

## 第五回大阪府庁財政研究会 議事要旨

日時：平成20年10月17日（金） 10時00分～12時30分  
（知事出席時間11時00分～12時30分）  
場所：査定室[本館4階]、特別会議室（大）[本館3階]

これまでに行った会合での議論を踏まえ、事務局が作成した中間報告書（たたき台）のうち、主要テーマを中心に議論。今回は二部構成とし、第二部には知事も出席。

今回の議論等を踏まえ、次回(10月下旬予定)までに、事務局において整理し、再度、意見交換をすることとした。

## 【第一部】

第一部では、中間報告書（たたき台）のうち、「（8）損失補償のあり方」、「（11）メリットシステム」、「（12）予算使いきり防止」、「（10）行政コスト計算あり方」について議論。

損失補償のあり方（委員の主な発言）

- どこまで府が損失補償をしなければならないのかの線引きが難しい。既に補償したものも残っている。
- 「つかみ」の形で損失補償や債務保証をするのではなく、チェックシートで、損失補償や債務保証の目的・対象の妥当性がチェックできることが必要。

メリットシステム（委員の主な発言等）

- 行革の努力しろは部局によって差があり、部局単位でメリットを与える手法は不平との考え方から、全庁の収支改善額を財政調整基金に積み、翌年度予算でメリットを全庁で活用する仕組みを提案。（事務局）
- 収支改善のうち努力分のみメリットシステムに乗せるというが、メリット分を認める仕組みが必要だ。
- 財政調整基金を活用するこの手法は、粗い試算上280億円程度の財源不足があり、1年度に財源を回すことができるので良いのではないか。
- 年度をまたぐには、2月補正で基金に積むしかない。あとは、基金からの取崩額各部局にどのように配分するかが問題。
- 自然減も全て基金に積むのか。今までは、2月補正時点の余剰財源は専ら減債基金からの借入抑制に活用していたが、これからは、財政調整基金への積立てや起債抑制に活用すべき。（事務局）
- 2月補正への反映は、作業上1月中旬がリミットだが、最後の経費節減の努力ができるのは3月になってから。その段階で減額したものをこのシステムにどう反映するかが課題。

- 基本的な考え方にある「『特段』の行革努力」としては、年度途中の執行段階で行革努力以外に、予算段階で行革努力をした分もある。事務局の提案では予算段の分がカバーできない。
- 当該年度にメリットが計れるものは当該年度にも活用でき、年度を閉めてみないメリットが計れないものは、次年度以降に活用することとしてはどうか。
- 財政再建プログラム案で既定路線となっている取組みは、収支推計にカウント済あることから、メリットに含められない。（事務局）
- 今後、具体的なメリットの評価の仕方など、整理をしていく。

#### 予算の使い切り防止（委員の主な発言）

- 各部総務課に緊急対策予算を枠計上とあるが、行政委員会はそういう余力がない。
- 執行状況を公表するのであれば、あらかじめ研究会として、どのような執行が適でないのか、整理し公表すべき。

#### 行政コスト計算のあり方（委員の主な発言）

- 例にある府営住宅一戸当たりの経費を出すのは難しい。府営住宅トータルのコストは出せるが、分解することは非常に難しい。
- 生徒一人当たりのコストについては、学校ごとの比較に意味があるのかなど検討しなければならない。
- 府営住宅では、築5年以内と築5年以上に分けて出すという方法もあるし、学校学種別に出すという方法もある。
- 行政コストを考えるときには、歳入との関係が重視される。府営住宅は、家賃収と45%の国庫負担があり収入が見えるので、この収入に対して支出がどうなのか絶えず比較をしていくのは意味がある。しかし、一般行政の場合、支出と直接関連する収入が見えない中で、行政コストをどう考えるかは難しい面がある。
- 長期的な債務をどのようにシミュレーションして、行政コストなり財務諸表に表していくのが課題。

#### **【第二部】**

第二部では、知事あいさつの後、中間報告書（たたき台）のうち、「（2）『収入の困内』の収入」、「（3）退職手当債の扱い」、「（4）基金の活用」、「（6）独自財政指標のあり方」、「（17）財務諸表のあり方」について、まとめて議論。

#### 知事あいさつ

- この研究会には、私の任期中の大阪府の行財政運営の舵取りをするための指針づくりをお願いしたい。
- 明治以来の国の枠組みの中で、知事の舵取りは全くのフリーハンドである。もちろん議会のチェックはあるが、それ以前に、舵取りの基準がない。これだけ複雑化した現代社会において、議会のチェック以外はフリーハンドということで、乗り切

る時代ではなくなってきた。大阪府の基準づくりのみならず、全国の自治体運営基準づくりをするのだという気概で、議論を深めていただきたい。

「収入の範囲内で予算を組む」という方針、「退職手当債の扱い」等について（委員の発言）

#### <退職手当債の性格>

- 退職手当債について、「原則発行ゼロ」とし例外的に発行を認めるとの結論でいと思うが、説明原理によく使われる「後の世代に受益がない」というのが引っかかる。例えば、橋や住宅を造るにも事業費だけではなく、人件費も費やしており、人件費も労働という形で資本が投下されているのだから、「後の世代にも受益がある」という見方もできる。
- 退職手当は今後10年がピーク。今の世代だけに大きい負担を強いるというのは、世代間の負担の公平の観点からも、不公平にあたるのではないか。退職手当債という形で、後の世代に負担をかけても、世代間の負担の公平の観点から、許されるのではないか。
- ただし、職員の退職手当のための起債であり、他の起債に比べて府民の理解が得にくいのも事実。例外的に活用するものとして、他の起債との間に差を設けるとは妥当である。
- 建設事業債には充当率という概念があるが、退職手当債にはそのような概念がなく、発行限度額が国から示されているだけである。そういう意味でいうと、限度額の中だけで発行額を検討する退職手当債と建設事業債とは同列ではなく、自ずと差が設けられているのではないか。
- 退職手当債を発行して、将来どうなるかの検討は必要。限度額上限まで発行するという考え方は取っていないが、これは制度的に認められているものなので、この度発行を抑制しておくという判断基準があればいい。
- 負担の公平性を確保するための起債と、退職手当債のようにあくまでも職員のために充てる起債とは違う。建設事業債でも、府営住宅は家賃収入が入ることから、家賃収入で返済できる範囲であれば起債をしてもいい。一般的な道路などは収入がなくてこないので、一定、府税収入といった体力に応じて起債しなければならない。同じ起債だからといって総額で議論するのではなく、一つひとつ起債の持つ意味を考えなければならない。
- 退職手当債は、そんなルール外のものなのか。退職手当は交付税措置がされているが、不十分な措置であり、退職手当債がなければ退職手当を払えないのが実状。交付税の算定上、中堅に当たる職員Aで約80万円の措置がなされ、8万人強の職員数から単純に計算すると700億円程度しか交付税措置がされない。ここ10年間は、1,000億円くらいで退職手当が推移する。この乖離が生じる原因は、交付税算定上の給単価を各団体の実単価に応じた補正をする措置が廃止・縮小されたことがある。大都市は、高度経済成長期に団塊の世代を大量採用し、年齢構成がいびつなところが多い。団塊の世代が退職する前に交付税措置が切り下げられたので、大都市で悲観が上がっている。退職手当債を使わないと、現在の府民だけで負担しなければならないので、負担を平準化しなければならない。
- 退職手当は絶対払わなければならないものであり、これに対して起債を行うかど

かという問題。通常債は「収入」の分類でBに区分されているが、通常債は事業しなければ必要ない。

- 退職手当は、厳然と義務的経費であるのだから、落とすことはできない。経済成長が落ち込めば、政策的経費や人件費をどこまで切り込むのかという議論が出てくかもしれないが、今は退職手当債の性格を議論している。絶対払わなければいけないものに充てざるを得ないという厳しい状況だから、逆に優先的に使ってもいい。通常債と同じレベルで議論すべき。
- 退職手当がピークの間はこれを活用して、その中で総額管理を行いながら、最低の行政サービスは維持していかなければならない。
- ここ数年の退職手当額の推移を見渡した場合、ピークカットは必要。有効に活用しないと、財政が持たない。将来的にこれが膨らむという要素はあるが、そこは総額で管理する。
- 建設事業だったら起債してもいいというのはまやかしの部分がある。道路などが資産として売れるわけではないので、起債の償還財源があるわけではない。大阪府一般財源で償還していかなければならないという点では退職手当債と同じなので、区分けする必要はない。

#### <今こそ退職手当債を例外的に活用すべき>

- 施策経費の見直しで歳出をコントロールして、認定された収入の中で財政運営をやっていくことは基本ルールである。しかし、大阪府の歳出構造を見たときに、施策経費の中でも義務的経費が多くを占めており、大阪府が政策的に判断できるオーサーは、3兆円の全予算の中では、一般財源で1千や2千億円とかなり少ない額。
- その一方で、三位一体改革では一般財源でかなりの額が税源移譲されたが、その身は国保などの経費であり、地方に裁量が増える経費は全く来ていない。しかも移譲された補助金の中で大きな割合を占める医療・福祉関係経費など、本府において一人当たりの経費が他府県に比べて非常にかかるものがあり、より一層、財政硬直性を増すような歳出構造になっている。
- 退職手当を平準化するツールとして、退職手当債が用意されている。今後福祉関係、医療費関係の経費が必ず増嵩してくる。収入として一定の場合だけ例外的に用するというよりも、まさに今のピークカットのためにこそ退職手当債を活用して、府としての行政水準を確保すべき。
- バブルのときは、基金に多く積んだが、その後の社会経済情勢の中で、それらも入せねばならなくなったので、結果として今は基金がなくなっている。本来なら退職手当の財源に使えていたものが、すでに府民投資に回っているので、やむを得ない部分については、退職手当債を発行してもいいのではないか。

#### <起債の総額管理の必要性>

- 通常債でも退職手当債でも同じ起債であり、30年で償還するというルールも同じなので、退職手当債を特別に扱うのではなく、トータルで総額管理すべきである。
- 大阪府がこのような状況になったのは、平成5年から8年にかけて、国の経済対策に乗り、通常よりも多い起債をしたため。起債残高を類似府県と比較すると、1千億円くらい多く、この重しが今の大阪府の財政を圧迫している。退職手当債はCに

類されているが、他の起債と別の扱いをすべきではない。

- ピークカットのために、退職手当債を例外的に使うというこの整理でいい。ただし、制度があるから使うということで、後年度に過度な負担を送ってはならない。そのためには、残高管理が重要。
- 毎年毎年の総額管理ではなく、例えば10年後には、残高が普通の地方公共団体レベルになることが重要である。

#### <起債の総額管理の問題点>

- 総額管理に重きを置くと、現実には建設事業債の充当を先に決めるのだから、結果的に退職手当債がそれほど発行できないというジレンマに陥るのではないか。
- 成長率が下がると、もっと歳出を切らなければならなくなるが、そのときに、府が期待する投資的経費でどこまで起債を発行することができるかを考え、残った分で、どこまで退職手当債を発行できるのかを考えるのではないか。
- 毎年の財政運営を考えると、建設事業の規模の問題もあるので、まずは、建設事に起債を充てて、その上で、将来の残高を見極めて、財源調整としての退職手当を発行することになるのではないか。

#### <「収入の範囲内」での財政運営のあり方>

- 財政状況が厳しい今は、入ってきた収入をすべて出すのではなく、最低限の支出というものを考えなければならない。だから、政策的経費について議論をして、我々するときには我慢をし、一歩踏み出すときには出す。それを超えて収入があるとは、その部分は貯めていくという財政運営をしていかなければならない。
- 建設事業債についてはいえば、基本的には財源として収入に含めるが、独自の財指標として、フローベースでいうと、毎年の償還額以内に新規の発行額を抑えるという指標や、最終的に10年ぐらいのスパンでどの残高まで持っていくのかという指標などの手法が考えられる。建設事業債は本来的な収入に含めているが、ここでいう「節度」についてのメルクマールが必要ではないか。
- 府は財政健全化団体にならないことを目標化し、実質公債費比率25%を超えないとを財政指標（方針）としているが、粗い試算では実質公債費比率が24.9%と健全化ラインぎりぎりにするにも、7,000億円を超える対策が必要。税収も落ち込んでく中、退職手当債の発行余力はないのでないか。

#### <引当金について>

- 退職給与引当金は、過去から積み立てていけばルールとして積み立てるべきだが、現に積み立てていないという現状の中で、それをさらに今から積み立てることとすれば、今の世代に余計に負担をかけてしまうことになる。

#### 財務諸表のあり方について

### <地域整備事業会計について>

- 事務局：（企業会計方式を採っているりんくうタウン事業において、地価の下落により差損が発生しているのだが、会計処理上、損益計算を開始していない現状を説明。）
- 知事：なぜ、損益計算処理をしなかったのか。
- 委員：りんくうタウン事業は、総事業費を何度も見直し、造成原価の確定ができなかったため、損益計算が困難だった。
- 知事：府民は差損の発生を知り得なかったのか。
- 委員：りんくうタウン事業の処理スキームなど、その都度わかりやすく公表してきた。
- 知事：府民は継続して覚えていない。赤字は財務諸表により継続的に見せるべき情報ではないかという思いがある。
- 委員：原価の確定が難しい宅地造成事業の特質として、中間勘定を設けて、最終的に精算する手法を採ってきた。
- 知事：当事者はその情報を把握できると思うが、今になって関心を持った人が、赤字であることをきっちりと認識できるための情報提供にこだわりがある。
- 委員：事業も完了に近づき、総事業費の目途が立ってきたことから、今年度末から損益計算を開始する予定。

### <財務諸表の整備について>

- 知事：事業ごとの財務諸表を作っても具体的にプラスになることはないのか。今以上の情報が出てくるということではないのか。
- 事務局：会計単位で財務諸表は作っているが、事業ごととなると、もともと複式管理をしていないので作っていない。
- 知事：民間の場合は、毎月とか半月ごとに経営状況を見ないと倒れるのでチェックをかけるが、行政の場合は毎月チェックをかける必要はないのか。
- 事務局：行政は期間の利益を確定させて、次の一手を考えるという仕組みになっていない。現金が実際に入ってきたことを確実に押さえて、一会計年度でどれだけのお金の流れがあったかということをも明らかにすることを最優先とする法制度になっているので、そこが企業会計と大きく違うところ。独立採算の企業会計は、会計ごとにやるが、それ以外の会計では、そこまでやるということにはなっていない。
- 知事：コスト意識が変わるといったことはないのか。人件費を事業ごとに分配したものはあるのか。
- 事務局：事業ごとにはない。部門ごととなると、予算書では款ごとに人件費は積んでいる。市場化テストの際に、人件費を試算している例はある。
- 議長：実際のところ東京都方式がいいのか、総務省モデルがいいのか。他府県と比較するのであれば、総務省モデルが現実的だが、東京都方式のメリットも研究し

ていく。

### 知事とのフリーディスカッション（委員の主な発言）

- 収入がなければ支出はあり得ない。ただ、収入の定義は難しい。これまでは、支は支出で、収入は収入で見積もってきたが、非常にギャップがあったため、再査をしたことも何度かあった。先に収入を見積もって、査定方針を示すことは理想ではある。退職手当については支出は止められず、その財源として退職手当債をえるべき。普通債を優先すべきとの話もあったが、事業をやらなければ、建設事債は発行しなくてもいい。
- 世の中の景気が悪くなると、どうしても失業手当や生活保護などの経費がかかる方、逆に税収が落ち込む。行政が最低限の仕事をする上では、年度間の財源調整必要。
- 多くの職員は、行政サービスとは歳出であり、歳出を獲得してくるのがえらいという中で育ってきた。しかし、職員の意識も変わってきており、予算執行の中で、行政コストを意識するようになってきているので、こういう意識を育てていくことが重要。退職手当債は、響きとしては悪いが、発行しなければ行政サービスを切り上げなければならないということで、発行について府民に理解を求めなければならない。職員のための経費であるのでつらいところではあるが、説明責任を果たせば何とかできるのではないか。
- 大半の職員が事業をやっているので、予算をいかに取ってくるのかを教えられてきた。今でもその意識があり、行政サービスを下げたくないという意識が職員にはる。そのような中で、収入の範囲で歳出を組むとなると、現場の第一線でやっている職員は、非常なジレンマに陥っていると思う。行政サービスを下げたまで、どこまで収入の範囲でやるのかと、現時点でも、現場の職員はもやもやしたものがあるのではないかと思う。退職手当債も活用して、どの水準までサービスを維持するか。仮に、新規事業はしないにしても、国は新しい事業を展開してくるので、大府民だけがそのサービスを受けられないというのは問題がある。いずれにしてもバランスを見ながら、どこまでサービス水準を下げるのか。一定必要な起債については、発行していくべき。
- 収入の範囲内は守るべき。借金をしてまで効果があると言い切れるなら、多少の金はいいが、健全財政を目指すべき。
- 行革をやってきて、行政水準がかなり落ちているのは間違いない。団体からの要を聞いても、もう下限だと言われている。いかに歳入を確保していくかが一番重要。退職手当については、通常認められた制度であるので、ある程度は活用していくべき。

### 知事の主な発言

- どこでも借金ゼロの会社はない。府としてどのような財政構造が適切なのか。どを目標にしていくのか。あるべきモデル・目指すべき姿がどのようなもので、そこに何年かけて向っていくのか。この研究会で、あるべき大阪の財務構造、あるべき姿を提示してもらいたい。

- 予算獲得については、「収入の範囲内」ということで、徐々に意識改革をしたい。予算を獲得する職員が優秀ということになると、全体の収入の範囲を超えてしまう。目標は別のところに立ててほしい。予算を獲得することだけが目標にならないような上の目標が必要。組織の長になって、未だに組織の目標が出ていないこと違和感がある。
- 「収入の範囲内で予算を組む」ということについて、絶対に必要な行政サービスあるはずなので、そこまで削るわけにはいかない。行政と民間の違いはよくわかった。
- 「収入の範囲内で予算を組む」というときに、行政マンが行政サービスを下げているのかを考えるのはありがたいことだが、私は「収入の範囲内で予算を組むこと」にこだわりがあるが、ここが緩むと、府民が自分たちの負担と自分が受けているサービスがあいまいになり、責任感を持ってもらえない。
- 「収入の範囲内で予算を組む」のがしんどくなってきたら、サービスの切り下げあるいは負担の増加を府民に求めることになる。
- 何とか均衡を保つことが私の役割なので、財政規律にこだわっている。行政水準については、最後は私が府民に投げかける。
- 地方の実情を見て、国に財政指標を改めさせるとか、地方に考えさせるとか、大から発信できればありがたい。

※読みやすいように事務局で編集している。

<以上