

## 都市環境の変化に対応する予算システムの展望

金子延康

## 一 はじめに

都市における内外の環境は複雑化し、安定成長への対応、情報化・国際化・高齢化社会の到来、住民ニーズの多様化等不確実な条件下での構造的・複合的な諸問題が山積されており、また一方で下方硬直的な財政需要と歳入の伸び悩みによる財政状態の悪化が生じている。

このように組織ストラックが強く引き締まってきた状態において、複雑な環境に対応できるという意味での合理的な施策決定システムが必要とされているが、こうした問題意識から、本稿では施策決定システムのサブシステムである予算システムについて現状の問題点の整理および展望につき考察したい。

施策決定プロセスは、価値・目標を設定するためのプロセス（目標把握プロセス）と、それを最大限に達成するためのプロセス（意思決定プロセス）との二つからなる。本来、環境に対応する施策決定に

は、目標把握と意思決定との両者の合理性が結合されていなければならない。しかし、問題の解決にあたり両者を分解して個々に検討することは有効であろう。

目標把握は政策科学によって今後研究される重要な課題であるが、この価値判断に関する目標把握の問題はここでは除外して、目標を所与のものとして意見決定プロセスについてのみ考えてみたい。

そして、予算は予測モデルであるが、公共予算においては議会で決定された執行限度額を越えた執行ができないこと、また通常次年度への繰越しができないことなどから、企業予算に比べてかなり規範性の高いモデルといえよう。したがって行政における資源配分計画のうち現実機能しうるものは予算であることから、予算システムを施策決定システムの重要なサブシステムとしてとらえ、そしてこの予算システムの問題を通して、行政の都市環境の変化への対応について検討する。

## 二 従来の公共予算制度とその問題点

## その問題点

## ① 予算における意思決定ルールの実証分析

望ましい予算システムのあり方は、組織の意思決定メカニズムの理解の上に設計される必要がある。

これについての分析は、アメリカの連邦政府や大都市を対象に Wildavsky や Ciccone らによって数多くなされている<sup>(1)</sup>が、わが国の公共予算については部分的・定性的には論じられているものの定量分析はほとんどなされていない。したがってわが国の都市における公共予算システムでの意思決定ルールがいかなるものかを探るため、彼らの結論である「前年度主義」<sup>(2)</sup>（前年度をベースとして予算における意思決定がなされる）を仮説とした実証分析を試みた。

この分析の詳細については、拙稿『公共予算における合理的意思決定システム

探求のための一考察』<sup>(3)</sup>に述べたとおりであり、今回は紙面の関係から省かせて頂くとして、その分析により得られた結論は次のとおりである。

## 〔意思決定ルールの実証分析の結論〕

① 定量分析（分析①）の結論  
 ② 回帰分析の推定結果（表1）が示すように、いずれも相関係数は1に近く、かなり高い適合度を示している。したがって従来の予算編成における基本的な意思決定ルールは、推定式の意味している前年度主義によって説明できることが明らかとなった。<sup>(4)</sup>

しかし、詳細にみると次の諸点が指摘できる。  
 (ア) パラメータ $\alpha$ ・ $\beta$ は費目によって異なり、したがって費目によって伸び率も異なる。しかし構成比はほとんど変わっていないため、これは全体のバランスを保ちながらの漸時的な調整にとどまっていることを意味するものと思われる。

表一 1 回帰分析の推定結果 (一部)

モデル  $Y_t = \alpha + \beta Y_{t-1}$   
推定期間 昭和49年度～昭和54年度

項目	アウトプット	偏回帰係数		標準偏差	相関係数
		$\alpha$	$\beta$	$\sigma$	$\gamma$
$a_1$	人件費(名目値)	12.37	0.95870	1.77635	0.99431
$a'_1$	人件費(実質値)	12.77	0.86247	1.93218	0.95997
$b_1$	医療費(名目値)	5.79	1.08542	0.47972	0.99953
$b'_1$	医療費(実質値)	1.05	1.14666	1.69422	0.98247
$c_1$	生活保護費(名目値)	21.65	1.04142	2.77939	0.99832
$c'_1$	生活保護費(実質値)	18.93	0.97667	3.71772	0.99152
$d_1$	社会福祉費(名目費)	16.49	0.99970	1.92978	0.99778
$d'_1$	社会福祉費(実質値)	16.67	0.90978	3.42611	0.98033
$e_1$	その他事業費(名目値)	4.94	1.01539	1.17828	0.99221
$e'_1$	その他事業費(実質値)	4.44	0.94781	0.97400	0.98414
$a_2$	総務費	113.09	0.79039	15.00311	0.97406
$b_2$	建築費	-24.77	1.31957	12.31185	0.74902
$c_2$	消費防費	23.75	0.89961	8.15056	0.94366
$d_2$	教育債	103.08	0.98080	9.87220	0.99802
$e_2$	教支費	62.40	0.84549	33.60431	0.88394
$f_2$	諸支出費	20.48	1.11503	16.63782	0.98505
$a_3$	人件費	167.54	0.90182	29.89713	0.98579
$b_3$	公共事業費	-52.65	1.27079	22.97007	0.98841
$c_3$	公物件費	114.92	1.02519	14.91162	0.99797
$d_3$	公物繰出費	15.97	1.13354	16.79449	0.98529

(イ)物価を差し引いた実質値においても、高い適合度を示しているが、名目値のほうが抽出したすべての経費においてよりフィットしている。これは、意思決定は実質値よりむしろ物価上昇を含んだ名目値によってなされている事を意味する。(ウ)ほとんどの経費が高い適合度を示しているが、その強さは費目によって異なり支出形態別分類では、 $C_3$ 物件費、施策目的別分類では $b_1$ 医療費、 $C_1$ 生活保護費、 $d_1$ 社会福祉費がきわめて強く適合しており、他の変数の影響を受けずに自己回帰的に決まっている。

② 前年度主義により派生する問題点

② 面接調査(分析Ⅱ)の結論  
面接調査で得られた情報は、調査対象の範囲および回答者の判断等において多分に主観的要因が介在しているが、調査項目aの予算要求額の決定方法では、ほとんどの経費が前年度をベースに決定されている事が実証され、また調査項目cにおいて、予算査定は前年度予算に対する増減事項に重点がおかれ、過去の実績を尊重する傾向が強いことが明らかとなり、いずれも定量分析の結果と一致した。

【従来の予算編成における意思決定のほとんどは、実証分析で明らかとなったように前年度主義によってなされているが、これは便宜的な手段であるため社会的に適切な結果をもたらすことを必ずしも約束するものではない。そこでこうした前年度主義により派生しているさまざまな問題を列挙し、意思決定プロセスのフレームにより整理すると次のとおりである。

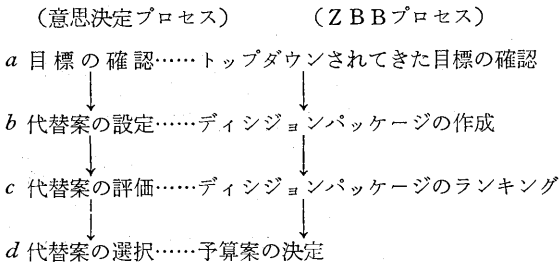
① 基本計画と予算編成が十分運動していない。  
(ア)トップから指示された予算編成方針に準拠してミドルとローは期間予算を編成するがこれが概括的であるため、また基本計画と予算を結びプログラムがないため、基本計画から予算を演繹することができない。  
(イ)したがって計画・調整・統制の機能は主に目・節の狭い枠内でのみ発揮されている。  
(ウ)そして、基本計画における位置づけが不明確であるため、事業担当課は局部的にかたよった視野で要求しやすく、これに対し査定側の反発が強い。  
(エ)また、予算は長期計画の具体的な執行の過程であるという大前提を忘れた、金額の多寡、採択の是非、継続の有無等の論争や判断に陥りやすい。

② 事業や政策の遂行に必要な費用は考慮

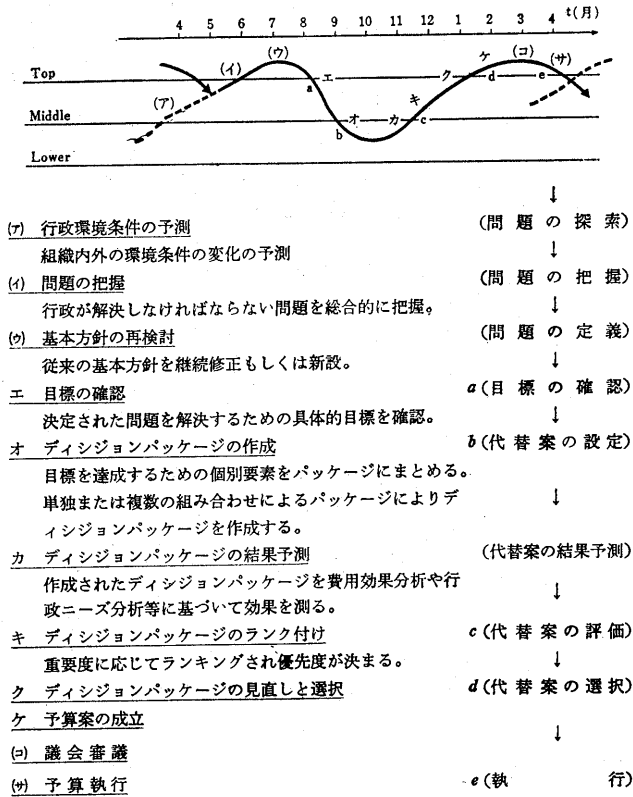
されるが、それらの効果および代替案の設定・評価がなされにくい。  
(ア)事業部局と財政当局との査定における論争において、「総花主義」に陥りやすい。  
(イ)過去の実績を尊重する傾向が強く、新規事業は比較的消極的になってしまふ。  
(ウ)経費の濫費や不正支出の防止の機能ははたしうるが、資源の効率的配分という目的が達成できない。

三 予算システムの機能と特徴の整理  
従来の公共予算制度に前節であげたような多くの問題点があることは、さまざまな立場から指摘されており、そしてこの予算制度を改善するために、これまでも、総合予算主義、複式予算、PPBS、ZBB(ゼロベース予算)等、多くの提案がなされてきた。しかし、予算システムを全般的かつ根本的に改善することを意図した改革はいまだ成功しておらず、予算編成の基本的なルールである前年度主義はそのまま引き継がれているわけであるが、ここで、これらの予算システムのうち最近脚光を浴びたZBBをとりあげ、これを意思決定プロセスにそって整理し、さらにPPBSおよび現行の予算システムとの相違点を比較検討する。

表一 意思決定プロセスとZBB



図一 予算のサイクルモデルによるZZBプロセス



○ミドルから目標が伝達され、ローはそれを確認する。  
 (Decision Unit) を決定。

○ミドルは、トップが示す目標、基本方針と、これを実現するための実施体系にてらしてディシジョンユニット

○トップが来るべき予算年度の基本方針を示す。

○トップダウン  
 ○トップが来るべき予算年度の基本方針を示す。

① ZBBの機能の整理  
 ① 組織階層とZBB  
 ZBBのプロセスを組織階層との関係でみると、トップダウン、ボトムアップ、トップダウンのプロセスを経る予算方式である。

○この統合ランキングに基づいて、トップはすべての業務を比較し、資金、人員を配分し予算を編成する。  
 (イ) トップダウン

○この統合ランキングに基づいて、トップはすべての業務を比較し、資金、人員を配分し予算を編成する。

○ミドル、トップと組織階層を経てランキングが行なわれ、組織全体の統合ランキングが作成される。

(イ) ボトムアップ  
 ○ローは、自己の業務を評価し、ディシジョンユニットを確認し、ディシジョンパッケージ (Decision Package) を作成して、これをランキングする。

- (ア) 行政環境条件の予測 (問題の探索)
- 組織内外の環境条件の変化の予測 (問題の把握)
- (イ) 問題の把握 (問題の定義)
- 行政が解決しなければならない問題を総合的に把握。
- (ロ) 基本方針の再検討 (問題の確認)
- 従来の基本方針を継続修正もしくは新設。
- エ 目標の確認 (目標の確認)
- 決定された問題を解決するための具体的目標を確認。
- オ ディシジョンパッケージの作成 (代替案の設定)
- 目標を達成するための個別要素をパッケージにまとめる。単独または複数の組み合わせによるパッケージによりディシジョンパッケージを作成する。
- カ ディシジョンパッケージの結果予測 (代替案の結果予測)
- 作成されたディシジョンパッケージを費用効果分析や行政ニーズ分析等に基づいて効果を測る。
- キ ディシジョンパッケージのランク付け (代替案の評価)
- 重要度に応じてランキングされ優先度が決まる。
- ク ディシジョンパッケージの見直しと選択 (代替案の選択)
- ケ 予算案の成立 (執行)
- (コ) 議会審議
- (ク) 予算執行

この図 (サイクルモデル) Cycle Model

③ サイクルモデルとZBB  
 以上の組織階層と意思決定プロセスとの関係に基づいてZBBを図示すると図1のようになる。

② 意思決定プロセスとZBB  
 また、予算プロセスは意思決定プロセスであることから、SimonのそれにしたがってZBBプロセスを整理してみると表2のようになる。

○トップ、ミドル、ローを経て予算が執行される。

(イ) P P B S は、基本計画の設定と期間予算の編成をプログラムによって連動させた。この点では(イ)の欠点を是正している。しかしトップは達成目標を伝達するが、その達成方法までは指示しない。したがってローアーマネジメントは、それを達成するための代替案を設定するのであるが、その適否の判定基準が示されていないため代替案の評価が困難である。また、決定された計画およびプログラムに要する費用を積算するのだけで、プログラム自体を評価、改善する余地がない。これらのギャップの存在により意思決定プロセスのスムーズな進行が阻害されて

(イ) P P B S は、基本計画の設定と期間予算の編成をプログラムによって連動させた。この点では(イ)の欠点を是正している。しかしトップは達成目標を伝達するが、その達成方法までは指示しない。したがってローアーマネジメントは、それを達成するための代替案を設定するのであるが、その適否の判定基準が示されていないため代替案の評価が困難である。また、決定された計画およびプログラムに要する費用を積算するのだけで、プログラム自体を評価、改善する余地がない。これらのギャップの存在により意思決定プロセスのスムーズな進行が阻害されて

(イ) P P B S は、基本計画の設定と期間予算の編成をプログラムによって連動させた。この点では(イ)の欠点を是正している。しかしトップは達成目標を伝達するが、その達成方法までは指示しない。したがってローアーマネジメントは、それを達成するための代替案を設定するのであるが、その適否の判定基準が示されていないため代替案の評価が困難である。また、決定された計画およびプログラムに要する費用を積算するのだけで、プログラム自体を評価、改善する余地がない。これらのギャップの存在により意思決定プロセスのスムーズな進行が阻害されて

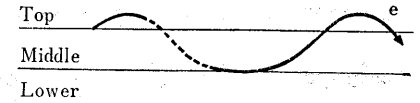
(イ) P P B S は、基本計画の設定と期間予算の編成をプログラムによって連動させた。この点では(イ)の欠点を是正している。しかしトップは達成目標を伝達するが、その達成方法までは指示しない。したがってローアーマネジメントは、それを達成するための代替案を設定するのであるが、その適否の判定基準が示されていないため代替案の評価が困難である。また、決定された計画およびプログラムに要する費用を積算するのだけで、プログラム自体を評価、改善する余地がない。これらのギャップの存在により意思決定プロセスのスムーズな進行が阻害されて

(イ) P P B S は、基本計画の設定と期間予算の編成をプログラムによって連動させた。この点では(イ)の欠点を是正している。しかしトップは達成目標を伝達するが、その達成方法までは指示しない。したがってローアーマネジメントは、それを達成するための代替案を設定するのであるが、その適否の判定基準が示されていないため代替案の評価が困難である。また、決定された計画およびプログラムに要する費用を積算するのだけで、プログラム自体を評価、改善する余地がない。これらのギャップの存在により意思決定プロセスのスムーズな進行が阻害されて

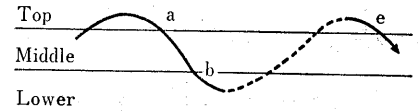
(イ) P P B S は、基本計画の設定と期間予算の編成をプログラムによって連動させた。この点では(イ)の欠点を是正している。しかしトップは達成目標を伝達するが、その達成方法までは指示しない。したがってローアーマネジメントは、それを達成するための代替案を設定するのであるが、その適否の判定基準が示されていないため代替案の評価が困難である。また、決定された計画およびプログラムに要する費用を積算するのだけで、プログラム自体を評価、改善する余地がない。これらのギャップの存在により意思決定プロセスのスムーズな進行が阻害されて

図一2 予算プロセスの比較

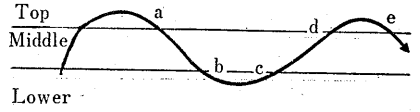
(ア) 従来の子算プロセス



(イ) PPBS



(ウ) ZBB



a 目標確認 b 代替案作成 c 代替案評価  
d 代替案選択 e 執行

しよう。

(ウ)これに対しZBBでは、トップからトップダウン式に伝達された目標を確認した現場のローアがディシジョンパッケージを立案し、ミドルがそれを評価し、トップがその採否を決定する。このようにZBBプロセスは、意思決定プロセスが組織全体を通じてスムーズに流れるように設計されているといえよう。

### ③ ZBBの特徴

前節で述べた現行の予算制度の問題点  
が、ZBBによってどこまで是正しうる  
のか問題点の項目にしたがって手続的記  
述から再検討する。

①基本計画と予算編成を連動させること  
ができる。

(ア)目標を実現するための効果的な手段は何かを検討される。これにより計画と予算とのフィードバックが行なわれ、基本計画における事業の位置づけ、必要性、目標を明確にできる。  
(イ)計画策定時の議論を引き継いだ予算編成ができる。  
(ウ)計画策定→目標

認→予算編成→執行というように、意思決定プロセスが連動した一つの過程の中で把握できる。

②代替案の設定・評価がなされる。

(ア)重要度に従ってランキングすることにより、優先度の高い事業に資金を配分できる。  
(イ)ランキングの中で、関連するディシジョンユニットについて考慮されることから、部門間のむだと重複を浮きぼりにし調整できる。

(ウ)効果分析により、投入資源と期待効果との関連を明らかにでき、限りある資源を有効に配分できる。  
このようにZBBの特徴をみると、ZBBはその手続的記述からの判断におい

て、前年度主義により派生しているさまざまな問題を是正すべく画期的な予算システムであると評価できよう。

### 四 前年度主義の再考察

従来の予算制度における意思決定ルールが前年度主義によって説明できることが実証分析により明らかとなったが、合理的な施策の決定と運営をするための意思決定システムの改善の目的において、前年度主義による意思決定が行なわれる要因に関する前提的議論が必要である。

また、前節でみたように画期的な予算システムであるはずのZBBが組織に浸透し根本的な改善を失っていないのは、いかなる原因によるのか、そこで前年度主義の土壌を探ってみることにする。

そのためには一つに、直接的に前年度主義を採用するメカニズムの仮説をたて、実際の組織において実証研究により検証する方法があるが、データの入手可能性、時間的制約により、今後の実証分析の中で行なうことにしたい。

したがってここでは間接的な方法として、すでに具体的な組織の行動をモデル化し実証分析がなされている。満足化モデル、プロセスモデル等の記述モデルをとりあげ、前年度主義をこれらのモデル

と照合し、帰納的に説明できるか否かを検討して、説明できればそれを実体としての組織における前年度主義の要因と推論するモデルアプローチにより探ってみたい。

#### ① 満足化モデルと前年度主義

まず初めに現実の意思決定を記述したモデルとして、Simonの満足化モデルと前年度主義との関係を考える。

伝統的な経済学における意思決定は、(ア)すべての代替案集合はリストアップでき、(イ)結果に関する情報が完全で、(ウ)結果の評価が完全であり、特定の制約の下での価値極大化に基づく選択である。しかし、現実の人間は知識、知覚力、情報処理能力というさまざまな制約をもち、しかも一般に情報コストを要し、時間的にも制限があるという状況では、(ア)可能な代替案のほんの少しを想起するだけで、(イ)結果に関する事実情報も不完全で、(ウ)結果の価値の予測も不完全であるという「制限された合理性」をもつ。したがって、「満足化」に基づく代替案の選択、すなわち効果を極大にするものではなくとも、その満足な水準を達成できる代替案が見えればそこで選択がなされる。

以上が満足化モデルの骨子であるが、これに照らして前年度主義を説明してみ

ると、予算編成は本来きわめて複雑な意思決定プロセスであり、専門的で複雑な内容を含んでいる。そしてこれを一定の時間的制約のうちに検討しなければならぬし、その決定は機関において断片的になされている。ここにおいては、代替案の設定、評価において合理性がきわめて制約されている。したがって、この複雑な予算上の意思決定を単純化するために、計算に対する補助的手段、便宜的手段として前年度主義が採用され、選択は満足化に基づいてなされる。

以上の満足化モデルとの照合において、代替案の設定、評価、選択という意思決定プロセスにおける合理性の欠如が、前年度主義採用の要因の一つであることがわかる。

### ② Cyert & March のモデルに於ける 予算編成プロセスの解釈

次に Simon の意思決定論を進展させ、より具体的に現実の組織行動を記述したモデルである、Cyert & March のモデルをとりあげて、予算編成プロセスがどのように説明されるか考えてみよう。

彼らは、組織の行動を(ア)コンフリクトの準解決、(イ)不確実性の回避、(ウ)問題中心の探索、(エ)組織の学習、の四つの基本概念により説明しているが、このモデルにおいて現実の予算編成プロセスはどの

ように説明できるのであろうか。

まず第一に、「コンフリクトの準解決」として論じられているように、行政組織は異なる目標をもつ多数のメンバーの集まりであるから、組織全体の目標を統一的、整合的に体系化することはしない。

また、異なる政策分野、たとえば福祉事業と道路事業との相互比較は行なわれぬ。次に「不確実性の回避」については、行政組織も不確実性に対して予測して対処するのではなく、不確実な環境を管理したりあるいは短期的なフィードバックを行なうて対処している。つまり、予算は不確実な環境において行政を遂行するためのフレームワークとされる。そして設定された値が実現値と著しく乖離した場合には、短期的なフィードバックを行なうて対処する。例えば、当初予算策定以降に生ずる税収見通しの誤差、補助金等の確定に対して補正予算が策定されているのはこの具体例である。

意思決定に必要なとされる情報を考える。先ほど見たように純粋な合理性の想定は著しく非現実的であり、実際の行政における意思決定はきわめて限定された情報、つまりきわめて制限された合理性のなかで行なわれている。したがって、「問題指向的探索」および「組織による学習」として述べられているように、特に重大な支障の生じない限り、行政はル

ーチンに行なわれている。そして問題が生じた場合に初めて新しい代替案を求める探索が開始されるが、その探索は実現可能な代替案をすべて検討するのではなく、過去に成功した方法を限定的に修正してなされる。

以上の予算プロセスの説明において、前年度主義がこのルーチンになされる意思決定のルールと合わせて適合し、このモデルの諸概念によりうまく説明されることがわかる。したがって、これら諸概念により特徴的に記述されている組織行動が、前年度主義の起因の一つである事が推論される。

### ③ 組織のプロセスモデルにおける前年度主義の説明

さらに展開した組織における意思決定の記述モデルとして、Allison の組織プロセスモデルをとりあげる。ここでは前年度主義は次のように説明される。

組織における意思決定者の決定は、問題の提起、代替案の選択範囲、利用される情報のいずれにおいても組織プロセスの引き金となるが、プロセスの大部分は標準業務要領(Standard Operation Procedure)によって決定される。また、組織目標は成果の満足水準を定めた制約の集合であり、制約間の矛盾の解消のために諸目標の考慮は逐次的になされる。組

織は標準業務要領およびその集合であるプログラムを多用するが、そのプログラムの数は比較的限られている。このような特徴をもつ組織プロセスに制約されて、そのアウトプットとしてもたらされる決定は、先見性や柔軟な適応性を欠くものとなり、過去からの変化のみに終始する前年度主義による決定となる。

以上、前年度主義を組織の意思決定に関する既存の記述モデルと照合することにより、前年度主義がとられている要因が完全ではないが明らかになったといえる。これを要約すると次のようになる。

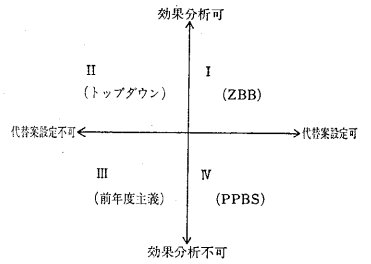
施策の決定に関する情報の不完全性、および意思決定者の能力の限界等の合理性の制約から、決定にあたって過去に成功し有効性が立証されている施策に限定的に対応し、通常はルーチン化した決定方法として前年度主義を採用する。

### 五 環境の変化に対応する予算システムの展望

#### ① 予算項目の類型化と予算システム

現行の予算編成プロセスにおいて、前年度主義による意思決定が支配的であるのは合理性の欠如した組織という土壌に起因することは、前節でみてきたとおりである。そしてこうした合理性の欠如に

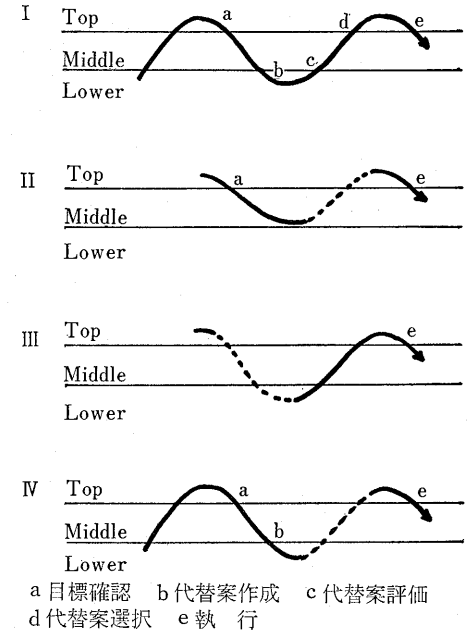
図-3 予算項目の類型



つれて満足基準はあまり厳しく、その意思決定のもとでは組織スラックも大きくなり、資源の不適正な配分という結果を招いてしまう。これに対し、都市環境の変化に適切に対応して適度な資源配分を促進し、組織スラックを小さくしようとする予算システムの改善の目的において、は、さきのサイクルモデルによる予算システムの比較検討の中で評価しよう。に、ZBBの発想はまさにこれらの合理性の欠如に対する挑戦のための有効な手段の一つと位置づけることができる。

しかし一方で、予算に関する政策目標が不変で代替案も設定不可能な事業、または設定可能であっても評価不可能な事業等、事業の性質からこのルーチン化した決定法則がすでに合理性を確保している、また合理的ではないが変更の余地がないことなどにより、ZBBの適用が適切でないものも多くある。

図-4 類型別のサイクルモデル



したがってここでは、予算項目を事業の性格により類型化して、そのグループごとに異なる編成プロセスが適用しているか検討することにより、普遍的で実現可能性の高い予算システムの展望を探ってみた。

予算項目の類型化にさいして二つの軸を考へてみる。一つの軸は、目標を達成するための代替案の設定が可能か否かという判断軸で、もう一つは効果分析が可能か否かである。

これを図示すると図3のように四つの象限に区分される。

そしてこの分類にしたがって、それぞれの予算項目の意思決定プロセスが組織の中をどのように流れるのかを、サイクルモデルによって示すと図4のようにな

る。

サイクルモデルをもとに、類型化したそれぞれの象限に該当する予算項目に適した予算システムはいかなるものかを検討してみよう。

まず第一象限(I)は、意思決定にあたり代替案設定・効果分析がともに可能な予算項目のグループであり、これらに対してはZBBの各プロセスを満たし、サイクルモデルでは図2の(ウ)と合致していることからZBBの全面適用が可能である。

第二象限(II)は、効果分析は可能であっても目標達成のための事業手段が一つに限定されるため代替案が他に設定できない項目であり、高度な政治的・政策的配慮を必要とするものがこのグループに該当し、意思決定はトップダウン式になされる。

つぎに第三象限は、代替案設定・効果分析がともに不可なグループであり、義務的経費がこれに該当する。これらは、効果分析に基づく配分にあえて関心を払

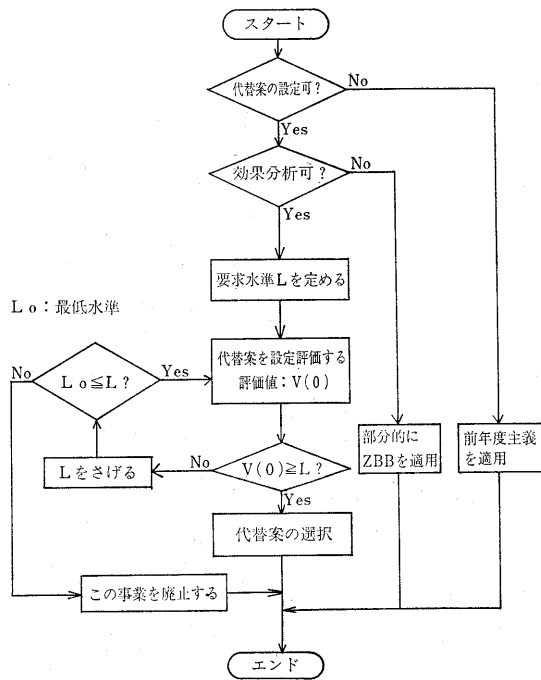
わなくとも、代替案が他にないという意味においてすでに合理性を確保しているため、前年度に基づく増額あるいは削減等による対応によって調整できるため、前年度主義が適することになる。サイクルモデルでは図2の(ク)に合致する。

また第四象限は、代替案の設定はできずとも効果分析による評価のできない項目のグループであり、何をなすべきかを把握して代替案の設定をしてもランキングができないためZBBの全面的な採用に適しない。効果分析が未整備であるため今のところ多くの予算項目がこれに該当しているが、PPBSあるいはZBBの部分的適用が可能であり、これによってトップの方針が具体的に確認でき、また基本計画と期間予算のリンクが図られやすくなる。

② サイクル予算の提案

これまでも予算を改善するために、総合予算主義、PPBS、ZBB等数多くの提案がなされてきたにもかかわらず、予算システムを根本的に改善することを意図した改革はいまだ成功していない。これにはさまざまな原因が指摘されうるが、最も重要な点として予算改善の諸提案の多くは抽象的理論から演繹されたものを組織に全面的に適用しようとしたものであり、予算編成の実態に即したも

図一5 サイクル予算のフレームワーク



ではなかった事が指摘できる。

また、本稿は環境に対応する予算システムの展望をテーマとして、現行の予算システムの実証分析、意思決定プロセスを中心とした既存の予算システムの比較検討、および組織の制約条件の整理をしてきたわけであるが、その中で予算システムの改善において規範システムの全面的導入は合理性の欠如という組織の制約条件から困難であるため、予算項目を事業の性格により類型化してそれぞれの意思決定プロセスの実態に即した予算システムの導入が必要であることが判明した。

したがって環境に対応する予算システム

ムを考えるとき、意思決定サイクルのタイムによる分類のうえに即した予算システムを適用し、そしてこれらをサブシステムとする総合的な予算システム(Cycle Budgeting System)の構築が必要であることが示された。詳細な検討は今後の課題としてそのフレームワークを示すと図5のようになる。

規範モデルとしての予算システムを考える場合、単に現実との適合性を説明している記述モデルで述べられている合理性の欠如を制約要因として甘んじることなく、システムの改善の努力、さらにはシステム改善を通して実体としての組織

自体の改革が必要であることはこのサイクル予算においても同様であるが、このサイクル予算は現行の予算編成における意思決定ルールである前年度主義を踏襲した適応的な予算システムとして部分的に改革していくことから組織に浸透しやすいシステムである。

また、企業と異なり公共部門の政策は複数の評価基準が必要であり測定尺度の確立が要請されるが、わが国の現実に適した効果分析手法が開発されることにより、さらには目標把握システムとうまくリンクすることにより、このシステムは都市環境に対応しうるより有効な予算システムとなりえよう。

〈注〉

- (1) Wildavsky, A, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston: Little Brown and Company, Inc, 1964.
- 小島昭訳「予算編成の政治学」勁草書房、昭和四七年
- Grecine, John P, *Governmental Problem-Solving, A Computer Simulation of Municipal Budgeting*, Chicago-Rand McNally & Company, 1969.
- (2) 彼らの実証分析の結論としてのインクリメンタリズム (incrementalism) につき「増分」のみならず「減分」も含む意味として、この訳語を用いた。
- (3) 拙稿、「公共予算における合理的意思決定システム探求のための一考察」横浜市立大学論叢、第三二巻、一九八一
- (4) 設定式は、ある費目の年度の値を、
$$Y_t = \alpha + \beta Y_{t-1}$$
この式は  $Y_{t-1}$  以外の外性変数をもたない漸化式であり、前年度予算額を  $\alpha$  として予算が決定されることつまり前年度主義を意味している。
- (5) ZBBの概要については、次の文献をはじめ多く論じられているため、ここでは割愛し、意思決定プロセスを中心に整理する。
- Pyhrr, P. A, *Zero Base Budgeting: A Practical Tool for Evaluating Expenses*, John Wiley & Sons, Ins, 1958.
- Cheek, L. M., *Zero Base Budgeting Comes of Age*, American Management Association, 1977.
- (9) Simon, Herbert A, *Administrative Behavior*, Macmillan, 1957.
- (10) Cyert, R. M. and March, J. G., *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc, 1963.

〈都市計画局総務部調査課〉