

かながわ自治体
ファイナンス研究会
レクチャー資料

議会活動と自治体ファイナンス ～持続可能な自治体運営を求めて～

2008年12月27日(土)
東洋大学 国際地域学部
稲生 信男(いのう・のぶお)
inou@toyonet.toyo.ac.jp

本日のアウトライン

本日の議論のヒント

地方議会・地方議員の機能—3つの柱

①行政の抑制・監視の機能

⇒「市場」に配慮した財政のチェックポイント

②立法機能 ⇒「財務条例」

— ③代表(などの)機能

⇒部門(セグメント)別の財政コントロール

議論のヒント① 問題意識

- 現在の国民意識は、「改革」の時代ではなく、「生活維持を求める時代」？～**持続可能性**が重要
- 議員活動にもとめられるものとは
 - ✓ 「成果志向」の意味は**首長とは異なる**→議員活動の成果は本来**会派で追求**すべきもの
 - ✓ しかし、住民との関係では「**個**」としての議員活動の「**見える化**」(北大路信郷,2008)が必要
 - ✓ 自治体ファイナンスとの関係で見せるべきものは、①自治体**財政全体**に配慮しつつ、②**個々の政策分野**で有効な施策を創出していること

議論のヒント②「マニフェスト+金融危機」の時代に求められる視点
～「住民」+「市場(マーケット)」の視点へ

マニフェストとは：

- ◆ 「政治に科学を持ち込むこと」(逢坂誠二、元ニセコ町長)
- ◆ 「市民と政治をつなぐコミュニケーションツール」
(長谷川朝恵、かながわLM推進ネットワーク)



- 議会活動の情報開示(ディスクロージャー)
 - ー 議会全体と個々の議員活動の『情報開示』を促進
(≠情報公開。情報開示はオープンな競争原理の導入)
- 『個々の政策(施策・事務事業)』と『自治体全体』のパフォーマンスとの調和
 - ー 公共経営手法の活用により、『財政・金融』にも配慮した、行政システム全体の最適化を目指す
- 政策討議の際、カネの面への配慮が必要
 - ー 自治体の資金調達(自治体ファイナンス)への配意

地方議会の機能

- 立法機能 ⇒ 条例制定
- 行政の抑制・監視の機能
 - ⇒ 審議・議決
 - (現在の中心的活動?しかし実態は?)
- 代表(などの)機能
 - ⇒ 会派 あるいは「個」としての議員活動
 - 【手法として、①BSC(Balanced Scorecard)
②ABC(活動基準原価計算) 等】

【基本的知識】 自治体財政健全化法
～健全化判断比率 4指標のポイント～

比 率	基本的な意味
①実質赤字比率 (フロー指標)	普通会計の資金ショートの大きさ(当年度の現金過不足なので本来ストック指標)
②連結実質赤字 比率(フロー指標)	全会計を純計した資金ショートの大きさ
③実質公債費 比率(フロー指標)	一般財源に対する公債費の大きさ (ただし、純粹な元利返済に、返済と同じ価値の数値を含める)
④将来負担比率 (ストック指標)	一般財源に対する実質的な借金の大きさ (借金残高と元利返済の相関が小さくなった)

【議会の抑制・監視機能を生かす自治体ファイナンス】

財政状況の開示

～何をどのように住民・市場に見せるべきか

視点1:赤字の有無・程度

視点2:借金がどの程度あるのか

視点3:貯金がどの程度あるのか

⇒チェックポイントは、

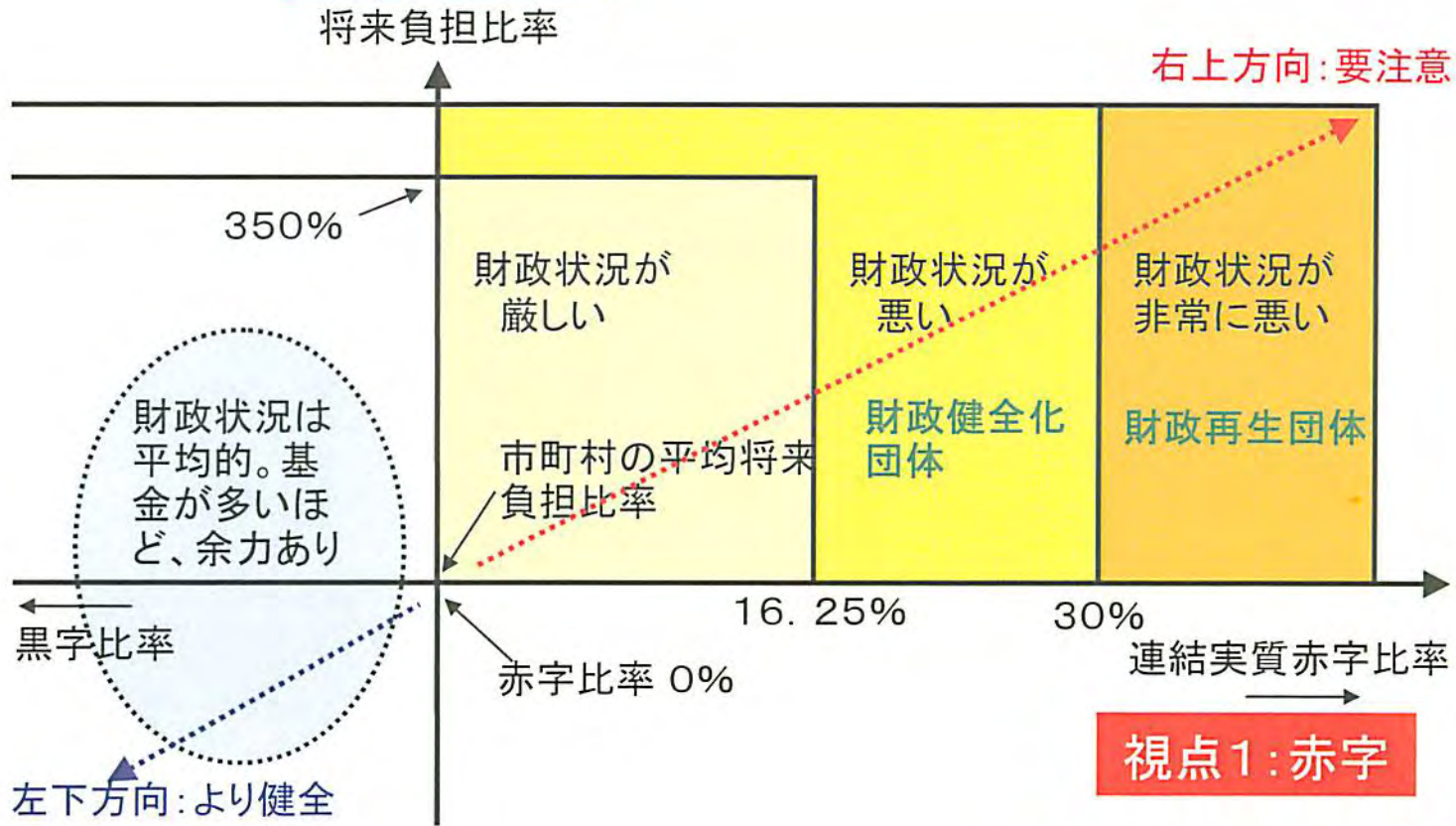
①他団体との比較

②自団体の経年変化

(資料)今井太志(2008)p.18~26

財政状況早見表① 借金と資金ショートをチェックする

視点2: 借金

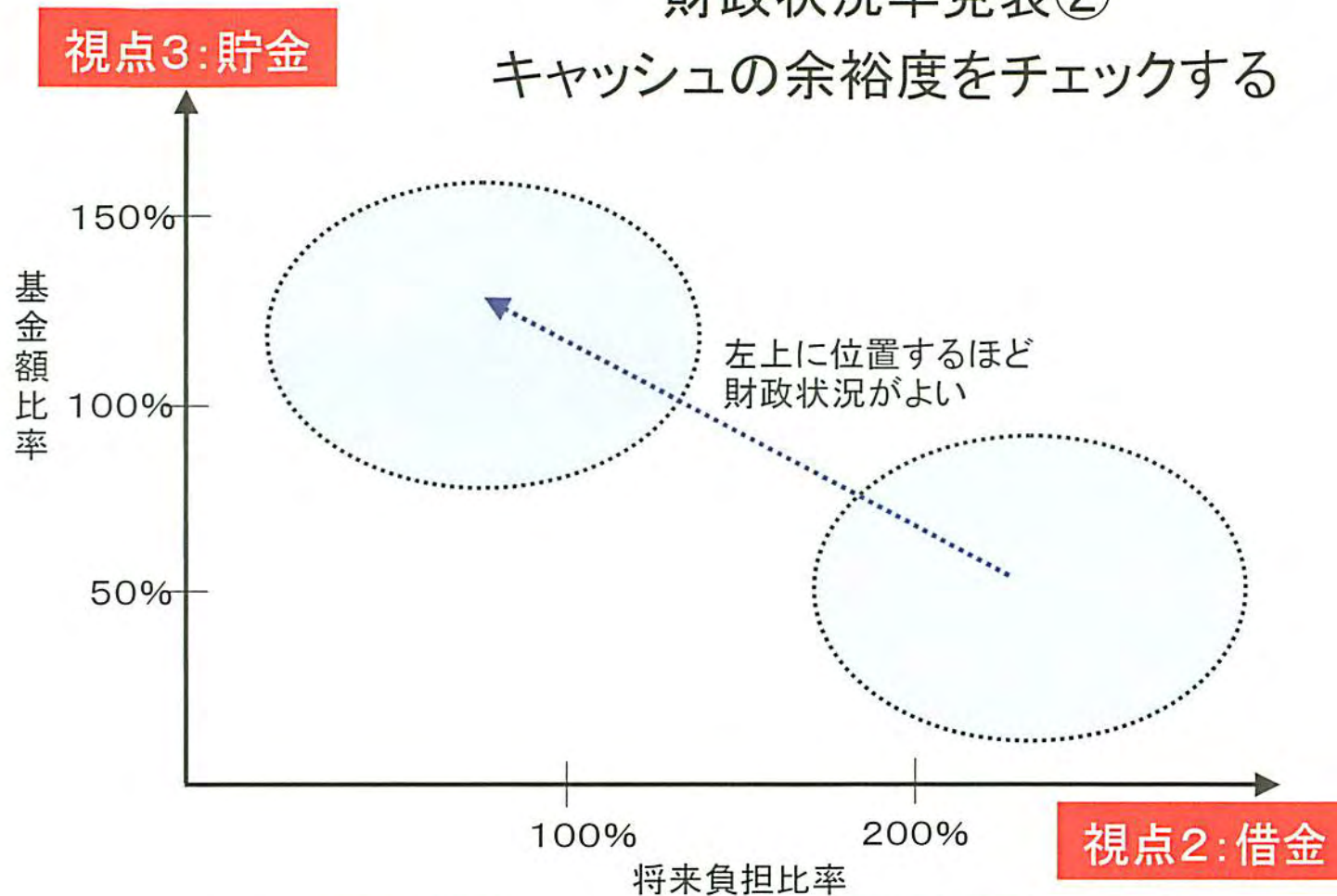


視点1: 赤字

=キャッシュフローの赤字

財政状況早見表②

キャッシュの余裕度をチェックする



(注)ここでは「基金額比率」=(基金の額)÷(標準財政規模)としている。
この比率は、健全化判断比率には含まれない。

【立法機能を生かす自治体ファイナンス】

地方議会の「立法機能」

- **法律の範囲内**での条例制定権(憲 § 94, 地方自治法 § 14 I)
- 条例は、**個別・具体的法規範**→自然的、社会的諸条件の異なる地域の政治・行政の規準
cf. 法律は全国共通の、**一般的・抽象的法規範**
～これまでの条例は、法律に準拠してきた
- 首長と議会の「二元代表制」下での条例
～①**議員自ら**条例案を立案、議会で審議決定 5%
②**執行部が**条例案を立案、議会で審議決定 95%

ケーススタディ(1) 多治見市財務条例

背景

- ① 平13FYには財政危機を脱するも、持続可能性の観点より、対応を検討
- ② 総合計画にもとづく行政運営の実施
→ 計画にある事業を着実に推進、かつ、**計画にない事業を恣意的に予算化しない**
(cf.川崎市の中期財政フレーム)
- ③ 総合計画とマニフェストの関係を整理
→ 「総合計画」 \supset 「マニフェスト」(=部分集合)
→ 総合計画の規範性を維持
(=総合計画は法的拘束力を持つ政策規範。
政治と行政の調和をめざしたもの)
(cf.小西(2008, p.137)→財政健全化を条例によりルール化)

【参考】建設公債主義の意味するもの ～ 借金は誰のためのものか

- 建設公債とは、**受益を受ける後世代に応分の負担**を求めるもの
- 「**世代間負担の公平性**」の観点からは、財政学的には望ましいとされる
(if 債務の返済額＝設備の減価償却費)
- しかし、**財政民主主義**からみた場合、果たして「望ましい」といえるのか？
⇒後世代は、「現在の」投資に対して“yes”といっているわけではない(建設公債は政策選択が将来変化しないことを暗黙の前提とする。議会で起債の「正当性」をきっちり議論すべき)

ケーススタディ(1)

多治見市財務条例の基本的枠組み

- 自治体財政健全化法の早期健全化の枠組みを借用。しかし、独自の指標を開発
- 市長が**任期ごとに財政判断指標の目標**を決定
- **議会が監視**するなか、目標をクリア可能な**計画**をつくる
- **進捗状況を公表**しつつ、**議会の監視**を受け、目標を達成する

ケーススタディ(1)

多治見市財務条例の概要

■ 第1編 総則

目的として「市民自治に基づく健全な財政」と規定。市の負債は現在のみならず将来の市民の負担でもあり、「世代間負担の均衡」を図ることを明示

■ 第2編 財政運営の原則

1. 第1章 わかりやすい情報開示・説明責任のほか、コミュニケーションの確立、財政錯覚の解消努力を規定
2. 第2章 認識すべき負債及び基金の範囲と運用を規定
3. 第3章 歳入(公租公課)の適切な徴収につき規定

■ 第3編 計画的な財政運営

財務判断指標と実際の運用方法について規定
(⇒次ページ参照)

ケーススタディ(1) 第3編のポイント (資料)小西(2008)p.139, 福田(2008)p.27-40

自治体財政健全化法で財政再生基準を超えた状態

自治体財政健全化法で早期健全化基準を超えた状態

自治体財政健全化法で健全段階である場合

多治見市の財政健全化条例の規定で

●現時点で抵触:非常事態

予算をふまえた財政判断指数の見込み、および、決算における同指数の実績のうち、1つ以上が、財政健全基準を満たさなくなった場合⇒市長は、予・決算の議会への提出にあたり「財政非常事態」を宣言し、「財政再建計画」を策定(要議決)

●将来予測で抵触:警戒事態

中期財政計画における計画期間内の財政判断指数の見込みのうち、1つ以上が、財政健全基準を満たさなくなった場合⇒市長は、「財政警戒事態」を宣言し、「財政正常化計画」を策定(議決不要)

財政健全化条例における財政判断指数が財政健全基準をクリアしている状態
⇒市長は、任期毎に財政向上目標を掲げ、財政向上指針を策定し議会に報告

財政健全化条例における財政判断指数が財政向上目標をクリアしている状態

ケーススタディ(1) 財政判断指標

目的	財政判断指標	財政判断指数
負債の逡減及び償還能力に対する信用の確保	償還可能年数 ※健全化法の「将来負担比率」に類似	負債の総額から償還等にあてることが適当な基金残高を控除した額を、経常一般財源から、元金の償還に係る公債費分をのぞく経常経費充当一般財源を控除した額で除した数値
経費の硬直性の解消	経費硬直率	公債費分をのぞく経常経費充当一般財源の額を、経常一般財源の額で除した数値
財源の留保	財政調整基金充足率	財政調整基金の残高を、経常経費充当一般財源の額で除した数値
資金の安定性の向上	経常収支比率	経常経費充当一般財源の額を経常一般財源の額で除した数値

(資料)小西(2008)p.140

財政・財務情報開示

—対住民と対市場 どこが異なるのか

- **対住民** — 行政サービス**提供能力**の持続可能性
 - ①サービス提供余力の有無
 - ～ 余力なし→サービス縮小 or 廃止
 - 余力あり→サービス維持 or 拡大
 - ②増税・手数料等値上げの可能性
 - **対市場** — **返済能力**の持続可能性(+将来性)
 - ①資金調達力と返済能力は表裏一体
 - ②政策的な持続可能性＝行政の実行力
- ※注意すべきことは—
- 市場は他団体との比較(相対的な位置づけ)を重んじる
(∵制度上デフォルト[債務不履行]がない)

【代表機能を生かす自治体ファイナンス】 政策分野(セグメント)別の財政コントロール

- 地方議員はいうまでもなく住民の代表
- 一方、議会運営委員会等に委員を送るためには「会派」の結成が必要
- 会派を結成しなくても、なんらかの政策集団をつくらなければ、行政との力関係は圧倒的に劣位
- 重要なことは、議員は本来、**専門的な政策分野**をもっているはず
- したがって、少なくとも政策集団を形成し、**分野別の予算案**を作成することで、首長の予算案への対案を出すことも可能ではないか(今回、この予算案の法的意味合いは議論しない)
- ただし、冒頭の議論のヒントで述べたように、**全体最適**を考えない予算案では無意味である ⇒ ケーススタディ(2)へ

ケーススタディ(2) 枠配分予算制について(A市のシステム)

1. (枠)配分予算制とは

従来型の各部積み上げ&査定課査定方式では、

- ①査定権者である査定課に正確な情報が集まりにくく、前例踏襲主義に陥りやすいこと、
- ②無責任な事業立案が財政の困窮化を進める要因となったこと 等の弊害がみられた。

これを克服するため、予算編成の進め方を抜本的に見直し、**予算編成権の庁内分権**を進めるものとする。

- 1 経営層が財政状況及び市民ニーズ等を考慮した上で、責任を持って「政策(37)分野」への予算配分を実施する
- 2 政策目標達成のための各種施策・事務事業の選定については、現場に通じている各部局に採択の権限と責任をゆだねる
- 3 配分の対象となる予算額は、支出総額ではなく、他の要因により決定される「裁量外経費」を除いた一般財源とする

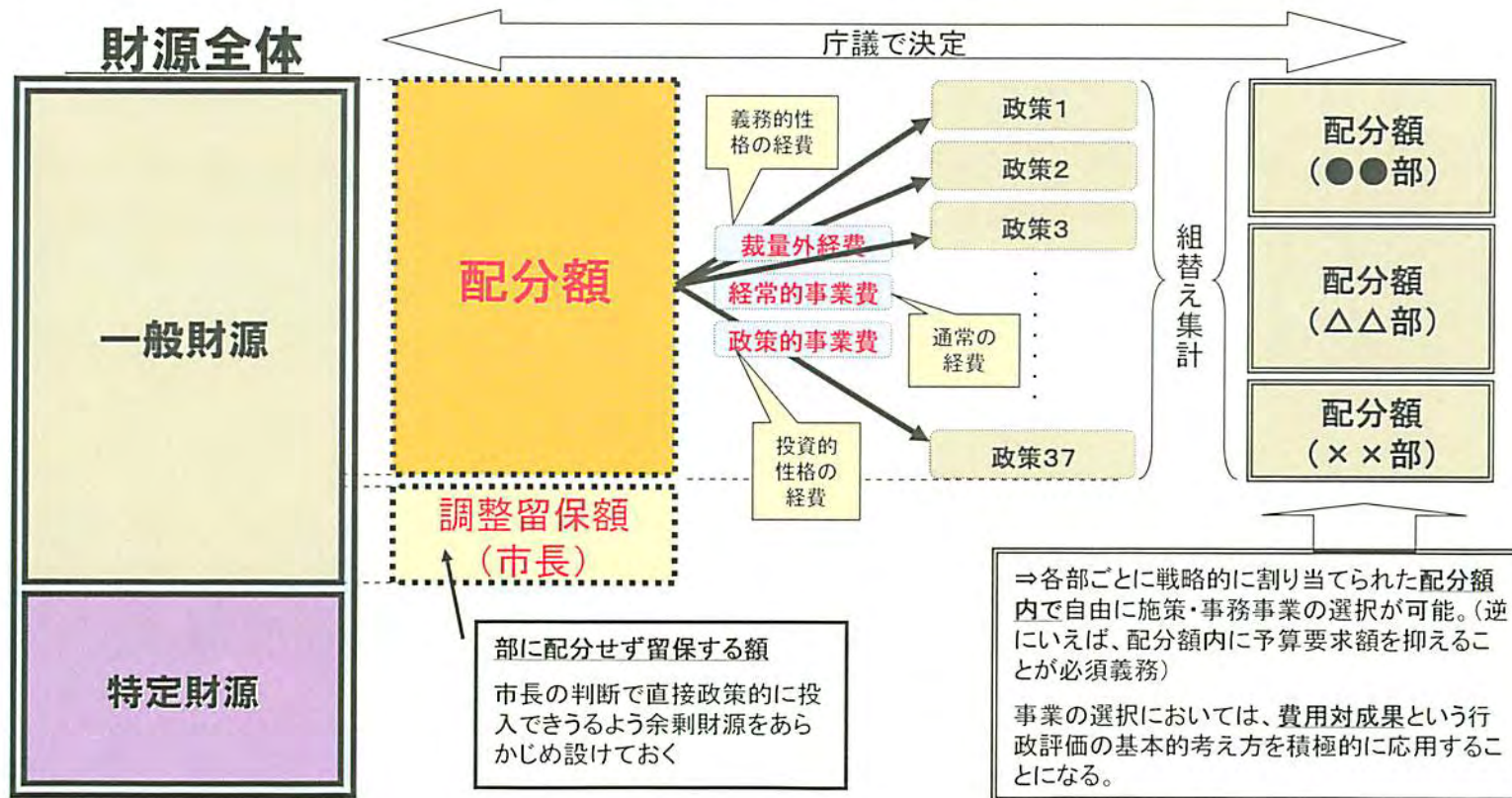
★コンセプト＝市民の望むA市の真の地方自治を体現する

- (1)市民意向調査等の実施(政策マーケティング)
- (2)政策調整会議で政策決定(戦略的資源配分)
- (3)実施は手法論を含め最もノウハウを有する現場が決める(現場に権限と責任)

出所:新日本監査法人 パブリック・アフェアーズ事業部

2. 配分額の財源とプロセス図

- 1) 一般財源から市長の調整留保額を除いた予算額を、政策分野別に配分。
- 2) 政策分野へは、「裁量外経費」を固定的に考えたうえで、「政策的事業費」を戦略的に加減し、その上で「経常的事业費」の圧縮を考える。
- 3) 当該政策分野別に配分された額を担当部門に再集計(組替え集計)し、あとは部長以下各部の裁量に委ねるものとする。



3. 配分予算制度の事務フロー 出所:新日本監査法人 パブリック・アフェアーズ事業部

Step1) 市民ニーズ等の把握分析と経常的事務事業圧縮案の提示(事務局)

- 市民アンケート等の実施及び分析
- 政策ごとに方向性(注力or維持or削減)を決定(複数案作成)
- 次年度予算基礎数値(実施計画上)のうち、「経常的事業費」「政策的事業費」の別を確認し政策単位で集計
- 「裁量外経費」の確認
- 市長公約等の重点事務事業分の把握
- 事業停止・廃止情報の把握
- 経常的事業費圧縮割合(基本的に一律の割合)を逆算するカタチで算定

Step2) 圧縮案及び政策的事務事業についての意見交換(庁議)

- 事務局作成の各政策の方向性につき議論し案確定
- 政策的事務事業についての要否、金額の再検討を議論
- 経常的事業費圧縮案について執行における無理がないかの確認、無理がある場合は再度政策的事務事業の検討

Step3) 意見とりまとめ(事務局)

- 庁議上の議論を踏まえ、政策別部別配分の結果を集計して資料提示

Step4) 部別政策別予算配分(案)の審議(庁議)

- 戦略的政策単位への資源配分として妥当なものか議論のうえ最終(案)確定

Step5) 予算配分の決定(市長)

- 戦略的政策単位への資源配分として妥当と判断した上で最高意思決定者が決定

主な参考文献

- ・大坪檀・北大路信郷監修(2008)「県庁を変えた『新公共経営』」時事通信社.
- ・加藤幸雄(2005)「新しい議会」学陽書房.
- ・小西砂千夫(2008)「自治体財政健全化法—制度と財政再建のポイント」学陽書房.
- ・今井太志(2008.9)「これからの財政状況の開示—住民・議会・職員への説明ポイント—」『地方財務』No.651.
- ・福田康仁(2008.9)「市民自治に基づく財政の健全化」『地方財務』No.651.
- ・新日本監査法人 パブリック・アフェアーズ事業部 資料.