

プロジェクト名：地方自治体における予算編成過程の分析

代表者：宮崎雅人（経済学部・講師）

1 研究の目的

本研究の目的は、近年における地方自治体の予算編成過程に関して調査を行い、意思決定プロセスについて明らかにすることである。地方財政の分野においては、財政支出や税などを説明変数とする社会的厚生関数を想定し、これを最大化するように中央および地方政府が予算編成を行うとする行政部局の外部にある要因を重視する「外部環境モデル」を採用した分析が多くみられる。このような分析に対しては、1970年代にはすでにウィルダフスキイ、クリサイン、リンドブロムなどが現実の予算を説明するモデルとはなり得ないと主張し、予算編成に関わる意思決定主体のうち行政官（内部官僚）の役割を重視して、前年度の予算額をベースとした単純で機械的なルールに基づく「増分主義」や「内部官僚モデル」を提示した。こうした分析を踏まえ、1978年には野口悠紀雄他が「地方財政における意思決定の分析」において、都道府県・市区および一部の町に対して行ったアンケート調査をもとに意思決定過程について分析を行い、大規模な自治体においては増分主義仮説や内部官僚モデルが支持される結果が得られた。これら一連の研究の登場以降、増分主義仮説は歳出の分析において通説的位置を占めているといえるが、批判も存在する。また、これらの研究が行われた1970年代とは異なり、地方自治体は、予算編成に際して景気の低迷や義務的経費の増大といった制約条件下に置かれており、かつてのような意思決定が行われているのか疑問が残る。しかし、近年では財政学の分野において、予算編成過程に関する実証的な分析はほとんど見られない。そこで、アンケート調査を行い、予算編成の意思決定プロセスの実態を明らかにする。

2 研究の進め方

およそ30年前における地方自治体の意思決定のあり方と、現在におけるそれとを比較することを念頭に、野口他(1978)における調査票をあえて踏襲し、都道府県に対してアンケート調査を実施した。

<p>1 予算編成一般について</p> <p>問1 予算編成と中長期計画との関連は、次のどれにあたりますか。1つ選んでください。</p> <ol style="list-style-type: none">1. 中長期計画はない。2. 中長期計画によりおおよそのガイドラインが示され、計数的なものは予算編成時に決定される。3. 中長期計画に基づき各年度ごとの実施計画が計数的に示され、政策的経費は、ほぼそれに基づいて決定される。4. その他（具体的に： _____） <p>問2 当初予算の編成にあたっては、概ね下記のような手順を踏むものと考えられますが、貴団体の編成日程の概略をお教えてください。また異なる場合は相異点を簡明にご記入ください。</p> <p>予算編成方針の提示→各担当部門要求締切→ (月) (月) 財政担当部門原案提示→復活折衝→ (月 日頃) (月 日頃) 首長査定→予算案議会提出→予算案可決 (月 日頃) (月) (月)</p> <p>相異点 [_____]</p> <p>問3 財政担当部門ならびに企画担当部門の職員数は何人ですか。</p> <p>財政担当部門…………… () 人 企画担当部門…………… () 人</p> <p>問4 財政担当部門では各担当部門要求の前の段階で予算全体の規模に対するおおよその見通しを持っていますか。また、その見通しは、主として次のどのパターンで決定されますか。1つ選んでください。</p> <ol style="list-style-type: none">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通しをつくる。3. 前年度予算規模と税収の伸び悩み等によって見通しをつくる（積み上げなし）。4. その他（具体的に： _____）

3 研究の成果

まず回収率であるが、被災3県を除いた44都道府県に送付したところ、38団体（回収率86.4%）から回答があった。野口他(1978)における回収率が89.4%であるため、ほぼ同じ回収率であった。

質問は多岐にわたり、ここで集計結果のすべてを示すことは、紙幅の関係上、困難であるため、予算編成上特に重要な中長期計画と予算編成との関係、知事の影響力に関するところのみの比較の結果を示すこととする。

(1) 予算編成と中長期計画との関係

	中長期計画はない	中長期計画によりおおよそのガイドラインが示される	中長期計画に基づき各年度ごとの実施計画が計数的に示され、政策的経費は、ほぼそれに基づいて決定される
1978年	14.3%	71.4%	7.1%
2012年	5.3%	78.9%	5.3%

1978年の調査に比べ、中長期計画を策定する団体が増加しており、そこに示されたおおよそのガイドラインに基づいて予算編成を行う傾向が強まっているといえる。

(2) 知事の影響力

	中長期計画策定の段階	予算編成方針策定の段階	各担当部門の要求段階	財政担当部門の査定段階	復活折衝の段階
1978年	7.1%	2.4%	4.8%	9.5%	71.4%
2012年	7.9%	5.3%	7.9%	10.5%	23.7%

1978年の調査に比べ、復活折衝の段階で知事の影響力が発揮される団体が大きく減少している。ただし、2012年の調査では、「その他」として知事査定を含めた全ての段階で知事の影響力が発揮されるという団体が最も多くなっており、予算編成過程全体における知事の影響力は強まっているのかもしれない。

(3) 建設事業費の一部が財政担当部門の原案段階で未確定の時に、その決定を首長等が行うのはどのような場合か

	当初から建設事業の一部について、決定権が首長等に委ねられている場合	財政担当部門において決めかねる事項について首長等の判断を仰ぐ場合	首長等に決定権を委ね、判断を仰ぐ	首長等に決定権を委ねる、あるいは判断を仰ぐことはない
1978年	2.4%	47.6%	40.5%	9.5%
2012年	5.3%	50.0%	7.9%	34.2%

1978年の調査に比べ、首長等に決定権を委ねる、あるいは判断を仰ぐことはない団体が増加している。ここだけ見れば、知事の影響力は低下しているようにも思えるが、(2)の結果を踏まえると、知事が個別の事業費の確定に影響力を発揮するというわけではなく、予算全体に対して影響力を発揮しているといえるのかもしれない。

以上、簡単ではあるが、予算編成上重要な中長期計画と予算編成との関係、知事の影響力に関するところのみの比較の結果を示した。この結果から、予算編成に関わる意思決定主体のうち行政官（内部官僚）の役割だけでなく、知事の役割も考慮して、予算編成過程および財政支出の分析を行う必要があるといえるであろう。

※詳しい結果について知りたい方は、筆者まで問い合わせられたい。