

地方公会計改革と決算審議のあり方

本年4月30日、総務省の「今後の地方公会計の推進に関する研究会」が報告書を取りまとめた。それに基づいて総務省から全国の地方自治体に対し、「従来、多くの地方自治体がいわゆる総務省改訂モデルという簡便な方法で財務書類の取りまとめを行ってきたが、平成27年度から平成29年度までの3年間ですべての地方自治体に統一的な基準による財務書類作成を要請する。なお、平成27年度1月頃までにマニュアルの整備を行い、統一的な基準による財務書類作成に関わる初期コストについては今後も検討していく」という公会計改革に対する新たなステップへの移行を内容とした通知が提示されている。従来の総務省改訂モデルは既存の財務データを組み替えるだけで作成できるため地方自治体にとって導入しやすかった一方、固定資産台帳の整備などを必要とせず、現金主義会計の問題点を補うという本来の目的を十分に果たせない課題があった。今回の新たなステップは、公会計制度に関わる一連の改革がひとつの出口に近づくことを意味しており、これによって地方自治体の多面的な財務分析が可能になる。こうした財務分析の充実、もちろん予算編成の質に影響を与えるものの、それ以上に地方財政の決算ベースでの分析を充実させる要因となることから、地方自治体は決算を重視しその説明責任を充実させていく必要性が生じている。

地方自治体の予算については、地方自治法第211条に「議会の議決を経なければならない」との定めがある。その一方で決算については、地方自治法第233条に「議会の認定に付さなければならない」と定められている。予算は議会議決を経なければ執行できないが、決算は認定に止まり仮に認定しなかったとしても翌年度の予算策定ができないわけではなく、地方自治法上も予算重視の制度設計となっている。国会・地方議会を問わず、予算委員会が重視され決算委員会はとくに事件性がある場合等は除き、関心度が相対的に低い実態に有る。財政民主主義の財政の視点が予算重視の構造を形成してきた結果でもある。しかし、横断的な視点から財政運営をコントロールするためには、予算はもちろんのこと決算について十分な分析を行い、次の税制や予算に結び付けて行くことが財政民主主義の「財政」の本質である。

予算が決算に比べて重視される背景には、公会計の問題と同時に議員の政治姿勢の問題がある。そもそも、議会が横断的な視点で財政をコントロールするという役割を認識しておらず、個々の議員が自らの要望を実現させることに心血を注ぐ姿勢が続けば現在の状況は克服できない。行政評価がこれほど地方自治体に広まっても、評価手法のブラッシュアップが進まず予算策定に有効に活用されていない実態は、議会側の決算軽視の姿勢も要因だと考えられる。

また、地方自治体の決算審査は9月から10月頃に実施されることがほとんどであり、翌年度の予算策定が既に夏から始まっていることが多く、予算編成の後追いの構図になっている。たとえば、川崎市等の地方自治体では、「サマーレビュー」という市長および局長級の職員による予算編成に関する会議が8月に開かれ、ここで前年度の取り組み状況を振り返り、政策に大まかな優先順位を形成する等の仕組みが導入されている。つまり、議会が決算を審査する秋口には既に翌年度予算の骨格はでき始めており、議会がどれほど真剣に決算を審査しても翌年度予算の策定にはあまり影響がないといった実態もある。公会計の改革による財務分析の充実、こうした予算編成と決算審議の関係に対しても将来的に大きな影響を与える。

なお、総務省基準モデルによる財務書類作成を行っている自治体でも、作成が決算審査に間に合う自治体は少なく、翌々年度にようやく作成が終わることも少なくない。総務省が統一的な基準による財務書類作成を要請するのであれば、自治体の自主性を尊重しつつスケジュールなどについてもマニュアル化することがひとつの選択肢ともなる。公会計制度改革や行政評価の導入など、アウトカムを重視するようになってきているにもかかわらず、地方自治法上の予算決算審議の位置づけはいまだ予算重視となっており、こうした根本的問題に対しても整理が必要だと思われる。