

## 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 -

公共経営コンサルティング部

研究員 今井 久志

## 1. はじめに

予算編成権限を財政部門から事業部門に委譲しようという試みが、地方自治体の間で急速な広がりを見せている。予算編成にあたって、事業部門にあらかじめ一定額の予算枠を提示し、その範囲内で予算要求が行われれば、原則として財政部門による個別事務事業の査定は行わないという「枠配分予算制度（枠配分方式）」である。

「会計検査情報（平成 15 年 7 月 17 日号・官公庁通信社発行）」に掲載された、全国の市及び特別区を対象に実施したアンケート結果によれば、導入済みが 20%、検討中が 36%と、実に半数以上の市及び特別区で、すでに枠配分方式を実施または検討中ということである。

本稿は、枠配分方式の概要と課題を整理し、より実効性の高いものとしていくためのポイントについて述べるものである。

## 2. 枠配分方式の意義

なぜ、ここ 1、2 年、これほどまでに枠配分方式が注目を浴びているのであろうか。

もっとも大きな要因は、やはり自治体の厳しい財政事情にある。財政状況が一段と悪化する中で、従来のシーリング手法による事務事業予算の一律削減と財政部門による一律の査定が限界に達しているというわけである。

しかし、ただ財政難を乗り切るためだけであれば、むしろこれまで以上に集権的、一元

的に財政規律を確保した方がいいという考え方も成り立つ。

それでもなお、枠配分方式を導入することの意義については、下記の点があげられる。

## 1) スクラップアンドビルドの促進

第一に、枠配分方式は、事業のスクラップアンドビルドを促すシステムである。

従来の財政部門による査定では、事業部門が必要であると主張する事業を一方的に廃止することや狙い撃ち的にある事業だけを削減することは通常難しく、一方で事業部門としても、自主的にある事業を廃止、縮小したとしてもその分予算を削減されるだけで何のメリットもないため、廃止に伴う政治的・事務的成本を負担してまで事業を廃止しようというインセンティブは働かなかった。その結果、役目を終えた事業や効果のあがらない事業がいつまでも残ることとなり、その分、各課が知恵を絞った新規事業ほど優先的に査定で落とされることが多くなる傾向があった。まして、事業のダイナミックな組み替え等が行われることは皆無に等しく、予算の硬直化を招いていた。

枠配分方式では、不要な事業を廃止した分、各部局の判断で新規事業に予算を回すことが可能となることから、事業の廃止・新規立案が柔軟に行われることが期待される。

## 2) 事業部門の視点に立った効率的かつ効果的な行政運営

第二の意義として、効率的かつ効果的な行政運営を図ることである。

歳入の増加が期待できない状況下では、ある事業に予算を厚く配分するには、ほかの事業を削って必要な予算を捻出するしかない。しかし、従来のシーリング手法では、真に必要性が高く、重点的、戦略的に推進すべき事業も一律に予算をカットされてしまうという懸念があった。

枠配分方式の導入により、より現場に近く精度の高い情報を有している事業部門が主体的に事業の方向性についての判断を行うことで、財政担当部門が行うよりも、効率的、かつ、効果的な資源配分が可能となり、ひいては行政サービスの向上につながることが期待される。

### 3 )自主性・自律性の確保とコスト意識の向上

第三に、各部局の自主性・自律性の確保と職員のコスト意識の向上を図ることである。

財政部門による査定方式では、各部局は部の予算を最大化することに注力し、後は財政部門による査定の結果待ちという受身の姿勢がみられた。そのため、各部局の担当職員も、総じて財政状況に対する危機感が薄くなりがちで、また、危機感を感じていたとしても対策を考えるのは管理部門の仕事で自分には直接関係ないと割り切ってしまう傾向があった。

枠配分方式では、各部局が自らの権限と責任で予算を編成する必要が出てくるため、自主性と自立性が確保されると同時に、各担当職員も身近で予算が編成されることになり、財政状況や事業コストに対する意識が向上することが期待される。

### 3 . 枠配分方式の手法

一口に枠配分方式といっても、実は様々な形態があり得る。特にどのような経費を予算枠の対象とするかが大きな争点で、導入済みの自治体の中でも扱いが大きく異なっている。

### 1 ) 配分する経費の選定

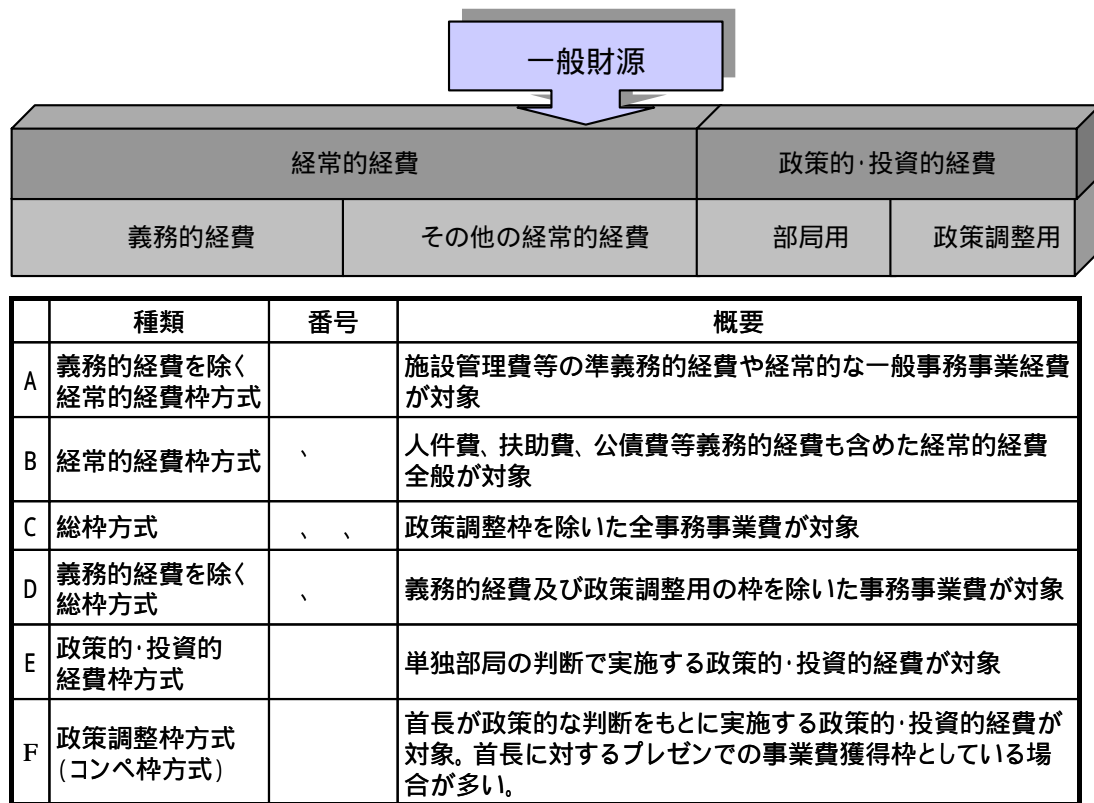
#### 経常的経費と政策的経費

自治体の収入は、大きく一般財源と特定財源に分けられる。特定財源は国の補助金等、特定の事業のための財源であるため、通常、枠配分の対象としない場合が多い。そこで一般財源に対して予算枠を設定することになるが、どのような経費を枠配分の対象とするかについては、図表1で示すようにいくつかのパターンがあり得る。

これまでの自治体における導入実績をみると、義務的経費を除いた経常的経費に対して、枠を設定している事例とこれに部局ごとの政策的・投資的経費を加えて配分の対象としている事例が多い。各部局の工夫・改善の余地が大きいという点からすれば政策的・投資的経費も含めて枠を設定した方がいいということになるが、さらに、自主性・自律性の確保とコスト意識の向上を図るという点からすると、義務的経費も対象に含めて総枠として配分することが、制度的にもすっきりし効果が高いと考えられる。

導入の順序としては、取り組み当初は義務的経費を除いた経常的経費を対象とし、枠配分方式に慣れてきた段階で、あるいは体制が整った段階で、順次、政策的・投資的経費、義務的経費も対象としていくことも考えられよう。また、ほかにも、現在の財政構造の中でどの部分に一番問題があるかという点から出発し、それに対応する部分から最初に導入するという考えられる。例えば、景気対策等により膨らんだ政策的・投資的経費を圧縮するために、その部分に優先的に枠配分を導入するといった場合である。

図表 1 枠配分方式の対象とする経費による区分



#### 人件費の扱い

人件費は、義務的経費として枠配分の対象から除かれることがほとんどである。これは、人件費は固定的な費用であり、単年度での縮減の余地はほとんどないため、枠配分方式には向かないと考えられているからである。しかしながら、人件費を枠配分に含めた場合、各部局が自主的に職員を削減すれば、その人件費分を事業費に振り替えることができたり、予算枠に積み増したりできることとなる。

この点、こうした方式を採用する足立区や文京区の取り組みが参考になろう。もっとも、この場合、同時に人員配置に関する権限も大幅に部局長に委譲することが必要である。なぜなら、ただ単に人員を削減だけでなく、削減しても最適な定員配置によりカバーできる体制をつくるための権限が必要であるからである。

#### 政策調整枠の設定

各部局に配分する予算枠とは別に、プロジェクト事業や部局横断的な事業のための予算を、別枠として確保するかどうかということも検討事項の一つである。ほかに、首長に対するプレゼンテーションでの事業費獲得枠として設定している自治体もある。

いずれにしても、政策調整枠として、首長が政策的な判断に基づいて事業を実施するための枠であり、別に確保しておくことが必要であろう。枠配分方式の導入により、首長が自らの意向を施策に反映できなくなるということを懸念して二の足を踏むところもあるようだが、このように部局の予算枠とは別に、首長の政策的な予算枠を確保したり、また、部局への配分にあたって、あらかじめ編成方針を示したりすることによって、むしろ、従来の方式より、首長は直接的に自らの意向を予算に反映させることが可能となるのである。

## 2) 配分金額の決定方法

### 金額の決定方法

配分金額の決定方法については、前年度比 %減という形でシーリングを設定した上で、各部局に予算枠を提示している自治体が多い。ただし、前年度実績だけに頼ると、事業が完了した場合や逆に新たに法律等により支出が義務付けられたような場合は、前年度実績だけからでは予算枠に反映させることはできない。

これらは、事前のヒアリング等を通して財政部門でその概要を把握し、きちんと予算枠にも反映させることが必要である。また、特に政策的・投資的経費の配分枠の決定にあたっては、施政方針に関わる事項であることから、首長をはじめとする幹部クラスから構成される経営会議の場で決定されることが望ましい。

### 歳入見込みの不確実性

配分金額の決定にあたって、もう一つ直面する壁が、歳入見込みの問題である。枠を事業部門に提示する時期が早ければ早いほど、歳入見込みも不確実性が高い。そこで、あらかじめ歳入を少なめに見積もった上で、配分金額を決定することが必要であろう。

最終的な予算編成の段階で歳入に余裕が生じた場合は、その余裕分を首長が政策的に使える調整枠に回したり、基金として積み立てておく等の対応が考えられる。

## 3) インセンティブの設定

執行段階での工夫により、決算が黒字になった場合、黒字分の何割かを翌年度の予算枠に追加するといったインセンティブ制度を導入することも非常に有効である。実際、枠配分方式とセットで導入している事例も多くみられる。これにより、必ず予算を使い切ろうとする弊害を少なくし、執行段階においても

事業部門の創意工夫を生かした効率的な事業運営をしようというものである。

## 4. 枠配分方式の課題と実効性を高めるための仕組み

枠配分方式では、原則として部局内で予算編成が行われることになるが、実際の運用状況をみると、部局内でもやはり事務事業のスクラップアンドビルドができず、予算編成がうまく機能しないという事例が、少なからずみられる。

各部局における予算編成を可能にするための仕組みが併せて構築されていなければ、結局、各部局の予算担当者が重荷を背負うことになってしまい、財政課の責任放棄にしか取られかねない。また、事務事業の担当者からみても、査定担当者が部内の部屋にいるか、財政部門の部屋にいるかの違いにしか映らないし、実態としてもそうだとということになりかねない。

では、部局での予算編成を可能にし、枠配分方式の実効性を高めるには、どのような仕組みが考えられるであろうか。

### 1) 戦略計画策定

部局内での予算編成にあたっては、全市的な観点からの調整はあるにしても、部局長の判断が大きく予算に反映されることになる。したがって、部局長の意向が反映され、各課の予算要求の拠り所となる予算編成方針的なものがあらかじめ示されていることが望ましい。また、その前提としては、部局の明確な目標設定とその実現のための計画策定が行われていることが必要である。

そのための一つの手段として、部局ごとの戦略計画の策定が考えられる。戦略計画についての詳細な説明はここでは割愛するが、戦略計画は、組織としてのミッション（存在意

義、使命）、ビジョン（目指す姿）、戦略目標（3年程度で達成すべき具体的目標）を設定し、これらを実現するための手段を規定するものである。この戦略計画が、部局としての中長期的な目標、かつ、運営方針となり、単年度でも予算編成にあたっての指針となるのである。

## 2) 事業の優先順位付け

戦略計画により予算編成の方針が明らかになったとして、次に、それぞれの施策や事務事業への具体的な予算配分については、部局長は何を基準に判断を行えばよいのだろうか。いくら部局内の情報が得られやすいといっても、予算を組むに足るだけの情報が不可欠である。この情報を提供するものが、行政評価であり、さらにその結果を基にした事務事業の優先順位付けである。特に優先順位付けは、事業の取捨選択のための重要な判断材料を提供するものであり、部局内での行政評価会議等、部局長及び課長の関与の下で決定されて

いる必要がある。この優先順位付けで内外に対して的確に説明できるものができれば、後は原則としてこの結果をもとに予算配分を行っていけばよいことになる。また、行政評価という、ある程度客観的なデータに基づく結果がもとになっているため、議員や市民にも説明しやすいという利点もある。

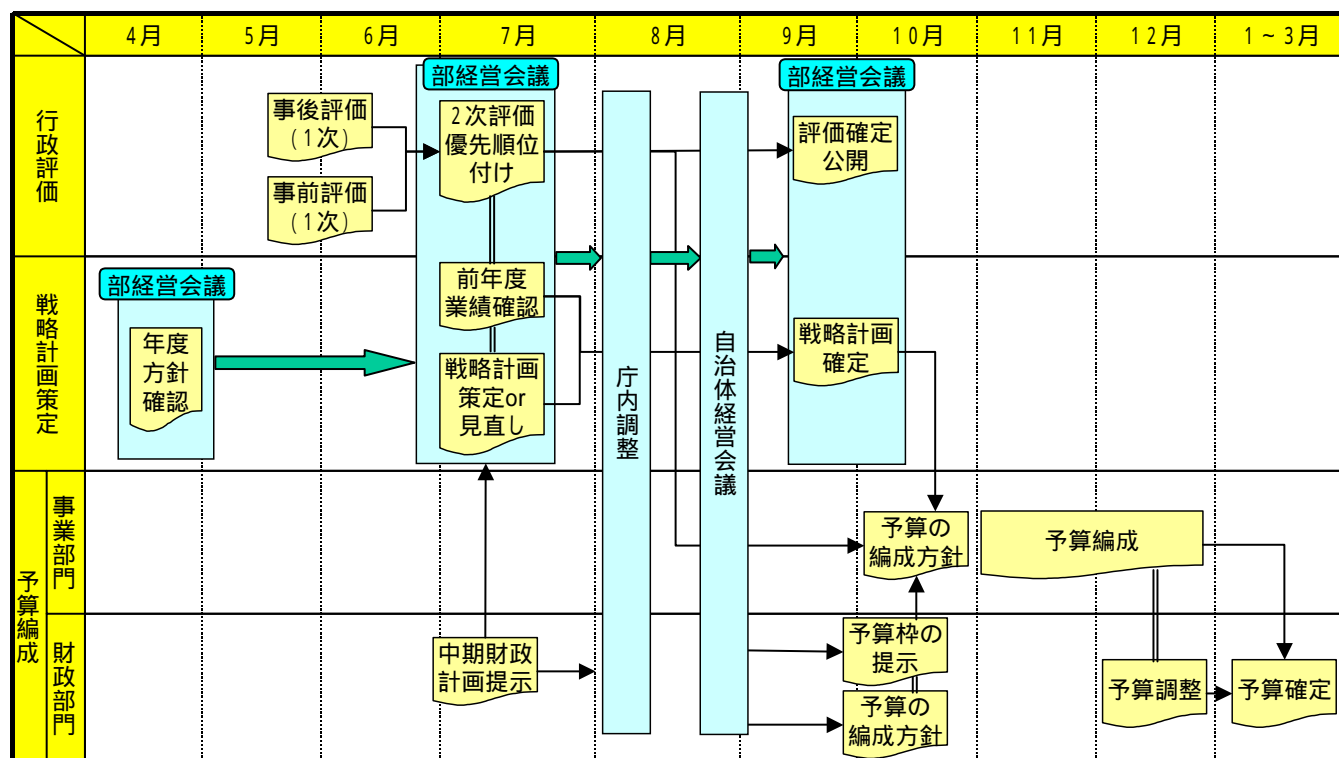
このほか、各職員が自分の担当する事務事業を客観的に評価することに慣れることによって、過度な予算要求を行うことも少なくなると考えられ、その意味でも行政評価の果たす役割は大きい。

逆に、行政評価制度自体も、このように明確に予算の基礎資料として用いられることになると、真剣に取り組まざるを得なくなり、その一層の定着が図られるであろう。

## 3) 年間スケジュール案

これら戦略計画、行政評価と枠配分方式の一体的な運用について、年間スケジュールの一例を示すと、図表2のとおりである。

図表2 年間スケジュール案



#### 4) 推進体制の確立

しかしながら、せっかく上記のような仕組みを構築したとしても、中身を伴わず形だけの運用となっては、部局内での予算編成が本当の意味で機能しているとはいえない。上記の仕組みを回していくためには、何よりも部局長の果たす役割が大きく、また、部局長をサポートする課室長の役割も重大である。したがって、前提として、部局長をはじめとする管理職クラスの職員の意識改革、マネジメント能力向上が必須である。場合によっては、内外、老若を問わず、広く有能な人材を抜擢していくことも検討すべきであろう。

また、部局内での予算編成を機能させるための組織的な支援として、財政部門で査定経験のある職員を各部局内の予算担当部署に配置する等の措置も考えられる。この場合、より踏み込んだ形で従来の財政部門の役割の見直し、組織再編が必要となってくる。すなわ

ち、財政部門の役割は全庁的な管理調整に集約し、最終的には企画部門との統合も視野に入れるべきである。

#### 5. おわりに

枠配分方式というと、財政運営を均衡させるためのツールのように捉えられがちであるが、むしろ行政サービスの向上にこそ目が向けられるべきである。すなわち、同一の経営資源を用いて、より大きな効果、住民満足度を得られるような施策展開を行うというVFM(バリューフォーマナー)の理念を実現するための手法である。そのためには、本稿で述べたように、枠配分方式をほかの制度とも有機的に連携させて、行政マネジメントシステムの中に意識的に位置付けることが肝要である。

筆 者

今井 久志(いまい ひさし)  
公共経営コンサルティング部  
研究員