

わが国の市町村における予算編成過程

(1)

——1994年の調査⁽¹⁾——

西山一郎

多忙な方のための簡潔な要約

- 私は、1994年度に、「日本とイギリスの地方自治体における予算編成過程の比較研究」というテーマによって科学研究費補助金の交付を受け、わが国における基礎的自治体である市町村の平成6年度の当初予算の編成過程の調査を行った。
- 1993年7月現在の全国の市町村は3,223団体であったが、層別系統抽出法によって3分の1の1,074団体を抽出し、それらの自治体の財政主管課長宛に35問からなる調査票を1994年8月下旬に郵送した。回収作業は、1994年12月初旬まで行われ、994団体からの調査票が回収された。しかし、それらの内2通は回答辞退であり、実質回答率は、92.4%であった。

(1) このような全国調査は、著者にとって初めてのものであるにもかかわらず、見られるように成功裏に行うことができたが、それは、第一に、多忙な日常の業務にもかかわらず、このような学術調査に真摯に協力して下さった全国の自治体の職員の方々のご協力の賜であり、心から感謝する。また、この調査を行うにあたって特別にお世話になった方々（肩書きは、いずれもその時のもの）は、岡山大学経済学部教授・坂本忠次博士、香川県総務部地方課副主幹・吉田隆則氏、高松市総務部財政課課長補佐・富永典郎氏、香川労働基準局長・鈴木佑治氏、香川県企画部長・細谷芳郎氏、香川大学経済学部長・井原健雄教授、同経済学部・大藪和雄教授、経済学部助手・木村住枝さん、同・西尾富美子さん、同・横田幹子さんであり、心からお礼を申し上げる。なお、集計は、西尾さんと木村さんが大部分を担当して下さいましたが、愚妻の末子にも少し世話になった。併せて、感謝したい。

基本計画・実施計画の策定と予算編成方針の作成

- 基本計画と実施計画の双方を策定している市町村は、全体の73.4%であり、基本計画のみを策定している団体は21.1%である。
- 両計画か基本計画のみを策定している団体に対して、それらの予算編成における機能について尋ねたところ、それらは、予算編成のガイドラインになるだけで、係数的なものは予算編成時に決定されるという回答が最も多く、71.4%であった。なお、両計画にほぼ即して予算の査定が進められるという団体は、26.1%であった。
- 市町村における予算編成方針はどのようにして作成されているのであろうか。圧倒的に多いのは、財政担当課で作成したのち首長の承認をえるという回答で、全体の66.6%である。第2位は、ずっと小さくなるが、首長の意向を受けて財政担当課内で作成しているという回答で、16.0%であり、いずれにしても財政担当課で作成するというのが全体の82.6%である。

予算編成における首長の役割

- 次は、予算編成における首長の役割についての質問である。まず、経常的経費の予算編成において首長が影響を発揮する段階を尋ねたが、首長査定の段階であるという回答（複数回答）が第1位で、71.8%、次は、予算編成方針を策定する段階であるという回答で42.1%、第3位は、財政担当課の査定段階であるという回答で、18.5%である。
- 政策的経費の場合はどのようなであろうか。この場合の第1位も首長査定の段階であるという回答（複数回答）であるが、その割合は82.6%となり経常的経費の場合より高いのが注目される。第2位は、基本計画や実施計画を策定する段階であるという回答で、47.9%であり、ここにも、政策的経費の特徴が出ているように思う。
- 平成6年度の歳出予算において首長自らの政策的判断に基づいて計上することのできた金額の割合を尋ねたところ、10%未満が48.8%、10%以上20%未満が16.0%、20%以上30%未満が6.7%である。ところが、30%以上という団体が10.8%あることが分かった。

- 首長査定の形態について尋ねたところ、首長が出席した席で、担当事業部課の出席をもとめて内容を決めていくという回答が49.5%である。第2位は、かなり少なくなるが、個別の事業については、事業担当部課の出席の下で査定を行うが、内容については事前にほぼ固められており、あとは首長の承認をうるだけであるという回答で、24.4%である。
- 首長査定の日数であるが、3日未満というのが45.9%、3日から5日というのが36.8%であり、5日以内の市町村が全体の82.7%に達する。
- 以上において首長は自らの査定においてかなりな影響力を発揮していることが分った。そこで、平成6年度の当初予算の編成における首長査定の段階で、予算の規模や金額、内容が変化したかどうかを尋ねた。その結果、金額、内容ともに変化があったという回答が圧倒的で、市町村の68.3%に達した。金額は変わらないが、項目などの内容において変化があったという回答は、5.2%であるから、両者を合わせると、首長査定の段階で何らかの変化があったという団体は、73.5%になる。
- そこで、変化があったと答えた団体に、その変化の原因について尋ねた。原因の第1位は、首長の意向であるという回答（複数回答）で、95.5%である。第2位は、ぐっと少なくなるが、事業担当課の意向によるという回答で28.8%、そして、住民の要望によるという回答が23.6%である。

経費の査定方法

- まず、義務的経費以外の経常的経費について尋ねた。最も多いのは、前年度の実績に基づき、それに対する増減という形で査定を行うという回答（複数回答）で、70.4%、第2位は、ぐっと少なくなるが、原則として、前年度と同額であるという回答で、30.8%、第3位は、経費によっては、過去の実績をいったん白紙に戻し、毎年度それぞれの経費の効果を検討するという形で査定を行うという回答で、26.3%である。したがって、経常的経費の場合には、増分主義による査定が中心的な方法と言ってよいであろう。
- 政策的経費の場合にはどうであろうか。この場合には、2つの方法がよく取られている。1つは、政策的経費の政治経済的効果や社会的効果を考え、また

その計上にもなう財源負担や職員の増員の有無等を考慮して総合的に判断して査定をするという回答（複数回答）で、49.3%、もう1つは、あらかじめ決定された政策課題に適合する事業を選び出し、政策的経費全体のバランスや実施のタイミング等を考えて査定をするという回答で、48.5%である。なお、政策的経費の査定においても増分主義で行うという回答は、25.4%である。

国庫補助金と予算編成

- まず、政策的経費の査定にあたって、国庫補助金のついた事業に優先的に予算をつける傾向があるかどうかを尋ねた。大体そういう傾向があるという回答は47.7%、そういう傾向があるという回答は39.9%で、市町村の87.6%はその傾向があることを肯定している。
- そこで、その傾向があると答えた市町村に、その理由を尋ねた。最も多い回答（複数回答）は、財源の節約になるという理由で、91.7%である。第2位は、ぐっと少なくなるが、国の認めた事業なので、予算計上の理由がたちやすいという理由で、42.7%、第3位は、議員や住民の間で施策の優先順位について合意が成り立ちがたい場合に、特定の施策を優先する理由がたちやすいという理由で、18.5%である。したがって、国庫補助金は財源の節約になるという意識が、全国の市町村の財政主管課の9割以上にあることが分かった。
- 国庫補助金がつくまで新規事業の予算案への計上を延期する、いわゆる補助金待ちの傾向があるかどうかを尋ねたところ、一番多い回答は、必ずしもそういう傾向はないという回答で44.5%、そういう傾向はないと否定する回答は5.6%で、そういう傾向を肯定する回答の合計の49.5%と相半ばする。
- 補助金待ちの傾向は特に大きくはないとしても、財政主管課では、なるべく多額の国庫補助金を獲得するように、事業担当課に働きかけているのではないかと思い、そのことを尋ねた。その結果、大体そのようにしているという回答が、51.8%、常にそのようにしているという回答が34.6%で、市町村の86.4%が、それを肯定している。したがって、国庫補助金が財源の節

約になるという意識の強い財政主管課では、ほとんどの場合、国庫補助金の獲得を事業担当課に働きかけているということであろう。

- 道路、下水道、住宅などの公共事業を、新規に国庫補助金を受けて実施する場合、箇所づけ、予算化等における裁量の幅が全般的に見てどの程度あるかを尋ねた。その結果、予想に反して、第1位は、国や都道府県の指導はあるが、おおむね自らの判断で行いうるという回答で、54.7%、そして、第2位は、国や都道府県の指導による部分が多く、自らの判断で行う部分は限られているという回答で、31.5%であった。
- では、建設事業を新規に単独事業として実施する場合、箇所づけ、予算化などにおける裁量の幅は全般的に見てどの程度あるのだろうか。第1位は、国や都道府県の指導はあるが、おおむね自らの判断で行いうるという回答で、50.8%であり、第2位は、まったく自らの判断で行いうるという回答で、44.5%である。したがって、新規の単独建設事業は、自らの判断で行いうるという回答が圧倒的であると言えるであろう。

地域総合整備事業債と予算編成

- 地域総合整備事業債を活用しているかいなかであるが、全国の市町村の88.5%がそれを利用していると答えた。
- そこで、地域総合整備事業債を活用していると答えた財政主管課長に、規模の大きい公共施設の整備事業を予算に計上する際には、それを念頭に置いているかどうかを尋ねると、これまた、88.7%が常に念頭におけると答えた。

予算編成の方法

- 経常的経費の予算編成の方法について尋ねた。圧倒的方法は、事業担当部課から予算要求を提出させたのち査定と復活を繰り返し順次上級段階に達し、最後に首長のところで結論を出す、いわゆる積み上げ方式を取る市町村が全体の60.9%である。第2位は、かなり小さくなるが、第1の積み上げ方式と、首長の段階で予算の基本的な内容を決めたのちそれを具体化するための作業を下部に行わせる、いわゆる下降方式との混合で行うという回答

で、15.4%である。

- 政策的経費の場合には、経常的経費の場合の第1位の方法と全く同じ方法を取ると答えた市町村が全体の58.0%である。しかし、第2位は、積み上げ方式と下降方式との混合であるという回答で、32.5%である。政策的経費の場合にも、予想に反して、積み上げ方式を取るという回答がかなり多い。

予算編成におけるコンピューターの利用

- 予算編成にあたって市町村はコンピューターをどの程度利用しているのだろうか。最も多いのは、部分的に利用しているという回答で、全体の44.5%である。そこで、部分的に利用しているという団体にどのようなふうにご利用しているかを尋ねたところ、最も多いのは、2つ、すなわち、1つは予算書の作成に利用しているという回答で、82.3%であり、もう1つは財政主管課の計数整理に利用しているという回答（複数回答）で、71.0%である。コンピューターの利用の程度の第2位の回答は、全面的に利用しているという回答で、21.4%である。しかし、全く利用していないという市町村も18.6%ある。
- そこで、全面的にしる部分的にしるコンピューターを利用している市町村に利用の利点を尋ねた。その結果、編成に要する時間が節約できるという回答（複数回答）が最も多く、89.0%、第2位は、予算の効果的な執行と管理が出来るという回答で、50.1%、第3位は、編成のための人件費が節約できるという回答で、31.4%である。

平成5年度における補正予算の編成

- これを尋ねた理由は、わが国の地方自治体の予算編成の特徴の1つとして当初予算が全体性に欠け、年間編成を行わざるをえないということが指摘されているのでそれを確認したいためであった。平成5年度において補正予算を編成した回数と編成した月を尋ねたところ、やはり6月、9月、12月、3月が圧倒的に多いことが確認された。

なお、平成5年度には総合経済対策や緊急経済対策に基づく補正予算が編成されたので、それについても合わせて尋ねたところ、この補正予算の編成も6月、9月、12月、3月であるが、年度が進行するにしたがってその回

数の増大していることが分かった。

予算編成における都道府県や議会との関係

- まず、市町村が予算編成にあたって都道府県の地方課とどの程度連絡を取っているかであるが、必要がある時に連絡を取るという回答（複数回答）が最も多く、72.8%、毎年1月下旬に開催される、地方課主催の財政主管課長会議において指導・助言を受けるという回答が第2位で58.8%であった。
- 次は、議会との関係である。まず、予算編成に向けてどのような方法で議会の要望を聞いているかである。議会の要望を聞く際によく取られる方法は2つで、1つは、定例会や常任委員会における発言によって判断するという回答（複数回答）で64.6%、もう1つは、議員との普段の接触によって予算に対する要望を判断するという回答で51.8%である。その他の回答は割合が小さくなるが、決算特別委員会における発言によって判断するが24.7%、党や会派からの予算編成についての要望書によって判断するが17.4%である。そして、議会の要望はとくに聞かないという回答が14.5%であるから、予算編成に関して理事者も議会にはかなり配慮していることが分かる。
- 当初予算案が議会に提出される前に全員協議会やそれに類する会議が開かれ、理事者が議会に対して予算の骨格について説明したり、議員からの質問に答えたりしているかどうかを尋ねたところ、31.5%の市町村は、理事者が予算の骨格について説明し、質問を受けていると答えた(複数回答)。他方、そのような会議はまったく持っていないという回答は、21.2%であり、問題があるときにそのような会議を持つだけであるという回答は15.1%であった。したがって、8割近い市町村の理事者は、議会に対して何らかの形で当初予算案について説明をしているようである。
- では、補正予算案についてはどうであろうか。最も多い回答（複数回答）は、問題があるときにそのような会議を持つだけであるという回答で31.6%である。そして、そのような会議はまったく持っていないという回答は、当初予算案の場合とほぼ同じの21.0%であった。

- 最近の5カ年間に於いて議会で提出した当初予算案や補正予算案が議会で修正を受けたことがあるかどうかを尋ねたところ、85.9%の市町村が、修正はまったくなかったと答えた。
- そこで、修正がまったくなかったと答えた市町村にその理由を尋ねたところ、大きな理由は2つ、すなわち、第1は予算案が住民の要望を反映しているからというもの（複数回答）で54.5%、第2は議会側と事前に調整をしているからというもので52.1%である。第3の理由はやや小さくなるが、与党が多数であるからというもので31.7%である。したがって、先に尋ねた予算案の事前の根回しが無修正での議会通過にかなり役立っているようである。

予算編成と住民との関係

- 予算編成に向けて住民の要望を聞くためにどのような方法を取っているかを尋ねた。最も多いのは、住民の請願や陳情によって予算に対する要望を判断しているという回答（複数回答）で66.2%、第2位は、住民との普段の接触の中で予算についての要望を判断しているという回答で、44.9%、第3位は、地区懇談会を開催し、予算に対する要望を聞いているという回答で40.6%、第4位は、首長が住民から直接要望を聞いているという回答で34.2%、第5位は、自治会長会を開催し、予算に対する要望を聞いているという回答で33.8%、第6位は、各種団体の代表者と懇談会を開き、予算に対する要望を聞いているという回答で18.9%である。したがって、市町村は、さまざまなルートを通じて、住民から予算に対する要望を聞いていることが分かる。
- では、成立した予算については、どのような方法で住民の評価や反響を聞いているのであろうか。第1は、広報紙などで成立した予算について周知をしているという回答（複数回答）で、96.2%である。したがって、ほとんどの市町村がこの方法を取っているということである。しかし、第2位は、ぐっと割合が下がり、住民との普段の接触の中で、予算についての評価や反響を聞いているという回答で32.3%である。第3位は、自治会長会を開催し、

予算に対する評価を聞いているという回答で、21.7%、第4位は、地区懇談会を開催して、住民の評価を聞いているという回答で、18.2%である。したがって、相対的に言って、市町村は成立した予算についての住民からの反響や評価の聞き取りにはあまり熱心ではないようである。

平成6年度の予算編成作業の進捗状況

- 国の予算編成と地方財政計画の策定の遅れが、市町村の予算編成作業にどのような影響を与えたかを見るために、その進捗状況について尋ねたところ、実にさまざまな影響の出ていることが分かった。最も多い回答（複数回答）は、補助事業の見通しが立たなかったという回答で、56.8%である。それに続くのは、地方交付税額の予想がつかなかったという回答で、47.0%である。また、住民税の税収見込みが立たなかったという回答は37.3%、歳入全般の見通しが立たなかったという回答は33.9%、事業担当部課の予算要求が遅れたという回答は25.2%、起債充当率の把握が困難であったという回答は23.1%、平成6年度の予算編成方針の作成が遅れたという回答は21.5%であった。他方、特に影響がなかったと回答した市町村は、全体の17.6%であった。したがって、8割以上の市町村は地方財政計画の策定の遅れによって何らかの影響を受けたと言えそうである。

以上によって、平成6年度の当初予算の編成を中心とする、わが国における市町村の最近の予算編成過程の総体がほぼ解明されたように思う。

I はじめに

この調査の目的は、わが国の市町村の平成6年度の当初予算の編成過程の総合的な調査を通じ、わが国の基礎的地方自治体の予算編成過程の特徴を明らかにし、イギリスと日本の地方自治体の予算編成過程の比較研究というテーマに迫ることである。この調査は、1990年に行われた香川県下の市町の予算編成過程の調査⁽²⁾と1992年に行われた高知県下の市町村の予算編成過程の調査⁽³⁾に続くものであるが、全国の市町村を対象とする、私にとっての最初の調査であるため、設問数⁽⁴⁾を増やすなどして調査票に改良と工夫を加えた。

II 地方自治体の予算編成過程

まず最初に、地方自治体(ここでは、都道府県と市町村からなる普通地方公共団体を指す)の予算編成過程の概略を見ると、それは次のようなものである⁽⁵⁾。

予算編成作業は、まず翌年度の歳入・歳出の見通し、いわゆる財政見通しを行うことから始まる⁽⁶⁾。しかし、これは財政当局が行う予算編成の準備作業の1つであろう。したがって、自治体における本格的な予算編成は、府県では10月頃、市町村では11月中旬から下旬にかけて、首長が翌年度の財政運営の方針を盛り込んだ「次年度予算編成方針」を決定し、各行政部課へ通達することによって開始される⁽⁷⁾。この作業は、市町村では財政課長か総務課長が担当

(2) 拙稿「香川県下の市町の予算編成」, 香川大学経済学部『研究年報』30, 1991年3月, を見よ。

(3) 拙稿「高知県下の市町村の予算編成過程——1992年の調査——」, 香川大学経済学部『研究年報』32, 1993年3月, を見よ。

(4) 設問数だけを挙げると、香川県下の市町の予算編成過程の調査票が29問、高知県下の市町村の予算編成過程の調査票が24問に対して、今回の調査票は、35問からなる。

(5) 小島昭『自治体の予算編成——その市民化と活性化——』学陽書房, 1984年, 12ページ; 能勢哲也・丸山高満編『現代地方財政学』有斐閣, 1987年, 39~41ページ。

(6) 浅野大三郎『財政運営』ぎょうせい, 1985年, 72ページ。

(7) 松本氏は、「予算編成方針の作成とその通知が形式的な意味では、具体的な予算編成作業の第1段階であるということが出来る。」(松本英昭『地方公共団体の予算』ぎょうせい, 1979年, 401ページ)と言っている。

するようである。そして、行政部課は、この予算編成方針にもとづき、自らの重点施策等を盛り込んだ予算要求書を財政当局に提出する。

次の段階は、12月中頃から翌年の2月中旬にかけて行われる、行政部課が提出した予算要求の査定である。査定は、財政課長査定から始まり、順次、部長査定、副知事・助役査定とレベルをあげ、最後に知事ないし市町村長の査定となる。この査定終了後、地方税、地方譲与税、地方交付税の収支見通しとその再確認が行われる。そして、2月下旬には、予算の計数整理、議案作成などが行われ、3月の定例議会に、予算書とともに予算説明書が首長の予算原案として提出される。この過程を図に示せば、第1図のようである。なおこの図に関して望蜀の言を弄すると、地方自治体においては府県と市町村を区分けして示すことができればより現実に近いものになるであろうということである。

ところで、予算を編成する権限は、法制度上、地方自治体の首長にのみある。そして、議会に予算案を提出することができるのも首長だけである。ただし、予算案を編成するに当たって首長は、公営企業会計についてはその管理者に見積の作成を行わせることができ、また教育に関する予算案については教育委員会に意見を聞かなくてはならない。そして、予算編成を所掌する部課は、府県や市の場合には、総務部財政課であり、町村の場合には総務課である。そして、彼らは、首長の予算編成権限を代行するわけである。

このような予算編成過程において1点だけ平成6年度の特徴を挙げると、中央政界の状況により、平成6年度の地方財政計画の策定が大幅に遅れたことである。つまり、通常であれば、地方自治体が翌年度の予算編成の指針とする地方財政計画の策定は第1図のように、2月上旬であるが、平成6年度の場合には、3月中旬にずれ込んだのである。このことによって、市町村の予算編成作

(8) 地方自治法、第97条第2項、第112条第1項但し書、第149条第2項、第211条；地方教育行政の組織及び運営に関する法律、第29条；地方公営企業法、第9条第3項、を見よ。なお、加藤芳太郎・門間董吉・加藤一明『現代の地方財政』東京大学出版会、1975年、132ページ；佐藤進・高橋誠編『地方財政読本（第2版）』東洋経済新報社、1981年、107～108ページ；加藤芳太郎『自治体の予算改革』東京大学出版会、1982年、206ページ。メイト

第1図 地方自治体の予算編成と国の予算編成

期 日	地 方 自 治 体		国		
	各 行 政 部 局	財 政 当 局	自 治 省 (各 省 庁)	大 蔵 省	政 府
4 月			翌年度必要経費試算		
5 月		地方債起債申請（一般市町村は府県地方課を経て）	省内調整		
6 月		基準財政需要、基準財政収入の算定とまとめ	局段階の調整	標準予算局議	
7 月		(連絡)	予算概算要求のまとめ	概算要求方針決定	閣議了解
8 月	実績を基準に上積み 経常経費の算定	地方税収見積りと翌年度の財源対策の見積り、調整・検討	予算審議局議 省庁予算案 (省議)		
9 月			予算概算要求書	(提出)	
9月中旬	政策的経費の審議 (2~3回)	(1)既定経費の見直し (2)標準予算の検討	次年度地方債計画案とりまとめ	予算編成作業 統一査定方針決定	政府税制調査会
10 月	翌年度の起債事業の要望	(地方債起債一覧表の作成—地方課)	(査定)	概算要求額集計	(閣議に報告)
下旬		収支見通し作成		(説明聴取)	
11月中旬		予算編成方針の決定 通知		(政党と折衝)	
11月下旬	予算の見積書(予算の概算要求書)の作成	(提出)			
12月中旬		概算要求額集計	(内容)	予算査定原案	「予算編成方針」閣議決定 (閣議に提出)
12月下旬	經常的経費・中間的経費などの第1次査定	(説明聴取)	復活折衝	「大蔵原案」	「政府予算案」
1月上旬	政策的経費などの第2次査定	課内調整	「地方債計画」	「財政投融资計画」	国会に提出
1月下旬	復活折衝(内示)	局内調整			閣議決定
2月上旬	復活調整		「地方財政計画」		国会に提出
2月中旬		トップ最終査定 一般財源ベースでの収支見通しとその再確認		国会に提出	
2月下旬		計数整理 議案作成 予算発表資料等作成 ↓ 議会に提出			

〔出所〕 能勢哲也・丸山高満編『現代地方財政学』有斐閣、1987年、40ページ。

業がどのような影響を受けたかは興味のある事柄であるので、私の調査票では、この点に関する設問が1つ挿入された。

Ⅲ わが国の地方自治体の予算編成の特徴⁽⁹⁾

わが国における地方自治体の予算編成過程に関する研究を瞥見すると、故小島教授を例外として、日英の比較という視点は皆無であるが、これまでの研究で明らかになった日本の地方自治体の予算編成過程の特徴を摘記すると、つぎの6点に纏められるであろうか。

第1に、わが国の地方自治体は、周知のように地方自治法に基づき統治機構として二元代表制を採用しているが、予算の調整と議会への提出の権限は、先に述べたように、首長に専属するという特徴を持つ。したがって、予算の編成に関する首長と議会との関係について言えば、「日本の地方議会は予算に関する発言権は〔が?〕著しく制約されている。」⁽¹⁰⁾ということである。すなわち、首長はこと予算に関しては、議会に対して優越的地位にあると言える。

それでは、首長は予算編成に関して大きい裁量権や自主制を持っているかという、必ずしもそうではないということが第2の特徴であろう。すなわち、わが国の地方自治体の行財政においては国の委理事務や依存財源がかなりな割合を占めるうえに、地方税率の決定や地方債の起債において地方自治体の自主制があまりなく、予算編成における「首長の自主決定権がきわめて圧迫されている」⁽¹¹⁾と言われる。すなわち、自主財源と称される財源もそのまま首長の自主的判断で支出できる財源を示すものではない。小島教授によれば、自主財源から義務的経費や国庫補助金の地元負担等を差し引くと、「首長が自らの政策の

(9) この節は、山崎怜・藤岡純一編『現代の財政——新自由主義の帰趨を問う——』昭和堂、近刊予定、に寄稿予定の拙稿「地方自治体の予算編成過程——日本とイギリスを比較して——」の一部である。

(10) 小島、前掲書、V 国際比較にみる改革の方向——日本とイギリス——、を見よ。

(11) 佐々木信夫『都庁—もうひとつの政府—』岩波新書、1991年、163ページ。

(12) 佐藤・高橋編、前掲書、108～109ページ。なお、この部分の執筆者は、野呂昭朗氏である。

ために自由に使うことのできる分は〔歳入全体の〕1割に満たない少額になってしまう⁽¹³⁾。したがって、首長は、予算編成において財源に関する自主制を大幅に喪失していると言えそうである。

第3はやや形式的な側面であるが、わが国の地方自治体の予算は前年の10月から当年の2月頃にかけて編成されるため、歳入・歳出を決定する諸要素、とりわけ歳入予算を構成する地方交付税交付金や地方譲与税、国庫支出金、県支出金、さらには地方債が未確定であるということである。すなわち、「自治体予算の大きな特色は、ここ〔3月の定例会〕で成立、執行される当初予算は、当該年度の予算の骨格だけで全体ではないということである⁽¹⁴⁾」。普通交付税の交付税額の決定が市町村長に通知されるのは当該年度の8月末か9月初旬であるし、地方債の起債許可の内示は12月に入ってからであり、国庫補助金の交付は遅い場合には翌年の3月に入ってから通知される。したがって、当初予算は、必然的に未完成の予算にとどまらざるをえず、全体性に欠けると言えよう。

第4は、当初予算が全体性に欠けるという第3の特徴のコロラリーであるが、そのために、地方自治体は、当初予算を次々に補正して行かざるをえず、したがって「1年間を通ずる年間編成⁽¹⁵⁾」を行わざるをえないということである。今日、地方自治体は、6月、7月か、9月、12月、3月のうち少なくとも3回ないし4回補正予算を組まなければならない。したがって、予算の数値は、ほとんど4半期毎に変化する。とりわけ、「3月補正は決算見込額を作り出し、次年度当初予算の計上の仕方（姿かたちという）を見ながら、空財源の振替、自然増収の措置、事業の繰延べ、補助金や起債見込み額の修正などを行うから、整理補正と呼ばれ、どの自治体でも行っている⁽¹⁶⁾」。したがって、自治体は、予算の執行に当たって補正予算を次々に組まなければならない、それは、もちろん議

(13) 小島，前掲書，17ページ。

(14) 同上書，12ページ。同様な趣旨の指摘を，小島教授は，吉岡健次・和田八束編『現代地方財政論』有斐閣，1975年，198ページ，においても行っている。ただし，「当該年度の予算の骨格だけ」というのは，誤解を招く表現のように思う。何故なら，慣用語として「骨格予算」というのがあり，それを連想させるからである。

(15) 加藤，前掲書，212ページ。

(16) 同上

会で審議されなければならない。つまり、予算の執行と同一予算の補正と審議が重なるという特徴を持つ。⁽¹⁷⁾

第5は、予算編成における査定の方が増分主義であることである。増分主義に基づく予算要求の査定は、わが国では地方自治体のみならず中央政府においても見られるが、その特徴は、「予算編成において増分の配分を主とし、要求を査定する際は、前年度予算に対する伸びや変化に注意してその根拠をただすことに主眼をおく⁽¹⁸⁾」ということである。そして、この方式は、小島教授によれば、地方自治体の予算編成担当者を中心にして、「{わが国の} 行政の体質に深く根ざした意志決定方式⁽¹⁹⁾である」。

第6に、市町村の予算編成の特徴を、坂本博士にしたがって挙げれば、それは、予算編成に対する国からの制約が府県の地方課を通じて一層増幅されるということである。地方課は、市町村の交付税の計算、地方債枠の許認可、財政診断などを通じて、市町村と密接な関係をもっている。⁽²⁰⁾ 門間教授は、「県地方課と市町村財政課とのつながりはわれわれの想像以上のものである。⁽²¹⁾」という。他方、市町村の予算編成においては、住民の声の反映が府県よりも一層大きいということも言える。⁽²²⁾

IV 市町村の予算編成過程に関するこれまでの調査⁽²³⁾

わが国における市町村の予算編成過程に関するこれまでの調査は、管見の限

(17) 以上の2点については、吉岡・和田編『新版 現代地方財政論』有斐閣、1982年、94～95ページ、も見よ。なお、この部分の執筆者も、小島教授である。

(18) 小島、前掲書、149～150ページ。

(19) 同上書、153ページ。

(20) 坂本忠次「現代地方財政の意思決定構造——岡山県行財政にみる意思決定のメカニズムと税・財政への住民意識」、岡山大学産業経営研究会『研究報告書』第9集、1976年、9～10ページ。

(21) 藤田武夫・門間董吉編『地方財政の話——危機のしくみとその打開——』広文社、1976年、173ページ。

(22) 坂本忠次『現代地方自治財政論』青木書店、1986年、263ページ。

(23) この節は、拙稿「わが国の地方自治体における予算編成について」、香川大学法学部・経済学部『瀬戸内圏の産業・経済・情報・政治・法律・社会の総合的研究（平成元年度教育研究特別経費による報告書）』1990年3月、を一部改稿したものである。

りではごくすくない。そこで、つぎにその数少ない調査から、2つを紹介したい。

第1は、経済企画庁経済研究所が都道府県、特別区、市町の予算編成担当者を対象に行った調査であり、第2は、日本都市センターが都市の財政担当部(課)長を対象に行った調査である。これらの調査は、やや古いものではあるが、私の今回の調査とは関連する部分もあるので、私の関心に引きつけて紹介する。(以下においては、前者を、「経済企画庁調査」、後者を、「都市センター調査」と略称する)。

まず前者である。これは、上記研究所のシステム分析調査室が「組織論的モデルの適用の当否を⁽²⁴⁾探るため」地方公共団体における予算編成のさいの意思決定過程がどのようなものであるかを⁽²⁵⁾解明するために行った調査である。これは、調査の実施期日が不明であるが、全国の都道府県、政令指定都市、特別区、市町の予算編成担当者 860 名に対して行ったアンケート調査であり、回収数は 729 団体、回収率は 84.8% という「⁽²⁶⁾きわめて高い回収率」であった⁽²⁶⁾。そして、ここでは、この調査の全体ではなく、今述べたように、今回の私の調査に関連すると思われる、市、町の予算編成に関する部分のみを⁽²⁷⁾抽出して紹介することにしたい⁽²⁷⁾。なお、この調査は、1977 年度の当初予算に限定したものである。そして、回答を寄せた市(政令指定都市をのぞく)は 547 団体、町は 81 団体の合計 628 団体であり、以下において市町とはこれらの 628 団体をさす。

まず第1に、予算編成と中長期計画との関連である。市町では、全体の 84.2% が中長期計画を持つ⁽²⁸⁾。そして、それらの市町のうちほぼ半数は、中長期計画によって予算編成のおおよそのガイドラインが示されるが、計数的なものは予算

(24) 経済企画庁経済研究所編〔野口悠紀雄他〕『予算編成における公共的意思決定過程の研究』(研究シリーズ第33号)、1979年、「はしがき」、1ページ。

(25) 同上書、344ページ。

(26) なお、市は全数を、町は人口規模の大きい順に100団体を取った。そして、アンケート調査の実施は、日興リサーチセンターに委託して行ったと言う(同上書、343~344ページ)。

(27) この調査の全体的な解析は、同上書、第6章、341~453ページ、において行われている。参照されたい。

(28) 同上書、付録3 属性別クロス集計表、を見よ。以下も同じ。

編成時に決定されるという。そして、中長期計画にもとづき政策的経費も決定するという市町は全体の27.2%である。したがって、3分の1の市町の予算編成にとって中長期計画はかなり重要性を持っていると思われる⁽²⁹⁾。なお、この点については、市と町の違いはない。

予算編成担当者は各行政部課の予算要求書が提出される前に予算全体のおおよその見通しを作っているのであろうか。もちろん、われわれの予想どおり、予算の見通しを作る団体は88.8%に達し、圧倒的である。しかし、予算の見通しを作らないという市町も26団体(4.1%)ある。そして、見通しを作る団体のうちほぼ半分は前年度予算の規模と税収の伸び率などによって見通しを作ると答えている。また、38.2%は、歳入や歳出に関するおおよその積み上げを作って見通しを立てているという。なお、後者の場合は、町の方が市よりやや多い。

予算編成において首長が最も影響を発揮する場合はどの段階かを見ると、復活折衝の段階であるというのが30.7%で最も多い。そして、この段階については、市が32.0%、町が22.2%で、市の方が大きい。第2番目は、財政部門の査定段階であるという回答で20.1%、第3番目は、中長期計画の策定段階であるという回答で19.6%、第4番目は予算編成方針の策定段階であるという回答で14.8%である。

では、復活折衝や首長査定の段階で、予算の規模や内容が変化するかどうかであるが、45.9%の市町がほとんど変化がないという。予算の規模や内容に変化があるという団体は、53.8%であるが、これは市と町であまり差異がない。そして、変化した原因を問うと、それは首長の意向であるという市町が90.8%である。したがって、市町の予算編成においては、首長の査定がいかに重要であるかがわかる。

つぎは、補正予算の編成時期についてである。6月に第1回目の補正をおこなうという市町が全体の69.4%であり、補正要因は、補助金の確定というの

(29) 上記の調査も、市町では「計画がかなり実質的な役割を果たしているといえる。」(同上書、362ページ)と言っている。

が49.6%、起債額の確定というのが20.7%である。第2回目の補正は9月に行うというのが69.7%であり、その理由の過半数は補助金の確定であるが、つづいて起債額の確定、交付金の決定があげられる。第3回の補正は、12月に行うという団体が67.4%であり、給与改訂、補助金の確定、起債額の確定が3つの大きな要因である。第4回目は、3月に行うという市町が64.0%であり、その要因は、補助金の確定が50.6%、税収見込みの変更が37.6%、交付金の決定が28.6%である。したがって、通常、市町は、補正予算を6月、9月、12月、3月の4回編成しており、その主要な要因は、補助金や起債額の確定、交付金の決定、給与改訂の4つである。

予算編成担当者と議会との関係であるが、予算編成の段階で議会と事前の調整を全くしないという市町が全体の55.1%ある。他方、事前の調整をする市町は42.0%であるが、そのうち与野党に対して主要事項についてのみ行うというのが全体の24.8%であり、これは町が34.6%であり、市(23.4%)より少し多い。ところで、過去10年間に当初予算が議会で修正されたり否決されたりしたことが全くない市町は全体の87.4%に達する。したがって、過半の市町は事前の調整、すなわち根回しをまったくしないけれども、予算案は議会を問題なく通過しているということであろう。しかし、なぜ予算案が議会を問題なく通過しているのかの理由については、明らかにされていない。

つぎは、予算編成において住民のニーズをどのようにくみ取るかである。市、町ともに住民のニーズくみ取りの圧倒的なルートは、各施策担当部門を通じて行うというものであり、それが全体の67.8%に達する。首長が直接住民のニーズを聞くというのは、市町で10.5%であるが、この場合には町の方が19.8%であり、市と比較してかなり高い。したがって、町の予算編成の特徴は、町長が住民のニーズを直接聞くということであろうか。

最後は、住民のニーズを市町の予算編成に反映させるルートについてであるが、それは、圧倒的に議員あるいは政党を通じてという回答であり、68.8%に達する。それについて多いのは、各種業界団体と住民運動団体であり、それぞれ36.5%と27.2%である。ただし、この2つのルートの場合はいずれも市

の方の割合が高い。すなわち、市の場合、この2つのルートの合計は66.2%であるのに対して、町の場合は46.9%である。また、町の場合は、市と比較して「有力者」を通じて行うというのが12.4%もある。これも、町の予算編成の特徴であろう。

つぎは、日本都市センターが1979年12月から1980年1月にかけて、「都市経営における政策決定のメカニズムを解明する」⁽³⁰⁾ ためにおこなった、646都市の財政担当部(課)長に対するアンケート調査である。なお、この調査は、1978年度における予算編成(主として1979年度当初予算の編成)を念頭において回答を求めたものであり、回収率は584票(90.4%)であった。そして、調査対象の都市は、30万人未満の大都市圏外都市が大部分である。

まず第1に、予算編成方針についてである。予算編成方針は⁽³²⁾ 財政部局で作成するという市が全体の77.0%である。予算編成方針を企画部と協議したり、庁議などで協議して作成するという市は19.7%にすぎない。したがって、全体の4分の3は予算編成方針を財政部局のみで作成しているということになる。ただし、全体の市の53.1%は、事業部局が要求書を作成する前に企画部が中心となって重点事業や政策的経費を協議するとしている。「したがって、重点事業、政策的経費をとりまとめ、庁議等で協議する場合には、企画部主導型が多い」⁽³³⁾ ということである。

なお、予算編成方針は、10月～11月において各部局に示達するという市が全体の84.4%を占めるが、とりわけ11月中に示達するという市が59.1%と全体のほぼ6割を占める。

(30) 日本都市センター〔研究室〕『都市における予算編成過程——執行部、議会等に関するアンケート調査——』1980年、3ページ。

(31) この調査については、すでに都市センター自身による分析と提言が、『都市における政策形成のあり方——予算編成過程を中心として——』第一法規、1981年、55～118ページ、にまとめられており、また、断片的には、小鳥、前掲書、51～53、78～83ページ；坂本、前掲書、271～273ページ、においても紹介されている。したがって、私の紹介も重複する部分があるが、私なりの観点から多少の再整理を試みてみた。

(32) 以下は、『都市における予算編成過程』の、1. 都市における予算編成過程等に関するアンケート調査結果(単純集計)(19～37ページ)による。

(33) 『都市における政策形成のあり方』、59ページ。

つぎに予算編成と市が立案する諸計画との関連である。市全体の75.7%は市の政策の基本的方向などを定めた基本計画とそれを実施に移すための実施計画の両方を作成している。ところが、予算編成においては基本計画や実施計画がどの様に機能しているのかを質問したところ、両計画にそって予算の査定が進められている市は全体の22.0%にすぎない。69.8%の市においては、それらの計画が予算編成におけるガイドラインにすぎず⁽³⁴⁾、計数的なものは予算編成時に決定されると答えている。この点は、さきの経済企画庁調査の結果とよく⁽³⁵⁾にている。

つぎは、予算の査定である。査定は、財政課長査定、財政局長査定、助役査定、市長査定と4種類あるが、助役査定は、全体の市の64.4%が市長査定と同時にやっている。そして、過半の市は、市長査定にはいる前に事業部局からの要求事業について財政部局から事前の説明を受けており、査定は、5日以内ですませている。個別の事業について市長の前で事業部局の出席を求めて内容を決めていくという市が全体の29.5%あるが、最も多いのは、個別の事業については前段階で内容がほぼ固められており、市長査定においては市長の承認をうるだけというもので、34.9%である。なお、予算編成に入る前に財政当局が予算全体についての見通しをたてるかどうかであるが、90.8%の市が行うと答えている。そして、圧倒的に多い方法は、前年度の歳入歳出実績や国の経済・財政の動きを基礎に全体的な見通しをたてるというものである。

予算編成における議会との関係はどのようであろうか。市の執行部が予算編成の作業にはいる前に予算に対する議会の意見を聞く市は、全体の65.9%に達する。最近の4カ年において議会に提出した予算原案が議会で修正を受けたかどうかであるが、全く修正がないという市が81.4%に達する。この点も、先の経済企画庁調査とほぼ同じ傾向である。そして、何故全く修正を受けな

(34) 小島教授は、ガイドラインとは、経済企画庁調査においても都市センター調査と同様に「経費に関連する計数を含まないたんなる〈目安〉」であり、「過半数の自治体は予算編成において中長期計画はまったく無視はしないが、計数的に拘束されない範囲でそれに配慮しているということであろう。」(小島, 前掲書, 78ページ)と解釈している。

(35) 同上, も見よ。

ったかという理由であるが、その第1は、事前の調整が十分であったということ、第2は、予算の内容がよいというもの、第3は、議会では通常修正がないというものであり、この3つで全体の71.9%に達する。したがって、予算が支障なく議会を通過する秘訣の1つは、議会との事前の根回しを十分に行うということであろう。

さて、市が予算編成を行うさいに市民の意見をどの様にしてくみ取っているかである。まず、市が予算を編成するさいに住民の意見を聞くための特別の方法を採用しているかどうかであるが、全体の市の57.4%は、そういう事はしていないと答えている。他方、何等かの方法で意見を聞くと答えた市は、59.1%である⁽³⁶⁾。そして、市民の意見を聞く際が一番多い方法は、地区懇談会、市民集会の開催であるが、つぎに多いのは各種団体代表と懇談会を開催して、予算に対する要望を聞くというものである。ただし、都市センター調査のこの項目では「各施策担当部門を通じて」という選択肢がない。なお、市の財政当局の57.9%は市民から意見を聞くことが予算編成にとって有効であり毎年行う必要があると答えている。

ところで、過去3年間に特定地域の住民にかかわりのある公共事業、公共施設などのプロジェクトに関して、市の財政当局に直接住民からそれに対する反対の働きかけが、ごく少数ではあるが、あった。そして反対の働きかけがあった場合には80.0%の市が予算編成にさいして考慮していると答えている。なお、働きかけをした団体の88.0%は、町内会、自治会などの地域を代表する団体であった。したがって、数の上ではごく少数であるが、町内会、自治会等の公共事業に対する反対運動は、予算編成においてかなりな影響力を持つようである⁽³⁷⁾。

これらの先行する2つの調査は、それぞれ独自の課題を持ち、それに対応する調査項目を作成し、町村や市を限定的に選び出したわけだから、日英の地方

(36) この設問は、複数回答である。それにしても、2つの回答の%が100.0%以上となり、若干理解に苦しむ。

(37) なお、坂本博士は、アンケートのこの項目の趣旨をとり違えた解釈をしているように思う(坂本、前掲書、272ページ)。

自治体の予算編成過程の総合的な比較という私の課題とはかなり異なるが、内容的に大変参考になり、調査票の作成にあたって利用した点もいくつかある。

さて、地方自治体の予算編成については、この2つの調査以降も地方財政論の教科書においては時々言及されることもあった⁽³⁸⁾。また、特定の分野、例えば、国庫補助金に関しては、1988年に、都道府県の知事他の幹部に対するアンケート調査ではあるが、加茂教授等によって行われたこともあった⁽³⁹⁾。また、時期的にはそれ以前であるが、小林教授のグループは、1986年に、地方自治体の政策過程を解明するための調査を行い、318市の財務担当課長や企画課長を含む940人から回答をえた。そして、この調査においては、地方政府の財政危機に対する認識と対応策を自治体の幹部職員から聞いているが、結局、「官僚優位でしかも増分主義的とされる一般的な仮説が、…ある程度検証され⁽⁴⁰⁾」たとするにとどまり、予算編成過程にはまったく触れられていない。

したがって、管見の限りでは、市町村の予算編成過程に関する、今回私が行ったような全国規模の総合的系統的な調査は、これまでわが国においては皆無であったように思う。

V 1994年度の地方財政計画について

今回の調査は、平成6年度の当初予算を念頭に置いて回答してもらったので、市町村の回答の背景となる、1994年度の地方財政について少し見ておきたい。と言っても、それは、1994年度のをが国の地方財政の本格的な分析で

(38) 最近では、渡辺精一『入門地方財政論』有斐閣、1993年、135～140ページ、がある。地方財政論の分野ではないが、石井薫・茅根聡『政府会計論』新世社、1993年、184～186ページ、もある。

(39) 加茂利男・水口憲人「補助金と政治・行政——都道府県関係者へのアンケート調査から」、宮本憲一編『補助金の政治経済学』朝日新聞社、1990年、96～113ページ。そして、ほぼ同じ内容の連名の論文が、「国庫補助金の政治・行政機能とその変容——都道府県関係者へのアンケート調査の分析を中心に——」、『法学雑誌』（大阪市立大学法学部）、第36巻第3・4号、1990年3月、に発表されている。そして、後者は、加茂利男『日本型政治システム——集権構造と分権改革——』有斐閣、1993年、に所収されている。

(40) 小林良彰他『アンケート調査にみる地方政府の現実——政策決定の主役たち——』学陽書房、1987年、137ページ。

はなく、周知の『平成6年度地方財政計画』によって概観をするという程度である。しかし、残念な事に、『平成6年度地方財政計画』は、地方財政の全体の計画であり、ここからは都道府県と区分された市町村の財政の姿は分らない。もっとも、地方財政計画は、「地方団体に対し全国的な規模における地方財政のあるべき姿を示すこと。」であるし、「地方団体の毎年度の財政運営の指標となるもの⁽⁴¹⁾」であるから、市町村財政も地方財政計画の下にあると言っても過言ではないであろう。

『平成6年度地方財政計画』の順序にしたがって、まず、歳入の規模（普通会計、以下同じ）を見ると、1994年度の歳入の総額は、80兆9,281億円であり、前年度比で4兆5,129億円、5.9%の伸びである（歳出も同じである）。5.9%という地方財政計画の伸び率は過去10年間位を見てもそれほど大きくはないが、1994年度の国の一般会計（当初予算）の伸びが1.0%、財政投融资計画の伸びが4.6%であるから、それらとの比較では地方財政の規模の伸び率が最も高い。

歳入の各項目の増減率を見ると、最も大きい増加率を示したのは地方債である。普通会計分の地方債発行予定額は、10兆3,915億円であり、前年度比で4兆1,661億円、66.9%の増加である。これは、きわめて大きい。参考資料で見ても、1994年度の地方債計画の増加率は42.2%である。1994年度の地方債計画は、先の普通会計分の他に公営企業会計等分の4兆3,425億円を含んで、総額で14兆7,340億円となるが、その増加率が42.2%なのである。そして、地方債計画の1977年度以降の増減率を見ると、1978年度の23.0%が最大の増加率であるから、1994年度の地方債計画の増加率の42.2%がいかに大きいかが分かるであろう。

さて、普通会計分の地方債の事業別内訳を見ると、一般会計債が1993年度の4兆8,580億円から1994年度の7兆8,550億円へと、2兆9,970億円、61.7%の増加である。増加の内訳を見ると、大きいのは、一般公共事業の1兆5,190

(41) 自治省編『平成6年度地方財政計画——平成6年度地方団体の歳入歳出総額の見込額——』1994年5月、「はしがき」。波線のアンダーラインは、そのままである。

億円, 392.6%の増加と一般単独事業の1兆3,422億円, 40.0%の増加である。後者の内訳を見ると, 臨時単独事業における6,600億円の増加(皆増)と地域総合整備事業における3,815億円, 29.8%の増加が特に大きい。

第2位の増加率を示すのは国庫支出金で, 15.9%である。国庫支出金は内訳を見ると, 最も大きいのは公共事業費補助負担金で, 1兆8,480億円, 38.4%の増であるが, それは, 普通建設事業費補助負担金が, 1兆8,493億円, 38.7%も伸びたことによる。金額的にも国庫補助金の増加額, 1兆9,452億円の内, 普通建設事業費補助負担金の増加が1兆8,492億円で, 95.1%を占める。なお, 公共事業費補助負担金, 6兆6,614億円のうち1兆7,838億円は日本電信電話株式会社の株式の売却収入を当てることになっている。

他方, 収入において減少したのは, 地方税である。1994年度の地方税総額は32兆5,809億円であるが, 地方税の減収は1兆9,743億円で, 5.7%の減である。そして, 地方税の減収は普通税が2兆1,894億円の減収となるためである(なお, 目的税は, 2,151億円の増収である)。普通税の内訳を見ると, 道府県税が13兆7,337億円, 市町村税が18兆8,472億円である。そして, 減収額は前者が1兆1,398億円(7.7%), 後者が8,345億円(4.2%)である。

1993年度と1994年度の歳入の構成比とその変化を見ると, それは, 第1表

第1表 歳入の構成比と増減率(普通会計)

区 分	平成6年度		平成5年度		構成比の変化 (A)-(B)	増減率(%) $1 - \frac{(A)}{(B)}$
	計画額 (億円)	構成比(A) (%)	計画額 (億円)	構成比(B) (%)		
1 地方税	325,809	40.3	345,552	45.2	△4.9	△5.7
2 地方譲与税	19,262	2.4	19,509	2.6	△0.2	△1.3
3 地方交付税	155,020	19.2	154,351	20.2	△1.0	0.4
4 国庫支出金	141,743	17.5	122,291	16.0	1.5	15.9
5 地方債	103,915	12.8	62,254	8.1	4.7	66.9
6 使用料及び手数料	14,136	1.7	13,354	1.8	△0.1	5.8
7 雑収入	49,396	6.1	46,841	6.1	-	5.5
歳入合計	809,281	100.0	764,152	100.0	-	5.9

(出所) 自治省編『平成6年度地方財政計画』, 2ページ。

のようである。ここから端的に分かることは、1994年度の歳入構造の特徴は、地方債と国庫支出金の増加、特に前者の著増と地方税の大幅な減収ということである。したがって、地方自治体は、歳入のこのような変化を念頭に置いて、それぞれの歳入の予測を行う必要があるということであろう。

次は、歳出である。歳出総額や増加率は、歳入と同じである。そこで、直ちに1993年度と1994年度との歳出の構成比を見ると、第2表のようである。これは、歳出の性質別分類と呼ばれるものであろう。各項目の増減率を見ると、給与関係費は総額で22兆3,302億円で、前年度比で2.0%の伸び、一般行政費は16兆1,113億円で、1.3%の伸び、公債費は8兆9,215億円で、36.1%の伸び、維持補修費は8,953億円で、3.2%の伸び、投資的経費は29兆723億円で、8.5%の伸び、公営企業繰出金は2兆7,857億円で、8.3%の伸び、地方交付税の不交付団体における平均水準を超える必要経費は、前年度比55.5%の減を見込み、8,100億円である。

歳出の構成比の変化を見ても前年度比の増減率を見ても、第1位は、公債費であるので、少し公債費の中身を見てみよう。公債費は、地方債の元利償還金

第2表 歳出の構成比と増減率(普通会計)

区 分	平成6年度		平成5年度		構成比の変化 (A)-(B) (%)	増減率(%) $1 - \frac{(A)}{(B)}$
	計画額 (億円)	構成比(A) (%)	計画額 (億円)	構成比(B) (%)		
1 給与関係費	223,302	27.6	218,995	28.6	△1.0	2.0
2 一般行政経費	161,113	19.9	159,077	20.8	△0.9	1.3
3 公債費	89,215	11.0	65,547	8.6	2.4	36.1
4 維持補修費	8,953	1.1	8,674	1.1	-	3.2
5 投資的経費	290,723	35.9	267,918	35.1	0.8	8.5
6 公営企業繰出金	27,875	3.5	25,741	3.4	0.1	8.3
7 地方交付税の不交付団体における平均水準を超える必要経費	8,100	1.0	18,200	2.4	△1.4	△55.5
歳 出 合 計	809,281	100.0	764,152	100.0	-	5.9

(出所) 同上書、23ページ。

であるが、その内訳を見ると、1993年度の元金の返済が3兆3,506億円であったのに対して、1994年度はそれが5兆3,451億円となって、59.5%も増加している。その原因は、いうまでもなく、地方債残高が大きく増加するためである。すなわち、1994年度の地方債現在高は77兆1,559億円と見込まれ、前年度に比較して6兆8,302億円、9.7%も増加すると見込まれているのである。なお、利子は、1993年度が3兆2,041億円であったのに対して、1994年度は3兆5,764億円となり、11.6%の伸びである。

投資的経費は、構成比の変化が0.8%であるが、金額は前年度比で8.5%の増である。投資的経費の内訳を見ると、直轄事業負担金が9,872億円で、前年度比0.4%の増、公共事業費が8兆4,780億円で、3.2%の増、失業対策事業費が406億円で、6.2%の増であり、特別に目立った変化とは言えないであろう。ところが、国庫補助負担金を伴わない投資的経費の内、一般事業費が6兆7,346億円であり、12.3%の増であり、同じく、国庫補助負担金を伴わない投資的経費の内、公共施設の整備充実を計画的に推進するための特別事業費が11兆8,319億円で、11.8%の増である。ところが、国庫補助負担金等を伴う経費の総額は、23兆2,340億円で、2.7%の伸びである。したがって、1994年度の歳出における公債費の増加は、国庫補助負担金を伴わない投資的経費が大きく伸び、それを地方債で賄わなければならないために生じたと言えそうである。

以上、1994年度の地方財政計画を簡単に概観したが、その特徴は、地方債による地方単独事業の推進という従来の路線を継続するという事であろう⁽⁴²⁾。しかし、その結果、地方自治体は、漸増する膨大な公債残高を抱えるとともにそれに伴う公債費の増加によって財政の硬直性が増加し、自主的な財政の運営がますます困難になるということであろう⁽⁴³⁾。

(42) 平成6年度の地方財政対策を解説した文章の中で、湯浅利夫・自治事務次官は、「生活者・消費者の視点に立った社会資本整備を積極的に推進し、また、景気にも可能な限り配慮し、地域経済の維持拡大に資するため、地方債を活用して地方単独事業を大幅に増額すること」（自治省財政局長他著『平成6年度 改正地方財政詳解』地方財務協会、1994年、7ページ）と言っている。

(43) 最近の『日本経済新聞』（1995年8月27日）の記事「地方財政／苦悩増す」（市川嘉一記者）は、地方債の元利償還費のかんりの部分を地方交付税で後年度に負担するとい

VI 調査の概要と回答市町村のプロフィール

今回の調査対象は、47都道府県と12の政令指定都市を除く3,223市町村(1993年7月現在)である。しかし、全数調査は、1人では困難であるしその意義もやや疑問であるので、層別系統抽出法によって3,223市町村から3分の1の1,074市町村を抽出し⁽⁴⁴⁾、それらの自治体の財政主管課長宛に35問からなる調査票を送付した。回収作業は、同年12月初旬まで行われ、994団体からの調査票が回収された⁽⁴⁵⁾。しかし、それらの内、2通は回答辞退であり、実質回答率は、92.4%であった。なお、回収された調査票の審査は、回収作業と平行して行われ、1995年2月下旬までに終了した。

ここで、回答してくれた992市町村のプロフィールをほんの少し見ておく。

う国の方針で、自治体は、ここ数年、単独事業を拡大してきたが、大量の地方債の発行が地方交付税制度を軸とする中央集権型の財政システムをむしろ、[地方財政が構造的な危機に直面している。]と言う。そして、ある県の総務部長として出向した経験を持つ自治省の中堅幹部は、「地方にいて、大量に起債しても交付税措置があるため、地方全体が抱える膨大な借入金残高は気にならなかった」と言うが、低波市は、「借金の返済の一部を国が交付税で面倒をみてくれるいっても、自治体の負担はもう限界点にきている」と言う。ここに、国の巧妙な借金政策に悲鳴をあげる市町村の声がうかがえるように思う。

(44) その概要は、つぎの通りである。都道府県と政令指定都市を除く3,223市町村をまず人口で5段階に区分した(人口は、自治大臣官房文書課編『地方公共団体総覧』ぎょうせい、による。ただし、それは、1985年の国勢調査である)。すなわち、人口15万人以上の122市、人口5万人以上15万人未満の303市、人口5万人未満の226市、町の場合は一括して1,991町、村も同じく一括して581村である。つぎに、このように区分した各層の市町村を、財政力指数で4つの層に区分した(以下の財政資料も、自治大臣官房文書課編『地方公共団体総覧』ぎょうせい、による。ただし、これらは、平成3年度市町村別決算状況調による)。すなわち、財政力指数が0.40未満の団体、0.40以上0.70未満の団体、0.70以上1.00未満の団体、1.00以上の団体である。さらにそれらの団体を実質収支比率で3つの層に区分した。すなわち、実質収支比率が5.0%未満の団体、5.0%以上10.0%未満の団体、10.0%以上の団体である。最後に、このような層別の作業の後、3,223団体を層別の上から3団体おきに選び出し、合計1,074市町村を決定した。なお、このような手間のかかる層別抽出の作業は、大藪教授と助手の横田幹子さんが行ってくれた。そのようなご好意に対してはお礼の言葉もない。

(45) 詳しく言うと、調査票は、1994年9月9日を締め切りとして、8月23日に発送された。督促は、10月初旬に1回のみ行った。そして、回収作業は、994通目が到着した同年12月5日をもって終了した。

992 団体のうち、市が 205 (20.7%)、町が 610 (61.5%)、村が 177 (17.8%) である。⁽⁴⁶⁾ 町が多いように見えるが、母集団が市 651 団体 (20.2%)、町 1,991 団体 (61.8%)、村 581 団体 (18.0%) であるから、ほぼ母集団の通りである。⁽⁴⁷⁾ 人口を見ると、282 人の村から 799,479 人の市までであるが、クロス集計の区分で見ると、6,000 人未満が 247 団体 (24.9%)、6,000 人以上 10,000 人未満が 226 団体 (22.8%)、10,000 人以上 30,000 人未満が 305 団体 (30.7%)、30,000 人以上が 214 団体 (21.6%) である。母集団の場合は、6,000 人未満が 837 団体 (26.0%)、6,000 人以上 10,000 人未満が 677 団体 (21.0%)、10,000 人以上 30,000 人未満が 1,018 団体 (31.6%)、30,000 人以上が 691 団体 (21.4%) である。

地域別にみると、992 団体は北海道から沖縄までの市町村であるが、それを、8 つの地域に区分してみると次の通りである。すなわち、北海道が 67 団体 (6.8%)、東北が 122 団体 (12.3%)、関東が 132 団体 (13.3%)、中部が 208 団体 (20.9%)、近畿が 123 団体 (12.4%)、中国が 100 団体 (10.0%)、四国が 66 団体 (6.7%)、九州・沖縄が 174 団体 (17.5%) である。中部がやや多いが、それは、中部地域が新潟県、富山県、石川県、福井県、山梨県、長野県、岐阜県、静岡県、愛知県の 9 県を含むからである。母集団は、北海道が 211 団体 (6.5%)、東北が 399 団体 (12.4%)、関東が 453 団体 (14.1%)、中部が 667 団体 (20.7%)、近畿が 392 団体 (12.2%)、中国が 317 団体 (9.8%)、四国が 216 団体 (6.7%)、九州・沖縄が 568 団体 (17.6%) である。

財政の指標として、財力指数を見ると、992 団体の内、0.20 未満が 263 団体 (26.5%)、0.20 以上 0.30 未満が 206 団体 (20.8%)、0.30 以上 0.50 未満が 240 団体 (24.2%)、0.50 以上が 283 団体 (28.5%) である。他方、母集団は、0.20 未満が 838 団体 (26.0%)、0.20 以上 0.30 未満が 673 団体 (20.9%)、0.30 以上 0.50 未満が 762 団体 (23.6%)、0.50 以上が 950 団体 (29.5%) である。また、実質収支比率を見ると、2.5% 未満が 238 団体 (24.0%)、2.5%

(46) () の%は、992 団体を 100.0% とした場合である。以下も同じ。

(47) () の%は、3,223 団体を 100.0% とした場合である。以下も同じ。

以上4.5%未満が296団体(29.8%), 4.5%以上6.5%未満が224団体(22.6%), 6.5%以上が234団体(23.6%)である。他方、母集団は、2.5%未満が773団体(24.0%), 2.5%以上4.5%未満が961団体(29.8%), 4.5%以上6.5%未満が691団体(21.4%), 6.5%以上が798団体(24.8%)である。

したがって、992団体は、層別系統抽出法と高い回収率によって、母集団をほとんど正確に反映したものになっているのではないかと考えている。

Ⅶ 問1から問3までの分析

⁽⁴⁸⁾ 調査票は、先に述べたように35問から構成され、それらは、11の部分に分かれる。すなわち、まず最初に予算編成方針の作成について尋ね、以下、予算編成における首長の役割、経費の査定、国庫補助金と予算編成の関係、地域総合整備事業債と予算編成の関係、予算編成の特徴、予算編成におけるコンピューターの利用、平成5年度における補正予算の編成、予算編成における都道府県や議会との連絡の程度、予算編成と住民との関係、そして最後に、平成6年度の予算編成作業の進捗状況について尋ねた。

以下、調査票の質問の順序に従って、回答の分析を行う。なお、回答の分析⁽⁴⁹⁾は、単純集計と10の属性によるクロス集計の結果のうち興味深いものを取り出して説明をするという形で行う。

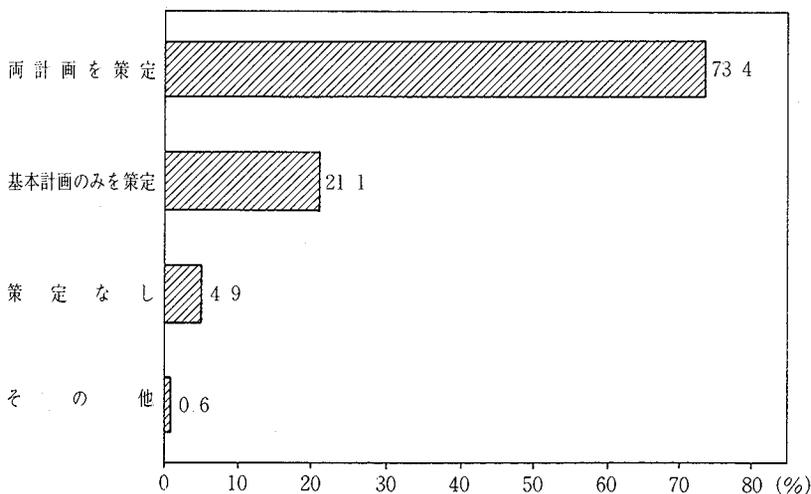
(48) 資料1「わが国の市町村における予算編成過程の調査」, を見よ。

(49) 10の属性とは以下の通りである。第1は、本文ですでに紹介したように、市町村、第2は、地域で、全国8つに区分した。第3は、人口規模で、992団体を4つに区分した。第4は、人口密度で、1平方キロメートルにつき60人未満(229団体)、60人以上150人未満(213団体)、150人以上400人未満(261団体)、400人以上(289団体)に区分した。第5以下は財政の指標である。第5は、実質収支比率であるが、本文ですでに紹介した通りである。第6は、経常収支比率で、65%未満(227団体)、65%以上70%未満(299団体)、70%以上75%未満(299団体)、75%以上(167団体)に区分した。第7は、公債費比率で、9%未満(202団体)、9%以上11%未満(226団体)、11%以上13%未満(290団体)、13%以上(274団体)に区分した。第8は、財政力指数であるが、これも本文ですでに紹介した通りである(人口規模以下の資料は、自治大臣官房文書課編『地方公共団体総覧』ぎょうせい、による)。第9は、平成6年度当初予算歳出規模(普通会計)で、4つに区分した。すなわち、それは、2,076万5千円の村から2,573億5,862万4千円の市までであるが、35億円未満(275団体)、35億円以上50

最初に、予算編成方針等の作成について尋ねた。

問1 まず、市町村の予算編成の大きな前提になるとと思われる基本計画や実施計画をどれほど策定しているかを尋ねた。回答の単純集計の結果は、第2図の通りである。1994年現在、基本計画と実施計画の双方を策定している団体は、全体の73.4%、つまり4団体の内3つがそうなのである。そして、基本計画は策定しているが、実施計画は策定していないという団体が21.1%であり、いずれの計画も策定していないという団体が4.9%⁽⁵⁰⁾である。

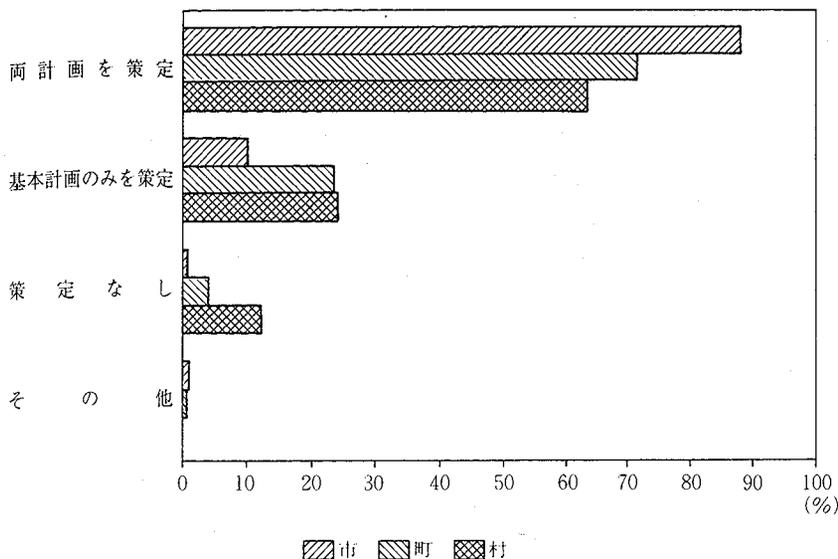
第2図 基本計画・実施計画の策定状況



億円未満 (255 団体), 50 億円以上 100 億円未満 (236 団体), 100 億円以上 (226 団体) である。第 10 は、平成 6 年度当初予算額の対前年度比増減率で、-6%未満 (213 団体)、-6%以上 0%未満 (194 団体)、0%以上 6%未満 (242 団体)、6%以上 (343 団体) に区分した(この 2 つの資料は、調査票の設問 26 から得た)。なお、このような区分は、市町村と地域を除き、それぞれの属性におけるグループの間で団体数にあまり差がないように、私の判断で行ったもので、客観性についてはあまり自信がない。

(50) このような傾向は、高知県下の市町村とほぼ同じである(拙稿「高知県下の市町村の予算編成過程」、『研究年報』32, 40 ページ)。

第3図 基本計画・実施計画の策定状況(市・町・村)

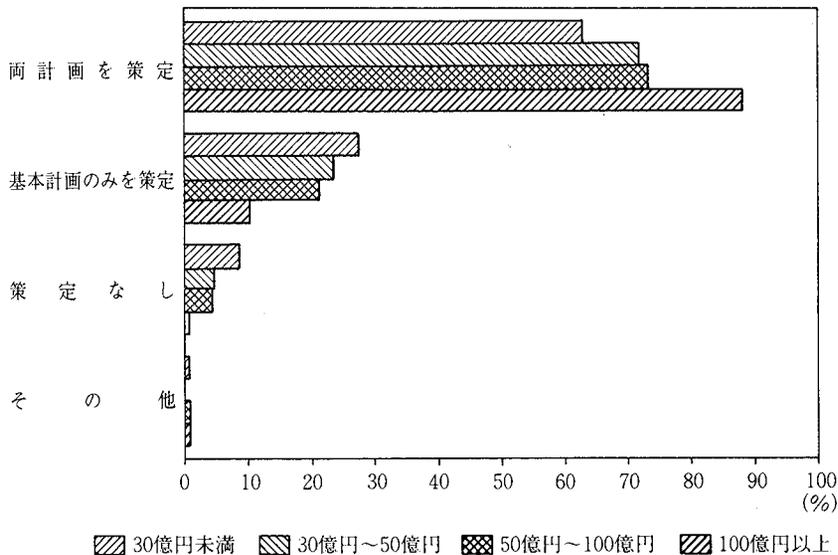


問1の回答を市町村別にみると、第3図の通りである。すなわち、基本計画と実施計画の双方を策定している団体は、市が最も多く87.8%であり、町、村になるにしたがって少なくなる傾向がある。また、平成6年度当初予算歳出額(普通会計)(以下、「当初予算規模」という)で見ると、第4図のようである。つまり、両計画を策定する団体は、当初予算規模が大きくなるにしたがって増大し、100億円以上の団体では、88.1%である。他方、基本計画のみを策定している団体は、当初予算規模が小さくなるにしたがって増大し、35億円未満の団体では27.6%である。

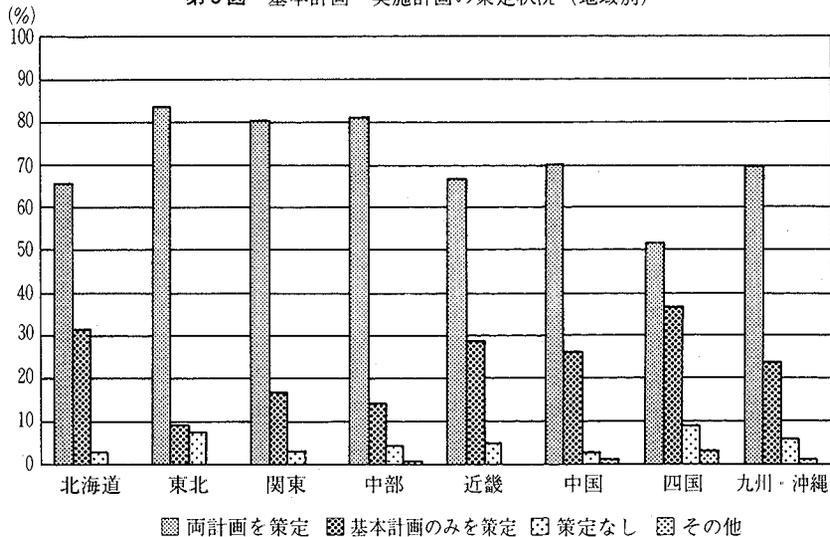
地域別ではどのようになるであろうか。第5図を見よ。興味深いことに、東北、関東、中部地域が80%以上であるのに対して、近畿、中国、四国、九州・沖縄が70%以下であり、東高西低の傾向がみられることである。そして、

(51) したがって、都市センター調査に比較すれば、過去15年間くらいの間両計画の策定の割合が市においては、かなり高くなったと言えるであろうか。

第4図 基本計画・実施計画の策定状況（平成6年度当初予算規模）

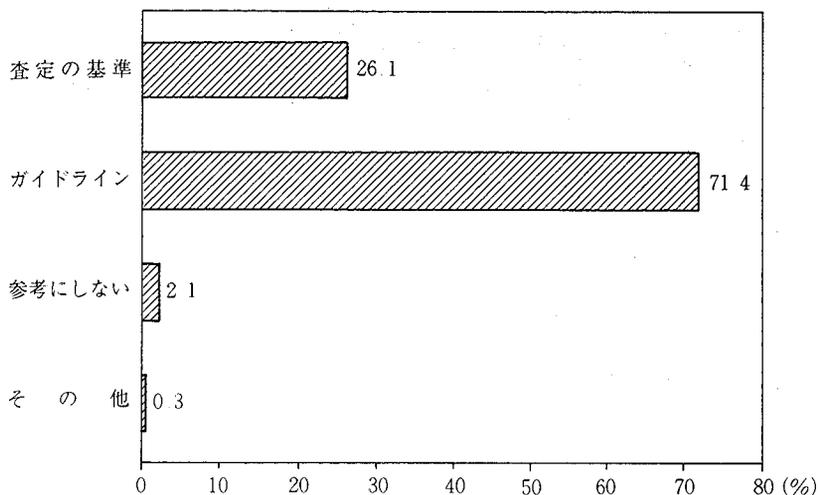


第5図 基本計画・実施計画の策定状況（地域別）



西日本でも、特に四国が低く 51.5%であり、市町村の半分しか両計画を策定していないことが分かる。また、基本計画のみの策定は、その反対に、西日本では高くなっている。

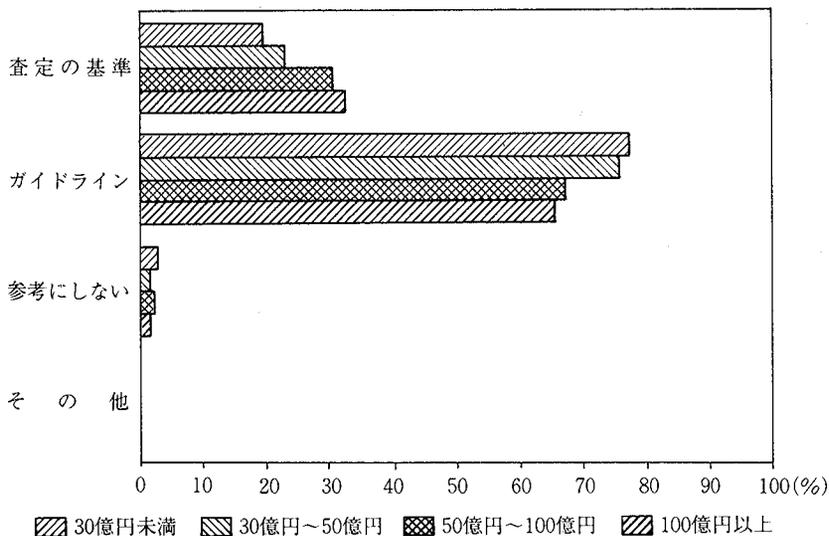
第 6 図 基本計画・実施計画の機能



問 2 問 1 で基本計画や実施計画を策定していると答えた団体にそれらが予算編成においてどのような機能をはたしているかを尋ねた。その単純集計の結果は、第 6 図のようである。すなわち、基本計画や実施計画が予算編成のガイドラインになるだけで、係数的なものは予算編成時に決定されるというのが最も多く、71.4%である。そして、第 2 位は、かなり小さくなるが、両計画にほぼ即して予算の査定が進められているというのが、26.1%である。したがって、両計画と予算の査定が結びついているという団体は、市町村では 4 団体のうちの 1 つだけなのである。これを、当初予算規模で見ると、第 7 図のようである。

(52) 図は掲げないが、市では、両計画にほぼ即して予算の査定が進められているという回答が 32.8%であり、予算編成時のガイドラインになるだけという回答が 65.2%であるから、経済企画庁調査や都市センター調査に比較すれば、前者が増加し、後者が減少したということであろうか。

第7図 予算編成における基本計画・実施計画の機能(平成6年度当初予算規模)

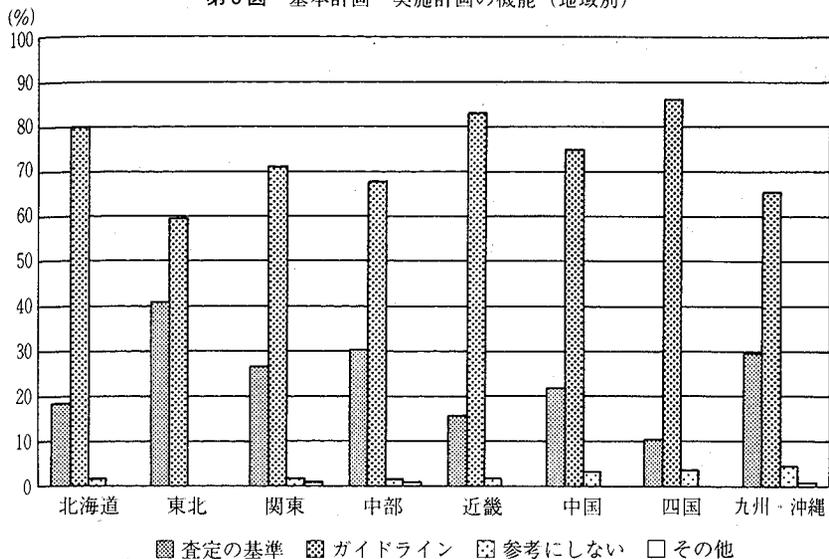


つまり、基本計画や実施計画が予算編成のガイドラインになるという団体は、当初予算規模に反比例し、当初予算規模が大きくなるにしたがって減少する。他方、両計画にほぼ即して予算の査定が進められているという団体は、当初予算規模が大きくなるにしたがって増大し、100億円以上では32.4%になっている。

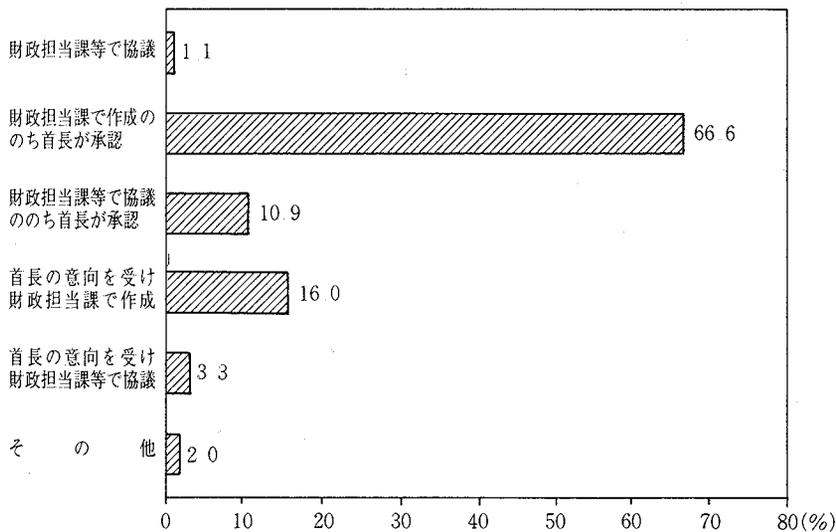
地域別にみると、それは第8図のようである。基本計画や実施計画が予算編成のガイドラインになるという団体は四国、近畿、北海道で多く、特に四国では86.2%である。他方、両計画にほぼ即して予算の査定が進められているという団体は、東北が最も多く40.7%で、それに続くのが中部の30.3%、九州・沖縄の29.6%である。

問3 では、市町村は、予算編成作業の第1段階とも言える予算編成方針をどのようにして作成しているのであろうか。その回答の単純集計は、第9図のようである。財政担当課で作成したのち首長の承認を得るという、ボトムアップ型が圧倒的で、市町村の66.6%である。第2位は、ずっと小さくなるが、

第8図 基本計画・実施計画の機能（地域別）

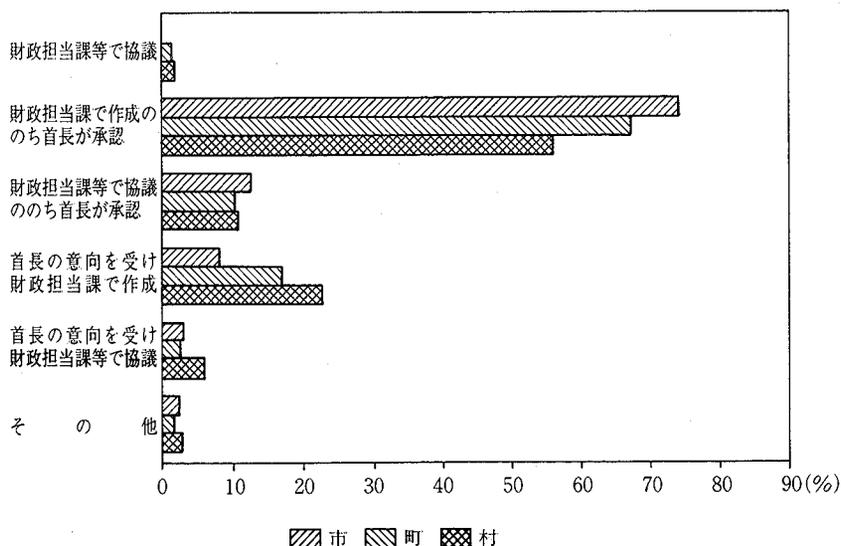


第9図 予算編成方針の作成



首長の意向を受けて財政担当課内で作成しているという、トップダウン型の回答で、16.0%である。そして、第3位は、財政担当課と企画課(室)などとの協議して作成したのち首長の承認をえるというもので、10.9%である。したがって、予算編成方針の作成に関与する者が首長と財政担当課の職員のみであるとする回答は、全体の82.6%に達する。

第10図 予算編成方針の作成（市・町・村）

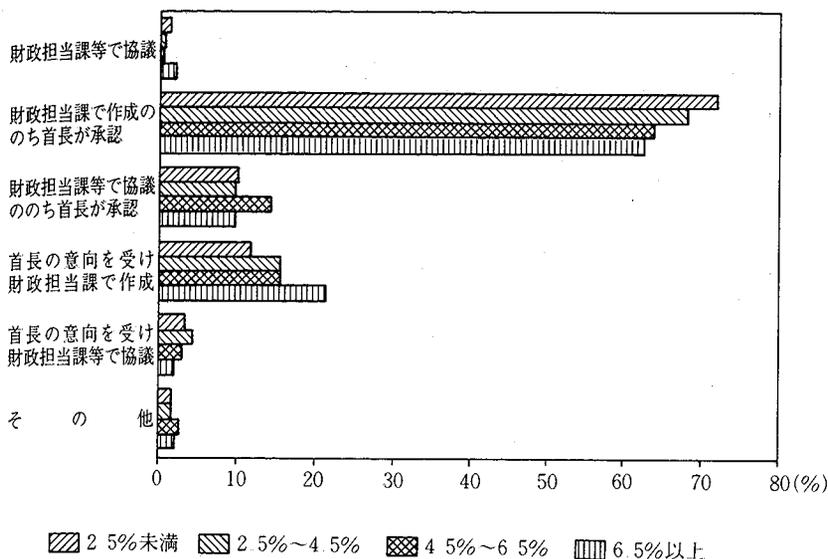


992団体の回答を市町村に分けてみると、その結果は、第10図のようである。すなわち、財政担当課で作成したのち首長の承認を得るといふ、ボトムアップ型は、村より町、町より市が大きくなり、市では74.1%になる。他方、首長の意向を受けて財政担当課内で作成しているという回答は、逆に、市より町、町より村の方が大きくなる傾向がみられる。特に村は、22.6%がトップダウン型で、市の7.8%に較べるとかなり大きい。トップダウンの方式による予算編成方針の作成が、相対的に言って、村の方で多く、市ではボトムアップ方式の予算編成方針の作成が多いというのは、行政組織の大小、複雑さを考えれば、

理解できる傾向のような気がする。⁽⁵³⁾

実質収支比率で見ると、第11図のようである。興味深いことに、財政担当

第11図 予算編成方針の作成 (実質収支比率)

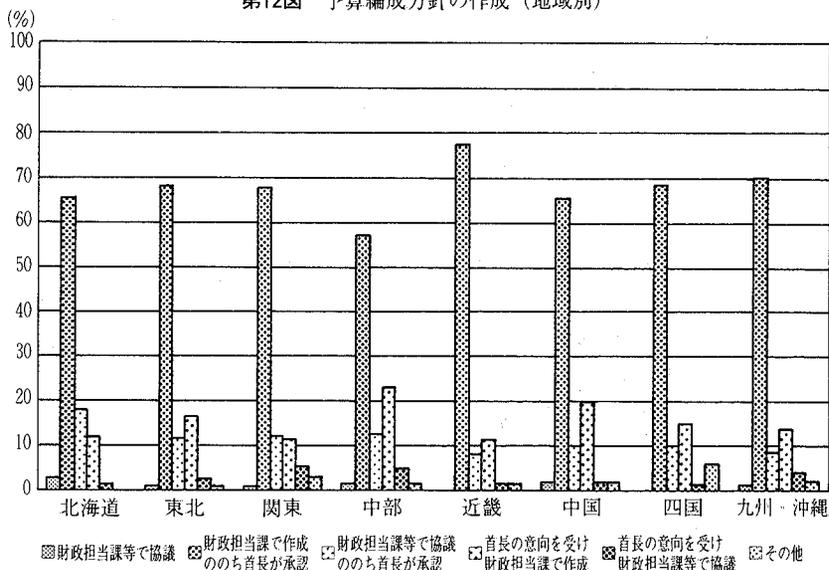


課で作成したのち首長の承認を得るといのは、実質収支比率と反比例の関係にある。つまり、実質収支比率が小さくなるにしたがってこの方式が増大し、実質収支比率が2.5%未満の団体では71.8%となり、6.5%以上の団体の62.4%を9.4ポイントも上回っている。一つの解釈として、財政状況が厳しくなるにしたがって、財政担当課主導の予算編成方針の作成という傾向が強くなると言えないであろうか。⁽⁵⁴⁾ 逆に、トップダウン型の予算編成方針の作成は、実質収支比率と比例関係にあるように見える。そして、6.5%以上の団体では、この方式が特に大きく、21.4%であり、2.5%未満の団体の11.8%のほぼ倍の割合となっている。

(53) このような傾向は、高知県下の市町村でも見られた (前掲拙稿, 45ページ)。

(54) このことは、高知県下の市町村の調査ですでに指摘したところである (同上)。

第12図 予算編成方針の作成（地域別）



地域別に見ると、第12図のようである。ここからは特に興味深い事柄はうかがわれない。強いて挙げると、近畿においては財政担当課で作成したのち首長の承認を得るという回答が77.2%で、やや目立つということである（近畿と四国では、財政担当課と企画課〔室〕などで協議して作成しているという回答は、皆無である）。また、首長の意向を受けて財政担当課内で作成しているという回答は、中部が23.1%、中国が20.0%で、その他の地域に比較してやや多いように見える。（未完）

〔付記〕 この調査は、平成6年度科学研究費補助金・一般研究(B)〔課題番号05451115〕の交付を受けて行われたものである。