

自治体当初予算検討の視点



一般社団法人千葉県地方自治研究センター
理事長 井下田 猛

1. 複雑でわかりにくい財政と予算

(1) 財政・予算の特徴と性格

予算は財政収支の見積もりであり、事務事業の実施計画である。財政そして予算は今後1年間における政府や都道府県・市町村など自治体がどのような国・まちづくりを目指すのかを明示するものである。そして財政・予算は歳入・歳出それに債務負担行為などの執行予定の計画であり、政府・自治体活動の基盤である。さらに予算をベースに政府・自治体活動は、国民経済それに県・市民生活に陰に陽に多面多角的にわたって影響力を与えている。税・財政は国・自治体がどのような考え方で国・まちづくりのプランを国民・市民に示し彼ら国民・市民が納得し、そのための税・資金をどのように集めるのか“出づるを量^はかって入るを制する”ものが財政本来のあり方であり、家計の“入るを量って出づるを制する”ものとは決定的に異なる。予算の財源は国民・県市町村民から強制的に徴収された租税であるから、法律の根拠が必要な租税法主義の原則（憲法第30条、84条）がとられている。このため、執行機関のがわに恣意的に使用されないように歯止めがかけられて議会による財政統制がなされて、議会の議決と承認が求められている。

国と自治体の経済が、公経済または財政である。他方、家計や企業会計それに国と自治体の経済活動の総体が国民経済である。収支予算計画の見積もりである予算はわが国の場合毎年4月1日に始まり、翌年3月31日に至る1会計年度のいっさいの歳入と歳出を含んでいる。地方自治体とかかわる会計年度については地方自治法第208条の1～2項に会計年度および各会計年度における歳出はその年度の歳入をもって充てなければならないとする独立の原則が示されている。さらにその細部については、地方自治法施行令第142、143

条に明記されている。一方、決算は予算実行の結果であり議会の認定に付されてはいるが、議会の決算認定に法的効力がないから議会の決算審議は低調で、とかく議会や住民の財政監視から程遠いものとなっている。

とりわけ財政を見れば国や自治体の活動全体の大きさ、文教や福祉事業、農工業などといった事業・産業活動の全容もまた明らかになる。財政は国家および地方自治体の針路が国民の税金を原資とする経済に対する政治的介入として示され、政治それ自体の内実を具現化しているから財政や予算は“政治・行政の顔と性格”を端的に凝縮している。そして政治や行政の鏡ともなっていて、政府や自治体の実態や政策のすべてが熟知できる。財政・予算は行政サービスの公約であり、当該自治体の独立性と自立性を保障するものである。

ときに教育や福祉が重視されているなどと巧みに喧伝されているが、財政・予算の実態がつまびらかにされるならば、その内実と全容が明らかなるものとなる。現実には、すべての政治や行政行為は金銭という具体的数字に置き換えられて執行されているのが財政・予算の特徴である。そして財政・予算は金額が大きいだけでなく予算書もまた部厚く膨大であり、その仕組みがきわめて複雑に構成されているから随分とわかりにくいものとなっている。そして、国民・市民の多くが種々さまざまな要求や課題をもって政府や自治体に迫るとき、決まり文句の返答が「財政が赤字だ」「予算がない」などといった官僚の常套語句が繰り返されるのが通例である。財政そして予算は国民・市民にとって依然として“不信感の代名詞”ともなっていて、遙か遠くに置かれているのが実態である。

(2) 主体が多く多岐にわたる予算の種類

予算には一般会計予算、特別会計予算、公営企業会計予算、普通会計予算、当初予算、追加予算、補正予算、暫定予算、骨格予算、肉づけ予算、それに最終予算などの種類と呼称がある。

地方自治法第9章財務の部分に会計の区分が示され（同法第209条）、さらに地方自治法施行令第142条に会計年度所属区分が示されている。自治体財政の場合、予算の会計区分は制度上、一般会計予算と特別会計予算からなる。このうち一般会計予算は特別会計予算に属さない自治体すべての基本的な経費の歳入・歳出が計上されて網羅したもので、自治体の諸会計のうちで最も財政規模が大きく、これが自治体の予算と呼ばれている。そしてすべての自治体政策の組合せを集約しているから、通例は一般会計部門を対象に予算分析の検討がなされる。他方、特別会計予算は特定の収入で特定の事業を行っていて、その収支を明らかにする会計であり、国民健康保険、介護保険、後期高齢者医療保険などがある。さらにこれには公営企業会計、準公営企業会計、収益事業会計などが含まれる。公営企業会計には水道や交通などの独立採算制を原則とするもの、病院・下水道のように一般会計からの援助を必要とする準公営企業会計がある。この他競馬・競輪・競艇や宝くじなどの利益を上げることが目的とする収益事業会計がある。そして、一般会計を中心に公営事業会計を除くすべての特別会計を合算したものが普通会計であり、これは主に税金によって執行される事業で自治体の普通のしごとの範囲を示していて、各自治体の財政比較検討に便利である。

次いで当初予算は、4月1日から始まるその年度全体を見通した基本的予算で年間計画的性格をもち通常予算、本予算とも呼ばれて

いる。しかし、当初予算には国家財政からの制約・依存が大きく、年度当初の予算編成時には国庫支出金、地方交付税、起債額などが不明確であり、その年度を通じた見積もりがなされにくい。このため年度途中で何度かの追加、変更がなされて追加予算、補正予算が組まれて年間予算がようやく編成されるのが常態化している。従って国庫からの依存財源が明らかになるにつれて補正予算で編成することが慣行化し、当初予算で見込めるものまでその先きの補正予算で措置されて、当初予算の年間計画的性格はときに形骸化している。一方、暫定予算は当初予算が議会審議の延長などで年度開始前に成立しないとき、会計年度の一定期間を限定して編成される。なお暫定予算は当該年度の予算が成立すれば、その効力を失う。

他方、骨格予算は当初予算を年間予算として編成することなく法令に基づく義務的経費などの年間の基本的な運営費などは計上されるが、新規施策などの予算計上は見送られる。これは国の予算編成の遅れや首長や議員が改選を目前に控えている場合、改選後の彼らに新規施策を実施する余地を保障することから編成される。そして、骨格予算はその後の補正予算で新規施策などが追加されて年間の基本的な予算となるから、これが肉づけ予算である。さらに最終予算は、補正予算を何度か積み重ねた末の当該年度の確定予算である。

地方財政、そして予算とかかわる普通地方自治体の都道府県や市町村、それに特別地方自治体の特別区や一部ないし複合事務組合などの主体がきわめて多い。そしてそのそれぞれが一般会計にくわえて、水道・交通や工業用地開発などの地方公営企業会計の特別会計をもち、これらの総体が地方財政を構成しているから、地方財政は国家財政を遥かに上

回って複雑で難解なものとなっているのが特徴的である。いずれにせよ、予算編成の主体が多く自治体予算は多くの種類からなり、そ

れらが複雑に入り組んでもいて自治体財政と予算は依然としてわかりにくいものとなっている。

2. 予算編成と当初予算をめぐる問題状況

(1) 予算の「調整」と予算編成・審議の問題状況

議会の議決に付する予算の議案が、予算書である。通例、予算の編成は明治以降官庁会計方式に基因する「調整」（地方自治法第211条第1項）という用語を用いている。予算の内容と関連して地方自治法第215条に規定があり、7つの項目から構成される予算がある。それが①歳入歳出予算一款・項の議決科目、②継続費一単年度予算の限界を補うためのもので何年もかかる事業費の年割額、③繰越明許費一歳出予算に計上したが翌年度に繰越して使用するもの、④債務負担行為一歳出予算に計上していないが将来の義務を負い予算を縛ることになる、⑤地方債一年度を越える借金、⑥一時借入金一年度を越えない資金繰りのための借金、⑦歳出予算の各項の経費の金額の流用一歳出予算に弾力性をもたせる余地を予め作るため同一款の中の項の間での流用、の7項目がある。

次いで、予算を議会に提出するに当たって政令で定める予算に関する法定説明書が示されねばならない（地方自治法第211条第2項、地方自治法施行令第144条）。それが①歳入歳出予算の事項別明細書、②給与明細書、③継続費に関する調書、④債務負担行為に関する調書、⑤地方債に関する調書、⑥その他必要書類、の6種類がある。これらのうち①～⑤は様式が決まっていて全国画一的で共通である。そしてここに示されている法定の不可欠の説明資料の様式は、前年度当初予算の比較と財源の内訳を各目^{もく}にわたって詳細かつ明確にするように求めている。なお⑥は①～⑤の法定説明書とは異なって自治体それぞれが具

体的な事業内容を説明する資料については独自性を発揮できて、自由かつ個性に富む工夫の余地が保証されている。

予算編成は、明治期に始まった予算「調整」以降いまにいたるも予算策定以前から行政主導のうちに予算編成がなされている。本来、予算編成権は自治体の首長サイドにあるものの、国の予算編成方針などによって自治体の歳入・歳出両面にわたって財政統制の制約を受けている。従って自治体予算の大宗をなす事務事業の多くが国の法令や予算動向で枠づけられる。さらに前年対比の予算規模の導入・拘束がベースにすえられて、タテ割のシステムを自家薬籠中のものとしていて首長部局素通りの財務担当部局の自治体官僚主導が支配的である。くわえて予算に登場する財政用語は官庁用語で市民・住民になじみにくい専門知識と技術的用語の羅列のレベルとなっていてきわめてわかりにくい。

次いで当初予算の場合、その基本は補正予算を前提としない当初予算を編成することが望ましいが、年間を見通した見積もりが難事ではあるものの年間予算の常として当初予算の規模は大きい。このため予算審議は当初予算については少しく長期的検討期間が要されるがこれに先立つ予算編成方針が“当該自治体の顔と姿”を凝縮するものであるから、なによりも明確かつ具体的な方針の提示が求められている。しかし審議と関連して議員の多くは政策経費が集約されている新規事業に高い関心をもち、擬似与党派議員による拙速審議が際立っている。なかでもときに姑息な“割

込み”を首長が許容し、首長に擦り寄る彼らと党派議員に対する露骨なほどの便宜供与が議会審議以前の場でなされがちともなっているから、議会はともすれば追認機関へと墮し

がちである。本来的には機関対立主義の原則から予算審議を通じて行政施策に議会レベルでバラエティ豊かで多岐にわたる歯止めをかけることが、一層しきりに問われている。

(2) 2012年度千葉県内一般会計当初予算概要の数例と当初予算と歳入・歳出予算検討の視点

ここで本論を閉じるに当たって、2012年度千葉県内一般会計当初予算概要の数例を摘記しておこう。今日2012年4月現在、千葉県内に36市17町1村の計54自治体がある。この県の場合、東日本大震災の影響は津波にくわえて浦安市から千葉市、それに京葉臨海工業地帯の東京湾岸部、香取市から神崎町・我孫子市にかけて利根川沿岸部におよぶ広域的な液状化を招いた。他方では福島原発事故による放射能汚染の線量不安は主として東葛のホットスポット地域を生じた。

はじめに千葉県の場合、景気低迷で税収減のなか貯金に相当する基金を取り崩すなどして震災・社会保障への対応で歳出は膨張し、実質的な予算規模は過去最大である。歳入のうち、借金の県債は国が返済を肩代わりする臨時財政対策債（臨財債）はやや減額となっている。歳出では液状化や津波対策の前倒しがなされ、借金返済に当てる県債はそれでも臨財債の増加から臨財債が県債残高を押し上げ、震災復興と財政再建は一層厳しさを増している。しかし2012年度の県当初予算はこの明春に予定されている知事再選をもくろむ予算の側面をもつ。

次いで、千葉市はようやく禁じ手の市債管理基金からの借り入れを回避して歳出削減が取り組まれている反面、地方交付税の増額で過去最高の予算規模を招いている。しかし指定都市の千葉市は大型公共施設を整備し、そのための財源として発行した市債償還が増大して、いまなお将来に支払う負債の将来負担比率が285.3%（2010年度決算）と財政が厳

しい。そしてこの2012年度では国保の見直しから保険料の6%値上げを招きながらも、震災対応策が講じられている。浦安市は国の震災復興特別交付金を見込んで震災からの復旧復興事業を優先しながらも、この年度から3年間、介護保険料の基準額の引き上げをもくろんでいる。柏市では一般会計はマイナス予算となっているが、公園などの除染費用と放射能汚染対策に力点をおく。松戸市もまた、市税の固定資産税減に対して地方交付税増を見込み、放射能対策費を計上するなどして、過去最大規模の予算となっている。我孫子市は貯金に相当する財政調整基金を取り崩して、液状化対応の被災家屋の解体費用も市負担のもとに復旧・復興に当たり、さらに放射能対策を計上している。

流山市は除染費など放射能対策費が計上されて、過去最高の予算を招く。習志野市は液状化による固定資産税減と都市計画税の減収を前に財政調整基金からの繰り入れと市債の臨財債増などで、震災関連経費を計上している。そして白井市は新年度予算に計画していた事業に就いては交付税措置などが有利な国の2011年度第3次補正を利用し2011年度補正予算に前倒しして、放射能対策費が取り組まれている。利根川沿岸の香取市は復旧対応の地方交付税と国庫支出金増から過去最大の予算となり、液状化被害に伴う道路橋梁、河川災害復旧などに充当している。

次いで船橋市もまた震災対応経費から4年連続して積極型の過去最大の予算を組んでいるものの、財源調整基金の取り崩しなどがな

されている。そして野田市では固定資産税の見直しから市税減を招くも地方交付税と市債増から、除染費など放射能対策費を招いている。ここでは事例の最後となったが県内で最大の津波で被災した旭市の場合は、人口減少の歯止め策として被災者が住宅の建て替えに際して固定資産税と都市計画税の減免を導入し、避難タワーの新設などが取り組まれている。

ここに列記した千葉県内自治体の数例の多くは当初予算増を招いているが、大震災と遭遇したいわば緊急避難的な当初予算のケースといえるだろう。今回、被災自治体に配分される復興交付金の初回配分額が2012年3月初めに、浦安、香取と津波で死亡者を招いた山武の3市で決まった。液状化対策は重点配分された事業に含まれているものの配分が限定され、それに申請額とは大幅な開きを招いてもいるなどの問題を残している。

本論の終末に当たり、改めてこれ以降当初予算と歳入・歳出予算検討の視点を略述することにした。

本来、予算は市民・住民負担の計算書である。しかし、いまタテ割の予算策定やその執行では市民・住民を納得させない時代となっている。

財政は主として、財源の集約・配分とかかわって収入論と財源論にウェイトがおかれていて、反面、財務は政策選択をめぐる財源論議から主として支出論と政策論に論議が傾斜している。そして当初予算にあっては財政構造からも自治体の国依存は体質化していて、国サイドへの依存から年間を通した見積もりが困難で財政統制の枠内操作下に呻吟している。さらに他方では、首長と首長与党派議員による当初予算への隠微かつ姑息なほどの介入がときによっては顕著である。

当初予算を検討する場合、議員や市民・住民の多くは歳入総額に対しては関心をもつものの、歳入の個々についての問題意識は乏し

い。タテ割に安住することを拒否して、歳入予算それぞれの見込額の根拠や歳入予算を正確に見積もることが改めて求められている。くわえて、当初予算段階で不当にカサ上げして膨らませるなどして、つじつま合わせがあってはなるまい。とりわけ市民・住民の負託に応えるものが予算であり、歳入予算がどのような政治・行政方策で組まれたかを明らかにさせることが問われている。

他方歳出予算の場合、当初予算をめぐる関心は歳出の新規事業に集中している。首長、それに与党派議員の多くは、当面する目先きの短絡的行政効果をしきりに求めているからである。歳出予算の検討課題としてどのような理念と経緯でなぜその政策決定の導入がなされたのか、市民・住民への明快かつ具体的な情報公開と説明責任が必須の課題である。さらに歳出にあっては市民・住民負担増となる行政サービスの切り下げ・低位平準化ありきではなく、長期的視点に立脚した予算配分が心して検討されねばなるまい。

とりわけ歳出検討の現状は、行政目的に応じて区分する目的別分類と経費の経済的機能によって区分する性質別分類の2分類が依然として支配的である。この分類は全国的に相互比較ができて行政の施策上は好都合であり、国サイドによる自治体歳出に対する画一的統制に寄与している。他方、市民・住民個々の日常生活を構造的・体系的にとらえて人びとの生活実態に即応して、歳出経費の相互関連をつまびらかにすることが求められている。このため、予算編成にあってはその中身が克明・仔細に判明されるように事業別編成とすることが望まれる。つまり、タテ割の2分類ではなく財政・予算の全体像とその中身をより具体的に明らかにするには、事業別に編成された当初予算を策定するなどして国レベルのお仕着せの分類にとどまるのではなく、ときに区分の組み換えが必要となっている。

当初予算の多くはとかく行政効果を考慮するあまり、地域社会や当該自治体の必要性よりも国からの多岐にわたる補助制度があるかどうかなどが出発点に設定されて短期的・短絡的效果を求める施策が多い。ここでは予算案の収支の帳尻合わせに追われがちとなり、広い視野と長期的展望に立脚した財政再建策や福祉・医療や教育施策などを底上げする施策づくりが欠落しがちである。くわえて、議決科目の款・項にとどまらずに執行科目の目・節の細部にわたって一層の精査・検討がはかられたいものである。

さらに、全国の自治体の多くでは財政・予算が硬直化して財政難を招きがちとなっていて当初予算にあってもその裁量度の低い現在、実態はともすれば支出の限度統制と萎縮財政がとられがちである。げんに、その場しのぎの臨時財政対策債依存が相変らず増大し、地方債や財政構造の弾力性を示す経常収支比率や借金返済の重さを意味する実質公債費比率

が憂慮すべきレベルに推移している。それでも、国サイドに符節するかのよようにときにハコモノ行政と公共投資拡充型予算が闊歩しているのが、ここ近年の当初予算策定の概況である。

いま市民・住民レベルから財政指標の問題状況などを剔抉して、自治体財政診断を急ぎたい。さらに予算編成の意思決定とかかわる段階から、議員たちとの納得のうちに“適切な協働”のもとに市民・住民参加による当初予算づくりの制度化がしきりに望まれる。

当初予算にあって、いまなお長期的な財政見直しの取り組みと、財政・予算執行の理念とその明確化の提起がともすれば弱点である。当初予算が複合的に策定されている現在、とりわけ年度当初の当初予算検討のポイントは極力“あれも、これも”ではなく、“あれか、これか”の選択と重点化が課題克服の時宜的特徴となっている。

主要参考文献

山本正雄監修『自治体財政用語の基礎知識』、木村経済研究所刊、1983年9月

石原信雄他監修横田光雄他編集『五訂 地方財政小辞典』、ぎょうせい刊、平成16年1月五訂第3刷

菅原敏夫他論文「特集・自治体予算づくり改革」（『月刊自治研』2005年5月号所収）

鳴海正泰著『現代日本の地方自治と地方財政』、公人社刊、1996年5月第3版

2012年度千葉県内自治体当初予算の動向については、主として『毎日新聞・千葉版』に依拠した。

拙著『現代地方自治学』、三一新書刊、1982年4月

(2012年3月15日記)