

道州制・地方財政制度調査検討会

第5回 地方財政制度分科会 事項書

日時：平成20年1月18日（金）

政務調査費WG終了後

場所：議事堂5階501常任委員会室

1 今後の検討の進め方について

2 報告書（骨子案）について

3 次回の日程

地方財政制度分科会 今後の進め方（案）

6月29日	第1回 道州制・地方財政制度検討会
7月30日	第1回地方財政制度分科会（検討課題決定）
9月11日	第2回地方財政制度分科会（執行部ヒアリング）
10月9日	第3回地方財政制度分科会 （監査法人トーマツパートナー森田祐司氏講義）
12月3日	第4回地方財政制度分科会 （関西学院大学大学院教授小西砂千夫氏講義）
H20年	
1月18日	第5回地方財政制度分科会（報告の骨子提示）
(今後の予定)	
～2月	報告骨子案に対する各委員の意見集約、 報告(分科会長案の提示)
2月	報告(最終案)のとりまとめ
3月	代表者会議、全員協議会へ報告

道州制・地方財政制度調査検討会

地方財政制度分科会における検討結果報告書（骨子案）

地方財政制度改革をめぐる動き

地方財政制度改革の背景・目的

「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」の成立

これまでの地方財政再建促進特別措置法に代わり、財政健全化法にもとづく地方公共団体の新しい財政再建制度が整備

公会計制度改革の動きの活発化

公社・三セク等も含む連結ベースで公会計の整備推進に取り組むこととされた。平成21年までに財務4表の整備及び開示を行わなければならない。

財政健全化法の主なポイント

旧法に基づく財政再建制度と異なる特徴

- (1) 財政健全化の過程に「早期健全化」「財政再生」の2段階のスキーム
- (2) 新たな財政指標の導入。監査、議会報告、公表の義務
- (3) 財政指標悪化の場合、「財政健全化計画」「財政再生計画」の策定義務
- (4) 公営企業についても、同様の位置づけ

財政健全化を判断するための財政指標

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、の4つを規定

新地方公会計制度の主なポイント

- (1) 国の作成基準に準拠し、地方公共団体単体及び関連団体等も含む連結ベースで、公会計の整備を推進
- (2) 貸借対照表、行政コスト計算書、資金収支計算書、純資産変動計算書の4表の整備を標準形
- (3) 取り組みが進んでいる団体、都道府県、人口3万人以上の都市は、3年後までに、取り組みが進んでいない団体、町村、人口3万人未満の都市は、5年後までに、4表の整備又は4表作成に必要な情報開示を要請

財政健全化法関係

(制度の捉え方)

- ・ 国の指導監督が制度化され、財政状況の悪化により地方自治の一部制限が行われることもあり、「国による地方の統制、監視手段を強化する制度である」と受け取ることも可能。
- ・ また、国の各種施策により地方財政が大きく影響を受ける現状。
- ・ しかし、県としても、「地方の自己規律による財政健全化」に呼応し、新たなガバナンスの手段として活用を図る姿勢が求められる。
- ・ 地方債については地方財政計画の枠組みの中で管理が行われており、大枠において地方債の信用力が保たれているという見方があるが、地方分権の進展に伴い、自治体の自己責任がこれまで以上に求められてきている。
- ・ 金融市場による規律のもとでの自治体経営へ移行が迫られる時代も想定し、今まで以上の緊張感を持って財政運営に携わる必要性。

(財政指標の対外的提示にあたって)

- ・ 従来に比べると議会関与の仕組みが強化され、住民がより自覚を持って財政再建に取り組むことが促されている。
- ・ 判断指標は、経年比較、他府県比較、将来見通しなどの資料とともに、県民や議会に対して見通しを明らかにしておく必要。

(財政指標の信頼性、適正性の担保について)

- ・ 判断指標の具体的な算定は決算統計をもとに作成。
- ・ 財政指標は毎年度、監査委員の審査に付されることから、監査に当たって十分に検証可能なものとする必要。
- ・ 監査組織としても、新たな手法、体制の構築により、専門性の向上が必要。
- ・ 算定の経過において恣意性が入ることに対する監視の必要性。

(法を超えた三重県独自の取り組みについて)

- ・ 法定の4指標にかかる健全化基準、再生基準の考え方は従来の再建団体制の考え方を踏襲しているため、県として独自の基準、目標を設定して財政を管理していくべきではないか。
- ・ 公会計制度改革による財務諸表等を健全化判断の際の補足説明資料とするなど、側面的補強を進めるべき。

新地方公会計制度関係

（公会計改革が求められる背景）

- ・ 財政破綻する自治体も出てきたことから、地方財政に対する住民の危機感・不信感の高まり。
- ・ 自身が住む地域社会の財政状況について、情報開示を通じて住民に対する説明責任を果たすべきという世論の高まり。
- ・ こうした要請に対し、企業会計的な考え方を導入した公会計の改革整備が求められ、総務省により全地方自治体に対して、財務諸表の整備が促されている。

（現行の公会計制度の問題点）

- ・ 現金主義に基づく従来の予算制度だけでは、県民にとってどれだけのサービスが受けられるか、過去から将来にわたる立体的な財政見通しという観点において分かりにくい。
- ・ 現行の公会計制度について
 - 資産・負債の累計額等のストック情報が把握できない
 - 公営企業や第三セクターを含めた各地方公共団体全体の財政状況が分かりにくい
 - 減価償却費や退職給与引当金などの非現金コストを含めた正確なコスト情報が把握できない など

（財務諸表の位置づけについて）

- ・ 決算の結果としての財務諸表を次の予算編成に生かすという視点が重要。公会計の中で住民にとって重要なのは、「いかに少ない支出で最大の住民サービスを提供させるか」という自治体経営。
- ・ 公会計の性質上、財務諸表で表される貨幣尺度を中心とした視点だけでは足りず、貨幣以外の尺度（非財務情報）を考慮するという視点を重視する必要がある。
- ・ 非財務情報については、政策評価システム、財政計画等への数値目標の明記といった方法により、他県に比べてコストを意識した自治体経営を目指していると言える。
- ・ 自治体の経営情報全体に対して、過去から将来にわたる財務、非財務情報の統合を進め、財政規律の検証可能性をより高めていくことが期待される。

(財政広報としての公会計改革の活用)

- ・ 単に財務諸表を作るだけでなく、自治体が住民に政策を説明して、住民が意思、予算決定をするための資料として使えるようにすることが重要。
- ・ 現行の財務情報公表制度義務は、予算、決算、財政状況の公表が義務づけられているが、財政広報の充実により、財政の計画性と透明性を高め、県財政を住民に身近なものとするのが課題。
- ・ この点については、都道府県よりも市町村の中に対応が進んでいる事例が多くある。

(職員の意識向上・共有)

- ・ 公会計改革には全職員の意識の共有、理解が必要。
- ・ 説明責任を果たすツールとして公会計改革は大きな意味。

全体を通じて

(住民自治を目指した情報提供)

- ・ 自治体の住民、議会に正確な財政情報を説明してこなかったという背景が財政状況悪化の一因。
- ・ 財政健全化法などの会計責任を問う仕組みに加え、予算を執行する責任を持つ行政は、これまで以上の説明責任を果たし、住民の参加を促す方策を考える必要がある。
- ・ 財務諸表を見ても、財政状態がどのように悪いのかを具体的にイメージするには、相当の知識と経験が求められる。
- ・ 情報を正確に分かりやすく提供するという情報公開の徹底が前提である。住民が的確な財務情報を得られれば、財政民主主義の進展に資する。
- ・ 将来的には、財務諸表を住民が理解し、地方公共団体と一緒に行政を考える時代に向かうべき。
- ・ 財政が見えるようにすることがこの改革の柱であるならば、住民が、自分たちの自治体はどの程度リスクを負っているのか、行政がどう価値判断をしたのか、ということを見せていかなければならない。
- ・ 普通の人に限られた時間で理解できるよう簡略なペーパーで見せ、仲間内でしか分からない難しい言葉を使わず、普通の日本語に直したうえで、理解を求める姿勢を忘れはならない。

第3回分科会（平成19年10月9日）

監査法人トーマツパートナー森田氏の講演より

（財政健全化法関係）

- ・現状の地方財政は、国による暗黙の債務保証を前提に、貸し手責任が問われず、借り手の抑制も働かない。この法律を、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、助走と捉えるべき。
- ・4つの財政指標は、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や公債費負担、公社・第3セクターも含めた将来負担を見ることとなり、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る。
- ・これまでの再建法では強制的に財政再建団体にはできなかったが、これからは法律上、財政指標が1つでも基準を下回ると自動的に再生団体、健全化団体早期健全化団体・再生団体になり、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。ここが制度上の非常に大きな違い。自治体財政のガバナンス構造の変革を要求している制度になっている。
- ・指標の算定数値の信頼性、正確性が重要となり、今までにないプレッシャー、アテンションが監査委員にも当たる。決算統計資料作成作業の過程で計算される指標があり、決算統計の監査も必要となるか。さらに、地方議会に報告したうえで公表となるため、議会のチェック機能も強化する必要がある。
- ・早期健全化団体・再生団体になったところは、個別外部監査が強制的に義務づけられる。県下の市町でも、この問題は大きな影響を受ける。
- ・指標算定の際、赤字や公債費負担について大規模設備投資等のいわゆる計画赤字というものを除外する作業が予定されている。財務情報の信頼性の確保という面で、「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。執行部、監査、議会それぞれに正確性＋の適正性の判断を求められる。
- ・監査、議会等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「内部統制」の仕組みが、健全化法を契機として整備運用されることが重要。
- ・健全化法は「健全化・再生することが目的」の法律。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。中

期的な方向性、健全化の維持、改善の方策を絶え間なく探っていく姿勢が求められる。

- ・現状を正確に把握するためには健全化法の指標だけでは足りない。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、今から手がける必要がある。

(公会計改革関係)

- ・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。公会計制度改革は決算を発生主義で見ようという試みだが、あくまでも財務情報の中での話。
- ・民間企業で最重要視される売上げ、利益は、株主説明、資本充実、企業存続のために存在。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である「行政評価」。
- ・三重県でも、従来、定性的であった行政評価をできるだけ定量的情報に近づけ、コストを意識した自治体経営を目指してきた。(過去の財務情報と非財務情報の統合化)
- ・将来の財務情報を、予算や中長期の財政計画とすると、非財務情報は、政権公約のマニフェスト、総合計画となる。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ている。
- ・将来の財務情報についても公会計制度改革の概念を導入し、行政資源全般を含めた発生主義ベースへ取り組めば、財務情報・非財務情報両面の取り組みから、財源・財政規律の明記ということへ進展していき、時間経過とともに過去情報となり、検証サイクルが回り始める。
- ・「公会計整備過程で得られる効果」として、資産の時価評価をきっかけとして、全庁的な遊休資産の把握、公営企業、三セクの再評価、資産台帳整備など、行政体としての内部統制、チェック機能の向上が期待できる。
- ・マクロベースとして、・他団体との比較により、現時点での県の特徴や課題を捉え、今後の行財政改革の方向性を検討する、・減価償却累計率(どれくらい減価償却が進んでいるか)を行政目的別に整理して他の都道府県と比較し、設備更新等今後の財政負担等の政策判断を行う、などの活用。
- ・ミクロベースとして、事業別・施設別バランスシート作成による行政評価との連携によるコスト意識の啓発、受益者負担の見直し等、実務上の意思決定への活用

第4回分科会（平成19年12月3日）

関西学院大学大学院小西教授の講演より

現行の地方債制度のもとでは、適債性の範囲で起債をし、事業費に対する充当率は100%を下回り、耐用年数よりも償還期間を短く設定していることから、減価償却よりも元本償還（および投資的経費に充当される一般財源、国庫支出金等）の方が大きい

現金収支が黒字ならば、元本償還を行うだけの現金があることであるので、
の条件の下では減価償却分の現金収入があるということであり、したがって発生主義で見ても当期のコストは当期の収入で回収でき、その意味で「当期利益」にあたるものは黒字であり、持続可能性の条件を満たしている

の条件の下では、現金主義における持続可能性の条件（現金収支が黒字）であれば、発生主義における持続可能性の条件（当期で発生した費用を当期の収入で回収できる）を自動的に満たすので、財政運営にあたっては、現金収支が黒字であるかどうかが一義的に問題となり、したがって財政指標も現金主義的な指標で十分となる

現金主義では、減価償却を認識していないので、当期利益にあたるものは認識できないが、償還財源は定義できるので、純負債と償還財源を比較することで償還能力の分析ができる

自治体の財政運営では、償還能力の分析をさらに深め、従来の資金繰りの分析とあわせて、短期の財政収支を資金繰り、長期の財政収支を償還能力の観点で分析することで、これまでになかったような財政運営の指針を導くことができる

三重県議会への提言として...

- ・ 議会の本来の役割は、理事者に対して住民代表として制約を課すこと
- ・ 議会提案条例によって、財政の枠組みを作ることは時宜に適ったこと
- ・ 岐阜県多治見市の財政健全化条例は注目に値する
- ・ 財政的な枠組みを作る際に必要な情報は、現金主義でこと足りる（地方債の起債、償還、適債性、充当のルールがある限り）
- ・ その場合の財政分析は、資金繰りと償還能力の観点で行うのが適当
- ・ それぞれの指標に対して、議会が目標値を設定すればどうか
- ・ 償還能力の指標は、基本は決算統計で可能であり、普通会計以外の赤字や負債の認識については、地方財政健全化法の枠組みも活用できる