

地方財政の予算制度



日本社会事業大学学長・東京大学名誉教授 神野 直彦

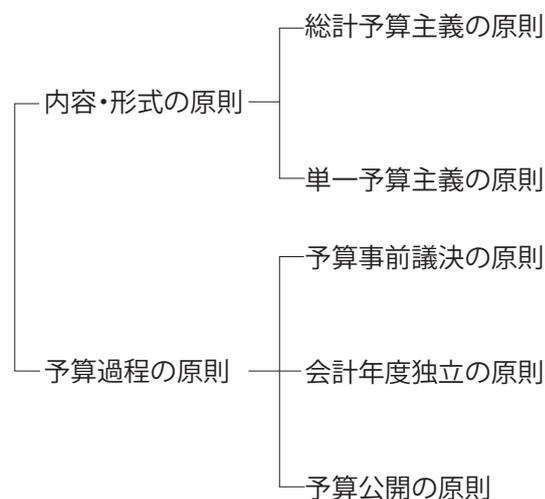
財政はすべて予算という文書に盛り込まれている。財政とは何かと問われれば、予算という文書に盛り込まれている現象と応えればよい。もちろん、地方財政もすべて地方自治体の予算に盛り込まれて運営されている。

財政は社会の構成員の「共同の財布」である。つまり、財政は社会の構成員の共同事業を、社会の構成員の共同負担で、社会の構成員の共同意志決定にもとづいて運営される「共同の財布」なのである。

こうした財政を社会の構成員の共同意志決定にもとづいて運営する制度が予算制度である。もちろん、社会の構成員の共同意志決定にもとづくとは、民主主義を意味する。つまり、民主主義にもとづいて財政を運営することを具現化する制度が予算制度なのである。

このように財政を民主主義にもとづかせるための予算制度を、どのようにデザインするかという基準が予算原則と呼ばれている。当然のことではあるけれども、予算原則は財政民主主義の基本原則から引き出されることになる。

図表 地方財政の予算原則



予算原則は大きく二つに分類することができる。一つは予算書という文書そのものの内容と形式に関する原則である。もう一つは、予算の編成と執行という予算過程に関する原則である。

こうした予算原則は、地方財政にも適用される。地方財政を念頭に置きながら捉えられている予算原則を整理して掲げると、図表のようになる。

この図表に示したように、予算書の内容と形式にかかわる予算原則は、総計予算主義の原則と単一予算主義の原則の二つから構成されている。総計予算主義の原則とは歳入と歳出はすべて予算に計上しなければならないという予算原則である。総計主義に対して、例えば租税収入から、その収入を得るために必要な費用である徴税費を差し引いて計上する会計処理を純計主義という。

企業会計のように収益というパフォーマンスを問うのであれば、純計主義にもとづくことになるけれども、社会の構成員の共同意志決定にもとづいて運営されることが問われる財政では、予算に総計主義が求められることになる。「総計予算主義の原則」は「完全性の原則」とも呼ばれ、地方財政については地方自治法の第210条に規定されている。

もう一つの「内容・形式の原則」は単一予算主義の原則である。単一予算原則とは歳入と歳出を計上する予算は、一つでなければならないという原則である。仮に歳入と歳出の予算が複数存在してしまうと、予算の相互間で遣り繰りなどによる財政操作の余地が生じてしまい、社会の構成員による財政運営が困難となるからである。

予算過程にかかわる予算原則として、「予算事前議決の原則」、「会計年度独立の原則」、「予算公開の原則」という三つを指摘できることは、図表に示したとおりである。財政は社会の構成員の共同意志決定にもとづいて運営されるといっても、現実には社会の構成員の代表たる議会の決定にもとづくことになる。「予算事前議決の原則」は、議会の議決なくして、予算の執行はできないという予算原則である。予算の執行には事前に議会の議決を必要とするという「予算事前議決の原則」は、同時に議会に十分な審議期間を与えることをも意味している。予算の編成は地方財政では予算の調製と表現されるけれども、地方自治法の第211条では、遅くとも都道府県と政令指定都市は年度開始前30日までに、市町村は年度開始前20日までに、予算を議会に提出しなければならないと定めている。つまり、議会の審議期間を保障して予算の調製を完了することを要請しているのである。

「会計年度独立の原則」とは、その年度の歳出は、その年度の歳入で賄わなければならないという原則である。会計年度は地方自治法第208条で、「毎年四月一日に始まり、翌年三月三十一日に終わるものとする」と定めている。予算は毎会計年度、調製して議会に提出し、議決されなければならないという原則を、単年度予算の原則と呼び、会計年度独立の原則と混同してはならない。

最後の「予算公開の原則」は予算過程の全過程にかかわっている。予算にかかわる情報が社会の構成員に対して公開されていなければならないという財政民主主義の基本となる予算原則である。

以上のような予算原則にもとづきながら、作成される地方自治体の予算は、地方自治法の第215条で、その内容を次の七つと定めている。それは(一)歳入歳出予算、(二)継続費、(三)繰越明許費、(四)債務負担行為、(五)地方債、(六)一時借入金、(七)歳出予算の各項の経費の金額の流用、の七つである。

「歳入歳出予算」は予算の本体である。「継続費」、「繰越明許費」、「債務負担行為」は会計年度独立の原則あるいは単年度予算の原則を、厳格には守れないために設けられているとあってよい。

「継続費」は多年度にわたって事業を実施する際に、あらかじめ総額と年割額を議会の議決に得ておくという制度である。「繰越明許費」はあらかじめ議会の議決を得ておけば、翌年度にも経費を繰り越して使用できるという制度である。「債務負担行為」は契約などの債務を負担する行為をあらかじめ議決しておき、支出義務は翌年度以降に生ずる場合に用いられる。

中央政府の予算には、予算の総括規定を定める予算総則があるけれども、地方自治体の予算には、それが無い。「地方債」、「一時借入金」、「歳出予算の各項の経費の金額の流用」の三つは、そのために設けられているとあってよい。つまり、地方債や一時借入金の限度額を定めたり、予算の議定科目である項の間での流用を、あらかじめ議決を得て可能にするために設けられているのである。

著者略歴

神野 直彦 (じんの・なおひこ)

1946年埼玉県生まれ。東京大学経済学部卒業後、日産自動車を経て同大学大学院経済学研究科博士課程修了。大阪市立大学助教授、東京大学助教授、同大学・大学院教授、関西学院大学・大学院教授等を経て、現在、日本社会事業大学学長・東京大学名誉教授。

専攻は財政学・地方財政論。

著書に『「分かち合い」の経済学』(岩波書店)、『希望の島 への改革—分権型社会をつくる—』(NHK出版)、『地域再生の経済学』(中央公論新社・2003年度石橋湛山賞受賞)、『財政学』(有斐閣・2003年租税資料館賞受賞)、『人間回復の経済学』『教育再生の条件』(岩波書店)、『財政のしくみがわかる本』(岩波ジュニア新書)、『「人間国家」への改革』(NHK出版)、『経済学は悲しみを分かち合うために私の原点』(岩波書店)等がある。