



平成 29 年 8 月 1 日

軽井沢町議会議長

市村 守 殿

軽井沢町議会議員（予算決算常任委員長）

大浦 洋 介 

議 員 研 修 報 告

議会活動に資するため、下記の通り研修を受けたので報告する。

記

- 研修日時 自平成 29 年 7 月 26 日(水)午前 9 時～至 27 日(木)午後 3 時
- 研修場所 全国市町村国際文化研修所（滋賀県大津市）
- 研 修 名 平成 29 年度市町村議会議員研修[2 日間コース]
自治体決算の基本と実践～行政評価等を用いた決算審査～
- 講 師 稲沢克祐（関西学院大学専門職大学院教授）
- 研修内容 第 1 部：自治体決算の基礎
- 1、ストックサイクルの変化
 - 2、自治体決算の基礎
 - 3、法定書類に係る基礎知識
 - 4、決算審査における着眼点
 - 5、決算統計の分析
- 第 2 部：公会計制度改革の理解
- 1、発生主義、アカウンタビリティ
 - 2、資産債務改革に資するツールの整備としての公会計改革
 - 3、財務書類 4 表の理解と分析の視点

第3部：行政評価

- 1、行政評価の目的
- 2、政策体系と行政評価
- 3、行政評価シートの理解
- 4、定量評価の理解
- 5、定性評価の理解

研修で使用した主な資料

- 1、自治体決算の基本と実践（第1部～第3部の全体で使用）
- 2、名古屋市事務事業評価票（2001年度～2008年度）
- 3、秩父市基本事業（事務事業含む）評価シート
- 4、倉敷市財務書類
- 5、演習問題

研修内容の概要

第1部：自治体決算の基礎

[概 要]

(1) ストックサイクルの変化による地方財政の課題

- ① 国債残高・地方債残高が合わせて 1000 兆円を超える中での自治体運営の難しさ
- ② 人口減少による財政的インパクト
- ③ 民生費によるクラウディング・アウト

の3つが挙げられるが、変化するのは人、金、物だけでなく道路や橋梁、施設も高齢化することを見据えた対応が必要である。

(2) 自治体決算の基礎（自治体決算に臨む基本姿勢）

決算審査に臨む姿勢としては、「過去（決算）があるから将来（予算）がある。」ことを認識する、そうした姿勢が必要である。

つまり、決算審査の質疑（ヒアリング）では、事業評価にシフトした質疑ではなく、（仮に、事業評価を作成するとしても、その中味は議会としての意見・改善案を行政側に表明しておく程度で良い）、行政側が提出した決算審査に係る資料をもとに、次年度予算に何をどう反映していくべきなのか、それにはどんな質疑をしておく必要があるか、過去（決算）を将来（予算）に結び付けていける質疑をすることの方が重要である。

例えば、「〇〇〇という事業を一層拡大・拡充するために×××という対応（予算）が必要ではないか」「〇〇〇という基本事業を達成するには×××という事務事業（予算）も必要ではないか」「〇〇〇という事業は事業費用の割には効果が上がっていない。廃止して別の事業に切替えて

かどうか」という質疑をして、行政側から「検討します。」という答弁を引き出せるかが鍵となる。

若し「検討します」という答弁が引き出せたら、次の12月定例会で、「決算審査の質疑の中で〇〇〇という事業について検討しますと答弁されておりますが、目下編成中の新年度予算で〇〇〇についてどのような対応が検討されているのか、お答え下さい」と質疑し、若し何の対応もしていなければ、「何故検討していないのか」「決算審査の答弁に沿って検討し対応する必要があるのではないか」と、あくまでも新年度予算への反映を求めていく。

それでも対応がなされなければ、3月の予算審議の中で再度質し、決算審査での答弁を根拠に〇〇〇の予算を増額修正すれば良い。

(法97条2項)。

(3) 法定資料に係る基礎知識 (不用額、公有財産に対する質疑)

「予算は余算である。」

当初予算から見て不用額〔(議決予算+繰越事業費+予備費充当額) - 支出済額 - 翌年度繰越額〕が多すぎるからと云って、それ自体何の問題もない。

問題は不用額の中味である。行政サービスを縮小したことで不用額が出た場合、事務処理上の遅滞で不用額が出た場合、予定していた事業が中途半端に終わってしまったことで結果として不用額が出た場合などは、当該事業の縮小、改善、廃止を求める質疑が必要となる。

これに対して、自治体職員の努力によって出た不用額は、評価されることはあっても非難されることは無い。

いずれにしても、不用額についてはその中味を確認するための質疑は必要で、何も質さないでスルーという訳にはいかない。

また、平成 18 年から行政財産は普通財産に替えないでも行政財産のまま貸し付けることが出来るようになっているので、普通財産も分類上は行政財産と同じである。

つまりどちらも公有財産だが、決算審査で提出される公有財産に係る法定書類では特に、どんな種類の有価証券（株券が発行されるもの）を持っているのか、どれだけの権利（株券が発行されない出資による権利）を持っているのか、これらについては決算審査の中で質しておく必要がある。

（４）決算審査における着眼点

「決算審査、決算評価は予算審議（当初・補正）との関連から審査し、評価する。」

決算審査、決算評価は、予算が、議決した趣旨と目的に沿って適正に、そして効率的に執行されたかどうか、それによってどのように行政効果が発揮できたかを審査、評価するものである。

したがって、初めから予算措置が取られていない事業や、当初予算で事業規模が縮小されている事業などは、予算審議の段階で「何故予算を組まないのか。」「何故事業を縮小するのか。」を指摘すべきものであって、決算審査で質疑すべきものではない。

決算審査は、飽くまでも議会が議決した予算の執行によって、目指す目的が達成されたかどうか、予算審議における質疑は執行の中で遵守されたかどうか、付帯決議がある場合は決議内容が実行されたのかどうか

を審査するもので、それ以上でもそれ以下でもない。

また、決算審査で提出される資料の一つに「基本事業評価シート」（主要な施策の成果説明書）があるが、当該シートにおける「基本事業名」とは、予算審議で提出される「事業名称」のことである。

従って、予算審議で審議対象とした事業名は、決算審査で提出される成果説明書の経費名がこれに該当する。

事業評価の対象を議会で議決した事務事業を単位とする場合もあるが、この場合の事務事業（実施計画事業を含む）は、成果説明書の「事業名」がこれに該当する。

【研修で使用した基本事業評価シート・事務事業評価シートの例】

〈基本事業を単位とした評価シートの例〉

埼玉県秩父市の基本事業評価シート

◎ 基本事業名

障がい者相談援助等事業

◎ 基本事業の概要

身体障害、知的障害、精神障害、発達障害のある児（者）の相談を受け、処遇について援助する。

◎ 事務事業名（★印＝実施計画事業）

精神障害者自立支援医療進達事務事業

精神障害者保健福祉手帳進達事務事業

知的障害児（者）手帳進達事務事業

身体障害児（者）手帳進達事務事業

障害者就労支援センター運営委託事務事業

障害者等交流事業補助金事務

障害者相談員活動事業

★ 障害者相談援助等事業（定住）

[評価は、A（拡充）B（維持）C（縮小）D（休廃止）の4段階]

〈事務事業を単位とした評価シートの例〉

愛知県名古屋市の事務事業評価票

◎ 事務事業名

基本健康検査事業

◎ 事務事業の概要（対象・意図）

職域等で受診する機会の少ない40歳以上の市民を対象に、成人保健対策の一環として脳卒中・心臓病等の循環器疾患を早期発見し、市民の健康の保持増進に努める。

[評価は、A（計画維持）B（改善）C（見直し）D（休廃止）の4段階]

以上は行政側が作成する内部評価シートの1例だが、例えば名古屋市ではそれぞれの事務事業について、その事業の必要性、有効性、効率性、達成度なども評価した中で総合評価をしている。

（名古屋市の内部評価シートの作成は、外部の専門家が担っている。今回の研修で講師を務めた稲沢教授もその一人である）

名古屋市のように、仮に議会で必要性、有効性、効率性、妥当性、達成度等を評価するには、決算審査の質疑の中で、例えば以下の質疑などをしておく必要がある。

[1] 必要性

- ① 事業開始時の目的を概ね達しているかどうかを質疑して、引きつづき事業を継続する意義（必要）があるかどうか。
- ② 厳しい財政状況の中、実施する緊急性（必要性）が認められるかどうか。

[2] 有効性

- ① 基本事業の目的を実現する上で、現行の事務事業は適切（有効）か。
- ② 今の事業を継続するとして、成果は期待できるのか。

[3] 効率性 I

（経済性・手法の妥当性から見た効率性）

- ① 従事人員のコストを下げることで効率化を図れないか。
- ② 事務の電子化など事務の改善でコストの効率化を図れないか。
- ③ 契約方法の変更などによりコストの効率化を図れないか。

[3] 効率性 II

（実施主体の観点から見た効率性）

- ① 現行の実施主体で最大の町民サービスが図られているか。（ほかの実施主体が持っているノウハウを活用した方が効率的ではないか）
- ② 実施主体を変更することでコストの効率化が図れるのではないか。

[4] 妥当性

（[1]～[3]の視点から見た妥当性）

- ① 基本事業指標の妥当性（基本事業の目標値設定は適切と云えるか）
- ② 基本事業を構成する事務事業の妥当性（基本事業の意図を達成する上で事務事業に過不足はないか。現行の事務事業だけで良いのか）
- ③ 実施主体の妥当性（他団体との役割分担や行政の関与は適切か）

(5) 決算統計の分析

決算審査では、財政上の質疑がほとんど見受けられないが、少なくとも決算審査で以下の質疑はすべきである。

1、不用額（前述）

サービスを縮小したのか。どうして中途半端に終わったのか。自治体職員の努力によるものか。

2、公有財産（前述）

どんな有価証券を持っているのか。（株券が発行されるもの）また、どんな出資による権利を持っているのか。（株券が発行されないもの）

3、標準財政規模

安定的な一般財政規模の総額はいくらか。

4、財政力指数

財政力指数は基準財政収入額を基準財政需要額で除して求めるが、（但し、当該年度前3カ年度分の合算額の3分の1）町に標準的に入ってくる一般会計の収入額、歳出額はいくらか。

5、会計処理（公会計制度上の処理）

各会計は、会計制度における認識基準、事象・取引等の測定の時点、認識の対象に照らして正しく処理されているか。

6、資産債務改革（例えば、普通財産）

どのような普通財産を所有しているのか。また、その処分は進んでいるのか。（新地方公会計制度に照らして）

7、現金預金

歳計現金はどの程度安定的に推移しているか。また、年度末の歳計現金はどの程度が妥当と考えているか。

8、雑入

雑入（町の売り上げ努力）の機会（チャンス）は活かされたか。（活か
せなかったとしたら、税負担を増やしたことになる）

．．．．．等々。

この他にも、議員として決算統計を分析し質疑することは多々ある。
例えば、決算審査で参考資料として町が提出する財務書類 4 表（財政
状況）で説明できない部分は質疑する必要がある。

（例示）

- ・ 次世代に引き継ぐ資産はどの程度あるか。
- ・ その財源の負担者は誰か。
- ・ 特に、次世代に負担を先送りしたりした借金残高はどの程度あるか。
- ・ 当年度までに提供済み行政サービスについて、次の世代に先送りされ
た負担（引き継ぎ資産のない負担）はどの程度あるか。
- ・ 経常的な行政サービスに掛かったコストはどの程度か。
- ・ 受益者負担でどの程度賄われたか。
- ・ 投資的経費はどの財源で賄っているか。
- ・ 支出の負担を将来に先送りしていないか。
- ・ 年間での資金の変動要因は何か。
- ・ 当年度の行政サービスの世代間負担の状況はどうなっているか。
- ・ 借金以外の資金調達財源の変化はどうなっているか。
- ・ 資産価値の変動はどうなっているか。資産台帳整備の影響は出ている
か。
- ．．．．．等々。

このように、財務書類 4 表では説明のつかない疑問点は、決算審査で行政が提出する「新地方公会計制度に基づく連結財務書類 4 表」を分析することで様々な質疑を準備することが出来る。

財務 4 表を分析する視点としては、次の 4 つが考えられる。

- ① 資産形成度（将来世代に残る資産はどれくらいあるのか）
 - ・ 住民一人当たりの資産額
 - ・ 有形固定資産の行政目的別割合
 - ・ 歳入額対資産比率
 - ・ 資産老朽化比率（下げることが必要）
- ② 世代間公平性（将来世代と現世代との負担の分担は適切か）
 - ・ 純資産比率
 - ・ 社会資本等形成の世代間負担比率（将来世代負担比率）
- ③ 持続可能性（財政に持続可能性はあるのか）
 - ・ 住民一人当たりの負債額
 - ・ 基礎的財政収支
- ④ 効率性（行政サービスは効率的に提供されているか）
 - ・ 住民一人当たり行政コスト
 - ・ 住民一人当たり人件費、物件等費
 - ・ 行政コスト対公共資産比率

（注）今 9 月の決算審査では、財務書類 4 表は議会に提出されていないが、これは現行の新地方公会計制度が平成 27 年度末（平成 28 年 3 月）で廃止され、平成 28 年度から統一的な地方公会計制度が導入されることになったからである。

これに伴い、例えばこれまでの東京都方式、大阪府方式など自治体ごとにばらばらに作成されていた財務 4 表は、固定資産台帳に基づいた統一的なものとなる。

全国の自治体は今、新たな制度に基づいて財務 4 表を作成中であるが、これが議会に提出されるのは作成期限の平成 30 年 3 月である。

ただ、財務 4 表が統一的なものになったからと云って説明できない部分が解消されるということではないので、説明できない部分はこれまで同様、決算審査の中で質す必要がある。

(その他)

演習問題：財政的ストックの視点に係る分析に関する問題など 3 問

第2部：公会計制度改革の理解

[概 要]

(1) 発生主義、アカウントビリティ

公会計改革とは、認識の基準を現金主義から発生主義（完全発生主義）に変えることである。

例えば自治体が2億円の土地の寄付を受けたとする。しかし、これは土地だから現金主義の場合、認識しない。

ところが、発生主義の場合、土地が2億円分増えたことが認識される。このように発生主義の場合は、現金以外の資産（土地、建物、金融資産など）も認識する。

つまり、現金主義では認識の対象が現預金だけであるのに対して発生主義（完全発生主義）の場合、認識の対象は全ての経済資源である。

(2) 資産債務改革に資するツールの整備としての公会計改革

平成17年12月に閣議決定された「行政改革基本方針」に続き平成18年7月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」では、国だけでなく地方に対しても、「資産圧縮を大胆に進め、バランスシートを圧縮する」ことを求めている。

つまり地方自治体は、その所有する財産を最大限売却するとともに、資産売却収入は原則として債務の償還に充当し、債務残高の縮減を図ること、併せて資産債務を両建てで縮減し、金利変動リスクを軽減すること、この二つが等しく求められたのである。

少し分かり易く解説すれば、資産（事業用資産、インフラ資産等の固定資産及び現金資産、未収金等の流動資産の全体）が100に対して負債（地方債、長期未払金等の固定負債及び未払金、未払い費用等の流動負債）が70、純資産（固定資産等形成分など）が30とする。

仮に資産100のうち20を売却すると80になるが、売却した20を負債の償還に充てれば負債は50（70-20）になるから、資産の70%を占めていた負債は8分の5、つまり62.5%に圧縮される。

負債は元々、将来世代から調達したものである。仮に今以上に負債が増えないとしても、次世代には人口が減少するから、一人当たりの借金負担は必然的に増えることになる。

決算審査の質疑では、世代間の負担の衡平が保たれているか、人口減を見据えても問題ないか、この辺をしっかりと質す必要がある。

当該年度に処分された行政財産、それによって縮減された負債の割合を知ることは、次世代を担う子供たちのためにも無関心であってはならない。

（3）財務書類4表の理解と分析の視点

[1] 固定資産については、事業用資産、インフラ資産を中心に以下の点を質疑して確認する。

- 1、事業用資産、インフラ資産の増減の主な理由。
- 2、事業用資産の目的別（福祉、教育など）の金額と割合。
- 3、注釈資料の中に示されている普通財産の増減（どれぐらいあるのか。当該年度にどれぐらい処分したのか）。

[2] さらに固定資産では、投資等の科目について、以下の点を質疑して確認する。

4、投資損出引当金が計上されている場合は、その状況を質さなければならぬ。(ここに数字が出てくるということは、自治体が50%以上を出資する団体が深刻な経営悪化に陥っているシグナルである。その状況を確認しておく必要がある。又、30%以上純資産が減少した時もこの科目に数字が計上されることも知っておく必要がある)

5、投資及び出資金の評価や状況

出資割合の度合いなどから、投資損出引当金の対象外であっても、経営が厳しくなっている団体はないか確認する。

6、長期延滞債権の主なものは何か。また、年次別金額・件数と滞納繰越収入額の推移を確認する(長期とは、1年を越えているもの)

7、徴収不能引当金の推移(税債権、税外債権、長期貸付金に分けて確認する質疑が必要。特に長期延滞債権は流動資産に計上されている現年債権(未収金)と比較して、徴収率が低くなる傾向があることに留意して質疑する)

[3] 流動資産では次の視点を問うための質疑をする。

8、現金預金の年度別推移

歳計現金の規模が安定的に推移しているか、又、年度末の歳計現金はどの程度が妥当と考えているかを質す。(結論から云えば、4月1ヶ月分ぐらいが妥当。なお、歳計現金規模とは4月に一銭のお金が入らなくてもやっていける現金預金の規模のことである)

- 9、未収金の内容（税債権、税外債権）と年次別推移（現年滞納がどのように推移しているか、その詳細を確認する）
- 10、徴収不能引当金の推移（税債権、税外債権、短期貸付金に分けて年次別推移を確認する）

[4] 固定負債では次の視点を問うための質疑が必要である。

- 11、長期未払金があるかどうか。ある場合、どんな内容のものか。そのうち、債務負担行為によるものと損出補填によるものは、どうなっているかを質す。（このうち債務負担行為によるものでは、物品の購入など、その理由も質すことで地方債も含めて長期的な自治体負担がどれだけあるかも確認する。また、損出保証契約が履行されて法的に確定した支払額のうち翌々年度以降の支払予定額が計上されている場合は、質疑の中でその理由も確認しておく）
- 12、退職手当引当金について、十分な基金等財源があるかどうかも確認しておくことが必要。
- 13、損出補償引当金については、履行期が確定していない損出補償債務のうち、財政健全化法上、将来負担比率の算定に含められた将来負担額がどれだけあるのか、そのおもな内容と共に把握しておく必要がある。

第3部：行政評価

[概要]

(1) 行政評価の目的

行政評価の目的は、予算を「何にいくら使ったか。」という視点から捉えるのではなく、予算の執行で「どんな効果をもたらしたか。」「住民サービスがどの程度向上したか。」とい視点から捉えることが重要である。評価の方式としては主に、

- ① 定量評価方式（業績測定⇒非財務数値の数値化）
 - ② 定性評価方式（ロジック分析⇒妥当性・有効性・効率性の評価）がある。
- ① 定量評価は、人数や割合（公共施設の利用者数、施設の利用率、利用料収入、投入した資源）など、何がしかの明確な数値や量で表される定量データで集計・分析する評価方法で、数値化が可能な事業の評価に用いる。（単純且つ具体的な数字で表現する）
 - ② 定性評価は、数量や割合では表現できないもの（健康な高齢者づくりや健康増進への寄与度、利用者の満足度など）の意味を評価することで、新たな理解や質的データを得るための評価方法で、数値化できない事業の評価に用いる。（目に見えない努力や力量など物事の質的な面を表現する）

(2) 政策体系と行政評価

政策体系とは、まちづくり（行政の目的とするところ）達成のための課題を「政策」「施策」（＝基本事業）「事務事業」という三つの階層に分け、構成し体系づけたもので、各階層は夫々目的と手段の関係となる。

(事務事業は、施策＝基本事業を達成する為の手段であり、施策＝基本事業は、政策を達成する為の手段である)

行政評価制度では、この体系上の「施策」「事務事業」に焦点を当て、マクロ且つミクロの視点から課題の達成度を検証していくものである。

(「施策」＝基本事業の評価では、どの政策にどれだけ貢献したか。「事務事業」では、どの施策にどれだけ貢献したか。その貢献度を検証する)

(3) 行政評価制度の理解

自治体はどこも、人口減、少子高齢化が加速する中で厳しい自治体運営を強いられている。そうした状況の中では最少の経費で最大の効果を上げる効率的、弾力的な自治体運営が求められる。

こうした背景を受けて自治体の中には、民間企業で培われた管理手法であるマネジメントサイクルを行政運営に取り入れることで、少しでも効果的な自治体経営を図るべく努めているところがある。

つまり、計画・資源の配分を行って事業を実施し、その事業の成果及び目標達成度を評価した上で改善・工夫を求める手法(P⇒D⇒C⇒A)を管理するための方策として行政評価シートを作成している。

(4) 定量評価の理解

行政評価の手法として、①定量評価と②定性評価があることは(1)で記述したが、定量評価を行うに当たって大切なことは、どのような資源を投入して、どのような活動を行い、その結果からどんな成果を生んだのかを具体的な数字を示して明らかにすることである。それには、投入指標(ストックサイクル)、活動指標(提供されたサービスや

モノ)、成果指標(対象となる住民や地域における状態の変化や出来事)を正確に把握する必要がある。

(5) 定性評価の理解

評価は客観性を確保する上で定量的な評価方式が望まれるが、事業によっては定量的な評価手法の適用が困難な場合もある。これらの事業については定性的な評価で補ったり、複数の評価手法を組み合わせる工夫も必要となる。

ただこの場合でも、需要⇒投入⇒活動⇒結果⇒成果はその質を正確に把握する必要がある。(行政関与の必要性・妥当性から、効率性、有効性まで)

概要の分析と考察

第1部：「自治体決算の基礎」の概要に係る分析と考察

(1) 決算審査での質疑、審査意見、評価意見を活用した予算要望

「過去（決算）があるから将来（予算）がある。」

ここでいう将来とは、決算月からみて6ヶ月後の、次年度当初予算を審議する年度末のことである。

この年度末から見れば、決算審査、決算報告書の作成、議会評価シートの作成は全て過去となる。

つまり、決算審査での質疑、決算報告書に盛り込む意見、評価シートの意見書などは、これを有効に活用して議会・議員の意図を将来（予算）に反映させるツールとして利用できるが、それには、概要の中で示した決算審査の中で質疑する手法（将来＝予算に結びつく成果＝答弁を引き出す質疑の組み立て）の他にも、決算報告書に盛り込む意見や議会評価シートの意見書が、将来＝予算を見据えた内容・表現となっているかどうかが重要となる。

前述したように、決算審査の質疑が次年度当初予算に活かせるかどうかは、行政側から「検討します」という一言（答弁）を引き出せるかどうかにかかっているように、決算報告書に盛り込む意見や議会評価シートの意見書も、12月会議で「決算審査報告（意見）の中で拡大・拡充を求めています〇〇について、目下編成中の新年度予算でどのような対応がなされているのか、お聞かせ下さい」と質疑し、若し何の対応もなされていなければ、「決算審査報告書の意見に沿って対応して頂きたいのですが。」と、飽くまでも、議会の意図を新年度予算へ反映するよう求めていく必要がある。

評価シートに盛り込む評価についても、それが、改善であれ、拡充であれ、議会の意図を将来＝予算（増減）に向けて担保する内容でなければならない。

議会が作成する意見や評価は、報告書や意見書を作成・完成させることを目的としているケースが目につくが、報告書や意見書の意見は、将来＝予算に繋げていくための手段であって、目的ではない。

議会が作成する意見は「図られたい」「努められたい」「望む」「望まれる」「改善が見られない」という行政に優しい表現が多いが、これらは行政サイドから見れば予算を伴う要望ではなく、単なる議会の見解に過ぎない。

従って行政は、この種の意見や評価が出されても、新年度予算編成でこれに応えることは殆んどない。

若し行政が、議会の意見や意見書に耳を貸すことがあったら、それは行政にとって好都合な意見（例えば、一般会計から特別会計に回す補助金等を抑制するため、住民に税の負担増を求める意見など）で、こうした意見には逆に素早く対応する。

（２）委員会単位の予算要望

予算の要望は、例えば会派制の議会では決算審査を終えた 9 月下旬頃から会派単位で「要望ヒアリング」を行うのが一般的であるが、ただ最近の傾向としては、議長に提出するため作成した決算審査報告書の意見を踏まえて、別途「予算要望書」を委員会で作成し、次年度予算に結びつけようとする議会が増えてきている。

これらの議会は、原則全議員で構成する委員会を持つ議会だが、この場合「委員会の総意＝議会の総意」となるから、結果として法 97 条 2 項を担保する。

また、単なる意見や意見書と違って、具体的且つ直接的な予算要望であるから、実効性を高めることが出来る。

(3) 「施策」(=「政策」を実現するための基本事業) 或いは「事務事業」の追加と、それに伴う予算要望

政策提言(基本事業、事務事業を新設)する要望は、地方自治法 149 条 2 及び 211 条 1 に抵触しない範囲内で、つまり、首長の発案権を侵害することにならない範囲内で認められるから、予算の基本的な骨子をなす「款」や「項」の追加はもとより、場合によっては「目」を加える要望も控える必要がある。

予算を編成(調整)し提出する権限は飽くまでも首長だけに専属しているので、予算編成権者である首長が予定していない新たな目標を追加し、又は、新たな手段を追加することを目的とした予算の要望(及び予算の修正)は、予算編成における基本的な考え方を没却することに成り兼ねないので法との絡みで注意が必要。

(4) 行政や議会が作成する事業評価シートは、政策を実現するために必要な「施策」(=基本事業)を評価するもの、施策を実現するために必要な「事務事業」を評価するもの、その双方を評価するものがあるが、いずれの場合も、議会が議決した予算の執行によって目指す目的が達成されたかどうかを主な評価基準となる。

研修で用いた評価シートは埼玉県秩父市と愛知県名古屋市のものだが、前者は基本事業を、後者は事務事業を主たる評価対象としている。

ただ、どちらの評価シートも数量的評価が中心のシートで比較的シンプルだが、その中で特に気づいたこととしては、以下の点である。

先ず、秩父市の評価シートだが、事業成果(事業効果)の記入欄に、昨年記入した事業成果も横並びで記入していることである。つまり前年度の事業評価欄に記入されている文言(成果)とその前の年に記入した文言(成果)

が同じであれば、この 1 年間何もしなかったと評価されてしまうので、同じ記述をすることはできない。

次に名古屋市の評価票だが、事務事業を対象としているため評価対象事業は 1000 を大きく超える。量も量だが、名古屋市では評価の質を高めるため、外部から専門家を招いて、それも定量的評価方式で評価票を作成している。

評価は客観性を確保するため、出来るだけ数値による定量的な評価手法を用いることが望まれるが、それには可能な限り客観的な情報や数量的データを収集して、収集した事実に依拠した評価が行われることが重要である。

最近では、行政サイドだけでなく議会サイドでも議会評価シートを独自に作成して公表しているが、その多くは秩父市や名古屋市同様、定量的評価方式を用いている。

この場合、議会サイドでも様々な数値的データを収集する必要があるが、例えば、決算審査資料として行政サイドが提供する主要施策の成果説明書の各事務事業に係る事業内容などは、数値のオンパレードと云っても良いほど様々なデータを提供してくれているので、これらも大いに参考となる。

行政サイドが行う事業効果等は、議会に示した事業内容の数値等を根拠にどのような効果があったか、どう改善されたかを自己評価しているのだが、決算審査の場で、これらの数値を分析して行政側の自己評価が妥当かどうかを問えるぐらいの調査は、評価をする側として事前にやっておく必要がある。

(5) 行政評価シートにしる議会評価シートにしる、評価の対象となるのは、議会が議決し執行された予算である。

決算審査では、初めから存在しない施策（存在しない予算）を評価対象にして施策の不備を訴え、要望を迫ることはできない。何故なら、決算審査は

飽くまでも、議会が議決した当初予算が適切且つ効果的に執行されたかどうかを見極めるための審査だからである。(行政が行っていない事業については、元々予算が存在しないから、予算が適切且つ効果的に執行されたかどうかを評価することはできない)

但し、決算審査の中で、行政が掲げる「政策」を実現していく上で、こういう事業を行うべきではないかと質すことはできるので、質疑の中で次回の定例会、年度末の定例会で要望を確認できる何がしかの原質(「検討する」等)を取っておく必要はある。

(6) 行政評価システム(事務事業を主体とした事業評価システム)は1996年に三重県が初めて導入した。このとき三重県が評価対象とした事務事業は3200本と云われている。

三重県に続いて岩手県、山形県、埼玉県、そして政令指定都市の札幌市、川崎市など大規模自治体が次々と導入したが、町や村においては、行政評価に取り組む自治体は少数派である。町・村で導入済みの自治体は207団体で、率にして20、3%に過ぎない。(軽井沢町も導入していない)

今ではブームも去ったというか、自治体の行政評価に対する熱意には陰りすら見られる。

その要因はいくつかあるが、導入している自治体が挙って指摘するのは、「評価と予算の連動」を目指していたものの、シートの作成に費やす労力の割には十分な成功を見ていないことがある。

自治体の中には、評価シートの信頼性や有用性に関して自ら問題提起する自治体もあり、こうした自治体では、評価対象事業を絞り込むなど、縮小、見直しを進めている。

名古屋市のように、外部から多くの専門家を招いて評価票を作成している自治体は兎も角として、殆んどの自治体が、内部評価（事務事業を所管している担当課が評価）しているため、信頼できない、役に立たないという声が出てくるのも仕方がない。

(7) 議会が作成する評価シートも同様である。

平成 12 年の法改正で議会の自立的権能が拡大され、様々に制度改革が行えるようになったが、その制度がどんなに斬新なものになったとしても、議会議員にその制度を活かせる力量がなければ、どんな試みもパフォーマンスに終わってしまう。

仮に、議会評価シートを作成するにしても、それが、「評価と予算の連動」（過去を将来に繋げること）に成功を見ていない手法の受け売りであったり、ヒエラルキー組織の中で作成される行政評価シートと同じ手法（一定の評価手法を画一的に義務付けるやり方や、統一した評価手法を求めるやり方）では、「手間ひまかけて議会評価シートを完成させた」だけで終わってしまう。

過去(決算)を将来（予算＝効率的な自治体運営）に結び付けられる評価手法を議会がどう編み出していけるかが、有用な評価シートと出来るかどうかのカギとなる。

第2部：公会計制度改革に理解に係る考察（第1部：5の決算統計の分析を含む）

（1）決算審査で重要なことは、「財政」を分析して把握することである。

実際、今回の研修で「財政」に係る項目が全体の3分の1を占めていた。決算の概要の中でも記したように、自治体財政については行政が提出する財政状況に関する資料では説明のつかないことが多々ある。にも拘らず、決算審査でこれらが質疑されることは殆んどない。

資産一つとっても、自分の自治体の構成住民一人当たりの資産や負債額が幾らあるのか、次世代に引き継ぐ資産はどの程度あるのか、資産価値の変動はどうなっているのか、資産老朽化比率や純資産比率はどの程度か、何も確認しないまま決算審査に臨んでいるのが実情である。

家計（家庭の財政状況）に置き換えれば、家族一人当たりの資産、負債、純資産（「資産」－「負債」）、子供に残こせる資産、所有する動産・不動産の価値、動産や不動産の老朽化（買い替え、建て替え）など、家計の現実と先行きを何ひとつとして理解しないまま、財布を握る者に「あせよ」、「こうせよ」と言っているに等しい。

（2）行政が提供する資料では読み取れない財政状況を知ることは、予算要望を行う上でも極めて重要である。

これも家計に例えれば、家族構成、収入が同じ条件でも、黒字の家計もあれば赤字の家計もある。毎月親から支援を受けている家計は黒字だが、支援のない家計は赤字となる。

同様のことは自治体運営でも云える。

事業会計（子）が単独では赤字でも、一般会計（親）から支援を受けている場合黒字となることがある。

財政健全化法では公営企業ごとに財政状況を明らかにして公表することが義務付けられているが、毎年10月に公表される資金不足比率で、比率の欄に「－」が入り、「－」は「黒字のため数値なし」との注釈がつくため、例えば、軽井沢病院の経営は黒字経営と思っている住民は多い。何故なら、軽井沢病院事業会計の資金不足比率は「－」（「黒字のため数値なし」との注釈が付いて）公表されるからである。

このように行政から提供される資料だけでは十分に説明できない部分は、決算審査でしっかり質疑して、その上で予算に反映すべきかどうか見極める必要がある。

第3部：行政評価（そして、結び。）

「評価と予算が連動しない」（＝噛み合わない）ことから行政評価ブームが去り、その在り方が議論されていることは前述したが、議会評価システムについても、評価シートを作成して行政に手渡すことが目的なら、何の意味もない。

また、その評価シートが、特定の事業内容を取り上げて改善、縮小、拡充をいくら求めたところで、行政サイドから見ればそれは単なる要望であって、それ以上でもそれ以下でもない。

また、議会が行う事業評価は、行政のそれとは自ずと目的を異にするから、行政評価シートと同じ手法で評価シートを作成しても、これまた何の意味も持たない。行政は、どんな事務事業を行ってどんな効果を挙げたかを評価すればよいが、議会は、決算審査を通じてどんな事務事業にどんな問題があるかを指摘して、事業内容の是正を求め、それを次年度予算に反映させていく立場にあるから、議会評価シートはそれを実現できる、実効性のあるものでなければならないからである。

それには、決算審査の質疑に対する行政側答弁、決算報告書の委員会意見、過去に一般質問で行った所管課の見解なども明示する中で、次回の定例会、年度末定例会でも生かせる、議会の意図を実現していける評価シートを創る必要がある。

「評価と予算と連動しない」ことが指摘されている既存の評価シートを参考にするのはではなく、予算と連動する評価シートのお手本となるよう評価手法を独自に発案して全国の議会に発信する、これぐらいの知恵とエネルギーがあっても良いと思うのだが・・・。