

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～行政評価を活用した決算審査～」

研修報告書

研修期間	令和8年5月18日,19日
会場	JIAM(全国市町村国際文化研修所) 滋賀県大津市唐崎二丁目13番1号
受講者	長谷川 智春 議員 馬場 智大 議員

目次

- 1 自治体決算の意義と審査のポイント
- 2 行政評価を活用した決算審査
- 3 受講者所感

1 自治体決算の意義と審査のポイント

日時：令和8年5月18日 13:00～17:00

講師：武庫川女子大学経営学部 教授 金崎 健太郎 氏

（1）自治体決算の意義と役割

自治体の決算は、民間企業の決算とは目的が大きく異なる。民間企業の会計は、1年間でどれだけ利益が上がったかを正確に把握することを目的とし、減価償却や退職金の引当金、売掛金の処理など、収益と費用を発生した時点で計上する「発生主義」が採用されている。これに対し自治体会計の目的は利益を上げることではなく、税金を「どのように使うか」にある。その使い方を定めるのが予算であり、自治体は入ってきたお金と出ていったお金をその瞬間ごとに記録する「現金主義」を採用している。

決算は、予算で与えられた権限に基づいて実際にどのように執行されたか、税金としての効果を上げて使われ、当初の目的を達成したかどうかを確認するための資料である。決算については「修正」という手続きがなく、議会は決算全体について「認定」か「不認定」かの二択で判断することになる。不認定となった場合でも、既に執行された予算そのものを取り消すことはできず、不認定は議会としてその年度の予算執行の在り方を認めないという意思表示であり、今後の予算執行に対する強いメッセージとなる。

区分	民間企業会計	自治体会計
目的	利益の確定	予算どおりの執行確認
記帳方式	発生主義（減価償却・引当金等）	現金主義（入出金の事実）
決算の手続き	決算確定（修正不可）	認定／不認定（修正不可）

（2）出納整理期間と決算スケジュール

自治体には「出納整理期間」という独自の制度がある。これは4月・5月の2か月間を設け、前年度に属するお金の出入りを整理するための期間である。このため自治体の決算は5月末ようやく締め、その後の事務処理を経て、議会に決算書類が届くのは概ね9月以降となる。民間企

業が決算後3か月程度で結果を確定させるのに対し、自治体の決算がこれほど遅くなるのは制度上の構造的な違いによるものであり、単純に比較することは難しいという説明があった。

4月予算執行開始 → 5月末 出納閉鎖（決算確定） → 6～8月 決算事務 → 9月以降 決算審査（議会）

（３）決算書類の構成と読み方

議会に提出される決算関係資料には、決算書、歳入歳出決算事項別明細書、実質収支に関する状況を示す書類、監査委員の意見書、主要な施策の成果を説明する書類などがある。決算書や事項別明細書は予算書と対応する形式になっており、最終的な予算額に対して実際に支出（または収入）した金額、翌年度への繰越額、そして使われなかった「不用額」が款・項・目別に整理されている。

一方、「主要な施策の成果を説明する書類」は自治体ごとに作り方の差が大きい。決算書事項別明細書は款・項・目という会計上の区分で整理されているため、目的別の事業ごとの状況を読み取りにくいという欠点があり、自治体によっては事業別・目的別に決算情報を並べ替えた独自資料を作成し、審査に活用しているところもある。

（４）歳入の見方

自治体収入の基本は税金である。税額を計算した金額を「調定額」といい、これに対して納税者から実際に支払われた金額を「収入済額」という。調定額に対する収入済額の割合が「徴収率」であり、当初の見込みに対して徴収率が上がったか下がったかは、自治体の収入見通しの精度を確認する重要なチェックポイントとなる。徴収率が100%にならない理由として、督促や差押えを行ってもなお回収できない債権が生じる。長期間にわたって回収不能な状態が続くものについては、帳簿上の債権を整理する「不納欠損」という処理が行われ、これとは別に、まだ徴収の可能性が残っているものは「滞納（収入未済額）」として翌年度以降も徴収努力が続けられる。

（５）歳出の見方

歳出についても、最終予算額に対して実際に支出した金額（支出済額）、翌年度に繰り越した金額、そして使われなかった不用額に整理される。不用額には大きく2種類あり、入札差額や効率

的な事業執行によって生じた「良い不用額」と、本来実施すべき事業が何らかの事情で実施できなかったことによる「執行できなかった不用額」が混在している。決算審査では、この不用額がどちらの性質によるものかを確認することが重要であり、特に後者については議会が認定した予算どおりの仕事がなされなかったことを意味するため、その理由を厳しく確認する必要がある。

（６）実質収支と実質単年度収支

「実質収支」とは、歳入総額から歳出総額を差し引いた形式収支から、翌年度へ繰り越す財源を除いたものであり、その年度に実質的にどれだけの余剰（または不足）があったかを示す指標である。一方、「実質単年度収支」は、実質収支に加えて、財政調整基金への積立てや取崩し、地方債の繰上償還といった単年度の財政運営上の動きを反映させたものであり、実質収支だけでは見えない、その年度の実質的な財政状況の改善・悪化を捉える指標である。

（７）決算統計と財政状況の比較・診断

各自治体の決算は、全国で比較可能な形に組み直した「決算統計」として総務省へ報告される。これにより、自治体ごとの会計の作り方の違い（特別会計の設置の有無等）を揃えた上で、全国の自治体と比較することが可能になる。財政診断は絶対的な「良し悪し」ではなく、他の自治体との比較における相対的な特徴の把握であるという点が強調された。

具体的な活用資料として、決算統計に基づく「財政状況資料集」が挙げられる。この資料集では、人口規模等が類似する「類似団体」との比較が示されており、自分の自治体の特徴を直感的に把握しやすくなっている。財政診断の世界で頻出する「普通会計」とは、自治体ごとに異なる特別会計の設置状況を統一するために、法令上必ず設置すべき公営企業会計（水道、病院等）以外の特別会計を一般会計に合算した、統計上の仮想的な会計区分である。

（８）主要な財政指標

経常収支比率は、人件費、生活保護費、施設の維持管理に伴う光熱費など、毎年度継続的に支出される「経常的経費」が、税収等の使途が自由な「一般財源」のうちどれだけを占めているかを示す指標である。この比率が高いほど、新たな政策課題に対応するための財源的な余力が小さい

ことを意味する。近年は少子高齢化に伴う福祉関係の経常的経費の増加により、全国的にこの比率が上昇傾向にあることが説明された。

財政力指数は、自治体の「稼ぐ力」を示す指標であり、基準財政収入額を基準財政需要額で割った値の数年平均で算出される。この指数が1を超える自治体は、地方交付税の交付を受けない「不交付団体」となる。財政力指数の高低のみで財政状況の良し悪しを判断することはできないという点が強調された。

指標	見るポイント
財政力指数	自治体の財政基盤（稼ぐ力）の強さ
経常収支比率	財政構造の弾力性（新規施策への余力）
実質収支比率	標準財政規模に対する実質的な収支状況
実質公債費比率	借入金返済の負担度合い
将来負担比率	将来世代への負担の見込み

（９）健全化判断比率

夕張市の財政破綻を契機として、自治体財政の健全性をより実態に近い形で把握するために「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」が制定された。同法では、一般会計だけを見ても見えなかった特別会計や第三セクターのリスクまで連結して捉えるため、実質赤字比率・連結実質赤字比率・実質公債費比率・将来負担比率という4つの指標が設けられている。

これらの指標が一定の基準を超えると「早期健全化基準」、さらに超えると「財政再生基準」に該当し、財政運営の自主性が制限される。これらはあくまで国の制度として設計された相対的な目安であり、これだけをもって財政の健全性を判断するのは不十分であって、決算統計や財政状況資料集など他の資料と合わせて多角的に判断することが必要であるとの指摘があった。

（10）決算審査における議会の役割

決算審査の本来の目的は、数字そのものを細かく検証することよりも、税金が効果的に使われた

かどうかを確認することにある。歳入・歳出の執行状況だけでなく、不納欠損や不用額の内容、実質単年度収支の動向、財政状況資料集等を活用した類似団体との比較を確認し、将来の財政運営に対する視点を持って審査に当たることが議会に求められている。

2 行政評価を活用した決算審査

日時：令和8年5月19日 9:25～15:00

講師：京都大学公共政策大学院 名誉フェロー・京都産業大学法学部 客員教授 小西 敦氏

（１）議会と行政評価の制度的な位置づけ

令和5年の地方自治法改正では、地方議会の役割や議員の責務の明確化が行われた。これは全く新しい権限が付与されたというよりも、これまで実質的に行われていた活動を法律上明確に位置づけたという意味合いが大きい。背景として、令和2年の最高裁大法廷判決が紹介された。従来、出席停止のように除名より軽い処分は議会の自律的な判断に委ねられ、司法審査の対象にならないとされてきたが、この判例が大法廷判決によって変更され、議会に出席し、発言し、表決を行うことは議員の権利であると同時に、住民自治の実現にとって必要不可欠なものであるとの考え方が明確に示された。

行政評価を決算審査にいかに関与するかという議論も、まさにこの「議会に出席し発言する」という議員の本質的な責務を、より充実したものにするための材料として位置づけられる。

（２）行政評価の3つの目的・類型

行政評価の機能・目的は様々な整理が可能であるが、大きく次の3つの類型に分けて説明された。

類型	内容
自治体の全般的な評価	教育分野など個別分野ではなく、自治体全体の取組を対象とする評価
個別の事務事業・政策評価	事務事業・政策単位で必要性・効率性・有効性等を評価するもの
地方創生関連の評価	総合戦略等に基づき、国の補助金・交付金制度の要件として求められる評価

行政評価に関する全般的な強制力のある法律は存在せず、実施するか否か、どのような制度を設計するかは各自治体の自由である点が強調された。

（３）国の政策評価法の枠組みと自己評価原則

国の制度として「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（政策評価法）が紹介された。同法は政策の効果を「国民生活及び社会経済に及ぼし、又は及ぼすことが見込まれる影響」、すなわちアウトカム・インパクトとして捉えることを明確にしており、評価の観点としては必要性・効率性・有効性が主に位置づけられている。また、政策評価法は行政機関による自己評価を原則としている。これは国会という国権の最高機関が法律によって定めた制度であり、自己評価であることをもって直ちに不十分であるとは言えないという考え方が示された。

決算審査において議員が政策を問う際の観点として、必要性（なぜこの政策が必要なのか）、効率性（投じた費用に対して得られた効果は適切か）、有効性（目的に対して実際の効果はどうだったか）という３つの基本的な視点が、議会での質疑の組み立てにそのまま応用できる観点として紹介された。

（４）地方創生関連評価とロジックモデル・KPI

地方創生に関する国の補助金・交付金制度では、法律上の義務ではなく、補助金等の交付要件として、PDCA サイクルや KPI（重要業績評価指標）の設定が求められている。最終的な成果（国民・住民への影響）であるインパクト、そこに至るアウトカム、そしてアウトプットを段階的に整理する「ロジックモデル」の整備が求められており、近年はその重点化・簡素化が進められていることが紹介された。

インプット（予算・人員） → アウトプット（活動量） → アウトカム（住民への効果） → インパクト
(社会的影響)

仮に「行政評価をやっていない」と答弁する自治体であっても、地方創生関連の取組については実質的に評価に類する作業（KPI 設定・実績報告）を行っている可能性が高く、議員はその点を確認する視点を持つことが有効であるとの考えが示された。

（５）議会基本条例による評価の位置づけ

議会基本条例の中で、議会自身が政策評価・該当性評価を行う旨を明記している例が紹介された。条例の作り方には大きく２つの方向性があり、評価のためだけに個別の条例を制定する方式と、議会基本条例や行政基本条例といった既存の条例の中に評価の仕組みを盛り込む方式がある。前者は評価目的に特化している分、議論の対象が分かりやすく批判を受けやすい一方、後者は幅広い内容を含むため評価部分だけを取り出して議論するのが難しくなる面があるとの考えが示された。条例の規模や議会の規模そのものは制度の実効性を左右する決定的な要因ではなく、議会内のコンセンサスの形成が重要であるとの指摘があった。

（６）藤枝市議会の事例：決算特別委員会と政策評価の連携

藤枝市議会の事例では、決算特別委員会と政策評価の取組を連携させている点が特色として紹介された。決算特別委員会では、決算審査の中で特に重点的に評価すべき事業を抽出し、事業の必要性・効率性・有効性といった観点から検証を行っている。

具体的には、決算審査を経て評価対象事業を選定し、９月議会において通常の決算審査と併せて事業評価を実施する。その後、評価結果を踏まえたレポートを作成し、執行機関へ提言として提出する。さらに、その提言内容が翌年度の予算にどのように反映されたのかを予算審査の段階で確認するという、

決算特別委員会（評価・抽出）→ 評価レポート提出 →

予算審査（反映状況の確認）→ 次年度決算審査

という継続的なサイクルが構築されている。

また、評価の対象については、政策・事務事業そのものを議会が評価する方法と、行政機関が作成した評価書を議会が確認・検証する方法の両方があることが示された。行政評価の制度導入自体が目的ではなく、議会が政策の成果や課題を把握し、次の政策形成や予算審査につなげていくことが重要であるとの説明があった。

この講義後の討議・演習では、各班に分かれ、「議会と行政評価の関係について、地方議会の標準型を作るとしたらどのような仕組みにすべきか」というテーマでグループ討議を行った。藤枝市議会の「事業評価・決算審査用調書」を参考にしながら、決算審査においてどのような視点で事業を評価し、その結果をどのように行政運営へ反映させるべきかについて意見交換を行った。

討議では、多くの班から、決算審査で明らかになった課題や評価結果を翌年度予算へつなげる

「決算・評価・予算」の循環型の仕組みが重要であるとの意見が出された。一方で、評価制度を導入するだけでなく、何を評価するのか、評価結果をどのように政策改善につなげるのかという目的の共有が必要であるとの課題も確認された。

また、市議会における評価的な取り組みについては、自治体の規模そのものが障壁になるわけではなく、議会内での共通認識や運用方法の工夫が重要であるとの考えが示された。

（７）地方議会の憲法上の位置づけ

講師は、日本国憲法第 93 条が「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する」と定めていることを取り上げ、地方議会は単なる法律上の機関ではなく、憲法によって設置が予定された機関であるという点を強調した。この憲法上の地位の重みを踏まえ、議会には行政に対する直接的な民主的統制を担う役割があるとの考えが示された。

あわせて、議員が政策提言を行うことについて、「議員は選挙によって選出された住民の代表であり、その議員が政策的な意見を述べることは極めて重要である」との考えが強調された。議会の活動実績（アウトプット）を住民に分かりやすく伝えていくことの重要性も指摘され、住民アンケート等を通じて議会の活動成果を住民の意見に基づいて検証していくことも、行政評価的な手法の一環として活用できるとされた。

（８）行政評価は目的のための手段である

最後に、講師は「行政評価はあくまで手段であり、各自治体が判断すればよい」との考えを示した。議会が行政評価を活用して自ら審議に役立てることもできるし、既存の地方創生関連のデータ等、評価に類する既存の資料を活用することで、専用の評価制度がなくても実質的な評価的議

論を行うことは可能であるとされた。具体的な活用資料としては、財政状況資料集のような、近年整備された分かりやすい資料を積極的に活用することが推奨された。それぞれの議会・自治体には個別の特性や状況があり、画一的な正解はないため、各議会がそれぞれの実情に応じた形で行政評価の活用に取り組んでいくことが重要であると締めくくられた。

3 受講者所感

議員：馬場 智大

今回の2日間の研修を通じて、これまで感覚的に捉えていた決算審査の視点を、理論的な裏付けをもって整理し直す貴重な機会となりました。特に、自治体決算が民間企業の決算とは目的そのものが異なり、「利益の確定」ではなく「予算どおりの執行確認」にあるという原点を改めて認識できたことは大きな収穫でした。また、不用額には、入札差額や効率的な事業執行によって生じる「良い不用額」と、本来実施すべき事業が何らかの事情で実施できなかったことによる「執行できなかった不用額」の2種類があり、金額だけを見てもその性質は判断できないという説明も、これまで見落としていた視点でした。今後の決算審査では、単に数字の増減を追うのではなく、不用額の一つひとつがどちらの性質によるものかを確認し、特に後者については議会が認定した予算どおりの仕事が行なわれなかったことを意味するため、その理由を厳しく確認する姿勢で臨みたいと思います。

2日目の行政評価に関する講義では、決算審査と行政評価を切り離して考えるのではなく、両者を「決算・評価・予算」の循環型の仕組みとして連携させることの重要性を学びました。ワークショップでは、決算特別委員会での評価対象事業の抽出から翌年度予算への反映確認までを一連のサイクルとして構築している藤枝市議会の事例を題材に、実際の議論の進め方を体験することができ、大きな刺激になりました。専用の評価制度を新設せずとも、既存の決算審査の枠組みの中に評価の視点を組み込むことは、規模の大小を問わずどの議会でも実践できると感じました。

また、地方議会が憲法第93条によって設置が予定された機関であるという指摘や、令和2年の最高裁大法廷判決により議会に出席し発言し表決を行うことが議員の権利であり、根拠であると同時に住民自治の実現に不可欠であると明確に示されたことは、決算審査に臨む姿勢そのものを見つめ直す契機となりました。決算の認定・不認定の判断は単なる事務的な確認作業ではなく、この憲法上の位置づけと判例の趣旨を踏まえた、住民を代表する議員としての重い責務であることを常に意識し、財政状況資料集等を活用した類似団体との比較や、事業ごとの必要性・効率性・有効性の検証を通じて、今後の決算審査に臨んでいきたいと思っています。

なお、本研修の主題からはやや離れますが、グループ討議の場では他の自治体の議員の皆様と直接意見交換ができたことも大きな収穫でした。参加者には6期、4期といった経験豊富な議員も多く、損得や利害関係を離れて政策に向き合う先輩議員としてのあり方に触れられたことは、大変刺激になりました。今後の議員活動においても、こうした姿勢を一つの手本として参考にしていきたいと思います。

議員：長谷川 智春

今回の研修では、「自治体決算の基本と実践～行政評価を活用した決算審査～」をテーマに、決算審査の考え方や行政評価の活用について学びました。私は議員になってまだ半年余りであり、決算や財政について十分な知識がないまま研修に参加しましたが、今回の研修を通して、決算審査が議会にとって非常に重要な役割を担っていることを改めて実感しました。

これまで決算は、予算どおりに執行されたかを確認するものという程度の認識でした。しかし講義では、決算審査は単に数字を確認するだけではなく、市民からお預かりした税金がどのような成果につながったのか、事業が本来の目的を達成できたのかを検証する機会であることを学びました。また、不用額や不納欠損、経常収支比率などの財政指標についても、それぞれの数字だけを見るのではなく、その背景や理由を理解することが重要であることを知りました。

特に印象に残ったのは、行政評価における「必要性」「効率性」「有効性」という3つの視点です。議員として質問や提案を行う際には、事業が必要であったのか、限られた財源を有効に活用できたのか、そして市民サービスの向上につながったのかという視点を持つことが重要であると感じました。これらの考え方は、決算審査だけでなく、一般質問や政策提言を行う際にも大いに役立つものだと思います。

また、グループ討議では全国の議員の皆さんと意見交換を行い、それぞれの自治体が抱える課題や取組を知ることができました。今回の研修は新人議員だけではなく、議長経験者やベテラン議員の方が多かったので、自治体の規模や地域性は異なりますが、多くの学びと刺激を受けました。一方で、自分自身の知識や経験不足も痛感し、日頃から決算書や財政状況資料集などに目を通し、継続して学び続けることの大切さを改めて感じました。

今回の研修を通して、議会の役割は行政を批判することではなく、行政評価や決算審査を通じて課題を見つけ、より良い政策や予算につなげていくことであると学びました。新人議員としてまだ学ぶべきことは多くありますが、今回得た知識を決算審査や一般質問、日々の議員活動に生かし、市民の皆様の声を行政へ届けるとともに、根拠を持って提案できる議員を目指して努力を重ねていきたいと思います。