

目 次

まえがき	P 1
第1章 地方財政の状況	P 2
第1節 地方財政危機を考えよう	P 2
第2節 地方財政の現状と推移	P 8
第3節 財政再建団体	P 31
第2章 減っていく「自由に使えるお金」を効率的に使うための予算編成方式の検討	P 35
第1節 「自由に使えるお金」の減少にどのように対応していくのか	P 35
第2節 現行の予算編成の手法における課題	P 42
第3節 財政課の査定の強化による予算編成手法について	P 47
第4節 部局主体型の予算編成手法について	P 60
第5節 予算編成情報における情報公開について	P 74
第3章 歳出削減策としてのアウトソーシングの検討	P 82
第1節 アウトソーシングの導入	P 82
第2節 NPOへのアウトソーシングの検討	P 96
あとがき	P 107
主要参考文献	P 108
研究員名簿	P 110

ま え が き

今、地方自治体は、バブル経済期の「負」の遺産を抱えつつ、長引く景気の低迷による収入の減少と相まって深刻な財政状況に陥っています。今後、少子高齢化等が一層進み、新たな財政負担が増すことが見込まれる中、国においては「補助金」「地方交付税」「税源配分」を一体的に改革しようとする「三位一体の改革」に着手しており、補助金や地方交付税のさらなる圧縮が図られることになるなど、地方財政はまさに危機に直面し、これを乗り切っていかなければならない局面を迎えています。

私たち研究チームは、この「財政危機を乗り切る予算編成」という大きなテーマに取り組むにあたり、まず自治体のおかれている財政状況を分析し、「地方自治体が直面している財政危機とは何か」「危機の末路は財政再建団体なのか」などについて議論を重ねてきました。

そして各自治体で導入されている新しい「予算編成手法」を研究するとともに「予算編成における情報公開のあり方」について検討を行いました。

また、「歳出削減策」の一つとして自治体経営の効率化を目的とした「NPOを含めた民間へのアウトソーシングの活用」を提案することにしました。

本書はこれに合わせ3章の構成で、

第1章「地方財政の状況」

第2章「減っていく「自由に使えるお金」を効率的に使うための予算編成方式の検討」

第3章「歳出削減策としてのアウトソーシングの活用」

になっております。

財政危機を乗り切ることは、景気の動向や国との関係もあり、容易なことではありません。しかしながらどの自治体も現在財政危機に直面しており、これを乗り切っていかなければならないのは事実です。

この報告書が皆さんにとって、地方自治体の予算を考えるきっかけとなれば幸いです。

第1章 地方財政の状況

第1節 地方財政危機を考えよう

今、私たちが住んでいる市町村をはじめとした地方自治体の財政は、「危機」に直面していると言われていています。しかし、その「危機」は暮らしの中ではなかなか実感することができず、差し迫った問題ではないかのように感じられます。果たして実際はどちらなのでしょう。

ここではまず、現在の地方財政の構造を、ある家庭の1年間の家計簿におきかえ、地方財政がどのような状況におかれているのか、わかりやすく考えてみたいと思います。

収入		支出	
給料（地方税）	178万円	食費（人件費）	138万円
パート収入	70万円	借金の返済（公債費）	66万円
（使用料・手数料ほか）		医療費（扶助費）	33万円
実家からの仕送り		家の増改築費	118万円
使途自由（地方交付税）	109万円	（普通建設事業費）	
使途特定（国庫支出金）	73万円	光熱費など雑費	48万円
		（物件費ほか）	
借金（地方債）	59万円	自治会費など経費（補助費等）	35万円
貯金の取崩し（繰入金）	11万円	子どもへのお小遣い（繰出金）	21万円
		貯金（積立金）	10万円
		その他（貸付金ほか）	31万円
合計	500万円	合計	500万円
		借金の残高は、現在	650万円

この家計簿は、平成13年度の地方財政の決算の状況を、年収500万円の家庭に置き換えたものです。(データ出典：総務省『地方財政白書』平成15年版より作成)

これを見ますと、地方財政は収入の面で「実家からの仕送り」＝国からの地方交付税、国庫支出金に大きく依存していることがわかります。これでは実家(国)の財政状況に大きく左右され、仕送り(地方交付税等)の減少は、地方財政に大きなダメージを与えることになります。また、地方税や地方交付税等を合わせても、なお不足する財源を「借金」や「貯金の取崩し」で工面しており、自主的な財源(給料、パート収入)は収入の約半分にすぎません。その結果、借金の残高はうなぎ登りに増えていますし、蓄えていた貯金は底をつきつつあります。これらの状況の中で、いったいどうやって今後の支出を賄っていくのでしょうか？

ここからは、この家計簿を見ながら、これからのお金のやりくりについて、家族の対話形式でシミュレーションしてみます。



母「また会社の給料減るんですって？」

父「うん。景気がなかなか回復しないんだよ。どこも売上が低いし、毎日倒産したっていう話ばかりだ。それよりパートの収入はもっと何とかならないかな？」

母「値上げしてくださいって頼むしかないわね。でもみんな苦しいときの・・・。」

父「それと・・・。実家から電話があって仕送りを減らすって言って来たよ。」

母「え？これまで実家のお父さんたちの勧めで随分とお金使ってきたじゃないの。その分の借金も返していかなくちゃならないのに、また減らすなんて・・・。うちは実家からの仕送りでもってるようなものなのよ！」

父「むこうも家計が苦しいらしいんだ。ものすごく借金をしているみたいだからね。」

母「こっちだって借金潰けなのよ！とても給料と仕送りだけじゃやっていけないんだから。いつまでも借金できるわけじゃないんだからね！」

- ◆家計簿で(給料)とあらわされているのは、「地方税」です。不況の影響で、地方税収入は低迷を続けています。各自治体では、税収入の減少により厳しい財政運営を余儀なくされています。
- ◆(パート収入)は、自治体の施設の「使用料」や証明書の発行などの「手数料」です。これらは条例により金額を定めますが、財政状況が悪化すれば値上げは免れないことになります。
- ◆(実家からの仕送り)は、国からの「地方交付税、国庫支出金」などをあらわします。これら国からの財源は、「三位一体の改革」などの影響により削減の方向にあります。平成16年度地方財政計画においては、地方交付税(臨時財政対策債分を含む)の総額が対前年度比で12%削減されました。今後もさらなる削減が懸念されています。
- ◆(借金)は、「地方債」をあらわします。現在、地方財政は地方債に依存した運営で成り立っています。財政状況が厳しさを増す中、いわゆる「赤字地方債」が発行されるようになってきています。

父「あとはもう、支出を抑えるしかないな。何か切り詰められるものはないかなあ？」

母「やっぱり家の増改築費と貯金からってことになるかしら。」

父「そうだね。家の増改築はみんなで我慢するしかないか……。でも随分古くなったし、あっちこっちで危険な場所もあるしなあ。」

母「貯金だってある程度積み立てておかないと不安だね。」

- ◆(家の増改築費)は、「普通建設事業費」で、主に公共事業費をあらわしています。道路や学校など公共施設の建設事業にあてられる費用です。各自治体ではこの費用を重点的に削減してきていますが、昭和の中期に建設された施設の老朽化への対応が新たな懸念材料となっています。
- ◆(貯金)は、基金への「積立金」をあらわしています。地方自治体の貯金にあたる基金は、財源不足を補うため年々取崩されてきました。家計簿を見てもわかるとおり(貯金取崩し額と貯金額を比較すると)、積み立てているというよりも何とか最小限必要な額を保っているというのが現状です。

父「光熱費なんかはどうだい？節約していると思うけど・・・。」

母「でも、光熱費の節約には限度があるし、今だって頑張ってるけど・・・。」

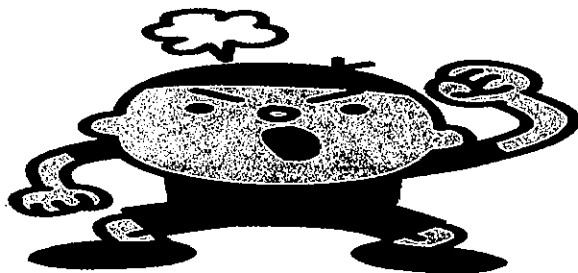
父「反発はあるだろうけど、思い切って自治会費などの経費を値下げしてもらおう。」

◆(光熱費など雑費)は、主に「物件費」などをあらわしています。物件費は、委託料や消耗品の購入費など、地方自治体の事業活動から生じる諸経費で構成されています。自治体内部では当初より物件費の削減に努めてきていますが、削減効果にも限界があります。

◆(自治会費など経費)は、各種団体や事業等に対する「補助費」をあらわしています。補助費は、私達の生活の様々な場面で支援をしてくれています。経費の削減により補助を受けている住民などの金銭的負担が増すことが懸念されます。

父「あとは、子どもたちへのお小遣いを減らすかい？」

子「ちょっと待ってよ。また減らすの？バイトでもしないとやっていけないじゃないか！」



◆(子どもたちへのお小遣い)は、主に一般会計から特別会計への「繰出金」をあらわします。また、この繰出には法で定められたものもあります。水道事業会計など、他の会計を運営するための繰出金が突然削減されると、これらの運営が行き詰まり、廃止あるいは利用者に対する料金の値上げに踏み切らなければならないことになります。

父「医療費はどうだい？」

母「病気になって痛い思いをしているのに病院に行かせないの？そんな訳には
いかないじゃないの。」

父「そうだよね・・・でも、何とかならないかなあ。」

◆(医療費)は、「扶助費」をあらわしています。扶助費は、生活保護、児童福祉、老人福祉などにあてられる費用です。なかでも、景気の低迷で、生活保護費が増加の傾向にあります。

父「食費は減らせないかい？」

母「食費が多すぎるという批判もあるし、切り詰めないとね。」

◆(食費)は、「人件費」をあらわしています。各自治体においても、人件費の削減に向けて努力していますが、今後、団塊世代の職員の退職に伴い、多額の退職金が必要になることから財政の圧迫要因になることが見込まれています。

母「借金の返済額は年々膨らんでいるし・・・本当に返し終わるのかしら。」

父「返済を待ってくれて言っても無理だろうな。信用が無くなれば次に貸してもらえなくなっちゃうしな。」

◆(借金の返済)は、地方債の償還にあてられる「公債費」をあらわしています。地方債発行残高の増加に伴い、収入が縮小する中、支出総額に対する公債費の割合が増加し、他の経費を圧迫しています。子や孫にツケを回さないためにも、私達の世代が責任を持って公債費を償還していかなければなりません。

父「今までどおりの生活はできないけど、みんなで我慢をしていかなとな。」

母「そうね。今の生活を維持するためにズルズル借金するんじゃなく、今もらえる収入だけで生活することが必要よね。」

子「まったくだよ。ボク達の時代は人口が少ないんだからもっと収入が落ちるかもしれないんだからね。借金を残されたって払いきれないよ！」

会話の中にあるように、地方財政は不安定な収入の中で、私達の生活を守る

ための多くの支出を抱えています。そしてそのことが地方自治体の借金を増大させています。

近年、地方自治体は、主に税収入を「担保」とした借金により、行政サービスを保ってきました。しかしながら、この実体のない担保は、あまりにも私達の収入実態、返済能力からかけ離れたものになろうとしています。

また、国においても返済の際に「地方交付税で措置をするから」と国の財源不足分を地方自治体に借金をさせる制度を次々と作っています。地方交付税だって元をただせば私達の税金です。

そして、金融機関は、第3セクターを含め国や地方自治体に大量に資金を貸し付けています。民間企業に対しては「貸し渋り」など、貸し付けに慎重な金融機関が、自治体に対してはいとも簡単に資金を提供します。金融機関にとって自治体は、どんなに貸しても貸し倒れのリスクが無い安全な融資先なのです。

このように、国、地方、金融機関との間で将来の税収をあてにした財政運営が行われてきています。

つまり、私達の知らない間に、私達が支払うであろう税金をあてにして、膨大な借金の流れができあがっているのです。このような関係をいつまでも続けさせてよいのでしょうか？知らない間に私達の子や孫までの税金も抵当に入ってしまったのかもしれません。

この不健全な借金財政を打開するため、地方自治体は今、収入増のための負担をどこに求め、支出減のために何のサービスを削るのかといった難しい選択を迫られています。私達にとっても「身を切られる」くらいの見直しになるかもしれませんが、この見直しが無ければ、この不健全な関係からは脱却できないのです。

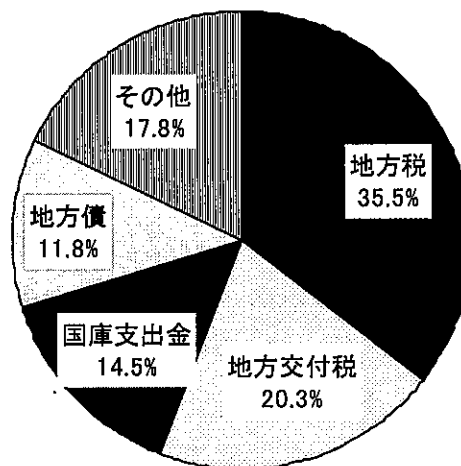
第2節 地方財政の現状と推移

1 歳入の現状と推移

ここからは、地方財政の歳入の現状と推移について見ていきます。

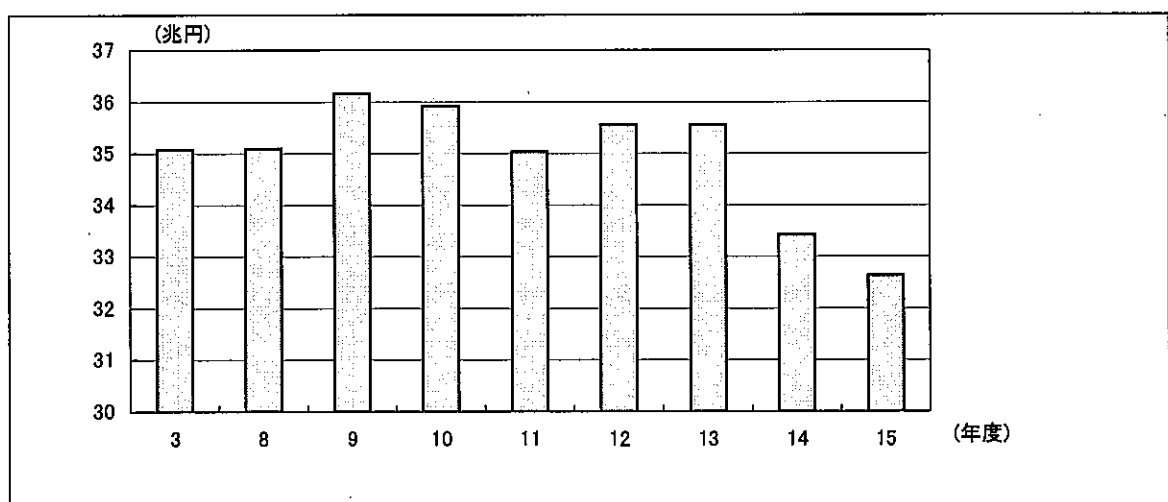
先に示した家計簿にあるとおり、地方財政の収入には、主に地方税、地方交付税、国庫支出金、地方債などがあります。その歳入の内訳は、下図に示すとおりです。これらの収入は、近年どのように推移してきたのでしょうか。また、貯金にあたる基金の残高はどのくらいあるのでしょうか。

歳入内訳の構成(平成13年度決算)



(データ出典：総務省『地方財政白書』平成15年版より作成)

(1) 地方税収入額の推移

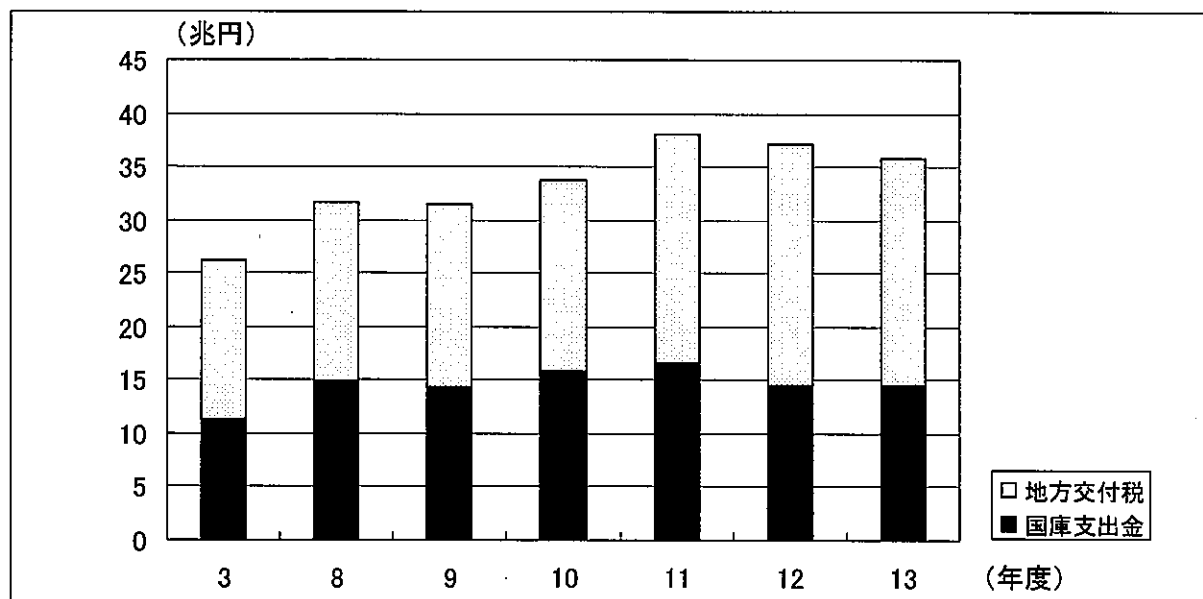


(データ出典：総務省ホームページ地方税制計数資料「3 地方税収入等の推移」より作成)

(注) 平成13年度までは決算額、平成14年度実績見込は最近の実勢を加味して算出した額、平成15年度見込は地方財政計画額に計画外税収入見込み額を加えた額

都道府県税、市町村税を合わせた地方税収入額は、長引く不況の影響から低迷を続けています。平成9年度、平成10年度は、地方消費税が実施されその一部が地方税に組み入れられたこと、また、平成12年度、平成13年度は、高利の時代に預けた郵便貯金が大量に満期を迎えたことに伴い都道府県民税利子割が増加したことなどにより一時的に増加していますが、減税の影響や企業収益の悪化等により平成9年度をピークとして減少傾向にあります。特に平成14年度、平成15年度には下げ幅が一段と大きくなっており、平成元年度や平成2年度の水準にまで落ち込んでいます。これは、都道府県税の約3割を占める法人関係二税(法人住民税、法人事業税)が景気の影響に直接左右されるためです。こうしたことから、平成16年度から、各都道府県は、安定的な税収を確保するため、企業の利益ではなく売上高や総資本額の1/4を課税の対象とする外形標準課税を、資本金1億円以上の法人に対し実施することとしています。

(2) 地方交付税・国庫支出金の推移



(データ出典：総務省『地方財政白書』平成15年版より作成)

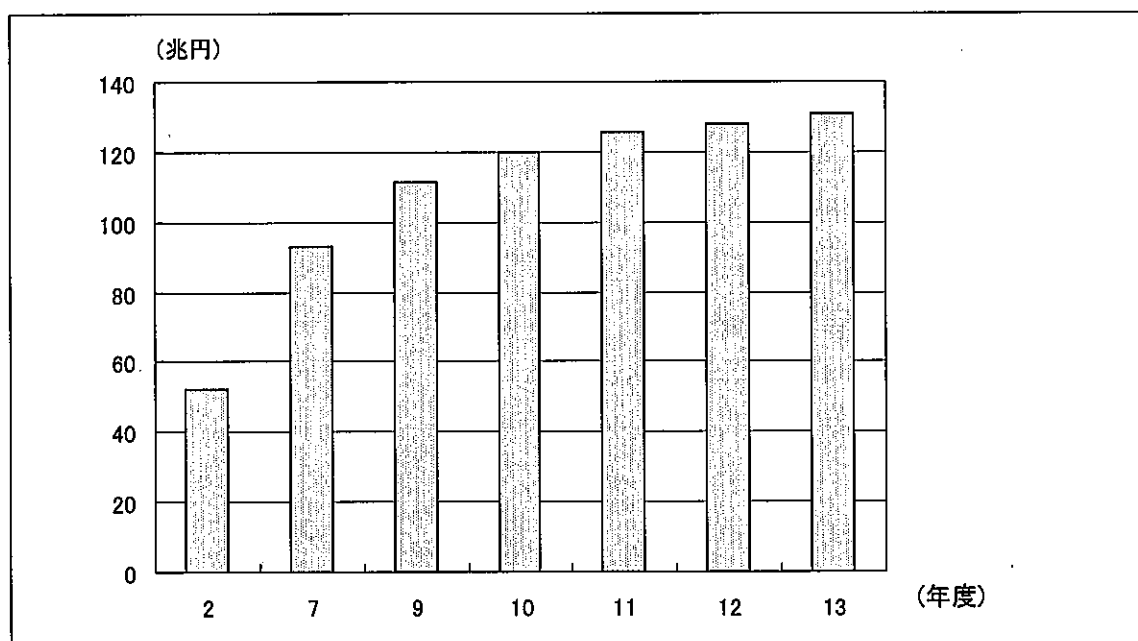
(注)平成11年度以降は地方交付税に地方特例交付金を含む

地方交付税は、地方自治体の財源の保障と地方自治体間の税源の不均衡を調整するために、国税の一定割合を各自治体の財政需要に基づき算定された額が国から交付されるもので、地方自治体では使途の自由な一般財源に区分されます。

国庫支出金は、国が地方自治体に対して支出する負担金、委託金、補助金で、その用途を特定された特定財源です。

これらの地方交付税、国庫支出金については、「骨太の方針」のなかで、税源移譲を含む税源配分のあり方とともに三位一体で検討するとされていますが、いずれも縮減の傾向にあります。この「三位一体の改革」については、今後の地方財政を大きく左右するものであり、その動向については項目をあらためて詳述します。

(3) 地方債の発行による残高の推移

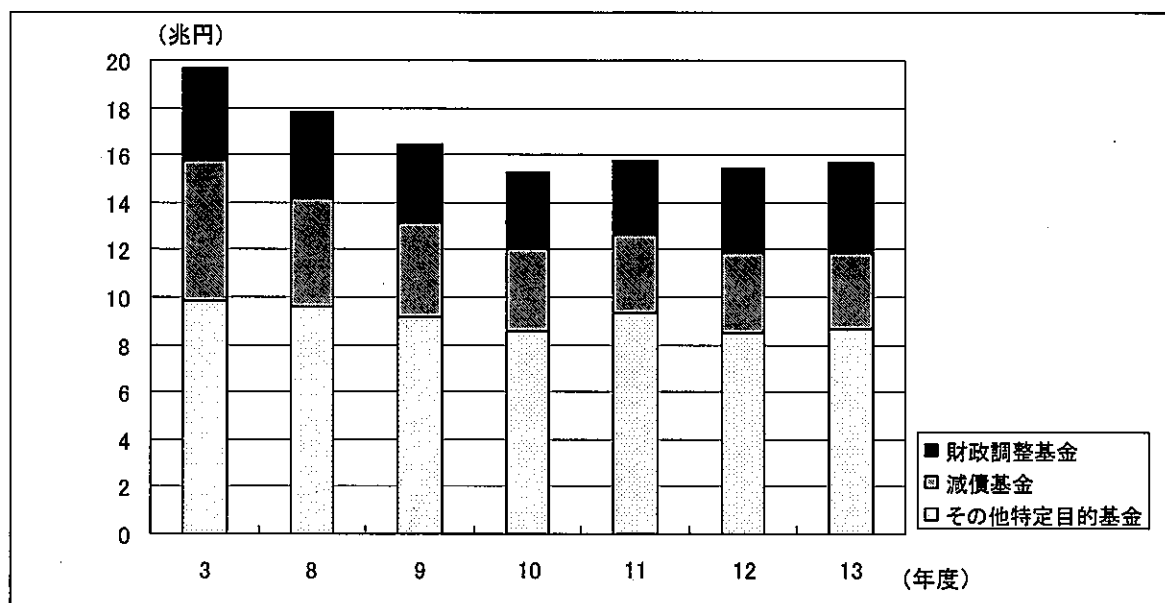


(データ出典：総務省『地方財政白書』平成15年版より作成)

地方債は、国の政策にも大きな影響を受けながら、その発行残高を増加させ続けてきました。内需拡大の外圧に対処するため、バブル期を通して地方による「ハコモノ」(公共施設)の建設が積極的に推し進められたほか、バブル崩壊後においても、景気対策として数次にわたる大規模な公共事業が実施され、その財源として地方債が活用されてきました。また、税収等の落ち込みによる減収補てん債の発行や、恒久的な減税から生じる減収に対処するために発行される減税補てん債など、さまざまな性質の地方債が発行され続けています。

この地方債は、私達にとって非常にわかりづらい制度になっています。地方財政を支える地方債は、いったいどのような仕組みになっているのでしょうか。このことについても項目をあらためて詳述します。

(4) 基金残高の推移



(データ出典：総務省『地方財政白書』平成15年版より作成)

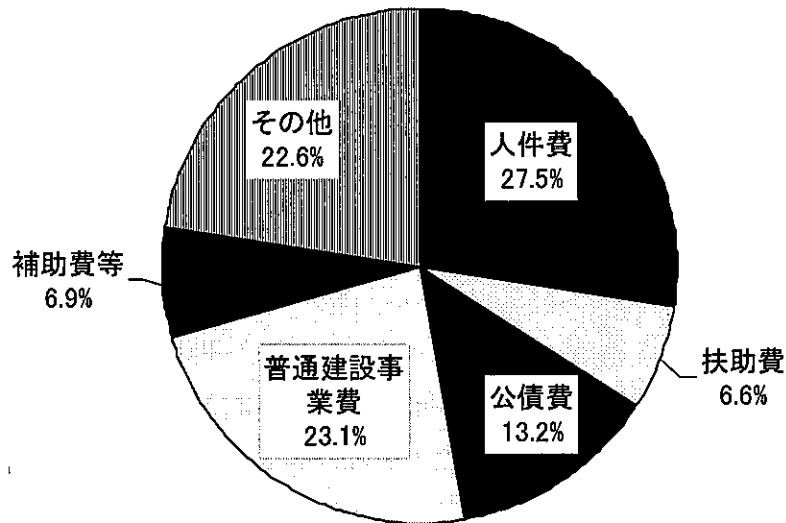
積立金には、主に年度間における財源調整や決算における剰余金を積み立てる財政調整基金、公債費の支払い準備のための減債基金、その他特定の目的のために設置された基金があります。

その残高は、財政状況の悪化により、平成10年度まで取崩され続けた後は、ほぼ横ばいに推移しています。地方自治体の蓄えである財政調整基金などの基金は、不測の事態や年度間の財源の平準化を図るため、一定の規模の金額は必要です。しかしながら、自治体の中にはこれらの財源調整の基金を全て取崩しないと予算が組めないところも出てきています。

2 歳出の現状と推移

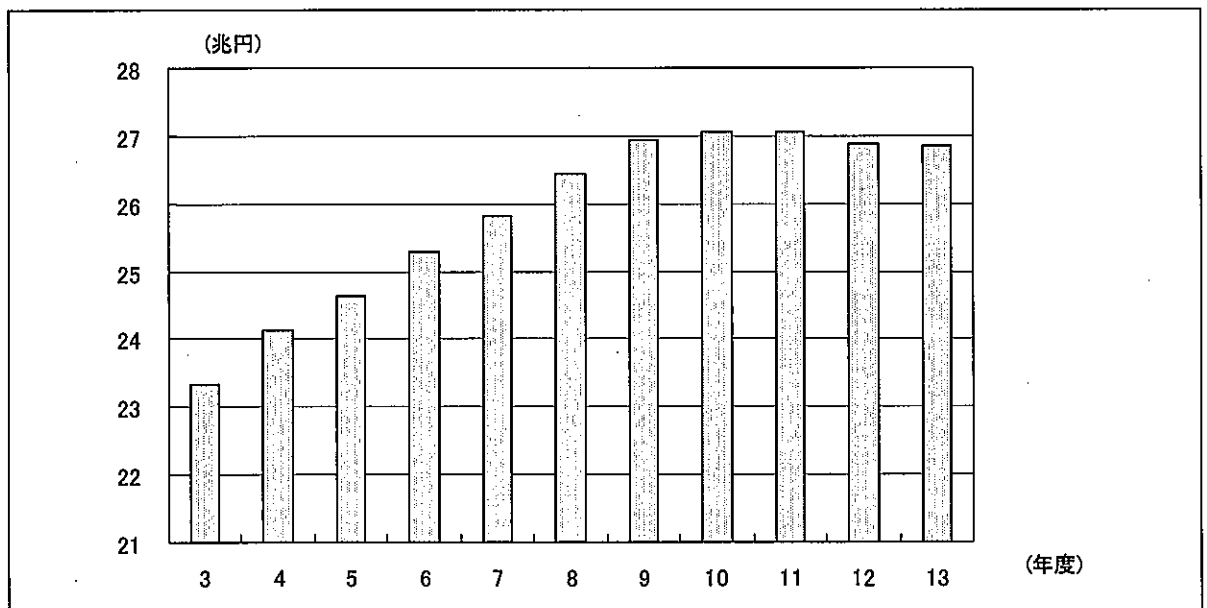
次に、地方財政の歳出について見てみます。歳出をその性質別に分類すると、主に人件費・扶助費・公債費などの義務的経費と、普通建設事業費などの投資的経費、その他の経費に分けられます。そして性質別歳出の内訳は下図のとおりです。これらの歳出の推移について、順次、見ていくことにします。

性質別歳出内訳の構成(平成13年度)



(データ出典：総務省『地方財政白書』平成15年版より作成)

(1) 人件費の推移



(データ出典：『地方財政統計年報』より作成)

人件費は、年度毎に伸びて来ましたが、各自治体では職員定数の削減(注1参照)による採用者数の抑制や独自の特例的な給与費カット(注2参照)などを実施した結果、平成12年度から微減しています。そして、平成14年度には人事院勧告で初めて前年度を下回る給与改定が勧告(注3参照)され、地方自治体の全体の99.6%にあたる3,247団体が給与水準を引き下げました。しかし、今後も職員の高齢化や団塊の世代の退職手当の支払いなどによる増加が見込まれており、なかなか減少は見込めない状況にあります。

(注1) 主な自治体の職員定数削減の取組み状況

・東京都

平成12年度から平成15年度までの4年間で、東京都全体で5,000人の削減(実績:5,875人削減)。さらに、平成16年から平成18年度の3年間で、4,000人程度の削減。〔第2次財政再建推進プラン〕

・神奈川県

平成9年4月を起点とした10年以内に、知事部局の職員数を1割程度削減。(実績:9年度13,551人→15年度11,970人▲11.7%)〔行政システム改革〕

・埼玉県

平成10年度から19年度までの間に、平成9年度の知事部局(定数8,306人)を基準として、10%程度を目標とした定数の削減。〔行財政改革プラン〕

(注2) 主な自治体の特例的な給料の減額状況

・東京都

全職員の給料を4%減額(平成12年度、平成13年度)

また、平成14年8月から1年間の時限措置で同様に4%減額

・神奈川県

管理職員の給料を4%減額(平成12年度～平成14年度)

一般職員の給料を2%減額(平成12年度～平成14年度)

また、平成15年度からも引き続き同様に減額

・埼玉県

全職員の給料を2.5%減額(平成12年度、平成13年度)

管理職員の給料を2.5%減額(平成14年度、平成15年度)

(管理職員のうち主幹級職員は1.5%減額)

(注3) 人事院勧告の主な概要

平成12年度

- ・給料の伸び率：0.12%
- ・期末手当・勤勉手当：給料の0.2月分削減(4.95月分→4.75月分)

平成13年度

- ・給料の伸び率：0.08%
- ・期末手当・勤勉手当：給料の0.05月分削減(4.75月分→4.7月分)

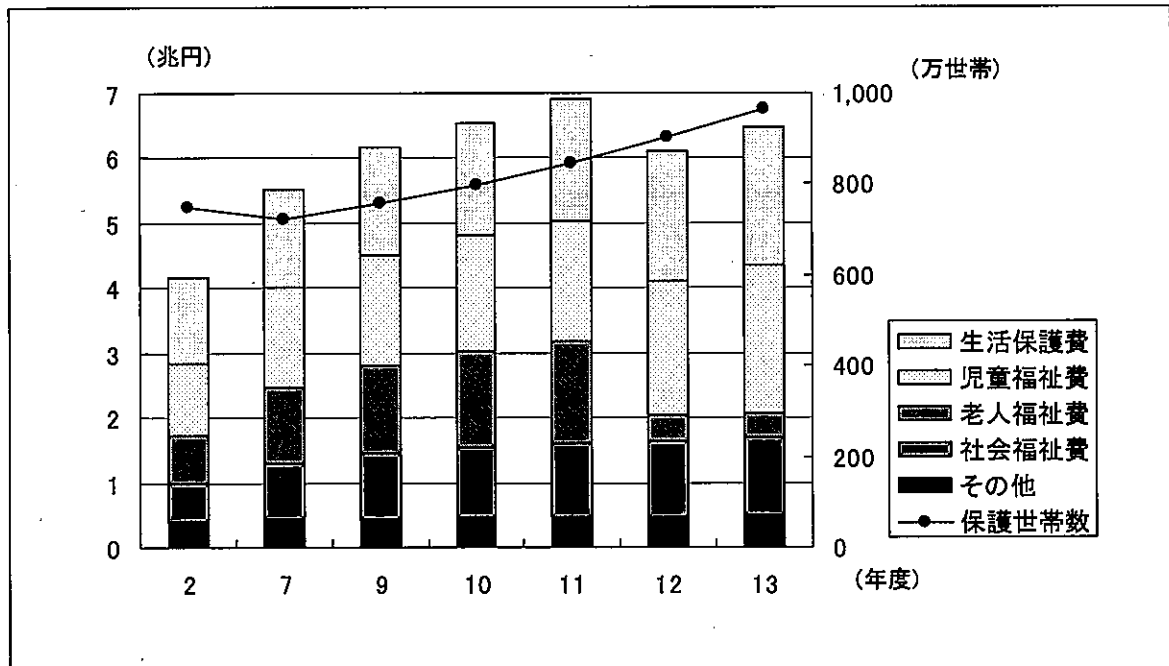
平成14年度

- ・給料の伸び率：▲2.03%
- ・期末手当・勤勉手当：給料の0.05月分削減(4.7月分→4.65月分)

平成15年度

- ・給料の伸び率：▲1.07%
- ・期末手当・勤勉手当：給料の0.25月分削減(4.65月分→4.4月分)

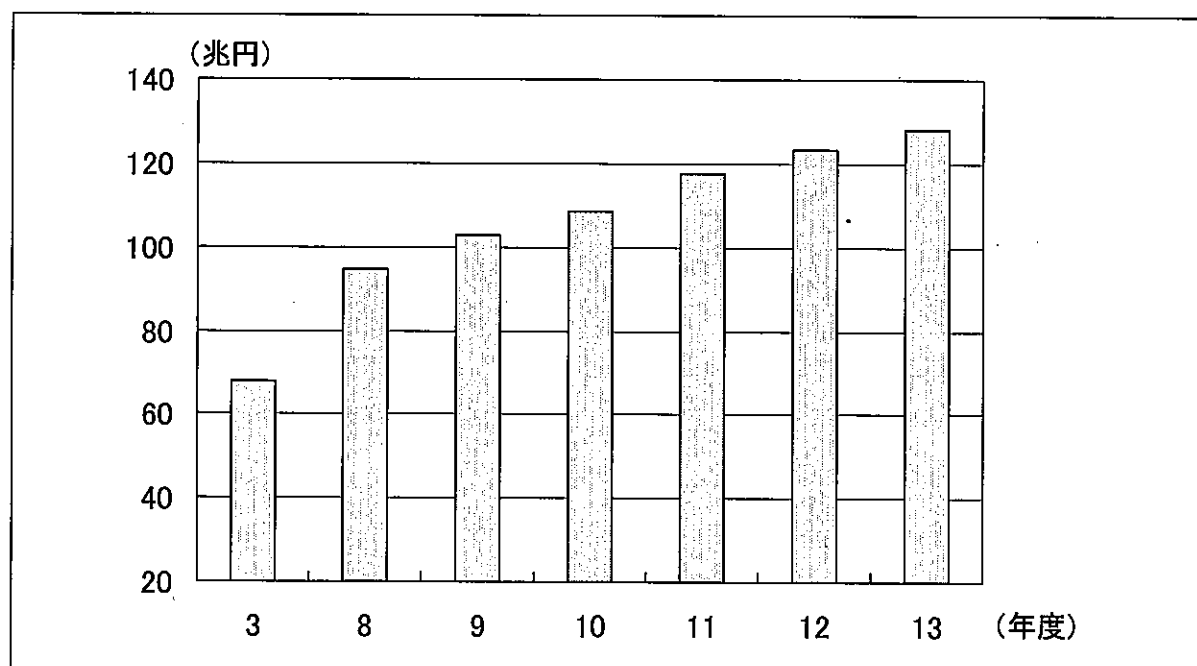
(2) 扶助費の推移



(データ出典：総務省『地方財政白書』平成15年版、国立社会保障・人口問題研究所「生活保護」に関する統計データより作成)

扶助費は、生活保護法、児童福祉法、老人福祉法、身体障害者福祉法などの各種法令により、地方自治体が非扶助者に支給する経費です。推移を見ると、少子化対策として児童手当が拡充されたことなどに伴い児童福祉費が増加してきました。また、近年は不況の影響から、保護世帯数の増加に伴い生活保護費の増加も目立っています。なお、平成12年度以降は老人福祉費が減少しているように見えますが、これは介護保険制度が施行されたことに伴い介護保険特別会計で処理が行われているためで、県と市町村を合わせたこの会計への負担金は平成12年度に約8,400億円、平成13年度には約1兆400億円となっています。

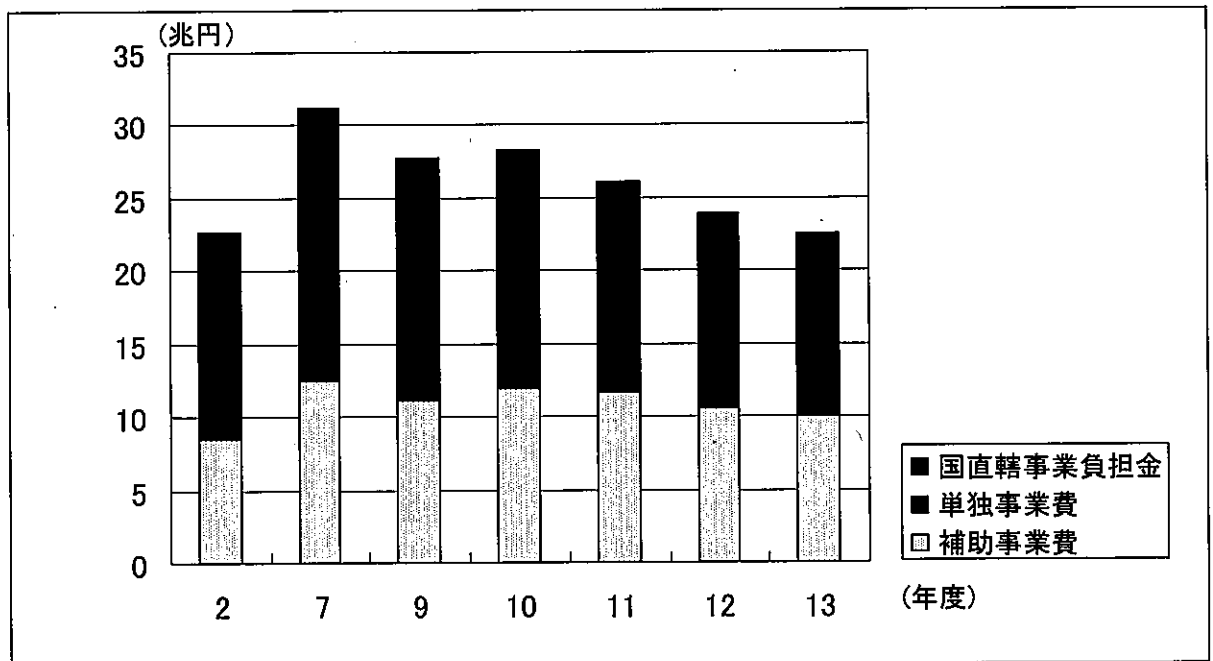
(3) 公債費の推移



(データ出典：総務省『地方財政白書』平成15年版より作成)

公債費は、バブル経済崩壊後の度重なる経済対策の財源として大量に地方債が発行されたことに伴い、その返済に係るお金として年々増加しています。返済は一般的に20年や30年といった長い期間で均等に支払うことになりますので、今後、当分の間は上昇あるいは高い水準で推移していくことになります。

(4) 普通建設事業費の推移

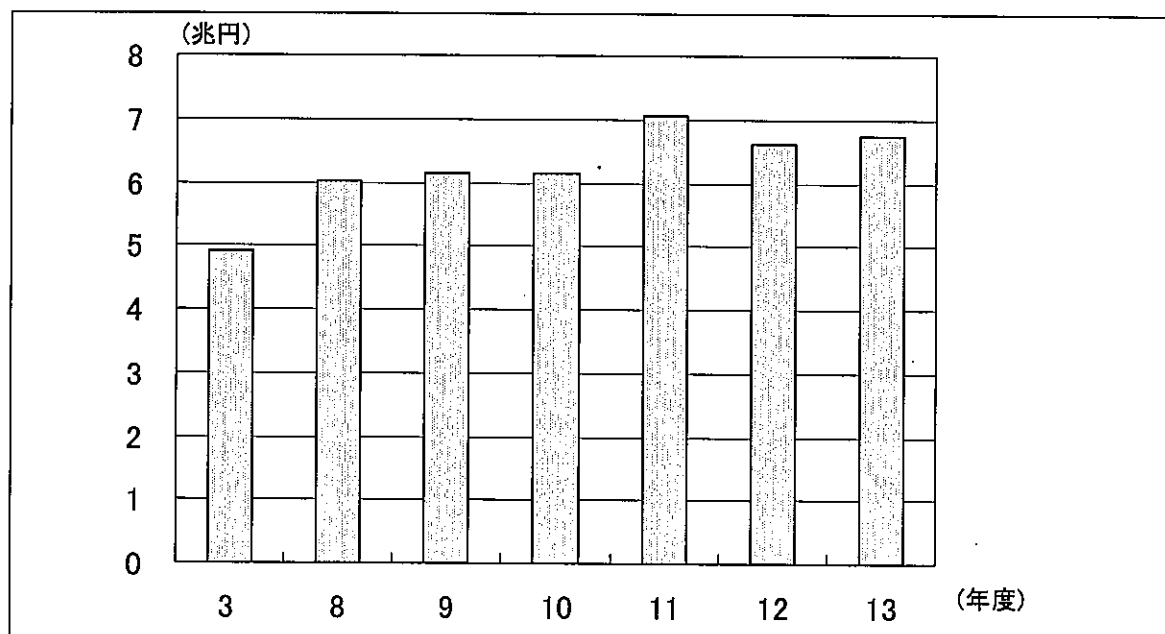


(データ出典：総務省『地方財政白書』平成15年版より作成)

普通建設事業費は、単独事業費、補助事業費、国の直轄事業の負担金に区分されています。補助事業費は、地方自治体が国からの負担金又は補助金を受けて実施する事業に要する経費です。これに対し、単独事業費は地方自治体が自主的に実施する事業に要する経費です。

平成7年度までは、地方自治体も積極的に単独事業を実施してきましたが、財政状況の悪化を受け、年々縮小してきています。なお、補助事業費や国の直轄事業には自治体の裏負担（総事業費の1/2や1/3の金額の負担）が必要となっており、地方財政圧迫の一因となっています。

(5) 補助費等の推移



(データ出典：総務省『地方財政白書』平成15年版より作成)

補助費等には、さまざまな団体や事業への補助金のほか、報償金や寄付金等が含まれます。補助費等については、各自治体ともその費用の圧縮に努めているところですが、景気の下降等に伴い補助対象の人数が増加したり、補助基準の拡充が求められるなど、思うような見直しは進んでいません。

3 地方債の現状

地方財政における収支のギャップが広がる中で、地方債残高はやみくもに上昇を続けているように見えます。しかし各自治体では、無制限に地方債を発行することはできません。それは、自治体の財政状況によって起債を制限する制度があることや、地方債を発行することができる事業が法律により定められているためです。

(1) 地方債の発行

まず、起債制限制度について見てみます。現在、地方債を発行するには、総務大臣または都道府県知事の許可を受けなければなりません。この際、起債制限比率が20%以上の団体については地方債の発行が制限されます。

起債制限比率：公債費に充当された一般財源の額が標準財政規模に占める割合を表すもので、次の算式による比率の過去3年度間の平均。

$$\text{算式} = \frac{(\text{公債費に充当した一般財源}) - (\text{普通交付税措置のある公債費})}{(\text{地方税} + \text{普通交付税等}) - (\text{普通交付税措置のある公債費})}$$

また、赤字が収入の一定割合（都道府県：5%、市町村：20%）を超えた団体については、財政再建計画を作成し、総務大臣の同意を得ない限り、起債が制限されることになります。

次に、地方債を発行することができる事業ですが、地方財政法第5条では「地方公共団体の歳出は、地方債以外の歳入をもつて、その財源としなければならない。ただし、次に掲げる場合においては、地方債をもつてその財源とすることができる。」とした上で、以下の5つが挙げられています。

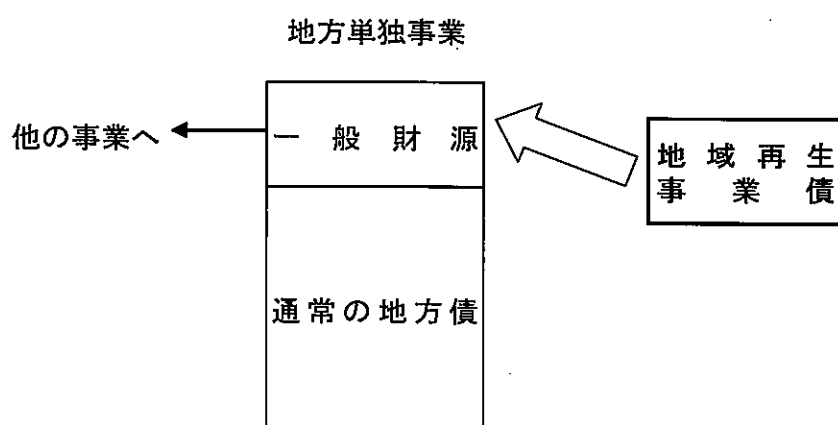
地方債を発行できる事業（適債事業）

- ①交通、ガス、水道などの公営企業に要する経費の財源とする場合
- ②出資金及び貸付金の財源とする場合
- ③地方債の借換えのための財源とする場合
- ④災害応急、災害復旧及び災害救助の財源とする場合
- ⑤公共施設の建設及び公共用地の購入の財源とする場合

また、地方財政法第5条の特例として、減税に伴う地方自治体の減収を補うための減税補てん債や、行財政改革に伴う経費節減などの範囲内で発行が認められる財政健全化債などがあります。その他に、特例法に基づいて発行される地方債もあります。例としては、市町村の合併の特例に関する法律（合併特例法）に基づいて発行される合併特例債などが挙げられます。

そのような特例債の一つに、平成13年度から発行されている臨時財政対策債があります。臨時財政対策債は、地方交付税財源の不足分を自治体の借金によって穴埋めさせるもので、その元利償還金については、後年度、地方交付税措置されることになっています。これは、国が地方に「ちょっと仕送りできるお金が足りないから、とりあえず借金しておいて。あとで借金返済分も仕送りするから。」と言って地方に借金をさせている制度とも言えます。臨時財政対策債は発行額も大きく、平成15年度の地方債計画では、地方債全体の32%にあたる5兆9千億円の発行が計画されています。また、当初、発行期間は平成15年度までの3年間とされていましたが、引き続く国の財源不足のため16年度以降もさらに3年間延長されることが決まりました。

さらに、平成16年度からは「地域再生事業債」という地方債が新設されました。地域再生事業債は、地方単独事業のうち、地方債が充当されていない部分に充てることができるので、これにより地方単独事業に充てていた一般財源を他の事業に回すことができます。また、元利償還には地方交付税措置がなされることになっています。



このように、地方財政の財源不足を穴埋めするため、国が安易に借金を認めていることが、地方債残高の増加をもたらしている大きな要因の一つとなっています。

しかし、現在の流れをみますと、今後、地方交付税総額が増えることは考えにくい状況にあります。今後、臨時財政対策債などの元利償還が交付税に加算されることになると公債費以外に充てることができる交付税額が圧迫されるという事態も予想されます。「国が返済の面倒をみってくれる」からといってどこまでも借金を重ねてよいのでしょうか。

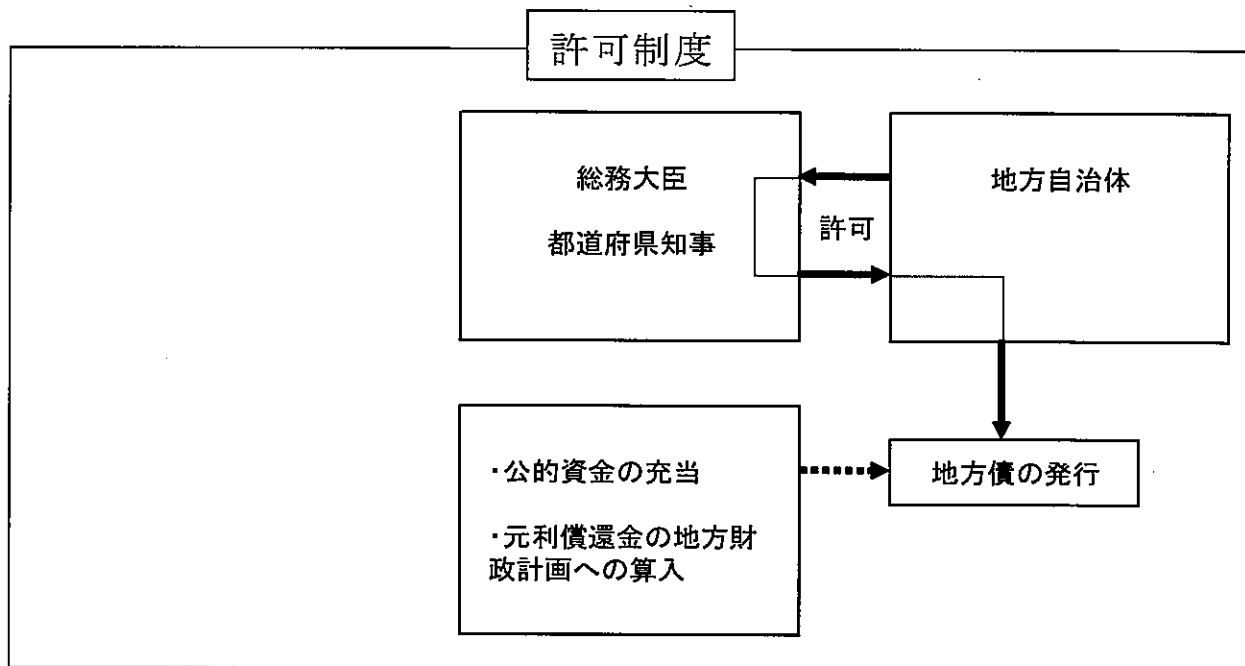
(2) 起債許可制から協議制へ

前述のように、現在、地方債の発行は原則許可制となっています。許可制のメリットとしては、地方による無秩序な起債を防ぐことや地方債の総額を管理することができるという点が挙げられます。一方で、全国一律の許可基準を設定してしまつては、地方自治体の実状にあった起債ができないというデメリットもあります。そのような中で、地方分権化の動きもあり、地方債の発行は平成18年度から協議制へと移行して、地方自治体の起債が原則自由化されることになっています。

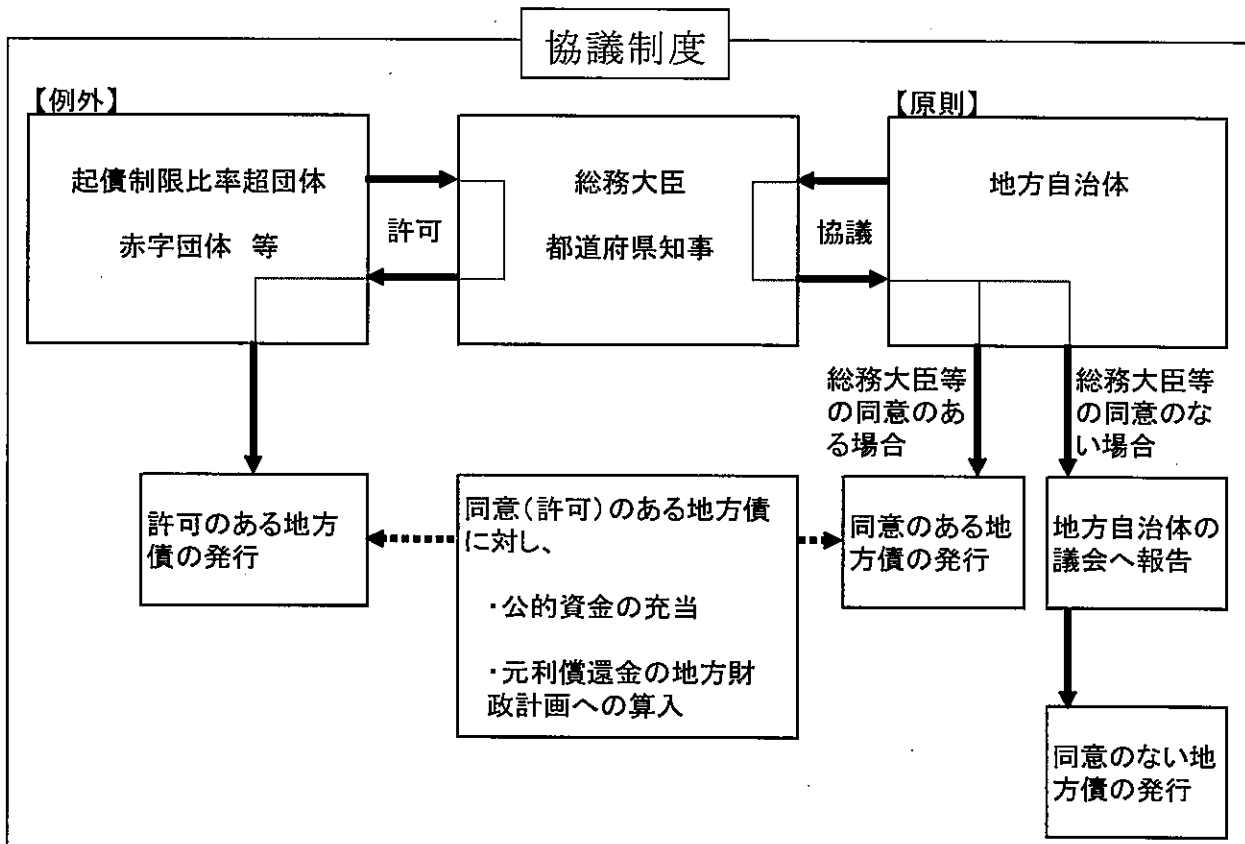
協議制における許可制との相違点の一つとして、総務大臣または都道府県知事との協議において同意が得られなかった場合についても、あらかじめ議会に報告すれば地方債が発行できるという点があります。ただし、その地方債に対しては公的資金の借入れや地方交付税措置といった財政措置を受けることはできないことになっています。

「起債の自由化」は地方分権化の観点からすれば望ましいことですが、地方自治体がきちんとした債務残高の管理を行わなければ、さらなる公債費の増大に苦しむという事態にもなりかねません。地方の財源不足に伴って地方債残高が増加を続けているということもあり、地方自治体はこれまで以上に適正な起債の管理が求められています。

地方債の許可制度・協議制度の仕組み



H18～



(総務省 地方債の概要)

4 「骨太の方針」に見る今後の地方自治のあり方

ここで、地方財政に大きな影響のある「骨太の方針」における「三位一体の改革」について説明します。これは正式には「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」に示されている「地方財政改革」のことを指しています。各地方自治体は、それぞれ「自治」を行っていますが、その「自治」は、地方自治の本旨に基づきつつも、あくまでも「国が定めた法律の範囲内」で行うことになっています（注1参照）。したがって、地方自治体の財政に関する将来を考える場合には、国の政策方針を無視することはできません。そして、現在、この国の地方自治体の財政に関する政策方針が、「骨太の方針」における「三位一体の改革」なのです。そこで、ここでは、この「骨太の方針」に示された今後の地方自治体の姿を概略的に眺めていきたいと思います。

（注1）地方自治の範囲

憲法第92条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。

（1）「骨太の方針」とは

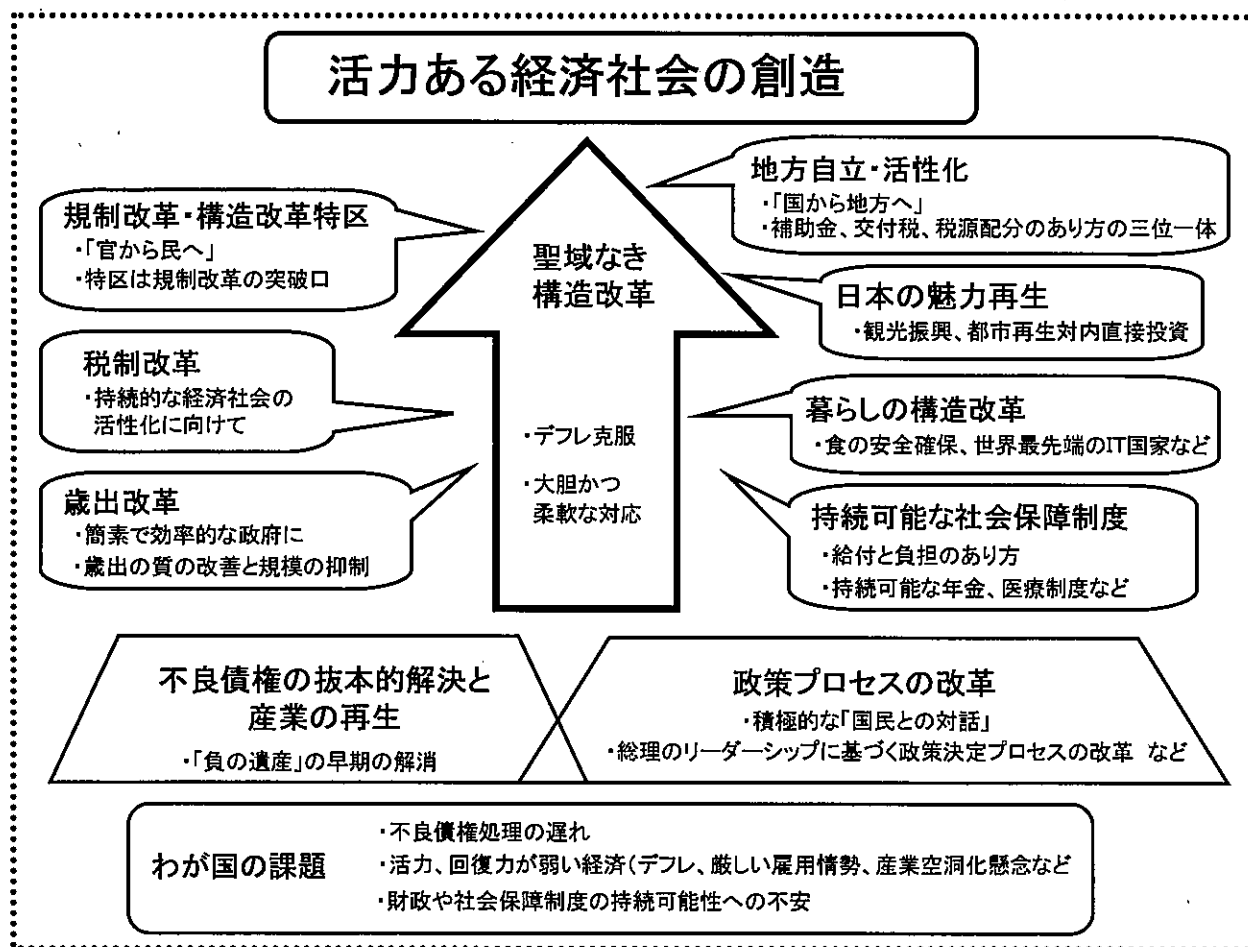
そもそも、「骨太の方針」とは、上述したとおり、正式名称を「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」と言い、小泉純一郎内閣において「経済財政諮問会議」で練り上げられた案を基に閣議決定をされたものです。そして、この「経済財政諮問会議」は、小泉内閣が経済不況からの脱却を図るために、その基本方針である「構造改革」、「規制緩和」を具体的に進めるためのプログラムを策定するために、平成13年1月に内閣府に設けられました。

そして、この「経済財政諮問会議」が作成した案を基に、平成13年6月26日に閣議決定されたのが「今後の経済財政運営と構造改革に関する基本方針」です。

その後、この「骨太の方針」については、翌年に、その評価と、それを踏まえた今後の展望である「構造改革と経済財政の中期展望について」（いわゆる「改革と展望」）が発表され、更にこれを踏まえて「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」（いわゆる「骨太の方針第2弾」）が閣議決定されました。そして、同様の経過をたどって、「構造改革と経済財政の中期展望について」（「改革と展望-2002年度改定-」）、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」（いわゆる「骨太の方針第3弾」）が発表されました。

この「骨太の方針」は、「日本経済の再生シナリオ」と称し、その中では金融機関の不良債権問題等の経済の活性化に関することを初めとして、医療、年金、介護、子育てとい

った社会保障に関する事項、そして国と地方自治体の関係というふうに、実に多岐にわたって、その基本方針が定められています。その主な内容は、下の図で説明されています。



(内閣府のホームページより)

この上の図の「地方自立・活性化」の欄にあるとおり、「補助金、交付税、税源配分のあり方の三位一体」という部分が、いわゆる「三位一体の改革」と呼ばれるものです。そこで、以下に、「骨太の方針」に書かれた内容を見ながら、国は地方自治体をどのような方向に導きたいのかを考えていきたいと思います。

(2) 「骨太の方針」における地方自治体の今後

ア 概要

「骨太の方針」に示された地方自治体に関する基本的な方針とは、簡単に言えば、「国は地方自治体の面倒を見なくなっていくます。」ということです。このことを順に見ていきたいと思っています。

一番基本となる、平成13年6月に発表された「骨太の方針」(第1弾)では、国と地方との関係について、目次において次のような大きな方針を掲げています。まず、主題に注目してみますと、「個性」と「競争」という文言が使っています。

かつては、昭和40年代以降、「国土の均衡ある発展」が様々な政策の場面で提唱されてきました。このお題目に支えられて、国が都市部も地方も、ある一定程度の行政サービスを保障してきました。

しかし、この主題はこれまでの路線を大きく転換したことになります。つまり、全国の地方自治体が一律的な政策をとるのではなく、「自分の自治体にあった『個性』を探しなさい。そして、その個性を持った自治体同士で『競争』をなさい。」ということです。ここでの『競争』の内容については、この「骨太の方針」では明言されていませんが、「お客さん」である住民に対する行政サービスにおける競争と考えられます。つまり、それぞれの地方自治体を、あたかも1個の会社と捉え、魅力のある「個性的」な「行政サービス」という商品で、「お客さん」である住民がたくさん来てくれる(住んでくれる)ように、同業他社である他の地方自治体とも競争をして下さい、ということです。

一見このことは、当たり前のように思われます。住民にとっても、いいことのように考えられます。しかし、見方を変えると、このことは競争によって「勝ち組」と「負け組」の存在を許容していると考えられるのです。つまり、『個性』を見つけられず、『競争』に負けた地方自治体は、どんどん寂れていって、詰まるところ、自治体の運営が立ち行かなくなり、財政再建団体への転落という倒産状態になるか、他の「勝ち組」の地方自治体に吸収されていくということを、国が許容したとも考えられるのです。

このような国の方針転換は、やる気とそれを裏付ける財政基盤のある自治体にとっては自分達をアピールするチャンスといえます。しかし、逆に、横並び意識が強かった地方自治体や財政基盤の弱い自治体にとっては、自治体の存続そのものに関わる危機でもあります。また、各地方自治体の住民にとっても、とても危険をはらんだ方針転換でもあります。これが、お店であれば利用者としては「A」というお店のサービスが悪くなれば、別の「B」というお店に行けば用は足ります。しかし、「A」という自治体の行政サービスが悪くなったからといって、そう簡単には「B」という自治体に引っ越せばよいということにはならないからです。

骨太の方針(第1弾) 目次(抜粋)

第4章 個性ある地方の競争

—自立した国・地方関係の確立—

- 1 地方の潜在力の発揮
- 2 個性と自律
- 3 自立し得る自治体
- 4 地方の自律的判断の確立
- 5 地方財政にかかる制度の抜本改革
- 6 地方財政の健全化への取組み

では、次に、具体的な中身、特に地方自治体の財政に関わる「三位一体の改革」とは、どのようなものかを見ていきたいと思います。

イ 三位一体の改革

「補助金」、「地方交付税」、「税源配分」の三者を一体的に改革しようという「三位一体の改革」は、先に示した「骨太の方針」第4章の「4 地方の自律的判断の確立」と「5 地方財政に係る制度の抜本的改革」で示されています。

この中で、まず、「補助金」についてですが、次のような記述がなされています。

4 地方の自律的判断の確立

(2) 受益と負担の関係の明確化

地域に必要なサービスを住民が負担との見合いで自主的に選択する仕組みが、地方自治の前提であり、自助と自律の精神がここから生まれる。こうした観点から、

(i) 国庫補助負担金を、全国的、広域的に便益が及ぶものや国が国民に最低限保障すべき行政サービス水準の維持達成など国も負担が特に必要なものに限定する。

(ii) <略>

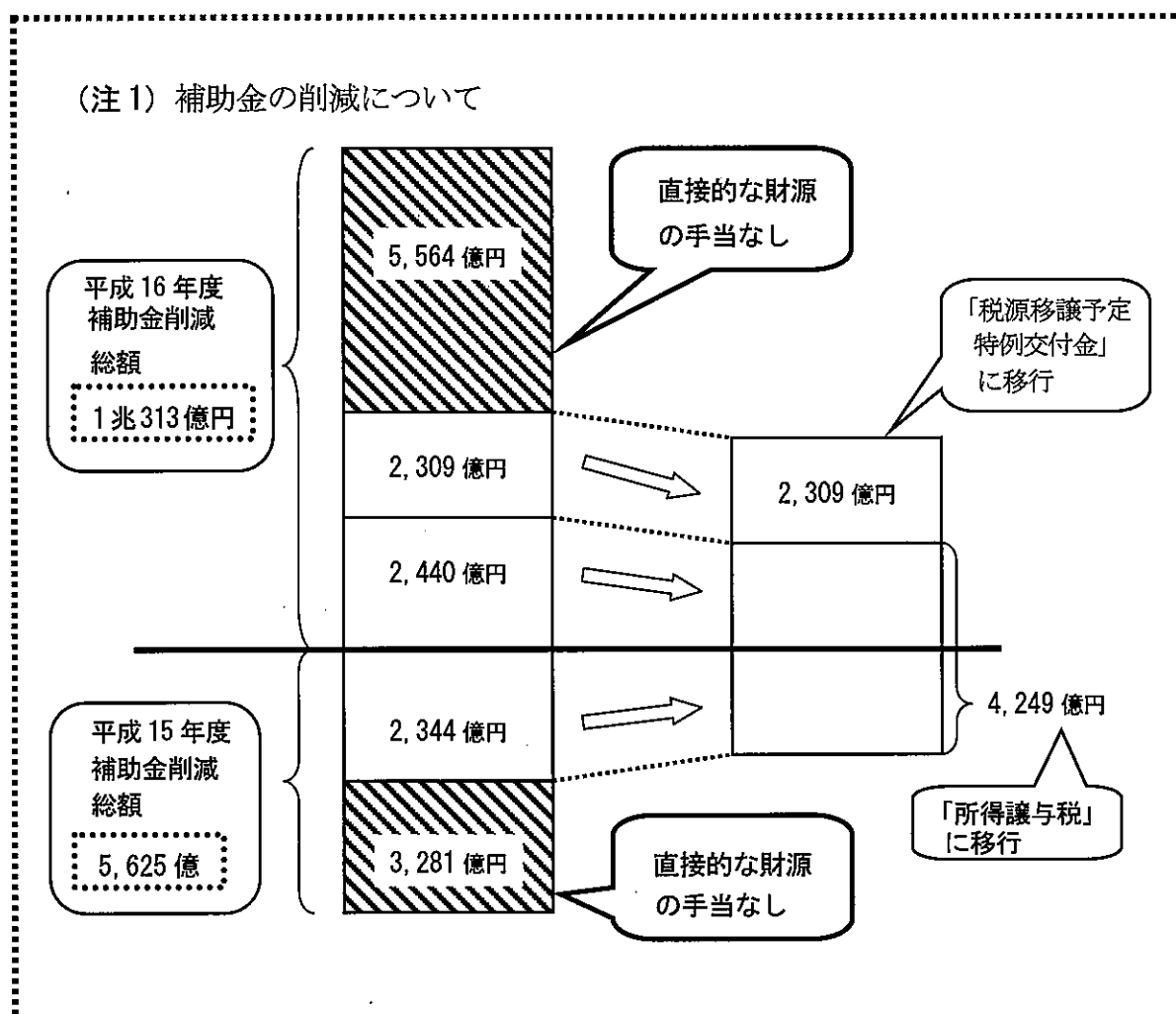
この記述の(i)が「補助金改革」、もっと端的に言うと、地方自治体に支給する補助金の削減を謳ったものです。これは、補助金を「広域的なもの」又は「最低限保障すべきもの」に限定して支給するということです。裏を返せば「ある特定の地域の住民のためのサービス」であって「最低限の保障を超えたもの」については、補助金が支給されなくなる、という可能性を意味します。そして、そのような行政サービスについては、その柱書きの部分で「地域に必要なサービスを住民が負担との見合いで自主的に選択」して行きなさい、と謳っています。

つまり、財政的にも余裕のある地方自治体や、その地方自治体の住民の負担能力が高い地方自治体はどんどん高度な行政サービスを行っても良いが、そうでない地方自治体は背伸びをせずに、身の丈にあった行政サービスで止めておきなさい、ということです。

現在の厳しい経済情勢にあつて、財政に余裕のある地方自治体や住民の負担能力の高い数はそれほど多くはありません。その状況において、この方針が出されたということは、各地方自治体は、必要性、緊急性の高いサービスの質を維持するために、優先順位の低いサービスの統廃合を行うといった、行政サービスの見直しを迫られているといえます。

この方針は、その後の「骨太の方針」第2弾（2002年版）、及び第3弾（2003年版）でも承継されており、平成15年6月には、平成15年度予算で約20兆円の地方向けの補助金を平成18年（2006年）までの3年間で4兆円程度を削減するという方針を、政府は明らかにしました。

そして、この3年計画の初年に当たる来年度については、1兆円の補助金削減が政府から発表され、先頃（平成15年12月末）に発表された平成16年度予算政府案によれば、公共事業関係補助金の削減や、公立保育所運営費を一般財源化するなど、合わせて1兆313億円が削減されることになりました。このうち、「所得譲与税」や「税源移譲予定特例交付金」によって一般財源化される部分を除くと、平成16年度予算だけで5,564億円の補助金が削減され、その削減部分に対する直接的な財源の手当がないままになりました。また、平成15年度分の3,281億円と合わせて、この2年で8,845億円もの補助金が削減されることになりました（注1参照）。



次に、三位一体の改革のうちの「地方交付税」についてですが、これについては、次のような記述がなされています。少し長文になりますが、全文を挙げておきます。

4 地方の自律的判断の確立

(2) 受益と負担の関係の明確化

(ii) 国が地方に要請する仕事の洗い直し・縮小に応じて、補助金や地方交付税、あるいは地方財政計画により財源を手当てする歳出の範囲・水準を縮小する。このことは、地方が自由に独自の行政サービスを選択し提供する範囲が増えるということである。

5 地方財政にかかる制度の抜本改革

(1) 自らの選択と財源で効果的に施策を推進する方向に

事業の採否を検討する場合、地方が自らの財源を充てるのであれば、その事業に要する費用と効果を比べて事業を採択することになる。しかし、現在は、特定の事業の地方負担を交付税で措置する仕組み(地方債の償還費を後年度に交付税措置する仕組み等)と補助金の組合せによって、事業費の大半が賄えることも多い。そのため、地方の実質的負担が少ない事業にインセンティブを与え、地方が自分で効果的な事業を選択し、効率的に行っていくという意欲を損なっている面がある。こうした地方の負担意識を薄める仕組みを縮小し、自らの選択と財源で効果的に施策を推進する方向に見直していくべきである。

また、段階補正(団体の規模に応じた交付税の配分の調整)が、合理化や効率化への意欲を弱めることにならないよう、その見直しを図るべきである。

(2) 地方交付税を客観的基準で調整する簡素な仕組みに

地域間には、経済力・財政力に大きな差がある。したがって、上記のような見直しを行う一方、財政力の低い自治体が自主的な歳出が行えるように交付税を交付することが必要である。今後、国の関与の廃止・縮小に対応して、できるだけ客観的かつ単純な基準で交付額を決定するような簡素な仕組みにしていくべきである。

ここでのポイントは、

- ① 「国が地方に要請する仕事の洗い直し・縮小」、「国の関与の廃止・縮小」によって国が地方に対して「財源を手当てする歳出の範囲・水準を縮小する」
- ② 「地方の負担意識を薄める仕組みを縮小し、自らの選択と財源で効果的に施策を推進する方向に見直していくべきである」

という点です。

確かに、この「骨太の方針」では、国の関与が縮小していくので「地方が自由に独自の行政サービスを選択し提供する範囲が増える」ということがメリットとして謳われています。

しかし、そのメリットは、自由な選択ができるだけの財政的な基盤があるということが前提となります。つまり、「国は全国一律に提供するサービスを限定するから、これまでのサービスを維持したければ、後は、自分の自治体のお金で賄って下さい。」ということです。多くの自治体が、厳しい財政運営を強いられている現状においては、現行の行政サービスをすべて維持することは難しく、各自治体が住民の理解を得ながら、行政サービスの取捨選択を行っていくことが要求されているといえます。やはり、ここでも、地方自治体は、「財政的な自立」が否応なく求められているといえます。

そして、この点に関する平成16年度予算の動向を見てみますと、地方自治体に実際に配られる地方交付税の総額（特別会計での借入金を含む。）は、平成15年度予算に比べて、約1兆2,000億円削減されて、約16兆9,000億円（約6.6%減）とされています。

最後に「税源配分」のあり方については、次のように記述されています。

5 地方財政にかかる制度の抜本改革

(3) 地方税の充実確保

地方の自律性を高めるためには、地方行財政の効率化を前提に、自らの判断で使える財源を中心とした「自助と自律」にふさわしい歳入基盤を確立することが重要である。そうした観点から、地方税を充実確保することとし、国と地方の役割分担の見直しを踏まえつつ、国庫補助負担金の整理合理化や地方交付税のあり方の見直しとともに、税源移譲を含め国と地方の税源配分について根本から見直しそのあり方を検討する。その際、国・地方それぞれの財政事情や個々の自治体に与える影響等を踏まえる必要がある。

また、地方税収の基盤となる経済力の発展や、サービス水準と負担を考えた税の水準について、各自治体の自主的な判断や努力が望まれる。

また、法人事業税の外形標準課税については、中小法人の取扱い、雇用への影響の問題等これまでの検討経緯を踏まえつつ、各方面の意見を聴きながら課税の仕組み等についてさらに検討を深め、景気の状態等も勘案して導入を図る。

この点に関する国の理由付けは、住民サービスのために必要な財源はその住民に近い地方に移譲すべきであり、その財源を基礎として、地方がそれぞれ自分の自治体に必要な行政サービスを決定できるようにするという建前になっています。

確かに、このような方向性は、いわゆる「国の『ヒモつき』のお金による地方の拘束」の弊害を解消してくれることが期待されます。

しかし、どのような税源を移譲するのかが未だに確定していません。当初は、たばこ税という案が挙がっていました。しかし、これに対しては、「移譲するならば、所得税や法人税といった基幹税であるべきだ。」として各都道府県が反対しました。その結果、平成16年度については、暫定的な措置として、国の所得税収入を人口規模に応じて地方に配分する「所得譲与税」が創設されることになりました。加えて、やはり人口などに基づいて配分される「税源移譲予定交付金」が設けられることになり、削減される1兆円の補助金に対して、合わせて6,558億円が移譲されることになりました（注2参照）。

ここで注意すべきは、税源を移譲する方法や規模がはっきりと決まらないうちに、補助金と地方交付税の削減だけが先行して実行されてしまったという点です。これは、「移譲する税源が確定するまで補助金と地方交付税の削減を待てない。」という国の財政状況の悪さを表すものとも受け取れます。このような暫定的な財源がいつまで確保されるのかについて、地方自治体には不安が残ります。

（注2）削減される補助金のうち税源移譲されることに位置づけられた主なもの

省庁名	補助金名
総務省	公営地下高速鉄道事業助成金
文部科学省	学習拠点施設情報化等推進事業
厚生労働省	公立保育所運営費
	介護保険事務費交付金
	軽費老人ホーム事務費補助金
国土交通省	土地利用規制等対策費交付金

ウ 今後の地方自治体の財政

これまで見てきたように、これからの国の地方に対する基本的な方針は、「地方も自己決定・自己責任を徹底しなさい。」ということです。地方分権一括法に始まるこのような一連の地方自治改革は、確かに地方自治体が自由に決定できるサービスに拡大の可能性を開きました。しかし、その見返りは、国の財政支援の実質的な打ち切りです。「国の方針

に従っていれば間違いない」というような安易な発想が許されず（というより、地方に対し国は方針を示さなくなる）、限られたお金の使い方について、行政サービスの要、不要について真剣に判断し、個々の地方自治体がこれまで以上に住民に対して責任を負う時代に突入したともいえます。

また、確かに、この「三位一体の改革」によって、各地方自治体でその使い道を選択できるという補助金も設けられるようになりました。各地方自治体は、その選択の幅を最大限に活かすことによって、自分たちの自治体の特性にあった政策を展開するチャンスが広がったといえます。その意味では、やる気のある地方自治体にとっては非常にプラスになるといえます。

その反面、やる気のない自治体にとっては、このようなチャンスを活かしきれずに、行政サービスの低下を招いてしまうかもしれません。その意味でも、地方自治体としては、その限られた予算を効率的に執行していくための工夫をしていかなければなりません。

第3節 財政再建団体

地方の財政状況がこのまま悪化を続けると、一体どうなってしまうのでしょうか。現行では、「財政再建団体」という制度が設けられており、財政状況が悪化した自治体はこの制度に基づいて財政再建を行うことになります。本節では、この財政再建団体制度の概要について見てみます。

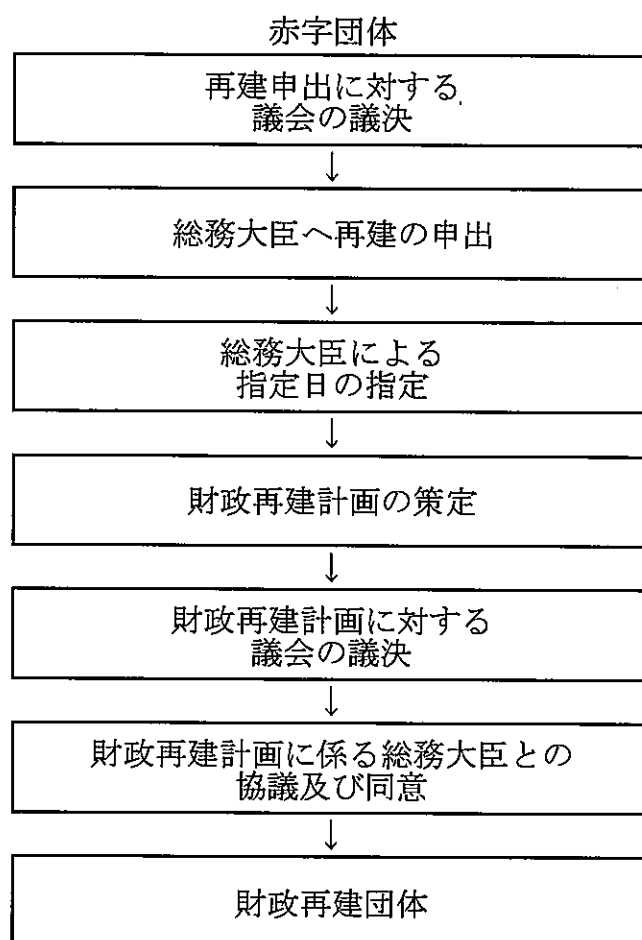
1 財政再建団体とは

財政再建団体とは、実質収支が赤字であった地方自治体のうち、地方財政再建促進特別措置法に基づいて財政再建を行う団体のことをいいます。

制度の内容についてふれる前に、財政再建団体となる要件について見てみます。

財政再建団体になるまでのフローは以下のとおりです。財政再建計画について総務大臣の同意を得た時点で、財政再建団体となります。

財政再建団体になるまで



しばしば「赤字比率（実質収支／標準財政規模）が、一定規模（都道府県：5％、市町村：20％）に達すると、財政再建団体に転落する」という表現を目にすることがありますが、これは正確ではありません。赤字比率がいくら大きくなろうと、財政再建計画について総務大臣の同意を得ない限り、財政再建団体となることはないのです。つまり、財政再建団体とは受動的に指定されるものではなく、自治体自らの申出があつて初めて指定されるものであるということです。

「一定以上の赤字→財政再建団体」という流れは、正確には『赤字が一定規模を超えると、財政再建団体にならない限り地方債の発行が制限される』という規定があるため、現実的には財政再建団体にならざるを得なくなる」ということです。一定以上の赤字を出した場合についても、自治体自らの申出が財政再建団体になるための必要条件であり、財政再建団体にならないという選択肢をとることも可能です。しかしその場合、国の直轄事業や災害復旧事業を除いて地方債の発行が制限されるため、著しく行政サービスの提供が制約されることとなります。

財政再建団体になると、上記の起債制限が解除されるほか、一時借入金についての政府資金融資の斡旋や一時借入金の利子についての特別交付税措置といった財政支援策を受けることができます。一方、財政再建計画には、歳入と歳出が均衡するように、

- ・ 使用料、国民健康保険料、各種手数料などを国の基準まで引き上げるといった歳入増加計画
- ・ 国の基準を上回るサービスについてはサービスの引下げ、独自に実施している事業の廃止や団体等への補助金の削減、人件費の削減といった歳出削減計画

を盛り込むこととされ、その計画を国の管理下で実施しなくてはならなくなります。

さらに、予算は財政再建計画に基づいて調製することとされ、計画の変更にあたってはその都度、国の同意が必要となり、実質的に自治体の主体性はほとんど失われることになってしまいます。

2 財政再建団体になることの影響～赤池町の例～

実際に財政再建団体になるとどのような影響がでるのでしょうか。平成12年度まで財政再建団体になっていた福岡県赤池町の例を見てみましょう。

(1) 財政再建団体になった経緯

赤池町は福岡県の北東に位置し、かつては石炭の町として繁栄していました。しかし炭坑の閉山後、人口の流出に伴う税収減に加え、新たな産業の誘致、住宅の確保、失業対策、炭鉱閉山後の地盤沈下対策といった事業を行ったことにより、公債費、人件費、各種施設の維持管理費が増大したことや土地開発公社の累積債務などが原因で、平成3年度に約31億円の赤字（起債制限される赤字額：約5億円）を抱え財政再建団体となりました。

(2) 財政再建へ向けた取組み

財政再建に向けた赤池町の主な取組事項は以下のとおりです。

歳入	歳出
・町営住宅の家賃の引上げ（23%） ・給食費の引上げ（15%） ・体育施設の使用料の引上げ（5年ごとに25%） ・水道料金の引上げ（5年ごとに12%） ・汚水処理料金の引上げ（約2倍）	・職員、臨時職員及び議員の削減（職員 169→155 人、臨時職員 24→10 人、議員 18→16 人） ・特別職報酬の引下げ ・単独事業の原則禁止 ・各種団体への助成金の削減

（赤池町ホームページ）

歳入に関する取組みは、主として住民に対して負担を求めるものとなっています。歳出に関する取組みには、職員、首長、議員など町に勤める人に負担を求めるものや住民への負担となるものが含まれています。建設事業などに関する単独事業が原則禁止とされたため、地元の産業への影響があったことも考えられます。

赤池町の例からは、財政再建団体になることにより、その自治体に関わる全ての人少なからず影響を受けるといえるでしょう。しかし、その影響の大きさについては、どの自治体でも同じであるというわけではありません。例えば、赤池町では使用料等の引上げは、類似団体の最高値にあわせて行われましたが、もし財政再建団体になる前から高い使用料の設定となっていたとしたらどうでしょう。さらに高い料金を設定するか、あるいは別の方法で負

担を求めることとしなければなりません。また、赤池町では類似団体に比べ社会資本整備率が高かったため、公共事業の削減による住民生活への影響が比較的小さかったのではないかという推測もなされています。逆に、あまり社会資本が整備されていない団体が再建団体となった場合、赤池町と比較して大きな影響を受けることが予想されます。このように、財政状況が自治体によって異なるのと同様に、財政再建団体となったときの影響も千差万別であると考えられます。

赤池町の公共施設等整備状況

区分		平成2年度		平成10年度	
		赤池町	類似団体	赤池町	類似団体
道路	改良率	76.5	41.8	84.9	45.5
	舗装率	85.2	65.3	88.0	69.9
橋梁	永久橋比率	100.0	92.2	100.0	93.7
都市公園等	人口一人当たり面積(m ²)	0.0	9.2	0.0	9.3
ごみ	収集率	94.2	80.8	99.1	89.9
し尿	収集率	90.3	59.7	90.2	52.1
上水道	普及率	97.6	95.1	97.8	92.4
公共下水道等	普及率(人口)	0.0	49.9	13.3	31.8
公営住宅	世帯数比率	21.0	5.5	19.2	5.0

(橋本行史 『財政再建団体』)

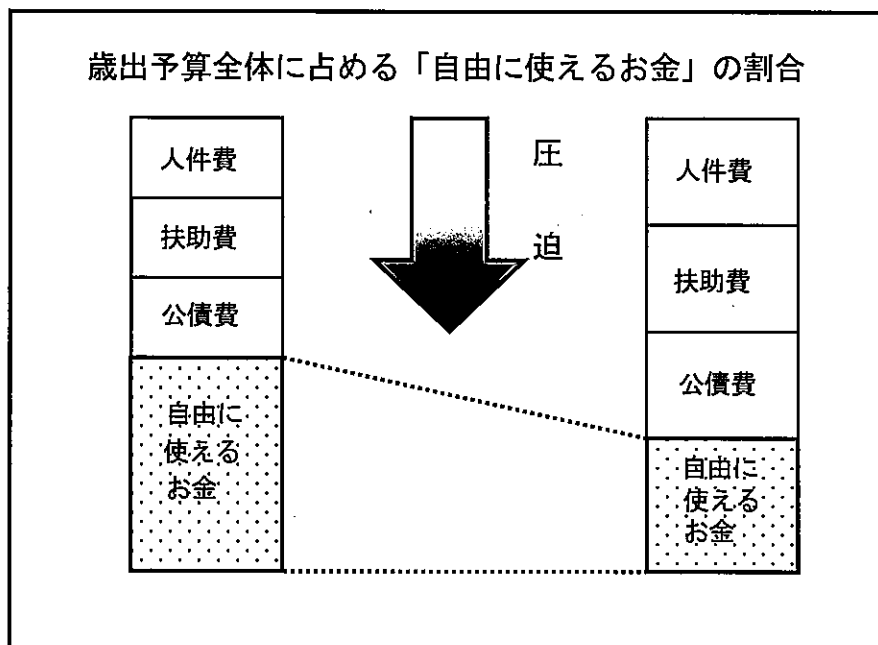
現在、財政再建団体になっている自治体は一つ也没有ありません。しかし、「財政再建団体ではないから財政状況は悪くない」とは限らないし、財政再建団体になるということが最悪の状況であるとも限りません。というのは、「赤字ではない」＝「財政状況が悪くない」という等式は必ずしも成り立たないからです。前述したように、地方財政はその財源不足を度重なる地方債の発行で補っているという現状があります。「赤字」というのは収支がマイナスになることですが、財源不足を地方債の発行で埋めることが許される限り、「赤字」になることはないのである。しかし、ある時点で地方債による資金の供給がストップしたらどうなってしまうのでしょうか。その時には、途方もなく膨れ上がった地方債残高を抱え、いま財政再建団体になるより悲惨な状況が待っているかもしれません。

そのような状況を迎えないためにも、地方自治体は自らの財務状況を正確に把握し持続可能な財政運営に努めなくてはなりません。

第2章 減っていく「自由に使えるお金」を効率的に使うための予算編成方式の検討

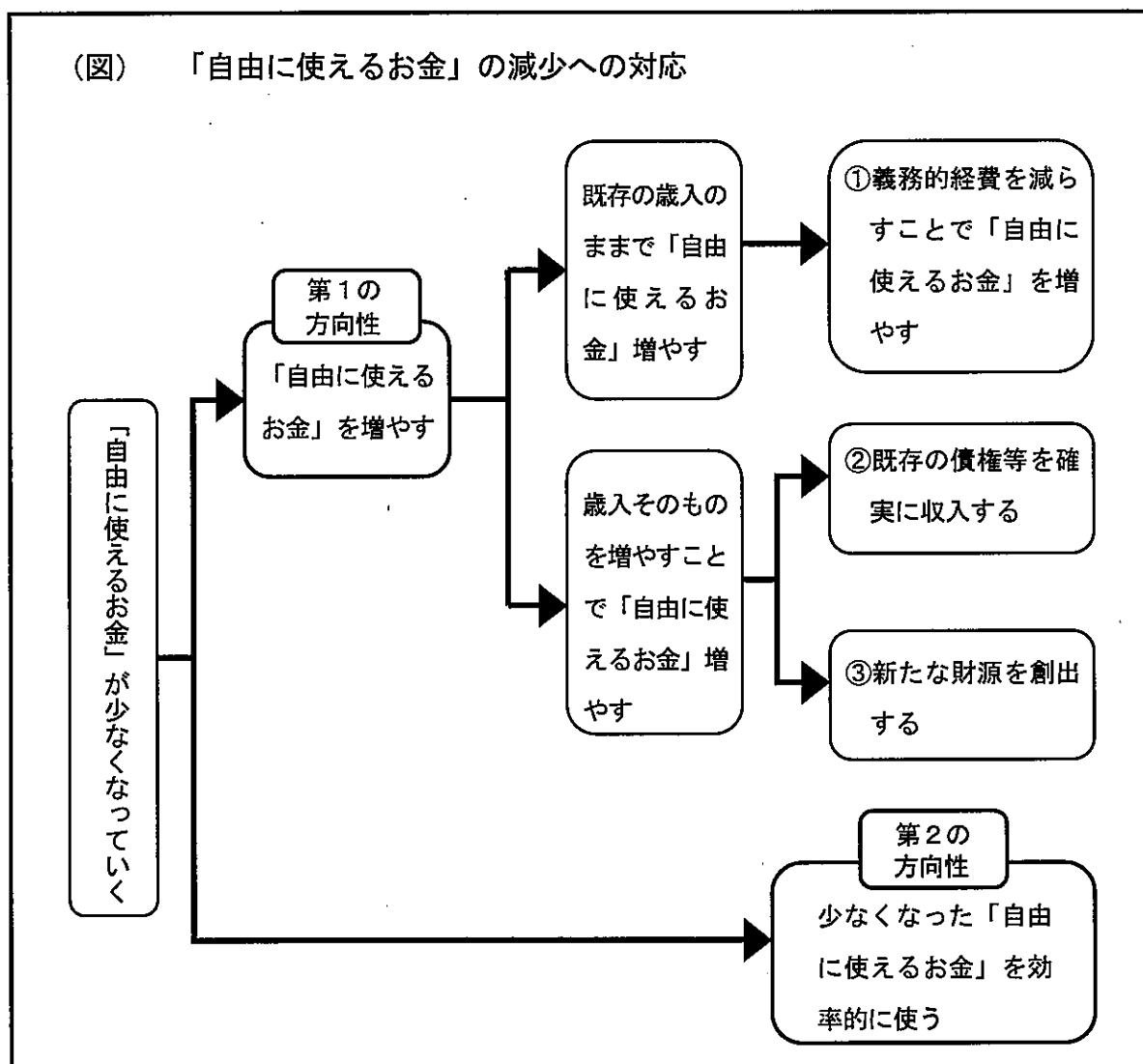
第1節 「自由に使えるお金」の減少にどのように対応していくのか？

前章で述べてきたように、これからの地方自治体の財政状況は、地方自治体が「自由に使えるお金」、ここでは、おおまかに、義務的経費を除いた一般財源（地方自治体の主体的な政策判断で自由に住民サービスに充てることの出来るお金）のことをこう呼びますが、これが減少していくことが予想されます。



このような状況に対する方策としては、次のページの図に示すような方向性が挙げられます。

まず、図の第1の方向性のうち、①『義務的経費を減らすことで「自由に使えるお金」を増やす』という方法について見てみます。義務的経費のうち、第1章で述べたとおり、人件費については、既に各自治体においてその削減に取り組んでいますが、それ以外の扶助費、公債費についてはなかなか削減できないのが実情です。例えば、扶助費については、第1章で述べた生活保護費の国庫支出金の削減以外にも、児童福祉部門において、国は少子化対策として今後児童手当の支給対象年齢を拡大する予定である（現行の6歳→9歳）など、地方の負担は増える傾向にあり、これら福祉に係る予算を削ることは、非常に困難な状況にあります。また、義務的経費のうち公債費については、償還期限の遵守など、地方債の民間市場における信用度の観点からも、一方的な削減を行うことは難しい状況といえます。



次に、②の『既存の債権等を確実に収入する』という方法として全国各地の地方自治体が実行しているものとしては、

- a. 滞納されている税債権等の徴収の強化
- b. 地方自治体が所有する土地や施設等の売却や貸し出し
- c. 事務手数料や公の施設の使用料の値上げ

ということが挙げられます。

また、③の『新たな財源を創出する』という手法としては

- a. 地方自治体による新税の創設
- b. これまで無料で行っていた事務事業に関する新たな手数料や使用料の創設

ということが挙げられます。

これら方法のうち、新税の創設については、平成12年4月に施行された、いわゆる地

方分権一括法により、従来、国による許可制だった法定外税が、国との事前協議による協議制へと手続が緩和されました。これにより、徐々に、各地方自治体が独自の政策目標を掲げて法定外税を導入する例が増えてきています（注1参照）。

（注1）各地方自治体で導入されている主な法定外税

1 既に実施されているもの

区分	団体名		税の名称	備考
法定外目的税	都道府県	東京都	宿泊税	いわゆる「ホテル税」
		秋田県・三重県	産業廃棄物税	
		岡山県	産業廃棄物処理税	
		鳥取県	産業廃棄物処分場税	
		広島県	産業廃棄物埋立税	
		岐阜県	乗鞍環境保全税	乗鞍鶴ヶ池駐車場の利用者に対する課税
	市町村	山梨県富士河口湖町	遊漁税	旧河口湖町・勝山村・足和田村で導入し、合併後の新町に引継ぎ
		新潟県柏崎市	使用済核燃料税	
		岐阜県多治見市	一般廃棄物埋立税	
		福岡県北九州市	環境未来税	産業廃棄物埋立処分への課税
法定外普通税	都道府県	北海道・宮城県・福島県・新潟県・静岡県・石川県・福井県・愛媛県・島根県・佐賀県・鹿児島県	核燃料税	
		青森県	核燃料物質等取扱税	
		茨城県	核燃料等取扱税	
		神奈川県	臨時特例企業税	平成20年度末で廃止する予定

市 町 村	神奈川県中井町・		
	神奈川県山北町・	砂利採取税	
	京都府城陽市		
	静岡県熱海市	別荘等所有税	
	福岡県太宰府市	歴史と文化の環境税	市内の一時有料駐車場の 利用行為に対する課税
	鹿児島県川内市	使用済核燃料税	

2 条例が成立し、現在、総務省と協議中のもの

団体名	税の名称	条例成立時期
東京都豊島区	放置自転車対策推進税	平成 15 年 12 月
東京都豊島区	狭小住戸集合住宅税 (いわゆる「ワンルームマンション税」)	平成 15 年 12 月

しかし、この方法に関しては、新たな負担を求めることから、税負担の公平性の確保を初めとして、課税される側の理解を得ることが重要になります。例えば、法定外税そのものの例ではありませんが、東京都における銀行税の導入のように、事前に十分な説明が与えられなかった銀行側が公平性に反するとして一斉に反対して、訴訟にまで発展してしまったケースもあります（第1審、第2審では東京都が敗訴し、東京都が税率を下げ、徴収した税金の一部を返還するという内容で双方が和解することで終結しました。）。また、東京都豊島区の放置自転車対策推進税のケースでも、課税対象者とされた鉄道事業者が一斉に反対の意思を表明しており、今後、その動向が注目されています

また、現在実施されている法定外税の中には、その自治体の住民以外の者に実質的な負担を求める例が多くあります。これは、その地域の住民の理解が得られにくいことの現われといえます。例えば、東京都の「宿泊税」を負担するのは主に東京都以外の地域から来るビジネス客や観光客です。また、福岡県太宰府市の「歴史と文化の環境税」についても、実質的な負担者は有料駐車場を利用する観光客です。このように、その地域の住民以外の者に対して実質的な負担を求めることは、「その地域の共同利益のためのお金を、その地域の住民が負担する」という、地方税の本来のあり方から外れるものといえます。それだけでなく、このような課税は、観光のような他の地域からの来訪を基礎とする産業に影響を与えるおそれがあります。

実際に、太宰府市においては、このような影響を恐れた大宰府天満宮や駐車場業者など

が課税に反対し、税の徴収を一時的に拒否する事態が生じました。最終的には、市との話し合いの結果、市側が平成 18 年 5 月までに廃止を含めた見直しをすることで合意し、業者が徴収を再開することになりました。

更に、現在の長引く不景気で、法人を含め住民の多くが収入の減少に直面しているといわれる社会情勢の中で、新たな税の導入に対しては、住民感情として相当の反発が予想されることから、導入するための立法事実には、よほどの合理性、必要性が要求されます。特に、住民の流入を促す恵まれた立地条件や、まちとしての魅力を有する自治体を除いては、安易な新税の導入は、住民や企業の流出を招きかねず、このような事情も導入の困難さに拍車をかけています。

また、手続が許可制から協議制に緩和されたといっても、国の賛同を得なければならないことに変わりはありません。現に、横浜市の勝馬投票券発売税（いわゆる「場外馬券税」）に関しては、国の経済政策に反するという理由で総務省の同意を得られませんでした。更に、この件については、横浜市が「国地方係争処理委員会」に不同意に関する審査を申し出て、いったんは不同意が取り消されて総務省と再協議が行われたものの、結局、総務省の同意を得られないまま、平成 16 年の横浜市議会において場外馬券税に関する条例が廃止されることになりました。

しかも、このように時間と労力を投じて新たな税を導入しても、核燃料税といった一部を除いて、多くの税は、現実の収入額としては、当該自治体の財政状況を大きく好転させるほどのものではありません。更に、その徴収の確保のためのコスト等を考えると、「自由に使えるお金」を増やすという面からは、導入に対する魅力はそれほど高くないともいえます。

以上のような、『「自由に使えるお金」を増やす』という第 1 の方向性に対して、『少なくなっていく「自由に使えるお金」をできるだけ効率的に使う』という第 2 の方向性が、近時、特にクローズアップされてきています。

そもそも、地方自治体の財政運営の根本原則は、これまでも言われてきたとおり、「量出制入（出ずるを量りて入るを制す）」、すなわち、地方自治体の運営に必要な経費を先に算出して、その経費を確保するために住民に求める税等の負担を求めていくという発想でした。しかしながら、バブル崩壊後の長引く不景気によって、法人税の大幅な落ち込みなど、歳入は減ることはあっても増えることは期待できません。また、この不景気に新たな負担を住民に求めることも困難という状況にあります。つまり、いくら先に「出る方」つまり歳出を積み上げても、それに見合うだけの「入る方」つまり歳入は到底見込めず、この「量出制入」の原則そのものが既に通用しなくなっているといえます。

そこで、民間部門ではこれまで当然のように行われてきた「量入制出（入るを量りて出ずるを制す）」、つまり、先に収入（歳入）の見込みを立てて、それに見合った額に支出（歳出）を抑えようという原則に基づいて地方自治体も財政運営を行おうという方向に移行してきました。この点について言えば、過去、1980年代のバブル経済期においては、税収等の歳入の「伸び」をあらかじめ見込んで、歳出規模を「拡大する」という方向で、この原則による財政運営が行われた時期もありました。

しかし、現時点においては、逆に歳入の「落ち込み」をあらかじめ見込んで、歳出規模を「縮小する」という方向性での「量入制出」が求められています。最近の各地方自治体の予算編成においては、まず、歳入見込みを立てて、それに見合うようにシーリングを設定するといったように、歳出規模を縮小する方向での量入制出を行う方向に向かってきてはいます。しかし、最終的には基金の取り崩し等歳入面で帳尻を合わせることも多く、いまだに量出制入から脱却しきれていないといえます。

以上のような地方自治体の財政に関する情勢の変化を踏まえ、「量入制出」という原則に立ちつつ、その厳しく抑えられた歳出の中で、更に少なくなっていく「自由に使えるお金」をいかに効率的に使うのかが、今の地方自治体に強く求められているといえます。

この「自由に使えるお金」の効率的な使用のための手法については、以前から諸外国において実践されています。古くは1960年代から1970年代初頭にかけてアメリカで導入された「PPBS (Planning Programming Budgeting System)」と呼ばれる手法（注2 参照）であり、近時では、イギリスで導入された「ニュー・パブリック・マネジメント (NPM: New Public Management)」という手法があります。このNPMについては、後で触れますが、基本的には行政運営に民間企業の経営の考え方を導入して、行政の効率的な運営を目指すというものです。日本でも、三重県を初めとして、多くの地方自治体がそれぞれ工夫を凝らしながら導入し、国も、「PFI推進法」（民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律）の制定など、この理念に基づく様々な政策を行い始めています。

（注2）PPBS (Planning Programming Budgeting System)

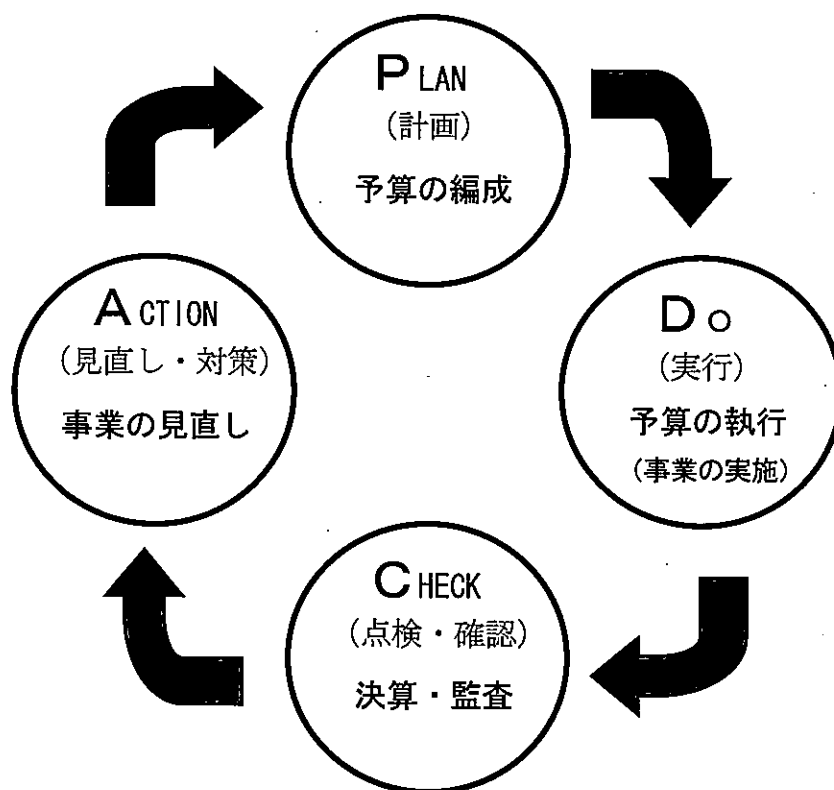
1950年代末にアメリカ国防省で開発された手法で、1965年からすべての連邦政府機関に適用された。あるプログラムを導入する場合に、その目的を明確にし、プログラムの成果を計測する手法を開発し、長期間に渡る費用を計算し、詳細な計画と財務計画を準備し、かつ、複数の代替プログラムとの間の費用と便益とを比較することを義務付けるといったものでした。しかし、この手法は、運用があまりにも煩雑であったため、各機関からの反発を受け、1971年に廃止されました。

このような、「自由に使えるお金」の効率的な使用のための手法については、予算の編成、執行、決算、予算執行に対する評価といった予算に関するPDCAサイクル（注3参照）の各場面で、各自治体がさまざまな試みを行っています。しかも、このサイクルにおいては、予算の議決や決算は議会が行い、監査は監査委員が行うというように、自治体の長以外の機関も関わっています。本稿では、首長の事務部局が他の機関の関与を待たずに、財政危機に際して、迅速に行える対応策として、“P（Plan：計画）”に当たる予算編成の側面に着目しました。そこで、「自由に使えるお金」の効率的な使用を予算編成の側面から支えるために、従来からの予算編成の手法における課題とそれを克服するための予算編成手法を以下に検討していくこととします。

（注3）PDCAサイクル

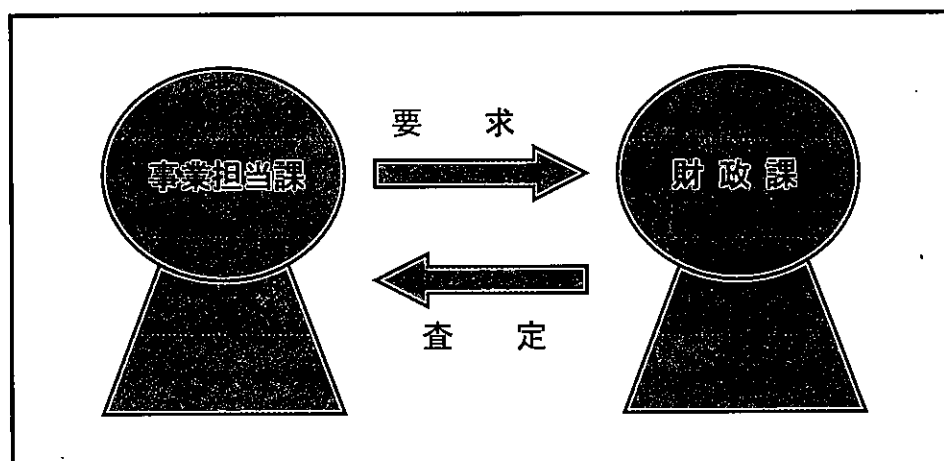
「Plan（計画）」、「Do（実行）」、「Check（点検・確認）」、「Action（見直し・対策実行）」の頭文字をとって表現する管理サイクルのことです。主に、環境ISOなどで提唱されてきた概念。現在では、行政評価など環境の部門に限らず、さまざまな方面でこの手法が活用されています。

ここでいう「予算に関するPDCAサイクル」とは、次の図に示すような予算に関する作業の循環をいいます。



第2節 現行の予算編成の手法における課題

「自由に使えるお金」の効率的な使用を、予算編成の側面から支える手法を考える前提として、まず、地方自治体においてこれまで伝統的に行われてきた予算編成のやり方、特に歳出の側面について、どのような課題があるのかを考えてみたいと思います。ここで、従来からの伝統的な予算編成のやり方とは、以下のようなものです。まず、財政課が翌年度の予算編成に関する方針を各部局に提示します。次に、各事務事業を担当する部局が自己の所掌する事務事業について必要な経費を積算し、各部局の予算として財政課に予算を要求します。その要求を受けて、財政課では、各部局の職員とやりとりを繰り返しながら、各事業に必要なかつ適切な額がどのくらいかといった査定を行います。この作業を集積し、予算を編成していきます。



このような従来からの予算編成のやり方には、次のような課題が考えられます。

- ① 予算を査定する財政課の側の課題
- ② 予算を要求する各部局の側の課題
- ③ 予算編成に関する情報の透明性に関する課題

そこで、以下にこれらの課題を個々に検討していきたいと思います。

1 財政課の側の課題

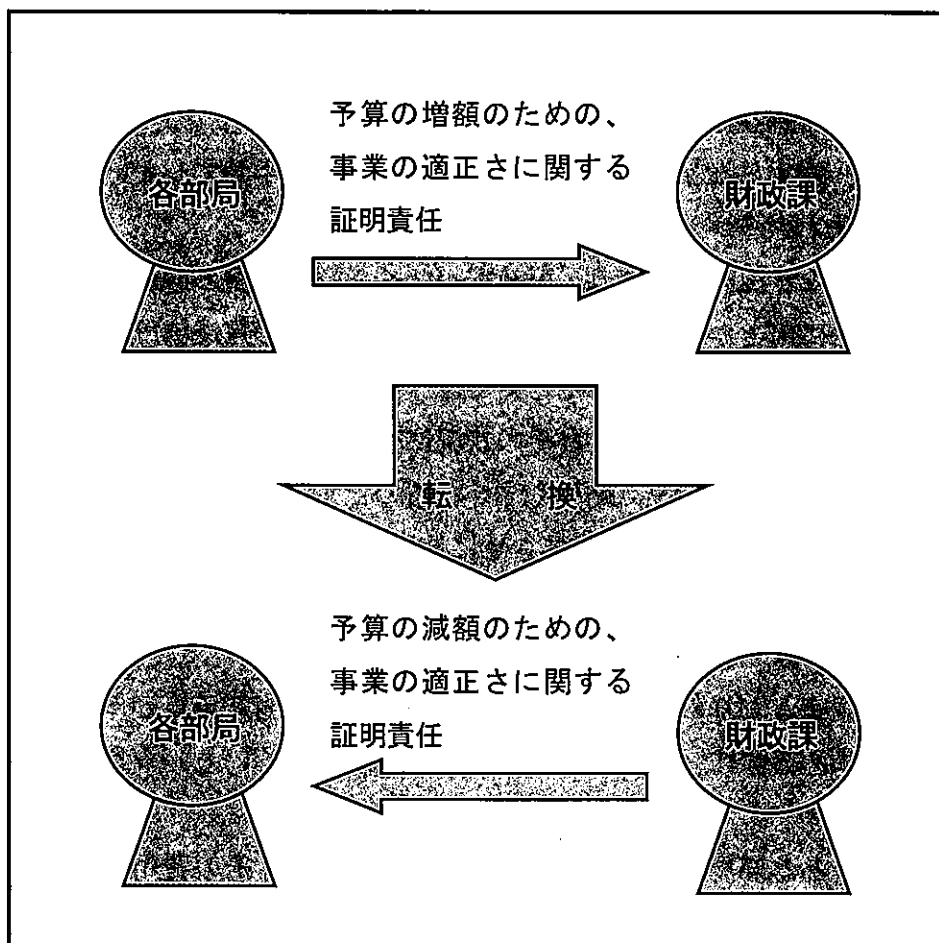
このような予算編成手法においては、まず第1に、要求された予算を査定する財政課の側の課題が考えられます。それは、財政課の職員が、査定を担当する各部局の事務事業のすべてに精通することは、事務量の面からも事実上不可能な状態にあり、結果として、事業そのものの削減など大胆な予算編成ができないという点です。

歳入が増加していた時代における歳出予算の査定とは、次年度に増えるであろう歳入に相当する分の予算を、どの部局のどの事業に振り分けるかということが主眼でした。そのため、このような状況における査定においては、現状の予算規模は維持できるので、各部

局の側としても、要求どおり増額されなくても、それほど強い反発や業務への支障は比較的生じにくかったといえます。したがって、財政課の職員としては、各部が現在所掌する事務事業すべてに関して精通していることまでは要求されませんでした。

これに対し、現在のような歳入が減る時代の歳出予算の査定とは、どの部局のどの事務事業の経費を、いかに削るのかという点が主眼になります。ところが、要求した予算を削られる各部局としても、単に事業規模が拡大できなかつただけでなく、既存の事務事業すらできなくなることから、納得のいかない査定に対しては、当然、不満や反発が強く予想されます。そのため、財政課の職員としても、各部局の職員を納得させられるだけの理由をもって査定をすることが求められ、結果として、それだけ当該事務事業について精通することが要求されることになります。

この点については、最近、次のような「証明責任」という考え方を取り入れた説明も出てきています。すなわち、従来、事業の適正さを証明する責任は、予算の増額を要求する各部局の側にあったのに対し、現在のマイナス査定の時代においては、査定をする財政課の側が、削減された予算でも適正に事業を執行できる旨を証明することが求められるようになり、事業の適正さに対する「証明責任」が各部局から財政課に転換されたという説明です。



しかしながら、先にも述べたように、財政課の職員も、自分が担当する部局の事業すべてについて精通することは、事実上非常に困難です。そのため、ある事業について、その事業の必要性そのものを政策的に判断し、事業そのものを削減するといった大胆な予算編成を行えないことが多いのです。査定をする職員としての最大限の対応策は、既存の事業の継続は認めたうえで、その事業に必要な経費として要求された額の中で削減できるものを探すといった点を中心とならざるを得なくなるわけです。結果として、財政課の予算査定権限が十分に機能しないという状況にあります。

2 各部局の側の課題

(1) 部局の主体性に関する課題

次に、第2の課題として挙げられるのが、予算を要求する側の各部局に、地方自治体の財政全体の動向に関する感覚が欠落しやすいという点です。従来型の予算編成方式ですと、各部局の職員は、自分達の所掌する事業にとって必要な経費を積み上げる作業が主眼になり、その積み上げた経費及びその増減がその地方自治体の財政にどのような影響を及ぼすのかといった点についてまでを意識することが難しくなりがちです。もっと平たく言うと、予算を要求する各部局は、行うべき事業が先にありきであって、「予算は要求するもの。お金の工面は財政課が何とかするもの」という感覚になりやすいのです。特に、予算要求時においては、財政課から翌年度の予算編成方針が示されることもあり、自治体全体の財政状況を意識していても、いったん要求作業が終了してしまうと、後は、「予算が認められた、認められなかった」という点に関心が集中してしまい、全体の財政状況に対する意識が失われやすくなります。

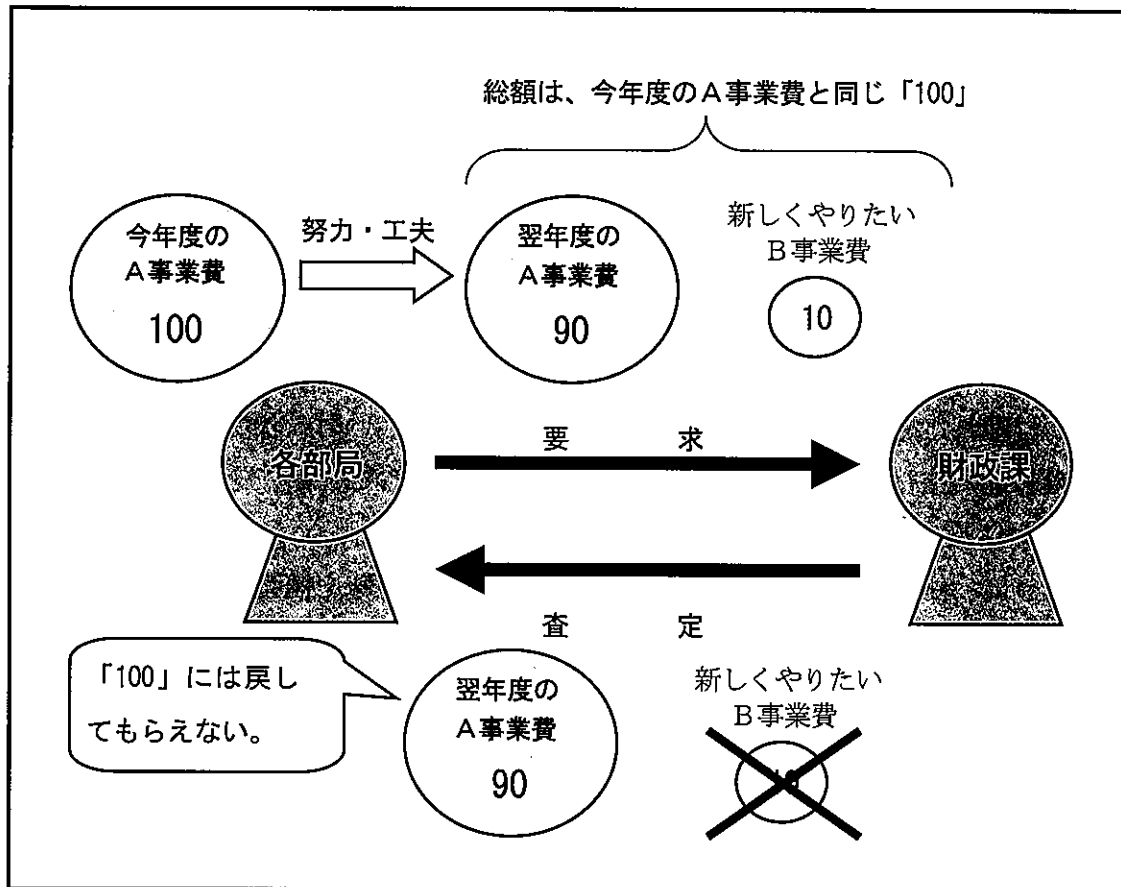
このような状況のもとでは、財政課がいくら財政状況の悪化に焦燥感を募らせながら、改善のために何とか予算を削減しようとしても、その焦燥感にはなかなか伝わりにくくなります。極端な例にたとえて言うならば、多額の借金の返済に負われて今にも破産しそうな両親に対し、子供がその状況に全く頓着せずに自分の欲しいもののためにお小遣いをねだるような状況に陥りやすくなるのです。各部局が自分たちの予算を自らコントロールしようという意識を醸成させにくいという点が大きな課題です。

(2) いわゆる「削り損」に関する課題

また、従来どおりの予算編成方式では、次年度の当初予算の作成に際して歳出の削減を各部局に求める際に、各部局のやる気を引き出しにくいという点も部局の側の問題として挙げられます。

例えば、ある部局が新たな事業を行いたいと考え、その費用の捻出のために、財政課の予算編成方針に従いつつ、更に、既存の事業について何とか工夫して経費の節約をして、その節約分を新規事業の予算として要求したとします。このような場合に、財政課の査定

において、節約した既存の事業費はそのままにして、財政状況の悪化を理由にして新規事業を認めないということが往々にして行われてきました。これでは、予算要求をした部局の側から見ると、既存の事業費についていえば、単なる「削り損」ということであり、「真面目にやるだけ損」という印象を与えることになってしまいます。これでは、歳出を節約しようという意欲も、新しい住民サービスを行おうという意欲も低下してしまい、結果として、少なくなっていく「自由に使えるお金」を効率的に使っていかうという目標を阻害してしまいます。



そこで、各部局の側で自ら効率的な予算執行に向けての努力をしてきた（それによって結果的に歳出予算が削減できた）場合には、それに見合った別の事業を行うための予算を代わりに認めるといったような誘引策を与えることによって、各部局の職員に効率的なお金の使い方に向けた意欲を引き出させるための方策を講じることが課題となります。

また、この「削り損」と同様の課題が、予算の執行の場面でも生じています。すなわち、「予算の使い切り」の課題です。通常、予算編成後、執行の段階で事業の実施方法等を工夫して、予算執行を抑えたとしても、その使い残した予算を次年度にその部局において、別の新規事業等に充当できる保障がありません。逆に、その抑制できたという実績だけが考慮され、次年度の予算の査定において事業費が削られるだけという結果になりかねませ

ん。そのため、各部局においては、予算さえ認められてしまえば、その後の執行段階における更なる工夫はせずに、むしろ認められた予算全額を使い切ってしまうという行動を取ることになってしまいます。これでは、先ほど述べたのと同様に、効率的な予算執行に向けた職員のやる気を削いでしまいます。やはり、編成の場合と同様に方策を講じることが必要となるのです。

3 予算編成に関する情報の透明性に関する課題

第3の課題として、従来型の予算編成では、住民に対して予算編成に関する情報、特に編成の過程に関する情報を十分提供していないという課題が挙げられます。なぜこの点が課題となるかという、次のような連鎖によって自治体の職員にも影響を与えることが考えられるからです。まず、住民が予算に関する情報をよく知らないことが、住民の予算に対する無関心につながり、この関心の低下が、自治体の職員に「住民には何を言ってもわからないだろ。単に予算が減らなければ文句は言わないだろ。それなら何も変えないで前年度どおりの予算でいいや。」などと言った意識を生じさせ易くなります。結果、予算はますます硬直的になり、住民が真に期待をしている事業への予算のシフトや効率的な予算から、かけ離れたものになってしまうのです。現在の厳しい財政状況を乗り切るためには、住民が自分達の住む地方自治体の予算にもっと関心を持つことが、その自治体の財政の適正化に大いに役立つのです。

このように、住民に対する予算情報をいかに提供し、興味を植え付けるかといった点が課題となります。

以上検討してきたように、従来の予算編成のやり方には、様々な課題を抱えていることがわかってきました。そこで、次に、これらの課題に応えていくための予算編成のあり方について検討していきたいと思います。

第3節 財政課の査定の強化による予算編成手法について

1 財政課の査定の強化による予算編成

まず、第1の課題である、財政課の職員が各事業のすべてに精通することが事実上不可能な状況にあり、結果として、事業の存続の判断等を含めた大胆な査定権限を行使できないという点についての解決方法について検討していきます。

この点については、その解決方法として、端的に、財政課の職員が、自分の担当する各部局の事業について精通できるような組織や事務を整えてあげるという方法が考えられます。つまり、新規事業のみならず、前年度からの継続事業についても、延期させたり、中止させたりするという査定をするためには、各部局を納得させるだけの理由を示すことが必要です。財政課の職員がそのような理由付けを行えるように、その事業に対する十分な知識と財政的な判断を予め持てるようにするという方法です。

この方法は、財政課に新しい権限を付与しようというのではなく、本来、財政課が持っている機能と権限を取り戻してあげようというアプローチです。現在、わが国では、以下に紹介するように、鳥取県がこの手法を活用しており、新聞、テレビ等のメディアにも取り上げられるなど、注目を集めています。

2 先進自治体の取組み ～鳥取県における公共事業の一件査定など

鳥取県においては、全国47都道府県で、唯一、行政評価を導入していません。これは、片山知事の「予算編成こそが一番の行政評価である」という考えに立脚しています。そして、この考えに基づいて予算編成において具体的に採用されているのが、「シーリングの撤廃」と、いわゆる「公共事業の一件査定」という手法です。

(1) シーリングの撤廃

そもそも「シーリング (ceilling)」とは「天井」の意味で、予算編成においては、財政課が各部局の所管する事業の事業費に対して課する上限額のことを言います。しばしば、前年度予算額に対する削減率などで示されることがあります。

このシーリングの撤廃とは、各部局から財政課への予算要求に先立って、あらかじめ各部局の所管する事業費等の要求額に上限額を設けることをせずに、各部局が必要と考える事務事業の全てについて歳出予算を要求させるというものです。これは、平成11年に片山知事が就任した年に、翌年度の平成12年度当初予算の編成に関して導入され、以来、継続して行われています。

「各部局の要求の内容を聞く前から、財政課の側で上限額を設けて各部局に要求を抑えさせてしまうと、住民サービスとして何がどのくらい必要なかが正確に把握できない。」、さらに、「財政課が公共事業の総額しか見ない量的な管理では、質的な劣化を招く。」、言

い換えれば、「シーリングという上限さえ守りさえすれば、その予算の使い方といった内容の確認・審査をしなくてよいということでは、財政課が査定権限を放棄したことに等しい。」ということです。このような考えから、鳥取県ではシーリングを撤廃しました。

しかし、このようなシーリングの撤廃には、各部局から歳入見込みを大きく超えた歳出予算が要求される危険性が伴います。そして、各部局からいったん要求された歳出予算を削るには、既に述べたように、財政課の職員に各部局の職員を納得させるだけの理由付けが要求されることになります。さらに、その理由付けのためには、財政課の職員が各部局の事業に精通しておくことが要求されます。そこで機能するのが、平成14年度当初予算の編成から本格的に導入された、いわゆる「公共事業の一件査定」という取り組みなのです。

(2) 公共事業の一件査定

これは、従来、総額の増減だけを見ていた公共事業について、新規の公共事業のみならず、従来からの継続事業も含めた一件一件を、財政課の職員が、来年度予算の編成が始まる前にあらかじめ現地を視察したりして、査定するという取り組みです。通常は、財政課の職員が、全ての公共事業を見て、一件一件査定することは不可能だと考えられがちです。事実、鳥取県においても、そのような発想から、公共事業に関する予算の配分は、実質上、土木部局や農林水産部局に任されて、ある意味で財政課に対する「聖域」のような状態になっていました。

このような状況に対して、「桁の大きなハード事業一つをきちんと査定することによって、桁の少ないソフト事業が10個できるようになる。」という片山知事の方針に基づいて、この取り組みが導入されました。

導入に当たっては、知事は財政課の職員を2人増員しました。また、公共事業の所管部局の分散に伴い、結果として、公共事業を査定する担当者が従来の4人から10人に増えました。この10人になった職員が、財政課長を筆頭に現地を視察して、個々の公共事業の必要性や緊急性を判断し、これによって、次年度の予算編成において、事業の休止や延期といった進度調整や事業そのものの中止の判断が行われるのです。

この一件査定で、財政課の各職員は、1年間で100件～200件の現地視察をこなします。しかも、財政課長自らが100件以上の現地視察をこなしているとのこと。ただ、現地視察の時期を6月から8月にかけての、財政課としては比較的時間に余裕のある時期に行うため、過度の負担にはなっていないとのことでした。

この現地視察の実施時期については、何も財政課職員の負担軽減のためだけに設定されたものではありません。そもそもこの時期に現地視察を設定したのは、翌年度の国庫補助金に関する国との協議が行われる8月末までに、この査定作業を終えておく必要があったからです。つまり、翌年度の予算編成に係る財政課の査定作業は、通常、10月以降に行

われますが、既に述べたように、翌年度の公共事業に係る国との協議は8月末には始まってしまい、財政課の査定において事業費を削減しようとしても、担当部局からは「既に国と協議済みで今さら削れません。」と言われ、手が出せなくなっていました。そこで、国との協議が始まる前に翌年度の公共事業に関する査定を終えておく必要があることから、この時期が選ばれたのです。実際には、この8月末までに、一件査定に係る公共事業の必要性、緊急性といった事項に関し、財政課の査定のみならず、知事までの査定を終えてしまうとのことでした。

この、「公共事業の一件査定」により、平成14年度当初予算においては、林道6路線、県道24路線などについて完成年度を遅らせたほか、4路線について工法の見直しを行い、計42億円を削減したとのことでした。

以上のように、鳥取県では、財政課の職員の査定機能を最大限に発揮させる手法によって、公共事業に関する歳出の削減という大きな効果を得ることができました。ここで注目すべきは、シーリングを撤廃して各部局に要求を好きなだけ出させる代わりに、財政課の職員が事業の現場に出て行って視察し、自信を持って各部局からの要求をカットできるようにしたという点です。つまり、財政課の職員としては、現場を視察するには事前にその事業について勉強しなければならず、それにより自己の担当する事業に対する知識をつけることができます。そのうえで、事業の現場も踏み、現場の職員からの要求を直接に聞いたのちに、事業の査定を行うので、財政課の職員としても「机上の数字いじり」ではないと、自信を持って各部局の担当職員に説明することができることになったわけです。

3 考察1 ～財政課の職員が各部局の事業に精通する手法のメリット

財政課の持つ本来の査定権限を可能な限り発揮させるために、財政課の職員が事業に精通できるような組織や体制作りをするという手法は、財政状況の改善に向けた短期的、かつ強力な歳出削減を行いやすいというメリットがあるといえます。

つまり、財政課に事業の評価を含めた査定権限を集中させることで、その地方自治体の財政状況を最も把握できる財政課の職員が「費用対効果」などのコスト感覚の側面から、各事業を判断できることとなります。しかもこの判断は、各部局が自ら自分の事業を評価する場合のように判断が甘くなる危険がありません。この厳しい事業評価ができる権限と、査定の権限の両方を財政課という一つの組織が持つことで、各部局の意向に過度に左右されることなく、財政状況の改善に向けた大幅な歳出改革ができるということになります。

また、この手法によれば、予算のPDCAサイクルで言うところの、「A（事業の見直し）→P（翌年度の予算編成）」を、財政課という一つの組織が行うので、前年度の事業の実績に対する評価と翌年度の予算の増減の判断を直結させることができます。そのため、比較的短期間のうちに歳出の改善に向けた効果を得やすいといえます。この点からすると、

財政状況の悪化が著しく、各部局の自主的な歳出抑制に任せてられないといった差し迫った状況にある地方自治体などでは、特に効果的な手法だといえます。

4 考察2 ～財政課の職員が各部局の事業に精通する手法の留意点・課題

ただし、この、財政課の持つ本来の査定権限を可能な限り発揮させるために、財政課の職員が事業に精通できるような組織や体制作りをするという手法を実施する際には、次のような点に留意する必要があると考えられます。

(1) 査定基準の策定と公開

まず、第1に、事業の査定に関する基準を策定し、かつ、その基準及びその基準による査定の経過を各部局に示すことが必要であるという点が挙げられます。しかも、この経過の情報は、自分の部局の要求に関する情報のみならず、全ての部局の要求に関する情報について触れられることが望ましいのです。これによって、基準の統一性及び透明性を確保し、各部局との信頼関係を確立することができ、査定によって予算を削られた部局の感情的な反発を抑えて、納得してもらえることにつながるのです。

例えば、鳥取県の事例においては、庁内の情報ネットワークを利用することで、全ての部局の予算の査定の経過を、逐次、職員が閲覧することができるようになっています。

(2) 首長のリーダーシップ

第2に、行政組織の内部的な問題として、首長が、財政課に対するバックアップを初めとする強力なリーダーシップを発揮することが必要であるという点が挙げられます。鳥取県においても、取り組みの実施に際しては、担当職員を4人から10人へと倍以上に増員しています。どの自治体も行政改革の名のもとに、組織のスリム化のために職員の削減に取り組んでおり、ただでさえ、どの部局でも職員に余裕がないのが現状です。そのような中で、財政課の増員のために他部局の定数を削ることは困難を伴ったであろうことは想像に難くありません。それでも財政課の組織を強化するという、首長の強いリーダーシップがなければ、このような改革は望めません。

また、どのような理由であれ、要求した予算を削られる部局は少なからず不満が残るものです。そして、その不満は往々にして、直接査定を行った財政課に向かいがちです。そのようなことのないように、首長として、あらかじめ、予算編成改革に対する意識を全職員に徹底させるべく、職員向けの説明会や研修など様々な措置を講じる必要があります。この点においても、首長の強いリーダーシップが要求されるといえます。

(3) 財政課と各部局の密接な連絡

第3に、事業の休止や延期といった進捗調整を行うものと査定された事業に関して、そ

の事業に関して利害関係を有する住民の理解を得るための措置を、各部局が財政課と十分に連携して講じておく必要があるという点が挙げられます。この点は、財政課の機能強化という手法に限った問題ではなく、全ての事務事業の歳出予算の削減に共通して留意すべき問題ではあります。

しかし、この手法に伴って生じる場合には、各部局としても予算編成時期という比較的差し迫った時期であるにもかかわらず、「財政課の査定でカットされた」という他律的な理由で住民対応を要求されるという点で、部局自らの判断でカットする場合に比べ、質量ともに対応が不十分になりがちです。そのため、各部局としては意識的に財政課と連携して、住民対応に向けて迅速かつ柔軟な対応ができる態勢を整えておくことが必要となります。

(4) 査定を強化すべき予算分野の分析

第4に、各地方自治体において、その地方自治体の歳出全体に対する各歳出費目の占める割合やその自治体の特質から、どの費目についてこの手法を導入すべきかを、見極めなければならないという点が挙げられます。つまり、いくら組織を増員して、態勢を整えたとしても、全ての費目について、鳥取県のような一件査定を行うことは、やはり非常に困難です。例えば、鳥取県においては、各部局の旅費などの一定の費目については、前年度決算での実績を基に「標準事務費」というものを設定し、その費目については各部局の裁量に委ねることにしています。これによって、従来どおり各費目全体に対するチェックは維持しつつ、公共事業費についての査定の強化が行えるようにしているのです。

とすると、公共事業の占める割合の高い地方自治体については、鳥取県と同様の手法で、同様の効果が得られやすいのですが、その割合がさほど高くない自治体で同じ公共事業費の査定に力を注いでも、期待した効果が得られないことになってしまいます。そこで、限られた時間と人材の範囲内で、歳出の抑制に向けた効果的な査定を行うためには、各地方自治体が、それぞれ自分の地方自治体の特質をよく把握して、どの分野について導入すべきかを判断しなければなりません。

(5) 財政状況に対する各部局の意識の低下の危険性

更に、この手法に関しては次のような課題も考えられます。すなわち、予算を要求する側の各部局が、その事業等の判断について財政課の判断に過度に依存すると、自らの判断力の低下を招き、「予算は要求するもの、判断は財政課がするもの」という風潮を増長させてしまう危険性があるという点です。

例えば、鳥取県の平成15年度当初予算の編成時の事例においては、シーリングを撤廃した結果、12月に出揃った各部局の要求額に必要な財源の合計が、その前年の平成14年度当初予算での財源を250億円も超えてしまったとのことでした。(もともと、鳥取県の事例については、「各部局が必要と考える事業についてはすべて要求させる」という知

事の意図的な方針によるので、単純に職員の意識の低下に起因するとは位置づけられません。歳入見込み額と各部局の100%の要求との間にはこれほどの差があり、職員の意識の低下によってもこのような状況が起こりうるという点で参考になります。)

このような歳入見込み額に対する超過が生じた場合には、財政課としては歳入見込み額に収まるように削減に向けた査定を行わなければなりません、超過額が多ければ多いほど、財政課職員の負担は増えることになります。これを回避するには、要求する側の各部局が、あらかじめ緊急性又は優先順位の低い事務事業を要求しないよう、自制することが一番望ましいはずです。しかし、各種福祉政策の多様化等、行政需要が増え続けている現在において、財政状況の悪化は十分承知しつつも、なかなか自制ができないのが現実です。そのため、各部局としては、「とりあえず要求するだけ要求して、あとは財政課の査定に委ねよう」という安易な行動に出てしまいがちです。そして、このことは、部局自らの事業に対する必要性、緊急性の判断をする能力を低下させることになり、事業に対する責任感の欠如という事態に発展しかねません。そこで、財政課の査定権限を強化するという手法をとる場合には、この点に対する対応策をあらかじめ講じておかねばなりません。

5 他部局の評価を財政課が活用する手法

また、別の手法として、財政課そのものの権限を強化するのではなく、財政課とは別の部局が事業の存続等の政策的判断を行い、そこで「ふるい」にかけられて認められた事業について財政課が経費に関する査定を行うということも考えられます。これは、近時、多くの地方自治体が導入している「行政評価」を予算編成の過程に組み込んでいく手法です。

現在、鳥取県を除く都道府県では、何らかの形で行政評価を導入又は施行しています。そこでは、各事業について、その事業の必要性や、投じた経費に対する成果などが数値化されて、評価の対象となります。この行政評価の結果を翌年度の予算編成に活かし、必要性や緊急性といった優先度の高い事業から予算を配分し、優先度の低い事業については、事業を縮小したり、事業の進度を遅らせるなどの措置により、翌年度の予算配分を大幅に削減するというものです。

この手法のメリットは、財政課の職員自身が評価するのではないことから、この事業の評価のための事務量の増加を避けることができ、かつ、その結果としての評価だけを効率的に予算編成に活用できるという点です。

しかし、この手法をとる場合には、評価の適正性をどのように確保するのかが一番大きな課題となります。つまり、現在、行政評価を導入している地方自治体の多くは、各部局が自ら自分の行ってきた事業の結果を評価するという、自己評価方式を採用しています。これは、「その事業を一番よく理解しているのは、当の部局であり、そこが最も適切に評価できる。」という理由に基づいています。

確かに、この理由は一理あるのですが、次のような難点があります。第1に、この自己

評価方式は「自分で自分を採点する」ため、往々にして、評価が甘くなりがちになるという危険性があります。この点からすると、事務を評価する組織は、事務を執行する組織とは別に設けることが望ましいといえます（現在の地方自治法において、「監査委員」が首長の事務部局とは独立した行政委員会として位置づけられているのは、まさにこの視点によるものです。）。

また、第2として、各部局がそれぞれに自分たちの行う事業についてだけ評価をするため、その地方自治体全体の中で、他の部局の行う事業との優劣といった、評価の比較をしてくいという困難さがあります。

この点について、非常に参考になる試みを行っているのが長野県です。長野県では、次に紹介するように、平成15年度予算の編成から、事業評価制度を活用して、複数の部局がそれぞれ行っている農林、土木といった公共事業について、横断的にその優先順位を判断し、上位の事業については、厳しい財政状況にもかかわらず、前年度を上回る予算を認めつつ、逆に下位の事業については、思い切った予算の削減を行っています。

6 先進自治体の取組み ～長野県経営戦略局による公共事業のメリハリ査定

長野県においては、平成13年12月に「県財政緊急事態宣言」を発表し、県財政の危機的状況を広く住民に訴えかけ、財政改革に関する理解を求めるとともに、人件費の削減、事業の見直しを進めてきました。さらに、平成14年11月には、「県財政構造改革」宣言を発表し、このままでは平成16年度にも財政再建団体に転落してしまうという危険性にまで触れて、財政の危機的状況（注1参照）を住民にアピールし、歳出削減に関する具体的な数値目標などを掲げて改善策に取り組む方針を明らかにしました。さらに、これらの宣言とともに、住民からの意見を取り入れた「財政改革推進プログラム」を平成15年2月に決定し、財政状況の改善に向けた取組みを行っています。

（注1）平成14年度当時の長野県の財政状況について

長野県が「県財政構造改革」宣言を行った際に、平成14年当時の長野県の財政状況の危機的状況として次のページの図のような数値が示されました。

ちなみに、長野県は、平成16年度予算に関して平成16年1月に行われた会見において、財政調整基金などの主要三基金（財政調整基金、減債基金、公共施設等整備基金）を全額取り崩して、歳入不足に対応する方針を明らかにしました。その後、追加削減等に取り組んだ結果、最終的には平成16年度に31億円の基金を残すことができました。

項目	内容	備考
県債残高	1兆6,594億円 (平成14年度)	予算規模の約1.8倍 平成元年度の約2.7倍
起債制限比率	17.0% (平成13年度)	全国ワースト2位
三基金の残高	143億円 (平成15年度予測額)	ピーク時(平成4年度: 1,784億円)から約92% 減少

また、この「県財政構造改革」宣言において、長野県は、平成14年度から18年度までの5年間を「財政改革推進期間」と位置付け、様々な財政改善施策を行うことを宣言していますが、その中の「歳出の削減」の「投資的経費の削減」という項目において次のような目標を掲げました。

●投資的経費の削減

削減目標額：634.3億円

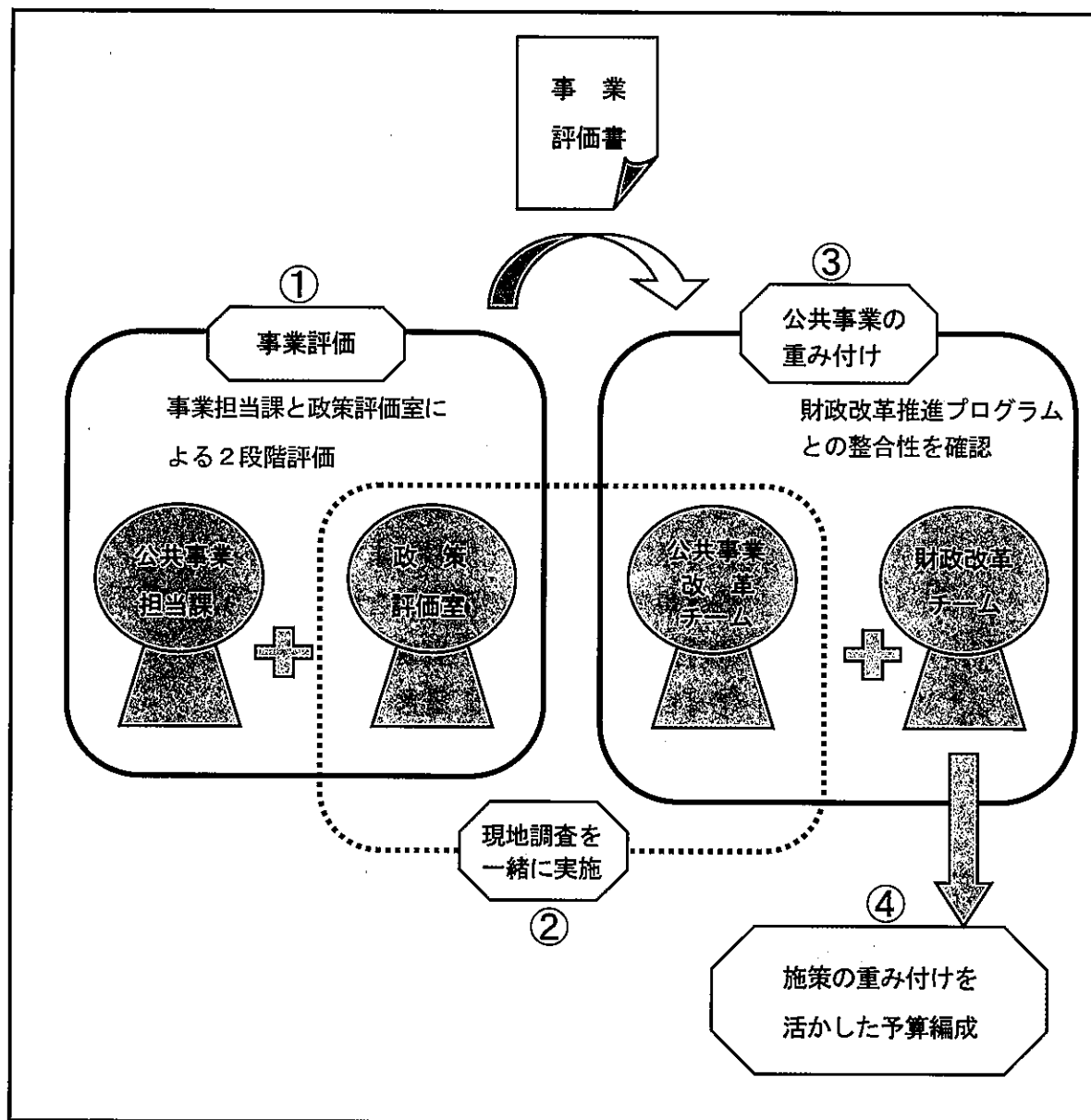
方針：地域の実情に即し、また新たな雇用を創出する社会福祉施設や森林等の整備・道路や河川等の維持修繕に重点を置きます。

具体的目標：・投資的経費全体は、4年間で30%の削減となります。

- ・国の補助を受けて実施する公共事業費や、長野県独自で実施する公共事業費を、平成14年度に比べて、段階的に40%、50%削減していきます(福祉・環境等の重点分野には傾注投資します)。
- ・庁舎等施設建設の新規着工は原則凍結します。
- ・人口減少社会を見据え、県営住宅の建替えを抑制します。

この公共事業費の削減に関する方針及び具体的目標に基づき、長野県では、平成15年度予算の編成から、農政部、林務部、土木部といった各部局の枠を超えて横断的に公共事業の優先順位をつけ（長野県ではこれを「重み付け」と呼んでいます。）、その優先順位に沿った予算配分を行うという取り組みを始めました。

その取り組みの概要は、次の図のようなものです。



まず、評価を担当する組織である「政策評価室」が、97の公共事業を25の施策に分類し、その分類ごとに、各部局に施策の評価と事業の評価の双方を行ってもらいます。その部局が作成した評価を引き受けて、今度は公共事業を担当する組織とは別の「政策評価室」が、更に評価を行います。この2段階の評価が長野県の事業評価制度の特徴といえます。これらの評価の基準としては、事業の必要性、緊急性といったものと併せて、知事の政治公約である「5直し・8つの宣言」からの評価も加えられます（注2参照）。そして、

この事業評価は、各部局と国との間で、国庫補助事業に関する概算要望のヒアリングが始まる6月くらいまでの間に行われます。ここでも、先に紹介しました鳥取県と同様に、国との交渉が始まる前の時期に行い、「評価の手遅れ」にならないよう配慮をしています。

次に、その部局の評価を基に、今度は評価を担当する「政策評価室」と、公共事業の「重み付け」を行う組織に属する「公共事業改革チーム」が、一緒に現地調査等を行って、更に施策及び事業の評価を行います。

(注2)「5直し・8つの宣言」

これは、田中長野県知事の政治公約であり、次に掲げる5個の事業の見直しと、8個の宣言をからなっています。マスコミ等で話題になった、いわゆる「脱ダム宣言」もこの中の「水直し」等から導かれています。

「5直し」：「水直し・森直し・道直し・田直し・街直し」

「8つの宣言」：①『誰もが参加』しましょう宣言

②『ものづくり産業戦略』宣言

③とことん『行政・財政改革』宣言

④『県庁変えます・変わります』宣言

⑤『集落単位からの活力』を取り戻そう宣言

⑥『信州 人づくり』宣言

⑦『自律と助け合い』宣言

⑧『21世紀の循環型社会』宣言

このようにしてなされた事業評価が今度は別のグループに引き継がれて、「公共事業の重み付け」という優先順位をつける作業に入ります。まず、事業評価の段階において「政策評価室」と一緒に現地調査といった評価作業を行った「公共事業改革チーム」が施策の評価結果を基に、重み付けの素案を作成します。そして、この素案に基づいて、今度は実際の予算編成作業を行う「財政改革チーム」が公共事業の担当部局に積み上げの依頼を行い、部局からの要望に対して実際の予算編成作業を行っていきます。

以上のような作業を経ることによって、「事業評価」→「重み付け」→「予算編成」、即ち「Check (点検)」→「Action (見直し)」→「Plan (翌年度の計画)」が有機的につながっていくような配慮がなされています。

現在の緊縮財政の下での予算編成においては、要求を行う際に、各部局の方で、自己の所管する事業に優先順位をつけておいて、財政課の査定に対してどの順番で削られるのかを決めておくことは、あまり珍しい話ではありません。しかし、その優先順位はあくまでもその部局の内部でのものであって、他の部局との関係において優劣をつけるものではありません。しかし、長野県では、たとえば言うならば、甲という部局の1番目の優先順位にあるA公共事業と、乙という部局の3番目のB公共事業とを比較してB公共事業の方を優先する（「こっちの1番よりも、あっちの3番」）というような判断をして、この判断を受けて、方針及び具体的目標に沿うように財政課（長野県においては、財政改革チーム）による予算の査定が行われています。

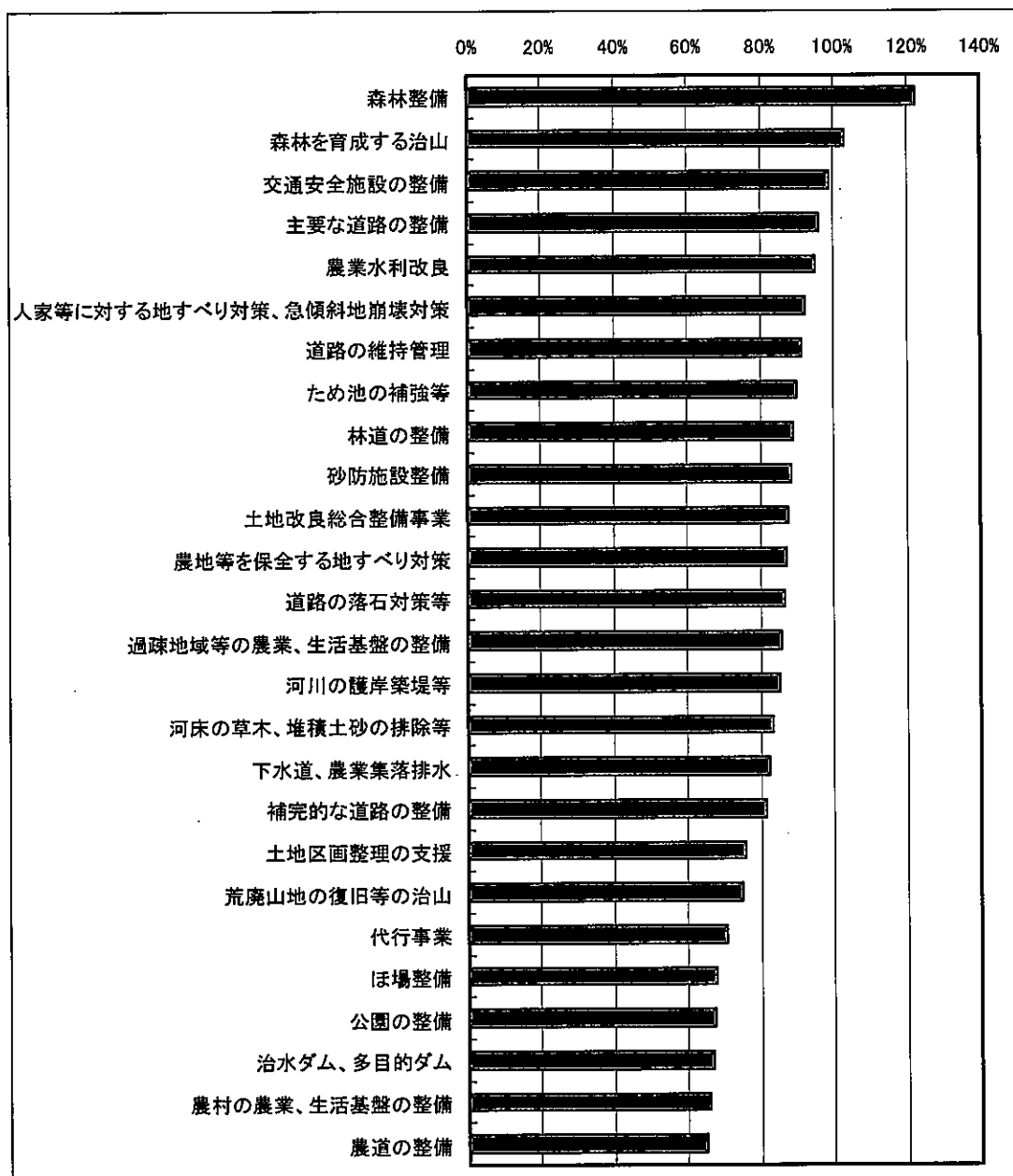
具体的には、次のページのグラフのとおりです。平成15年度予算における公共事業費の対前年度比が平均で86.6%（13.4%削減）という厳しい状況にもかかわらず、最も上位に位置付けられた「森林整備」事業に関する予算については前年度比120%以上という伸びを見せています。逆に、最も下位に位置付けられた「農道の整備」事業については、実に30%以上も削られています。

このような予算編成は、いわゆる「予算の重点配分」などと呼ばれています。全体的に現状の予算を維持しつつ、ある部局の増額の幅を他の部局に比べて増減させるという方向性での重点配分は、好景気で歳入が延びている時代には、よく行われてきました。しかし、現在の長野県が行っている、ある部局の予算を別の部局の予算をよりも余計に削るという方向性での削減率に関する重点配分は非常に特徴的であり、先進的な事例として参考になるものと思われます。

●長野県における平成15年度公共事業費等の分野別対前年度比

(平成15年度当初予算額) + (経済対策のための平成14年度2月補正予算額)

(平成14年度当初予算額)



7 他部局の評価を財政課が予算編成に活用する手法についての考察

このように、財政課のような予算を査定する部局とは別の組織で行った事業に関する評価の結果を、財政課が取り込んで予算の査定に活かすという手法は、前述のように、事業評価に要する財政課自体の事務量の増加を回避することができるというメリットがあります。また、財政課とは別の組織で専門に評価事務を行うことによって、より精度の高い評価を行うことも可能になります。

一方、この、他の組織での評価の結果を予算を編成する組織が活用するという手法は、

① 事業評価の適正性の確保

② 評価をする組織と予算を編成する組織との意思の疎通および財政状況、方針に関する共通認識の形成

という点が課題になります。

①については、言うまでもありません。事業評価が適正でなければ、それに基づいた予算の査定も正確にはできません。また、②については、事業を評価する組織と予算を査定する組織が別になることから、評価をする組織と予算の査定をする組織との間で、費用対効果や、より安価な代替的手法の有無といった財政的側面からの事業評価に関する共通認識を形成しておく必要があるのです。

この点について、長野県では、次のような配慮を行っています。

まず、①の点については、各部局による評価と、「政策評価室」による評価という2段階の評価を行い、事業を担当する部局以外の職員によって評価をしています。これによって、既に述べたような、部局による自己の事業に対する評価の「お手盛り」の危険性を回避し、評価の客観性を担保しようとしています。

また、②の点については、55ページの図からわかるとおり、「公共事業改革チーム」という組織が、事業の評価と公共事業の重み付けの双方に関わっており、二つの作業の間に一貫性をもたせる橋渡しの役割を担っています。さらに、この「重み付け作業」を一緒に行った「財政改革チーム」が予算を編成するという一方で、事業の評価から予算の編成までを一つの統一した方針の下に行えるようにしています。

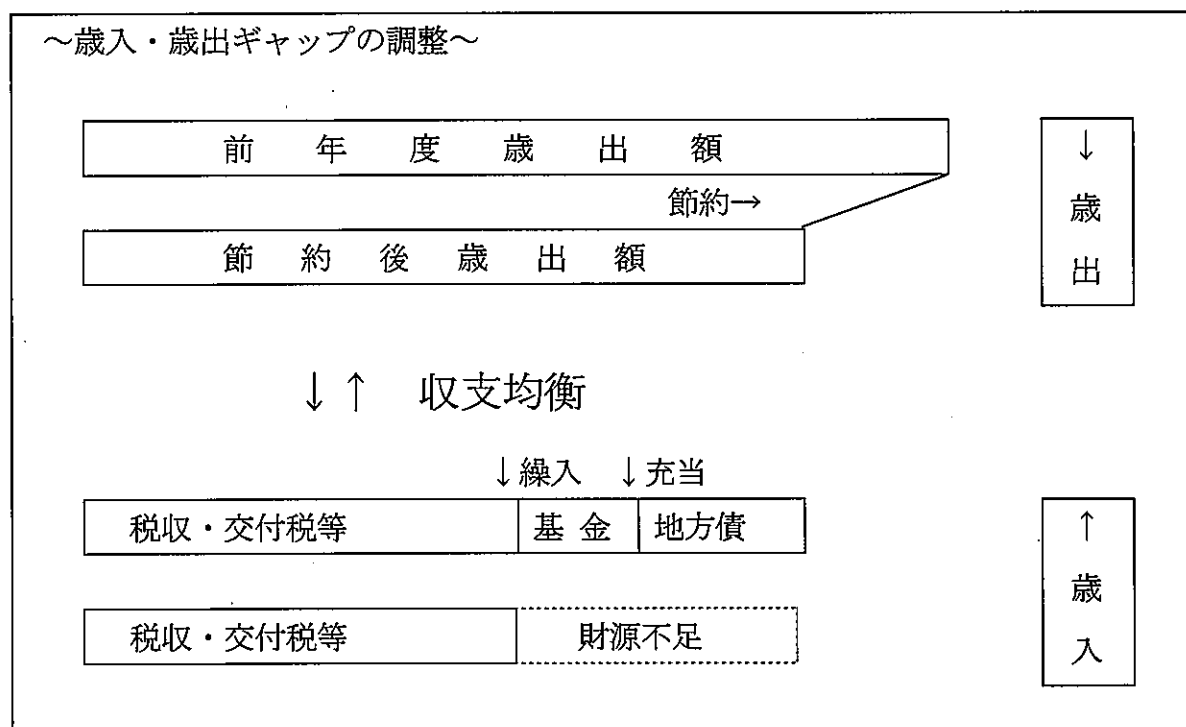
以上のような、財政課とは別の組織で行った事業の評価の結果を財政課が予算編成に取り入れて査定するという手法は、今後、採用する地方自治体が増えてくることが予想されます。既に46都道府県で事業評価を導入していることからわかるとおり、今後は市町村においても、ニュー・パブリック・マネジメントの全国的な浸透に伴って、事業評価制度が一般化すると考えられるからです。これまで、監査や決算といった従来からのチェック機能（予算のPDCAサイクルでいう「C (Check)」の部分）が、翌年度の予算編成に十分活かしきれていなかった（「C (Check)」→「A (Action)」→「P (Plan)」にサイクルがうまくつながっていなかった）といわれる点を考えると、この手法については、事業の評価と予算の査定をいかに緊密に結びつけるのかがカギになります。

第4節 部局主体型の予算編成手法について

次に、第2の課題として挙げられた部局側からの予算編成について検討します。昨今、財政課を介した「査定・要求」を通じた予算編成から各事業を実施する部局長のマネジメントによる主体的な予算編成へと手法を見直す自治体が多く見受けられます。

1 なぜ、部局主体なのでしょう？

従来、財政課主導で行われてきた予算編成が、なぜ部局主体に切り替わりつつあるのでしょうか？ 税収入が年度ごとに増えていた、いわゆる「右肩上がり」の時代の終焉に伴い、各自治体においては毎年度、税収の減等による歳入・歳出ギャップに頭を悩ましています。これまでは財政課において度重なる予算のマイナス・シーリング等を実行する一方、全庁に事業費の節約を呼びかけ、財政の緊縮に努めてきました。その際、過去に積み立てていた基金を取り崩し、また地方債を活用することで、これらを調整してきました。しかしながら、長引く景気の低迷等により、これらの調整は限界に達しつつあります。



調整財源の減少により、各自治体では予算の規模を「身の丈」に合ったものに再構築することが不可避となっています。単に事業費を切り詰め、節約するというのではなく、大胆に事業を廃止するなどの決定を行い、歳出規模の縮小を図っていかなければならない状況に陥っています。

その際、何でもかんでも事業を削減して、歳入と歳出の帳尻を合わせるといった財政課主導の手法ではなく、住民の視点に立ち、政策を中心とした事業の取捨選択による削減手法が求められています。

そのため、予算の「要求」・「査定」といった方式を見直し、住民により近い立場の各部署長が、与えられた財源の中で、主体的に事業の優先度等を考慮しながら予算を組み立てていく（事業の選択と集中）といった方式に移行しつつあります。

また、実際にも財政課が単独で、この厳しい財政状況を抱え、事態を打開していくということは非常に困難であり、全庁で情報を共有しながら、中・長期的な視野で解決策を探っていく必要があります。

～望まれる事業の選択と集中のイメージ～

A事業	
-----	--

B事業	
-----	--

C事業	
-----	--

単に一律の削減というのではなく、



A事業（優先順位 1）	増
-------------	---

B事業	（優先順位 2）
-----	----------

事業評価等を用い、事業を取捨選択。

C事業	
-----	--

廃止（優先順位 3）

2 枠配分方式

枠配分方式とは、予算編成において来年度分として算定した一般財源を枠として各部署に配分するものです。各部署長は、配分された財源の範囲内で自己決定・自己責任により、事業を構築します。まさに各部署長が組み立てた予算案が、そのまま知事案、市長案等になっていきます。

この方式では財政課は、今までのように事業を一つ一つ審査・査定するのではなく、財源の算定と配分、そして各部局間の事業の調整（類似事業の指摘やアドバイス等）などの役割を主に担います。

3 枠配分方式の事例紹介 1

～東京都足立区の包括予算制度（平成15年度当初予算）～

(1) 目的及び特徴

足立区の包括予算制度は、財源を各部に配分するのみに留まることなく、職員定数や行政評価を含めたところに特徴があります。これにより、予算の査定や執行などの権限が、大幅に各部の部長に委譲され、その決定は各部の判断により行われることになります。「部」は、部長を中心とした自立的組織へと転換し、創意工夫による住民サービスの更なる向上を目指すことになります。

この制度の導入により、各部運営方針や行政評価などに基づく、部内での弾力的な予算執行が可能となり、顧客である住民により近い「部」が、事業の効果性や有効性を検証してスクラップした財源を、より早くより効率的に予算化、執行することが可能なものになるとしています。

(2) 仕組み

ア 各部に配分する枠の算定方法

各部に配分する財源は、区で歳入する全ての一般財源で、これに減税減収補てん債発行による歳入などを加算した額を総フレームとして算定します。次に区の全ての事業を投資的経費と人件費を含む経常的経費に分類し、この総フレームのうち、投資的経費と公債費に充当する経費を除いた金額を各部に配分します。

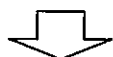
各部への配分の算定は、東京都からの財政調整交付金の算定方式を基礎とし、これに財政調整交付金対象外事業、区長査定による政策的経費を上積みします。

各部においては、こうして配分された一般財源と、各部で歳入する特定財源との合算額を部の歳入総額とし、この範囲の中で歳出予算の組み立てを行います。したがって各部における歳入の確保が今まで以上に重要となり、債権の適正管理や資産の活用、国や東京都の補助金をさらに積極的に活用する必要が出てきます。なお、投資的経費については、中長期にわたる財政見通しの中で計画する必要があることから、現在のところ、従来どおりの一件算定とし、査定権を財政課に留保しています。

～枠配分の流れ～

歳入見積もり（一般財源）

特別区税・財政調整交付金等	減税・減収補てん債
---------------	-----------



各部へ配分される一般財源総額	投資的経費	公債費
----------------	-------	-----

投資的経費、公債費を除いて各部に配分

各部へ配分される一般財源は、下の事業の種類毎に配分されます。それに各部の特定財源を加えたものが部の歳入予算総額となります。

A部の予算

交付金算定事業	交付金対象外事業	政策的経費	特定財源
---------	----------	-------	------

B部の予算

交付金算定事業	政策的経費	特定財源
---------	-------	------

C部の予算

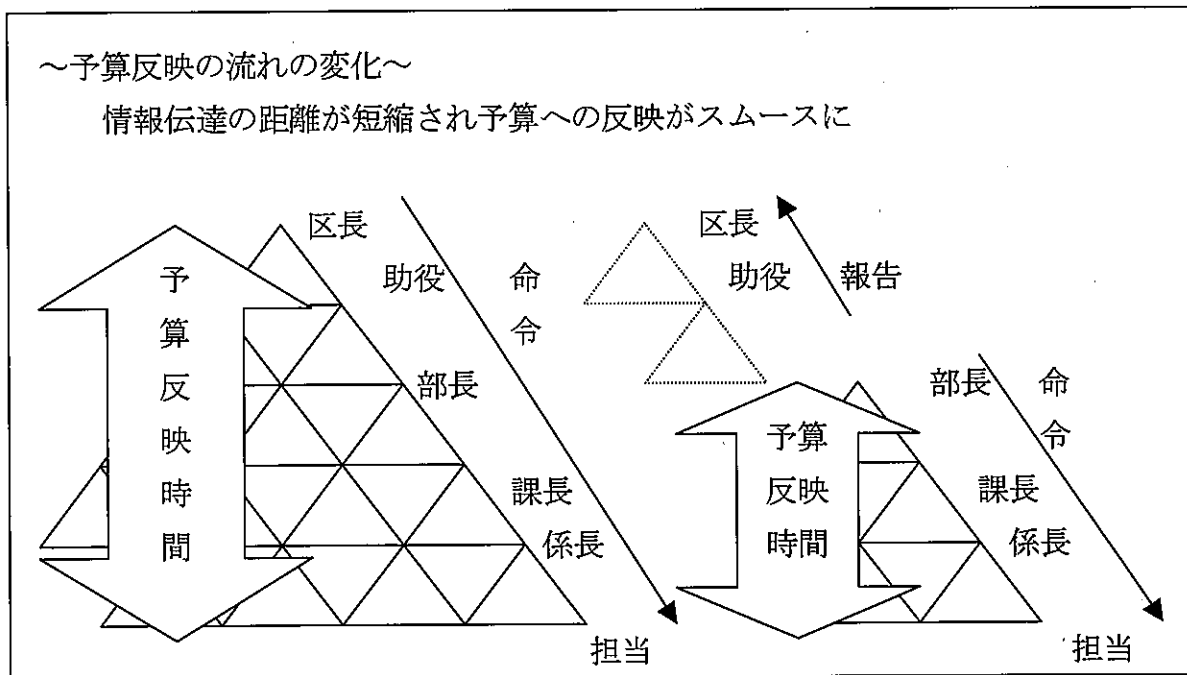
交付金対象外事業	特定財源
----------	------

- ・ 交付金算定事業は財政調整交付金の算定基礎をもとに財源配分。
- ・ 交付金対象外事業は事業の決算額をもとに財源配分。
- ・ 政策的経費は区長査定により財源を配分。

イ 部長への権限委譲

この制度では、予算の編成だけでなく、予算の執行段階における流用、執行委任についてもその権限を各部長に委譲しています。従来は、財政課への協議、承認申請が必要でしたが、これを各部長の判断で承認することを認めています。これにより、予算反映までのスピードアップが可能になりました。

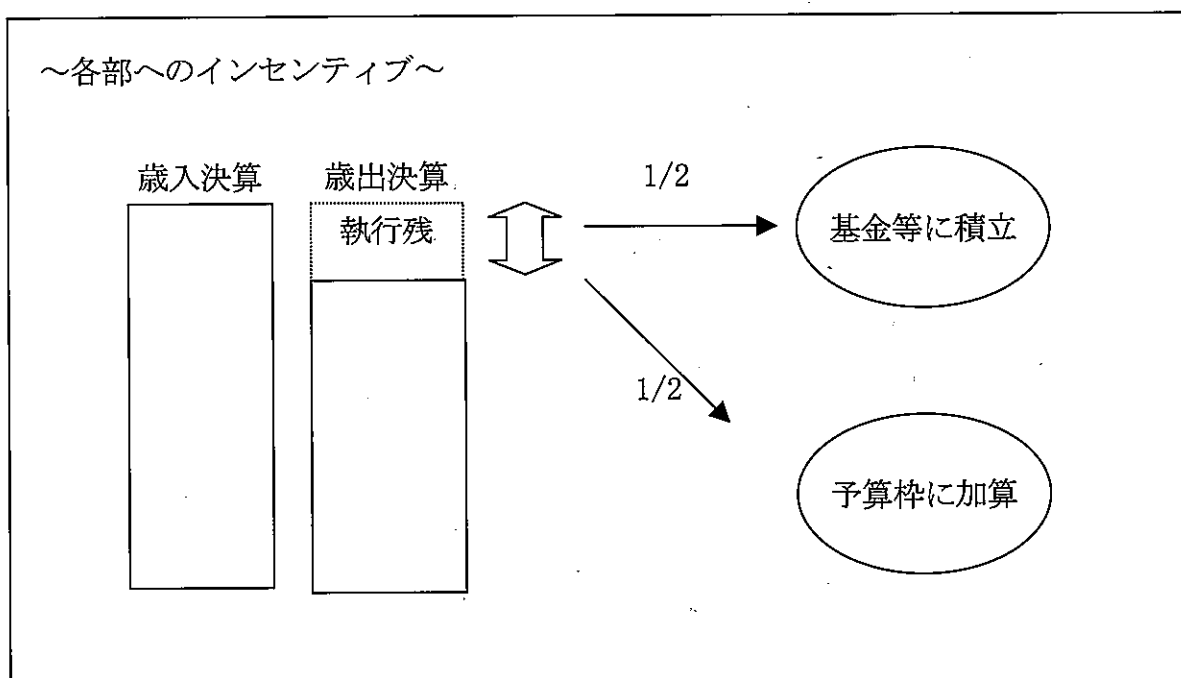
また、契約権限の一部についても各部長に委譲します。



出典：足立区財政課資料

ウ 部に対するインセンティブ

さらに、予算執行に関する権限の委譲に伴い、実質収支の黒字部分（執行残）については、その1/2を翌年度以降に備え基金に積み立てます。残りの1/2は各部の予算枠に加算することができます。これは「部」に対する予算の年度内消化の抑制と次年度における財源の確保というインセンティブであり、この制度によって「部」は、事業部として、ますます自律的に機能することになります。



出典：足立区ホームページ

(3) スケジュール

- ・ 6月初旬 各部への通知 趣旨・スケジュール等及び投資的経費（歳入・歳出）要求の提出依頼（期日：6月下旬 ヒアリング：7月初旬）
- ・ 7月中旬 当初予算歳入見通し
- ・ 7月下旬 投資的経費一次査定 投資的経費に充当する一般財源の決定
- ・ 8月中旬 各部に配分する一般財源の決定、内示
- ・ 9月初旬 区長と各部長による経営会議
- ・ 9月下旬 各部配分枠区長査定
各部へ枠配分額の通知
- ・ 12月下旬 当初予算区長査定

4 枠配分方式の事例紹介 2

～東京都文京区のNPM予算編成システム（平成16年度当初予算）～

(1) 目的及び特徴

文京区では、近年の基金に頼った財政運営から脱却し、基金に依存しない均衡財政の維持を目的として、NPM（ニューパブリックマネジメント）の理念を予算編成に生かし、枠配分方式を導入しました。これにより、区民に最も近い立場にある各部が自己決定・自己責任のもと、財源確保と事業見直しを図り、区民ニーズを早期に実現することを目的としています。このシステムでは特に職員定数の徹底した削減を促すため、定数の削減と引き換えに枠の配分を上乗せする方式を取り入れたほか、各部の予算が配分された枠に収まりきらなかった場合または余裕が残った場合に財政調整基金からの財源の貸し借り制度を設けたことに特徴があります。これにより人件費の点では各部の経営能力をより発揮しやすくするとともに、貸し借り制度の点では財政調整基金から年度にわたる財源の貸し借りを認めることにより、複数年度にわたる予算編成の考え方を取り入れることが可能になります。

(2) 仕組み

ア 各部局に配分する枠の算定方法

各部枠配分の方法としては、これまでの各部一律のシーリング方式に比べ、部の枠の算出方法が明確であることが求められます。そのため、成果主義の一環として前年度の当初予算額を基準に配分額を決めるのではなく、事務事業を執行した結果である決算額を枠算定の根拠とすることにします。なお、年度によって事業経費にばらつきが生じるため、介護保険制度導入後の平成12年度からの3ヶ年の決算数値を算定基礎とすることとします。

算定の仕方としては、まず各部の平成12年度・13年度・14年度歳入決算額のうち、

1億円以上の投資的経費に要する特定財源及び財政課所管の特定財源を除いた各部毎の純粋一般財源を算出します。その後3カ年の平均額を算出し、各部毎に全体の一般財源に占める構成比を出します。

～枠配分の流れ～

平成12年度決算

A部	一財割合(30.2%)	特財
B部	一財割合(34.9%)	特財
C部	一財割合(34.9%)	特財

計 (100.0%)

平成13年度決算

A部	一財割合(31.2%)	特財
B部	一財割合(31.2%)	特財
C部	一財割合(37.6%)	特財

計 (100.0%)

平成14年度決算

A部	一財割合(30.3%)	特財
B部	一財割合(30.3%)	特財
C部	一財割合(39.4%)	特財

計 (100.0%)

注 一財：一般財源、特財：特定財源

平成16年度枠配分一般財源各部構成比

A部 $(30.2+31.2+30.3) \div 3 = \underline{30.6\%}$

B部 $(34.9+31.2+30.3) \div 3 = \underline{32.1\%}$

C部 $(34.9+37.6+39.4) \div 3 = \underline{37.3\%}$

平成16年度予算編成で充当可能な一般財源額を見積もり、政策枠(5億円)、1億円以上の投資的経費に要する財源、職員給与費等の各部枠外経費を差し引きます。その額を各部の構成比で按分し、各部の枠配分額とします。

出典：文京区財政課資料

(例)

歳入見積もりが1,000億円だった場合、

1,000億円－5億円（政策枠）－200億円（1億円以上の投資的経費）－200億円（職員給与費等）＝595億円

結果、A部：182億円 B部：191億円 C部：222億円

(30.6%)

(32.1%)

(37.3%)

各部において予算要求できる額は、これに所管の特定財源を加えた額となります。

イ 政策枠

この制度では、自治体間競争に勝ち抜くための内なる競争として、区長へのプレゼンテーションによる政策枠予算（5億円）を設置しました。

これまでも、予算編成にあたっては、「地域特性を生かした個性ある施策に対しては、積極的に導入し、新たな区民ニーズに的確に応えていくこと」としていましたが、各部においてはシーリング達成のために新たな施策を行う為の財源を捻出することが難しくなっています。そこで、あらかじめ財源をプールし、NPMの理念を活用した施策については、事業実施に伴う財源の全部または一部を補てんします。

ウ 部に対するインセンティブ

文京区では、部に対するインセンティブとして人員削減による効果を予算枠に反映させることとしています。文京区では人件費について徹底した抑制を図ることとしてきました。そこで定数の削減を行った各部の努力に対しては一定の評価を行うべきであり、常勤職員一人当たり700万円、非常勤職員一人当たり170万円を各部枠に加算することができることとしています。反対に新規事業の実施等に伴い新たに人員増となる場合には、各部枠から常勤職員一人当たり700万円、非常勤職員一人当たり170万円を減額することとしました。

さらに、「予算は使い切る」との発想を打破するため、執行努力に対するインセンティブとして決算における不用額（執行残）について、各部の決算における実質収支額（黒字分）については、1/4を翌々年度は各部枠に加算できることとしています。

また不用額の1/4を翌々年度の各部枠に加算すると、最終補正予算での減額補正が減少し、実質収支額が上昇することが予想されます。実質収支額を抑える意味でも、最終補正予算で減額を行った額に対して、一般財源ベースで1/4を翌々年度の各部枠に加算することができることとしました。

エ 貸し借り制度

部によっては、行革による効果、事業見直しによる効果が現れるまでの間、枠内では財

源が不足を生じることとなった場合、財政調整基金からの貸し借りを行えることとしています。この制度は例外的な措置とすることから、限度額、必要な経費の返済手法、返済の年次計画等を具現化し、書面をもって区長プレゼンテーションすることとしています。

(3) スケジュール

- ・ 6月上旬 予算編成手法及び事務事業評価説明会
- ・ 7月上旬 各部配分枠算定
- ・ 7月中旬 各部配分枠仮内示
- ・ 7月下旬 重点施策（政策枠）区長プレゼン
- ・ 8月下旬 政策枠内示
- ・ 9月上旬 予算編成方針決定・各部配分枠内示・見積もり依頼
- ・ 10月下旬 予算見積書提出
- ・ 12月上旬 当初予算区長プレゼン
- ・ 12月中旬 当初予算区長査定
- ・ 1月中旬 当初予算内示

5 枠配分方式についての考察

ここでは、実際に枠配分方式に取り組んだ主に足立区、文京区の財政担当者から話を聞いた中で、この方式を導入する際の留意点についていくつか考察します。

(1) 各部局の人員体制の整備

いざ、この枠配分方式を行おうとしても、部局側では配分された財源を事業の優先度などから取捨選択し、何とか枠の範囲内に収めて予算を組み立てるということは容易ではありません。頭で考えたものを適正な事業予算に反映させるには経験が必要ですし、予算編成の手順や調整もなかなか初めてでは困難です。部局主体型予算を導入し、ひとまず順調に事務が流れている自治体が口を揃えるのは、「この方式を行うにあたって、各部局の主管課の庶務係長等に財政課出身者が多かったことが幸いした」ということでした。実際に人事異動を組んで財政課出身者を各部局に配置した等という自治体もあるようですし、群馬県では、財政課の人員19人の内11人を機動職員として各部へ兼務発令したとのことです（平成15年度には主に財政課経験者などを「財務主任」として各部主管課に配置し、予算の作成や執行等を担当させています）。当面、予算の流れが落ち着くまでは、何らかの形で財政課職員のノウ・ハウを用いることが賢明です。

(2) 部局長への権限委譲

部局主体の枠配分方式を実現するためには、各部局長へどれだけ権限を委譲するかとい

う点も問題になってきます。足立区においては、予算編成の概要でも見たように、各部長に流用や執行委任の権限を委譲したことで、「仕事がスピーディーになった」と話しています。効果として「窓口で起こった事件をその日のうちに予算的に解決することが出来るようになった」そうです。

また、群馬県においては予算とともに組織・定数の権限を各部局に委譲し、機動的な職務執行体制を整えているそうですし、財務主任を各部に設置したことで財政課への合議をなくしました。これらに見られるように、予算の枠配分方式をより効果的に活用させるためにも、大胆な権限委譲が求められるようになっていきます。

(3) 財政運営の透明化、責任の明確化

足立区を訪問した際に、「この方式が上手く機能しているのは、財政課がお金を一切持っていないからです」との話がありました。これは、歳入の見積もりを行うにあたり、不測の事態に備えるといった名目で各部へ財源を配分する際に財政課で財源の一部を保留したりということを行っていないということです。足立区の財政課では、「保有している情報を全て各部に提供しているほか、作成した資料は庁内のみならず議会へも全て配布している」とのことです。財源は全て配分しているため、「各部から『お金が足りない』』などと言ってくることもないし、また、相談にも来なくなった。財政課としては財源の配分後は、あくまで各部長の運営能力として、ドラスティックに割り切っているし、部としても与えられた財源が全てということで他をあたりにしない自己の責任・決定の意識が醸成されている」とのことでした。このように財政運営の透明性を高めることによって責任を明確にすることが必要と考えられます。

(4) 複数年度予算の考え方の導入

単年度予算の弊害として、次年度の予算保証がないために年度内に予算を消化しないと損だとか、中長期的に事業を考えられないといったことが挙げられています。そこで、足立区や文京区では予算の節減を促進するため、補正予算による減額や決算での執行残の1/2や1/4の額を来年度予算配分額に上乗せしています。これを行うことによって、各部局ごとに節減効果が享受でき、一層の努力が期待できます。また、文京区では、枠内の財源では不足が生じた場合、財政調整基金から貸し借りできる制度を設けました。足立区では平成16年度から平成18年度までの3ヵ年、税収の減による一般財源の減少等を見込むなど、現実に即した予算規模の試算を行い、事業の削減目標を全庁に示しています。このように単年度だけで予算の縮減を考えるばかりではなく、複数年で予算を考えることが、より実効性のある見直しにつながると考えられます。

(5) 枠配分の決定

枠配分の算定については、先の足立区、文京区の例で見たように、努めて機械的な算定を行い、または決算額を使用して金額を決めています。しかしながら、これら算定した数字を各部局に受け入れてもらうこと、また政策の特徴と合わせ、メリハリを付けた配分することなどに、とにかく苦勞をしている自治体もあるようです。足立区では、区長自らが部長への枠配分方式を発案したことで、枠を超えて予算要求が出る等といったことはあり得ないと話していましたが、千葉県では知事をはじめとした「3役会議」で各部への配分を決定しているとのこと。枠配分の決定は、あくまでも「首長」のトップダウン方式で各部局の配分を定めるべきで、そのためにはトップの理解が不可欠です。同級（部長同士等）の会議で配分を調整しようとしても、なかなか上手くいっていないのが現状です。

(6) 人件費の枠配分

人件費を枠配分に組み入れた自治体では、このことによって様々な変化が生じています。足立区では、少しでも人件費の安い、若くて有能な職員を集めようと、ある部では「〇〇部へ来たれ！」などといった勧誘活動やヘッドハンティングなどの動きもあるとのこと。す。

また、足立区と文京区では組織・定数の削減と引き換えに予算枠の加算を打ち出したところ、予想以上に削減が進み、今後の人件費の抑制に大いに資するものになるとのことです。人件費については従来から義務的経費として財政の硬直化の原因となっています。これを枠配分することによって、さらなる何らかの新しいアイデアや変化が現れることが期待されます。

(7) 枠配分方式の問題点

今まで述べてきた枠配分方式の予算編成にも問題点があります。いくつか例を挙げますと、まずは各部局長の能力差によって、部局間で不均衡が生じる可能性があること、部局長の権限を強める反面、首長の統制力が弱くなること、事業全てに通じた職員がいなくなること等です。

6 NPMの予算・財政のマネジメントの改革

ここでは、「部局主体型の予算編成手法」の考え方の元になっている海外のNPMの予算・財政のマネジメント改革について、イギリス、ニュージーランド、オーストラリア、カナダ、スウェーデン、オランダの6カ国で進められているNPMを調査した財務省財務総合政策研究所「民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメントの改革」の引用により紹介します。

当該報告書によるとNPMは3段階に分けて整理することができるそうです。

第一段階 政府の役割の見直し（民営化、民間委託、競争入札、PFI等）

第二段階 組織運営の改革（政策評価等の業績マネジメントの導入）

第三段階 予算・財政のマネジメントの改革

以下、この第三段階の予算・財政のマネジメントの改革については次の3点の取組みを挙げています。

（1）説明責任・透明性の向上

ニュージーランドにおける「財政責任法」、イギリスの「財政安定化規律」、オーストラリアの「予算公正憲章法」など、法的な手段により財政運営についての説明責任や意志決定過程の透明性を高める仕組みを構築している国があります。

これらは過去の財政政策が短期的な観点から行われ、財政赤字を拡大させる結果になったこと等を反省し、法律等で政府が守るべき財政運営の原則を明示しています。この原則に基づき政府は具体的な財政運営の目標・方針（例えば債務をGDPの〇〇%以下にするなど）を示すこと、この目標・方針に沿って財政運営が適切に行われているかをチェックすること（財政運営の評価）等を内容としています。

（2）複数年度予算

いずれの国も中期的なマクロ経済運営の観点から安定的な財政運営を行うため、複数年度予算（3年程度）を導入しています。これは業績マネジメントにおける成果は単年度で現れることはないので、3年程度の中期的な目標を設定することが合理的であり、これに合わせた予算として必要な予算を3年程度保障する仕組みとなっています。さらに年度末における予算消化といった単年度予算の弊害を考慮し、未使用予算の翌年度への繰越し、あるいは翌年度からの前借り（この場合省庁は利子を支払う）など、予算執行の弾力性が一定の範囲で認められています。

（3）トップダウンの意志決定

複数年度予算システムにおいては、歳出総額をコントロールするため、歳出総額及び主要経費別・省庁別歳出に係る上限額と「pay as you go 原則（財源の手当なしに支出増は認めない）」が重要です。各国とも歳出上限額を維持するとともに、優先順位に基づく戦略的な資源配分を行うため、首相と財務大臣を中心とする内閣のトップダウンで意志決定を行う仕組みを強化しています。

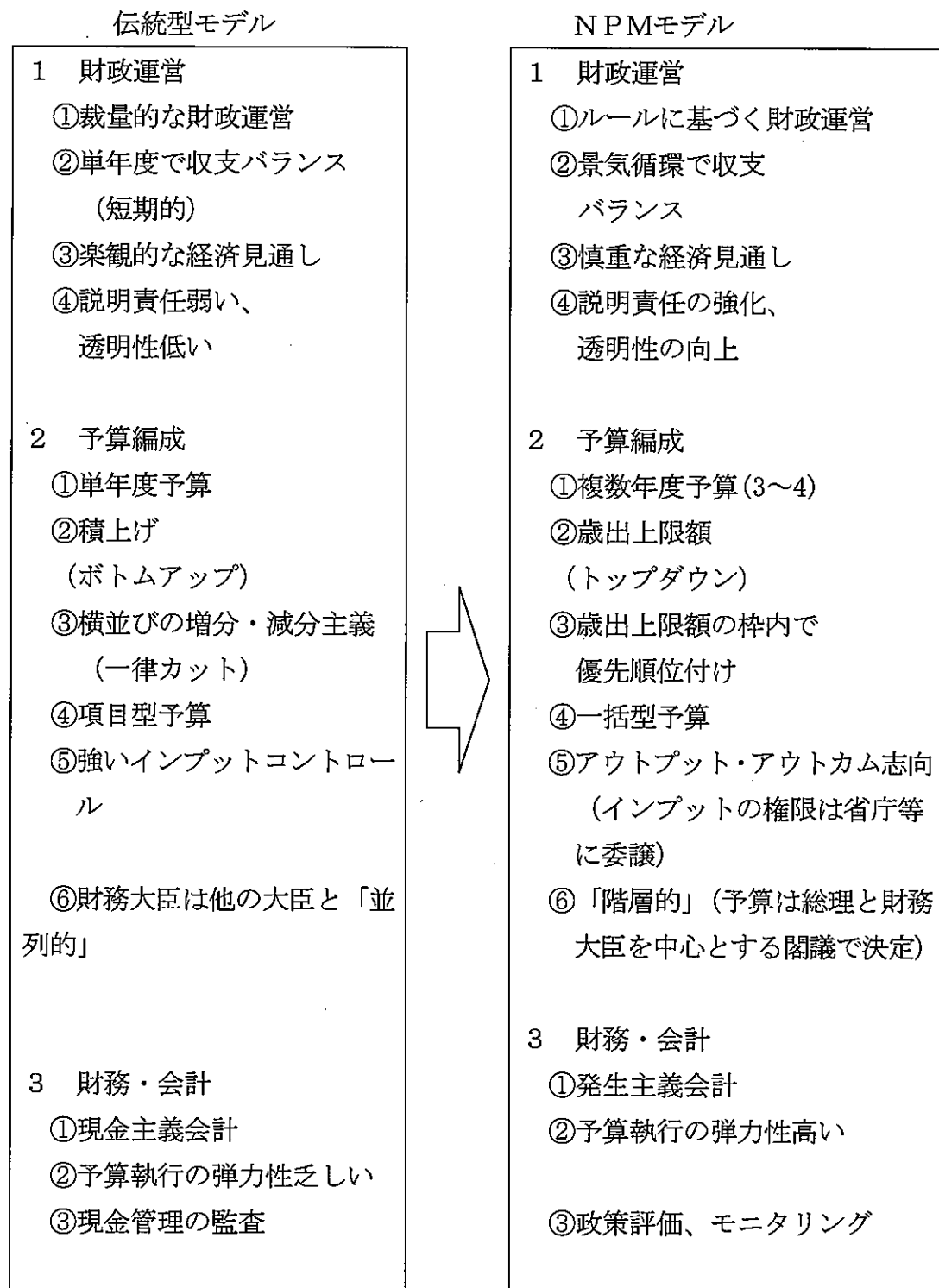
スウェーデンなどでは、基本的には人件費、物件費、事業費などの細目を査定し、積み上げて（ボトムアップ）歳出総額を決めるといった伝統的な手法はとっておらず、歳出総

額、主要経費別上限額などについては、歳入等を踏まえ内閣のトップダウンで上限額を決め、その枠内で優先順位に基づく予算の配分を行っています。支出省庁の予算要求圧力を抑えて歳出総額をコントロールし、財政規律を維持するためには、政治のリーダーシップが重要であると考えているためです。

以上の取組みにより、比較的短期間（3～5年程度）に歳出削減・増税による財政赤字削減と予算・財政のマネジメント改革が並行して進みました。この成功理由として、政治家が強い危機意識を持って改革をリードしたことが挙げられています。

これを見ますと、一見手法は同じようでも地方自治体にとってまだまだ見習う点が多そうです。国と地方自治体ということで違いはあるでしょうが、条例等で具体的な財政健全化の方針や指針、財政運営の目標数値を示してはどうでしょうか？もちろんそのためには地方交付税や国庫支出金など、国に縛られることのない財政制度への見直しが必要です。また、スウェーデンでは政府がエージェンシー（外郭団体）の長官に予算配分のほか、人事権や職員の賃金決定権までも認めています。その代わりに事業の成績不振を理由に政府が長官を罷免できるという仕組みですが、このように成果をあげやすいよう裁量権を広げる一方、結果には厳正に対処するといった手法こそが行政内部の効率化をもたらすものと考えられます。

* NPM（ニューパブリックマネジメント）のモデル



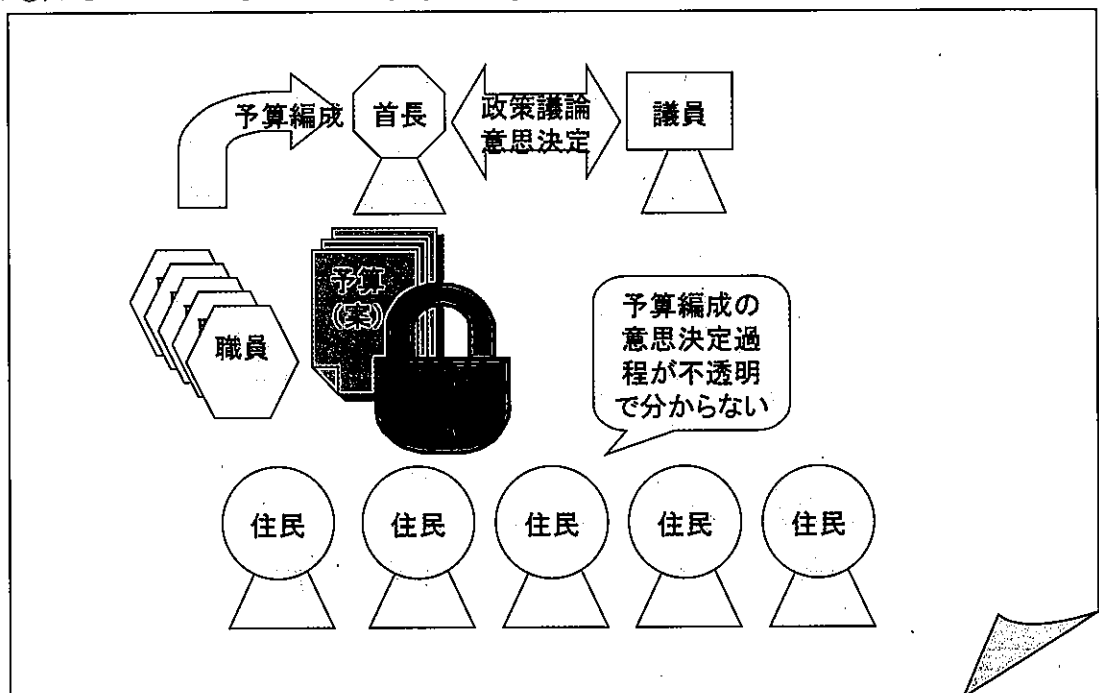
出典：財務省財務総合政策研究所「民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメントの改革」

第5節 予算編成における情報公開について

最後に、第3の課題として挙げられた予算編成情報の透明性に関する課題について検討していきます。

1 なぜ情報公開が必要なのか

本来、予算編成において、「お金を何に使うのか」を決める最終決定を下すのは誰でしょうか。それは、当然、自治体の主人公である住民です。しかしながら、実際の予算編成作業は、(自治体の主人公である)住民だけでなく、(実際の予算編成作業に携わっている)自治体の職員、また(自治体の予算案を承認する決定をおこなう)議会の議員にとってすら全体像がよく見えない一種のブラックボックスになってしまっていることが、現在の予算編成における大きな問題です。予算編成とは自治体がどんな事業を行うのか、つまり、限られたお金を何にいくら使うのかを決める、自治体の最も重要な意思決定です。それにもかかわらず、多くの自治体はその「意思決定の結果」だけの公開にとどまっており(その結果の公表も難解な資料の羅列であり住民等にとって決して分かりやすいとは言えないものです)、「意思決定に至るまでの過程」については公開していません。つまり、「意思決定に至るまでの過程」(どのような内容の事業について、どういう視点・考え方から、いくらの予算化を決定したのか)は、自治体組織内部でも一部の限られた人のみが把握する「聖域」として情報が厳しく統制されており、住民・自治体職員など多くの人にとっては知りたくても知ることのできないのが現状です。



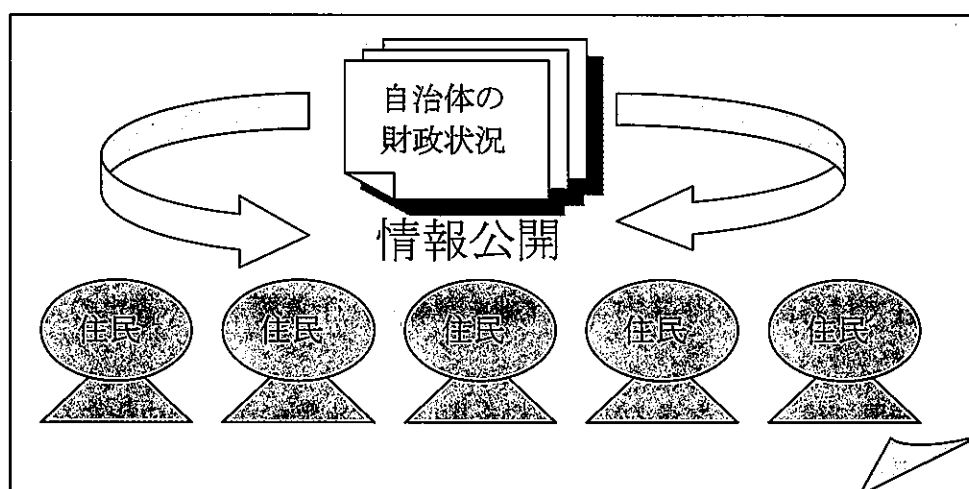
さらに、行政の不適正な支出など様々な不祥事がマスコミで報道されることによって、行政に対する住民の不信感が募り、その結果、多くの住民が行政に対して無関心になってしまっています。そして、自治体が大きな借金を抱える財政危機という事態を招いた原因は、不必要な大規模公共工事、非効率な補助金行政、予算消化主義という悪弊、職員の前

例踏襲、慣例どおりの事なかれ主義的な事務処理など、「自治体組織のシステムのな問題」「自治体職員の意識に関する問題」によるものだと考え、その責任は自治体職員や自治体経営の最高責任者である首長にあり、住民は「自分たちには関わりのないこと」と考えるような認識をもっています。

自治体職員を含めた多くの住民が、財政悪化は自分の責任ではないと考え、そして自分には無関係であるとして関心を持たない状況にある今こそ、地方自治の原点に立ち返り、住民自治・団体自治の本旨であるすべての住民が所属団体（自治体）の自律的な意思決定に主体的に参加することの意義とその重要性に目を向けなくてはなりません。

そのためには、議論も意思決定もすべてオープンな場において、住民・職員・議員などあらゆる自治体構成員にすべて公開された状態で議論を尽くすべきであり、それによって「財政の基礎的収支（プライマリーバランス）を均衡させる予算編成」を実現させることが、健全な財政運営に向けての最初の一步になるはずです。

「現在の限られた収入の中で、事業の取捨選択を行い、優先順位の高いものだけを選んで予算化する。」ことや「いくつかの必要不可欠な事業を推進するために必要な予算に対して、収入の不足部分をどのような形で負担していくか決める」ことなど、他にも多くの決定すべき重要な事項がありますが、自治体財政の収支を均衡させるためには、情報公開により、多くの住民が徹底的に議論できる場をつくるべきです。



現在の予算編成においては、その意思決定過程が公開されていないため、一部の関係者などからの強い要望による適切でない（住民の総意ではないという意味）予算が割かれている可能性は否定できません。適切な予算編成であるか否かは、一部の住民・団体の利益に偏ったものではなく、総体的に住民の意思を反映している＝民主主義的な最大公約数の意見が反映されている予算であるか否かをもって判断されるべきです。

予算編成過程をすべてガラス張りにすることにより、オープンな議論ができる環境を整えて、住民がその意思決定に主体的に参加できるようにすべきです。

2 予算編成過程の情報公開 ～鳥取県の事例～

鳥取県では、平成15年度から予算編成過程をホームページ上で情報公開するという先進的な取り組みを行っています。

(1) 目的

鳥取県では、知事が議会に提出する予算案が完成する前の段階、つまり各事業部局からの要求に対して財政課長、総務部長、知事がそれぞれ行った査定の内容を公開するという先進的な試みを、平成15年6月補正予算から始めました。

通常の予算編成の流れでは、首長により編成された予算案が議会に提案され、議場での議論を経て成立します。予算編成作業は自治体組織の内部的な作業として公開されず、予算案として議会に提案された時点で初めて公開されます。そして議場での議論を通じて首長は自ら編成した予算案の説明責任を果たすものであると考えられています。

なぜ鳥取県は、あえて自治体内部の予算編成作業の内容を公開したのでしょうか。鳥取県では「行政にとって予算とは最も重要な意思決定であるにもかかわらず住民の予算に対する関心が低い」ことに着眼しました。重要な意思決定である予算編成にもっと関心をもってもらいたいのになぜ関心が低いのか。その原因は、予算編成作業の密室性・閉鎖性にあるのではないかと考えたのです。つまり、予算を作っている最中の議論をオープンにすることにより住民の関心を高めることができ、それと同時に自治体組織としても公開を通じてより厳格な説明責任が求められることにより、予算編成に対するチェック機能も高まるのではないかと考えました。

(2) 手法

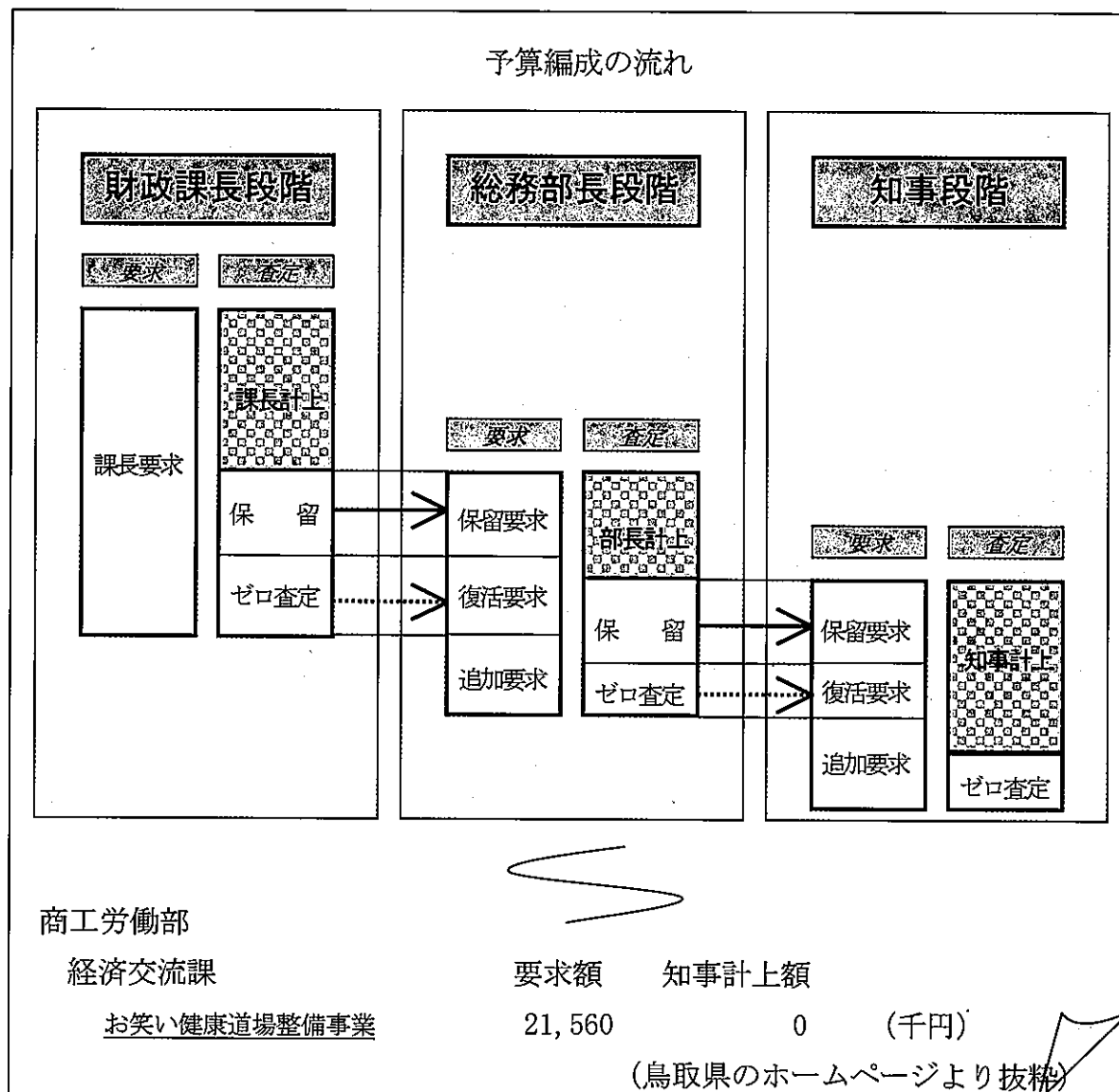
鳥取県の事例においては、最初から完璧なものを長い時間かけてつくりあげるという手法ではなく、とりあえずやってみてその反省点を順次改善していくという発想でスタートしました。公開している内容についても、当初は予算査定した事業名と金額だけでしたが、現在では各部局の事業内容の詳細を記載した予算要求書や査定の考え方まで公開しています。

そもそも同県では、膨大な量の紙の資料を用いる従来型の予算編成作業をやめて、「予算要求データベースシステム」を作ることにより、事業部局の要求、財政課の査定、知事報告などすべての一連の作業をデータベース上で行うという「予算編成作業のIT化」を実現していました。そして、その予算要求データベースシステムを、そのままホームページ上で公開することにより、公開に伴う新たな事務処理を省力化したのです。

同県のホームページから財政課のページにアクセスし、「予算編成過程の公開について」をクリックすれば、公開内容が一目瞭然で分かります。「予算の要求・査定の概要」をクリックすると、財政課長、総務部長、知事のそれぞれの段階での要求・査定の状況が現れ、さらに事業ごとの要求・査定状況も見ることができます。

また、各部局別の査定状況や予算編成日程なども掲載するとともに、予算がどのように

作られるのかを住民に分かりやすく説明するために、予算要求から予算案の成立までの流れと専門用語についても解説しています。



(3) 効果

公開することによる効果はすぐに現れました。平成15年度に県立高等学校の教室に冷房を設置しようとする予算について、その公開状況を見た地元新聞紙が大々的に取り上げたことがきっかけとなり、多くの住民からの意見が多数寄せられて活発な議論となったのです。厳しい財政状況の中では、全国に先駆けての冷房など無駄遣いだ、小中学校についてはどうするのか、若いうちは我慢するのも大事だという反対の声もあれば、今の時代では学校に冷房は当然あるべきだ、夏休みの補習のためにもぜひ必要だ、子供の体格も昔と比べてよくなり教室が密集して夏の暑さはひどい等などの賛成の声もありました。こうした反応を受けて、県議会でも高校を視察して学校現場の状況や声を直接聞くなどの動きがありました。

予算編成過程を公開することにより、広く県民が予算の内容について高い関心をもち、

それが議論を巻き起こし、自治体はその反応を見ながら、つねに住民への説明責任を果たすことを意識した予算案を作り、県議会の議員はより住民の声を聞きそれを反映させるように予算審議に臨むようになったのです。

3 考察

予算編成情報の透明性に関する課題への対策として、鳥取県における事例を紹介しましたが、この「予算編成過程の情報公開」という手法にはどのようなメリットとデメリットがあるのでしょうか。

まずデメリットについてですが、予算編成権は知事の専属的なものであり、最終的な責任は知事にあるにもかかわらず、知事がまだ見ていない段階で組織内部の査定状況を公開することは適当でないという見方があります。予算編成作業の段階では、流動的な要素が多く含まれるため、知事の予算案として決まるまでには二転、三転する可能性も考えられるからです。また、財政課長、総務部長、知事のどの段階の査定で予算が削減されたのかが明確に分かってしまうので、その査定によって影響を与える関係団体等から追及されることをおそれて、予算の削減に消極的になる可能性も否定できません。

一方、予算編成過程における情報公開のメリットは、判断の材料として住民等の反応を見ることができることと、結果として住民に対し何故この事業をやるのかについての説明責任となることです。

財政状況が厳しい折、予算に関する情報をすべてオープンにして「何にみんなのお金を使うのか」について、多くの住民が徹底的に議論できる環境を整備することにより、予算を編成する知事、それを承認する議員、知事の予算案を作成する職員など、予算編成に関わる全ての者は、否応なしに予算に対する明確な説明責任を課されることになるのです。自治体側は、予算を削減する査定を行う場合、その予算要望団体からの追求に対して説明責任を負いますが、その一方では、事業の必要性や優先順位が低いと思われるものについては、たとえ要望の域を超えた不当な圧力（口利き）があった場合でも、情報公開されていることにより、不当な圧力に屈しない適正な査定を行うことが可能であると考えられます。

このように、できる限り予算編成過程の透明性を高めていくことにより、多くの住民に予算情報が周知され、「自治体がどの事業を選択してどの事業を廃止するのか」などの決定を行うにあたって、様々な視点から徹底的な議論を行い、それを経て明確に説明責任を果たすことが、財政の健全化をめざす自治体組織に求められているのではないのでしょうか。

さらには、予算編成過程の情報公開だけにとどまらず、自治体の予算サイクルすべての情報の透明性を高めていくことが重要です。つまり、予算・決算・財政状況すべてに関して、住民の理解を得るために各自治体が広報活動をいかに工夫するかということ

す。

地方自治法においては下記のとおり、財政状況について住民に公表すべきことを定めています。

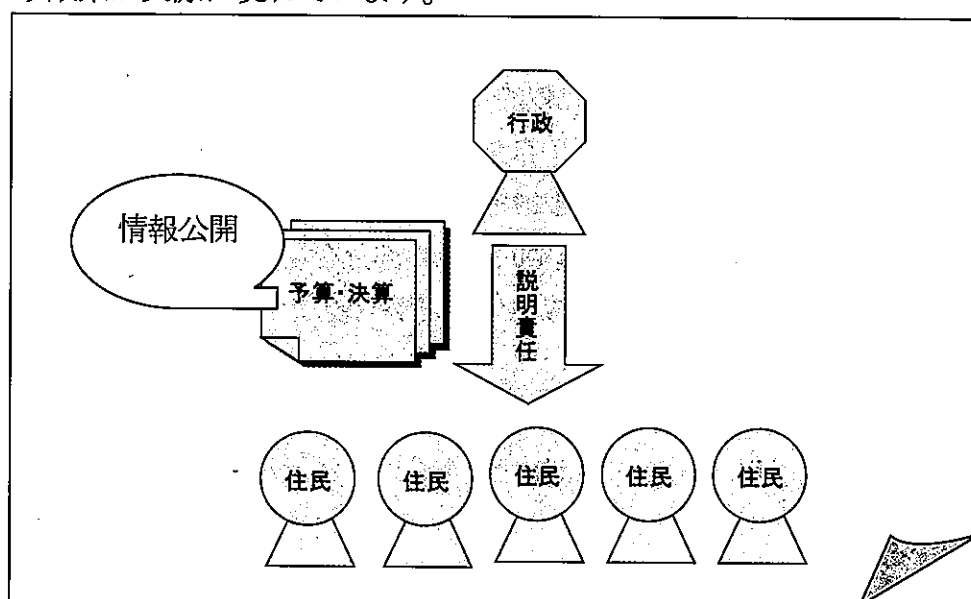
(財政状況の公表等)

第二百四十三条の三 普通地方公共団体の長は、条例の定めるところにより、毎年二回以上歳入歳出予算の執行状況並びに財産、地方債及び一時借入金の現在高その他財政に関する事項を住民に公表しなければならない。

地方自治法の規定をうけて各都道府県では条例により公表内容・公表方法について定めていますが、各自治体の公報に難解な資料を掲載することにより「情報公開」しているケースが多く見られます。しかし住民に理解しにくいものであれば、それは「形ばかりの情報公開」と言わざるを得ません。

先進的な事例として、群馬県では、知事をはじめ出納長や各部局長などが県内に出張して、直接住民に対して予算や決算の説明を行っており（「知事の予算教室」、「予算の県民懇談会」「決算の説明会」など）、財政運営全体の透明性を高め、自治体財政に対する住民の理解を求めるといった新しいアプローチを試みています。注目すべき点は、群馬県は単に情報を公開しているだけではなく、積極的に住民の中へ入って広報活動を行うことで、多くの住民が自治体の財政運営について自分たちの問題として主体的にかかわることのできる状態を目指しているということです。

そして最後に、特に強調したい点は、自治体組織の外側（住民）に積極的に情報公開することは、組織の内側（首長、議員、職員）に「説明責任を明確に認識させる」といった意識改革を促す効果があることです。また、今まで職員が知ることができなかった予算編成の過程が透明になることで、自治体内部において「職員の意識が高まり、担当事業に対する説明責任を常に意識することで、予算編成に対する態度が前向きになった」という成果が実際に現れています。



第6節 まとめ

第2章では、財政課の機能強化による予算編成方式と部局主体の予算編成方式及び情報公開のあり方について述べてきました。

特に、財政課機能強化の予算編成としては、鳥取県、長野県を題材に公共事業の見直し手法について、部局主体の予算編成としては足立区、文京区の予算編成手法を題材としました。

予算編成の手法としては、各自治体が様々な取組みを試行錯誤しているところだと思いますが、私達がこの2つの手法に注目したのは、「どのセクションが責任を持ってこの厳しい財政状況を乗り切るか」ということです。

近年の予算編成では、自治体により様々でしょうが、財政課は「部局側の事業の見直し努力が足りない」、部局は「現在の財政状況の悪化は財政課の財政運営の失敗だ」などといったやりとりで終始し、現実の収支改善に対する責任はあいまいなまま、遅々として改革が進んでいませんでした。

地方債の残高が膨れ上がり、自治体の蓄えである基金の残高が底をつくなど、従来の予算編成方式の改善が避けて通れない今、まずどのセクションが主体的に責任を持って事業の見直しを図っていくのかを明確にすることが財政の健全化に向けて欠かせないステップだと考えました。

なお、どちらの予算編成手法が今日の状況に有効かということは一概には言えませんが、単年度における財源不足額が多く、一時に多額の事業の削減が必要な場合は、あくまで財政課が主体となり見直す事業について首長の選択や決断を求めるといったやり方になるでしょうし、中期的に一定幅の歳出の削減を目指す場合は、部局主体の予算編成とし、部局長のマネジメントによる成果を重視した予算編成が適しています。

実際に、部局主体の枠配分方式では、事業の見直しとともに、行政ニーズに合わせ予算をシフトまたは改廃、新設といったことにメリットがあります。これが、財源が前年度比30%減とか、大幅に削減が必要な場合は、単に事業を削減することだけで精一杯になります。枠配分方式を行うには、中期的（3～5年）に見て歳出規模をどのくらい下げるかということが重要になりますので、比較的に安定して財源が確保できる（複数年度にわたり財源の見込みがたてられるような）自治体の方がより効果が高いと考えられます。

また、公共事業費など、見直し可能な特定分野が事業予算に占める割合が高い自治体においては、財政課の組織を強化し、集中的にその部分を見直すことで歳出を圧縮し、新たな行政ニーズに対応し得る財源を生み出すことが可能です。

最後に、予算については、自治体内部のみならず地域住民の参加も必要不可欠です。限られた財源を有効に活用するためには住民の声をいかに予算に反映できるかが課題となり

ます。住民が自治体の財政状況に興味を抱き、共に危機的な財政状況について考える機会として「形ばかりの」情報公開ではなく、住民が理解できる情報の提供の手法が求められてきています。

第3章 歳出削減策としてのアウトソーシングの検討

第1節 アウトソーシングの導入 ～民間との協働によるコストの削減～

現在、地方自治体の直面している深刻な財政危機に対応するためには、予算編成を効率化していくのみならず、民間企業同様に経営体として効率的なものに変わっていくことが必要です。

そこで現在の事務・事業の見直しを行い、民間に任せた方が効率的な事業などは、民間に外部委託しコストの削減を図るといったアウトソーシングの手法の導入が可能です。さらに複数の自治体が共同してアウトソーシングを行えば、各々の自治体はコストが削減され効率が高まります。

また、この財政危機の状況下において、地方自治体が単独で多様化する住民のニーズに迅速に応え、住民に安全、安心を提供していくことは非常に困難であり、進んで民間（企業、NPOなど）と連携（協働）していく必要に迫られています。すなわち事業を適切にアウトソーシングしていくことで、市民との協働の推進、新産業の育成・活性化などの効果が期待できるのです。

今や地方自治体は、財政状況悪化の折、アウトソーシングの手法を有効に活用することなどにより、企業、NPOなどの力を集約し、公の福祉の充実に向けて地域を総合的にコーディネートしていく役割が求められているのではないのでしょうか。

1 アウトソーシングとは

アウトソーシング（outsourcing）とは、「外注。自社の仕事を経費節減などの目的で外部の業者に発注すること。」（ことばの知恵袋 とっさの日本語便利集 朝日新聞社）です。つまり経営体が従来、所有・開発していた機能や業務を外部化することです。

情報システムといった専門的な部門のアウトソーシング（外部委託）は、かなり以前から実施されており、日本においては、古くは1960年代から始まっています。

本格的にアウトソーシングが注目され始めたのは1980年代のアメリカです。国際競争力が低下した1970年代以降、アメリカの企業は自社の存続を目的として組織を再編成し、コスト削減を目的としてリストラクチャリング（事業・部門の切り捨て）を行い、業務プロセスの再構築を目的としてアウトソーシングの手法を活用しました。現在はこの手法がアウトソーシングの概念として定着しています。

現在、日本の企業でも、IT化など急激な経営環境の変化に対応するため、経営資源を自分で調達する体制を見直して身軽でスリムな体制を築き、特許を持つなど企業の収益力の中心となるコア業務に注力していくことが求められており、コア業務以外の周辺業務、システムの運営や総務、人事、経理といった間接部門の他に、製造、営業、マーケティング

グの分野もアウトソーシングするというように幅広く展開されています。

(1) 地方自治体がアウトソーシングを導入することの意味

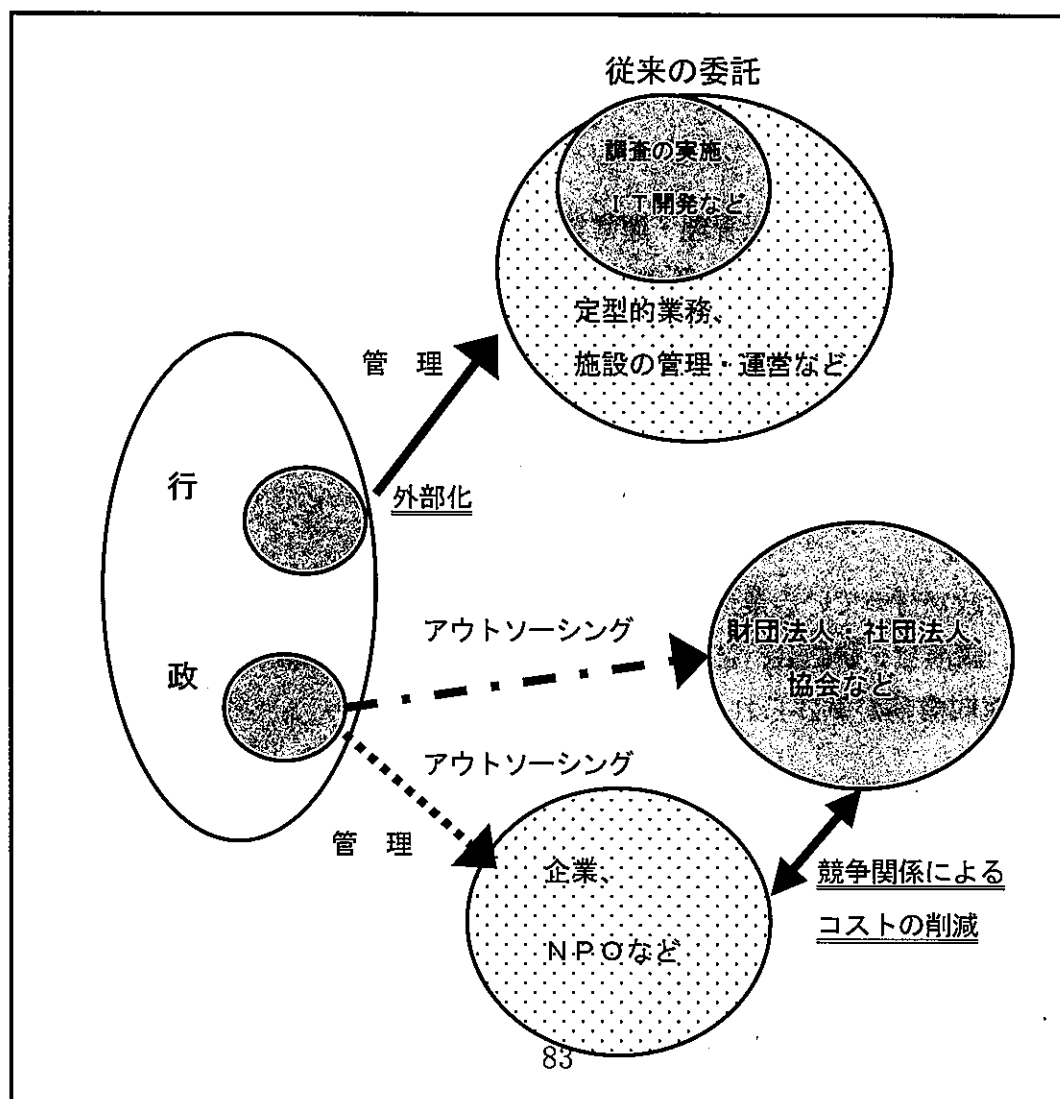
今まで、地方自治体は臨時的なイベント業務や調査業務及びIT分野の開発など専門性が強い分野を企業に委託したり、場合によっては法人などを設立し事業を委託してきました。

地方自治体がアウトソーシングを導入するということは、ひとつのセクションや機能や業務を内部で持たず外部から調達することによりコスト削減を行い、行政の経営資源（ヒト、モノ、カネ、情報）を重点分野に「選択と集中」することで、新しい課題にも迅速に対応できる効率的な経営体となることを意味します。

ただし地方自治体はこれに管理者として主体性を持って関与するので、「丸投げ」ではありません。

従って行政財産の管理の委託（公園など）の場合と同様、不適当な利用に対する処分（罰金など）については、地方自治体が権限（責任）を留保します。

行政がアウトソーシングを活用するイメージ



地方自治体が、今までその自治体等（自治体や関連法人など）が独占していた事業やサービスを民間にうまくアウトソーシングできれば、その結果住民の自治意識や企業の活力などが高まり、地域が活性化し、公の福祉が充実する効果もあります。

自治体の経営手法として、アウトソーシングを導入するためには、以下の視点から「戦略的」に行われる必要があります。

ア 効率性に優れ、コストの縮減が図れること。

イ 内部で専門性を育てるか、外部化するかについて中・長期的展望を有すること。

ウ 外部化により、県民や企業の活力が高まるなどの効果が見込めること。——などです。

(2) アウトソーシングの対象として検討する業務例についての先進自治体の事例

～三重県の「外部委託に係るガイドライン」

ア 現業業務

実施部門の業務のうち、現業業務の主な事例としては、守衛業務、公用車運転業務、用務員業務、給食業務、ほ場管理・試験田の収穫・草刈作業などが挙げられます。

イ 定型的業務

実施部門の業務のうち、定型的業務（マニュアル化等により誰が事務を行っても同じ結果が得られるものなど）の主な事例としては、各種統計・調査業務、各種受付業務、資料の貸出・情報提供業務、利子補給計算業務、文書収発業務、電算入力作業などが挙げられます。

ウ 施設管理・運營業務

実施部門の業務のうち、施設管理・運營業務の主な事例としては、中央卸売市場、図書館、美術館等の各県有施設の施設管理・運営などが挙げられます。

エ 試験研究・検査業務

実施部門の業務のうち、試験研究・検査業務の主な事例としては、農業技術センター、工業技術センター、環境科学センター、保健所などが行う検査や試験・分析が挙げられます。

オ その他業務

その他、行政が行っている業務の中で、外部委託化の検討対象と考えられる業務は、各種イベント、講演会・研修会、啓発事業等の企画等を除く実施部門や工事現場監督補充的業務、用地買収業務が挙げられます。

Q & A

Q 1 アウトソーシングは行政責任の放棄にあたるのではないか？

A 1 放棄にはあたりません。地方自治体は事務・事業をアウトソーシングしても、その委託者として責任を負っています。つまり行政はサービスの供給者ではなく、管理者としての責務は有しています。

乱暴な言い方をすれば、納税者である県民や企業にとっては、公共サービスが官によって供給されるか、民によって供給されるか、その両方の混成によって供給されるかはどちらでもよく、税金の払いがいのあるサービス水準が確保されることが重要なのです。

行政はそのサービス供給についてのルールづくりを行ったり、サービス水準のチェックなどを行うことで、民間と協働していくことになるのです。また行政は、場合によっては行政罰の適用なども行います。

Q 2 かえって手間がかかり、たいしたコスト削減にならないのでは？

A 2 確かに、コストだけに着目すると、全てのアウトソーシングが効果的とは言えない場合もあります。コストがたいして変わらない場合でも外部委託することによって、相対として効率性が拡大するか否か（サービスの質とコストの比較分析）を検証することによって導入を検討してください。つまり同じコストでもより多くの、より質の高いサービスを生み出すことができればよいと言えます。

また、NPOなどにアウトソーシングすることは、結果として住民自治が強化され、地域全体の安心や暮らし易さを生み出すなどの効果も期待できます。

さらに事業によっては、単年度では結果が出にくいものもあります

外部委託化による効果の比較基準

- ・コスト（事業費の他、人件費、設備費等を含める。）
- ・新産業の育成・活性化、市民との協働の推進
- ・住民、自然、生活環境などに及ぼす影響
- ・その他、自治体内外に及ぼす効果等

「自治体のアウトソーシング戦略」34ページから作成

(3) アウトソーシングにより生じた人員はどうするか

部署ごとのアウトソーシング、もしくは一定業務のアウトソーシングを行う場合、これまでのその業務に携わっていた職員の処遇は一般的に、以下の方法を取ります。

- ① 部局内の新規事業や他部局等へ人事異動する。
- ② アウトソーサーの管理
- ③ アウトソーサーへの転籍

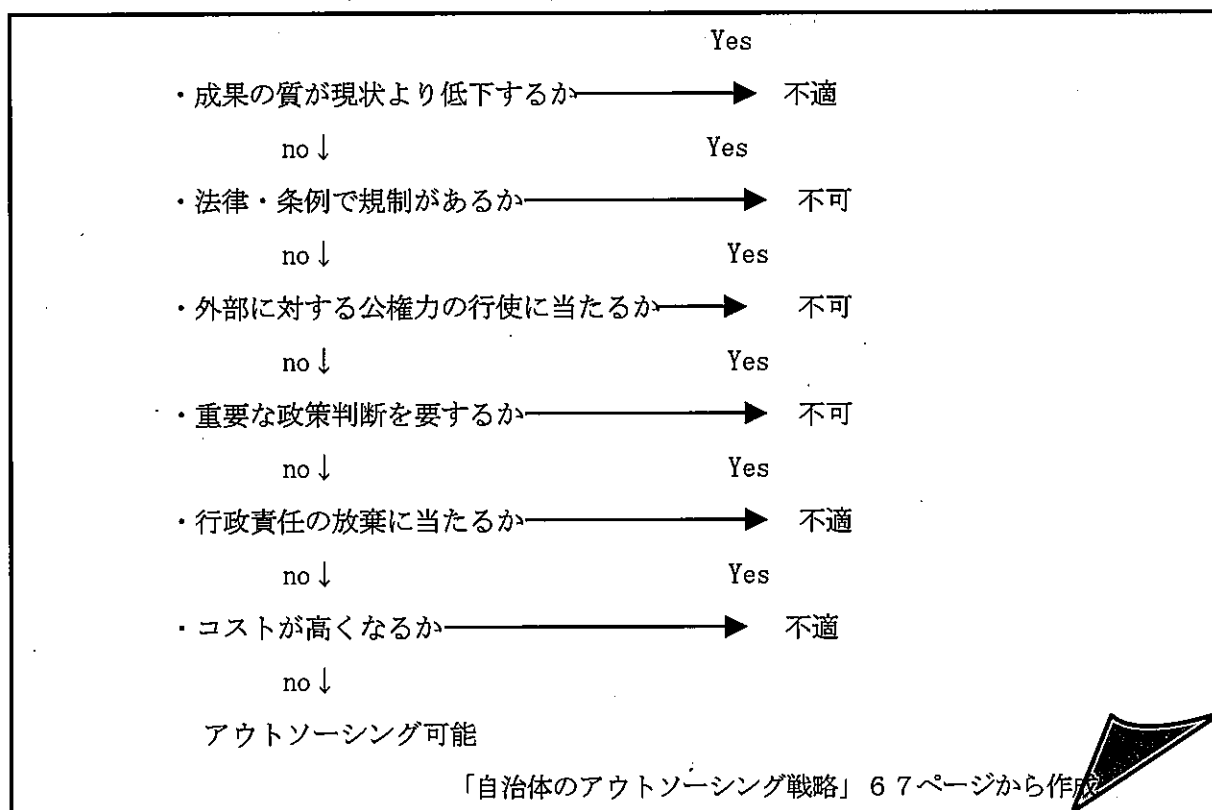
いずれの業務についても、その外部委託化にあたっては、現在、従事している職員の処遇について、時代のニーズに沿った分野等でその能力が発揮できるよう十分な配慮が必要です。

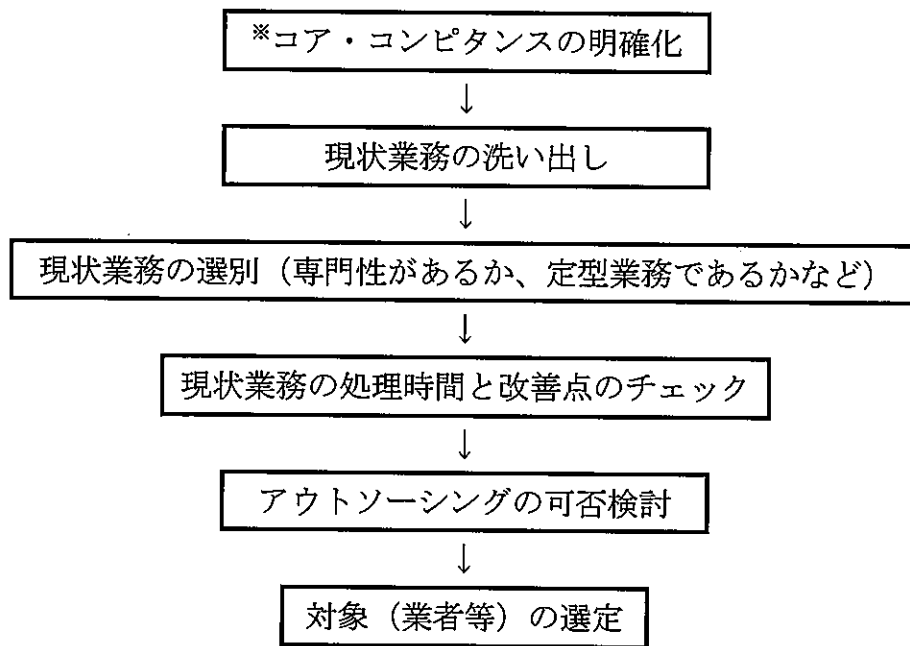
またアウトソーシングは、委託側（その自治体）と委託先（アウトソーサー）との緊張関係が重要であることから、委託側はしっかりした管理体制を確保した上で職員の異動などを行う必要があります。

2 アウトソーシングの導入にあたっての留意点

アウトソーシングを導入できるか、または導入するかどうかの判断の基準などを以下に示します。

アウトソーシング導入の可否の判断基準（概略）





※「コア・コンピタンス (core competence)」・・・他者には真似できないような利益を顧客に提供できるその組織ならではのスキルやノウハウ（「コア・コンピタンス経営」G.ハメル、C.プラハード著）

最終的にアウトソーシングするかどうかは、経費面やアウトソーサーの質、時期的な問題等、総合的な判断を要しますが、少なくともアウトソーシングを検討するだけでも、組織しての無駄な業務や業務推進上の問題点が明らかとなります。

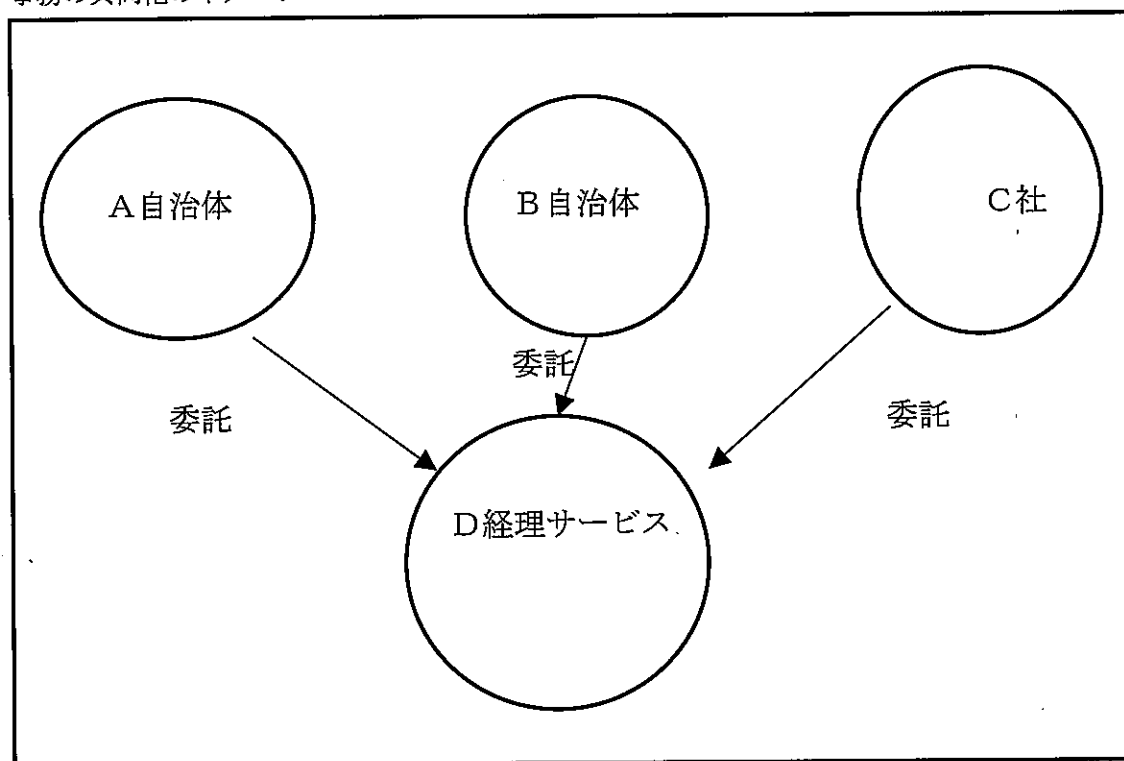
(1) 地方自治体にとってのメリット

ア 行政は①コア・コンピタンスへ特化できる②事務や業務を共同で委託しコストが削減できる。

イ アウトソーサー（委託先）は①時間を含めて業務コストが低い②専門性が高く、能力的にも信頼できるケースが多い。複数の行政や企業から類似の仕事を受注するので繁閑の標準化が図れる。④専門業者なので完成のスピードが速い。

——などのメリットがあります。

ただし、NPOなど市民団体へ委託する場合は、違った角度からのメリットを検討する必要があります。（第2節参照）



(2) 地方自治体（委託する側）のデメリット

ア 内部における専門性の欠如

専門性がある業務についてアウトソーシングすると、自治体内部において専門的知識を持った人材が空洞化する可能性があります。その結果、受託者に対してタイムリーな指示ができなくなる場合があります。

イ 機密漏洩

各地方自治体は、その住民の様々なプライバシーに関する情報を管理しています。アウトソーシングする場合も、これを引き継ぎ市民の信頼を確保する必要があります。

ウ 職員のモラル低下

アウトソーシング対象部門の職員が受託企業等を脅威とみなし妨害することもあります。

(3) デメリットへの対応策

これらを防ぐため、地方自治体はマネジメント能力を高めることでモラルの向上に努め、委託先に負けない程度の知識を修得することや、定期・不定期の報告（連絡）体制や検査体制を整備するなどの必要があります。

また、守秘義務の確保のため、信頼のおけるアウトソーサーを選定するとともに、契約時には機密漏洩の禁止及びその損害賠償についても厳しく規定しておくことが必要となります。

3 アウトソーシングの実施にあたっての留意点

どこまでをアウトソーシングするか、アウトソーサー側の業務範囲、責任範囲を明確に決めておくことが必要です。可能な範囲で目標とするサービスの水準を設定し業務をチェックできるようにします。

さらに利用者へアンケートを実施するなどして住民へのサービスの質が、実施前、実施後において監視・測定され、問題があれば対策がとれるシステムにしておきます。

基本的にアウトソーシングは企画コンペ等により選定することとし、過去にアウトソーサーとなった企業が次回契約時に有利にならないシステムになるよう配慮することも重要です。一つのアウトソーサーへの委託が長期・固定化すると、競争原理が働かないので、業務効率の低下を招き、受託者へのコントロールができなくなる可能性があります。

(1) 契約書作成時

- ① 相互に委託内容を理解するために、初めにアウトソーサーが作成した業務仕様書案を基に詳細を検討し合意を形成します。
- ② 行政は業務仕様書作成と同時に業務チェックシートを作成し、一定単位ごとに業務をチェックできるシステムであるかどうか確認します。
- ③ 契約書には、業務について知り得た情報の漏洩の禁止やルーティン業務終了後の報告体制、報告期日などを定めます。

(2) 契約条項又は仕様書に定める事項

- ① 達成すべきサービス水準
- ② 守秘義務の担保
- ③ サービス水準の維持や守秘義務が守られない場合の損害賠償等
- ④ トラブル発生時の対応方法と責任の所在の明確化
- ⑤ 契約外の業務が発生した場合の追加業務の取扱い
- ⑥ 事務処理マニュアルの提出義務（必要に応じて）
- ⑦ 事業進捗状況の報告義務

(3) アウトソーシング後の留意点

- ① 契約書に記載している報告体制、報告期日が遵守されているかどうか確認します。
- ② アウトソーサー側の業務チェックシートを定期、不定期に検査します。
- ③ 業務進行に対して、何らかの問題・課題が生じた場合、改善報告書、改善提案書を提出させます。
- ④ データ管理を委託した場合、必要な分析データの提出を求めます。

アウトソーシングの将来

アウトソーシングの先進国であるアメリカでは、以下の2つの方向性が出てきています。このままIT技術が進化すれば、映画に出てくるようにバーチャル（仮想的）な図書館なんてできるかも？

バーチャルアウトソーシング

人的支援を一切しない。全ての事務をコンピュータのソフトウェアによりシステム化するサービスで、人員の削減、業務効率向上を支援するものです。

ただし、様々な分野でバーチャル化が進んでいる一方、災害時のセキュリティを確保するために人的資源の必要性を唱え、何でもバーチャルにすることへの危険性を指摘する考え方もあります。

ニッチトップ戦略

人事部門の効率化と雇用リスクを軽減する PEO(Professional Employ Organization) という組織が創られ、複数のクライアントと共同で労働者を雇用します。

この組織の主な業務は人事管理・給与の支払い、保険の加入、福利厚生に関連する業務の遂行です。人事管理に伴うリスク（労働災害や第三者への損害賠償責任の発生など）を減らすためクライアントの労務管理などに対してコンサルティングを行います。

4 自治体等におけるアウトソーシング事例

行政のアウトソーシングは、財団法人などの設立やIT業務の開発など専門的な分野では既に行われています。

そこで、ここでは①省力化・コスト削減②事業の集約による機能の拡大とコスト削減③住民参画の実現の観点からアウトソーシングが活用された事例などを紹介します。

(1) 自治体間の事務・事業のアウトソーシング

共同開発方式による介護保険事務処理システムの開発（東京都多摩地域16市町）

ア 事務・事業の概要

介護保険制度を開始するにあたって、約1年6か月という短い期間で、多くの準備に取り組まなければならない、基盤となる事務処理を担う情報システムの開発が急務でした。

介護保険事務処理システムは、資格記録管理・保険料納付記録管理・受給者管理・給付実績管理に分類され、被保険者の管理、サービス提供管理、要介護者の認定や管理、保険料の賦課徴収等を管理できるシステムです。

イ アウトソーシングの形態

東京都の多摩地域と島しょ地域における13市3町の16団体で「介護保険システム共同開発推進部会」を設置し推進しました。16団体と開発事業者で開発組織を構成し、契約は各々の自治体が開発事業者と個別にシステム開発請負契約を締結しました（契約金額は開発総経費を均等分割）。運用は各自治体でクライアントサーバーを設置し運用しています。

ウ アウトソーシングの効果

- ① 備要介護認定事務の開始までに対応ができ、仕様追加・変更柔軟に対応できたこと。
- ② 介護保険事務処理システムの開発人員を削減でき、他の業務に振り向けられたこと。
- ③ 介護保険事務処理内容の不明確な面を、共同開発組織で検討することにより解決できたこと。
- ④ 代表団体による検証・テストや共同開発組織による仕様検討により、開発経費を削減できたこと。

(2) ITの活用による行政計画の住民へのアウトソーシング

都民と創る東京都産業振興ビジョン（東京都）

ア 事務・事業の概要

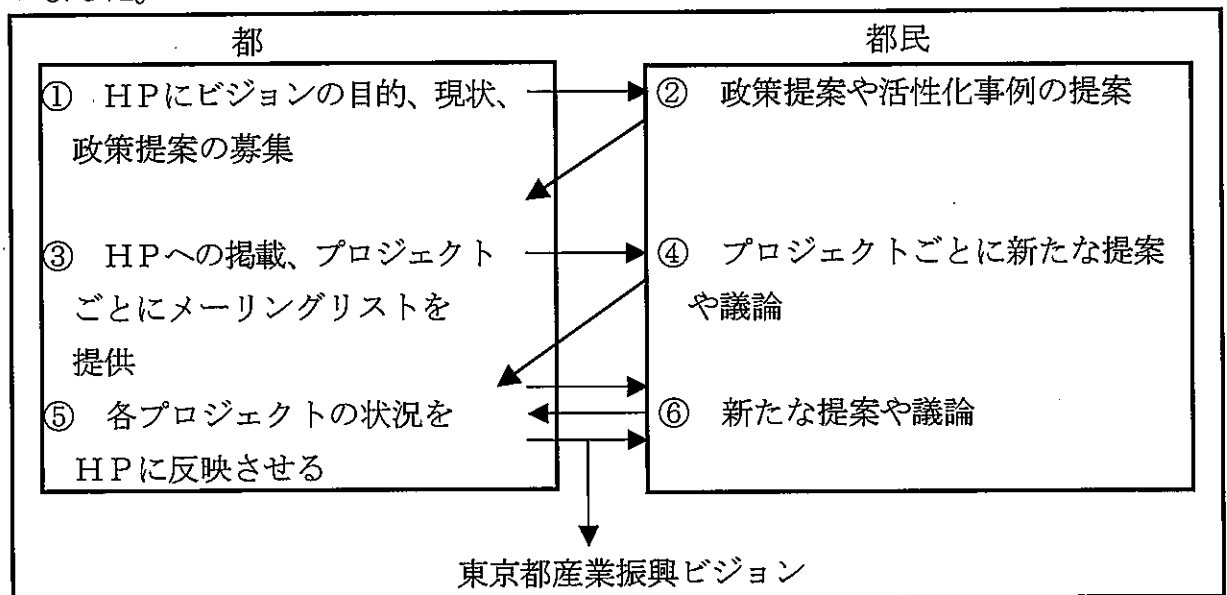
東京再生プロジェクトとして、都の産業と雇用情勢を打開し、東京に活力を取り戻すため、行政主導ではなく中小企業家、商店主、NPOなど広範な都民に呼びかけ、共同作業でビジョンを策定しました。

イ. アウトソーシングの形態

従来行われていた懇談会や審議会は作らずに、インターネット（ホームページ(HP)と e メール、メーリングリスト）を駆使した情報フィードバックシステムを用いて都民の知恵を集めました。

メーリングリストとは、e メール会議室であり、代表アドレスにメールを出すと、登録されている全員に同じメールが届きます。

自治体（東京都）は、インターネット上で「場」を提供し、コーディネータの役割を担いました。



ウ アウトソーシングの効果

都民からの政策提案 210 件、関連メーリングリスト（メール会議室）70、流れたメール 2 万通。政策形成過程の情報公開や政策形成への都民参加が実現し、現在もネットワークが発展しています。

(3) 公共施設の管理のアウトソーシング

全国自治体

ア 事務・事業の概要

公の施設の管理は、従来、主に次のような要件を満たした管理受託者が行っていました。

- ① 地方自治体が 1/2 以上の出資をしている法人
- ② 地方自治体などの公共団体
- ③ 農協・生協・土地改良区などの公共的団体

平成 15 年の地方自治法の一部改正では、この「管理委託制度」を廃止し、自治体が指定する法人に管理を代行させる「指定管理者制度」に転換されました。

指定管理者の範囲については特段の制約を設けず、議会の議決を経て指定されます。

イ アウトソーシングの形態

- ① 文化センターなどの管理を株式会社等の民間事業者が行うことが可能となります。
- ② P F I 事業で建設した施設について、利用料の設定も含めた管理代行が可能となります。

ウ アウトソーシングの効果

一定水準のサービス提供を確保しつつ、管理コストの削減が図れます。

5 むすび

現在、民間企業は生き残りをかけて、I T分野を筆頭に戦略的なアウトソーシングを導入しています。しかしヒト、モノなど余分な経営資本を持たないようにするというだけでは、企業の行うアウトソーシングと人員削減は表裏一体の関係にあります。

従来、各々の企業は経営資源を「所有する」ことに重点を置いてきましたが、昨今は戦略的に「借りる」「共有（同）化する」といった方向にシフトしてきています。

地方自治体も、人、資金、備品・物品、土地、建物などの経営資源について、ライフサイクル・コストや市場の状況を考慮して、「所有」するのか「借りる」のか、広域的に「共有（同）化する」という視点を含めて、検討する時代に来ていると言えます。

行政は、民間企業とは違い法律などで様々な制約があります。また大胆なリストラを実施し人員を削減することはできませんが、少なくとも財政危機に直面した昨今、P F I をなども含めてアウトソーシングなどの改善手法を導入し、人事管理や財産管理についても効率性を尊重し行政体質を柔軟なものに変えていく必要があると言えます。

6 アウトソーシング等についての提案

(1) 提案1 ～県及び市町村の有する公有財産管理のアウトソーシング

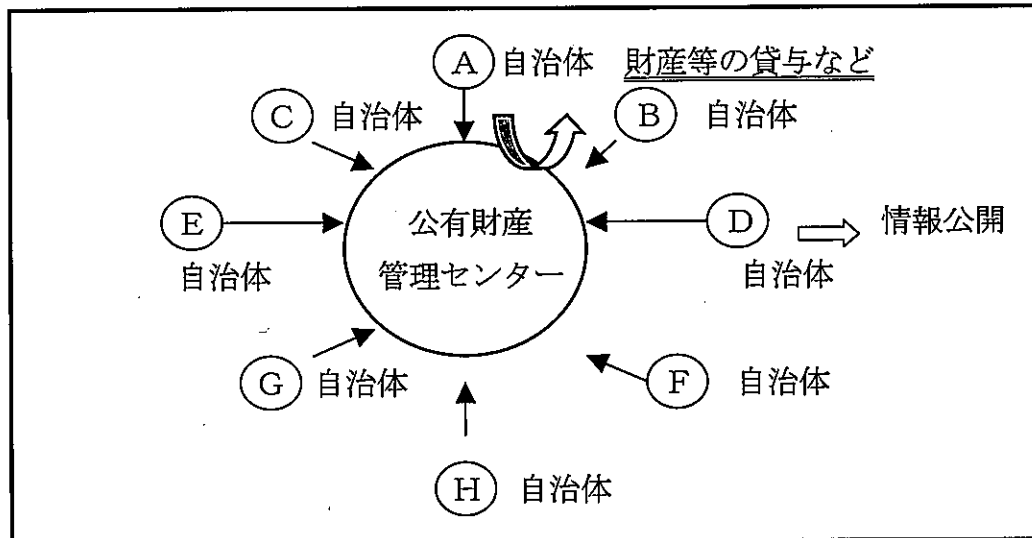
目的：県や市町村が有する遊休資産等（不動産や自動車などの重要物品、机、椅子などの備品など）の有効活用を図るため、この資産の情報を提供し貸与や譲渡を推進する広域連合（公有財産センター）を自治体が共同して設置し、このセンターに遊休資産の活用を委任する。

また、このセンターは資産の活用状況をホームページで公開することにより、資産等の自治体や企業への貸与などを促進します。

形態：これらの資産の活用状況は広域連合事務局がパソコンで管理し、ホームページで一目で分かるようにします。

特定の資産等の貸与などを希望する自治体、企業などは管理センターに申請して所有自治体と契約します。センターはこれを仲介し契約締結などを助けます。

メリット：各自治体の遊休資産の状況が閲覧でき、自治体間で貸与を行うなど資産の有効活用を図ることができます。また民間への資産の売り払いなども促進できます。



(2) 提案2 ～IT分野開発・管理の共同アウトソーシング

目的：変化が著しいIT分野の開発に関しては、最も専門企業への委託が多い部分であり、アウトソーシングに適した分野と言えます。

そこで県や市町村など複数の自治体が共同で電子申請システムを開発し、住民が同一の申請フォームでパソコンから申請できるようにします。

形態：複数の自治体が共同でIT関連企業に開発から管理までを一括して委託します。

メリット：住民の利便性が向上し、地域全体のIT化が進展するとともに、自治体間で共同開発・管理することにより自治体のIT化に対応するコストを削減できます。

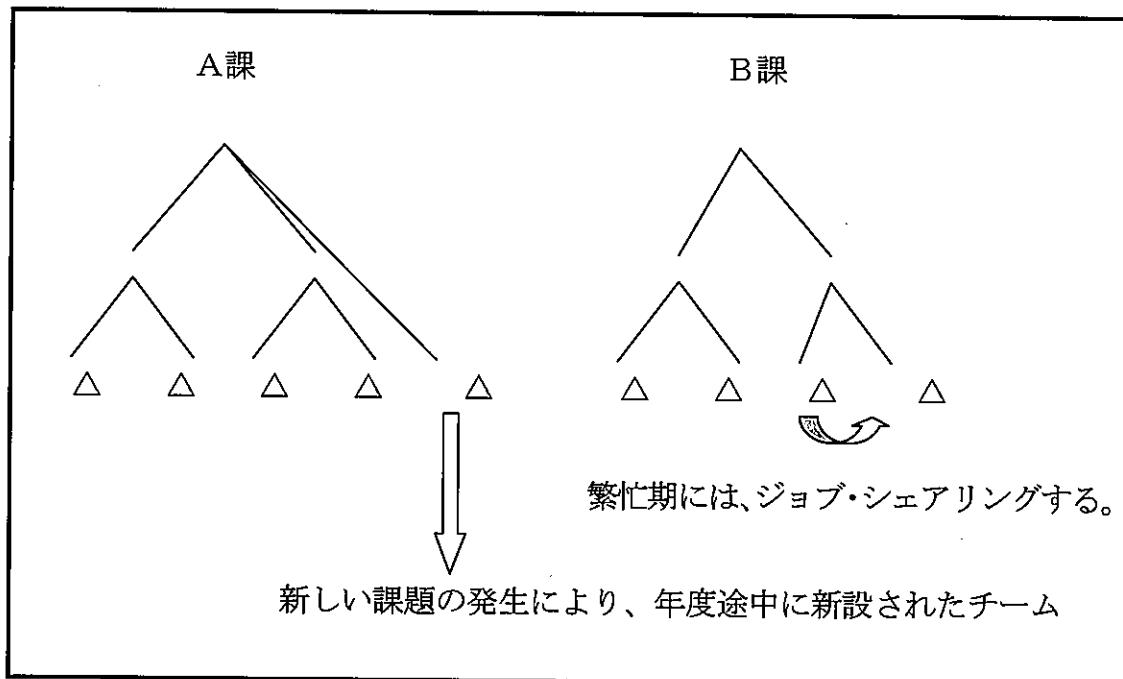
(3) 提案3 ～チーム制活用による人的資源の最適配分

アウトソーシング導入によって、現在の事務量の変動が予想され、過員が生じるなど課・室等の定数のバランスが崩れる可能性があります。

そこでアウトソーシングの導入の環境を整備するとともに、新たな課題に対して機動的な対応ができるようにするため、部局に人事配置の権限を委譲し、年度内においては部局内で自由に人事配置ができるようにすることを提案します。

これにより、人的資源の最適配分が推進されることで残業が減少し、人件費のコスト削減になります。

※ △はチーム（3人～5人のチーム）であり、部局の定員の範囲内で自由に設定でき、年度途中においても、部局の裁量で自由に変更できることとする。



第2節 NPOへのアウトソーシングの検討

～自己責任を基調とした社会の実現に向けて～

第2節ではアウトソーシングの手法を活用し、地方自治体とNPOとの協働を推進するといった観点から検討することとします。

地方自治体が民間企業やNPOと役割を決めて協働していくことは、地方自治体における統治システムのあり方である「ガバナンス論」と関係があります。これは、伝統的な統治システムである「上一下・統治―被統治」関係を基調とする「ガバメント」が崩れ、民間企業や市民・NPOなど多様な関係主体の協働活動により、諸問題の解決を図るという水平型のネットワーク型の統治スタイルである「ガバナンス」への変化が到来しているという議論です。その理由は主として以下のとおりです。

(1) 自治体の政策形成能力の限界

少子・高齢化への対応、地球環境問題の解決に向けた取組、地域経済の活性化、教育問題など、いずれの問題も市民やNPO、専門家、企業などの協力や、役割分担なしには解決が不可能になってきています。

(2) 自治体の財政赤字の拡大

自治体財政は、第1章で述べたように非常に逼迫しています。自治体の提供できる公共財・サービスの量は限界に近づいているとも言えます。

(3) 住民自治力強化の必要性

防犯や交通安全、高齢者や児童の福祉など、日常生活の身の回りで発生する問題に迅速に対応するためには、行政のみではなくコミュニティ（小・中学校の学区規模）単位の自治力強化が必要です。このため住民、地縁組織、NPOなどの関係主体が協力する姿勢がますます重要となっています。

(4) 市民社会の成長

阪神・淡路大震災を機に、地域や社会が抱える問題や課題を住民自らの手で解決しようとするボランティア活動や、NPO活動が育つようになりました。自立した住民の成長やNPOの台頭は、国や地方自治体のパートナーとして、日本社会のガバナンスを支える担い手となりつつあります。

1 なぜNPOか

NPO (non-profit organization) とは、民間の非営利組織のことです。よく混同されるNGO (non-governmental organization) は「政府ではない組織」ということであり、国連憲章に規定されている用語であることから狭義では国際的に活動する市民団体と呼びます。広義ではNPO=NGO=民間非営利（非政府）組織です。

NPOは通常、有給職員とボランティアなどで構成され会費や寄附などで運営されます。

有給職員がいないボランティア団体とは異なります。

様々なNPOの活動

現在の特定非営利活動促進法（NPO法）では、主として以下①～⑯の特定非営利活動を行う団体で、不特定かつ多数の利益の増進に寄与することを目的とする団体に、一定の要件のもと、NPOとして法人格をあたえています。

①健康、医療又は福祉の増進②社会教育の推進③まちづくりの推進④学術、文化、芸術又はスポーツの振興⑤環境の保全⑥災害救助⑦地域安全⑧人権の擁護又は平和の推進⑨国際協力⑩男女共同参画社会の形成の促進⑪子供の健全育成⑫情報化社会の発展⑬科学技術の振興⑭経済活動の活性化⑮職業能力の開発又は雇用機会の拡充⑯消費者の保護——を図る活動の団体。⑰①から⑯に掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡・助言又は援助の活動を行う団体も含まれます。

行政／民間企業／NPOの特長の比較

	行政	民間企業	NPO
行動原理	法による支配。公平、平等原理。	利潤の最大化原理。 競争原理	共感原理
目標	「全体」の福利の向上	企業の成長、存続	特定の「ミッション」の実現、 構成員の社会的自己実現など。
制約	法や規則で定められた手続きを必要とする。	法や就業規則で定められた範囲。社会的なモラル。	共感が成立する範囲。
効率性	地域内で唯一の存在であり競争原理が働きにくい。手順により合意を得るまで決定に時間がかかる。	競争原理により、効率化が進む。専門性が高く、能力的にも信頼できるケースが多い。	支援者確保などで一定の競争原理が働く。ただし支援者を得ない範囲で活動を続ける場合、非効率でも存在が可能
サービス水準の保障	普遍的に高い。	利潤が生まれなければ低い	組織力がなければ低い。
選択性	原則的に低い。	市場への新規参入者があり、利潤が生まれれば多様に成立。	共感によって多様に成立。
創造性	競争原理が働きにくいので、基本的には保守的。多数の理解を得られるかが問題。	競争原理により、現在の「市場」に適合するよう様々な工夫が求められる。柔軟性が高い。	問題意識等を原動力に現在の「市場」に適合しなくても切り拓く。ニッチ（すきま）産業的。

「NPOと行政の協働の手引き」50ページから作成

(1) NPOと協働する理由

地方自治体が、特にNPOを選んでアウトソーシングを行う理由は、NPOの活動により次の効果が期待できるからです。

- ① その活動が私益の追求ではなく、公益の創造につながっていること。

その活動が、特定の利用者だけでなく、地域全体の安心や暮らし易さなど福祉の向上を志向した活動となっていることです。

- ② 住民の社会活動への参加を促進し、住民自治を強化するものとなっていること。

ボランティアや寄付者など、どんな形でも住民が参加できるように開かれた組織であり、地域の自治力を高め住民の活力を生み出す活動になっていることです。

つまり、地方自治体がNPOへアウトソーシングする場合には、コストにも充分配慮しながらも住民自治を進める媒介として、NPOの参加を求めていく視点が必要とされているということです。

NPOと企業の関係は相対的？

NPOは無給のボランティアだけで運営されるのではなく、有給職員を抱える場合があります。サービス提供型のNPOなどは、事業収入が増えていくと、職員などに収益の還元があるかどうかは別として、企業と区別する意味が薄くなっていきます。

このように不特定多数へのサービスを提供する分野では、NPOと企業を競争させてもよい場合があります。NPOに委託する効果をよく検討する必要があります。

(2) NPOと協働する事業とは？

NPOの特性は、即応性、柔軟性、先駆性、専門性、創造性、当事者性などにあるといわれ、行政の特徴である公平性、平等性などとは異なっています。

従って地方自治体がNPOと協働事業を行うことが望ましい場合は、このようなNPOの特性を活かすものであり、かつ広く住民参加を促したり、住民の自治意識が高まり地域の福祉や環境が改善されるなどの効果が見込めることがポイントとなります。

NPOの特性を活かす事業の特性

- ① 市民のニーズに柔軟にきめ細かく対応する事業
- ② 行政が取り組んでいない先駆的な事業
- ③ 住民（当事者）の立場で主体的に地域の課題を解決する事業
- ④ 地域の実情に合わせて実施する必要がある事業
- ⑤ NPOの専門性を活かした事業
- ⑥ NPOの活動強化につながる事業

「NPOと行政の協働の手引き」74ページから引用

また、自治体が特にNPOを選んでアウトソーシングする場合は、仕様書を作る段階からNPOの参画（委託先は公募による競争で決めることが望ましい。）を求めたり、公募においてもNPOからの提案を尊重するといった柔軟な対応が望まれるところです。

2 NPOへのアウトソーシングの形態

(1) 既存の公共事業やサービスのアウトソーシング（行政主導型）

地方自治体が行ってきた既存の事業やサービスをNPOに委託することであり、従来企業に発注してきた事業を既存のNPOへの発注へ切り替える例や自治体主導でNPOが新たに創られ委託される例も見られます。

NPOを安価な労働力として安易に利用することは、NPO構成員のプライドを傷つけ関係悪化にもなりかねません。また競争原理が働かなければNPOの既得権益化につながり自立を妨げるおそれがあります。

この場合は、コスト削減以外にNPOに委託することで、住民や地域にどのような効果が期待できるかを充分検討し、公平な競争原理と情報公開のもとで行うことが重要です。

地方自治体主導のNPO創りの是非

自治体がアウトソーシングしたくても、応えてくれる組織がない場合はどうしたらいいでしょうか？

ここで行政主導の「市民に呼びかけて、担い手となるNPOづくりを促進する」ケースが問題となります。自治体サイドが、意欲ある人材などを中心に確保しながら組織作りを行い事業を委託することも、地域住民に問題を喚起し、住民を巻き込み自発的な行動を促すという点では長所がある一方、組織の立ち上げ段階から行政が支援しているため、組織の成熟を待たないまま事業推進が行われるので、気がつくとも組織の存続や課題まで丸ごと行政が背負い込む結果にもなりかねません。

コスト削減だけでなく、NPOに委託し協働を目指すのであれば、NPO独自の発想や企画を尊重し、自主・自立性のある組織に成熟していくよう配慮する必要があります。

(2) 先駆的、開発協働分野のアウトソーシング（NPO主導、双方向型）

NPOの特性が活きる協働領域は、行政が未開発の分野や課題で、その地域における「公益性」が認められる事業やサービスなどです。また自治体を実施すべき公共的な課題として認識していても、何らかの理由で実施してこなかった調査やサービスなども同様です。

実際に行われている事例を見ると、NPOからの企画持ち込みによるもの（NPO主導型）と何らかのイベントなどを契機として自然発生的にNPOとの協働を行うことになったもの（双方向型）などがあります。手法は「委託」「補助」「共催」「後援」「実行委員会」など様々です。

(3) 双方向型協働の事例

介護保険の企画・運営・評価（介護の社会化を進める1万人市民委員会滋賀ネット（利用者サイド）、街かどケア滋賀ネット（提供者サイド）、滋賀圏域福祉自治体ユニット（保険者・行政サイド））

ア 事務・事業の概要

介護保険の実施にともない、福祉自治体ユニット（滋賀県内の18市町）に所属する自治体職員と1万人市民委員会、これに街かどケア滋賀ネットのメンバー（高齢者福祉サービスを提供しているNPOなど）が加わり、行政、利用者、提供者それぞれの立場から意見交換を行い、負担も含めて介護保険の内容や運営方法など介護保険の地域システムを三者で協働して推進しました。

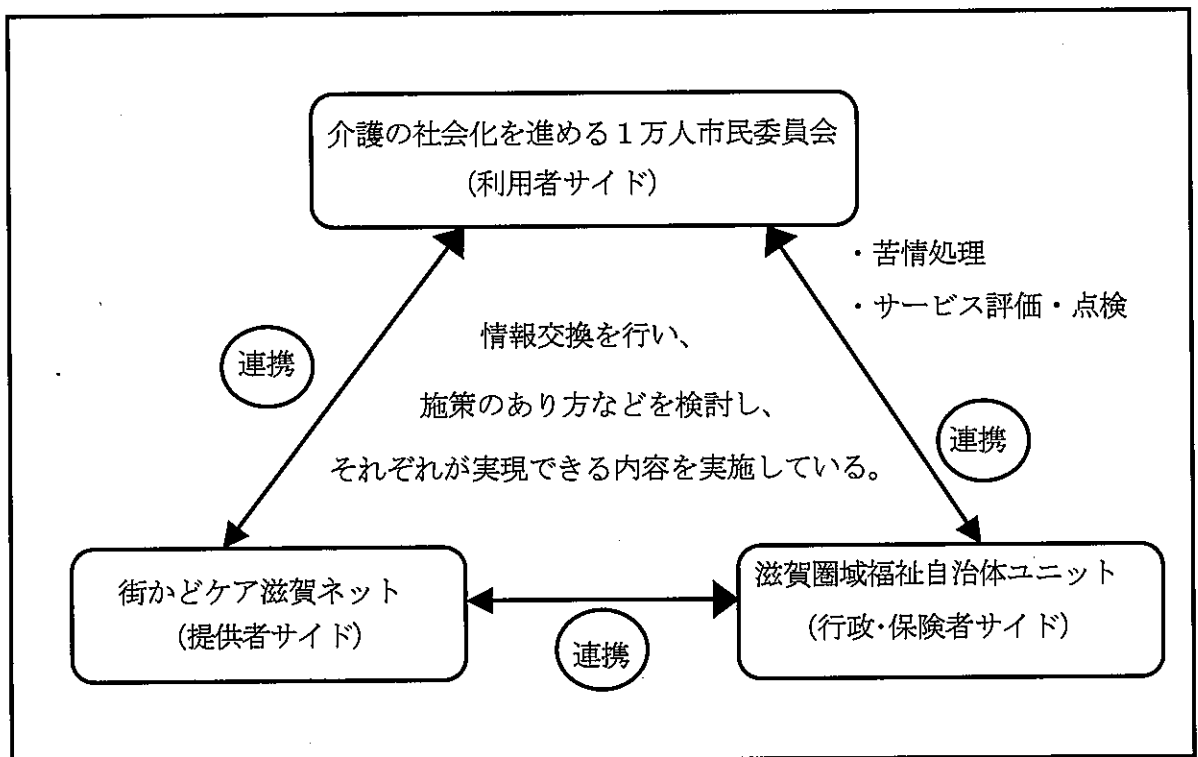
イ 協働の形態

利用者サイド、提供者サイド、行政の三者の協働の形をとり、三者は随時、介護保険の状況について情報交換し行政施策のあり方などを議論し、実現できる提言などをそれぞれで実施しています。

ウ 協働の効果

この議論から「居宅介護サービス事業者ガイドブック」事業者向け「介護保険苦情マニュアル」やサービス提供にあたっての「契約モデル」も作成されました。

現在、県はこれらの成果を踏まえ、街かどケア滋賀ネットに「NPO支援講座の開催」や「NPO支援アドバイザー」を委託しています。



(4) 提案公募によるアイデアの起用

ここ数年、行政がパイロット事業としてNPOに事業委託の門戸を新しく開く場合が見られるようになりました。行政がテーマなどを決めて公募でNPOの提案を募り、選定された企画に対して事業委託を進める「提案公募型事業」と言われるものです。この形式のメリットは、行政委託実績が少ないNPOの参加が可能になることであり、行政側はNPOの持つ問題意識から新たな住民ニーズを知ることができるのです。

一方、デメリットは行政側の予算額に合わせることであり、NPO側に単年度では思ったような成果が挙げられないこともあります。(事例2大阪府「提案公募型事業」参照)

3 委託時の留意点

アウトソーシングの原則(第1節参照)どおりですが、NPOは事業運営のノウハウが不足していたり、運転資金が脆弱であったりすることから、運営のノウハウをバックアップできるNPOなどを紹介したり、資金は前払いや部分払いできるように配慮します。

委託にあたっては、契約書または協定書に責任の範囲や事業の成果の水準を具体的に明示・文章化し、相互に理解を深めることが重要です。

事業実施におけるトラブルの類型とそれに対する対応例

(「NPOと行政の協働の手引き」135ページから引用)

関係	トラブルの類型	委託側の対応例
NPOと行政	①契約、仕様の解釈に関すること ②サービスの内容、調査結果の見方や提案の考え方の相違が顕著になった場合 ③事業実施について(遅れ、期待する質の未達成など)	①②できるだけ企画時に調整しておく。問題の発生の都度、協議し、必要により第三者の裁定をあおぐ。受託者の活動し易いよう配慮する。 ③適宜、報告を求め、必要に応じて相談に乗る。事業完遂が期待できない場合には、契約解除もあり得る。
NPOと顧客(住民)	①サービスの低下 ②サービス実施時の事故 ③NPOの組織的な問題	①適宜、報告を求め、必要に応じて相談に乗る。専門的NPOに支援を依頼する。 ②保険に関する情報提供、契約時に保険等の義務づけなど。 ③マネジメントに関するアドバイスができるNPOを紹介するなどの情報提供。
その他	①資金 ②ボランティアとの関係	①前払い、部分払い等の検討、融資に関する情報提供。 ②ボランティアとの関係づくりに関するアドバイスができるNPOを紹介するなど情報提供。

4 中間支援組織の充実・活用

現在、NPO支援のため、中間支援組織等(NPO法で⑰として認められるNPOを含む。)は、様々なNPOの運営サポートや情報の提供などを行うとともに、行政や企業とNPOなどの協働に向けたコーディネーションなどを行っています。

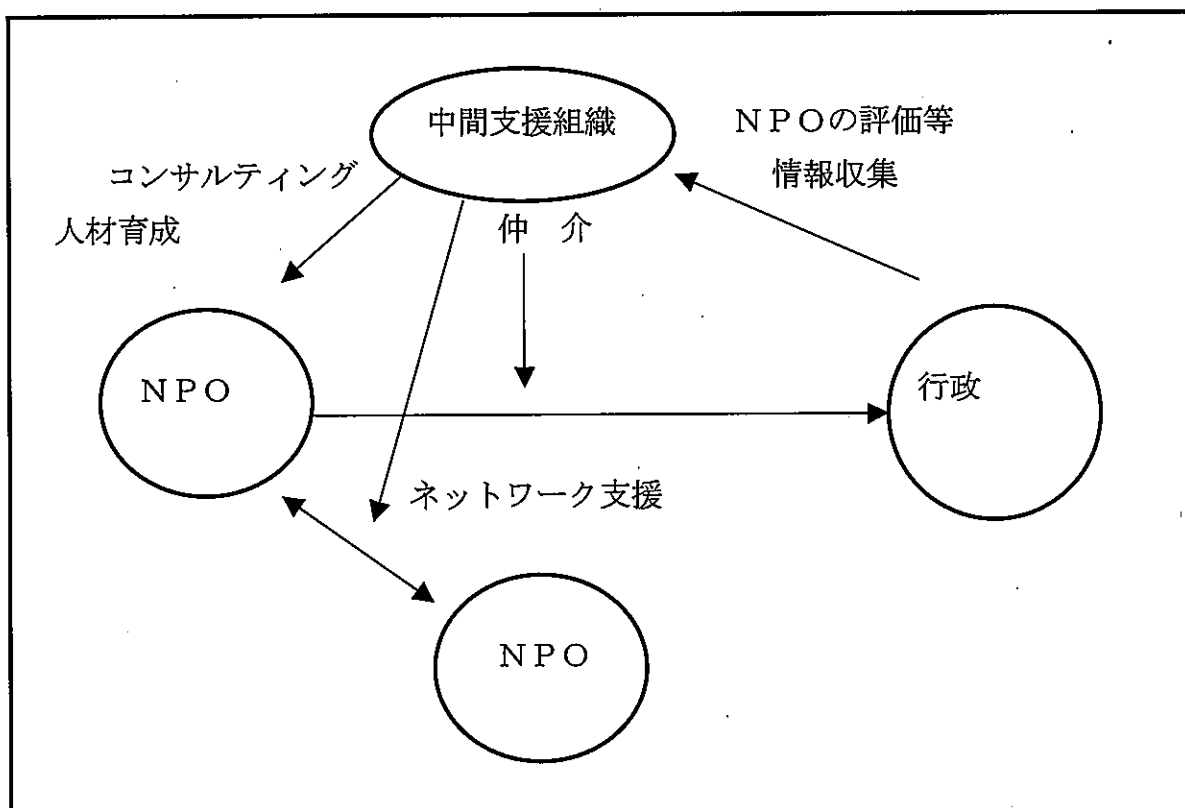
行政は、この中間支援組織を媒介とすることで、安心してアウトソーシングができるパートナーを見つけることができます。

主要な中間支援組織が有する機能(例)

- ① 情報の収集・提供機能 (NPOに役立つ支援情報等)
- ② 人材育成機能 (マネジメント能力の開発)
- ③ コンサルティング機能 (組織経営助言、活動総合窓口等)
- ④ ネットワーク支援機能 (水平型ネットワーク構築、アンブレラ型組織支援)
- ⑤ 中継・仲介機能
- ⑥ 調査研究機能 (課題・ニーズ把握、顧客開発等)
- ⑦ NPO評価機能 (評価制度構築、信用保証等)

「NPOと行政の協働の手引き」108ページから引用

中間支援組織等のイメージ



5 自治体におけるNPO等へのアウトソーシング事例

行政がNPOへ事業をアウトソーシングする例は未だ数多くはありませんが、行政がまずNPOに門戸を開くところから始まっています。

(1) 既存のサービスのアウトソーシング

大阪NPOプラザ（大阪府）

ア 事務・事業の概要

大阪府の所有施設（元府税事務所）を、民間NPO（大阪ボランティア協会）に貸与し、この民間NPOが管理運営の主体となり、民間団体の創意工夫を生かした活力あるNPO推進拠点を創りました。

イ アウトソーシングの形態

府は、当初建物の設計の調整や備品の貸与を行い、管理主体と定期建物賃貸契約を結びました。プラザの管理運営費は貸事務所、貸会議室の家賃収入で管理主体が支払うことを原則としています。

ウ アウトソーシングの効果

NPOが管理主体となることにより、NPOにとって施設利用の利便性が向上しました。また府にとっても、このプラザの管理運営コストが削減されました。

(2) 開発協働分野のアウトソーシング

提案公募型事業（大阪府）

ア 事務・事業の概要

府が現在抱えている課題の解決に向けたテーマを提示し、NPOから企画案を提案してもらい、公開審査を経て、選定されたNPOに事業を委託することでNPOと行政が協働関係を構築しながら事業遂行するものです。パイロット事業として平成12年度から実施しました。

イ アウトソーシングの形態

NPOと行政との理解が進んでいない現状を踏まえて、中間支援組織（大阪NPOセンター）に提案公募型事業の執行、進行のコンサルティングを委託しました。

ウ アウトソーシングの効果

この事業を行った結果、行政とNPOとの組織文化の違いなどの理解が進み、役割分担の重要性など今後の活動のためのノウハウが蓄積されました。

平成15年度における大阪府のNPOに対する提案公募型のアウトソーシング決定状況

4つのテーマを提示しNPOから企画案を公募したところ、20団体から応募があり、公開審査の結果、6団体に事業委託することを決定しました。(大阪府のホームページより)

担当部・課名	生活文化部 子ども青少年課
事業名	青少年育成地域リーダー養成事業
テーマ	国際的視野を持った青少年の育成を推進するため、地域における国際交流を通じた青少年の育成を担う青少年リーダーを養成するための提案を公募
委託先	インターコミュニカ大阪（大阪市中央区）
提案事業名	「感じる!」「考える!」「行動する!」「ひとを育てるプロジェクト」
事業概要	「感じる!」「考える!」「行動する!」という体験を通じた国際交流活動の企画・実践をすることで、地域における国際交流を担うリーダーを養成する。 事業内容は次のとおり。 ①大阪のまち再発見、②体験!国際交流!、③HOW TO 国際交流&宿泊研修プログラム企画、④自国・他国を知る、⑤宿泊研修、⑥発表・総評・修了式
担当部・課名	土木部 公園課
事業名	府営公園「ひと・花・みどり」協働事業
テーマ	府営公園を拠点に活動するさまざまなボランティアの方々が、ボランティア団体間の交流・情報交換を契機として、より広い視野で地域社会と結びつきながら、公園やまちをフィールドにして活動を発展させるための具体的な方策を公募
委託先	(1)癒しの園芸の会（河南町） (2)服部緑地プレイパーククラブ（豊中市）
提案事業名	(1)支え合い社会をつくる協働と癒しの公園「ひと・花・みどり」との出会い (2)服部緑地プレイパーク
事業概要	(1)車椅子花壇の引渡し行事をベースにした行政、ボランティア団体とのネットワークで府民を対象としたイベントを行い、公園やボランティアの活動のPRを行う。(事業箇所:大泉緑地) (2)ポイントハイクや自然素材を使った工作など服部緑地を拠点として、四季をテーマにした遊びや地域との交流イベントを実施する。(事業箇所:服部緑地)
担当部・課名	建築都市部 都市整備推進課
事業名	木造密集市街地における住民のまちづくり意識向上事業
テーマ	防災性や住環境上の課題があり、まちづくりが進まない木造密集市街地において、住民の目線からみた、地域の抱える課題・コミュニティの現状・居住者ニーズ・まちづくり意識等の

	把握を行い、住民のまちづくり意識を高める方策等を公募
委託先	(1) 特定非営利活動法人大阪夢・まち案内人 (大阪市西区) (2) 特定非営利活動法人シヴィル・プロネット関西 (大阪市北区)
提案事業名	(1) 木造密集市街地若江・岩田・瓜生堂地区における住民のまちづくり意識向上事業 (2) まちづくり診断事業
事業概要	(1) タウンウォッチング、デジタルスケッチ展、ワークショップを通じて地域住民どうしが意見交換する場を作り、その活動を通じてまちのありようを明らかにし、住民共有の認識とする。(事業箇所：東大阪市若江・岩田・瓜生堂地区) (2) 住民と専門家(建築士、土地家屋調査士、測量士、不動産鑑定士など)がまちの安全性(建物の耐震・耐火性、道路など)を調査してまちの防災マップをつくり、まちづくりについて住民の意識向上を促す。(事業箇所：豊中市庄内地区)
担当部・課名	教育委員会 教育振興室 児童生徒課
事業名	高校生の職業観・勤労観の育成プロジェクト
テーマ	府内の新規高卒生の就職内定率の低下、就職者の早期離職、フリーターの増加など、若年者の雇用・就労に関して大きな課題がある中で、学校教育において、中・長期的視点を持った職業観・勤労観の育成と就業に向けての意欲などを培うための事業提案を公募
委託先	特定非営利活動法人ワナ関西 (大阪市中央区)
提案事業名	高校生のための「キャリアデイズ」
事業概要	従来の画一化した職業観を超えて多くの選択肢があるという知識・情報を得る機会を創出するとともに、実社会においていきいきと働く人に直に接することにより将来の職業生活に対する関心を高め、自ら進路選択できるような能力と意欲を培うことを目的として、次のプログラムを府立高校2校において実施する。 ①仕事フォーラム②ワークショップ③ジョブウォッチング④ワークショップ(まとめ)

6 むすび

現在、どこの地方自治体でもNPOとの連携を模索し、その支援を行っています。しかしNPOとの協働が重視されているからといって、やみくもに企業等よりNPOを優先するのはよくありません。企業とNPOの区別は相対的なところもあり、あくまで住民に対してより良質のサービスを提供できるか、住民がそのサービスを受けることによって地域が更に良いものになる(公益を創造する効果がある)かを見極めることが重要です。

こうして地域に根付いた「公益を創造する」NPOへ漸次アウトソーシングを行い、自立的なNPOを育てていくことで、地域の福祉の充実が図られるとともに、自己責任を基調とした社会の流れを生み出し自治体のスリム化を促すのであらうと考えます。

さらに、NPOを支援するとともに、これを評価・公表し悪質なNPOを駆逐するよう

なNPOや中間支援組織が、今後ますます必要になると思われます。

7 NPOへのアウトソーシングについての提案

(1) 提案1 ～中間支援組織の整備、機能の充実

目的 : NPOは地方自治体と協働したくても、自治体内部の意思決定のしくみなど自治体の組織文化が理解できないところがあり、一方、自治体はNPOの実情を理解していないところがあります。

そこで、NPOセンターなどの中間支援組織を整備し、NPOの問題意識を吸い上げ行政に伝えるとともに、自治体や企業からのアウトソーシングを仲介するなどして、NPOの活動を支援します。

形態 : 都道府県、市町村、企業、NPOなどから職員を派遣し運営することにより情報提供や調整機能を高めます。

ただし、この組織は既得権益化を防ぐため開始から5年程度で見直すこととします。

メリット : 中間支援組織の強化により、相互の情報交換が活発化し自治体や企業とNPOとの協働が進むとともに、NPOの運営基盤の強化・発展を促進できます。さらに悪質NPOを公表するなど評価・監視機能などを持たせることができます。

(2) 提案2 ～提案公募型事業の実施

目的 : NPOとの連携を図り、アウトソーシングを進めるため、各部局でテーマを募り、NPOから提案を募集し委託します。委託のテーマは、既存の事業や開発協働分野のどちらでもよいこととします。

さらに委託事業とは別にテーマを限定しない提案も広く受け付けることとし、その提案に回答し公表することでNPOと行政の意思疎通を図ります。

形態 : NPOの中間支援組織を通して、委託・管理することとします。

メリット : NPOの柔軟性、専門性と言った特長を生かして、今まで自治体で実施できなかった事業展開が期待できます。また自治体が広く提案を受け付けることで住民の様々なニーズを把握することができます。

あ と が き

この研究会は、昨年7月に結成され「現在の予算制度がどうなっているか。」という基本的な問題を出発点に、この予算編成の仕組みや国と地方自治体との関係などを、まず学習することから始まりました。この半年余りは、直接関わる仕事以外に様々な情報に触れることができた貴重な時間でした。しかし、この半年余りの拙い議論が研究報告書になるのは少し恐ろしいような気がします。

振り返ってみると、研究会が始まって間もなく、今までどこか他人事のように感じていた「財政危機」が身近に感じられるようになったとともに、「国と自治体との関係は大きく変わろうとしている。」「自分達の働く環境も大きく変わろうとしている。」ことを実感するにつけて、自分達が今、知らない間に「バス」に乘せられどこか遠くへ運ばれているような漠然とした不安も感じるようになりました。

しかし、11月から長野県、三重県、群馬県、鳥取県、足立区、文京区など様々な自治体を訪問して、どの自治体も財政危機に正面から向き合っている姿に触れ、工夫をこらして頑張っている職員に会うと、「自治体もまだまだ何かができる。」そして「この状態を改善するため、自分たちも主体的に関わっていきたい。」という気持ちが生まれてきます。

正直に言うと、今、全国の自治体で行われている様々な取組み自体が面白いのです。財政危機に直面して、予算制度改革などを中心となっていて進めている首長や職員は、「こんな状況だからダメだ。何もできない。」ではなく、「こんな状況だから、今までの殻をうち破って大胆に改革しよう。」と意欲を持っているのではないのでしょうか。ここに大きな意味があります。乱暴な言い方をすると、あまり景気のよい話を聞かない昨今、人や組織、何かを変えていく力の源は、諦観ではなく人間の「自分（達）が何かを変えてやろう。」という、他人から見ると理解しづらい情熱によるところが大きいような気がします。

私達は謹んで、自治体の経営改善に取り組んでいる多くの職員に敬意を表するところです。

未だ、財政危機を乗り切るための予算編成等について、こうすれば良いという決定的な方策を提示できないのは残念ですが、ある程度の方向性は整理できたようにも思えます。この研究報告書が多くの自治体の経営改善に取り組んでいる職員の一助になれば幸いです。

参考文献等

1 書籍

書名	著者（編者）名	出版社	発行年
地方財務 2003 年 12 月号 「予算査定の変容」	岡本全勝	ぎょうせい	平成 15 年
財政崩壊を食い止める	神野直彦・金子勝	岩波書店	平成 12 年
一番やさしい 自治体財政の本	小坂紀一郎	学陽書房	平成 15 年
超入門自治体財政はこう なっている	肥沼位昌	学陽書房	平成 14 年
図解自治体財政のしくみ	肥沼位昌	学陽書房	平成 14 年
新版地方財政論	片桐昭泰、兼村高文 星野泉	税務経理協会	平成 14 年
破綻する自治体、しない 自治体	地方自治職員研修編集部	公職研	平成 15 年
地方財務 2003 年 9 月号		ぎょうせい	平成 15 年
財政再建団体一何を得 て、何を失うのかー	橋本行史	公人の友社	平成 13 年
地方財政白書	総務省		平成 13・ 14・15 年
自治体のアウトソーシン グ戦略	島田達巳（編著）	（株）ぎょうせい	平成 12 年
戦略的アウトソーシング の手引き	斎藤孝一（監修） 編著者 MAC コンサルテ ィンググループ	（株）近代セールス社	平成 11 年
わかる図解！ IT アウ トソーシング	遠藤玄声	ダイヤモンド社	平成 13 年
NPO と行政の協働の手 引き	新川達郎（監修） 「NPO と行政の協働の 手引き」編集委員会	社会福祉法人 大阪 ボランティア協会	平成 15 年
NPO からの提案公募型 事業の実施について	大阪府生活文化部府民活 動推進課（NPO グルー プ）	大阪府	平成 15 年

2 ホームページ

	U R L
経済財政諮問会議	http://www.keizai-shimon.go.jp
財務省	http://www.mof.go.jp
総務省	http://www.soumu.go.jp
茨城県	www.pref.ibaraki.jp
千葉県	http://www.pref.chiba.jp
鳥取県	http://www.pref.tottori.jp
長野県	http://www.pref.nagano.jp
豊島区	http://www.ciy.toshima.tokyo.jp
東京都	http://www.metro.tokyo.jp
太宰府市	http://www.pref.gunma.jp
群馬県	http://www.pref.gunma.jp
地方債協会	http://www.chihousai.or.jp
国立社会保障・人口問題研究所	http://www.ipss.go.jp

3 視察先

自治体名	担 当 課
群馬県	総務部財政課
長野県	経営戦略局財政改革チーム
鳥取県	総務部財政課
三重県	総務局予算調整チーム
足立区	政策経営部財政課
文京区	企画政策部財政課
滋賀県地方自治研究センター	
特定非営利法人 市民がささえる市民 ネットワーク	

平成15年度広域課題研究
財政危機を乗り越える予算編成
～財政危機とは？・予算編成手法・アウトソーシングの活用～

研 究 員 名 簿

役割等	所 属	職名	氏 名
サブリーダー	川口市総務部総務課	主任	石坂 裕
	桶川市総務部財務課	主事	辻本 潤一
	埼玉県企業局土地造成課	主査	小林 豊
	埼玉県荒川左岸北部下水道事務所	技師	相沢 和哉
	埼玉県労働商工部職業能力開発課	主任	村松 裕
	埼玉県北足立福祉保健総合センター	主事	江口 佳子
リーダー	自治人材開発センター研修部	主任	佐藤 雄平
コーディネーター	自治人材開発センター政策研究部	主査	谷田貝 浩
コーディネーター	自治人材開発センター政策研究部	主任	新井 友和

アドバイザー	日本大学経済学部	助教授	沼尾 波子
--------	----------	-----	-------