

都市化と財政



その1 <事業執行と予算配分>

吉沢高一郎

その2 <座談会——都市化と財政>

小玉重光

佐久間健生

成川 登

長谷川久男

吉沢高一郎

和田瑞男

水島敏彦

岡村 駿

その1

事業執行と予算配分

——事業局からみでの予算査定、事業執行上に係る問題点——

吉沢高一郎

I——事業執行のあり方

事業執行とは事業執行担当部局が、与えられた職員と機構の中で、与えられた予算にしたがって、定められた手続をふんで仕事をしてゆくことであるが、そうした事業執行の過程では、機構や予算では捨象してある様々な具体的判断や折衝を要する場合があります。また思わぬ障害や人間関係、対市民関係の行き詰りや、誤解等に遭遇して解決を迫られる場合もある。特に市民の具体的な要望あるいは陳情については積極的な解答と迅速な実践を求められている現在においては、事業執行は定型的な事務手続の範囲を脱して、主体的な活動とならざるを得ないはずである。そうして現在ほど、そうした事業執行に対する主体性と意欲を求められている時代はないのであるが、それを基本的に支えるべきものは結局機構や予算であり、機構や予算は本来的に硬直化し易い面を持っていて、逆に意欲的な事業執行を阻害する傾向になりやすい。即ち機構の持っている法的な制約あるいは事業執行に対する対策の限界、現行地方財政制度の中での財政能力、あるいは財政が本来持っている経費配分上の限界が、そのまま事業執行の限界となっている傾向があり、事業執行担当部局はやむを得ず解決すべき問題点をかかえたまま、そのワクの中に安住し勝ちである。勿論、そうした事情を解決する努力は常に考えられており、政府に対する

地方財政制度改善に係る運動、あるいは機構改革、予算の重点的な配分等について相当の配慮をされているが、事業執行担当部局の立場から見て方法的に若干の問題点があるといわざるを得ない。機構及び予算については別項で論ずるが、一般論として事業執行担当部局が企画、財政、機構、人事等を掌る管理部局の示している政策や予算や機構のワクの中で、累増する行政需要と住民要望との板ばさみにあって、極端に言えば、日々やりくりといい訳で過している状況では、事業執行の主体性を保ってゆく余地はないのであって、管理部局の立場は押しつけられた統制ではなく、むしろ事業執行担当部局から吸収されて来る行政需要や住民要望を政策の中に転化しあるいは公共の中に具体化し、その実現の手段を決定してゆく調整の立場にあるべきであり、事業執行担当部局の事業執行を支えるものでなければならない。両部門の関係は従来は多分に相互けん制の傾向があり、それが政策の浸透と行政の秩序と権威を守ってきたが、第一義的に住民福祉の実現をはかるべき現時点にいたっては、事業執行担当部局と管理部局の協調の努力と相互信頼の中から政策が決定し、機構や予算が措置され事業執行がなされなければならない。このような協調と信頼を基調にした市民福祉実現の方向は、中央行政機構と地域行政機構との関係においても同様であり、特に地元住民に対する説得と共鳴を要する地域行政機関のあり方については、その主体的な活動をできるだけ充分保証されなければならないと考える。

2 予算査定と事業執行

予算査定は各事業執行担当部局の要求書に基づいて財政担当部局が行う予算調整事務であるが事務的な説明聴取から市長査定を通じて充分検討し論議

をつくりて行うものであって、その過程で明細な積算から政策的な経費配分まで配慮される極めて精密な作業である。それが現行地方財政制度の限られた財源のワク内での経費配分であるという点について、予算要求している各事業執行担当部局から見ると、若干の不足や不満を生ずることがあるとしても、それはまた予算査定する財政担当部局にとっても同様の不足不満があるはずであるし、首脳部にとっては、尚更大きな政策的積み残しを常に持っているはずである。そうしたことが地方財政制度の改革への強い要望につながっている訳であり、特に財政需要の急増せざるを得ない大都市財政に対する政府の基本的対策を要求せざるを得ないのである。事業執行担当部局としては予算査定がそうしたワクの中の財源配分の問題であり、全体の経費配分のバランスの中にある実情を知れば、そのバランスのあり方に若干の意見はあるとしても大局として納得せざるを得ない説得力がある。また予算査定は原理的にワク配分ではなく事業経費の査定の積上げであるので、事業執行担当部局の要求と予算査定額との差については積算と理論づけがかなり明細に行われており、それについて事業執行担当部局からみれば、個々の点について異論もできるが、それも財源配分の事情を考えた中では了解せざるを得ない面が多分にある。即ち予算査定を経費配分あるいは収支適合のための経費積算の技術的業務として見た場合、事業執行担当部局の要求と説明を財政的枠内で、実績をふまえたかなり高度の判断と詳細な作業の中で処理しているものと考えられる。ただ予算執行担当部局が予算を具体的な事業執行の根拠とする場合、予算査定の技術的割り切り方が現実の必要に合わない面が若干生じてくるのも事実であるので、予算積算の基礎データをできるだけ実行に合わせてゆく努力が必要であろう。事業執行の経費の原則は必要な経費を必要なだけ執行するという以外にな

い訳であり、いわゆる「何とかなる」と「何とかする」という予算と執行の底流にある意識は、結局、事業執行担当者として市民に直接対面する第一線の執行機関に影響を及ぼす事が多い。また事業執行担当部局は事業執行を与えられた予算の執行という立場でなく、住民福祉の実現をたえず住民から求められている立場で執行しなければならないので、そういう点での事業執行担当部局の主体制の確保について、財政担当部局を含めた管理部局は充分協力すべきであろう。

3 経費配分の問題点

経費配分は限られた財源のワケ内の配分のことであり、本質的に極めて政策的な面があるので、事業執行担当部局として、議論する余地は余りないが、経費配分が内容としてかなり固定的であるのは、財政の本質に根ざすものではあるが問題である。実際、予算の内容を経費配分という点からみると、人件費等の義務的経費は別としても、各事業執行担当部局の事業費あるいは補助交付金等の移転的経費が特定の機構を通じて、特定の行政対象と結びついていて実質的には義務経費となっている形が多く、経費配分は結局実績主義にならざるを得ないのが実態のようである。このような経費配分の固定化による財政の硬直を改善しようとする試みは今までも種々行われていて、補助金等の打切り、事務事業の転換等の形で実行されているが、事業執行担当部局や財政当局の判断や決断の外に要因があり経費配分に実効ある対策が講じきれないのが実情である。経費配分の原則が実績主義であるということは、事業執行担当部局の予算要求としては実績のある経費及びその増高を別として、住民要望の特に強くなっている経費や新しい行政需要をまかなう経費を求めなければなら

ないし、財政担当局としては先ず新規経費を抑えることにより収支適合を図らなければならない訳である。経費配分の固定化の要因を内部的事情に限ってみると、目的別に細分化されている事業執行担当部局の機構と、現行の実績主義の予算要求の方法あるいは実績を重点とした積上げ方法による事業別予算査定等のあり方の中に若干経費の固定化を助長する傾向が認められる。そこで事業執行担当部局がすべての要求を充足する予算要求をしてその経費配分的選択を予算査定に委せてゆくという従来の手法をできるだけ自主的な必要性の充足、経費配分の選択に置きなおしてゆくと共に、事業執行の流動性のある現実に対応できる事業経費の策定を考えるべきであろう。

4 経費配分と機構

予算の経費配分は事業執行担当部局としての機構を通じて行政対象と結びついており、経費配分の固定化は、第一次的には機構と深く係り合っている。また事業執行にとっても機構は執行機能そのものであり、機構の問題は事業執行と予算を結ぶものとして検討されなければならない。機構の原則的なあり方は地方自治法に示されているように目的別であり、行政区域内の行政を目的別に分掌させた事業執行担当部局により執行させ、対策的経済的に行政目的を実現出来るよう考えられ、その目的別分掌は予算の分類と適合させてある。しかし指定都市のように広大な行政区域と大きな行政需要を持っている都市の場合、目的別機構を細分化せざるを得なくなり、また質的要請から技術的専門分野を集約化した性質別機構も必要とした。しかしそのような機構の分化は行政執行の弾力性と総合調整力を失い、経費配分の固定化を強くするので、最近では目的別あるいは性質別機能

を特定の政策の中で調整してゆく政策的機能集約機構が設置されるようになってきている。このように目的別機構、性質別機構、政策的機能集約機構が中央の機構として混在してきていることは、大都市の行政と政策の特徴を機構で表現していることで、やむを得ない点はあるが、行政の二重構造化、予算分科と機構との不適合による予算目的と政策との不調和、行政費用の複雑化等を来すおそれがあり、予算と事業執行を結ぶ体制としては必ずしも充分であるとはいえない点がある。そこで、予算と機構と事業執行の制度的原点にかえって検討してみると、量的にも質的にも大きな機能を要求されかつ住民に直結した行政も与えられている大都市を、行政的に適正規模を持っている市町村と同じような制度の中で規定していることが問題となる。勿論他の市町村と異り制度的に地域別機構を持っているが、それは目的別の中央機構に付属する形である。機構は本質的には地域別が目的別に優先すべきものであり、目的別機構は地域別機構の内容として、即ち主体的に行政機能を発揮できる地域を限度としてあるべきものである。大都市においては中央機構の複雑化をさげ主体的な権限と事業執行能力を持った地域別機構を整備すべきであると考えられる。かかる体制の中で予算と機構との適合性が生れてゆけば、事業執行に係る調整機能も強化され、住民福祉の実現を軸にした経費配分と事業執行が期待される。

<道路局管理部総務課長>

都市化と財政

その2

■座談会

都市化と財政

——事業執行と経費配分をめぐる——

小玉重光<民生局青少年部児童課児童係長>

佐久間健生<市民局市民部市民課市民係長>

成川 登<財政局財務部財務課予算第二係長>

長谷川久男<民生局松風学園副園長>

吉沢高一郎<道路局管理部総務課長>

和田瑞男<選挙管理委員会事務局長>

<司会>

水島敏彦<企画調整室企画課>

岡村 駿<企画調整室都市科学研究室>

I——— 基本的命題

水島 事業局からみた予算査定と事業執行体制について吉沢さんに書いてもらいましたが、この座談会ではその吉沢論文をもとにしてもう少し深めたいと思います。なまの声をだしてもらいたいです。文字にされた中にオブラートをかぶっているものなどいろいろあるが、吉沢論文をもとにして話を進めていき、その中でいろいろな問題点をとりあげて論じていただきます。

吉沢 事業執行と経費配分あるいは予算配分についての問題点はいろいろあって詳しく書けばきりが無い。あまり具体的になるとまとまりがなくなる。そこで私の論文ではそれらに関する基本的な問題を出してみようと思ったが結果としては常識的な問題提起になってしまった。まず事業局では最近市民からの要望が増大し、それに即応した仕事を積極的にやりたいという意欲も大きくなっているが、予算、機構、人事という行財政の枠の中で制