

**公会計統一的基準と予算・決算・行政評価**

2015年1月、「統一的な基準による地方公会計の整備促進について」と題する通知が総務省から提示されている。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現状にあった。そこで、新たな基準に基づくマニュアルでは、会計処理方法として発生主義を基本的に採用し、データ入力 of 段階から複式簿記化することでフロー情報とストック情報を連動させるほか、ICTを活用した固定資産台帳等を整備しストックマネジメント等を可能にする会計の制度体系を意図している。このため、公会計制度に関わる一連の改革が大きな進化を遂げる段階となっている。

地方の財務分析力の充実は、もちろん予算編成や政策形成・評価の質に影響を与えると同時に、自治財政権を強化する面からも、決算ベースでの分析を特に満実させることが重要であり、それにより決算を重視し財政執行の説明責任を拡充させていく必要性が生じている。そのことは、地方議会の決算審議の質の向上とも密接不可分の関係となる。地方自治体の予算は、地方自治法第211条に「議会の議決を経なければならない」とされ、一方で決算には、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不可能とはならず、地方自治法上も予算重視の制度設計となっていることか分かる。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」の本質であると共に、行政評価などを含めた政策サイクルの有効性を高めるためにも不可欠となる。

予算が決算に比べて重視される背景には、公会計と同時に議員の政治姿勢の問題がある。そもそも、議会で横断的な視点で財政をコントロールするという認識を十分浸透させず、個々の議員がマッチポンプ的要望を実現させる姿勢が続けば地方財政の質は改善しない。行政評価を地方自治体で展開しても、評価が予算策定に有効に活用されていない実態には、議会側の決算に対する姿勢に要因があることも否定できない。

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。議会が決算を審査する秋口にはすで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現実もある。公会計の改革による財務分析の充実は、こうした予算編成と決算審議の関係に対しても密接な関係を持っている。総務省基準モデルによる財務書類作成を行っている地方自治体でも、作成が決算審査に間に合う場合は少なく翌々年度に作成が終わることも多い。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、地方自治体の自主性を尊重しつつ議会審議に関しても予算編成・決算等との関係でスケジュールについてマニュアル化することが選択肢となる。

公会計改革の大きな流れの中で注目すべき論点として、公会計において税を如何なる位置づけで理解するかが指摘できる。ひとつは、税収を企業会計の売り上げと同様に位置づけて「収益」概念とする「収益説」である。収益説は、住民を顧客として位置づけ、地方自治体を企業同様に公共サービス提供主体として認識することで、税を企業の経営努力としての成果と類似に位置づける点に特色がある。これに対して、税は直接的反対給付なしに公権力で住民から一方的行為として財産を徴収する行為であり、企業の収益と同様に位置づけることはできないとし、地方自治体に対する持ち分と位置づけて整理する「持分説」がある。2015年の総務省統一基準により持分説は後退している。公会計改革の目的は、地方自治体間の財務比較を可能にして、地方財政の客観性を担保することにある。地方財政の面から税とは何か、資産・負債とは何かなど自治財政の面からさらに議論を進めていくことが重要となる。