

行政経営システムにおける予算編成の構造と機能

佐藤 徹

The Structure and Functions of Budgeting In Administrative Management System of Local Governments

Toru Sato

Summary

The Local Autonomy Act in Japan stipulates that only the head of the government is authorized to formulate and present the budget to the local government assembly. In the past, local governments used a budget system where the finance division assessed budgets one by one, but they have since adopted a system where the finance division allocates a certain amount of the budget to each department.

The introduction of an evaluation system has been spreading rapidly among local governments since the mid-1990s. As a part of the administrative management system reform, local governments are trying an approach where evaluation is associated with the budgeting system. Some local governments have introduced the prioritization of policy evaluation projects that gather information necessary to make budget allocation decisions.

In this study, we clarified the budgeting structure and the functions of budgeting in the administrative management system. In addition, we further clarified the concept of associating budgeting with a comprehensive plan and local government evaluation with the help of data obtained through a nationwide survey on local governments.

1 研究の背景と目的

本稿の目的は、2012年10月から11月にかけて実施した『予算編成と行政経営に関する全国自治体調査』（C票）の第1報として、その調査結果の全体像を提示することである。¹⁾

さて、わが国の地方自治法には、普通地方公共団体の長が担任する事務の一つに「予算を調製し、及びこれを執行すること」（第149条2号）が規定されており、自治体の予算編成権や議会への予算案の提案権は首長のみが有している。そして自治体の（当初）予算の編成過程の詳細は団体によって多少異なるが、概ね予算編成方針の決定提示、各担当部門内での予算調整、

各担当部門による要求、財政担当部門による予算査定と原案提示、首長査定、各部門との復活折衝、議会への予算案提出といった手順を経て行われる。

また近年は予算編成において従来のように財政担当部門による一件査定や一律シーリング方式ではなく、部局別又は施策別に予算を配当する枠配分予算制度を導入する自治体も少なくない。これに伴い、各担当部門による予算要求と財政担当部門による予算査定から、財政担当部門による総枠提示と各担当部門内での予算調整へと移行する自治体も増えている。

翻って、1990年代半ば以降、自治体では行政評価システムの導入が急速に進展した。今日では、都道府県、政令指定都市、中核市、特例市といった規模の大きな団体のほとんどが行政評価を実施している。そして行政経営システム改革の一環として行政評価を総合計画の政策体系や進行管理システムと統合させたり、さらに予算編成システムと連動させることが試みられている。総合計画、行政評価、予算編成の諸システムを独立に併存させるよりも、これらの緊密な連携関係を構築することによって、行政経営システムの質的向上が期待されるからである。

こうしたなか、事務事業評価の結果活用のように個々の事務事業への予算措置をどの程度行うかといったミクロレベルでの予算反映だけでなく、広くマクロな視点でどのような施策・事業等に予算を重点配分するかを判断する際の諸情報を収集獲得するために、政策・施策評価において施策又は事業間の優先順位づけを行う自治体も見られるようになっている。

そこで本研究では、全国規模の自治体調査から得られたデータをもとに、行政経営システムにおいて予算編成がどのような構造と機能を有しているか、また予算編成が総合計画や行政評価とどのような連携関係を形成しているのかを明らかにしようとするものである。ただし、この種の先行調査が全く皆無であったというわけではない。例えば、予算編成過程を中心とした全国規模のアンケート調査に関しては、古くは経済企画庁経済研究所システム分析室の野口悠紀雄ら（1978）による『地方財政における意思決定の分析』（調査対象＝全国の都道府県、特別区、市および人口が多い上位100団体の町の財政担当課長）に見ることができる。これはウィルダフスキー（Wildavsky, A.）やクリサイン（Crecine, J.）らの増分主義仮説がわが国自治体にも妥当するかどうか、また予算編成に関する意思決定プロセスを類型化した場合にその類型にいかなる要因が影響するかを統計的に解明しようとしたものである。また、日本都市センターが1979年12月から1980年1月にかけて実施した『都市における予算編成過程に関するアンケート調査』（調査対象＝全国646都市の財政担当部（課））があるが、これは予算編成過程の現状と問題を探り、都市経営における政策決定のメカニズムを解明する手がかりを得ようとしたものである。また西山一郎が1994年8月から同年12月にかけて行った全国自治体調査（調査対象＝全国の市町村の3分の1を層別系統抽出法により抽出した1074団体の財政主管課長）とそれに基づく一連の業績（西山1995, 1996a, 1996b, 1997）がある。この調査は前述の経済企画庁調査と都市センター調査を参考にしながら行われている。さらに近年では、予算編成のみを対象とした調査ではないが、日本都市センターが2007年に実施した『市役所事務機構に関するアンケート調査』において「予算編成」が調査項目の1つに取り入れられている（日本都市センター2008）。

本調査ではこうした先行調査における知見も踏まえながら質問紙の設計を行っているが、行政経営システムの質的向上を図るためには「計画」「評価」「予算」の有機的連携が不可欠との認識に立ちながら、予算編成のシステム構造を把握した上で、予算編成と総合計画及び行政評

価の連動状況の実態把握に努めている点に特徴がある。なお、本調査では全国の都市自治体(市・東京都特別区)を対象に郵送法による質問紙調査を行っている。都道府県や町村を調査対象にしなかったのは、町村レベルでは行政評価の導入率が相対的に低いことに加えて、都道府県・町村と都市自治体を同列に比較して論じるには無理があることなどの理由による。

2 調査概要

本調査は『予算編成と行政経営に関する全国自治体調査』(C票)と題して実施された。調査対象は、都道府県・町村を除くすべての団体、すなわち全国の市及び東京都特別区810団体(2012年8月現在)である。これら自治体の「財政」担当課宛てに、Q1からQ28で構成された質問紙(A4判で8頁)を、2012年10月24日を回答期限として、同年9月末に郵送した。10月中旬に回答へのお礼を兼ねた督促ハガキを調査対象団体すべてに郵送したところ、656団体からの調査票が回収された(回収率81.0%)²⁾。

なお、Word形式の質問紙を用意した上で、回答者から依頼があれば、質問紙のデータを送付し、電子メールによる回答も受け付けることにした。また、回収された質問紙の中に不明な点等がある場合については、電話や電子メールによって内容照会を行った。

3 予算編成のシステム構造

3.1 予算編成方針

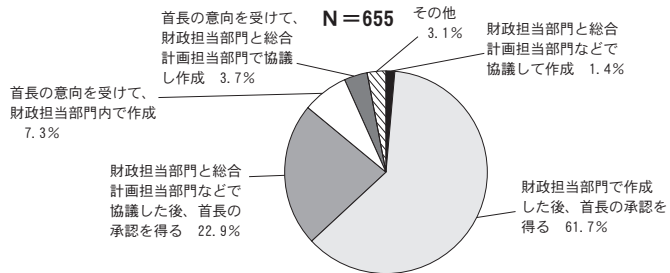
財政担当部門では行政需要を背景に予算規模のおおよその見通しを立て、予算編成方針を作成する。その際、自治体行政のトップである首長や自治体政策の企画調整を担う総合計画担当部門はどのように関与しながら予算編成方針が作成されるのであろうか。

まずはこの点について尋ねることにした(Q2)。

その結果が図1である。最も多いのが「財政担当部門で作成した後、首長の承認を得る」で、6割を超えている。ついで「財政担当部門と総合計画担当部門などで協議した後、首長の承認を得る」(22.9%)、「首長の意向を受けて、財政担当部門内で作成している」(7.3%)、「首長の意向を受けて、財政担当部門と総合計画担当部門で協議して作成している」(3.7%)の順である。首長の関与がなく、「財政担当部門と総合計画担当部門などで協議して作成している」団体(1.4%)もわずかながら存在している。

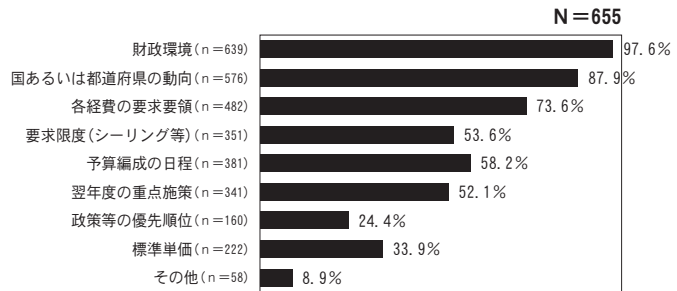
つぎに、予算編成方針にどのような事項が記載されているかについて尋ねたところ、図2に示すとおり、「財政環境」(97.6%)、「国あるいは都道府県の動向」(87.9%)、「各経費の要求要領」

図1 予算編成方針の作成方法



(73.6%) についてはほとんど自治体で記載事項となっている。だが、「予算編成の日程」「要求限度（シーリング等）」「翌年度の重点施策」については記載事項とする自治体とそうでない自治体とで分かれている。なお、政策等の優先順位については約4分の1の自治体で記載されている。

図2 予算編成方針の記載事項

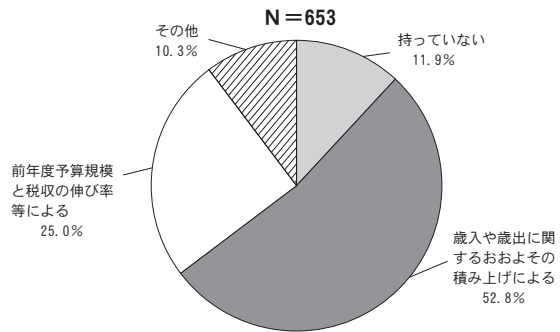


3.2 予算全体の規模に関する見通し

財政担当部門では、各担当部門の要求前の段階で予算全体の規模に関するおおよその見通しを持っていることが少ない。それでは、その見通しはどのように立てられているのだろうか（Q4）。

この点については図3に示したとおり、「歳入や歳出に関するおおよその積み上げによって見通しを作成している」自治体が5割を超えている。一方、「前年度予算規模と税率の伸び率等によって

図3 予算全体の規模に関する見通し



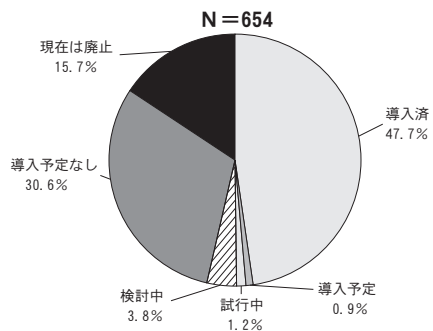
見通しを作成している」自治体、すなわち積み上げ型でない自治体は4分の1である。なお、予算全体の規模に関するおおよその見通しを持っていない自治体も約1割存在している。

3.3 枠配分予算制度の導入状況

予算編成にあたり財政担当部門が個別の事業を一件ずつ査定するのではなく、各担当部門に対して一定の予算枠をあらかじめ提示し、枠予算の対象経費については各担当部門が予算要求を取りまとめる枠配分予算制度を導入している自治体も少なくない。そこで枠配分予算制度の導入状況について尋ねることにした（Q5）。

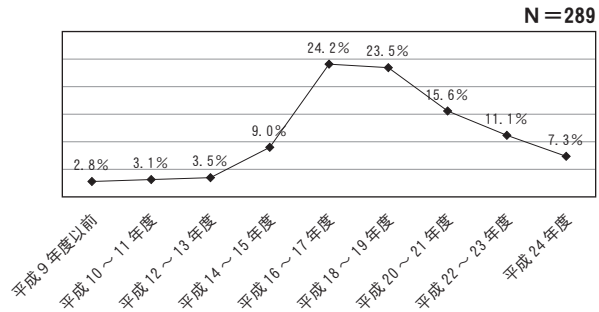
その結果が図4である。導入済の自治体は47.7%であるが、今後導入を予定又は現在導入を試行中・検討中の自治体を含めると53.6%と半数以上となる。ただし、「いまのところ導入の予定はない」自治体が30.6%、また「以前導入していたが、現在は廃止している」自治体が15.7%存在している。

図4 枠配分予算制度の導入状況



そして現在、枠配分予算制度を導入している自治体に導入年度を尋ねたところ、図5に示したとおり、平成14(2002)年度あたりから導入する自治体が増加し、平成16(2004)年度から平成19(2007)年度をピークにして、それ以降は導入団体が下降基調にあることがうかがえる。³⁾

図5 枠配分予算制度の導入年度



3.4 枠配分予算の方法

予算の枠配分の方法としては行政組織別に配分する方法と政策体系に沿って配分する方法に大別できる。そこで枠配分予算制度の導入団体に対して予算の枠配分方法をマルチアンサー方式で尋ねることにした(Q6)。

その結果、図6に示したとおり、「部別に配分」とした自治体が69.6%と最も多く、「課別に配分」とした自治体は24.0%であった。一方、「施策別に配分」とした団体は8.7%であり、「政策別に配分」はわずか3.8%にとどまっている。

図6 枠配分予算の方法

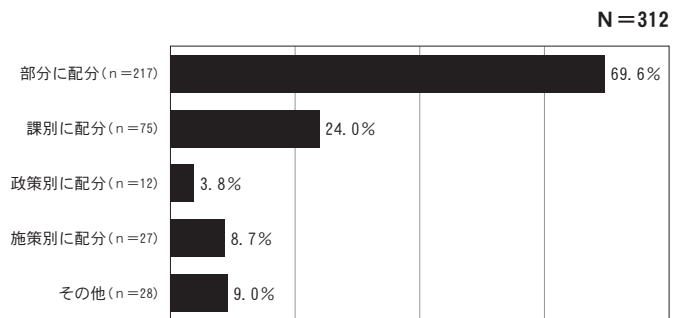
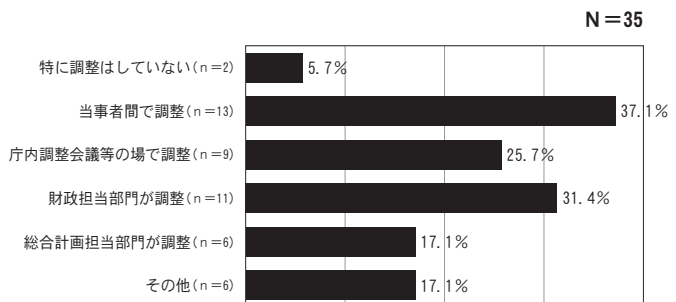


図7 組織横断的な予算調整の方法



また、「施策別に配分」又は「政策別に配分」と回答した団体に対して、部や課にまたがる政策・施策の予算調整の方法について尋ねたところ(Q7)、「当事者間で調整している」(37.1%)が最も多く、ついで「財政担当部門が調整している」(31.4%)、「庁内調整会議等の場で調整している」(25.7%)の順に多かった(図7)。

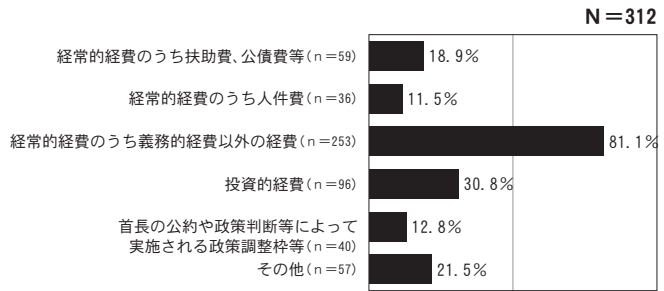
3.5 枠配分予算の対象経費

枠配分予算を実施する上では、どのような対象経費を枠配分するかが論点となっており、この点につき自治体によっても異なっている。そこで、「経常的経費のうち扶助費、公債費等」「経

「経常的経費のうち人件費」「経常的経費のうち義務的経費以外の経費（物件費、維持補修費等）」「投資的経費」「首長の公約や政策判断等によって実施される政策調整枠等」「その他」の選択肢を用意し、該当するものを全て選択してもらうことにした（Q8）。

その結果、図8に示すとおり、「経常的経費のうち義務的経費以外の経費（物件費、維持補修費等）」が81.1%と最も多く、ついで「投資的経費」として自治体が30.8%であった。公債費や人件費等の義務的経費を枠配分予算の対象とする自治体も存在するが少数である。また首長の公約や政策判断等によって実施される政策調整枠等を枠配分予算の対象としている自治体も1割強にとどまっている。

図8 枠配分予算の対象経費

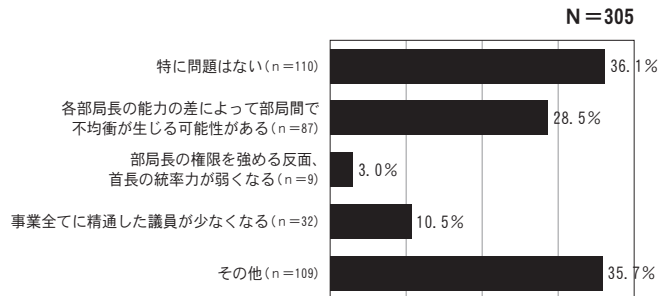


3.6 枠配分予算制度の問題点

枠配分予算制度を導入している団体において、財政担当部門は何らかの問題点を認識しているのだろうか。この点につき尋ねることにした（Q9）。

図9に示したとおり、「その他」（35.7%）を除いて、「特に問題はない」（36.1%）とする自治体が多いが、「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」とする自治体（28.5%）も3割弱存在する。また「事業全てに精通した職員が少なくなる」とする自治体も1割存在している。

図9 枠配分予算制度の問題点

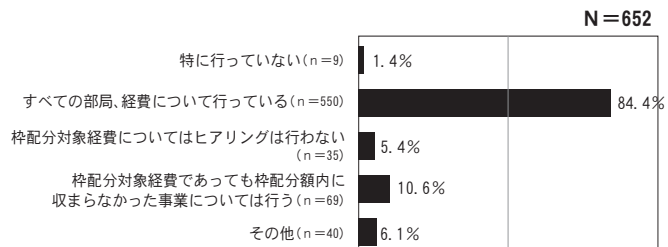


3.7 予算ヒアリングの実施状況

大抵の自治体の財政担当部門では予算ヒアリングを実施しているが、枠配分予算の対象経費との関係において、その実態がどうかを把握することにした（Q10）。

その結果、図10に示すとおり、「すべての部局、経費について行っている」（84.4%）

図10 予算ヒアリングの実施状況



について行っている」自治体が 84.4%である。「枠配分対象経費であっても、枠配分額内に収まらなかった事業についてはヒアリングを行う」自治体 (10.6%) や「枠配分対象経費についてはヒアリングを行わない」(5.4%) 自治体は少数派である。

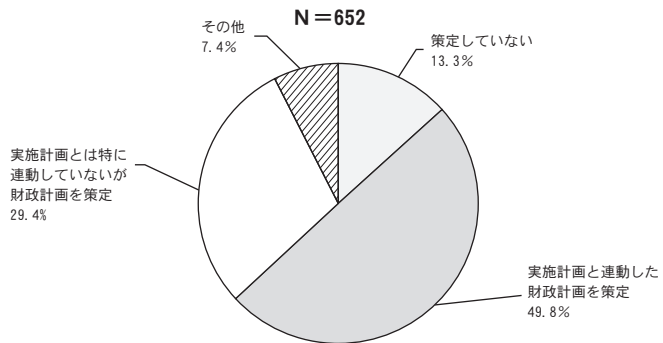
3. 8 財政計画の策定状況

財政担当部門では財政計画をどのように策定しているのだろうか。その場合、財政計画と総合計画の実施計画とはどのような関係を形成しているのだろうか。本来、財政計画と実施計画は密接不可分な関係にあるものと考えられるが、その実態はどうかについて尋ねることにした (Q12)。

その結果、図 11 に示すとおり、49.8%と約 5 割の自治体が実施計画と連動した財政計画を策定しており、実施計画とは特に連動していないが財政計画を策定している自治体は 29.4%と約 3 割である。約 8 割の自治体が財政計画を策定しているが、策定していない自治体も 13.3% 存在している。

さらに、財政計画を策定している団体に対して、その計画期間を尋ねたところ、最も多かったのが「5 年」(43.8%) であった。ついで、「10 年」(23.2%),そして「3 年未満」(21.3%) であった。

図 11 財政計画の策定状況



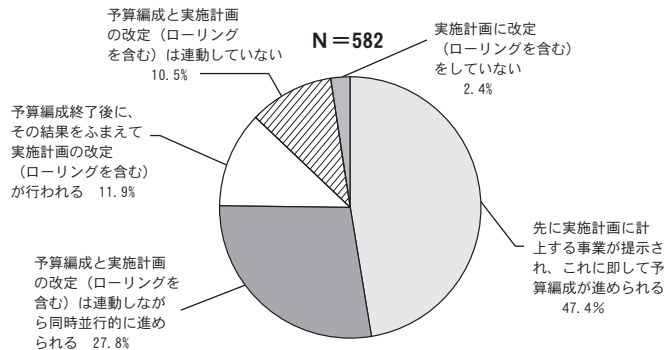
4 予算編成と総合計画の関係

4. 1 予算編成と実施計画のフロー

予算編成と実施計画の関係は、実施計画の改定 (ローリングを含む) をしていない場合や、予算編成と実施計画の改定 (ローリングを含む) は連動していない場合を除き、①先に実施計画に計上する事業が提示され、これに即して予算編成が進められる、②予算編成と実施計画の改定 (ローリングを含む) は連動しながら

ら同時並行的に進められる、③予算編成終了後に、その結果をふまえて実施計画の改定 (ローリングを含む) が行われる、といった 3 パターンが想定される。

図 12 予算編成と実施計画のフロー



そこで、実施計画と予算編成の業務フローが①から③のパターンのうち、どれに最も近いかについて尋ねることとした（Q13）。その結果は図12に示したとおり、47.4%の自治体が「先に実施計画に計上する事業が提示され、これに即して予算編成が進められる」（パターン①）という流れであった。ついで、「予算編成と実施計画の改定（ローリングを含む）は連動しながら同時並行的に進められる」（パターン②）が27.8%であった。実施計画は基本構想・基本計画と予算編成を架橋するという本来の機能が確認された。しかし一方で、「予算編成終了後に、その結果をふまえて実施計画の改定（ローリングを含む）が行われる」（パターン③）といった実施計画が後付けの自治体（11.9%）や「予算編成と実施計画の改定（ローリングを含む）は連動していない」という自治体（10.5%）も見られる。

4.2 予算編成過程における実施計画情報の利用度

予算編成過程において財政担当課が実施計画の情報をどの程度利用しているかについて、「十分に利用している」「どちらかと言えば、利用している」「どちらかと言えば、利用していない」「ほとんど利用していない」の4件法により尋ねることとした（Q14）。

図13 予算編成過程における実施計画情報の利用度

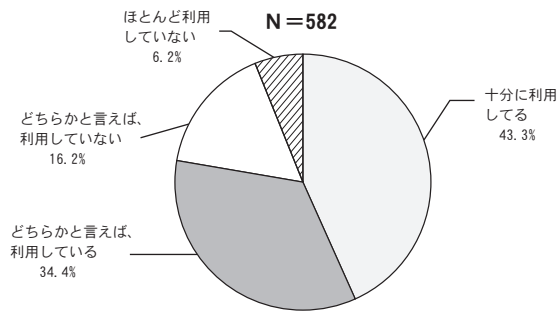


図13が集計結果である。「十分に利用している」が43.3%と最も多く、「どちらかと言えば、利用している」とした自治体は34.4%であった。8割近くの自治体の財政担当者は、予算編成過程において実施計画の情報を利用しているものと考えられる。

4.3 総合計画と予算編成の関連性

総合計画と予算編成の関連性について、①実施計画に計上された事業は予算化しているか、②政策的経費・投資的経費にかかる事業については実施計画の改定時に総合計画担当部門が査定し、それ以外の経費にかかる事業については財政担当部門が予算査定を行っているか、③各担当部門が事業の予算要求を行うためには実施計画に計上されることが必要であるか、④実施計画に計上された事業の事業費は財政的な裏づけがあるか、といっ

表1 総合計画と予算編成の関連性

	あてはまっている	どちらかと言ってはまっている	どちらかと言っていない	ほとんどあてはまっていない
実施計画に計上された事業は予算化している（n=615）	35.3	54.8	6.0	3.9
政策的経費・投資的経費にかかる事業については、実施計画の改定時に総合計画担当部門が査定し、それ以外の経費にかかる事業については財政担当部門が予算査定を行っている（n=616）	10.2	21.9	22.2	45.6
各担当部門が事業の予算要求を行うためには実施計画に計上されることが必要である（n=616）	30.4	54.8	6.0	3.9
実施計画に計上された事業の事業費は財政的な裏づけがある（n=615）	15.1	39.0	32.7	13.2

（注）数値は%を示す

た各事項について、「あてはまっている」「どちらかと言えば、あてはまっている」「どちらかと言えば、あてはまっていない」「ほとんどあてはまっていない」の4件法により尋ねることにした(Q16)。

その結果は、表1に示したとおり、「実施計画に計上された事業は予算化しているか」については「あてはまっている」が35.3%、「どちらかと言えば、あてはまっている」が54.8%と肯定的な回答をした自治体の割合が最も高い。ついで「政策的経費・投資的経費にかかる事業については実施計画の改定時に総合計画担当部門が査定し、それ以外の経費にかかる事業については財政担当部門が予算査定を行っているか」については、あてはまっていないとする自治体のほうが多い。

「各担当部門が事業の予算要求を行うためには実施計画に計上されることが必要であるか」について肯定的な回答を行った自治体の割合は85.2%である。財政担当部門が実施計画を重視している点がかがえる。なお、「実施計画に計上された事業の事業費は財政的な裏づけがあるか」については、肯定的な回答と否定的な回答の割合は拮抗し二極化している。

5 予算編成と行政評価の関係

5.1 予算編成と行政評価のフロー

予算編成と行政評価の関係は、①先に評価結果が提示され、これに即して予算編成が進められる、②評価と予算編成は連動しながら同時併行的に進められる、③先に予算内示が提示され、これに即して評価が進められる、④評価は予算編成とあまり連動していない、といった4パターンが

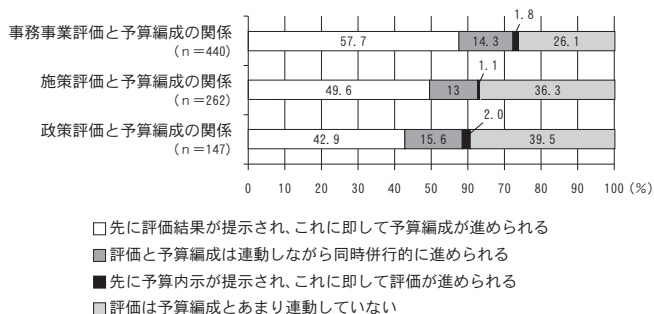
想定される。そこで、行政評価と予算編成の業務フローが①から④のパターンのうち、どれに最も近いかについて尋ねることにした(Q18)。

その結果は図14に示したとおり、事務事業評価ではパターン①と②の割合はそれぞれ57.7%、14.3%で最も高い。つまり「先に事務事業評価結果が提示され、これに即して予算編成が進められる」か、「事務事業評価と予算編成は連動しながら同時併行的に進められる」という自治体が7割以上を占めている。これに対して、施策評価ではパターン①及び②の割合は62.6%、また政策評価ではパターン①及び②の割合は58.5%とやや低くなっている。

5.2 行政評価結果の予算編成過程への反映

行政評価（事務事業評価、施策評価、政策評価のいずれか1つ以上）を実施している団体に対して、今年度に行った行政評価の結果（今後の方針等）がどの年度の予算の編成過程において反映され

図14 予算編成と行政評価のフロー

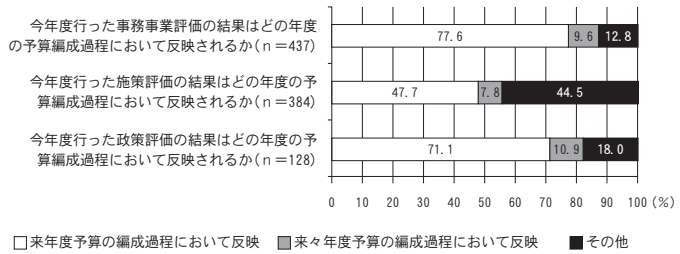


るかについて尋ねることにした(Q19)。ただし、ここでの「来年度予算の編成過程」とは、今年度の後半に行われる予算編成過程をさすものとした。

その結果、図15に示したとおり、評価の対象に関係なく、今年度行った評価の結果

は「来年度予算の編成過程において反映」とする自治体の割合が最も高い。なかでも事務事業評価については、77.6%と8割近くの自治体が今年度行った評価の結果は「来年度予算の編成過程において反映」されるとしている。一方、施策評価については、「来年度予算の編成過程において反映」とする自治体は47.7%と5割に満たない。

図15 行政評価結果の予算編成過程への反映



5.3 予算編成過程における行政評価情報の利用度

財政担当者が予算編成過程において行政評価情報をどの程度利用しているかについて把握するため、「十分に利用している」「どちらかと言えば、利用している」「どちらかと言えば、利用していない」「ほとんど利用していない」の4件法により尋ねることにした(Q20)。

図16 予算編成過程における行政評価情報の利用度

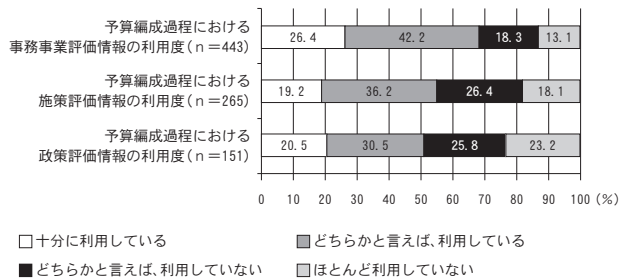


図16がその集計結果である。事務事業評価の場合、「十分に利用している」が26.4%と施策評価や政策評価の場合と比較して、その割合が最も高い。これに「どちらかと言えば、利用している」を含めると、財政担当者が予算編成過程において事務事業評価情報を利用している自治体は68.6%と7割近くにのぼる。施策評価の場合では、財政担当者が予算編成過程において評価情報を利用している自治体の割合は低下し55.4%である。また、政策評価の場合のそれは51.0%と最も低い。

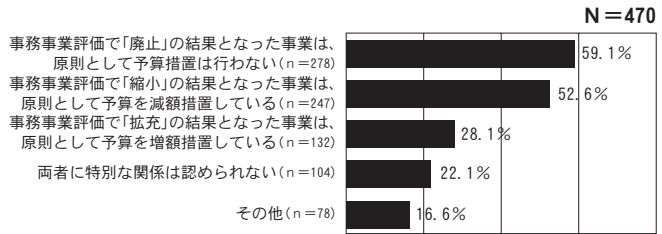
5.4 事務事業評価結果と予算編成の関係

事務事業評価結果と予算編成には何らかの規律が存在するのだろうか。この点についても尋ねたところ(Q23)、事務事業評価で「廃止」の結果となった事業については原則として予算措置は行わないとする自治体が59.1%と約6割にのぼった。また、事務事業評価で「縮小」の結果となった事業について原則として予算を減額措置しているかどうかを尋ねたところ、52.6%の自治体がこれに該当した。

ところが、事務事業評価で「拡充」の結果となった事業について原則として予算を増額措

置しているとした自治体は28.1%であり、評価結果が「拡充」であるからといって必然的に予算が増額されるわけではない。昨今の厳しい財政事情がうかがえる。なお、事務事業評価結果と予算編成の両者に特別な関係は認められないとする自治体も22.1%存在している。

図 17 事務事業評価結果と予算編成の関係



5. 5 枠配分予算制度と政策等の優先順位・優先度

枠配分予算制度を導入している団体に対して、部（又は課）ごと、あるいは施策（又は政策）ごとにシーリングレベルの設定に違い（差）を設けているかどうかについて尋ねることにした（Q24）。

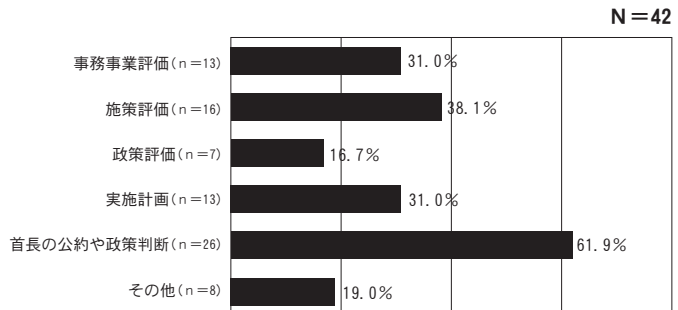
その結果、「シーリングレベルに違い（差）は設けていない（一律である）」とした自治体

が72.7%と、「シーリングレベルに違い（差）を設けている」自治体（27.3%）よりも多数派であった。

つぎに、「シーリングレベルに違い（差）を設けている」と回答した団体に対して、シーリングレベルは政策等の優先順位や優先度を踏まえて設定されたものかどうかを尋ねたところ（Q25）、61.8%の団体がこれに該当した。

さらに、政策等の優先順位や優先度が何によって明確にされるかをマルチアンサー形式で尋ねたところ（Q26）、「首長の公約や政策判断」が61.9%と最も多く、ついで「施策評価」（38.1%）、「事務事業評価」（31.0%）、「実施計画」（31.0%）といった順であった（図18）。

図 18 政策等の優先順位・優先度の根拠



6 結論と今後の課題

本稿では、2012年度に全国の都市自治体810団体を対象として実施した『予算編成と行政経営に関する全国自治体調査』（C票）の分析結果（第1報）を提示した。本調査結果から明らかとなった点を整理すると、以下の3点に要約される。

第1は、予算編成のシステム構造に関する点である。まず予算編成方針については自治体の6割が財政担当部門で作成した後、首長の承認を得る方法によって作成されている。また自治体の半数以上で財政担当部門が各担当部門の要求前の段階で歳入や歳出に関するおおよその積

み上げによって予算全体の規模に関する見直しを作成している。

枠配分予算制度を導入済の自治体は5割弱であるが、今後導入を予定又は現在導入を試行中・検討中の自治体を含めると半数を超えている。平成14（2002）年度あたりから同制度を導入する自治体が増加し、平成16（2004）年度から平成19（2007）年度をピークに、それ以降は導入団体が横ばいとなっている。枠配分の方式については「部別に配分」とした自治体が約7割で、「課別に配分」としている自治体は約4分の1である。一方、「施策別に配分」とした団体は1割に満たない。

また枠配分予算の対象経費については、「経常的経費のうち義務的経費以外の経費（物件費、維持補修費等）」としている自治体が8割を超え、「投資的経費」としている自治体は約3割である。枠配分予算制度を導入している団体では、「特に問題はない」とする自治体も4割近いが、「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」とする自治体も3割弱存在する。そして、約8割の自治体で財政計画が策定されているが、このうち実施計画と連動した財政計画を策定している自治体は約5割である。

第2は、予算編成と総合計画の関係である。まず約5割の自治体が「先に実施計画に計上する事業が提示され、これに即して予算編成が進められる」という決定過程であった。また「予算編成と実施計画の改定（ローリングを含む）は連動しながら同時並行的に進められる」自治体が3割近くを占めている。このように、実施計画は総合計画（基本構想・基本計画）と予算編成を架橋するという本来の機能を確認できる。

そして8割近くの自治体の財政担当部門は、予算編成過程において実施計画の情報を利用していることがうかがえる。「実施計画に計上された事業は予算化しているか」という問いに対しては「あてはまっている」や「どちらかと言えば、あてはまっている」といった肯定的な回答を行った自治体は9割にのぼっている。さらに「各担当部門が事業の予算要求を行うためには実施計画に計上されることが必要であるか」との問いに肯定的な回答を行った自治体の割合は8割を超えており、財政担当部門が実施計画を重視している点がうかがえる。

なお、「政策的経費・投資的経費にかかる事業については実施計画の改定時に総合計画担当部門が査定し、それ以外の経費にかかる事業については財政担当部門が予算査定を行っているか」との問いに対しては否定的な回答を行った自治体のほうが多い。

第3は、予算編成と行政評価の関係である。まず決定過程であるが、「先に事務事業評価結果が提示され、これに即して予算編成が進められる」か、「事務事業評価と予算編成は連動しながら同時併行的に進められる」という自治体が7割以上を占めている。このように事務事業評価では予算編成に対して評価先行型か同時並行型が主流であるが、施策評価や政策評価では評価先行型や同時並行型の自治体の割合はやや低い。

また行政評価（事務事業評価、施策評価、政策評価のいずれか1つ以上）を実施している団体では、今年度に行った行政評価の結果（今後の方針等）は評価対象に関係なく、「来年度予算の編成過程において反映する」としている自治体の比率が最も高い。

さらに、財政担当部門が予算編成過程において事務事業評価情報を利用している自治体は7割近くにのぼる。施策評価や政策評価の場合には、それらの評価情報を財政担当部門が予算編成過程において利用している自治体の割合はやや低く6割を下回っている。

なお、事務事業評価結果と予算編成には何らかの規律が存在するかという点であるが、事務事業評価で「廃止」となった事業については原則として予算措置は行わないとする自治体が6割にのぼっている。一方、評価結果が「拡充」のときに予算の増額措置を行う自治体は3割に満たず、昨今の厳しい財政事情がうかがえる。

最後になるが、本稿では紙面の都合上、全国調査の第1報として調査結果の全体像を提示する点に主眼を置いたため、仮説検証を目的にした統計分析は行っていない。この点については今後の課題としたい。

(さとう とおる・本学地域政策学部教授)

〔付記〕

本稿は、科学研究費・基盤研究(C)「政策の優先順位づけにおける意思決定構造の実証的研究—都市自治体行政を対象に」(研究課題番号:23530150, 研究代表者:佐藤徹)による研究成果の一部である。

〔注〕

- 1) 本稿では紙面の都合上、すべての設問についての調査結果を掲載していない。また学術的観点から統計的手法による仮説検証が行えるよう質問紙票の各設問の配置操作を行っているが、本稿では調査結果速報として概要のみを提示する。
- 2) 回答者の属性であるが、回答者の財政担当年数は2~4年が37.5%が最も多く、ついで2年未満が28.1%、4~5年が19.9%、6年以上が14.5%であった。
- 3) 枠配分予算制度を以前導入していたが現在は廃止している団体に対して、同制度がいつ終了したかについても尋ねたところ、平成20年度から23年度に廃止した自治体が多かった。

〔参考文献〕

- 佐藤徹『自治体行政と政策の優先順位づけ』大阪大学出版会, 2009。
- 西山一郎「わが国の市町村における予算編成過程(1):1994年の調査」『香川大学経済論叢』68(2/3), pp.3-40, 1995。
- 西山一郎「わが国の市町村における予算編成過程(2):1994年の調査」『香川大学経済論叢』69(1), pp.1-60, 1996a。
- 西山一郎「わが国の市町村における予算編成過程(3・完):1994年の調査」『香川大学経済論叢』69(2/3), pp.3-143, 1996b。
- 西山一郎「補説・わが国の市町村における予算編成過程:1994年の調査」『香川大学経済論叢』69(4), pp.1-31, 1997。
- 日本都市センター『都市における予算編成過程』, 1980。
- 日本都市センター『分権型社会の都市行政と組織改革に関する調査研究』, 2008。
- 野口悠紀雄他「地方財政における意思決定の分析」『経済分析』71号, 経済企画庁経済研究所, 1978。

附属資料 調査票『予算編成と行政経営に関する全国自治体調査』(C票)

平成24年9月末日

市・東京都特別区「財政」担当課 御中

予算編成と行政経営に関する全国自治体調査(C票) (アンケート調査ご協力お願い)

拝啓 時下ますます御清祥のこととお喜び申し上げます。
このたび、高崎経済大学地域政策学部、佐藤徹研究室で、文部科学省所管の日本学術振興会より科学研究費補助金を受け、『政策の優先順位づけにおける意思決定構造の実証的研究—都市自治体行政を対象に』(基礎研究(C)研究代表:佐藤徹、2011年度~2013年度)の一環として、「予算編成と行政経営に関する全国自治体調査」を実施することとなりました。本調査は、全国自治体(市及び東京都特別区の810団体)の「予算編成と行政経営」に関する実態と課題等を把握するものです。
つきましては、御多忙のところお手数をかけますが、アンケートの回答にご協力のほど、よろしくお願い申し上げます。

敬具

【記入上の留意点】
下記の返送先まで郵送又はEメールにて返送くださいようお願いいたします。Word形式の質問票も用意しています。担当の佐々木tsato@tcue.ac.jp宛にてご連絡いただければ、折り返し質問票のデータをメールでお送りいたします。
【結果の公表】
集計結果は高崎経済大学地域政策学部・佐藤徹研究室のウェブサイトにおいて公表予定です。ただし回答結果は統計的に処理し、断りなく個々の団体名は公表いたしません。
【返送先・問合せ先】
□ ご記入が終わりましたら、同封の返信用封筒にこのアンケート調査票を入れて、10月24日(水)までにご投函ください。(切手は不要です)。
□ 期限の1週間前を目安に回答していただくようお願いいたします。
□ 公立大学法人・高崎経済大学地域政策学部・大学院地域政策研究科 佐藤徹研究室 〒370-0801 群馬県高崎市上並町1300 TEL/FAX:027-344-7583 (研究室直通) URL: http://www1.tcue.ac.jp/home/tsato/
【Eメールでの返送先】 担当: 佐々木 E-mail: ts09177sy@tcue.ac.jp
【問合せ先】 代表: 佐藤徹(教授) E-mail: tsato@tcue.ac.jp

【F1】 貴自治体名
都・道・府・県 _____ 市・区 _____

【F2】 回答者のご所属・ご氏名・連絡先
所属: _____ 課 役職名: _____
氏名: _____ 財政担当年数: _____ 年
TEL: _____ (内線)
FAX: _____
E-mail: _____ @ _____

Q4 財政担当部門では、各担当部門の要求額の前段で予算全体の規模に関するおおよその見直しを行っていますか。また、その見直しは、主として次のどのパターンで決定されていますか(あてはまるもの1つ)に○。

- 1. 持っていない
2. 歳入や歳出に関するおおよその積み上げによって見直しを作成している
3. 前年度予算規模と収支の伸び率等によって見直しを作成している(積み上げなし)
4. その他(具体的に: _____)

Q5 給配分予算制度を導入していますか(あてはまるもの1つ)に○。

- 1. 導入している(平成____年度から導入) → Q6へ進む
2. 導入を予定している(平成____年度から導入予定)
3. 導入を試行中である
4. 導入を検討している
5. いまのところ導入の予定はない
6. 以前導入していたが、現在は廃止している(平成____年度で終了)
↳ 廃止理由: _____

Q6 Q5で「1」と回答した団体にお尋ねします。予算の給配分はどのように行っていますか(あてはまるもの全て)に○。

- 1. 部別に配分 2. 課別に配分 3. 政策別に配分 4. 施策別に配分
5. その他(具体的に: _____)

Q7 Q8で「3」又は「4」と回答した団体にお尋ねします。部や課にまたがって政策・施策の予算調整はどのように行っていますか(あてはまるもの全て)に○。

- 1. 特により調整していない 2. 当事者間で調整している
3. 庁内調整会議等の場で調整している 4. 財政担当部門が調整している
5. 総合計画担当部門が調整している
6. その他(具体的に: _____)

Q8 給配分予算制度の対象経費はどれですか(あてはまるもの全て)に○。

- 1. 経常的経費のうち扶助費、公債費等
2. 経常的経費のうち人件費
3. 経常的経費のうち義務的経費以外の経費(物件費、維持補修費等)
4. 投資的経費
5. 首長の公約や政策判断等によって実施される政策調整枠等
6. その他(具体的に: _____)

C票

【アンケートにお答えいただく前に】

- 本調査票(C票)は主に予算編成に関する内容となっています。このほかに、A票(総合計画に関するアンケート調査票)とB票(行政評価に関するアンケート調査票)をそれぞれ総合計画担当課と行政評価担当課にお送りしています。
□ 予算編成をご担当されている方が総合計画も担当されている場合には、A票のQ21・22・25の記入を省略していただき、C票のQ13・14・17にご回答ください。
□ 予算編成をご担当されている方が行政評価も担当されている場合には、B票のQ20・21・22・25の記入を省略していただき、C票のQ18・19・20・27にご回答ください。

I. 予算編成の概要

Q1 当初予算の編成は、概ね下記のような手順を踏むものと考えられますが、年度(平成25年度)予算の編成日程の経路をお教えください。その際、該当しない項目については「該当欄」に×印を付けてください。また、以下の例示とは異なる場合は「相違点」を欄明記にご記入ください。

Table with 2 columns: 項目, 月 旬. Rows include: 予算編成方針の提示, 枠配分予算額の提示, 各部門要求額切, 財政担当部門要求提示, 各部門との復活折衝, 予算案議会提出, 予算案可決.

【上記例示との相違点: _____】

Q2 予算編成方針はどのように作成していますか(あてはまるもの1つ)に○。

- 1. 財政担当部門と総合計画担当部門などで協議して作成している
2. 財政担当部門で作成した後、首長の承認を得る
3. 財政担当部門と総合計画担当部門などで協議した後、首長の承認を得る
4. 首長の意向を受けて、財政担当部門内で作成している
5. 首長の意向を受けて、財政担当部門と総合計画担当部門で協議して作成している
6. その他(具体的に: _____)

Q3 予算編成方針の中で、下記の事項のうち、どれを示していますか(あてはまるもの全て)に○。

- 1. 財政関係 2. 国あけは都道府県の動向
3. 各経費の要求額 4. 要求限度(シーリング等)
5. 予算編成の日程 6. 翌年度の重点施策
7. 政策等の優先順位 8. 標準単価
9. その他(具体的に: _____)

C票

Q9 枠配分予算制度の問題点は、次のどれですか(あてはまるもの全て)に○。

- 1. 特に関係ない
2. 各部長の権限差によって、部局間で均衡が生じる可能性がある
3. 部局長の権限を強める反面、首長の統制力が弱くなる
4. 事業全てに精通した職員が少なくなる
5. その他(具体的に: _____)

Q10 財政担当部門では、予算ヒアリングを行っていますか(あてはまるもの全て)に○。

- 1. 特に行っていない
2. すべての部局、経費についてヒアリングを行っている
3. 枠配分対象経費についてはヒアリングを行わない
4. 枠配分対象経費であっても、枠配分額内に収まらなかった事業についてはヒアリングを行う
5. その他(具体的に: _____)

Q11 貴自治体では、予算を事業単位に算定把握する事業別予算方式を現在採用していますか(どちらか1つ)に○。

- 1. 採用していない
2. 採用している

Q12 財政計画を策定していますか(あてはまるもの1つ)に○。また、財政計画の期間は何年ですか。(注)選択肢中の「実施計画」は総合計画の実施計画をさします。

- 1. 策定していない
2. 実施計画と連動した財政計画を策定している → ()年
3. 実施計画とは特に関連していないが、財政計画を策定している
4. その他(具体的に: _____)

II. 予算編成と総合計画の関係

Q13 予算編成と実施計画の関係は、次のどれに最も近いですか(あてはまるもの1つ)に○。

- 1. 先に実施計画に計上する事業が提示され、これに即して予算編成が進められる
2. 予算編成と実施計画の改定(ローリングを含む)は連動しながら同時並行的に進められる
3. 予算編成終了後に、その結果をふまえて実施計画の改定(ローリングを含む)が行われる
4. 予算編成と実施計画の改定(ローリングを含む)は連動していない
5. 実施計画の改定(ローリングを含む)をしていない
6. そもそも実施計画は策定されていない

Q14 予算編成の過程で、実施計画の情報などの程回利用していますか(あてはまるもの1つ)に○。

- 1. 十分に利用している
2. どちらかと言えば、利用している
3. どちらかと言えば、利用していない
4. ほとんど利用していない
5. そもそも実施計画は策定されていない

