

道州制・地方財政制度調査検討会
第3回 地方財政制度分科会（兼政策フリー懇談会） 結果概要

日時：平成19年10月9日（火）

15：55～17：20

場所：全員協議会室

出席委員：前野和美分科会長、館直人座長、津村衛委員、森野真治委員、杉本熊野委員、西塚宗郎委員、小林正人委員、永田正巳委員、中嶋年規委員
（政策フリー懇談会として、委員以外二十数名の議員及び執行部十数名の聴講があった。）

概要：監査法人トーマツ パートナー 森田 祐司 氏 により、「財政健全化法と公会計改革」と題して、以下のとおり講演が行われた。
（司会：前野分科会長、あいさつ：館座長）

講演録

本日は健全化法と公会計というテーマでレジュメをお配りしております。ご紹介いただきましたように、私が住んでおりますのは京都府の一番南の端、市町村合併でようやく市民になったのですが、木津川市という市に住んでおります。経済圏はほぼ奈良でございまして、今は奈良県の包括外部監査人としてちょうど3年目を迎えております。今年が最終年度ですが、指定管理者も含めて施設管理の監査を進めているというところでございます。

その他の自治体や公的機関の仕事については、東京で仕事をしていることが多くございます。三重県とは、実はだいぶ前になりますが、総務局長に居戸さんがおられたときに、海外のニュージーランドの視察に、今、ニースキャスターでご活躍の村尾さんが総務部長の時に行かれた後のフォローアップ視察の時に一緒させていただき、いろいろ研究させていただいたことがございました。それから、今日近鉄電車に乗りながら思い出していたのですが、白子の駅で降りて、近辺の市の行政評価の勉強会に何度か寄せていただいたなということ覚えておりました。変な話が続いて恐縮なのですが、白子の駅で待ち合わせしていて、何時の特急でおりますと担当者にお伝えしたところ、人が多い駅ではないので、降りればすぐ分かるだろうということだったのですが、F1レースの3、4日前だったため、特急券もとれずに、立って白子まで行ったことを今日思い出しました。そんなことで何かとご縁のある三重県でこのような機会をいただきまして、たいへん光栄に思っております。

今日の主な内容としまして、僭越ながら、地方自治を巡る最近の動きをざっと概観した上で、財政健全化法が成立し、また公会計制度が変わりますよというようなことをお聞き及びかと思いますが、その本質というか、いったいどういうところが肝になるのかということ、私なりの考えを皆さんに説明させていただき、ご質問、ご意見を拝聴できればと思っております。

レジュメ P.1 ですが、主な内容としまして、最近の動き、それから健全化法、これはご存じのとおり今年の6月の通常国会で成立しました法律であります。それから、新たな地方公会計制度ということで、これにつきましては、本来は9月中には報告書を出させていただくところなのですが、今最後の調整をやっているところでございます、早ければ今週か来週早々には報告書を出させていただき、全国1800の自治体が取り組んでいただけるように進めていこうというタイミングでございます。公会計改革はいろんなことがニュース等でも流れていますが、本質、スケジュール感、それから、それをやってどんないいことがあるのか、といったことを時間の限りご説明できればと思っております。

最近の動きから(レジュメ P.2)ということで、ちょっと古いような話も入っていますが、今思い起こせば、例えば旧自治省から総務省に代わる頃に、市町村合併推進本部が総務省自治行政局にでき、そこに行政体制整備室という部屋ができて、そこが市町村行政合併推進本部を兼務していました。やっておられたことは合併推進のほかに、三重県で全国に先駆けて取り組まれました事務事業評価、いわゆる行政評価ですが、これを全国の自治体に広めるためにはどうするのか、ということも議論されていて、私も研究会の委員に入りましたが、その頃からいわゆる平成の大合併までの動きがありました。

その後、片山虎之助さんが総務大臣の時に、片山プランということで三位一体改革として税源移譲や交付税制度改革が進んできました。これは、地方分権の受け皿づくりという整理ができるのかなと思っております。さらにそれ以降に、特区制度とか地方独法が導入されました。地方独法すなわち地方独立行政法人制度というのは、国の独立行政法人制度を地方でも使えるような制度にできないかということで検討しまして、現在のところ、県立大学等が公立大学法人になっておりますし、今急ピッチで進んでいるのが、病院の地方独法化でして、大阪府を筆頭に取り組みが進んでいます。指定管理者制度はいうまでもないところです。それ以外にも、頑張る地方応援プログラムや公務員制度改革などがあります。

それから財政面で直接の関係ということになりますと、地方債の自由化を受けてIRの促進ですとか、横浜市で初めてやられた依頼格付けというものが、まさに今年の話であります。依頼格付けとはどういうものかということ、地方債について、格付け機関が、今までは「勝手格付け」といいまして、自治体から依頼していないのに勝手に格付けをして、ここは良い、悪いということを公表されていきました。これに対して依頼格付けというのは、例えば横浜市がスター

ズ・アンド・プアーズという格付け会社にお金を払って、市の地方債の信用度の格付けを依頼されることとなります。他にもいくつかの自治体で進んでいます。

このようなことは今までなかったことで、地方債については暗黙の政府保証というか、地方財政計画の枠の中で管理が行われているので、デフォルトすなわち貸倒のリスクはありません、という整理の中で、そこで格付けをしても何の意味があるのかという議論が大勢を占めていて、聞くところによると300万とか500万とかいうお金を払って格付けしてもらおうのですが、そんな意味もないのにそれだけの額を払うのか、という話になる可能性もあるわけです。それでもやるということは、それなりのメリットがあるのだということです。それはマーケットに対するPRというか、まさにインベスター・リレーションズ(IR)の活動の一部でもありますし、格付けを得なければ地方債を発行できないということはありませんが、発行したいとき、発行したいロットで、よりいい条件で発行できる、そこが1つの狙いなのでしょう。地方債制度そのものは、法律的、制度的なことでは自由化という変更がありましたが、デフォルト云々についてはまったく制度変更がないにもかかわらず、実際には動き始めているということかと思えます。

次に「競争フィールドからの強制ピットイン」ということで、集中改革プラン、これは平成17年頃に、将来5年の改革プランを全自治体で作らしましょう、ということが進められたところです。さらに公会計制度も、地方自治法や地方財政法の改正といった具体的なスケジュールにはなっていませんけれど、今回の新たな地方公会計制度の促進の過程で、3～5年というタームの中では、法定化という動きになってもおかしくない議論になっていると思います。

次に健全化法です(レジュメP.3)。今までも財政再建団体の制度があり、少し前では九州の赤池町が再建団体の最後で、それも脱出をして再建団体はなくなりましたと言っていたところに夕張問題が出てきました。夕張問題が出てきたときに、財政再建制度がうまく機能していなかったのではないかと、例えば、こんなに悪くなるまでなぜ分からなかったのか、あるいは、悪くなった原因というのが、通常、財政再建団体になるかどうかというところに使われる財政指標とは別の、第三セクターなりの悪化が大きな原因になっていたのではないかなどの問題点が指摘され、現行制度がうまく機能しなかったことを反省材料として、財政再建団体の制度を一部修正したものが今般の財政健全化法であるという説明が一般的だと思います。それはけっして間違っていないし、新法制定の経緯としてそうなのだろうと思います。ただ、50年ぶりの制度改革と言われていますとおり、少し手直しをしたというよりは、地方財政にマーケットによる規律を導入することへの準備、助走と、この健全化法を捉えるべきと考えています。

これも小泉改革の中で地方分権なり地方財政のあり方が検討され、その時に、

今経済財政諮問会議を担当されている大田弘子さんが座長で、ビジョン懇談会というのがありましたが、そこで、市場の規律が地方債のマーケットに働かないというのは問題である、一方、貸し手側は責任が回避される、借りる方は規制が働かないし、結局は政府保証なりどこかで面倒を見てくれる、再建団体になったところで債務整理が行われるわけでもなく、逆にマーケットとしては再建団体になった方が、確実に国が指導しながら確実に返してくれる、という話になってしまおうということがあって、それはやはりまずい。そうするとマーケットによる規律、貸し手責任をもうちょっとしっかりしないといけないのか、ということになると、今度は体力のない、財政状況が悪い自治体に金融機関が貸さないということが起こります。そうすると地方財政が回らなくなる。あるいは大海原に出ていってもすぐに転覆してしまうということでも困る。そこで、今すぐそういうことはできないとしても、中長期的にはそういうことを目指していくべきだという考えの1つが具現化されたのがこの財政健全化法であるということが言えます。

財政健全化法では4つの財政指標の値により早期健全化団体になったり再生団体になったりするわけですが、4つの指標というのも、今までの普通会計ベースの赤字だけではなく、公営企業なども含めた上での赤字も見ますし、あるいは今すでに使われている地方債の指標（実質公債費比率）も使いますし、あるいは公社・第3セクターも含めた将来負担というものも使いますよということになっており、まさに夕張問題でカバーできなかった部分が指標の改善に結びついています。

もうちょっと違う整理をしますと、自治体財政のガバナンス構造の変革を要求している、変革をせざるを得ない制度になっているということです。従来の財政再建制度と今度の財政健全化法で、最も重要な違いは何ですかということをお話すると、私もこの部分には賛成ですが、1つの答えが出てきます。それは今申し上げた、指標が4つになったとか、そこでは連結指標も含まれているとか、黄色信号を出して早めに改善させるのだ、ということではなく、最後の最後、財政再建団体になるのかどうかというところで、従来の財政再建団体の制度は「申請」をする。つまり、最後に首長が「助けてくれ、もうダメだ」と手を挙げない限りは、強制的に財政再建団体にはできない。ところが今度の新しい健全化法は、これから年末にかけて公表される、政令で決められた健全化基準、再生基準に、計算したパーセンテージが少しでもひっかかってしまえば、手を挙げる・挙げないにかかわらず、法律上自動的に再生団体、健全化団体になるということです。再生団体になると予算、行政執行について自治の権限が実質的に相当制約される。再生団体になる最後のトリガーの部分が、今の健全化団体の制度とは大きく変わっています。ここが制度上の非常に大きな違いなのだと思います。実質的には、最後には手を挙げさせられるという部分はあるにしても、制度上、大きな地方自治の変革が行われていると認識すべきだ

と思います。

ガバナンス構造の変革という点から行きますと、「監査委員、・地方議会の責任強化・責任強化」と書いてありますが、公表した財政指標が1つでも基準にひっかかれば、早期健全化団体・再生団体になるということですから、数値の信頼性をきちっとチェックし、正確なものでなければいけないわけです。それが今回の健全化法の制度では、監査委員の審査に付して議会に報告し公表するというルールになっています。監査委員の審査については、今も決算審査という形ではありますが、今まで監査委員が決算審査をして、決算が合っているかどうかで問題になったことは明治以来ないのではないのでしょうか。だからといって手を抜いているわけではないでしょうが、その辺りのアテンションの当たり方が今までとは全然違います。例えば、何かの比率が30%を超えたら再生団体ですよといったときに、公表した指標値が29.9%だったとします。そうすると「ほんまかいな」という話に当然なってきます。監査委員の審査も終わって、議会に報告し、公表しているのだから、という話ではありますが、「ちょっともう一回見せてみる」という話になる可能性は十分考えられます。この時に、指標値を算定したことに対して一義的には行政の責任ではありますが、監査委員の審査責任も当然あるわけで、今まであまり経験されなかったようなプレッシャー、アテンションが監査委員にも当たることになります。さらに、地方議会に報告したうえで公表ということですから、議会のチェックというものも強化されるということだと思います。夕張問題が起きたときに、辞められた地方議員をマスコミが追っかけ回して、「あなたは責任感ありますか」といった話がありましたので、そういう意味で改めてここで議員の皆さんに責任強化について話をするまでもないかもしれませんが、議員選出の監査委員もおられますので、今後は監査委員にもマスコミが「チェックしましたか？」という質問が来るかもしれません。

それからもう一つ、さらに個別外部監査という制度が導入されます。都道府県は包括外部監査の制度ができたときから、強制的に外部の監査も受けていますが、個別外部監査は、通常は住民監査請求といったところで外部監査に付されて、テーマが決まって、ということで、全国的に見ても今のところあまり多くの事例はありません。ただ今回は健全化法の中で、早期健全化団体・再生団体になったところは、必ず個別外部監査人を選任して、強制的に監査を受けさせられます。県、政令市、中核市は経験済みでしょうが、町村などで、今まで個別外部監査をやったことがない団体が対象となってきます。三重県では村がなくなったと先ほどお聞きしましたが、県下の市町でも、この問題は大きな影響を受けると思います。

それから、健全化法の指標ですが、普通会計の赤字の比率は、決算統計資料作成作業の過程で計算されて出てくる数字です。ところが、県議会でも、予算、決算認定の時も、一般会計と個々の特別会計という形で皆さんの決議なりがさ

れていますので、普通会計というくくりには、なじみがないのではないのでしょうか。簡単に言うと、公営企業以外の特別会計を含めた一般会計で、全国の自治体を比較する上での統計上のくくりですが、今回の指標は、普通会計の指標が重要な意味を持ってきます。議会としても、普通会計というくくりがどういうものかを理解するのは当然ですし、監査委員も、今まで決算統計というものは決算審査の対象ではありませんでしたが、これからはきちっと見ていかなければならなりません。

それに加えて、連結赤字比率が2つめの指標で入ってきます。これは、普通会計の資金の赤字に加えて、公営企業の資金不足の比率も加えましょうという比率になっています。公営企業は、三重県でも病院事業のような会計を指し、すでに企業会計的な決算をやり貸借対照表、損益計算書がある公営企業と、法非適と言われる、通常の現金主義の歳入歳出で決算をしている公営企業があります。連結赤字比率としてこの赤字を全部加えるのかということ、ちょっと大変なことになりますので、今総務省の研究会で私も入って研究している最中です。何が大変かといいますと、政令市では地下鉄事業、あるいは県でも水道、下水があります。整備した直後は利用者もあまりないが、そのうちに人口も増えて利用者も増えてくるという地域計画においては、事業開始時の大規模設備投資直後はやはり赤字で、徐々に赤字解消がされていくという場合に、当初の赤字も比率計算に入れてしまうと、「もう設備投資はするな」という話になってしまいます。日本全体の地方財政の現状を考えれば、抑制効果がある方がいいのかもしれませんが、そこは別の問題として、いわゆる計画赤字というものを、一定の方法で計算して、連結赤字から除くという議論をしています。こうなってくると、財務情報の信頼性の確保という面で、「その数値は適正に算定されていますか？」という話になってきます。つまり、「一定の計算をして自動的に出てくる答え」という世界から、「事業計画から見て計画的な赤字はどれだけで、そうでない部分はどれだけか」という、事業計画そのものを判断するという世界へ、数値の「計算が正しいか」ということよりも、「適正か、妥当か」という判断をしていかなければならないということになります。これは、作成側にも責任はありますし、監査委員にも審査的に責任があります。それに基づいた計画等を審議する議会にも、正確性+ の適正性というところをきちっと見ていかなければいけないということになってきます。

信頼性確保については、作成過程を透明にしましょうということで、集計手順、判断基準の整備が必要ということです。それから、私が監査ということをして仕事にしているからというわけではないのですが、何か間違いがあると、「監査は何をしていた、ちゃんとチェックしていなかったのか」とよく怒られます。民間企業の世界ですと、怒られてごめんなさいでは済まずに、損害賠償という話になってきますし、状況によっては監査法人がつぶれるという時代になっています。その時に、監査した人だけが悪いのかという話ではなく、そもそも作

った人が間違っている、粉飾決算のケースだと粉飾した人も悪いわけで、外部チェックの前に、内部で正確性・適正性を維持するための牽制が働く仕組みが非常に重要ということになります。これが「内部統制」です。

これは、アメリカでエンロン事件が起こった以降、日本の民間企業でもいろいろな会計不祥事が起きました。それを機に多くの企業が倒産せざるを得なかったわけですが、それを受けて、会社法、金融商品取引法などで、企業では内部統制を整備し運用する責任を、例えば社長に負わせています。社長が「ちゃんとやっている」と言いつつ、実はやっていなかったりすると、罰金ではなく刑事罰になるというように、民間企業は変わってきています。内部統制は民間企業にとっては非常に重要なテーマです。これは営利企業だからという話ではなく、組織経営をしている自治体にしろ、政府機関にしろ、同じような意味合いで内部統制は重要になってきます。これが健全化法を契機として整備運用されることが重要と思います。

それから、これも当たり前のことですが、健全化法は「健全化・再生することが目的」の法律ということ。再生団体・早期健全化団体というレッテルを貼られなければそれでいい、ということではなく、冒頭に私見を述べさせていただきましたが、悪くなりかけたら早く気がついて、良くなる方策をタイムリーに打っていくということが重要です。先ほどの例で30%になれば再生団体・早期健全化団体ですよという場合、今年計算してみたら例えば28%だったという場合、「セーフです。良かったです。」と議会で説明されたら、何を言っているのだという話になります。「来年大丈夫か、中期的にはどういう方向なのだ」ということが問題になってくるわけで、そこから脱するための方策を取っていかねばなりません。

健全化法は、4つの指標で評価してレッテルを貼っていくわけですが、それも含めて、現状を正確に把握するためにはどういう情報が必要なのか、あるいは、連結赤字比率が悪くなり、今後改善していきましようといったときに、継続的に監視する、軌道修正をする、そういう制度作りといったものを、今のうちからきちんと見ていかねばならないということです。

そういう意味で、1つの大きな材料となるのが今度の新たな公会計制度ではないかと思います。(レジュメP.4)

自治体の会計、つまり一般会計や普通会計など現金主義でやっている会計に、民間企業的な考え方を入れてバランスシートを作ってみよう、そうすれば資産負債が一覧できるというところから、現状が見え、問題が浮き彫りになってくるのではないかと、ということは、最近始まった話ではありません。古くは昭和の時代に熊本県や神戸市でトライアルがされ、本格的にはまさに三重県が取り組みを始めたという経緯があります。その後全国的な展開というところまではなかなか進みませんでした。三重県のトライアルも含め、いわゆる「総務省方式」という簡便的な貸借対照表、行政コスト計算書の作り方が出て、公営企

業、第3セクター、公社も含めた連結ベースの貸借対照表の作成基準も出ていますが、直近の調査では全国自治体のうち、連結の貸借対照表を作っているのは、まだ数%に過ぎないという状況です。

そういう意味で1つの仕切り直しということですが、1つの背景としては、国で同じような取り組みが先に制度的に進んだということがあります。ちょうど今年の9月末でしたが、国の財務諸表として新聞に小さい記事で出ました。金額が不正確かもしれませんが、債務超過が290兆円でした。去年が280兆円で、10兆円悪くなりましたという数字が出ました。いつの決算の話かというと、平成18年度決算を6カ月後に出したのが勘違いしそうですが、実はもう1年前の平成17年度の数字です。1年半かけてやっと出てきた数字です。国は各省庁で作って、それを連結するという形ですが、その検討過程で、国の特別会計についても同様にバランスシートを作って改革していくべきという話が出まして、これは小泉内閣の時の塩爺（当時の塩谷財務大臣）が「母屋でおかゆすすっているのに、離れですき焼きを食べている」といった例えの、「離れ」の会計の方を明らかにしようということで、特別会計について貸借対照表、行政コスト計算書を作ることにより、けっこう有効活用されていないお金が眠っていたということが分かってきたわけです。今年の通常国会で成立しました特別会計の改革の法で、現在31ある特別会計を数年かけて段階的に17に整理統合しましょうということになりました。さらに、特別会計について、制度的に貸借対照表、コスト計算書を作って公表しなさいということで、これは制度ですので、会計検査院のチェックを受けた上で国会に報告するということになりました。

こういう国の動きがありまして、では自治体では1800全部バランスシートを作っているのですかということ、それはできていない。もしそのデータがあれば1800自治体全部のバランスシートを足すと、国は290兆円の債務超過だが、トータルでは資産の方が多いかもしれない。国が直接やらずに補助金などで資産形成を自治体にやってもらっていたということで、国と合わせればトントンなのではないかということが言えるかもしれません。これを言うためだけに、1800自治体が汗をかかなければならないという話ではありませんが、大きな国全体の舵取り、財源移譲の問題も含めて、非常に重要な情報になりますし、なによりも、自治体ごとに現金の動きだけでは把握できない自治体の経営状況を見るためには、現金以外の行政資源全般を対象にした会計がいるだろうという議論が熟してきて、今回の取り組みになっているということです。

公会計制度改革の本質を説明するときのキーワードが発生主義です。これは現金主義と相対する言葉でして、歳入歳出という記録だけでなく、すべての行政資源を統合的に管理する会計が必要だということで導入された考え方です。この発生主義というのが今回の公会計制度改革の一番大きな柱になっているということです。

もう一つ、複式簿記の話ですが、例えば建物を建てたとき、現金主義の世界だと、「建物が増えた」という記録は必要なく、「建物を建てるためにお金を出した」という記録をすればいいわけです。お金の目的、性質を区分することは必要でしたが、建物側の記録はいらなかった。単式簿記でした。ところが今度は、現金以外の資産負債の動きが単式では記録がしきれないということで、複式という話になります。例えば車1台を廃車にした場合、今までは手数料等を除けば現金は動かないため、会計上の記録はありませんでした。物品台帳等に車両が記録されていれば、その台帳から廃車の記録はされますが、会計的記録はありませんでした。発生主義になると、車という資源も記録の対象ですから、複式簿記でいくと、車両廃棄損という費用コストが出て、それに対して車両という資産が減ったという記録をしなければなりません。

ところが、複式簿記は、記録テクニック上だけの問題ではなく、レジюме P.7 に書いてあるとおり「複式簿記の機能と相互検証機能」(内部統制)があります。財政指標のところでも「内部統制」という言葉を申し上げましたが、「帳簿体系を維持し、相互検証機能をもつ」と書いてあります。事例を追って説明しますと、車を買くと、借方に車両という資産が増え、貸方に未払金という負債を記録します。これらの取引を集計したものが貸借対照表となります。同時に、車両台帳に1台増えたということを記録します。これまでも台帳はあったでしょうが、今までは現物管理をするためにあっただけで、メーカー、年式、管理部署などの情報のみで管理していました。今後は「いくらで買ったか」という財務情報も併せて記録します。こういう記録をしていきますと、決算期末で貸借対照表を作ったら、貸借対照表の車両の残高と車両台帳の残高が合うはずですが、合わなければどちらかが間違っている。これを照合することで間違いが分かる。それだけではなく、現物管理の情報をもって現物管理も同時にできます。こういう仕組みが、東京都で平成18年度から始まりました。東京都のご担当者のお話だと、台帳と、残高と、貸借対照表の照合が合わないということで苦労されています。ご本人はたいそう恐縮していましたが、チェックできること自体が素晴らしいことです。他の団体では合わないことさえ分からないと、そのご担当者を励まさせていただきました。複式簿記、発生主義は、記録のためにだけ作るのではなく、こういったチェック機能を持っているということです。架空物品の不正も、理論的にはこの仕組みでチェックできることになります。

ところが、自治体を経営していくための情報は、財務情報、現金主義、発生主義だけではないということが、レジюме P.5「自治体経営情報の全体像」に書いてあります。自治体経営をしていくための情報を2つの切り口で、4つのグループに分けました。1つは横軸として過去情報と将来情報、もう1つ縦軸が財務情報、非財務情報です。今まで、予算、決算とも、取り扱ってきたのは過去情報の財務情報、さらに現金主義ということで、表の下枠のさらに下半分ということでした。これを公会計制度改革で発生主義のところまで広げましょう

ということですが、いずれにせよ財務情報の枠からは出ません。ただ、会計の話をする、民間企業と同じ点、違う点という話をよくしますが、民間企業では売上、利益がすごく大事ですが、自治体の公会計で、売上、利益とは何ですかと問うと、ある人は税収と言うかもしれません。では、税収が売上なら増税しますか。あるいは利益が出た方がいいのなら、行政サービスをしないでおけば利益が出る。財政的にはプラスかもしれませんが、やはり違う。そうすると、企業における売上、利益に当たる「行政活動の成果」は、財務情報だけでは測りきれない。非財務情報ということになります。

三重県でもご苦労され、先進的な取り組みをされた「行政評価」というのがここに出てきます。冒頭はなかなか数値化できない定性的な情報であったのを、なるべく定量的な情報でやっていこうということで、施設の利用者数といったところで測っていく。非財務情報だけでやっていた時代から、サービスを提供するのにどれだけコストがかかっているのかということも必要です。非財務情報を民間企業における売上だとすると、コストが分かってくると、売上からコストを引いて利益を出したいところですが、施設利用者数からコストを引くわけにはいかない、割り算をして1人当たりいくらということで効率性を見ることができるようになります。財務情報と非財務上を統合化することによってこれが分かってきます。しかし、これも所詮過去情報になります。では将来の話となると、予算を将来の財務情報に含めるかは議論のあるところかもしれませんが、まあ来年の話ということで将来に含めるとします。あるいは中長期の財政計画は財務情報です。非財務情報は、政権公約のマニフェストであったり、総合計画であったりします。そして、定性的な総合計画から、数値目標といった定量的な情報へ、マニフェストでは財源・行程表も含めたものではないとダメだという取り組みが進められてきます。財務情報では、お金の面では予算や財政計画ですが、さらに行政資源全般を含めた発生主義ベースということも出てきますし、こういった両面の取り組みから、財源・財政規律の明記ということから進展をしていくということだろうと思います。

もう1つ重要なことは、将来の話がきちっと整備されてきますと、将来の話はいずれ過去の話になりますので、あのときこういう計画をしていましたよね、では約束は守れたのかということが明らかになります。達成できなかったところはここ、ということで改善計画を立案していくことになるでしょう。

公会計というのは、こうした全体像の中の一部という位置づけで考えていただけたらと思います。

ここで新しい公会計の細かい話をするつもりはありませんが、レジュメ P.9を見ていただくと、4つの財務諸表を作ることになっています。それぞれ意味がある決算書です。行政コスト計算書は、行政コストから収益、いわゆる受益者負担を引いて、純行政コストを出すものです。例えば事業別で考えていただくと、「体育館を運営するのにどれだけコストがかかりましたか」ということを

考えてみると、事業費だけではなく、建設費の減価償却もいるし、職員の人件費もいるという形で、発生主義ベースで行政コストを算出します。それに対して、利用料金が受益者負担ということで、それを引くと純行政コストになり、ある意味、税金でカバーしていく部分が出てきます。純資産変動計算書は、貸借対照表の純資産が1年間でどう変動したか、を示す表です。行政活動をしてコストがかかり資産が減る一方、税収・補助金で増え、いろんな増減で期末はいくらになりましたという表です。資金収支計算書は、貸借対照表の歳計現金が1年間でどう変動したか、を示す表です。4つ表がありますが、やはりキーとなるのは貸借対照表です。これはストックの指標、残高の決算書と呼ばれていて、今までの現金のフローベースの決算書とは趣が違います。このポイントを押さえていただければ全体のご理解が進むのかと思います。

レジュメ P.6 を見ていただきたいのですが、貸借対照表を単純に図式化したものです。貸借対照表に何が載っているかということ、資産、負債、純資産が載っています。自治体の貸借対照表の資産については、民間企業会計をよく知っている方からクレームが付くことがあります。例えば道路、河川、港湾の整備などのインフラ整備が資産に載っています。それを見て、「道路を売るのか、売れるのか」という方がいます。現行総務省方式では、売れないもの、売る目的ではないものも資産として計上をするルールとなっています。なぜ民間企業の会計を見ている方がそういう疑問を抱くかということ、資産から吹き出しが2つ出ていて、下の方「将来キャッシュフロー」とありますが、要はカネになるものです。将来の資金の流入が期待できるものとして、1つの資産のグループがあります。それだけが資産だという感覚からすると、道路などは資産ではない。借金返すために道路を売るわけにもいかないのだから、財政状態を良く見せるだけであるという批判が起きます。しかしながら、自治体の会計の資産には、もう1つの吹き出し、上の方ですが、「行政サービス提供能力」があるものも資産として計上しましょうというルールになっています。これは世界的に、公的機関の会計でほぼ共通する考え方です。

では、いくらで評価するのかという難問が次に待ちかまえています。将来キャッシュフローは分かりやすい。将来いくらのお金になるのかという評価ですから、おおむね皆さん納得できる。細かく言いますと、税金の未収金は資産に載りますが、これは徴収しないといけないもので、将来キャッシュフローに入ります。それではいくらで評価するかということ、いくら返ってくるかが問題になります。10億円の未収金があるとすると、10億円を資産で載せていいかということです。これは全額必ず回収することを前提としています。5年に一度の不能欠損処理はしないということです。本当にそうならいいですが、やはり全額は無理でしょう。そうすると、どれだけ回収できるのかをきちっと見積もる必要が出てきます。先ほど「正確性から適正性」という話をしましたが、一定の判断基準を決め、過去5年間の不能欠損率というより、年度別の回収実

績などの、もう少し精緻な方法により、将来キャッシュフローに行き着くまでの見積もりが必要になってきます。よく似た話は、政策目的の貸付金や投資などにもあります。貸付金が難しいのは、教育・産業振興目的などありますが、県が貸金業をやっているわけではなく、貸している間が、まさに政策目的が達成されているという見方もあるわけです。ただ、返してもらわなくてもよいという話ではありませんので、やはり資金回収の見積もりが必要になってきます。今までアテンションが当たらなかった部分を考えていく必要があります。

そもそも難しいのは、行政サービス提供能力はいくらで評価するのかということになります。例えば道路整備を10億円でやって、道路を資産に載せますが、10億円で道路サービスをした以上、その時点での行政サービス提供能力の価値は、少なくとも10億円かそれ以上あるはずであり、だからこそ歳出が議決され執行されたということでしょう。作ったけれど使われなかったということは考えていなかったはずですから、まずはそういう前提が置けるということになります。そうすると、いくらで作ったかを、行政サービス提供能力の価値の代替的評価として使いましょ、という1つの考え方があります。ただ、その整備自体が10年前の話だとすると、設備自体の減価償却は当然やりますが、整備のために土地の手当てなど、今同じ事業をやろうとしても、地価も上がってお金もかかるというケースだとすると、その社会資本が今も同様に必要性があるとすれば、今整備したらいくらかかるかということで、「再調達原価」で行政サービス提供能力を評価しましょうというルールにしています。

これまで貸借対照表の左側、資産の説明をしましたが、右側には、このような資産をどういう財源で、誰の負担で、いつの世代の負担で、整備したのかということを表します。簡単に言うと、負債は「将来世代の負担」、純資産は「今までの一般財源、あるいは国からの補助金を充当して整備したもの」ということです。全体としてみれば、例えば平成18年度の貸借対照表は、平成19年3月31日現在の資産と、将来世代の負担と、純資産が載っているわけで、平成19年度世代への相続財産一覧表ということが言えます。これだけ資産整備しました、借金はこれだけ残っているので引き続き返済してください、という話になります。簡便法の総務省方式で多くの団体が作っていますが、県レベルだと、負債と純資産の割合は1:1ぐらいが多いです。これが市町村になると、都道府県からの補助金が入ってきますので、負債1:純資産2という割合になってくるケースが多いです。そうすると、県全体をマクロベースで見ると半分くらい、市町村でも1/3くらいの借金ならいいではないかという話があるかもしれません。これを施設別、事業別、政策別という形で見ると、先送りした負担に見合う資産形成だったのかというチェックがかけられるかと思えます。

レジュメP.10になりますが、冒頭ご説明しました財政健全化法、次にご説明しました公会計制度改革、いずれも平成21年度秋というのが同じ制度設計になっています。財政健全化法はこの6月に成立しましたので、タイミング的に

はちょうど来年の秋頃に、平成19年度の決算を使って健全化指標を監査委員の審査に付し、議会に報告し、公表しようとなります。ただ、この時には、早期健全化団体・再生団体の措置は行われません。もう1年後の平成20年度決算の指標に基づいて措置が行われます。2年後ということになります。ただ、法律が通っただけで、4指標の細かい計算方法は政令と省令で手当される予定ですし、そもそも「何%以上になったら…」という判断基準も政令で年末が予定されていますので、今のところはまだおとなしい感じです。それにしてもすでに、いくつかの新聞や地方財政の雑誌では、指標ワーストランキングなどが出てくるわけですので、今年の年末になると、ある程度の数字が平成18年度決算で出せますので、当然、19年度の見通しはどうかという話は出てきます。ですから、「あと1年あるから」という話ではない感じです。

公会計制度改革は、去年の夏に出された総務次官通知では、「町村以外は3年後までに」ということからすると、平成21年度秋という、健全化法の措置の年度と合っているのですが、公会計改革も、健全化法に基づく健全化計画とか問題点の抽出という面から、非常に重要な問題となってきますので、2,3年後という話ではないという感じです。普通会計ベースでは早く作ったほうがよい。連結対象となる公営企業、地方3公社、第3セクターについては、経営改革等ですでに手はつけられているとは思いますが、全部足したときにどれくらいのインパクトが県財政にあるのか、という話はあまり出てきていません。

公会計の話は、先ほど税金の未収金、貸付金の回収可能性の話をしました。同じような話で、県ではないかもしれませんが、例えば小学校用地があって、学校の統廃合で廃校になるといった場合、その土地が未利用地で遊んでいる状況になったとします。そうすると先ほどの資産の話で、この土地はどう分類されるのかということ、そもそもは小学校用地として行政サービスに提供されていたが、現在それもなくなって、次の計画もないという状況では、基本的には有効活用しないといけない。この時点で、今回の新しいルールでは売却可能資産のグループに入れ、将来キャッシュフローを生む資産として貸借対照表に計上しなければなりません。10億円で買った土地でも、今2億円の評価なら、2億円で売却可能資産として貸借対照表に載せる必要があります。「未利用地の管理は固定資産を見てちゃんとやっている」という団体は多いですが、全部新しいルールで、売却可能価格を出し、財政全体に対してどれほどのインパクトがあるのか、ということを見ているかということ、相当少数の団体しかやっていないと思います。公会計の場合には、ミクロの視点、すなわち非常に細かく、事業単位、施設単位でやることで改革改善に結びつく、あるいは、行政評価とリンクした形で、具体的にすぐ改革に結びついていくという機能もあります。マクロの視点、すなわち連結、普通会計という県全体の中で、資産の回収、売却というものがどれほどのインパクトを持つのかということ把握することができるように、マクロとミクロの両面の使い道があると思います。

レジュメ P.11 には効果ということがコンパクトに書いてあります。「作るのが目的ではなく、使うのが目的」というあたりまえのことですが、どのように使うのかというと、住民に対する開示で透明性を向上させる、説明責任をアップさせるという効果があります。それから、マクロ、ミクロレベルでの行政の意思決定に活用させる効果があります。これらの前提になるのですが、作るのが目的ではないといいながら、作る過程ですでにいろいろな効果があります。ですから、早くアクションを起こしていきましょうということを3つめとして「整備過程で得られる効果」として書いています。

少し色合いが違いますので、この部分だけは説明したいと思います。レジュメ P.17 をご覧ください。まさに今まで私が申し上げたことですが、会計上、例えば売却可能資産を時価で評価するため、集計して評価してくださいと、ある意味半ば強制的にルールとして決められるわけで、一朝一夕にはできないので、だんだん精度を上げていくということになります。これをきっかけとして、全庁的に遊休資産を把握しましょうとか、公営企業はどうなっているのかという発展型もあると思います。それから、資産台帳をきちっと整備していきましょうという動きもあります。これにより先ほど内部統制のところでも説明しました、いろんなチェック機能が向上し、また、マクロベースになりますが、減価償却をやる上で、減価償却累計率と言いますが、どれくらい減価償却が進んでいるかということ、行政目的別に整理して他の都道府県と比較してみると、例えば「教育目的の償却率は他県より進んでいる。なぜかということ、整備が早かった。そうなってくると、設備更新などの今後の財政負担にもアテンションを当てて見ていこう。」という発想も生まれてきます。

次の貸付金、未収金は先ほど説明しました。退職手当引当金については、三重県の最初のトライアルの時からバランスシートに計上されていましたが、「引当金として負債に認識します。3月末時点で全職員が退職したら何百億円必要になります」と引当金に計上するところまではいいのですが、「大変だなあ」で終わってしまわず、それに対する計画的な財源の手当をどのように考えるか、ということが必要で、そのために年度別に必要額を見積もり、退職積立基金のようなものを、どのように積み立てていくのかということ、政策判断を仰いでいくことが可能になってきます。

できあがった数字でもって「どうなのか」ということに加えて、数字を作る過程でいろいろな効果が期待できるのではないかと、ということを最後に説明させていただきました。

(以下質疑応答)

Q 国の方は今、プライマリーバランスのことばかり言って、自分のところは何もせず、地方ばかりいじめられている状況かと思います。夕張の件でも、

北海道庁では夕張の財政状況は分かっていたと思います。手を挙げるまで知らん顔をしている、という話がありましたが、夕張市だけの責任ではなく、北海道、国にも責任があったと思います。ほとんど分かっている状況を放っておいて、後になって財政改革をしと言われても、国がそこまで起債を発行させなければ、そこまでならなかった。酷なものがある。財政健全化法にしても、バランスシートにしても、やった方がいいというのは分かるが、財政面をきちっとしておけば、それほど財政が悪化することはない。これほど国が躍起になっている理由が分からないのですが。

A 健全化法と公会計制度は同時に進んでいますが、制度としてはぜんぜん違うものだということが、まず1つあります。ご質問の答えになっていませんが、関連してお話します。

夕張については、3セク等を使った不適切な会計処理があった、ということが主な原因ですが、夕張問題について、いつもお話しすることがあるのですが、「1万分の1モデル」という話です。夕張市の人口は1万3千人です。税収は30～40億で、借金が600～700億あったと言われていました。それだけ聞くと「とんでもない借金だ」と皆さん言いますが、今の数字を全部1万倍すると、実は日本国の借金と同じになります。不適切な会計処理であそこまで借金が膨らんでストップがかからなかったということはありませんが、国の会計は、不適切な処理をせずにあそこまで借金が膨らんでいるので、余計たちが悪いかもしれません。

Q 国の借金は誰が責任を持つのでしょうか。700兆円、見えない部分も加えたら1000兆円を超える借金と言われていました。歴代内閣が起債をどんどん発行しておいて、誰も責任を持たない。

A これもお答えにはなりません、関連してお話します。自治体の会計で財務4表を作る場合、財政当局が作って公表するでしょうが、基本的には知事が、「私の責任において、私の県の1年間の決算はこうなりました」ということで公表されるわけですので、その全責任は知事が負うという整理ができると思います。国は省庁別財務諸表を作っています。おもしろいのは、国債が700兆円ありますが、全部財務省の借金となっています。その代わりに、税収も全部財務省のもので、基本的には財務省に借金も税収もある。どれだけ財源もらって、どれだけ借金がある、という決算書になってしまっています。そうすると、例えば国土交通大臣が、「省の決算はこうなりました」と作っても、何を説明するのかという話になります。本来は借金を適切に配分するなどがあるべき姿で、今、一定の方法で配分した、参考情報としての省庁別財務書類が公表されていますが、各省庁にとってみれば、「何でうちの省に

こんな借金載せるのだ」という話になっています。その部分は、国の財務書類は整備を進めなければいけません、そういう意味では、自治体は1つの経営体として完結していますので、責任を持った会計が実現できるのかなと思っています。

Q 貸付金は、基本的には将来キャッシュフローに入れるというお話でしたが、適正性、妥当性等の判断の中で、三重県でも外郭団体に貸付等をしていますが、その団体が将来危ないという判断をすると、それは引当金として負債に計上しなければいけなくなります。その判断は、知事がする話なのでしょうか。その適正性は、監査や議会がチェックするという事なのでしょうか。

A あそこは危ないという感覚的なものだけではダメで、例えば、赤字が3年連続で続いたとか、債務超過の額がどうなったとか、ある程度形式的な基準をまず決める必要があると思います。その基準に、具体的な団体を当てはめていく。特別な事情、例えば含み益があるとかの個別基準が入る余地はありますが、客観的な、恣意性が入らない基準をまず作っておき、それに基づいて判断していく。「私たちはこういう基準で回収不能額を見積もっています」ということも併せて公表するという仕組みが大事だと思います。

以上