

様式第2号（政務活動実施報告書）

平成29年7月24日

井原市議会議長
西田 久志 様

井原市議会議員
荒木 謙二

下記のとおり政務活動を実施しましたので、報告します。

記

1. 実施期間	平成29年7月18日 10:00~12:30 14:00~17:00 平成29年7月19日 10:00~12:30
2. 研修会等の開催地 または視察、要請・ 陳情活動先	東京都豊島区東池袋 1-6-4 伊藤ビル
3. 研修会等の名称 または視察、要請・ 陳情活動内容	1) 議会改革を住民福祉の向上に連結させる～議会改革の新展開～ 2) 議会改革の第2ステージ～議会からの政策サイクルの作動～ 3) 予算審議に向けた決算議会のポイント ～3つの決算の読み解き方～
4. 研修会等の講師名 または視察、要請・ 陳情活動先の担当者 名	山梨学院大学法学部教授 江藤 俊昭 明治大学公共政策大学院教授 兼村 高史
5. 活動内容	別紙添付

1. 報告書は、政務活動終了後2週間以内に提出すること。
2. 活動内容欄のスペースが足りない場合は、任意の様式により活動内容を取りまとめ、活動内容欄へは、「別添のとおり」と記載すること。

3. 予算審議に向けた決算議会のポイント ～3つの決算の読み解き方～

1. 説得的な予算審議は決算から：決算議会のポイント①

・改めて決算の意義を考える

・決算は予算に比べてほとんど議論されず重視されてこなかった。

→ 公金の支出（予算）は議会で民主的に決めることが大前提＝財政民主主義の原則

予算は議決されることで行政に執行権を与え支出される。執行結果は監査委員が検証

・しかし“公共経営”が叫ばれ、決算を評価し、政策に反映させる PDCA が重視されてきた

→ PDCA のサイクルが喧伝されているが、ここでは決算・評価がサイクルの要

・また、決算をチェックする監査制度は6月に成立した改正地方自治法で強化された

→ 監査とともに議会のチェック機能の強化が求められてきた。

1. 説得的な予算審議は決算から：決算議会のポイント②

・決算で何をチェックするのか

・決算は予算執行の結果

→ 基本は予算執行の合法規性、正当性、妥当性。また経済性、効率性、有効性を検証

① 決算の分析：自治体は「財政の健全な運営に努める」ことが求められ財政分析で検証
「財政状況資料集」や「財務書類」で確認

② 事務事業の評価：PDCA サイクルから決算より事業執行を評価
「事務事業評価シート」やセグメント分析で確認

③ 監査委員の財務監査：議会へ監査結果の報告
定例監査において決算を監査し議会へ報告

1. 説得的な予算審議は決算から：決算議会のポイント③

・決算から見えてくること

・財政の健全度を確認

→ 財政分析および健全化判断比率で財政の健全度を定期的に確認

自治体財政健全化法で示される健全化判断比率をチェック。

・財政の「身の丈」を知る

→ 一般財源の規模（標準財政規模＝地方税＋普通交付税）を財政の「身の丈」と認識

<p>一般財源＝使途自由、特定財源＝使途特定（国庫支出金、地方債等）</p>
<p>・将来の財政計画策定</p>
<p>→ 過去の決算状況から将来の起債可能額やそれに伴う負担額などを予測し、財政計画を策定してこれからの事業に向けてセーフティドライブを確認</p>
<p>2.3つの決算書（歳入歳出決算書+決算状況+財務書類）を読み解く①</p>
<p>・自治体が毎年度に調整しなければならない3つの決算書</p>
<p>① 歳入歳出決算書等：条例に基づく予算対比の決算で概要が住民に公表されている決算書（一般会計/特別会計歳入歳出決算書）と付属明細書を作成</p>
<p>② 決算統計：総務省の要請により作成が義務付けられた決算で政府がまとめ白書等に用いられる決算状況調査表にまとめ、財政状況資料集がつくられ総務省 HP で公表</p>
<p>③ 財務書類：企業会計的手法に基づく決算で任意だが全団体で作成し住民に公表されている貸借対照表、行政コスト計算書、純資産変動計算書、資金収支計算書を作成</p>
<p>2.3つの決算書（歳入歳出決算書+決算状況+財務書類）を読み解く②</p>
<p>・決算統計を読む：財政状況資料集（総務省 HP から入手可）</p>
<p>決算統計として地方財政状況調査表にまとめられたデータから作成されたシートで平成22年度より作成されている。</p>
<p>・財政状況資料集の内容</p>
<p>・分析は①収支の状況②歳入の状況③歳出の状況④性質別・目的別歳出の状況⑤指数等について健全性や自主性などを平均値や類似団体等との比較で分析評価する。</p>
<p>2.3つの決算書（歳入歳出決算書+決算状況+財務書類）を読み解く③</p>
<p>・財務書類を読む</p>
<p>企業会計に準じて複式簿記・発生主義会計によりまとめた3ないしは4表</p>
<p>自治体の財務書類は平成12年度から作成が始まり、平成27年度決算からは総務省が公表した「統一的公会計基準」により作成することになり順次進められている。</p>
<p>・財務書類の必要性は、決算統計は現金収支のみで企業会計の決算で明らかになる資産や発生費用を計上するために作成され始めた。</p>
<p>・財務書類の内容</p>

・財務書類の内容

貸借対照表、行政コスト計算書、純資産変動計算書、資金収支計算書 これらを相互に読むことにより財政状況や運営状況を分析し評価する。

3. 予算審議のためのポイント①

・次年度の経済状況（実質成長率）

・世界銀行の6月の予測では、2017年の世界経済は2.7%、日本は、輸出増で予測より1.7%。2018年は賃金伸びが低く1%と減速、さらに2019年は消費増税で0.6%予測

・民間予測では2017年は消費低迷だが公共投資で1.4%2018年は内需の堅調な推移と個人の実質所得改善で1.3%予測。

・政府の経済成長予測見通しは2017年1.3%、2018年1.1%

政府は昨年「一億総活躍社会」実現に向けて重点配分の4兆円の特別枠を設けた。来年度は、中小の生産性向上など引き続き内需拡大を目指す。

3. 予算審議のためのポイント②

・政府の次年度予算編成方針

・平成30年度の予算 概算要求基準の説明

「人づくり革命」の実現に向けた人材投資や地域経済・中小企業・サービス業等の生産性向上に資するための施策などについて、要望枠を設けることまた、骨太方針で検討を進めるとされている幼児教育・保育の早期無料化や待機児童の解消、高等教育を含めた人材投資の抜本強化のための改革のあり方といった事項については、財源と合わせて別途予算編成過程で検討できる枠組みとすること。

・来年度予算編成方針

一億総活躍社会の日本を創るために人づくり改革の実現に向けて歳出改革を含めてしっかりとした予算編成を行う。

キーワード：実績に基づく「エビデンスの重視」「見える化」「ワイズペンディング」

4. 決算と監査制度見直しに関連して

・監査制度の見直しと監査のあり方

・監査制度の問題点

監査委員の専門性と独立性が不十分との意見があること：議選委員を任意へ

監査を行う際に統一されたガイドラインがないこと：全国的な監査基準の作成へ

監査事務局の機能が一般的に不十分であること：専門性を高める取り組み

外部監査と内部監査の重複：役割分担の検討→改正地方自治法で充実強化が行われた

・内部統制の導入と監査

内部統制の導入により調査意見書の監査と議会への報告によりリスク軽減が図られ

決算監査への資源投入の拡大が期待される。

5.事業評価と予算審議

・事務事業評価の予算への反映

・事務事業評価する目的と現状

事務事業執行評価結果についてその検証と予算に反映させるための事務事業評価は公共経営の観点から実施されてきた。総務省の調査では特例市以上で8割、町村で3割程度で導入している。活用は、導入団体の7割が予算要求に反映し、さらにその内9割が予算査定に反映。

・事務事業評価の課題

予算への反映は実際には評価のスケジュールや予算科目との調整が取れず成果がそれ程見られない。しかし、事業ごとの情報やコスト意識を持つために有効。

(所感)

予算・決算に係る会計制度は、予算の適正・確実な執行を図るという観点から単式簿記を採用しているが、財政の透明性を高め、説明責任を適切に果たす観点から単式簿記による現金主義会計では把握できない情報や見えにくいコスト情報を説明する必要性がある。そのためには単式簿記の補完として複式簿記の導入が重要である。

また、複式簿記を導入することでストック情報とフロー情報の把握が可能となる。

今後においても上記のことを調査研究しながら予算執行の合法規性、正当性、妥当性を検証していく所存です。

1. 議会改革を住民福祉の向上に連結させる – 議会改革の新展開 –

(1) 議会改革の現段階と課題

① 議会改革のポイント

- ・二元代表制…政策競争、討論「住民自治の根幹」
- ・直接民主制…住民参加

② 議会改革の第一段

- ・議会基本条例の策定（従来の議会改革＝議会改革の前史とは異なる）

議会本来の役割が明確になってきた。地域経営の形式

③ 議会改革の第二段階へ

- ・何のための議会改革か、住民福祉の向上にどうやってつなげていくかが課題である。

議会からの政策活動 議会基本条例のバージョンアップ

(2) 住民自治を担う議会の特徴と課題

① 議会からの政策サイクルの特徴

- ・行政と同じことをやっても意味がない。

※行政は、目標を達成したかどうかが大切

※議会は、住民目線でどうかが大切

- ・縦割りを防止できるのは、議会の合議体である。
- ・総合計画、隙間（ニッチ）政策をどうするかを議論していく。

② 議会基本条例の意義

- ・アクセサリに終わらせないように、バージョンアップを
- ・それぞれの自治体の議会の規範とすべきルールなし。
- ・議会改革の到達点がわからない。

③ 地域経営を担う議会の活動視点 自治・議会基本条例と総合計画

- ・地域経営の軸は総合計画。地域経営のルールは議会基本条例。
- ・実効性のある総合計画の策定。（策定と運用）
- ・思い付きの質問から総合計画を中心とした質問へ。
- ・総合計画を軸とした地域経営

(3) 議会改革の新たな課題

① 自治体内分権と議会

- ・住民自治組織が政治機能を（利害統合・集約・利害表出）
- ・住民自治組織が行政の系列に

② 自治体間連携・補完と議会の役割

- ・一部事務組合、広域連合での議会改革が必要（京都府モデル）
- ・参考人招致も可能であり、常任委員会内でも議論すべき。

③ 災害時における議会の役割

- ・「住民自治の根幹」としての議会を作動させる
- ・対応できない議会、じゃまだと言われる議員とならないように。
- ・地元議員がいない地域もあるので、考慮すること。
- ・BCP（業務継続計画）を議会基本条例の中に入れるべき。
- ・人格を持った議会を作動させる。

2. 議会改革の第2ステージ - 議会からの政策サイクルの作動 -

(1) 議会からの政策サイクルの留意点

① 連続させる意義 議会からの政策サイクルの道具

- ・通年議会、通年期制（専決処分を許さない、連続性を持たせる）
- ・通任期（4年間で議会が何をするかミッションロードマップを策定）

② 小文字の議会からの政策サイクルも重要

- ・質問→追跡質問、追跡調査

※追跡質問・・・半年前の質問は、通告なしに質問できる（青森県佐井村）

※追跡調査・・・良い質問は調査し、議会だよりに載せる

- ・条例検証を常にやる

※条例策定して終わりとなっている。住民福祉の向上になっているか検証を。

- ・予算・決算の連動

※予算・決算・予算要望の連動（決算の事業評価が大事）

③ 議会からの政策サイクルの4つの要素

- i. 住民との意見交換（議会報告会）による住民の意見集約（広聴）を出発点として、議会からの政策サイクルを作動。
- ii. 一方で、それを踏まえて行政評価。
- iii. 他方では、住民の意見を踏まえて、政策課題を抽出し、調査研究。
- iv. これら2つの流れを束ねる総合計画を策定。変更可能なものとして考える。

④ 議会からの政策サイクルの特徴

- ・ さまざまな領域でのPDCAの発想と実践。
 - ・ 地域経営においては、討議(deliberation)と決定・決断(decision)を重視
- ※ P(計画)D(討議)D(決定)D(実行)C(評価)A(改善)サイクルとする。

(2) 議会からの政策サイクルの目的

※ 議会改革が目的ではなく、住民の福祉向上、住民自治の推進につなげる

(3) 議員定数、議員報酬の条件整備について

① 行政改革の論理と議会改革の論理は異なる

- ・ 行政改革・・・削減ありき
- ・ 議会改革・・・地域民主主義の実現（削減ありきではいけない）

② 持続的な民主主義の観点

- ・ 現在、将来にわたり、議員になる人がなりやすい条件でなくてはならない

③ 議員定数、議員報酬のポリシーが必要

※ 定数と報酬は別の論理

<定数の考え方>

- ・ もともとは人口規模で決めていた。
- ・ 討議する人数を考慮。委員会での討議は7, 8人必要。

<報酬の考え方>

- ・ 首長の活動時間との比較で決められていた。（始まりは首長の30%）

(所感)

地域経営において、住民自治を進めていくうえで議会の政策サイクルという視点からPDCAサイクルは重要だとしても地域経営全体にPDCAサイクルを実践すると議会が排除・軽視される可能性がある。ゆえに討議(deliberation)と決定・決断(decision)を含めたPDDCAサイクルを創出しなければならない。

議会は常に住民目線を重視し、様々な角度から地域を観察し提言をしていかなければと考える。包括的ではなく総合的な視点を有した実践に今後とも心がけていきたい。