

の会計には一般会計から多額の繰り出しが行われており、先ほども述べたとおり、今後、「繰出金」も将来負担になりうるものとして考えていく必要がある。

第三に、偶発債務になり得る、外郭団体独自の負債や債務負担行為についても、その状況把握を適切に行う必要がある。

このように、いわゆる「隠れ借金」的なものを含め本市が抱えている債務を洗い出し、中長期的な展望にたった財政運営を目指すために、財政局では現在、中期財政ビジョンの策定をすすめている。まずはこの9月に5か年程度の収支見通しを公表し、横浜市の財政状況に関する認識を市民と共有した上で、2003年度を用途に財政運営上の課題を洗い出し、多様化し増大する市民ニーズへのこれからの行政の対応や、これまでの公共サービスの提供のあり方などについて判断していくこととしている。

3 今後の課題と提案

それではここで、他自治体の動向や学術上の論点などを踏まえ、今後の財政運営にあたっての課題と提案を私見として述べたい。

① 決算重視型の財政統制への転換

現行の地方自治法では、貴重な税金の使途を決めるという観点から、予算について細かな議論をし、議会の議決を経ることになっている。このように厳密な手順を経て決定された予算は、原則としてそのとおりの執行が求

められる。一方決算は、予算とのずれについて、その金額や理由を説明することを目的としている。効率的な執行がなされたかどうかを検証するものではないのである。さらに、官公庁会計の決算は、単年度の現金収支のみに着目するため、基金の取り崩しや地方債の発行などによって赤字を回避することができ、財政状況をわかりにくくしている。

しかし、税収の伸びが期待できず、少子高齢化社会の進展によって市民ニーズがますます多様化する中では、費用対効果を検証し、次年度予算編成に反映させる機能を決算に持たせるべきである。例えば、

⑦ 予算の効率的執行によって生み出された不
用額についてのポジティブな評価

「不用」には「悪い不用」と「良い不用」がある。前者は、やるべきことをやれなかった結果、金が余ったことを意味するが、後者は効率的な執行で「予定より安く上げることができた」場合を指す。しかし現行システムでは、その努力は何ら評価されないどころか次年度予算の減額につながるが多い。従って「使い切り予算」が横行し、予算規模は拡大していく。三重県、福岡市などいくつかの自治体を取り組んでいるように、経費節減に対しては割り増し予算（インセンティブ予算）をつける、或いは、一事業の予算を複数年度にわたって設定し、その期間内にその予算内で事業執行をめざす複数年度予算などについて検討すべきである。

⑧ 決算対比での議論

使用料、手数料、広告料収入など、いわゆる「営業努力」が必要な歳入について、決算

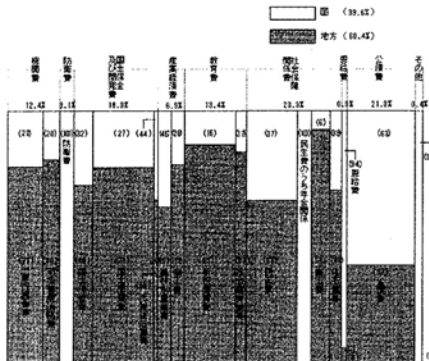
時に歳入欠損が生じてもペナルティはなく、事業担当部署の歳入確保に対するインセンティブが働かない。予算編成時には「対前年度予算対比」ではなく「対前年度決算対比」で議論をし、歳入確保の努力を促すとともに、新たな財源の開拓に対しては、積極的に評価し、事業費を確保すべきである。

最近では、決算を多面的に分析するため、ストック面の財政情報として、企業にわたって発生主義的な概念を取り入れた、自治体におけるバランスシートや損益計算書（行政コスト計算書）の作成が試みられている。しかし、官庁会計が複式簿記を採用していない以上、企業と同等の財務諸表を作成することは不可能である。売却を想定しない行政財産の資産価値、課税権に対する財務的評価などにつき、商業簿記に擬するのではなく、「自治体簿記」的な概念を研究していくことが必要である。

② 費用対効果の検証

官公庁会計においては、人件費、減価償却費、利子、退職給与引当金などがコストとして認識されない。また、事業費には建設投資と維持補修費が混在しており、事業費の増減のみでコストの議論はできない。つまり、まず、コストの定義自体を議論する必要がある。また、事業効果については、他の自治体では、欧米諸国で行財政改革を成功させたNPM (New Public Management) にならって行政評価制度を取り入れたり、行政コスト計算書を発展させ、事業コストのみならず、機会コスト（注4）を試算したりと、さまざまな取組

図一4 国と地方の役割分担
(2000年度、歳出決算・最終支出ベース)



(国)一般会計+特定の特別会計、地方:普通会計
(注) ()内の数値は、目的別経費に占める国・地方の割合

をしている。しかし、まだ試行錯誤段階と言えよう。正しい理解のもとでのベンチマーキングの導入(注5)、ABC(活動基準原価計算)分析(注6)によるプロセスコストの把握等を検討する必要がある。いずれにしても、PDCAサイクルの確立が不可欠である。

また、組織自体が市民本位の存在となっているかどうかを検証するために、民間企業の経営改善プログラムの一つである日本経営品質(JQA)賞の活用なども考えられる。これは、民間企業が顧客本位の経営をしているかどうかを様々な角度からセルフチェックし、自己革新のレベルを知るプログラムで、優秀と認められた企業は全国ベースで表彰される。ただし、受賞を目標とするのではなく、むしろセルフチェックの過程における「気づき」が重要視される。文章でセルフチェックを行うため、数値化が難しいとされる行政活動の評価に適し、ナレッジ・マネジメント(知識の共有)や社員満足を重要視する観点(組織活性化や人材活用、育成につながる)と考えられる。地方自治体では既に三重県、高知県、三鷹市等が導入している(注7)。

③ 地方税財源の充実

我が国では住民に密接に関連する行政の多くを地方自治体が行っており、その国と地方の比率は2対3となっている(図4)。

一方で、財源となる税の配分は国税対地方税11対2であり、逆転している。つまり、国税が地方交付税や国庫支出金の形で自治体に再配分され、自治体が事業を行うことによって住民に行政サービスが提供されているの

である。

このしくみは、ナショナルミニマムを実現するには有効であるが、住民が税と行政サービスとの関係を実感しにくい。国内の生活水準が一定レベルに達した今、国から地方へ「財源」を移す、つまり地方税財源の充実を図り、住民に最も身近な市町村が、住民の理解のもと、自主財源で必要な行政サービスを行うことができるようにすべきである。

④ 自治体の自立を阻む地方交付税制度の改善

地方交付税制度は、本来、地域間の財政調整機能と、財源保証機能をもつ制度である。しかし、近年では財源保証の機能が拡大し、本来配分されるべき枠を超え、国が借金をして地方の財源不足をまかなうという仕組みができあがってしまった。

そもそも地方交付税は、基準財政需要額と基準財政収入額との差額を交付するものである。従って、自前の財源が少ない自治体ほど、交付税や補助金で補てんされることとなる。

一例を挙げれば、かつて炭坑の町として栄えた北九州市である。今日では目立った産業もなく、人口も減りつつあり、街の活性化が急務とされている。当然、財政の自立度を示す財政力指数は低い、国庫支出金や地方交付税が多く配分されるため、それほど借金に頼る必要がない。従って、財政の硬直性を示す起債制限比率や経常収支比率は低く、指標上は財政状況の健全な自治体となる(表4)。

このように、現行の地方交付税制度は、二

つの弊害を生んでいる。一つは自治体が自ら税収を増やそうというインセンティブが働かないことである。地方交付税は基準財政需要額と基準財政収入額との差額であるから、地方自治体としては、基準財政需要額を増やし(建設投資を増やし)、基準財政収入額を抑える(市税収入を抑える)ことが得策である。つまり、事業の必要性の見極めより、とにかく歳入を増やすことの方にインセンティブがはたらくのである。また、税収を上げて財政力指数が1を超えると不交付団体になってしまう。地方交付税は国税の再分配であるから交付される方が望ましく、財政力指数を上げすぎないようにすることが自治体の合理的行動となってしまふ。

二つ目は財政錯覚の存在である。東大大学院の醍醐聰教授によれば、財政錯覚とは、公的サービスの受益と負担が制度的に分離されたときに生じる供給過剰現象を指す。政府部門内部で、ある主体から別の主体への移転が大きいときには、移転を受ける側の費用意識が小さくなり、実際の財政負担がみえにくくなって、財政規律が低下する。我が国の場合でいうと、各種の財政調整(国庫支出金、地方交付税、地方譲与税等)を通じて国から大きな移転を受ける地方政府において、このような財政錯覚により財政規律が低下する可能性があるというものである。【醍醐 聰著「自治体財政の会計学」】

4 一まとめ

これまでの財政運営は、「予算を編成する

表4 横浜市と北九州市の財政指標比較(2000年度普通会計決算)

都市名	人口(千人) (2000.10.1現在)	財政力指数		起債制限比率 (%)		経常収支比率 (%)		歳入に占める 市税の割合(%)		歳入に占める 地方交付税の 割合(%)		歳入に占める 国庫支出金の 割合(%)		
		①	⑤	⑥	⑦	⑧	④	①	①	②	③	②		
横浜市	3,427	①	0.888	⑤	14.7	⑦	84.1	④	48.8	①	6.4	⑧	10.0	⑧
北九州市	1,011	⑩	0.618	⑫	9.3	①	82.4	①	26.2	⑫	15.2	③	13.9	②

(○は12市の中での順位)

◎財政力指数 …交付税を算定する際に使われる。大きい方が財政的にゆとりがあるとされ、1を超えると普通交付税が交付されなくなる。
◎起債制限比率…公債費が、一般財源の用途をどの程度制約しているかを表す指標。20%を超えると起債制限。低い方が望ましい。
◎経常収支比率…経常的な経費(人件費・公債費・扶助費など)に、経常的な収入(市税、普通地方交付税など)がどれだけ充てられているかを表す指標。低い方が望ましい。

こと」を目的としてきた。また、行政サービスの不採算性はある程度やむを得ないとされ、あまり問題にならなかった。

しかし、低成長の時代となり、厳しい財政状況が続くなかで、全ての公的サービスを行政が提供することは財政上難しくなっている。また、場合によっては、行政機関以外のセクターが公的サービスを請け負う方が、市民ニーズに柔軟に対応できるのではないかと、という声も強くなってきている。

今後は、「税金ですべきことは何か」という根本的な問題を正面から問い直し、行政コストの明確化や費用対効果の検証を踏まえて、中長期的な政策論議のもとに財政運営が行われるべきである。

そして、このような、市役所のこれまでの考え方を根本的に転換するためには、財政関係職員だけの努力ではもはや限界がある。全職員そして市民が財政情報を共有し、それぞれの立場・職階層において、事業の必要性、効果性、効率性などを考え改善していくエンパワーメントが発揮されることがなによりも必要である。

そうすれば、市民が支払った税金と行政サービスの給付の関係を実感できるようになり、必要なサービスとその適切な担い手を選択できるようにするのはないだろうか。

△財政局財政部財政課企画係長V

〔注1〕普通会計

横浜市の場合は、一般会計、特別会計(15)、企業会計(7)のうち、次のものを合わせて普通会計としている。一般会計(電気事業等を除く)、公共事業用地費会計、市債金会計、勤労者福祉共済事業費会計、重度障害者医療給付事業(国民健康保険事業費会計)、母子寡婦福祉資金会計、公害被害者救済事業費会計、市街地開発事業費会計、横浜市立大学費会計(附属病院及びセンター病院事業費を除く)

〔注2〕バブル期の定義

厳密な定義は難しいが、本稿では1986年11月の景気の谷から1991年2月の景気の上りまでをバブル期とする。

〔注3〕民生費の増加傾向

2000年度は前年度に比べ減少しているが、これは、介護保険制度が創設され、対象事業費が普通会計から除外されたことによる統計上の処理によるものであり、事業費そのものが減少しているわけではない。

〔注4〕機会コスト

ある資産を、現況とは別の用途に供すると仮定した場合に得られる利益のこと。例えば、駅前の一等地に公営住宅があった場合、マンション用地としてその土地を売却すると仮定したときの売却代金、言い換えれば現状では逸している利益のことである。機会コストは現実のコストではないが、それを考慮することにより、現存する公営住宅の採算性の議論だけではなく、そもそも駅前に公営住宅を設置する必要性、売却代金で可能となる新たな行政サービスとの比較など、さまざまな選択肢を踏まえて政策判断をすることが出来る。

〔注5〕ベンチマーキング

ベンチマーキングとは、自前で適当な数値目標をつくり出すことではない。同業他社の優れた成功例(ベストプラクティス)を最高水準とする目標値を設定することである。

〔注6〕ABC(活動基準原価計算)分析

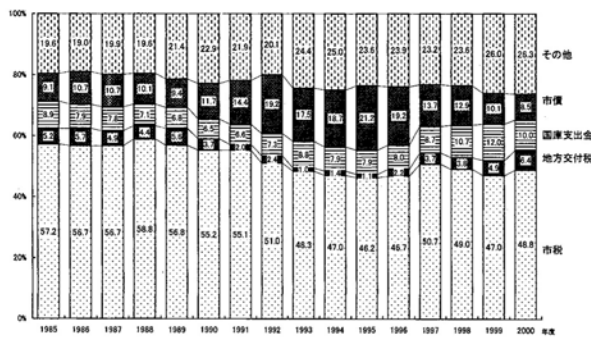
製品やサービスの供給メカニズムを、業務プロセス(「活動」)ごとに分解して、間接費も含めたコストを割り当て、どの活動にコストがかかっているかを把握して、業務プロセスの改善を図るやり方。例えば、ある製品を製造するとすると、伝統的な原価計算では、材料費・設備費・人件費などをコストとするが、ABCでは、材料調達・加工・検査・配送といった生産活動ごとにかかったコストを把握する。

〔注7〕日本経営品質賞

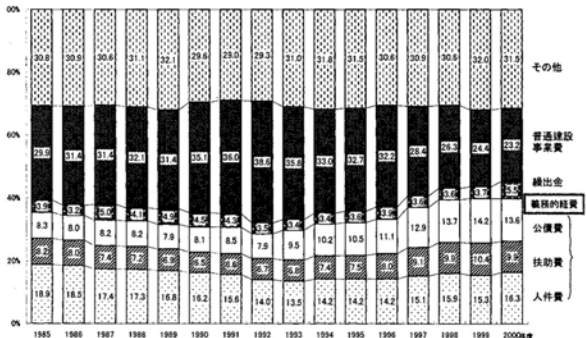
2002年度には地方自治体版(パイロット版)が創設された。

〈参考〉

歳入決算構成比の推移



性質別歳出決算構成比の推移



目的別歳出構成比の推移

