充実 ★人事システム・組織との連動		

公開であった議会における委員会の全面公開による行政活動の透明化など市政再建のための数々の施策を展開していくことになる。その中で最も重要視したのは、市政崩壊の原因となった行政と住民の距離を縮め、双方によい緊張関係を持たすことであり、この基本スタンスが川西市の改革のベースとなって今日に引き継がれている。

このような改革の流れの中で、平成8年から12年までの前半に取り組んだのは、職員の意識改革、特にコスト意識の醸成であり、それにあわせて、当初から一貫して総合計画を意識した改革を進めてきた。この部分は非常に大切なところであり、後ほど触れるがシステム改革のベースとなる。また、表1のねらいの欄に示しているように、コスト意識の醸成から始め、Plan-Do-Seeの行政経営サイクルの確立から循環へ、そして、さらに、平成14年度から政策形成システムの改革へと進めてきている。特に、そのシステム改革の柱として取り組んだのが「総額管理枠配分方式」による予算編成である。

3. 総額管理枠配分方式とその課題

(1) 従来の予算編成手法の限界 — 予算編成手法の変遷 —

予算編成は、これまで担当課が事業ごとに翌年度の予算額をまとめて要求し、それを財政課が査定という行為でもって事業効果、妥当性、緊急性などから事業1件ごとに予算案を決定していくもので、事業ごとに積み上げて金額をきめていくことから積み上げ方式と称していた。

この方式は、高度経済成長期の税収が増え続けていた時代には、従来からの継続分を維持した上で税収が増額となる分をどの事業に配分するかを主たる目的としていたことから、その配分を決める手法としては有効に機能してきた。しかしながら、バブル経済崩壊後の税収が増えない時代に突入する中では、新たな取り組みを行おうとすれば、継続分の減額、廃止を行わなければ財源が捻出できないため、それを査定

中で対応する必要がでてくる。そのため、かつては、新規要素の見極めだけで済んでいた査定に個々の事業全体を見直すことが求められ、それを行うためには財政課の査定では限界が生じてきた。

そこで、次のステップとして多くの自治体が採用したのが経常経費の予算要求に一律のマイナスシーリングをかけ、財源を捻出させる方法である。しかし、この方法も既存の事業を維持しながら無駄を省いて財源を捻出するもので、一時的には有効な手段となったものの、年数を重ねるうちに限界が見え始め、本格的な事業の見直しを行わなければ財源を生み出せない状況となった。そうなった場合に見直し作業は財政課では限界があり、現場での課題等を熟知する担当課が見直しの中心となって行える環境づくりが必要となってきた。

そこで、さらに次のステップとして考えられたのが枠配分方式である。この枠配分方式は、当初、経常的な経費を中心として一定額を各担当に配分し、ある程度担当課に編成の自由度を与えるものとして活用してきた。しかしながら、配分枠を前年度の予算額を基準に毎年厳しく減額して設定したことから、従前の一律シーリングと変わらない状況となるなど、この方法にも限界が生じてきた。

つまり、段階を経て予算編成方法の改良を行ってきたが、その主たる目的を財源捻出に置いていたため、どうしても庁内のコンセンサスを得やすい一律削減の方法になってしまう。明確な方針を持たずに一律削減を続ければ、職員のモチベーションは低下し、一方で住民に対しては、予算の削減、事業の見直しの理由を明確に説明することもできない状況を引き起こす。ここに至って、従来の予算編成は限界に達したと言える。

(2) 総額管理枠配分方式 — 総合計画に基づいた予算編成 —

従来の予算編成手法の一律削減による限界と

住民への説明責任が果たせないという問題を解決するため、新たに「総額管理枠配分方式」の導入を行っている。これは、財源が増えない中で、多種多様な住民ニーズに対応した行政サービスを実施していくためには、「あれも、これも」ではなく、「あれか、これか」といった観点からの政策形成をしていくことが求められるからであり、そのために拠り所としたのが総合計画である。

総合計画とは、地方自治法第2条において、総合的かつ計画的な行政運営を図るための基本構想を定めることが規定されていることに基づき、自治体が議会の議決を経て行政運営の目標を設定するものである。最近では、多くの自治体が住民主体のまちづくりといった観点から住民参加の手法を取り入れながら時間と労力をかけて計画策定を行っている。その一方で、総合計画が策定された後、計画をどのように予算編成や行政運営へ活用しているかと言えば、多くの自治体で不十分な状況となっているのも事実である。本来、総合計画は、それを策定すること自体が目標でなく、計画に沿った行政運営が行われ、その構想や計画の目標とすることが達成されることに意義がある。したがって、総合計画に定められた目標を具現化していくために、自治体は下位計画として基本計画及び実施計画を策定し、その中で、体系化された施策を誰が、いつ、何のために、どこで、どのようにするかを定めている。最終的にこの実施計画に盛り込まれた事業が毎年度の予算編成を経て実施に結び付けていくように行財政運営が行われなければならない。

しかしながら、実際の予算編成においては、多くの自治体で総合計画や実施計画は参考にする程度にしか扱われておらず、中には全く参考にしていない自治体もあると仄聞している。その理由は、自治体によって違いがあるものの、

担当するセクションの違いから生じる役所内部のコミュニケーション不足であったり、予算科目別にまとめる予算事業と施策体系別にまとめる総合計画に使う事業が一致していないことや、総合計画を財源の裏づけなしに策定したために参考にできないというのが主だった理由となっている。実際に、川西市でもシステム改革に取り組む以前は、このような理由から総合計画と切り離されて予算編成を行っていた。

そのため、平成10年度から始まる後期基本計画（総合計画の後期5年間）のスタートにあわせて、企画と財政の共同作業により後期基本計画の体系に予算事業を連動させることによってこれらの課題を克服し、総合計画に基づいた政策形成が行えるようなベースを整えてきた。

このように表現すれば、ごく簡単に思えるが、実際はこの総合計画と予算事業の連動にはかなりのエネルギーと時間を必要とする。特に、財政課の意識改革、現場部門の協力、市議会への説明などかなりの周到な準備とねばり強い取り組みを行わなければならない。川西市の場合、幸いにして企画部門と財政部門に改革意欲のある職員が配置され、ミッションを共有して改革を進めることができたこと、更には、この改革にトップ層の理解が得られたことが比較的うまくいった要因であると理解している。

総額管理枠配分方式は、そのような環境のもと、総合計画の政策分野別に目指すべき方向と課題を明らかにするとともに、翌年度以降の財源を推計して、その財源を政策分野のどの分野に配分するかという大枠の政策決定を前段で行い、その大枠の中で事業ごとの部分最適が果たせるように担当部長²が中心となって予算を編成するものとしている。

図1に基づいて具体的な流れを見てみると、まず、担当部長が総合計画－基本計画の政策分野別に計画期間中に達成すべき基本目標・方針

2 川西市では、市長、助役の下に部－室－課を設ける組織体系となっている。また、総合計画、行政SR作戦、職員定数は企画財政部政策室、財政収支計画、予算編成は企画財政部財政課、人事は総務部行政室職員課が担当している。

枠予算の活用と政策形成システム

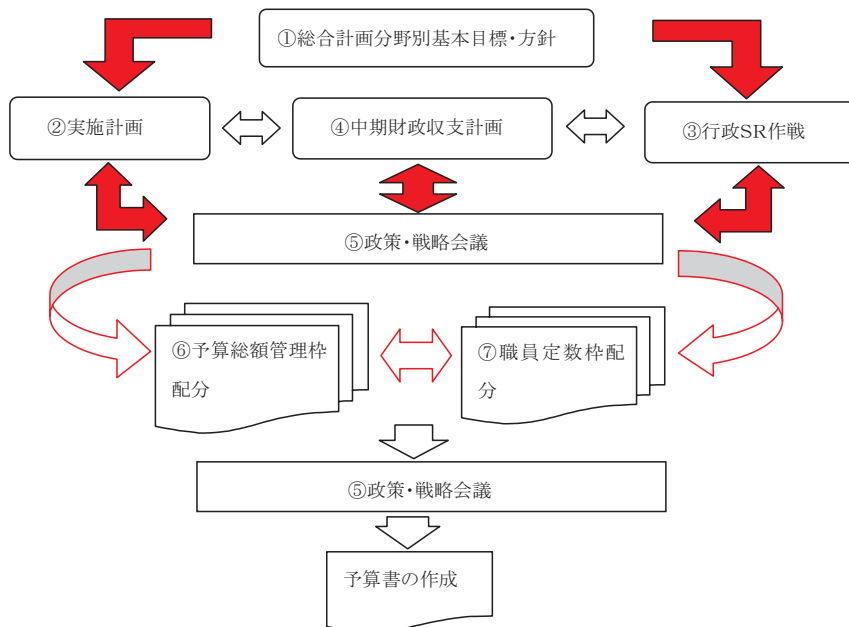


図1 総額管理枠配分方式による予算編成の流れ

(①) をたて、それに基づいて具体的な事業の実施計画 (②) と行政 SR 作戦³ (③) を策定する。一方で、財政課では中期財政収支計画 (④) による5年間の財源見通しをたて、あらかじめ行政サービスに使える一般財源 (収入) と行政サービスに必要な一般財源 (支出) を見込み、収支が均衡するかどうかを推計する。最近の厳しい財政状況では、収支が不均衡となる状況が続いているため、行政 SR 作戦を再度この時点で政策分野別に展開し、収支が均衡するように工夫を図ることとしている。

実施計画と行政 SR 作戦を同時期に行うことは、所謂、スクラップアンドビルドをルール化したもので、「あれか、これか」の議論をこの時点でトップを交えて行い、前段の整理をしておくものである。これらの議論は、すべて市の最終調整機関である政策・戦略会議⁴ (⑤) において、首長を含めた政策・戦略会議のメンバーと担当部長が政策分野別に議論を行うこととし

ている。

これらをまとめた後で、実施計画事業、行政 SR 作戦実施項目にあわせて、翌年度の予算一般財源 (⑥)、職員定数 (⑦) を各担当部長に配分して、具体的な予算編成作業に入って行く。その後、再度、政策・戦略会議において、各担当部長から政策分野ごとの編成状況と課題について報告があり、最終の政策調整と財源調整を行ったうえで、予算書をまとめていく流れである。

この一連のシステム変更により、予算編成作業も大きく様変わりした。一点目は、全ての事項で総合計画を意識する形式にしたことに伴い、政策議論の体系が明確になったことである。二点目は、これまで11月から2月の間に集中的に予算編成していたものが、7月から予算を枠配分する10月までが編成作業の中心となり、早い段階から課題についての調整を十分にできるようになったことである。次に、三点目は、企画、

3 行政 SR 作戦とは、市の行財政改革で行政課題や日常業務を迅速 (Speedy) に、市民の笑顔 (Smile) があふれるような、満足 (Satisfaction) 度の高い行政を確立するため、行政全般を見直す (Research) 作戦のこと
4 市長以下三役と企画財政部長、総務部長をコアメンバーとし、実施計画、中期財政収支計画、予算、職員定数の最終調整機関としての役割を担う

財政、人事のセクションがこれまで以上に綿密な連携を行うことにより、より効率的な予算編成ができるようになったことで、最後に、四点目は、より現場にちかいところで事業効果と課題を最も熟知している担当部が予算編成の中心となることでより効果的な手法を選択できるようになったことである。

(3) 総額管理枠配分方式の課題 —メリハリの効いた政策決定にむけて—

中期財政収支計画による財源見通しをベースに、総合計画に基づいた政策分野別のメリハリを予算編成の前段で決定し、その後で個々具体の予算を事業別に張り付けていく手法は、現在の財政状況を考えれば、最も効果的かつ有効なものであると考えている。しかしながら、実際に2年間運用してみて、課題も多く残している。

まず、一点目は、政策・戦略会議のあり方である。本来、この会議は常に全体最適を目指し、政策決定することを目的として設置したものである。しかしながら、限られた財源の中で全体最適を目指して総合計画の施策分野別にメリハリをつける議論しようとするものの、議論は個々の事業ごとの是非論となり、結果的に部分最適を優先してしまうことが非常に多い。これは、議員要望や自治会、コミュニティ団体からの地元要望に応えようとするれば、個別の事業ごとの是非論が優先されるからである。一方、住民に最も近いところに位置し、住民の顔が見える市町村がもつ宿命的な部分であり、これらの地元要望を検討して政策に反映していくことは地方自治として大切なところでもある。

また、全体を最適化するための財源総額を部分最適で積み上げたΣ部分最適の財源が越える場合に、政策・戦略会議でどのように議論をして全体最適＝Σ部分最適とするかについての明確な解決方法を持ち得ていない。簡単に増税などができない現状では、まず、右辺のΣ部分最適を減額するべきであるが、この政策決定をす

るには政治的な判断が伴うためかなりの抵抗がある。そのため、右辺のΣ部分最適を変えることをせずに左辺の全体最適部分を財源対策という名目で基金の取り崩しと地方債の発行で増額する方法に依存している。これは、当該年度の税収ではなく、過年度もしくは翌年度以降の税収を当該年度の行政サービスの財源として活用するものであり、本来はこのような対症療法的な対応でなく、長期的な視点で将来の財政運営を配慮して行わなければならない。基金が急激に減少している現状では、この方法を選択できなくなるのも時間の問題となっており、このところをうまく機能させないと、財政運営を持続させることはできない。したがって、政策・戦略会議では、安易な財源対策に依存せずに、全体最適とΣ部分最適をどうバランスさせていくかを議論できるような仕組みをつくり、政策決定のためのトレーニングを重ねていくことが必要となる。

次に、二点目として総合計画を拠り所として運用しているが、4年に一度巡ってくる首長選挙における選挙公約とどう対応させていくかである。総合計画は住民が主体となって策定した10年間の自治体の目標・指針である。したがって、本来は、計画に沿った選挙公約を掲げた候補者を選挙で選出するのが理想である。しかし、4年ごとに訪れる選挙では必ずしもそうなるとは限らない。長期政権であれば総合計画に沿った行財政運営が可能となるものの、短期政権であれば、本市のような行財政運営システムがうまく機能するかどうか疑問である。住民主体としたまちづくりを行っていくことを目標とするのであれば、総合計画に沿った行財政運営を選択するべきであり、その場合には、十分に議会と議論してそのことを担保しておくことが必要となる。

次に、三点目の課題として、政策形成システムを円滑に運用していくためには、全体最適と部分最適をバランスよく議論できる人材の育成が必要となる。従来の政策形成手法であれば、

担当は、必要となる事業、予算、職員を企画・財政担当に要求するだけで、後は、企画・財政担当が判断するであろうという企画・財政依存型であったが、新たな政策形成システムにおいては、担当職員は、施策選択のための自己決定能力が強く求められることになる。さらに、担当部長とそれを補佐する室長は、全体最適と部分最適のバランスをとれるような人材でなければ、部の利益誘導的判断に陥る可能性もあり、このシステムを機能させていくことはできない。川西市でもこの部分が非常に遅れており、今後は、人事管理システム及び職員研修制度の見直しに早急に取り組まなければならないと考えている。

次に、四点目として政策形成と議会審議方法とのミスマッチである。現在の議会での当初予算審議は、予算書に基づいて行われており、その予算書が予算科目別に整理されていることもあって、どうしても各論の議論に陥りやすい。つまりは、総合計画に基づいて全体最適を審議できる体制になっていないことが各論の議論に陥りやすい要因の一つとなっている。地方議会のほとんどの議員は、地域密着型であり、地域住民や支持者の要望に応えるために活動することを優先させるため、全体を議論するスキームがなければ我田引水型の議論になりやすい。したがって、首長が予算編成の前段として政策分野別に大枠を決める段階で、議会の中にそれを議論する場を設けるなど、総合計画のフォローアップとしての全体最適化が図れる仕組みを取り入れることが必要であると考えている。

次に、五点目として、政策形成を行うための重要なファクターとなる中期財政収支計画の推計方法である。現在、地方分権化に伴い国の方で三位一体改革が行われているが、ここ数年毎年のように地方財政制度が変更されている。したがって、現行制度に基づいて財源見通しをたて政策形成を行っても、年末の時点では財源見通しにブレが生じ、そのための政策変更もしくは財源調整が必要となってくる。財政状況が厳

しくなり、基金が減少していくと、この調整に柔軟な対応ができなくなり、財政運営に多大な影響を与えることが懸念される。現状では、これがこの政策形成システムのウィークポイントとなっている。現在、国の方でも、地方の安定的な財政運営を担保するための「中期地方財政ビジョン」の策定がなされようとしている。したがって、それらを活用して精度の高い中期財政収支計画の策定を目指していくことが必要となる。

4. 役所を変えるために必要なもの

以上、総額管理枠配分方式を活用した政策形成システムの課題とその方向性について述べてきた。これらの課題は、技術的な問題をクリアすれば解決するものと、時間をかけて地道なトレーニングを重ねていくことで成果が得られるものがある。しかしながら、これだけでは、役所の体質を変えることができず、本当にこれで大丈夫かといった心配を払拭することはできない。

役所を変えるために本当に必要なもので、最も効果が期待できるのは、徹底した情報公開であると考えている。これは、古くて新しい課題であるが、政策形成のプロセスを住民に積極的に公開していくことである。

本市の場合、ようやく平成15年度から、中期財政収支計画、実施計画、行政SR作戦を三位一体で捉え、議会に説明する仕組みを取り入れた。しかしながら、依然として実施計画の内容を明らかにしておらず、政策・戦略会議そのものも非公開となっている。そのため、前述した課題のうち、特に一点目で指摘したように全体最適<Σ部分最適となった場合に、政治的な判断という理由で個々の政策選択を優先し、対症療法的な財源対策に安易に問題の解決を求めている。

三重県や鳥取県など首長の強力なリーダーシッ

で成功している自治体では、政策形成の方法は違うものの、共通して情報公開の徹底に取り組んでいる。少々の批判はあっても、情報公開しなければ全体最適の議論も進まないし、職員の説明責任を果たす能力の向上も図れないと考えているからだ。一方で、住民との距離がある都道府県だからできるのであって、住民の顔が見える市町村では簡単にできないとの意見もある。しかしながら、従来の住民サービスを切り込むなど住民に痛みの伴う厳しい行財政改革に取り組んでいく必要がでてきた今、その政策決定したプロセスを住民に公開して説明することが役所に一番必要なことではないだろうか。本市でもかつて予算書を変え、事業別のフルコストと行政評価を取り入れた決算成果報告書を作成し公開したことで、当初は批判的な意見があったものの、議会での議論の質や職員の意識が変わってきたことを既に経験している。やはり、情報公開により得るものは大きい。

その下地ができなければ、いくら政策形成システムの完成度を高めても、中身がついてこないものになってしまう。情報公開を行うことで全体最適を議論するシステムとして政策・戦略会議が機能し、それを受けて政策議論するための議会改革へとつながっていくであろう。

地方分権が進められる中で、国では分権を進めて本当に大丈夫かという地方不信は根強い。そのため、我々自治体は、これまで以上に自立するための努力が必要であり、自立のための自律ができる役所に変えていくことで地方分権に対応できる体制を整えていく必要がある。

参考文献

- 毎日新聞川西取材班（1991）『市政崩壊』、祥文社。
山本栄一・松木茂弘（1999）「自治体の予算改革への挑戦—川西市における事業別予算システム導入の背景と取り組み」『経済学論究』（関西学院大学）、第52巻第4号。
山本栄一・松木茂弘（1999）「自治体財政の効率化—川西市における事業別予算導入の動き」『地方財政改革の国際動向』勁草書房。

松木茂弘（2002）「予算編成と総合計画の連動」『地方財務』9月号。