

求められる財政の最適化

新型コロナウイルスの感染拡大、経済社会活動の自粛、これらへの政策対応など財政出動等に伴って地方財政は深刻な打撃を受けている。地方自治体により程度の差はあるものの、積立金の取り崩し、新型コロナウイルス感染対応の国の地方創生臨時交付金の活用、起債の拡大等によって、足元の資金繰りであるフロー財源の確保は実現できたとしても、将来に向けてのストック財政の健全性は、臨時財政対策債や地方交付税交付金の財源不足等も加わり、一段と悪化する動きとなっている。

これから本格化する次年度予算をめぐる地方議会の議論では、従来、個別事業の是非に時間を割かれることが多かった。個別事業の是非に関する議論は、もちろん重要である。しかし、財政危機が深まる段階では、財政全体の最適化、すなわち財政運営の整合性とそこで抱える全体リスクを、まずは議会として認識し、予算のあり方と限界について議論する必要がある。

議会が有する意思決定機能

予算議論でよく指摘される事項として、議会機能と首長・執行部の予算編成権・執行権との関係がある。もとより首長・執行部の予算編成権・執行権を過度に強調すれば、議会のチェック機能は形骸化する。議会が個別事業の是非をめぐる議論に終始すれば、首長・執行部は予算編成権・執行権を強調しやすくなる。こうした悪循環の構図に対して、少なくとも議会として重視しなければならないのは、議会はチェック機能に限らず、予算審議を通じて財政運営全体に対する意思決定の機能を有していることである。このため、全体としての財政運営の整合性を判断する上で不可欠な情報の提供を、首長・執行部は予算編成権・執行権を理由に拒絶することなく、議会と共有していく姿勢をもたなければならない。

財政運営の整合性とは、個別事業の体系化された姿に矛盾があり、財政運営の持続性に齟齬をきたす内容となっているか否かを意味する。個別事業の展開により、財政運営全体に相反するジレンマ、ギャップが生じるとすれば、それは首長・執行部の予算編成権で制約を受けることなく、議会として積極的に是正する姿勢が必要となる。なぜならば、財政・予算は「数字に凝縮された住民の運命」であり、そこでは公会計の大原則である保守主義、すなわち、「将来、住民に不利益が生じる事項は、可能な限り共有すること」が財政民主主義の視点から求められるためである。

将来推計の意義

議会が財政運営の全体像とそこで抱えるリスクを認識し、予算のあり方とその限界を議論するために不可欠な情報の一つは、「財政に関する将来推計」である。財政に関する将来推計とは、将来に向けた単なる予測ではない。将来の住民負担や財政運営の適正性を考えるための「ものさし」である。但し、推計は、一定の前提で将来を見通した数字であり、制度や環境の変化によって、示された数字には当然にズレが生じる。このズレの発生が不適切なのではなく、ズレを推計という「ものさし」で認識できるところに意義がある。そして、ズレに対して、財政運営や政策の視点からどのように対処するか否かを議論し、検討することが政策過程における議論であり、リスクマネジメントに他ならない。

政策は、将来に向けた議論である。将来に向けた議論である以上、制度や環境に変化が生じるのは当然であり、むしろ不確実な事項によってズレを生じるとは政策議論の宿命である。したがって、ズレを認識せず、不確実な事項が顕在化することで生じる課題を先送りし、対処を積極的に議論しないところにこそ問題の本質がある。ここで「要」となるのが財政推計なのである。

【地方公共団体における内部統制】 首長が、地方公共団体の事務の処理の適正さを確保する上でのリスクを評価して、自らコントロールする取組み	
I 地方公共団体における内部統制制度導入の必要性	
1	人口減少社会の進行に伴い高まる地方公共団体の役割
2	拡大する傾向にある地方公共団体における事務処理リスク
3	企業における内部統制の取組みの進展
4	取組みが十分でない地方公共団体における内部統制の現状
II 地方公共団体における内部統制制度の具体的な設計案	
コンセプト1	首長に、内部統制体制の整備及び運用の責任があることを明確化すべき
コンセプト2	内部統制の取組みの段階的な発展 → 財務事務執行リスクについて最低限評価するリスクとすべき。 → 大規模地方公共団体（少なくとも都道府県や指定都市）は内部統制基本方針の作成等を行うべき。 → 内部統制基本方針等を公表して、常に外部の目にさらすべき。
III 地方公共団体における内部統制制度の導入により期待される効果	
1	首長のマネジメントの強化
2	監査委員の役割の強化
3	議会及び住民による監視のための判断材料の提供
4	住民が行う選択の基盤

(資料)総務省

政策議論に不可欠な「ものさし」

首長・執行部は、往々にして、財政推計の策定に消極的な姿勢を示しがちである。制度や環境の変化があること、推計が一人歩きをすることなどが理由として挙げられる。制度や環境の変化は、当然、起こり得ることであり、それによって生じたズレこそが、政策議論にとっては重要である。また、「一人歩き」は、受け手である住民の問題ではなく、首長・執行部の説明不足にこそ本質的原因がある。そして、議会側でもズレが生じたこと自体を批判する姿勢は改めなければならない。将来に向けた「ものさし」をつくらないこと、つくっても見ないことは、将来を議論しないこと、政策を議論しないことに等しい。将来への「ものさし」を示さない姿勢は、個別の政策議論でも重大な矛盾を抱えることとなる。なぜならば、「ものさし」がない中では、特定事業が財政全体の中で整合性を確保し、優先順位をもつ根拠やリスクを説明することはできないからである。

リスクマネジメントに取り組むとき

2020年4月から施行された改正地方自治法では、地方自治体の内部統制の強化を掲げ、これを制度化している。内部統制の中で、重要と指摘されているのがリスクマネジメントであり、とりわけ財務におけるリスクマネジメントは優先して取り組むべき課題となっている。リスクマネジメントは、リスクと正面から向き合い、リスクを可能な限り認識し、顕在化する前に対処する努力を積み重ねることを意味する。地方自治体の総合計画や毎年度予算においても、その計画や予算に係るリスク認識、より具体的には不確実事項を明記し共有する取り組みが必要となっている。