

## 地方議会における予算連動型の決算審査 —福知山市議会における決算審査改革を研究事例として—

野田 勝康、井上 直樹  
Katsuyasu Noda, Naoki Inoue

### 要旨

わが国地方自治体は「二元代表制」に基づき、住民から直接選挙で選ばれた「首長（長）<sup>1</sup>」が、執行部のトップとして予算編成を行う。一方、地方議員も住民の直接選挙で選任されるが、地方議員に予算の提案権はない（地方自治法第 112 条第 1 項）。しかし、議員には執行部の政策立案に基づいた予算を審査し議決することによって議会制民主主義を実現するという重要な役割がある。

自治体内部には執行された事業を検証し監査する仕組みとして、監査委員制度（地方自治法第 195 条）がある。一方、議会は予算執行を審査するために毎年決算審査委員会を開催し、監査委員の「監査意見書等」を審査資料として用い、独自にそのチェック機能を果している。重要なことは、議会の決算審査において顕在化し、指摘した多くの課題や提言が果たして次年度の予算編成に反映できているかである。

本稿では、地方議会における予算から決算、決算から予算と言った審査の管理サイクルに則り、議会の決算審査の課題と今後のあるべき姿を考察した。

キーワード：監査委員、地方議会、地方議員、予算至上主義、  
決算審査委員会、PDCA 管理サイクル、

keyword： Audit commissioner City council Local councilor  
Budget supreme principle Accounting jury  
PDCA management cycle

<sup>1</sup> 日本における地方公共団体の長を意味し、広い意味では集団・組織を統率する長を表す。

## 1. 問題提起

わが国地方自治体は、首長も議会議員も住民の直接選挙で選任され、首長を中心とした執行部が予算や条例等を提案し、議会はそれら議案を審査し議決に付すという二元代表制に基づいている。議会の可決なくして執行部は自らの事業を執行することはできず、提案権を持つ首長と、議決権を持つ議会の権限は同等とされているが、上程された議案はほぼ原案可決となっている。この様な現状では議会は本来のチェック機能を果たしていると言えるだろうか。議員は、住民の代表者として議案を審査し、不相当と判断すれば付帯条件や修正案を提起し、予算案については減額修正等の動議を提案すべきである。

一方、議会の決算審査においては、住民に対する公平性、経済性に基づき、予算が執行されたかどうかを厳正に審査しなければならない。ただ、予算審査と同様、全国の地方議会の議決結果から判断すると、議会の審査機能が果たされているとは言い難い。この様な現状から、議会は本来の役割を果たしているのかとの批判も多い。いわゆる議会無用論が叫ばれる自治体もあり、議員に向けられる住民の指摘は厳しさを増している。

地方議会のこの様な現状を見る時、議会制民主主義という言葉に疑問を持たなければならない。執行部が行った事業を厳しくチェックし、認定・不認定の議決を判断する決算審査は、決算審査から抽出された政策課題を翌年度の予算編成に反映できていると言えるだろうか。PDCAの管理サイクルの重要性が議論され、多くの地方議会で決算審査の役割が整理され理論的には理解されているが、この管理サイクルが現実的にその有効性を発揮しているとは言えない。PDCAの管理サイクルの中で、特にC⇒Aの予算への連動行為、つまり決算と予算の一体的な審査体系を構築できている地方議会がどれ程あると言えるだろう。

筆者は、前記の様な地方議会の決算審査の現状を見据え、このC⇒Aによる予算への連動行為、つまり決算審査の課題を如何に翌年度の予算に反映するかと言った、決算審査の実効性ある反映手法の研究にこれまで取り組んできた。決算反映型の予算、予算連動型の決算審査と言った一体的な審査体系を構築しなければ、住民から付託を受けた議員とは言えないからである。さらに、これら一体的な審査体系が構築できたとしても、予算案が上程されてしまえば、ほぼ原案可決と言った現状がある。そこで、重要なことは予算案編成前に決算審査において政策課

題を執行部と議論し、意見交換や政策議論を行い、双方の見解や考え方の違いを明らかにしていくべきである。本稿において、福知山市議会の事例を述べ、地方議会における予算連動型の決算審査の実現手法を明らかにすることとした。

## 2. 地方自治体における監査委員制度

地方自治体における監査委員制度がはじめて制定されたのは、明治 32 年制定の「府県制」に遡る。当時は、知事や議員から選挙された委員が府県の出納を検査することができたが、この仕組みは明治 44 年に市町村にも採用され、議員から選挙された委員が市町村の出納、事務の執行などを検査することとした。

第二次世界大戦後、地方自治制度は全面的に改正され、それまでの国の一元的な指揮統制から、国の監督を受けながらも住民自身が責任を持って運営していく仕組みに改められた。昭和 21 年、首長から独立した立場で、執行機関の監査に専門的にあたる機関として、「監査委員」制度が設けられ、以来、数度の制度改正により役割・権限を強化しながら、住民の公益を守り公正な行政を実現するため、自治体の事務のあり方を絶えずチェックしてきた。

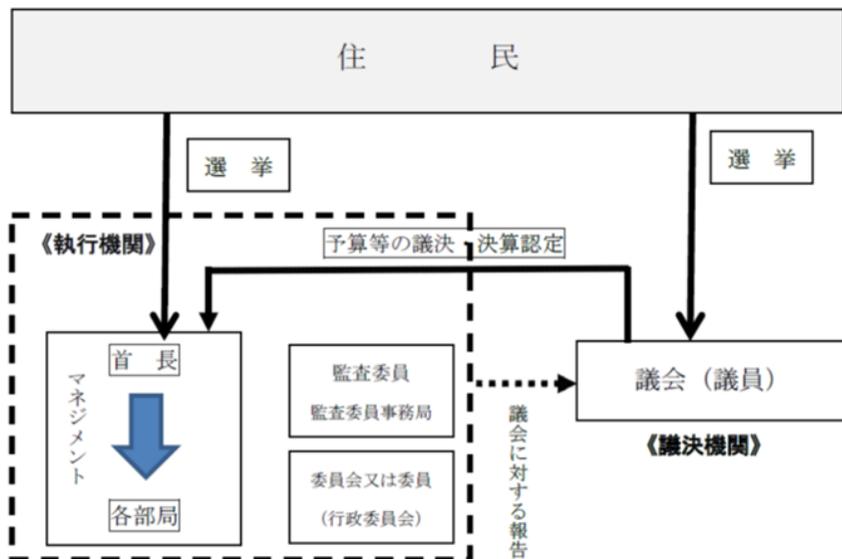
監査委員は、各人の判断のもとに独立して職務を行う、独任制をとっている。選挙管理委員会や教育委員会のように「監査委員会」と言わないのはこのためである。ただし、監査の結果に関する報告の決定など、重要とみなされる事項については、監査委員の合議により決定することとされている。

地方自治法（以下、「法」と言う）第 195 条第 1 項によると「普通地方公共団体に監査委員を置く」とされ、同法第 2 項で「監査委員の定数は、都道府県及び政令で定める市にあっては 4 人とし、その他の市及び町村にあっては 2 人とする。ただし、条例でその定数を増加することができる」と定められている。監査委員の自治体内での位置づけは、図表 1 のとおりである。監査委員はあくまで「自治体内部」に位置する執行機関で、監査委員事務局はその補助機関であり、執行部から出向している職員で構成されている。

また、同法第 199 条第 1 項で、「監査委員は、普通地方公共団体の財務に関する事務の執行及び普通地方公共団体の経営に係る事業の管理を監査する」とある。民間における一定規模の法人では、決算書類等が法令や企業会計基準に違反していないかどうかの監査（外部監査法人による）を受け、株主などに報告すること

が義務付けられている。他方、地方自治体は、住民から税金を享受し行政サービスを提供するため、公金をはじめとする様々な資産を保有する。つまり、「住民全体の共有財産」を預っているため、その管理、運用は常に正確で、効率的なものでなければならない。これらが違法な、好ましくない扱われ方をしている場合、住民にとって大きな損害となる。監査委員は、その監査結果を監査意見書等として取りまとめ首長等に提出する。その後、首長は議会に対し、監査委員の審査に付した決算議案を次の通常予算を議する会議までに議会の認定に付さなければならない（法第 233 条第 3 項）<sup>2</sup>。

図表 1



（出典）筆者作成。

また、地方自治体には執行部内に独自に事務事業に対する評価システムが構築されている（主要な施策の成果を説明する書類等）。福知山市においては、約1,000事業（2,000 ページ以上にわたる）の事務事業評価を行う棚卸作業を行った。これ等「法定資料」を添えて首長は決算議案として議会に上程する。

監査委員の役割は、普通地方公共団体の財務に関する事務の執行及び普通地方公共団体の経営に係る事業の管理である。しかし、監査意見書等に述べられている財務分析や行政課題に対する指摘は、その根拠や妥当性がどれ程正しくあり、

<sup>2</sup> 地方公営企業に関する監査委員の決算審査、議会の認定等は地方公営企業法第 30 条で規定されている。

また高い精度を持ったものであっても、首長がその意見を評価し改善に向けて取り組まなければ大きな意味はない。さらに、包括外部監査や個別外部監査によって、執行部の職員で構成された監査委員でなく、より客観的な監査に取り組んでいる自治体もあるが、その意見や指摘を首長が判断し実施するか否かにかかっている。

### 3. 地方議会の予算審査の仕組み

地方自治体には地方議会が存在し、都道府県においては毎年2月から、基礎自治体である区市町村においては2月下旬頃に定例会<sup>3</sup>が開かれ、4月からの新年度当初予算が審査され、議決される。この当初予算が可決成立しなければ行政運営に大きな影響がでる。つまり新年度からの行政活動が機能しなくなり、住民への行政サービスが提供できず、重大な事態に立ち至る。

行政は予算至上主義と言われる様に、当初予算の成立には万全の態勢で臨む。議会も予算執行が出来なければ、住民に大きな影響がでることから、その責任は重大である。図表2は予算の編成過程を述べている。ここでは当初予算について記述しているが、当初予算以外にも国から「国策」としての予算措置が講じられる場合や、自治体の独自事業（災害予算等）が必要な時は、年4回の定例会だけでなく臨時議会で補正予算が提案される。当初予算であれ補正予算であれ、図表2の過程を経て予算は執行される。

図表2

#### 1. 正副議長に執行部より上程議案の「先触れ」



#### 2. 議会運営委員会で上程議案の説明を受け、審査日程について会期（開会～閉会までのスケジュール）を決定する。



#### 3. 予算審査委員会で上程議案を審査・採決

<sup>3</sup> 平成16年改正前までは、「年4回以内で条例で定める回数」とされていたが、現在はそのような制限はない。平成24年改正により条例により通年の会期とすることが可能とされた（通年議会）。

(特別委員会や分科会、各常任委員会により分割審査を行う議会もある)



4. 本会議で予算審査委員長の委員会報告を経て議決



可決されると

5. 予算執行

(出典) 筆者作成。

4. 決算審査と予算審査の議決状況

決算審査とは、前年の事業の是非、つまり、予算に基づき執行した事業が、果たして住民のための公平性、経済性に照らし合わせて問題がなかったかを審査することにある。ただ、決算審査によって、ある事業が不認定（否決）と議会が判断しても、一旦、執行された事業を覆すことはできない<sup>4</sup>。決算不認定となっても、執行部に及ぼす影響はそれほど大きくないと言える。

民間企業において、決算は企業の評価を決定付ける。決算評価はすぐさま企業の株価に影響を及ぼし、株主をはじめ社会的信用力に大きな影響を及ぼす。一方、二元代表制に基づいた議会の決算審査は予算の執行をチェックすると共に、市民の税金が如何に適正に使われたかを審査する重要な役割を持つ。しかし、議会の予算・決算の審議結果をみると図表3のような状況である。

図表3

令和元年度一般会計当初予算の審議結果					
人口段階別	可決		修正可決	否決	その他
	附帯決議なし	附帯決議あり			
全市	746議会	37議会	22議会	2議会	8議会
815議会	91.5%	4.5%	2.7%	0.2%	1.0%
平成30年度一般会計決算の審議結果					
人口段階別	認定		不認定	その他	
	附帯決議なし	附帯決議あり			
全市	779議会	12議会	15議会	9議会	
815議会	95.6%	1.5%	1.8%	1.1%	

(出典) 全国市議会議長会資料(令和元年12月31日現在)

<sup>4</sup> 法 233 条第 7 項：決算の認定に関する議案が否決された場合、当該議決を踏まえて必要と認める措置を講じたときは、速やかに当該措置の内容を議会に報告するとともに、これを公表しなければならない。

この図表3が示すように、一旦、議会に上程された議案（特に予算関連議案）が否決されることは極稀である。予算については議会から修正や減額補正等の動議が提案されることはあるが、その動議が可決成立することは少ない。仮に議会が大幅な減額補正を可決したとしても、首長は再議<sup>5</sup>に付すことも可能であり先決権<sup>6</sup>（先決処分）も有する。万一、一般会計予算が否決となった場合、住民に甚大な影響が出るからである。決算議案についても同様である。議会と首長の関係は二代表制と言われているが、地方自治体における首長の権限の大きさを物語っている。

このような議決状況から、議会は機能不全に至っているのではないとも言われている。ほとんどの議案が「原案可決」と言った現状に対して、「本来の役割を果たしているのか」と、議員に向けられる住民の目線は厳しさを増している。

## 5. 予算・決算のPDCA管理サイクルの有効性

議会において予算と決算はそれぞれ独立して審査を行うものではなく、相互に連携した一体的、包括的な審査体系を持たなければならない。予算議案が可決され、その執行に対して決算審査が行われる。さらに決算審査によって明らかになった政策課題を基軸として、翌年の当初予算が編成されなければならない。仮に決算と予算を分離して審査した場合、決算課題の解決には繋がらないと考える。決算審査と予算審査の関係は、PDCAの管理サイクルとして図表4の様に表示されている。PのPlanは執行部の予算編成で、これは議会において審査し議決される。

DのDoにおいては、議会が直接関与することは少ない。可決された予算に基づき執行部において事業実施されるからである。議会は予算を審査し予算案が可決されれば、その執行については議会の手を離れると言ってもよい。

CのCheckは決算審査を意味する。Pの予算案の可決を受け、Dの事業執行に対して、市民の税金が如何に適正に使われ、予算に則り執行されたかをチェックする。しかし、先述したように決算審査で問題点が明らかになり、議会から指

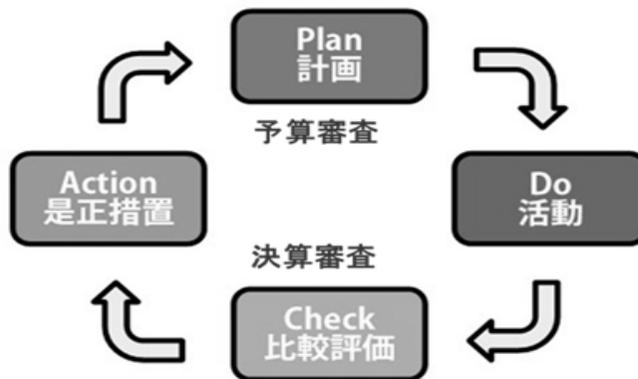
<sup>5</sup> 議会の議決について、地方公共団体の長が異議ある場合は、再度審議および議決を要求することができる。決議要件は出席議員の3分の2以上である（予算、条例の議決に限る）。

<sup>6</sup> 専決処分とは、本来、議会の議決・決定を経なければならない事柄について、地方公共団体の長が地方自治法の規定に基づいて、議会の議決・決定の前に自ら処理することをいう。

摘を受けても一旦執行された事業は、覆ることはない。つまり、決算審査の認定・不認定は、執行部にとって議決結果を議会の意思と受け止め、今後、同様の事業について「そのあり方」を検討する程度に止まっていると言えるだろう。

次に、決算審査の C と A (Action) の関係を見ることにする。A の是正勧告を執行部に意見提言として提案するが、執行部がその意見提言をくみ取り、いかに翌年の予算編成に反映するかが重要である。単なる書面による意見提言に終わっているなら、この PDCA の管理サイクルは機能していないことになる。このアクションのあり方が、決算審査の最も重要とするところである。

図表 4



(出典) 平成30年1月財務省主計局。

しかし、多くの地方議会ではこの C⇒A の具体的な提案 (勧告) 手法が確立しているとは言い難い。また提案した議会からの意見や提言が、翌年の当初予算に反映できているかどうかの検証も行われていないのではないかと。福知山市議会では、決算審査委員会で所属別質疑<sup>7</sup>・総括質疑<sup>8</sup>・自由討議<sup>9</sup>を経て、政策提言を執行部に送付し、決算審査を踏まえた事業執行について意見交換会 (政策議論) を行うこととしている。

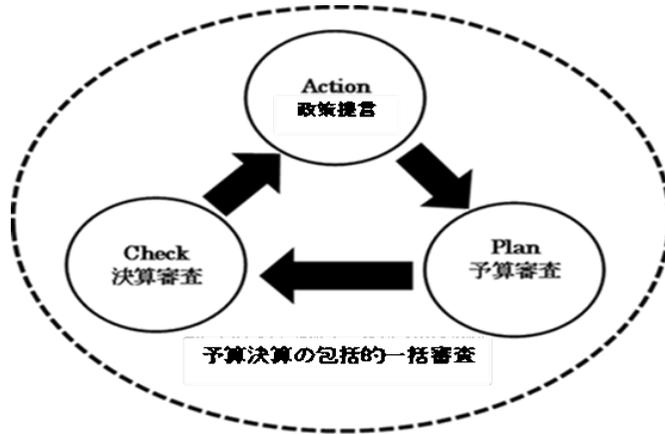
以上の点から、PDCA の管理サイクルにおいて議会が重視しなければならないのは、図表 5 で示す PCA であると言える。

<sup>7</sup> 執行機関の組織の中で、担当する事務分野別に質疑を行うこと。

<sup>8</sup> 執行機関の事務分野別でなく包括的、政策的な質疑を行うこと。

<sup>9</sup> 委員会で重要テーマについて、議員間で自由に議論・討議を行うこと。

図表 5



(出典) 筆者作成。

特に C⇒A の議会のアクション（勧告）をどの様に執行部に提起するかは、この管理サイクルの中で最も重要である。予算と決算、更には決算からの政策提言を予算に反映させる一体的、総括的な審査体系が必要で、予算議案と決算議案を分離して審査することは、それぞれの審査における課題解決の障害となりかねない。

一旦、議案が上程されると、先述したようにほぼ「原案可決」と言った現状である。そこで、決算審査で明らかになった課題を翌年の「予算編成前（概算要求の締切り前）」に執行部と議論を交え、議会の見解を明らかにしておくことが重要である。

## 6. 福知山市議会における決算審査の取組み

地方自治体は二代表制と言う制度で成り立っているが、執行部から上程された予算関連議案は、ほぼ「原案可決」となっている。では、議会の役割は何にあると言えるだろう。

地方自治体における首長の権限の大きさは先に述べたとおりである。その様な中、決算審査で明らかになった政策課題について執行部に合理的な解決手法を如何に提言できるか。以下、福知山市議会の決算審査のアクション（勧告）手法とその仕組みについて論じることとする。

## 1) 予算連動型の決算審査（決算反映型の予算編成）

福知山市議会の決算審査は、議会が指摘した「政策提言」を翌年度の予算編成に如何に組み込むかに重点を置いている。議会が幾ら意見や指摘を執行部に行ったとしても、実行されなければ住民の付託を受けた議員として、その役割を果たせているとは言えない。

前節で述べたように、決算と予算は一体的、総括的に審査しその可否を判断しなければならない。所属別質疑から総括質疑の後、議会の各会派が決算に関する政策課題から自由討議のテーマを選別し、議員全員で自由闊達な議論を展開する。この自由討議によって、決算審査の行政課題がさらに明らかになると共に、これらの課題を議員間で共有することができる。当然、執行部もこの自由討議を傍聴する。この傍聴によって、議員が当該年度の決算に関して何を問題視しているかを知ることができる。更に、自由討議のテーマから全議員の過半数の賛成によって、執行部に対する「政策提言」を決定する。内容にもよるが、政策提言のテーマによっては、福知山市や国に対する「議会決議<sup>10)</sup>」や「意見書<sup>11)</sup>」の送付に発展することもある。議会決議ともなれば、執行部も放置することは難しい。

その後、この政策提言の各テーマについて執行部と意見交換会（政策議論）を行う。意見交換とは「一方向の質疑と答弁」でなく、双方の見解を自由に議論することで、執行部と議員の見解や考え方の違いが明らかになり、課題をさらに明確化させることができる。

## 2) 2020年9月定例会における決算審査の事例

図表6は2020年9月定例会における決算審査委員会での所属別質疑、総括質疑を経た自由討議以降の日程を示している。福知山市議会の9月定例会は、9月1日に開会して執行部の提案した補正予算を審査、議決した後、前年度の決算審査を行う。9月定例会の会期が10月末までと、他市議会と比較して長期に亘るのは、図表6に示す様に、「代表者会議<sup>12)</sup>」を中心とした協議（政策提言、意見

10 議会の意思を表明するもので、議会の意志を対外的に表明するために行われることが多い。

11 地方自治法の規定に基づき、市の公益に関することについて、国や県などの関係機関に対して提出する議会の意思をまとめた文書

12 福知山市議会では、予算及び決算審査委員会の構成は全議員（予算は議長、決算は議長及び議選の監査委員を除く）で行うため、合意形成の手段として、各会派1名の代表者で取りまとめの会議を開催する。

交換等の実施について) に時間を要するためである。

決算書や監査委員の審査意見書以外にも多くの追加資料(法定資料以外の任意資料: 詳細は文末資料1、同資料2参照)を執行部に請求し、より政策的な審査を行っている。

図表6

決算審査委員会自由討議から意見交換会までの流れ

月日	時	内 容
10/1	正午	◇自由討議テーマの通告締切り(各会派1テーマ)
10/13	10:00	<p>◆決算審査委員会自由討議</p> <p>① 会派からテーマ及び論点の説明</p> <p>② 自由討議</p> <p>③ 自由討議終了後、政策提言とするか否かの会派協議を依頼</p> <p>④ 休憩</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px 0;"> <p>◇代表者会議①                      10/13 委員会休憩中</p> <p>・政策提言とするか否かの会派協議の結果を報告</p> </div> <p>⑤ 委員会再開後、政策提言の可否採決</p> <p>⑥ 国への意見書、議会決議の調整</p>
10/16	10:00	<p>◇代表者会議②</p> <p>① 政策提言に係る正副委員長案の提示</p> <p>② 会派協議依頼</p>
10/19	10:00	<p>◇代表者会議③</p> <p>・政策提言案の確認</p>
10/21 OR 10/22	10:00	<p>◆決算審査委員会</p> <p>① 政策提言案の確認(最終確認)</p> <p>② 意見交換の実施説明</p> <p>◇市長へ政策提言の提出</p>
10/28	10:00	<p>◆決算審査委員会(執行部との意見交換会、討論～採決)</p> <p>① 意見交換会</p> <p>② 討論・採決</p>

(出典) 福知山市議会事務局。

図表6について注視すべきは、意見交換会の「開催時期」である。2019年度までは、決算議案の採決後に改めて開催していた。しかし、会期内に執行部との

意見交換会を終え、全ての決算議案を議決することが重要である。何故なら、執行部の各所管からの翌年度予算の概算要求締め切りが 11 月末となっているからである（福知山市の令和 2 年度一般会計当初予算の要求状況の公表【令和元年 11 月 27 日】による：財務部）。以前のスケジュールでは、決算審査の政策課題を翌年度の予算編成に組み込むには、時間的に無理があった。何故なら、このスケジュールでは執行部の翌年度予算の概算要求の締め切りに間に合っていなかったからである。こう言った時間的課題を解決するため、2020 年度の決算審査委員会は長期に及んだが、翌年の概算要求の締め切りまでに全日程を終えることができた。

### **福知山市議会における令和元年度決算審査委員会の政策提言と意見交換会**

2020 年度の福知山市議会における決算審査委員会での政策提言と意見交換会のテーマは次のとおりである。

#### **令和元年度決算審査委員会の政策提言（意見交換会）テーマ**

1. 石原土地区画整理事業特別会計早期閉鎖に向けた販売強化
2. 災害時要配慮者避難支援事業の更なる推進

議会としては、上記の政策課題に付いて、執行部とは別の見解を持っていた。

### **石原土地区画整理事業特別会計早期閉鎖に向けた販売強化**

#### **【テーマの内容】**

石原土地区画整理事業<sup>13</sup>は、平成 5 年 1 月 12 日に事業認可を受け、平成 11 年度より一般保留地の販売を開始した。事業地内の保留地は 250 筆で、令和 2 年 3 月末時点で 181 筆を売却した。残保留地は 69 筆、14,063.7 m<sup>2</sup>で、その残売却金額は 4 億 9,465 万 4,547 円となっている。

近年の販売実績は、年に 2~3 筆程度であるので、今後の土地価格の低減リスクや維持管理費を考えれば、販売を促進し早期に本特別会計を閉鎖すべきである。また事業地内の住宅が何回となく浸水したことも販売が進まない理由の一つと

<sup>13</sup> 土地区画整理法（昭和 29 年法律第 119 号）によって、都市計画区域内の土地について公共施設の整備改善及び宅地の利用の増進を図るために行われる。土地の区画形質の変更及び公共施設の新設又は変更に関する事業を言う。

考えられるので、由良川の築堤<sup>14</sup>、大谷川の整備<sup>15</sup>等が喫緊の課題である。

### 【議会の見解】

1. 近年、一年あたり2～3筆程度の販売実績である。地価の下落が続く現状から判断すると、今後、更なる下落リスクが予測される。仮に、価格改定により減損額が生じても、販売が進めば土地・建物の長期の「固定資産税」が福知山市税収入として期待できる。当初の事業費から割り出した販売価格に拘らず、「時価」に近づけ早期の販売完了を目指すべきである。(現状のままでは、完売までに約20年近くを要する)
2. 販売が進まない理由として、本事業地は水害による家屋への浸水と言った課題が挙げられる。国・府に働きかけ早期の由良川の築堤、大谷川の整備に尽力すべきである。

### 【執行部の見解】

1. 本事業は売却収入を想定して取り組んだ事業である。販売価格を値下げした場合、収入の減少が生じ、不足額(赤字額)を一般会計から繰り入れなければならない。これまでも価格の改定毎に一般会計から繰り入れを行っている。本市の財政状況からすれば、一般財源からの多額の繰入は難しいが、価格改定の頻度の見直し等によって早期売却に努めたい。
2. 残保留地69筆のうち、2か所で34筆となる大規模街区があるので、優先して販売の検討をしていく。

### 【今後の展開】

1. 販売を促進するために、地元不動産業者との連携や広報活動費を来年度当初予算に計上するとともに、金融機関との情報共有を進め、販売促進に当たるとの見解は一致していた。
2. 大きく見解が違う点は、「販売価格の改定」についてである。議論の中で、「福知山市が石原土地区画整理事業特別会計から残地を買い取れば、販売価格は柔軟に取り扱う事ができる」との見解が示された。しかし、その財源

<sup>14</sup> 福知山市は「水害」のまちと言われてきた。市内を流れる「由良川」の勾配が我国でも非常に緩やかな事が挙げられる。築堤(堤防)の早期の完成が望まれている。

<sup>15</sup> 由良川に流れ込む支流のひとつで、川幅の整備が必要である。由良川の水位より低いいため、雨量が多いと逆流してることがある。

をどこに求めるか、と言った新たな課題が浮上した。議会からは「駅周辺整備事業基金（令和元年度末の残高約3億2,500万円）」を活用して買い取るべきであるとの意見が出された。

本件に関して、双方の見解には相違点があったが、「早期に販売を終了し、特別会計の閉鎖に取り組むこと」については同様の考え方である。意見交換会で行った議会と執行部との議論が、2021年3月定例会でどのように予算編成に反映されるか、改めて3月の予算審査委員会で、この問題に対して質疑・答弁を展開することになる。

## **災害時要配慮者支援事業の更なる推進**

### **【テーマの内容】**

災害時要配慮者避難支援事業は高齢者や障害のある人などが、災害時に自力で避難することができないので、自治会に名簿を提供して、地域で共助による災害時の避難支援や日頃の見守りなどを実施するものである。

福知山市は対象となる名簿登録者を把握しているが、地域の自治会長含めた役員等にその情報が行きわたっていない。個人情報取り扱いに関する課題はあるが、情報の共有は必要と言える。また高齢化が進む中、自治会の役員だけで避難させることには限界があり、地域の若い人達の協力が必要であるので、避難支援者の呼びかけに本市は取り組むべきである。

### **【議会の見解】**

1. 地域の自治会長等が把握している災害時要配慮者の現状を見れば、災害が発生した場合、これらの方々を無事避難させるには課題が多い。本市は災害時要配慮者の対象者情報を保持しているので、行政による「個別確認方式<sup>16</sup>」により対象者の同意が得られた場合は、その情報を地域の自治会長等と共有し、登録者数の向上に努めるべきである。
2. 過疎高齢化が進む地域では支援者が不足しているので、広域的な支援体制の制度設計を推進していく必要がある。さらに、災害時要配慮者の避難を円滑に進めるために、行政は地域が主体となった日常的な避難訓練の実施を促すとともに、避難訓練にかかる積極的な支援を行うべきである。

<sup>16</sup> 個々に「要配慮者」の同意を取って、地域に個人情報を提供して行くやり方。

### 【執行部の見解】

1. 福知山市は、平成 25 年度から 「災害時要配慮者避難支援事業」を開始した。自治会長に事業の周知と要配慮者の登録を呼びかけ、地域での避難支援計画の策定を依頼してきた。  
本市が所有する名簿の提供と活用については、本人同意を必要としない条例制定により名簿の提供が行われている他市の事例もある。そこで、今後は本人のプライバシーに十分配慮した上で、避難行動要支援者名簿の提供に向け具体的な検討を進めていきたい。
2. 地域の避難支援体制の構築については、地域ごとに避難のタイミングや方法を定めたマイマップ・マイタイムライン<sup>17</sup>の作成等を通じて、地域の支援体制を強化している。また、福知山自主防災ネットワークを結成し、避難を主眼とした訓練を行っている地域もあるので、本市としても積極的に支援していきたい。さらに、広域連携の制度設計を含めた支援体制や支援者間の連携を構築し、地域の助け合いにより要配慮者を守る取組みを進めて行く。

### 【今後の展開】

1. 本市が所有する「要配慮者名簿」については、個人情報の観点からも慎重に進めて行く必要がある。ただ、執行部は意見交換会での議論を重く受け止め、2020 年 12 月に早速、各自治会長宛のアンケート調査（要配慮者名簿の必要性や個人情報に対する考え方等）を実施した。この調査による分析や実施にかかる費用等を含めどの様に今後、新年度に予算化されるかである。
  2. 地域で名簿を把握することができたとしても、実際に支援する要員の確保ができないと実行性は期待できない。行政の見解については、3 月定例会でその後の取組みを問いただすことになる。
- 以上、2020 年度の決算審査委員会の意見交換会における議会と執行部との議論の内容を記述した。この様に「新年度予算編成前」に政策課題を執行部と共有し、課題解決に向けて議論を行うことが、議会の決算審査の課題を予算に連動させる現実的な方法であると筆者は考えている。

<sup>17</sup> 各個人が災害時を想定して、自らの避難方法や避難経路等を作成しておくこと。

執行部との議論もなく決算審査を終え、具体的な課題解決に向けた行動（PDCAの管理サイクルにおけるアクション）も起こさず、翌年の予算審査を行ったとしても、課題解決に向けた大きな進展とはならないだろう。

過年度の決算審査委員会における政策提言・意見交換会のテーマは文末に記載している（文末資料3）。テーマによっては、議会決議や国への意見書に発展したものもある。

## 7. 予算及び決算審査委員会の常任委員会化の必要性

前節において、福知山市議会が取り組む予算連動型の決算審査の具体的な事例を記述した。筆者は、PDCAの管理サイクルに則った審査機能を発揮するには、予算及び決算審査委員会は「常任委員会<sup>18</sup>」となっていなければならないと考えている。決算審査が終われば委員会が消滅すれば、決算審査の課題をどの様に予算に連動させることができるだろう。

地方議会には様々な委員会の審査方法がある。ただ、地方自治法に則った審査体系をもつには「議案一体の原則<sup>19</sup>」を順守しなければならない。福知山市議会においても、以前は各常任委員会に全議案を分割付託し審査を行ってきた。条例等の議案だけでなく所管の予算も審査していた。議会改革検討会議において、分割付託の問題点が議論され、予算議案については、一体的に審査すべきとの原則に基づき現在の予算審査委員会での審査方法となった。さらに予算と決算は、一体的、総括的に審査をおこなう必要性から、正副委員長は同一議員が就任し、議員全員で委員会を運営することになっている。（予算は議長、決算は議長及び議選の監査委員を除く）

決算審査委員会と予算審査委員会の議員構成や正副委員長が異なる議会も見受けるが、そうした場合、これまで述べてきた「予算連動型の決算審査」「決算反映型の予算審査」を行うことは困難と言えるだろう。また、決算審査委員会は決算議案の「議決後」が重要で、付託議案の審査が終わればその役割が終わった

18 市の事務を審査・調査するために「常設」の委員会として条例に基づき設置される。これに対して「特別委員会」は、特定の事項を審査・調査するために、必要に応じて、議会の議決を経て設置される委員会。

19 地方自治法の制定趣旨から、議案は「分割して審査」すべきでないとされている。便宜上、分割して各常任委員会で審査行われている議会が多い。

と考えるのは大きな問題である。

決算審査委員会に止まらず予算審査委員会も「常任委員会」として位置付けられて当然である。しかし、図表7に示すように、全国市議会議長会の資料では、我が国の地方議会の約21%程度に止まっている。予算及び決算の審査のあり方について各地方議会で議論が行われているが、今後、この「常任委員会化」についてさらに検討されて行く事を強く望みたい。

図表7

予算・決算常任委員会の設置状況			
人口段階別	予算審査常任委員会を設置している	決算審査常任委員会を設置している	予算・決算審査常任委員会を設置している
5万人未満	18議会	3議会	48議会
277議会	6.50%	1.10%	17.30%
5～10万人未満	13議会	6議会	37議会
251議会	5.20%	2.40%	14.70%
全市	52議会	16議会	125議会
815議会	6.40%	2.00%	15.30%

(出典)全国市議会議長会資料(令和元年12月31日現在)

## 8. 予算及び決算審査における今後の課題

### 1) 決算審査からの政策課題の検証

これまで決算審査によって明らかとなった政策課題を、いかに翌年度の予算編成に組み入れる(Action)と言った方法論について述べてきた。このアクションが実効性を持つことで、監査委員とは違った決算審査を行うことができると考える。

福知山市議会では、決算審査から抽出された課題を予算編成に組み入れるインセンティブが高まってきていることは事実である。しかし、現時点では議会からのアクション行為が、果たして翌年度の予算編成に組み込まれているかどうかと言った「検証」について、確立したチェック体系が構築できていない。全国的には「岐阜県：可児市議会<sup>20)</sup>」が先進事例として挙げられる。

決算審査の政策課題が予算に反映されているかどうか、つまり決算審査からの

<sup>20)</sup> 岐阜県可児市議会は、決算審査から抽出された課題を、翌年の予算編成に如何に組み込むかと言った「検証」手法に積極的に取り組んでいる先進的な議会である。

予算連動が実現しているかどうかの検証は、非常に重要なチェック事項である。翌年度の当初予算における予算審査委員会（所属別質疑、総括質疑）でその検証を行えば十分ではないかと言う意見もあるだろう。しかし、一旦、予算審査委員会が開会されれば、多くの新年度の事業が注目される。そこで、福知山市議会の令和3年3月議会の予算審査委員会では、「決算審査の政策提言」に絞って執行部に問いたす「新たな質疑日程『政策提言反映質疑』」を加えることにした。試行とは言え、本稿が発刊される頃には実施されているであろう。この「検証」を踏まえて予算審査を行うことが、執行部にとって緊張感ある委員会となることであろう。

## 2) 決算審査の早期開会

全国の地方議会の決算審査委員会は、概ね9月議会の会期中に開催されるところが多い。その理由は、毎年度3月末を会計年度とし、5月末を出納閉鎖<sup>21</sup>の時期としていることに起因する。

何故、出納閉鎖期間が必要と言えるのだろうか。理由は、「公会計」制度が叫ばれ、発生主義の重要性が総務省から各地方自治体に指導されているが、地方自治体の会計制度は「現金主義」が基本にある。

現金主義では、前年度の歳入並びに支払うべき歳出が決定して初めて前年度決算が確定する。民間の場合「未収金」「未払金」と言った会計処理を行うことによって、現金が会計年度内に処理されなくとも、決算を確定させることができる。「現金主義」が地方自治体財政の会計処理の根本にある限り、決算に取り掛かるのは、毎年度、6月からになる。民間では3月末を会計年度とし、世界規模の企業でも5月末には企業の決算は明らかになり、株主総会は原則的に6月末頃に開催される<sup>22</sup>。

何故、決算時期を早めることを主張するかと言うと、地方自治体でも民間企業同様に6月に決算が公表されたとしたら、翌年の予算編成に取り掛かる時間的な余裕が大幅に取れると言うことである。現行のスケジュールでは、民間と比較し

<sup>21</sup> 出納閉鎖期間は、前会計年度中に確定した歳入の調定及び支出負担行為について、未収及び未払いとなっている現金の出納上の整理を行うものである。

<sup>22</sup> 民間法人では、事業年度が終了する日までに、税務署に「申告期限の延長の特例」の申請をすることで、1ヶ月延長して申告することができる。

て約2ヶ月程度遅れることになり、決算の確定時期は8月中旬頃となっている。

決算時期を早めることは、執行部にとっても翌年の予算編成に時間的な余裕をもって取り組む事が可能となる。また議会においても決算時期が早まれば、課題の抽出や予算への連動行為を時間的余裕の中で行うことが可能である。

図表 8

2020年4月1日～5月31日（出納閉鎖）迄の歳入と歳出（単位円）					
款	名称	歳入金額	款	名称	歳出金額
01	市税	41,857,722	01	議会費	5,926,317
13	分担金及び負担金	12,517,822	02	総務費	1,312,848,620
14	使用料及び手数料	66,641,077	03	民生費	3,212,457,196
15	国庫支出金	317,842,616	04	衛生費	313,728,821
16	府支出金	1,507,338,005	05	労働費	19,817
17	財産収入	33,631,187	06	農林業費	768,668,422
18	寄附金	3,982,143	07	商工費	38,602,415
19	繰入金	0	08	土木費	857,479,223
20	諸収入	119,668,755	09	消防費	147,711,619
21	市債	1,978,400,000	10	教育費	299,804,230
22	繰越金	0	11	災害復旧費	454,939,280
	合計	4,081,879,327		合計	7,412,185,960

（出典）福知山市財務部財政課から資料提供。

しかし、地方自治体、地方議会でこの制度を改定することは困難かも知れない。ただ、国の出納閉鎖の時期が毎年度4月末（予算決算及び会計令第3条及び第5条）となっていることから考えれば、決算時期の早期化は一つの大きな課題と言える。福知山市における、4月1日～5月31日（3月末以降の出納閉鎖期間）迄の歳入・歳出額の詳細は図表8のとおりであるが、現状でも8月初旬からの決算審査委員会の開催は可能と言えるだろう。

### 3) 監査委員との決算審査前の政策議論の必要性

決算審査における「予算への反映の検証」と「決算審査の早期開催」の重要性付いて述べた。この2つの課題は、「決算審査」の政策課題を翌年度の予算編成に組み込んで行くための実現手法と言える。

ここで述べておきたいのは、監査委員の意見書に対して、議会と議論の場を持つことを提案しておきたい。議会も監査委員の意見書を審査資料（法定資料）として使用するが、決算審査に当たって監査委員（監査委員事務局）と意見書について意見交換を行っていない。法で特に明文化されていないが、決算審査委員会ではこの審査意見書を用い質疑を行う。そこで、決算審査委員会の開会日までに意見書について監査委員と議論を行い、議会はその内容について十分に理解して

おく必要がある。議会の決算審査機能をより高めるために、今後取り組むべき課題と考える。

## 9. おわりに

議会の決算審査は単に「審査」だけに終わるべきではないと言うのが筆者の考えである。当然、審査精度を上げる努力を怠ってはいけない。しかし、議会の決算審査は監査委員と同様のものではないはずである。

これまで述べてきた「決算審査」を実行するには、決算審査委員会を「常任委員会化」しなければ行うことは不可能である。また、決算審査と予算審査は一体的・総括的に行うことが重要であることから、議会内で両委員会を分割して組織化しては、確立した審査体系を構築することはできない。

さらに言えることは、現在の地方議会における議案の審議結果からすれば、当初予算の議案の上程前に執行部と議論を行い、課題を明確化して問題点を共有する必要がある。特に決算審査の課題をいかに翌年度の予算編成に連動させるかが重要である。本稿においては、福知山市議会の決算審査の改革手法を事例として取り上げた。今後、当議会においても更なる改革に取り組んでいくが、全国の多くの地方議会と同様の議論が進むことを大いに期待したい。

## 謝辞

本論の投稿にあたり、福知山市議会事務局の菅沼局長をはじめ、担当職員の方々には多大なご協力を頂いた。ここに深く感謝申し上げます。福知山市議会の改革の歩みはこれからも続くであろう。議員と議会事務局とは正に車の両輪と言える。今後とも良きスタッフ機能を発揮して頂くことをお願いし、お礼の言葉としたい。

### 《参考文献》

- 1) 隅田一豊、1996年「わが国の地方自治体における監査制度のあり方」横浜経営学会誌第17巻第3号
- 2) 全国市議会議長会都市行政問題研究会編、1998年『地方分権と市議会の活性化』に関する調査研究報告書

- 3) 西村勝彦、2006年「地方自治体の監査委員⑥」西村勝彦会計事務所
- 4) 石原俊彦、2010年「地方自治体の監査と内部統制」『ビジネス&アカウンティングレビュー』第6号
- 5) 石原俊彦、2011年『地方自治体組織論』関西学院大学出版会
- 6) 石川恵子、2012年「今後の地方自治体監査制度の変革の可能性」実践女子大学人間社会学部紀要
- 7) 稲沢克祐、2012年『増補版 行政評価の導入と活用—予算・決算、総合計画』イマジン出版
- 8) 尾崎善造、2012年『地方議会の12か月』学陽書房
- 9) 山田一仁、2017年「議会機能の充実と深化を目指して」総務省 地方自治法施行70周年記念自治論文
- 10) 全国市議会議長会編、2017年「市議会の活動に関する実態調査結果」
- 11) 地方自治総合研究所編、2018年「転換期の決算議会」
- 12) 稲沢克祐、2020年「自治体決算の基本と実践」全国市町村国際文化研修所編
- 13) 岐阜県可児市議会、2020年「3月定例会予算決算委員会会議録」

## 文末資料1

### 福知山市議会決算審査委員会確認事項

#### 趣 旨

決算審査委員会は、当該年度の予算及び事業執行との整合を図り、適正に予算が執行されたかを審査することにある。その結果、執行部の翌年度予算に如何に反映させるかが重要な目的である。予算・執行・決算と言った資金と事業の循環サイクルの中で、市民の税金が如何に適正に使われたかどうかを明らかにし、翌年の予算編成に活かされなければならない。

我々議員は、決算数字に基づき質疑を行い、決算内容に関して総括的・発展的な審査が展開できるよう努めなければならない。

#### 確認事項

1. (名 称) 決算審査委員会とする。
2. (人 数) 22人(議長及び議員のうちから選任する監査委員を除く)
3. (場 所) 全議員協議会室で行う。

#### 途 中 省 略

7. (決算資料)
  - (1) 議会基本条例第9条<sup>4※</sup>に基づき施策別又は事業別の分かりやすい政策説明資料を執行部に求める。
  - (2) 例年執行部に求めている資料の一覧表を再確認のうえ、決算資料に関し別に要望があれば、6月末までに議会事務局に申し出ること。
  - (3) 決算資料の配布後、特定の事業について、詳細な資料が必要な場合には、事前に申し出ること。

## 文末資料 2

(議会からの任意請求資料)

(別紙) 令和元年度歳入歳出決算等委員会審査資料の内容

- 1 市民税一覧表 (階層別・所得別・給与別・営業別)
- 2 道路占用料明細書
- 3 財産貸付収入明細書
- 4 財産売却収入一覧表 (売却先別・物件別)
- 5 財産取得一覧表 (購入先・物件別)
- 6 国・府補助金一覧表 (補助対象名・補助基準・補助単価と決定額)
- 7 業務委託・会館等施設管理委託一覧表  
・委託内容・委託金額・委託件数・委託先
- 8 重要備品購入明細書 (1件50万円以上) ・購入先・物件別・購入額
- 9 補助金交付額・交付先一覧表

以下省略 (全16項目)

## 文末資料 3

福知山市議会における決算審査委員会の過去の政策提言テーマ

### 1. 令和元年度

1. 民生委員・児童委員のあり方について
2. 観光行政の課題と取組みについて
3. 市立福知山市民病院大江分院のあり方について

(3. は「市立福知山市民病院大江分院の存続を求める」国への意見書となる)

### 2. 平成 30 年度

1. 平成 29 年度決算と本市独自事業の取組みについて

### 3. 平成 29 年度

1. 防災対策の強化について
2. 公共施設マネジメントのあり方について
3. 費用対効果の高い職員配置を
4. 福知山市の財政状況の改善を提案する決議

(4. は平成 29 年 12 月定例会で福知山市への議会決議となる)

以上、文末資料 1 から 3 までは、福知山市議会決算審査委員会資料より引用