

大阪府庁財政研究会報告書

平成 20 年 12 月

大阪府庁財政研究会

目 次

1	はじめに	2
2	財政運営に関する地方自治法上の規定	2
	(1) 総計予算主義の原則 (2) 予算事前決議の原則 (3) 会計年度独立の原則 (4) 予算公開の原則	
3	地方財政法に規定する財政運営原則	4
	(1) 予算編成の原則 (収支均衡の原則・行政水準確保の原則・財政構造弾力性確保の原則) (2) 財政運営効率化の原則 (3) 長期財政安定の原則 (4) 地方債の制限	
4	大阪府財務規則	6
5	一般的な予算編成の着眼点	8
	(1) 義務的経費・任意的経費 (2) 政策目的、政策実現のための方法、経費の効率性 (3) 首長の方針、地方公共団体の計画上の位置づけ (4) 緊急度 (5) 住民福祉の向上 (6) 関連予算の有無 (7) 後年度負担の有無 (8) 財源	
6	本府におけるこれまでの財政運営ルール	9
	(1) 平成 19 年度までの財政運営 (2) 平成 20 年度本格予算編成以後における財政運営	
7	今後の財政運営のあり方	12
	(1) 「収入の範囲」の「収入」とは (2) 退職手当債をどのように考えるか (3) 基金の活用について (4) 各種引当金を積むべきか (5) 独自の財政指標のあり方 (6) 将来推計をどこまで行うべきか (7) 損失補償のあり方 (8) 短期貸付金のあり方 (9) 行政コスト計算をどこまで行うべきか (10) メリットシステムについて (11) 予算の使い切り防止(事務費) (12) 落札差金のあり方 (13) 予算編成過程の公表 (14) 補助事業からの暴力団関係者排除 (15) 債権管理の強化 (16) 財務諸表のあり方	
※	参考文献	62
◎	研究会の開催状況	63
◎	研究会委員名簿	64
◎	研究会における委員の主な意見	65
◎	有識者意見の概要	81

1 はじめに

本府では、今年2月に財政非常事態を宣言し、財政再建に取り組まなければならない状況の中、「自治体の経営」の観点から「収入の範囲内で予算を組む」ために必要な自治体財政ルールを確立すべく、本府における既存の財政ルールについて点検し、府の新たな財政ルールについて研究するため、庁内の次長・課長クラスで構成する「大阪府庁財政研究会」を設置した。

研究会では、今年8月29日以降、6回にわたり会議を開催し、財政運営上の様々な課題について研究を行い、11月13日に中間報告書を公表した。中間報告書公表後、有識者（大阪府地方税財政制度研究会委員）から意見を伺い、その後2回の研究会での議論を経て、この度、報告書として取りまとめた。

本報告書では、財政運営に関する法令や規則上の規定、一般的な予算編成の着眼点について触れた後、まず、本府におけるこれまでの財政運営ルールについて記載している。そして、最終章において、本府の様々な財政運営上の課題について、研究会としての提言を記載している。

個別課題の結論については、できる限り具体的な内容とすべく研究・検討を重ねたところであるが、研究会として詳細な制度設計の提案に至っていないものもある。それらについては、今後、本報告書の提言の取扱いと合わせて、府における検討に委ねることとする。

2 財政運営に関する地方自治法上の規定

地方公共団体の財政運営に関する法令上の規定は、住民福祉の向上を目的とした歳出予算の議会統制を目的として制定されていると考えられ、利益を獲得するために活動する企業に適用される企業会計原則とは大きく異なっている。ここではその代表的な規定を紹介する。

（1）総計予算主義の原則

地方自治法第210条では「一会計年度における一切の収入及び支出は、すべてこれを歳入歳出予算に計上しなければならない。」と規定している。「収入」とは、地方公共団体の各般の需要を満たすための支払の財源となるべき現金の収納をいい、「支出」とは、地方公共団体の各般の需要を満たすための現金の支払をいうとされる^{※1}が、これを会計年度ごとに区分した場合、それぞれ「歳入」、「歳出」という。

（企業会計原則の損益計算書原則では、「損益計算書は、企業の経営成績を明らかにするため、一会計期間に属するすべての収益とこれに対応するすべての費用とを記載して経常利益を表示し、これに特別損益に属する項目を加減して当期純利益を表示しなければならない」としており、これは「費用は収益あってこそその概念である」という考え方を表したものと見える。）

ここでの「歳入」は、一会計年度における「一切の収入」であることから、金銭による収入はその科目（税、国庫補助負担金、地方債、財産売却収入等）の如何を問わず歳入とされる。企業会計（発生主義に基づく複式簿記）では、企業活動の対価としての収入が収益とされ、例えば、長期借入金収入は貸借対照表上の固定負債の増加として示されるが損益計算書には計上されず、

固定資産売却収入も貸借対照表上の固定資産の減少として示されるが損益計算書には計上されない。

また、「歳出」は、一会計年度における「一切の支出」をいい、企業会計では費用として計上されない資産の取得に係る支出も歳出として計上される。

この原則は、一切の現金による収入及び支出を予算に計上する必要があるとしていることから、地方財政制度は現金主義会計（現金の収入及び支出の事実に基づいて計理記帳される。）を採用したものといえる。逆に言えば、民間企業で採用されている複式簿記による発生主義会計（現金の収支の有無にかかわらず経済活動の発生という事実に基づきその発生の都度記録し、整理する。）で正式な予算編成を行うためには法令の改正を待つ必要がある。^{※2}

※1 国においても、総計予算主義の規定が財政法第14条にあり、同法第2条第1項には「収入とは、国の各般の需要を充たすための支払の財源となるべき現金の収納をいい、支出とは、国の各般の需要を充たすための現金の支払をいう。」とされている。

※2 水道事業や鉄道事業のような地方公営企業の場合は、地方自治法の特例法として地方公営企業法があり、同法第20条で発生主義会計方式をとることが規定されている。

（2）予算事前決議の原則

地方自治法第211条第1項では「普通地方公共団体の長は、毎会計年度予算を調製し、年度開始前に、議会の議決を経なければならない。」と規定している。また、同法第216条では、「歳入歳出予算は、歳入にあつては、その性質に従って款に大別し、かつ、各款中においてはこれを項に区分し、歳出にあつては、その目的に従ってこれを款項に区分しなければならない。」と予算の区分についても規定している。例外として予算の専決処分、予備費、流用等があるが、あくまで補足的な位置づけである。

この予算事前決議の原則は財政民主主義として、議会による財政統制を体現したものであり、民間企業の予算が基本的には事業計画的で拘束力が弱く、株主総会の議決が不要とされていることと大きく異なる。^{※3}

※3 地方公営企業の場合は、予算書は文言形式でいわゆる予算総則的なものとなっており、収入支出の額も大まかな区分の段階までしか示されない。また、予算の執行面でも弾力条項が設けられているなど、歳出規制よりも企業経営における最大の経済性を発揮するようになっている。

（3）会計年度独立の原則

地方自治法第208条では「普通地方公共団体の会計年度は、毎年四月一日に始まり、翌年三月三十一日に終わるものとする。」とし、「各会計年度における歳出は、その年度の歳入をもって、これに充てなければならない。」と規定している。この趣旨は、一会計年度における歳出と歳入を明示的に関連づけるとともに、一会計年度における歳入の用途を明確化することによって、歳出と歳入の対応性を欠く場合に生じかねない財政の健全性の喪失を防ぐことにあるものと考えられる。この目的は、現金主義を採用することによって貫徹されるものといえ、例えば、発生主義に基づき「未収金」を歳入として見込むことはできないと考えられる。^{※4}

なお、地方自治法上、会計年度独立の原則に対する例外として、継続費の逐次繰越し、繰越明

許費、事故繰越し、翌年度歳入の繰上充用などが認められている。

また、同法第 235 条の 5 では「普通地方公共団体の出納は、翌年度の五月三十一日をもって閉鎖する。」と出納の閉鎖に関する規定がある。これは、地方公共団体が現金の出納を整理する便宜のために設けられているものであるが、一方で、発生主義を採用している地方公営企業には、出納整理期間がなく、事業年度終了とともに出納を閉鎖する建前となっている。

※4 収入に関しては、企業会計は実現主義を取っているため厳密な意味での発生主義ではないが、実現主義といえども完全な意味での資金的な裏づけをもたらすものではないため、現金主義ではない。

(4) 予算公開の原則

地方自治法第 219 条第 2 項では「普通地方公共団体の長は、前項の規定により予算の送付を受けた場合において、(中略)、その要領を住民に公表しなければならない」と規定している。

また、同法第 243 条の 3 第 1 項では「普通地方公共団体の長は、条例の定めるところにより、毎年二回以上歳入歳出予算の執行状況並びに財産、地方債及び一時借入金の現在高その他財政に関する事項を住民に公表しなければならない。」と規定しており、本府では、「大阪府財政事情の公表に関する条例」において、公表すべき事項、その公表の方法及び公表回数等の具体的な内容を定めている。これは、地方公共団体が住民に公共サービスを提供するという使命を予算によって実現するためには、予算を含む財政事情を住民が理解し、協力を得ることが必要であるとの趣旨から置かれている規定である。

3 地方財政法に規定する財政運営原則

地方財政法では、地方公共団体の予算編成に関していくつかの運営原則を定めている。

まず、同法第 2 条第 1 項では「地方公共団体は、その財政の健全な運営に努め、いやすくも国の政策に反し、又は国の財政若しくは他の地方公共団体の財政に累を及ぼすような施策を行ってはならない。」と規定している。これは、財政運営の基本的な態度について、地方公共団体の側から規定したものであり、「財政の健全な運営」とは、単年度の収支において赤字を出さず、しかも長期的にみて収支の均衡を保持しえるような歳入歳出の構成になっており、そのような構成の中で、地方公共団体として行わなければならない仕事は十分効率的に行っているという財政運営を指すものと思われる。

そこで、上記のほか、財政の健全性を確保するため、地方財政の運営上留意すべき主な基本的な原則を紹介する。

(1) 予算編成の原則（収支均衡の原則・行政水準確保の原則・財政構造弾力性確保の原則）

地方財政法第 3 条第 1 項では「地方公共団体は、法令の定めるところに従い、且つ、合理的な基準によりその経費を算定し、これを予算に計上しなければならない。」とし、第 2 項では「地方公共団体は、あらゆる資料に基いて正確にその財源を補そくし、且つ、経済の現実に即応して

その収入を算定し、これを予算に計上しなければならない。」と規定している。

予算編成に際しては、地方公共団体といえども一個の経済主体である以上、収支の均衡を保持しなければならない。住民サービスをいかに手厚くしても、そのために赤字を出したのでは、後年度において基本的な行政の執行にも支障を来たしかねず、結局住民により大きな迷惑をかけることになる。(収支均衡の原則)

とはいえ、地方公共団体の最大の使命は、住民福祉の向上にあるから、収支の均衡を図りつつ、最大限の住民サービスを提供するよう努めなければならない。(行政水準確保の原則)

また、行政水準向上のための持続的な財政活動を行うためには、歳入歳出の構成が経済の変動や行政内容の変化に耐えうる体質を備えていなければならない。そのためには、経常的に得られる収入が、経常的に必要な経費を賄ってなお相当の余剰がある状態にしておく必要がある。(財政構造弾力性確保の原則)

(2) 財政運営効率化の原則

地方財政法第4条第1項では「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない」、第2項では「地方公共団体の収入は、適実且つ厳正に、これを確保しなければならない。」と規定している。これは、地方公共団体は、行政サービスの質的・量的な向上を図るため、経費支出の極小化と効果の最大化に努めるとともに、地方税、使用料・手数料等の収入は、その提供するサービスに見合って、適正かつ公平に賦課徴収しなければならないことを規定したものである。^{※5}

※5 歳入は、その基本理由となる法令や契約等に基づいて徴収され、収納されるものであることから、予算面における歳入は一応の見込みにすぎないものであり、予算額どおり収納しなければならないという絶対的な義務を負うものではない。一方、歳出は、成立した予算の目的に従ってその範囲内において執行する必要があり、その拘束力において歳入の執行とは異なる。

なお、予算の執行は、単に予算に定められた金額を地方公共団体が収納し、支払を行うことのみをいうのではなく、債務負担行為に基づく実行、支出負担行為の実施、地方債の発行、一時借入金の借入れ等も予算執行に含まれる。

(3) 長期財政安定の原則

地方財政法第4条の2では「地方公共団体は、予算を編成し、若しくは執行し、又は支出の増加若しくは収入の減少の原因となる行為をしようとする場合においては、当該年度のみならず、翌年度以降における財政の状況をも考慮して、その健全な運営をそこなうことがないようにしなければならない。」と規定している。これは、健全な財政運営は単年度限りのものではなく、長期的な視野に立脚して後年度の財政運営に関して十分に配慮しなければならないことを定めたものである。

例えば、一時的な財政状況の好転により、職員給与の引上げを図り、又は将来の償還能力を考慮せずに地方債を発行して財源に充てることなどは、後年度の財政運営に支障を来す可能性が大きいものである。また、債務負担行為や継続費については、後年度の財源の見通しや財政負担の限度等を考慮して決定すべきものであり、安易に財源の不足をしのぐ目的から設定すべきものではない。

(4) 地方債の制限

地方財政法第5条では「地方公共団体の歳出は、地方債以外の歳入をもつて、その財源としなければならない。」と規定している。地方債は、地方公共団体が第三者から資金の借入れを行うことによって負担する一会計年度を超える長期債務であり、翌年度以降のその償還が義務づけられるものであることから、単に単年度収支の均衡を図ることに意をとりながら歳出の財源を安易に地方債に求めるべきではないということを原則^{※6}としたものである。

しかし、地方債には、それを活用することによって、当該年度の財政の健全性を損なうことなくその運営に弾力性を持たせるとともに、地方債の発行が地域経済の基盤を涵養して将来にわたって住民福祉に寄与するという機能があることから、「資本」的な役割を果たすもの、あるいは、後年度にわたって住民負担の均衡を図るためのものに限定して、同条のただし書きにおいて、①公営企業に要する経費、②出資金及び貸付金、③地方債の借換えのために要する経費、④災害応急事業費、災害復旧事業費及び災害救助事業費、⑤学校その他の文教施設、保育所その他の厚生施設、消防施設、道路、河川、港湾その他の土木施設等の公共施設又は公用施設の建設事業費及び公共用若しくは公用に供する土地又はその代替地としてあらかじめ取得する土地の購入費、の財源とする場合に地方債の発行を認めている。

※6 国家財政においても、財政法第4条第1項において「国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない。」と規定し、非募債主義の原則を採用している。

4 大阪府財務規則

地方自治法第243条の5では「歳入及び歳出の会計年度所属区分、予算及び決算の調製の様式、過年度収入及び過年度支出並びに翌年度歳入の繰上充用その他財務に関し必要な事項は、この法律に定めるもののほか、政令でこれを定める。」とし、同法施行令第173条の2では「この政令及びこれに基づく総務省令に規定するものを除くほか、普通地方公共団体の財務に関し必要な事項は、規則でこれを定める。」と規定している。

「財務に関し必要な事項」の範囲については、法律で規定していない技術的な財務に関する事項であると解されており、大阪府財務規則（以下「財務規則」という。）では、通常、財務会計事務を処理するための具体的な手続き及び方法、作成する書類の様式等を定めている。

財務規則では次の章からなる。

第一章 総則(第一条—第三条)

第三章 収入(第二十二條—第三十八條)

第五章 契約(第五十三條の二—第七十一條)

第七章 債権(第九十條—第九十六條)

第九章 歳入歳出外現金(第三百三十四條—第三百三十七條)

第十一章 基金(第四百四十一條—第四百四十五條)

第十三章 検査(第六百六十五條—第六百七十二條)

第十五章 職員の賠償責任(第七百七十五條・第七百七十六條)

第二章 予算(第四條—第二十一條)

第四章 支出(第三十九條—第五十三條)

第六章 物品(第七十二條—第八十九條)

第八章 出納(第九十七條—第三百三十三條)

第十章 有価証券(第三百三十八條—第四百十條)

第十二章 指定金融機関等(第四百四十六條—第六百六十四條)

第十四章 帳簿等(第七百七十三條・第七百七十四條)

第十六章 雑則(第七百七十七條—第八百八十三條)

これらは、予算編成や予算執行の技術的な手続きに関する規定であり、財政運営のルールや指標が規定されている訳ではない。財務規則のうち予算編成に関する規定では、総務部長があらかじめ知事の決裁を受けて予算編成要領を作成すること（第4条）、部局長等は概算要求書を作成し、総務部長に提出すること（第5条）、総務部長はその内容を調査検討の上査定案を作成し、知事の査定を受けなければならないこと（第6条）などであり、「その内容を調査検討」するルールまでを定めているものではない。

財務規則に関連して、条例との関係については次のとおりとされている。

条例制定権の範囲の考え方の一つに「長その他の執行機関の専属的権限に属しないこと」というものがある。条例は、議会の議決を経て定立される自治立法（自主法）であり、また、規則等は、普通地方公共団体の長その他の執行機関が定立する自治立法（自主法）である。条例と規則等は、共に、地方公共団体の事務・権能について定立されるものであり、双方の所管事項には競合が起こり得る。その中で、条例で定める事項と規則等で定める事項とが法令に明示されているものは、それに従う。つまり、法令の規定において、長が規則で定めることが規定されている場合は、長の専属的権限として規則で定めることは当然である。財務規則は、冒頭にあるとおり、規則で定めるとされているため、財務に関する事項は条例で規定することができない。

財務に関する規定が長の専属的権限として、条例で規定することができないとされている趣旨は必ずしも明らかではないが、予算編成権、予算執行権が首長に専属する（地方自治法第149条）ことから、これに係る技術的な規定は条例ではなく、規則で定めることとされていると解される。

この考え方に立つならば、技術的な手続きのみならず、財政運営のルールや指標を定めようとするときに条例で規定しうるのかという問題が生じる。島根県では、起債制限比率や、基金残高等の管理目標を定めることを内容とする財政健全化のための条例案「島根県財政健全化条例案」が、実質的に知事の予算編成権を侵害するものとして否決された事例がある。^{※7}

一方で、岐阜県多治見市では、「多治見市健全な財政に関する条例」を平成19年12月に制定し、市長が任期ごとに財政判断指標の目標を決めて、議会の監視の下で、それをクリアするように計画をつくって、その進捗状況を公表しながら目標を達成することとし、最低限クリアすべき条件として財政健全基準、到達すべき目標として財政向上目標を定めるとしている。これは、具体的な数値目標を条例で規定している訳ではないが、財政運営の手続き的なルールを条例で定めている事例である。

※7 「島根県財政健全化条例案」は、基金500億円と起債制限比率19%未満の堅持を県財政運営の具体的目標として設定するなど、財政健全化の目的、財政健全化の趣旨、県の責務、地方債発行総額の制限、起債制限比率による制限、財政調整基金の最低金額の確保、財政健全化計画の策定、予算編成方針の策定と公表、県民意見の反映と行政評価の策定などの項目が内容となっていた。平成14年7月定例会において議員提案がなされたが、知事の予算編成権を侵害するとの理由で否決された。

5 一般的な予算編成の着眼点

これらの地方財政法に規定されている財政運営の基本的原則を予算編成において具体化するルールが、いわば「予算編成の着眼点」として各地方公共団体に存在しており、文献でもさまざまなものが紹介されている。ここではごく一般的と思われるものを紹介する。

(1) 義務的経費・任意的経費

義務的経費は、人件費、公債費等法令に基づき地方公共団体が義務的に支出しなければならない経費であり、これが適正な積算の範囲内にあるならば、予算計上せざるをえない。厳密に言えば、生活保護等の扶助費や国直轄事業負担金は、法律や政令で負担割合が決められているので地方公共団体の裁量の余地はないが、人件費や公債費は、給与条例や償還ルールを当該地方公共団体が決めているので、条例やルールを改正すれば削減できない訳ではない。ただし、任意的な経費に比べると慎重な取扱いが必要である。

(2) 政策目的、政策実現のための方法、経費の効率性

予算計上しようとする事業が、その地方公共団体が行うことが適当な事業であるか否か、既存の事業で代替できないか、また、それができないとしてもその事業目的を達成する方法はほかはないか、その中で最も適切な方法を採用しているといえるか、そのために使われる経費として無駄なものはないか、など十分検討しておくことが必要である。

(3) 首長の方針、地方公共団体の計画上の位置づけ

首長の方針、地方公共団体の計画で重点事業とされている事業については十分配慮する必要がある。

(4) 緊急度

それぞれの事業について緊急性の度合いを十分検討する必要がある。

(5) 住民福祉の向上

住民の要求の強い事業や住民が期待している事業であるのか、住民の福祉の向上のための効果と併せて検討することが必要である。

(6) 関連予算の有無

事業を実施するために、例えば増員や組織改革、施設の改築等当該事業以外の経費が必要にならないか。

(7) 後年度負担の有無

当該事業の全体計画、事業開始年度及び終了年度はどうなっているか、また、後年度における財政負担はどうなるのか。施設整備事業については、その管理運営費はどの程度見込まれるか。

(8) 財源

国庫補助金等の特定財源の見通しは確実か、また、その積算は適正に行われているか。

6 本府におけるこれまでの財政運営ルール

次に、これまでの本府の財政運営ルールを検証する。

(1) 平成 19 年度までの財政運営

本府では、かねてより、他府県に比べて豊かな税収等を背景に、教育や福祉などの府民サービスの拡大、向上を図ってきた。その後、バブル経済崩壊により、府税収入が急激かつ大幅に減少し、多額の財源不足が生じることとなったが、府債の発行や各種基金の取崩し、貸付金の回収など、財政の対応力を最大限に活用して歳入確保を図ることにより、できる限り府民サービスを維持するとともに、少子高齢化の進展など新たな行政ニーズへの対応や、国の経済対策に呼応した社会資本整備にも積極的に取り組んできた。

しかし、これまでの財源対策を踏まえた府財政の対応力が限界に達し、準用再建団体への転落が危ぶまれる財政状況を踏まえ、平成 10 年に公表した「財政再建プログラム（案）」では、赤字を抑制するため、平成 20 年度までの間、財政健全化債の発行や減債基金からの借入れという手法による財政運営を行うこととした。（ただし、平成 12 年度までは執行段階での歳出抑制や歳入確保等による収支好転により対応できたことから、減債基金からの借入れを実行したのは、平成 13 年度からである。）

平成 13 年 9 月に公表した「大阪府行財政計画（案）」（以下「行財政計画案」という。）では、財政再建団体転落回避を改革目標に掲げ、平成 23 年度までの計画期間内に単年度収支を黒字に転換させ、減債基金に頼らない財政運営を目指すこととした。しかし、その後も景気が低迷し、減債基金の借入見込額が計画を上回る状況となり、平成 19 年度には財政再建団体転落の危機に瀕したことから、平成 16 年に同計画案を改定（以下「行財政計画案改定版」という。）し、予算編成プロセスの改革に着手した。

それまでの予算編成は、歳出について、前年度予算の範囲内を基本として編成してきたが、平成 17 年度当初予算からは、予算編成前に公表する「予算編成に係る基本方針」において、直近の数値に基づく翌年度の歳入見通しを行い、それを踏まえ歳出の上限を設定し、その範囲内で予算を編成することとした。

このように、この 10 年来、全力で改革を行ってもなお不足する財源を、緊急やむを得ない措置として減債基金からの借入れで補てんするなど、あらゆる手立てで再建団体転落は回避したが、毎年の減債基金借入額は、実質的な累積赤字として将来世代に持ち越されており、また、府債残高も増加する一方となるなど、次世代が負担する債務が膨張する状況が継続することとなった。

そこで、平成 18 年 11 月に公表した「大阪府行財政改革プログラム（案）」（以下「行財政改革プログラム案」という。）では、平成 22 年度に赤字構造から脱却し、次世代に負担を送らない持続可能な行財政構造へ転換するため、「平成 22 年度単年度黒字化の実現」、「平成 19 年度以降の府債発行を抑制し、計画期間内に府債残高を減少へ」、そして「平成 19 年度以降の減債基金借入額を、見込みの 2 分の 1 程度に抑制」との改革目標を掲げて財政運営を行うこととした。

減債基金からの借入れを行うに当たっては、その原資を確保する必要があったことから、平成 16 年度以降、通常の借換額を上回る借換債を発行（借換債の増発）し、行財政改革プログラム案

においても、平成 20 年度以降も減債基金借入れ及び借換債の増発を行うことを前提としていた。

これらの手法は、法令に違反するものではなく、財政運営上の技術的な手法との認識であったが、財政状況をよく見せる効果を持ちながら、将来の負担を増大させるものであることから、真の財政状況や借換債の増発の影響を府民に明らかにしなかったことは、適切な財政運営ではなかった。

このような財政危機の原因として、そもそも大都市圏特有の財政需要を賄えるだけの税財源が十分に確保されているとは決していえないこと、また、住民に安定的かつ継続的に行政サービスを提供する上で、景気変動に対して極めて脆弱な税収構造の問題がある。

そうしたことに加えて、平成 16 年度の地方交付税の大幅削減や昨年度の法人事業税の一部国税化など、地方分権の趣旨に逆行する見直しが相次いで行われ、府の財政運営にさらに大きな影響を及ぼすことになった。

(2) 平成 20 年度本格予算編成以後における財政運営

これまで実施してきた減債基金からの借入れ及び借換債の増発といった将来世代へ負担を先送りする手法と決別しなければ、真に財政再建を果たすことはできないとの考えから、橋下知事は、就任初日の今年 2 月 6 日に「財政非常事態」を宣言し、全ての事務事業、出資法人及び公の施設について聖域なくゼロベースで見直し、「収入の範囲内で予算を組む」という財政構造改革に着手するとともに、府債発行を原則ゼロとする方針を打ち出した。

そして、平成 33 年度までの財政収支見通し（以下「粗い試算」という。）を公表し、将来的にも「地方公共団体の財政の健全化に関する法律（以下「地方財政健全化法」という。）」に基づく財政健全化団体にならず（＝実質公債費比率が 25%を超えない）、自律的・安定的な財政運営を続けていくためには、平成 20 年度には一般財源ベースで 1,100 億円、そして平成 28 年度までには総額 6,500 億円の収支改善の取組みが必要であることを示した。

この改革をすすめるため、今年 2 月 13 日に知事直属の「改革プロジェクトチーム（改革 P T）」を発足させ、4 月 11 日に、改革 P T が独自に作成した「財政再建プログラム試案」を公表した。試案では平成 20 年度から平成 22 年度までの 3 年間で集中改革期間と定め、新たな財政構造改革に着手することとし、平成 20 年度は一般施策経費 330 億円、建設事業 70 億円、人件費 300 億円～400 億円の削減、歳入の確保等で 300 億円～400 億円の確保（いずれも一般財源ベース）を行うことにより、1,100 億円の改革目標額を達成するものであった。事務事業の見直しに当たっては、法令で義務付けられており府に削減の裁量がないもの、個人給付的な事業、維持管理経費、それ以外の事業量削減の裁量があるもの、建設事業等に分類し、削減の目安に差を設けた。

その後、改革 P T と各部局長との公開議論、5 月定例府議会での議論、知事と各部局長との公開議論、市町村長との議論等を経て、6 月 5 日に「財政再建プログラム（案）」（以下「プログラム案」という。）を公表した。（プログラム案は、大阪の、未来に向けた布石を打つための「政策創造」、府民の理解と信頼を得られる府庁とするための「府庁改革」を合わせて「『大阪維新』プログラム（案）」として公表した。）

プログラム案では、平成 20 年度は一般施策経費 245 億円、建設事業 75 億円、人件費 345 億円の削減、歳入で 435 億円の確保（いずれも一般財源ベース）を行うことにより、1,100 億円の改

革効果額を計上した。なお、歳入の確保では、必要最小限の退職手当債を発行することとし、185億円を見込んだ。

平成20年度本格予算案は、「収入の範囲内で予算を組む」原則を徹底するとともに、大阪維新プログラム案に基づき編成し、予算規模は一般会計で2兆9,226億円余となり、前年度当初比10.2%減の超緊縮予算となった。減債基金借入れ、借換債の増発とは決別し、府債については新規発行で前年度当初比758億円減（臨時財政対策債、減収補てん債を除く全会計ベース）とし、府債残高（臨時財政対策債を除く全会計ベース）は、平成19年度をピークとして減少することとなった。一方で、粗い試算で見込んでいた実質赤字の解消、減債基金への返済は、予算執行段階で努力することとした。

一方、平成20年度本格予算案を発射台として、財政再建プログラム案、府税収入の下方修正等を加味して粗い試算を改定（以下「粗い試算改定版」という。）した結果、平成21年度は粗い試算に比べて収支が340億円悪化し、将来的にも安定的な財政運営を行う（＝財政健全化団体にはならない）ために必要な取組額も7,770億円に増加した。

7月臨時府議会における本格予算に関する審議を踏まえ、知事は、私学経常費助成、私学授業料軽減助成、人件費について修正を行うこととし、7月19日未明の総務委員会で表明した後、7月22日に予算案の訂正案を提案し、翌23日に賛成多数で議決された。所要一般財源の18億円は、赤字雑入14.4億円、財政調整基金繰入3.6億円で賄うこととした。

この結果、プログラム案における平成20年度の改革効果額を、一般施策経費243億円、建設事業75億円、人件費329億円の削減、そして歳入の確保453億円による1,100億円に修正した。

また、本格予算案訂正により、改革効果額ベースで、平成21年度は31億円、平成22年度は33億円、平成23年度以降は12億円減少することになるが、この影響額については、当面は、予算編成過程において、プログラム案の継続検討項目の具体化、歳入の確保、歳出の抑制や地方財政対策の見極め等により対応することとし、将来的にも財政健全化団体にならないために必要なトータルの取組額7,770億円に変更はない。

7 今後の財政運営のあり方

橋下知事就任以降、本府では、将来世代へ負担を先送りせず、新たな財政構造改革に着手したところであるが、引き続き、府民の負託に応えるためは、財政規律を高めていくことが不可欠である。そのためには、まず、これまでの本府の様々な財政運営上の課題についての検証・研究を行い、「収入の範囲内で予算を組む」原則を徹底する観点から、全庁的に考え方を統一しておくべき財政運営ルールについて、研究会としての考え方を取りまとめた。

具体的には、「収入の範囲」の「収入」の定義づけや退職手当債の活用、独自の財政指標のあり方など財政運営原則に関わる事項、メリットシステムや予算の使いきり防止など予算編成方針や予算執行上のルールと考えられる事項、その他財務諸表のあり方など喫緊の検討が必要であると考えられる事項など、現在、本府あるいは地方の財政が当面する財政上の課題を多岐にわたり取り上げることとした。

それぞれの検討課題について、研究会としての提言内容は、次のとおりである。

なお、提言内容については、本府の今後の財政運営において拠って立つ財政規律等のあるべき姿を示しているが、財政状況など直ちにそれらを適用し実行する状況にはないものについては、当面採るべき方策やルール等を付記している。

(1) 「収入の範囲」の「収入」とは

① 現状・課題

平成 20 年度本格予算では「収入の範囲内で予算を組む」こととしたが、これを検証するとともに、改めて「収入」を定義し、その範囲内で予算を編成する原則を確立する。

形式的な「歳入」は多岐にわたるが、このうち、府税収入、地方交付税、国庫支出金、使用料及び手数料等が「収入」に当たることに異論はなく、以下、将来世代への先送りに当たるか否かという観点から、

(Ⅰ) 現時点の歳入について後年度に償還負担が発生するもの（地方債、基金借入れ等）

(Ⅱ) 将来世代の財産を先取りし換金・歳入化するもの（府有財産の売却や基金の活用）

を「収入」に含めることの是非について検討することとする。

地方自治法、地方財政法等の法文上用いられる「収入」は、歳入を構成する「金銭（所有権）の移転」程度の形式的意義しか有せず、その原因や効果などの実質的観点からは限定していないが、ここでいう「収入」は、このような法文上の「収入」とは異なり、実質的な定義を行うものである。

なお、「収入の範囲内で予算を組む」ことの妥当性については、現在のように歳出に比べて府税収入等が不足する場合は、歳出を抑制し健全な財政運営を確保する方針となるが、バブル景気時代のように府税収入等が潤沢な場合には、逆に歳入の増加に合わせて歳出規模を膨らませ、健全な財政運営を損なう方針となり得ることに注意が必要である。

② 論点

ア 府債（地方債）について

地方債には、住民負担の世代間公平のための調整、財政支出と財政収入の年度間調整、一般財源の補完、国の経済政策との調整という 4 つの機能があるとされるが、そもそも「借入金」であり、地方債を例外的な財源とする地方財政法第 5 条の規定からも、本来の「収入」に含めるべきかどうか、一定の整理が必要である。また、地方債の種別によっても、次のような論点がある。

種別	主な論点
通常債 (建設事業の財源に充てるもの等)	・ 地方財政計画への計上、元利償還金の交付税算入等の形で制度化された資金調達手段。(地方財政制度は地方債の活用が前提) ・ 地方債への過度の依存が今日の財政悪化を招いたとの指摘。
地方財政制度上の財源対策的性格を持つ地方債 ^{※8} (臨時財政対策債・減収補てん債・減税補てん債)	・ 地方交付税や地方税の代替財源であり、元利償還金が交付税の基準財政需要額に個別に算入されることから発行を「否」とする余地はないのではないか。
資金手当的な地方債 (行政改革等推進債・退職手当債)	・ 財源不足の際の資金手当に過ぎず、「収入」とするには疑義がある。 ・ 逆に、地方財政の現状を踏まえて制度化され、地方財政計画にも計上された地方債を活用せず、不足財源の確保のために行政水準を引き下げること府民の理解が得られるか。

※8 財源対策的な地方債として、臨時財政対策債、減収補てん債、減税補てん債を挙げているが、これらは地方交付税等の地方財政対策に位置づけられ、国の予算における地方交付税総額の不足、地方交付税算定上の税収見積もりと税収実績との乖離、国が政策的に実施する減税に伴う地方税収の減少に対応するために地方公共団体において発行が認められるものである。

イ 府有財産の処分による収入

まずは、府有財産の売却などストックの換価で得た資金をフローの改善に充てることの是非について検討する必要がある。財産の処分は、結果として、現在価値を毀損させたり、将来得られるはずの利益やメリットを失わせたりする可能性があり、それを上回る意義や必要性があることが大前提となる。

府有財産の処分による収入は一時的なものであり、(安易に)頼るべきではないが、収支変動リスクやぎりぎりの施策選択を行う中では、活用の余地があるのではないか。(基金の活用については、「(3) 基金の活用について」を参照)

③ 研究会としての結論

平成21年度当初予算より、明確な定義に基づく「収入」の範囲内で予算を編成することとし、各年度の予算編成過程において、以下のルールに沿って判断すべきである。

ア 府債（地方債）について

■ 通常債（建設事業債・出資債・貸付債等）

地方財政法第5条に基づく地方債（5条債）であり、世代間の負担の公平の観点から「収入」に含めて活用するが、予算編成過程において、府債を活用する事業そのものの必要性を厳しく精査すべきである。

■ 地方財政制度上の財源対策的性格を持つ地方債（臨時財政対策債・減収補てん債・減税補てん債）

地方交付税や地方税の代替財源として発行が認められるものであり、景気低迷期においては発行可能額が巨額で、発行しない場合に一般財源が大きく不足すること、また、後年度に交付税措置（基準財政需要額への算入）が個別に行われることも踏まえ、「収入」に含める。

ただし、減収補てん債については、国の税収見積もりが高すぎることに起因して発行するものであるため、財政状況が許せば、発行抑制を検討すべきである。

■ 資金手当的な地方債（行政改革等推進債・退職手当債）

行政改革等推進債については、通常債と同様に5条債であることから「収入」に含めるが、歳入・歳出全般にわたるできる限りの取組みを行うことを前提に、将来世代に過重な負担を生じさせない範囲内で活用することとする。

退職手当債については、退職手当の増加に対応するため10年間の特例措置として制度化されたものであり「収入」に含めるが、赤字債であること、時限的なものであることを踏まえ、補完的な「収入」として慎重に取り扱うべきである。（詳細は「(2) 退職手当債をどのように考えるか」を参照）

いずれにしても、これらの府債は交付税措置がなく、歳出削減や歳入確保などの行政改革によって各団体が自ら償還財源を確保する仕組みとして制度化されたものであり、将来の元利償還に係る負担が純増となることに留意すべきである。

また、そのほか、

- ・ 交付税措置があるからといって安易に府債発行を行うべきではないが、複数の起債種別の選択が可能な場合は、交付税措置の対象となる有利な府債を優先することは当然である
- ・ 償還負担を平準化し、後年度に負担を先送りしないよう借換債の増発は一切行わず、現行の3.7%積立てルールに基づき、償還計画どおりの確実な減債基金への積立てと償還・借換えを徹底する

などにも留意が必要である。

イ 府有財産の売却による収入について

財産の売却収入は、基本的には過去に財源投入して取得した財産の再換価にすぎず、将来世代に受益以上の追加負担を負わせるものではないこと、当面の間は府有財産処分による収入増が府債の発行抑制や減債基金借入れの返済増を通じてストックの改善につながることから、取得時に充当した府債残債の繰上償還や国庫支出金の返納に要する部分は適切に対応した上で、余剰部分をフローの改善に活用することは可とすべきである。

ただし、翌年度以降期待できない一過性の収入であることを踏まえ、持続可能な財政構造への転換につながるさらなる見直しにもあわせて努める必要がある。

なお、具体的な処分に際しては、主に次の点に留意すべきである。

- ・ 今後の活用予定の有無
- ・ 後年度収支への影響（後年度に予定していた売却収入、償還金、配当金などの逸失）
- ・ 処分時期の有利さ（今後の値上がり・値下がり見込み）

また、新公会計制度の導入に伴って整備される財務諸表の活用によって、資産・負債の「最適状態」が具体的に見出せるかについては、整備後の財務諸表の検証を通じて改めて検討する必要があり、その中で府有財産の処分のあり方についても必要に応じて再検討すべきである。

ウ 基金の活用について

基金（定額運用基金を除く。以下同じ。）の活用方法により、以下のとおり整理する。（詳細は「(3) 基金の活用について」を参照）

■ 基金の取崩し

本来の保有目的にかなった活用であり、「収入」に含めるが、「取崩型」基金（例、公共施設等整備基金、府営住宅整備基金）以外の「果実運用型」基金の取崩しについては、基金原資を運用することで安定的に事業を実施するものであり、補完的な「収入」として慎重に取り扱うべきである。

財政調整基金は、一般財源として取り崩すことによって年度間の財源を調整することを目的として積み立てられるものであることから、設置目的に沿った取崩しであり「収入」に含めるが、歳出を賄うための「収入」が確保できていないことの証左に他ならず、あくまでも補完的な「収入」

として位置づけるべきである。(具体的な活用方法については「(10) メリットシステムについて」を参照)

なお、基金のうち「資金維持型」基金(本府では、社会福祉施設職員福利厚生基金のみ)については、特定目的のために受贈した寄附金を原資としており、維持すべき額を条例で明記していることから、取り崩して活用することは想定されておらず、「収入」に含めるべきではない。

■ 基金からの借入れ

基金からの借入れは、基金の設置目的に沿っておらず、基金を活用して事業を実施する必要性が生じた際に返済のための一般財源が急に必要になる場合があることから、厳に慎むべきであり、「収入」に含めるべきではない。

特に、将来確実に到来する府債の償還に備えて積み立てている減債基金からの借入れは、府債の償還の確実を期し、府債の信頼性を維持・向上させるためにも、今後一切行うべきではない。

◎ 上記を踏まえ、歳入全般について考え方を改めて整理すると、以下のとおりである。

現金の収納(最広義の収入)について、その受益と負担の対応関係に基づき、別表のとおり、A～Dに区分できる。

本来は、「A」及び「B」のみによる予算編成を行うべきである。

このうち、「C」については、制度上認められているものではあるが、当該年度の財源不足の補充のため活用され、将来の財政運営に悪影響を及ぼすものである。したがって、必要不可欠な行政サービスを行うための財源が絶対的に不足する財政状況下に限り、予算編成過程で歳入歳出全般にわたる徹底した精査を行い、かつ、後年度の財政収支に及ぼす影響も見極めた上で、あくまでも補完的な「収入」として慎重に取り扱うことを前提に可とすべきである。

「D」については、財政規律を堅持する観点から、今後一切活用すべきでない。

(別表) 主な分類例

	主に資本的収入に相当		主に収益的収入に相当
	府債	基金繰入金 資産売却収入	その他
A 本来的な「収入」			○府税、地方交付税等 ○国庫支出金 ○使用料・手数料
B 本来的な「収入」 だが、節度を持つ べきもの	○地方財政制度上の財源 対策的性格を持つ地方 債 ・臨時財政対策債 ・減税補てん債 ・減収補てん債	○基金のうち「取崩型」基金 の取崩し ○資産売却収入	○国庫支出金（奨励的 補助金で、将来に過 大な地方負担につな がるおそれがあるも の）
	○通常債 ○資金手当的な地方債 （5条債） ・行政改革等推進債		
C あくまでも補完的 な「収入」として、 慎重に取り扱うべ きもの	○資金手当的な地方債 （赤字債） ・退職手当債	○財政調整基金の取崩し ○基金のうち「果実運用型」 基金の取崩し	
D 財政規律上「収入」 とすべきでないも の	○借換債の増発	○基金のうち「資金維持型」 基金の取崩し ○減債基金などの基金からの 借入れ	

(2) 退職手当債をどのように考えるか

① 現状・課題

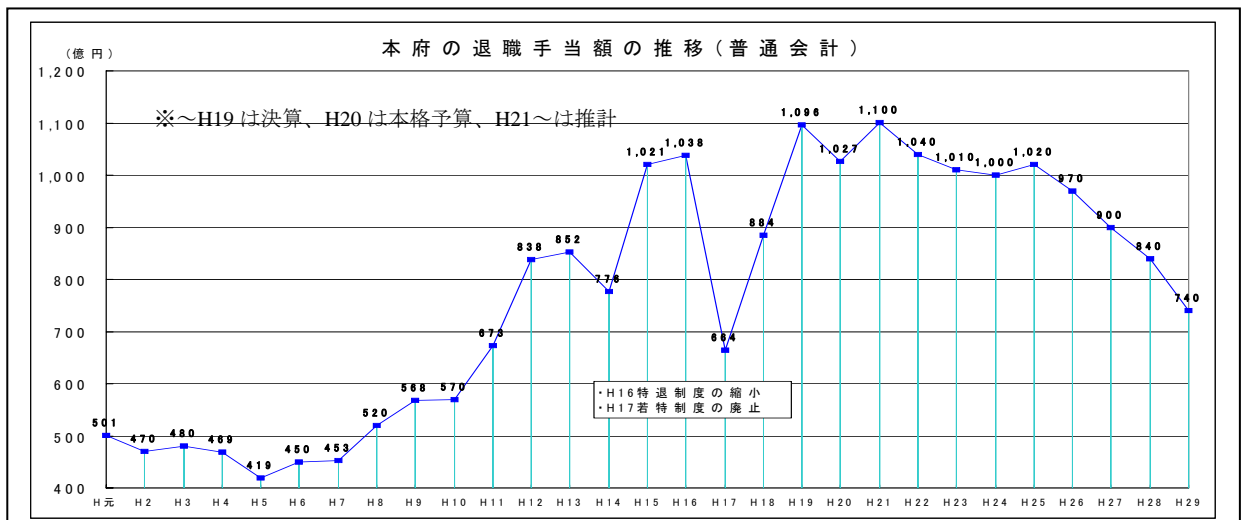
団塊の世代の職員の大量退職に伴い、当面、退職手当の支給額は高い水準で推移することが見込まれ、府の財政収支を圧迫することになる。

公会計においては、民間とは違い、引当金（積立金）を積む仕組みが制度化されておらず、退職手当の負担増を平準化する手立てがなく、税や地方交付税の減少、基金の枯渇などにより全国的に財源不足が生じる中、地方財政法が改正され、平成 18 年度から平成 27 年度までの間に限り、総務大臣の許可により退職手当債を発行することができる特例措置が創設された。平成 19 年度においては、本府を含む 43 道府県で総額約 4,000 億円の退職手当債が発行されたところである。

【退職手当債の概要（平成 18 年度からの特例措置）】

- ・ 団塊の世代の大量退職等に伴う平成 18 年度以降の退職手当の増加に対応しつつ、今後の総人件費削減をすすめるため、平成 27 年度までの 10 年間の特例措置として、許可により発行が認められるもの（地方債の原則は協議制）であり、毎年度の地方債計画にも計上されている。
- ・ 平年ベース（前年度の給料総額の 12%）を上回る退職手当額、かつ、将来の人件費削減により償還財源が確保できる範囲内で発行が認められるものであり、元利償還金に対する交付税措置はない。

【退職手当支給額（見込みを含む）の推移】



本府においては、平成 19 年度までは、行財政計画案の収支見通しにおいて、あらかじめ資金手当的な府債の活用を枠的に見込み、行政改革等推進債とあわせて、その範囲内の活用を前提とした予算編成を行ってきた。

平成 20 年度本格予算では、平年ベース（前年度の給料総額の 12%として算定される）より 576 億円多い 1,027 億円の退職手当を計上したが、プログラム案における 1,100 億円の取組みを達成する上で、通常の歳入確保、歳出抑制を最大限見込んでもなお必要な額として、退職手当債 185 億円を計上した。

② 論点

退職手当債はいわゆる「赤字地方債」であるため、その償還費を負担する将来世代に対して、直接的に受益を与えるものではない。

また、将来の人件費削減により償還財源が確保できる範囲内で発行が認められるものであることから、元利償還金に対する交付税措置がなく（臨時財政対策債や減収補てん債は交付税措置あり）、特に本府の場合は、償還財源となるべき人件費削減効果を、すでに粗い試算で示した財政収支見通しに織り込み済み^{※9}であることから、退職手当債の発行は、これを悪化させることになる。

さらに、地方債の発行は、その種別にかかわらず、すべからく公債費として将来世代の負担となることから、これを極力抑制し、財政運営の弾力性をより確保する観点から府債の総額（残高）管理を行うべきとの考え方に立つ場合は、退職手当債の発行の多寡が、通常債の発行、ひいては、建設事業費（公共投資）の規模等にも関連することに留意する必要がある。

しかしその一方で、退職手当債は、義務的な経費である退職手当の増加によって、地方公共団体の行財政運営に支障が生じないよう制度化されたものであり、これを活用せず、府民サービスや行政水準を引き下げることで収支均衡を図る（すなわち「収入の範囲内で予算を組む」の「収入」に退職手当債を含めない）ことが適切な判断といえるのかという問題もある。

※9 定数削減分は将来にわたって効果が続くものとして、また、給与カット分は平成22年度まで、効果額を織り込んでいる。

③ 研究会としての結論

「収入」に含めるが、将来世代に負担のみを求めるものであること、退職手当に係る財政負担が全国的に多額に上ると見込まれる一定の期間、時限的に制度化されたもので、恒久的に期待できる収入ではないことを踏まえ、あくまでも補完的な「収入」として慎重に取り扱うべきである。

また、活用を検討する場合には、まず、歳入歳出全般にわたる徹底した精査を行い、必要最小限の額にとどめるよう努める必要がある。

ア 基本的な考え方

退職手当債は、全国的な傾向でもある団塊の世代の大量退職により増加する退職手当の負担を平準化することにより、地方公共団体の安定的な行財政運営を確保するため、時限的に制度化されたものであるが、各団体が安易にこれに依存することのないよう、その発行に当たっては、一定の条件（発行可能額）が設けられ、かつ、総務大臣の許可により発行が認められるものである。

本府では、当面、平年ベースを大幅に上回る、毎年1,000億円を超える退職手当の支給が見込まれ（粗い試算改定版では平成25年度頃までが“峠”で、その後漸減していく見込み）、また、引当金（積立金）を持たない以上、他に負担のピークカットを行うための手立てがないことから、行政サービスを安定的に提供する観点からも、当面は、将来の財政負担に十分留意しつつ、退職手当債を活用することを「やむを得ない」と考えるべきである。

しかしながら、退職手当債が、直接的な受益を与えることなく将来世代に負担を求めるものであることを考慮すれば、その活用は極力抑制すべきであり、歳入歳出全般にわたるできる限りの取組みを行い、かつ、今後の財政収支への影響を見極めた上で、真に必要な額にとどめることが望ましい。

なお、退職手当債に関する考え方は、当研究会の中でも意見が分かれたところである。参考までに、その主なものを記載する。

論 点	積極的な考え方	消極的な考え方
活用（発行）について		
総論	<ul style="list-style-type: none"> ・制度的に認められているものであり、抑制しても活用はすべき。 ・退職手当のピークカットのためには、事実上、退職手当債の活用しか方法がない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・職員の退職手当に充てるものであり、府民の理解が得られにくい。 ・実質公債費比率の推移見込みは財政健全化団体ぎりぎりのラインであり、発行余力があるのか。
世代間の公平について	<ul style="list-style-type: none"> ・退職手当債を活用せずに、今の世代にだけ過度の負担を求めることはかえって不公平。 	<ul style="list-style-type: none"> ・人件費削減の効果は財政推計に織り込み済みであり、退職手当債の発行は現行推計より負担だけを増やす。
退職手当債と通常債を同列に扱うことについて	<ul style="list-style-type: none"> ・将来償還しなければならない点では同じであり、あえて区分する必要はない。 ・府債は総額で管理すべき。 	<ul style="list-style-type: none"> ・職員の退職手当のための地方債で府民の理解が得られにくいことも事実で、差を設けることは妥当。 ・退職手当債は発行限度額があるだけで、充当率という概念もなく、通常債とは自ずと同列ではない。

イ 導入するルール

退職手当債の活用は、その償還のために将来世代に過重な負担を生じさせることなく確実な償還が見込まれ、かつ、予算編成に際して、以下の条件を満たす場合に限ることとすべきである。

- (Ⅰ) 通常の歳入確保、歳出抑制を最大限見込んでも^{※10}なお財源不足が生じること
- (Ⅱ) 発行したとしても、今後の実質公債費比率の将来見通しが早期健全化基準（25%）以上とならないこと

なお、府独自の財政指標として府債に関する指標を設定する場合は、当然それを踏まえた活用に限られることになる。（「(5) 独自の財政指標のあり方」を参照）

※10 収支ギャップ解消のため、予算編成過程を通じて、歳出面では、個々の事業について必要性や緊急性、事業効果等を厳しく精査するとともに、歳入面では、前述の「収入の範囲」ルールに則り、できる限りの歳入確保を行うことが前提となる。

(3) 基金の活用について

① 現状・課題

本府では、府税収入が潤沢で財政が豊かだった時期に、一般財源（税等）を原資として各種基金への積立てを行い、その残高は、昭和 63 年度末の 1,925 億円から、平成 5 年度末には 4,437 億円にも上った。

その後、府税収入の落ち込み等による財政悪化に伴い、当面の財源対策として、法令の規定^{※1}に沿い、本来の取崩しに加え、借入れという形で基金の活用を図ってきた経緯があるが、平成 20 年度からは「収入の範囲内で予算を組む」との原則を徹底し、基金からの借入れといった手法との決別を宣言した。

平成 19 年度末における基金残高は名目上 1 兆 27 億円となっているが、借入後の実質的な残高は約 3,300 億円に過ぎず、このうち、府債の将来の償還財源を積み立てている減債基金が約 2,600 億円を占めている。また、残る約 700 億円の中にも、府民等から寄附を受けたもの、国制度に基づくものなど、実際にはその活用に制約があるものが多い。

その一方で、府民サービスや行政水準を過度に切り下げるくらいなら、まずはこれを最大限有効活用すべきとの指摘がある。平成 20 年度本格予算においては、「基金のさらなる活用」として、設置目的に沿った形で、公共施設等整備基金や府営住宅整備基金等から約 50 億円を取り崩すこととした。

【府が保有する基金の現状（平成 19 年度末現在）】

単位：百万円

主 な 基 金	設 置 目 的	残 高
財 政 調 整 基 金	年度間の財源の調整を図り、財政の健全な運営に資するため資金を積み立てること	1,256
減 債 基 金	府公債の償還財源を確保し、財政の健全な運営に資するため資金を積み立てること	779,863 (259,663)
公共施設等整備基金	大規模な公共施設並びに庁舎及びその周辺の整備並びに府が所有する建築物の耐震化を図るため資金を積み立てること	137,558 (22,158)
福 祉 基 金	府民の社会福祉活動の振興に要する経費に充てるため資金を積み立てること	19,086 (3,086)
府営住宅整備基金	府営住宅の用地の取得及び既存の府営住宅の整備のため資金を積み立てること	18,651 (14,551)
み ど り の 基 金	緑化の推進及び良好な自然環境の保全に要する経費に充てるため資金を積み立てること	8,901 (601)
女 性 基 金	男女平等の推進に要する経費に充てるため資金を積み立てること	3,074 (274)
文 化 振 興 基 金	文化の振興に要する経費に充てるため資金を積み立てること	2,011 (411)
基 金 （全 21 基金） 合 計		1,002,700 (334,300)

(注) 残高の下端（ ）内は、一般会計借入分を除く残高である。

※11 基金に関する法令上の規定（主なもの）

・地方自治法第241条

普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、特定の目的のために財産を維持し、資金を積み立て、又は定額の資金を運用するための基金を設けることができる。

3 第1項の規定により特定の目的のために財産を取得し、又は資金を積み立てるための基金を設けた場合においては、当該目的のためでなければこれを処分することはできない。

・大阪府基金条例第1条

地方自治法第241条第1項の規定に基づき、他の条例で設置するもののほか、次の表の上欄（略）に掲げる基金を、それぞれ同表の下欄（略）に掲げる目的のために設置する。

・大阪府基金条例第3条

知事は、財政上必要があると認めるときは、確実な繰戻しの方法、期間及び利率を定め、基金に属する現金を歳計現金に繰り替えて運用し、又は一般会計歳入歳出予算の定めるところにより歳入に繰り入れて運用することができる。

② 論点

まずは、府の厳しい財政状況、経済環境を踏まえ、基金設置の意義や必要性について、十分に精査する必要がある。

本来、一定の目的のため、かつ、将来に備えて蓄えたものではあるが、長期にわたる低金利水準、行政需要の変化など、当該基金を取り巻く環境が設置当時とは大きく変化していると考えられるものもあり、今後も基金を持ち続ける（現在の規模を維持する）意義や必要性はあるのか、改めて点検する必要がある。

また、設置目的等の範囲内で基金を活用する場合にも一定のルールが必要である。当面の収支均衡のために、本来、経常的に取り崩すことを想定していない「果実運用型」基金^{※12}を取り崩すことについては、その必要性等について十分に精査すべきである。さらに、運用益を活用して事業を行う場合にも、府としての統一的なルール、例えば、充当すべき（もしくは、すべきでない）事業とはどのようなものか、等について、一定の整理が必要である。

また、これまで緊急避難的に採ってきた「基金からの借入れ」について、そもそも何が問題なのかを改めて整理すべきである。すなわち、府民サービスや行政水準を切り下げてまで「基金からの借入れ」と決別すべきなのか、あるいは、問題点がクリアできるなら、場合によっては借入れを視野に入れてよいのか、苦しい時に内部資金や貯金を活用するのは民間や家計ではむしろ当然のことではないかとの考え方もある。

※12 「果実運用型」基金とは、資金を積み立て、その運用益（預金利子等）を当該基金の設置目的に沿った事業の財源として活用（充当）するために設置した基金である。

一方、積み立てた資金を取り崩して事業の財源に充てるために設置した基金が「取崩型」基金である。

③ 研究会としての結論

基金の活用に当たっては、それぞれの基金設置の趣旨を十分に踏まえるとともに、今後は以下の方針により取り扱うべきである。

また、厳しい財政状況を踏まえ、国制度に基づく基金を除き、その必要性や規模等について、個々に点検、精査を行い、その上で、今後、必要性等が乏しいと考えられる基金は、廃止もしくは縮小を図り、「収入」として活用すべきである。

ア 基本的な考え方

■ 基金のあり方について

厳しい財政状況にあつては、府民サービスの維持、向上等のため、府が保有する資産を最大限有効かつ効率的に活用すべきであり、基金についても設置当時の状況変化等を踏まえて改めてその必要性等を点検し、歳入確保策としての可能性を模索する必要がある。

公共施設等整備基金については、新庁舎整備等に備え、バブル経済期を中心に1,000億円を超える積立てを行ってきたが、その後、府財政の悪化に伴う財源対策として、平成9・10年度に合計1,154億円の借入れを行った。庁舎整備については、現在、具体的な方策を検討中であり、その方向性を踏まえて、同基金の取扱いを判断すべきである。

また、財政調整基金（平成19年度末現在高12.5億円）については、今後、年度間の財源の調整を図るといふ本来の機能にふさわしい額となるよう積立てを図るべきである。（「(10)メリットシステムについて」を参照）

■ 基金の取崩しについて

基金はいわば「世代を超えた共有の財産」であり、これを取り崩すことは将来世代に少なからず影響を与えることを十分に意識すべきである。特に「果実運用型」基金の取崩しは、基金原資の減少による運用益の減少に伴い、今後の基金活用事業の推進に支障を生じることにもなりかねず、慎重な判断が必要である。

■ 基金からの借入れについて

財源不足への対応を図るため、平成8年度に府基金条例（第3条）を改正の上可能とした経緯があるが、そもそも基金の設置目的に沿ったものではない。また、最近の行政実例においては、一会計年度を超える借入れに否定的な見解が示されている。

本府では、これまで必要不可欠な行政サービスを行うため、「内部留保資金」である基金を活用（借入れ）してきたが、特に減債基金については、将来確実に到来する府債の償還に備えて積み立てるものであり、その借入れは実質公債費比率を大きく上昇（悪化）させるだけでなく、過去に大量発行した府債の満期一括償還時期が今後順次到来し、減債基金の取崩し必要額が増加していく中で、府債の償還の確実を期し、府債の信頼性を維持・向上させるためにも、借入れは今後一切行うべきではない。

なお、基金の繰替使用（歳計現金等の一時的な資金不足への対応）については、年度中の資金の運用として制度的に認められており、外部資金の借入れを極力回避し、一時借入金利子の発生を抑制する効果があることから、今後とも適切かつ効率的に行うべきである。

イ 導入するルール

基金をその設置目的に沿って活用（取崩しや運用益の充当による事業推進等）する場合は、一般財源により実施する事業と同様、予算編成過程等において、活用事業の必要性等を厳しく精査していく。特定財源だからといって、安易に基金に依存すべきでない。

「果実運用型」基金の取崩しは、あくまでも「例外的な対応」であることから慎重に取り扱うこととし、基金活用事業をゼロベースの観点から精査した上で、必要最小限の範囲にとどめるべき

である。また、「取崩型」基金の取崩しについても、本来の活用方法ではあるが、今後の影響等も見極めつつ、節度を持って行うべきである。

基金からの借入れは、今後一切行わないこととすべきである。このことを明らかにするため、府基金条例第3条を改正することが望ましい。なお、過去に借り入れた基金については、今後その解消に向けた検討を行うことになるが、まずは、将来の府債の償還原資で実残高の不足が実質公債費比率に影響を及ぼす減債基金を優先すべきである。

(4) 各種引当金を積むべきか

① 現状・課題

引当金の目的^{※13}は、将来の特定の時点において実現する費用や損失を、その原因の生ずる期間にあらかじめ見越し計上することにより、(Ⅰ)各期の損益計算の正確を期するとともに、(Ⅱ)将来の支出に備えて財務的準備を行う点にあると考えられる。

本府においても、職員の退職手当や府有施設の修繕、改修などは、一時に多額の費用を要し、財政運営に大きな影響を与える可能性があり、これらに備えて計画的に原資を積み立てておくことで、財政負担の平準化、財政運営の安定化を図ることができる。なお、団塊の世代の大量退職等に伴う退職手当の増加に備えて、ごく一部の例ではあるが、独自に基金を設置^{※14}している団体もある。

民間企業では、発生主義の考え方(費用収益対応の原則)に立ち、引当金を設け、毎年度、一定のルールにより費用化し、資金を留保することが一般的であり、また、税制上の優遇措置も設けられているところである。

さらに、企業会計で行われる減価償却も、取得原価を利用期間にわたって費用分配するとともに、多額に上る将来の更新財源を企業内部に留保するものであり、引当金と同様の効果を持つものであるといえる。

一方、公会計では財政規律を保持する観点から予算(の議決)による事前統制に重点が置かれ、現金主義の原則に立っているため、現行制度上は引当金を積む根拠や必要はないが、発生主義による損益計算が求められている公営企業会計においては、退職給与引当金等の計上を行っているケースもある。

近年、正確で分かりやすい財務書類の公表を求める観点から、公会計に発生主義や複式簿記の考え方を取り入れるべきとの意見も強まっており、試行的に取組みをすすめる団体も出てきている。

※13 企業会計原則注解によれば、「将来の特定の費用又は損失であって、その発生が当期以前の事象に起因し、発生の可能性が高く、かつ、その金額を合理的に見積ることができる場合には、当期の負担に属する金額を当期の費用又は損失として引当金に繰入れ、当該引当金の残高を貸借対照表の負債の部又は資産の部に記載する」とされている。企業会計における主なものとしては、貸倒引当金、賞与引当金、退職給付引当金、修繕引当金、損害補償引当金などがある。

なお、引当金は、その計上の要否や額の判断が事業者の裁量によるところが大きく、税制上の措置としては、公平、公正等の観点から縮小傾向にある。

※14 奈良県や鳥取県、長崎県などが基金を設置しているが、その残高は、普通会計バランスシート上の「退職給与引当金」に計上された数値に比べて極めて少額である。

② 論点

公会計と企業会計ではそもそも目的や性格が大きく異なることから^{※15}、公会計に発生主義を導入する意義、メリットについて、まずは十分な検討が必要である。

※15 公会計と企業会計の違いについては、「(16)財務諸表のあり方」に簡単な比較表を記載している。

③ 研究会としての結論

法制度上、現金主義を採る公会計に、企業会計的な手法であり、現金支出を伴わない引当金のみを導入することについては無理がある。

このため、現行の公会計においては、引当金は「基金の積立て」ということになるが、今後とも多額の財源不足が見込まれる府財政の現状からも、必要不可欠な行政サービスを切り詰めてまで「基金の積立て」を行うことは現実的でなく、財政状況が好転するまでの間は導入困難と考えるべきである。

■ 基本的な考え方

公会計が法制度上、現金主義を採っており、また、主たる収入である「税」と行政サービスとの間に直接の関連性はないことから、費用・収益のリンクを重要視する必要性は企業会計に比べて小さく、引当金導入の意義は、「将来確実に発生する巨額の財政負担の平準化」にのみ認められるといえる。

仮に引当金の導入が考え得るものとしては、退職手当と府有施設の修繕、改修などがあるが、これらについても、以下の点から、その必要性は低いと考えられる。

まず、退職手当については、すでに支給額のピークを迎えており、財政収支のギャップ（財源不足）がある中、あえて今後に備えて積立てを行う必要性に乏しい。府財政の現状を踏まえれば、平準化を図る手立てとしては退職手当債の発行によるほうが適当といえる。

また、府有施設の修繕・改修等は、府全体として計画的に行うことで、ある程度平準化を図ることは可能である。

なお、引当金そのものではないが、府有施設の更新費用を計画的に確保するため、減価償却に準じた考え方を導入することについては、公会計では地方債を活用してその施設を利用する将来世代に負担を求めることを基本としており、その意義は乏しいといえる。

さらに、将来発生することが確実とはいえ、厳しい財政状況の下、当面の行政サービスを縮小させてまで将来に備えた「蓄え」を行うことに果たして府民の理解が得られるのかという観点からも、引当金の積立ては現実的ではないと考えられる。

なお、主たる収入（税）が景気変動に左右されやすく、財政運営の安定性を確保する観点から、将来確実に発生する多額の負担に対し、府独自でいわば「備え」を行うことに一定の意義はあると考えられ、今後、財政状況の改善が図られた段階で、その後の財政収支の見通しを踏まえつつ、引当て（積立て）を検討する余地はあり得る。

また、「正確で分かりやすい財政情報の公表」という観点からは、現行の財務諸表について充実を図る余地（例えば、発生主義的な財務諸表の作成等）はあると考えられ、国における検討状況や他団体での取組みも参考としつつ、引き続き、検討を行っていく必要がある。（「(16) 財務諸表のあり方について」を参照）

(5) 独自の財政指標のあり方

① 現状・課題

従来、用いられていた地方公共団体の財政状況を表す指標は、総務省が定めた方式によって算定した実質収支比率、経常収支比率などであった。これに加え、地方財政健全化法の施行によって、平成19年度からは実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率というフロー、ストックに着目した4つの財政指標（以下、「4指標」という。）の作成が地方公共団体に義務付けられた。この4指標は一定水準を超えて財政が悪化した場合に、財政健全化計画の作成を求められる等といった制限指標の性格をもつものであり、今後、地方財政の健全性確保という目標に向けて、この4指標の積極的な活用が期待されている。

本府においては、実質公債費比率の悪化により、財政健全化団体の回避に必要な取組額が7,770億円と多額に上っているのが現状である。このような状況の中、府民や財政運営に必要な資金の調達先である投資家に対して、財政の現状及び将来見通しを分かりやすく説明することが必要である。今後とも自律的・安定的な財政運営を行っていくために、本府の財政運営を自ら律するためのルールが求められている。

② 論点

ア 既存の財政指標が抱える課題

地方財政健全化法施行前から各地方公共団体が作成していた財政力指数、実質収支比率、実質公債費比率、経常収支比率などの財政指標については、地方公共団体の財政状況の把握及び他団体との比較を目的に、総務省が全都道府県のデータを取りまとめた上で、数値を公表している。これに4指標が追加されることによって、地方公共団体の財政健全度のチェックや団体間比較について充実が図られたところである。

しかしながら、既存の財政指標（4指標を含む）は、算定方法が複雑なため、地方財政制度についての専門的知識と詳細な財政統計資料がなければ算定できず、また、普段財政に接することのない府民にとって分かりやすいとは言いがたい。加えて、これらの指標は予算編成を終えた後、又は予算執行後（決算時点）でなければ正確に算定することが困難な、いわば「事後」的な指標であり、財政運営上、重要な「事前」作業である予算編成段階での活用には限界がある。さらに、経常収支比率は「経常的な収入」の範囲が国の財源対策により変動することから、府の財政状況を必ずしも正確に反映しているとは言えない。

イ 府独自の新たな財政指標を導入する余地

決算に基づく他団体との比較により、本府の財政状況がどの位置にあるのかを分析することを財政指標の機能として求めるのであれば、国の定める財政指標は相当程度充実しており、統計化もされていることから、改めて独自の財政指標を設ける意義は乏しい。仮に独自に財政指標を設けたとしても他団体の数値を府自ら算定しなければならず、極めて煩雑になる。

一方で、府の予算編成、財政運営の指針としての財政指標であれば、国が定める財政指標は存在せず、他団体との比較も不可欠ではないことから、府独自の指標を導入する意義はある。特に、

本府の財政状況の特徴として「経常収支比率の高さ」がプログラム案等でも指摘されており、これを府独自に指標化して一定水準以下にしていくという目標設定も考えられる。

また、府民のほとんどが財政について専門的な知識がない状況のもと、府民が本府の財政状況を直感的に理解できる「わかりやすい指標」が構築できるならば、それも意義がある。

折りしも本府では平成 20 年度本格予算の編成に当たって、「収入の範囲内で予算を組む」「将来世代に負担を先送りしない」「将来的にも安定的な財政運営を確保する」という目標を設定した。これらはイメージとして分かりやすいが、定義は不明確で正確性に欠けるという指摘があった。したがって、これらの目標が意図することを数値化することでわかりやすく、かつ明確な財政指標として活用することが可能になると考えられる。

③ 研究会としての結論

平成 20 年度本格予算の編成に当たって設定した目標などを踏まえ、以下の点に留意しつつ、次のような指標を設定した。

○指標設定に当たっての留意点

- (a) 決算段階での指標は、国の定める財政指標の充実が図られていることから、府の独自指標は、予算編成段階で活用できるものとする。
- (b) 府民への分かりやすさを優先する。
- (c) 府の独自指標の設定に当たっては、財政運営の「目標指標」とすることを基本としつつ、一部についてはこの水準を超えてはならないという「制限指標」を取り入れる。

■ 府独自の財政指標

(I) 「収入の範囲内で予算を組む」ことを表す指標

【指標名】「本来収支」・「正味収支」

毎年度の収支において赤字になることなく、健全な財政運営を確保できることを測る指標。各年度に収納される本来的な収入（本来収入）と各年度の行政需要を満たすための支出との差を「本来収支」、本来収入に補完的な収入を加えた収入（正味収入）と支出の差を「正味収支」とする。

【算定式】

「本来収支」： $\alpha - \gamma$

本来収入 α = 歳入総額 - 当該年度外の歳入 - 「収入」分類C - 「収入」分類D

支出 γ = 歳出総額 - 当該年度外の歳出（減債基金返済金含む）

「正味収支」： $\beta - \gamma$

正味収入 β = 歳入総額 - 当該年度外の歳入 - 「収入」分類D

（ γ は「本来収支」と同じ）

【目標設定】

◎ 目標指標：「本来収支（ $\alpha - \gamma$ ）」が当初予算段階で赤字にならない

○ 制限指標：「正味収支（ $\beta - \gamma$ ）」が当初予算段階で赤字にならない

【試算】

〔一般会計〕

（単位：億円）

	⑱当初	⑱決算	⑳本格
歳入総額 ①	32,555	30,573	29,247
赤字雑入②	197	0	50
D 「資金維持型」基金取崩し	0	0	0
基金からの借入れ	992	680	0
「収入」分類 D合計 ③	992	680	0
正味収入 β (①-②-③)	31,366	29,893	29,197
C 退職手当債	100	150	185
財調基金取崩し	0	0	4
「果実運用型」基金取崩し(*)	12	6	10
「収入」分類 C合計 ④	112	156	199
本来収入 α ($\beta - ④$)	31,254	29,736	28,998

	⑱当初	⑱決算	⑳本格
歳出総額 ア	32,555	30,410	29,247
繰上充用金 イ	197	135	50
減債基金返済金 ウ	0	0	0
「支出」 γ (ア-イ-ウ)	32,358	30,275	29,197

	⑱当初	⑱決算	⑳本格
正味収支 ($\beta - \gamma$)	▲ 992	▲ 382	0
本来収支 ($\alpha - \gamma$)	▲ 1,104	▲ 539	▲ 199

(*)文化振興基金、福祉基金、みどりの基金、環境保全基金、女性基金、ゆとり基金、なみはやスポーツ基金

(Ⅱ) 「将来世代に負担を先送りしない」ことを表す指標

【指標名】実質府債残高倍率

府の主要な一般財源に対する、実質府債残高（全会計府債残高から税や交付税の代替として発行した府債を除いたもの）の割合。これは府の抱える長期債務が、税や交付税などの収入の何倍となっているのかを示すものである。

【算定式】

$$\frac{\text{実質府債残高} \left(= \text{全会計府債残高} - (\text{臨時財政対策債} + \text{減税補てん債}) + \text{臨時税収補てん債} + \text{減収補てん債} \right)}{\text{税収} + \text{地方交付税} + \text{臨時財政対策債}}$$

【目標設定】

◎ 目標指標：実質府債残高倍率が 2.0 以内（大都市類似県並びに民間における状況を参考として設定）

なお、本指標の目標（2.0）を着実に達成するため、当分の間は、実質府債残高が前年度を超えないよう財政運営を行うべきである。

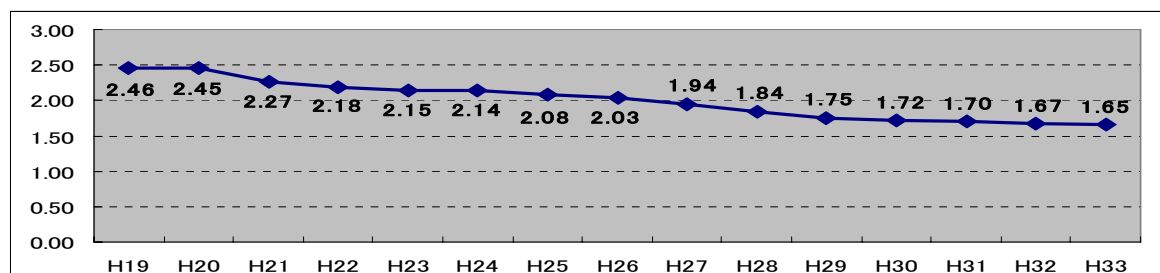
【試算】（平成 20 年度本格予算ベース）

	実質府債残高	税収	地方交付税	臨時財政対策債	実質府債残高倍率
大阪府	40,387 億円	13,985 億円	1,700 億円	795 億円	2.45

■大都市類似県の状況

	A 県	B 県	C 県	A～C 県平均
実質府債残高倍率	2.08	2.17	2.24	2.16

◆実質府債残高倍率の将来見通し



◆実質府債残高の将来見通し〔粗い試算改定版に基づき試算〕

（単位：億円）

H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26
41,139	40,387	39,488	38,392	37,667	37,518	36,770	36,030
H27	H28	H29	H30	H31	H32	H33	
34,523	32,818	31,346	30,810	30,446	29,955	29,615	

(Ⅲ) 「将来的にも安定的な財政運営を確保する」ことを表す指標

【指標名】実質公債費比率

地方財政健全化法に定められた、一般会計等が負担する元利償還金及び準元利償還金の標準財政規模に対する比率。この指標は府が抱える長期債務に係る元利償還金等が財政規模に占める割合を示したものであり、これが25%以上となると「早期健全化団体」となり、35%以上となると「財政再生団体」となる。

【目標設定】

○ 制限指標：実質公債費比率が25%を超えない

【試算】実質公債費比率の将来見通し

上段：平成20年2月試算 減債基金借入れ及び借換債増発を続ける場合の数値(A)

下段：平成20年7月試算 7,770億円の改革に取り組む場合の数値(B)

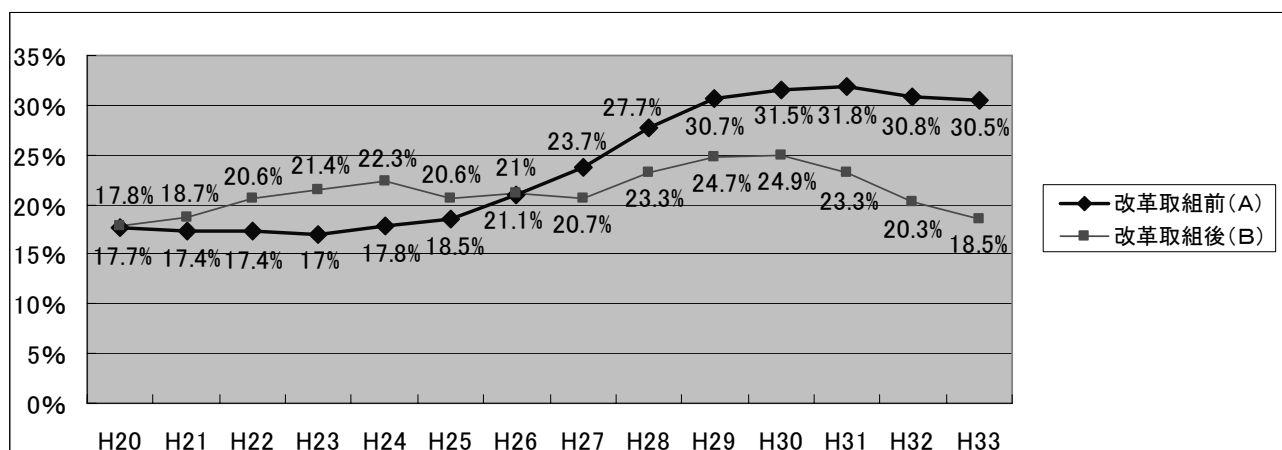
(単位：%)

H18	H19	H20	H20	H21	H22	H23	H24	H25
15.5 (実績値)	16.7 (実績値)	16.6 ^(*) (実績値)	17.7	17.4	17.4	17.0	17.8	18.5
			17.8	18.7	20.6	21.4	22.3	20.6

H26	H27	H28	H29	H30	H31	H32	H33
21.0	23.7	27.7	30.7	31.5	31.8	30.8	30.5
21.1	20.7	23.3	24.7	24.9	23.3	20.3	18.5

(*) 地方財政健全化法に基づく算定値

◆実質公債費比率の将来見通し



(IV) 企業会計的な指標

【指標名】 収益的収支比率

企業の損益計算書にあたる収益勘定（収益的収支）を取り出し、その比率を算定。この比率が低いほど財政の弾力性が高く、その「収支差」を活用して、将来への投資やストックの改善に充てることができる。

【算定式】
$$\frac{\text{収益勘定支出}}{\text{収益勘定収入}}$$

収益勘定収入 X = 歳入合計 - 当該年度外の歳入 - 資本勘定収入 - 「収入」分類 C・D

収益勘定支出 Y = 歳出合計 - 当該年度外の歳出 - 資本勘定支出（減債基金返済金含む）

【目標設定】

◎ 目標指標：当初予算段階で収益的収支比率が現行水準未満

【試算】

〔一般会計〕

（単位：億円）

	収入				支出		
	⑱当初	⑱決算	⑳本格		⑱当初	⑱決算	⑳本格
歳入合計 ①	32,555	30,573	29,247	歳出合計 ア	32,555	30,410	29,247
赤字雑入 ②	197	0	50	繰上充入金 イ	197	135	50
資本・収益勘定収入 合計a (①-②)	32,358	30,573	29,197	資本・収益勘定支出 合計b (ア-イ)	32,358	30,275	29,197

【資本勘定及び本来収入ではないもの】

	収入					支出		
	分類	⑱当初	⑱決算	⑳本格		⑱当初	⑱決算	⑳本格
通常債	B	1,240	1,195	844	建設事業費	2,870	2,644	2,026
行政改革等推進債	B	300	0	0	府債償還元金(※3)	2,303	2,258	2,166
減収補てん債(25%分)(※1)	B	0	120	213	積立金	61	108	130
建設事業充当特定財源(超概算※2)	A	1,115	1,027	729	投資及び出資金	51	58	50
不動産売払収入	B	169	273	201	貸付金	6,453	5,051	4,939
基金繰入金(減債基金除く)	B,C	82	45	149	減債基金返済金	0	0	0
貸付金元利収入	A	6,415	5,039	4,897				
退職手当債	C	100	150	185				
減債基金借入れ	D	992	680	0				
資本勘定収入 合計c		10,412	8,530	7,219	資本勘定支出 合計d	11,738	10,118	9,311

※1 元利償還金のうち、後年度基準財政需要額に算入されない部分

※2 予算は内部資料より試算、⑱決算は、建設事業費の当初予算額と決算額から推計

※3 一般会計から公債管理特別会計への繰出金から一般会計負担利子額を控除した額

【収益勘定】

	収入				支出		
	⑱当初	⑱決算	⑳本格		⑱当初	⑱決算	⑳本格
収益勘定収入 合計X (=a-c)	21,946	22,043	21,978	収益勘定支出 合計Y (=b-d)	20,620	20,157	19,886

	⑱当初	⑱決算	⑳本格
収益的収支比率(Y/X)	94.0%	91.4%	90.5%

(6) 将来推計をどこまで行うべきか

① 現状・課題

今後の財政運営を考える上で、財政収支の試算は不可欠である。

一方で、財政推計を行うに当たっては、一定の仮定（前提条件）に基づく試算とならざるを得ないことから、景気動向や金利情勢、地方財政制度を含む国制度など多くの変動要素がある中で財政を中長期的に見通すことは難しく、国や他府県における財政収支の試算についても、3～5年が主流となっている。

本府のこれまでの取組みとしては、まず、バブル経済崩壊後の急激な府税収入の落ち込み等を受け、平成8年に「財政健全化方策（案）」を策定し、その中で、今後3年間の財政収支（試算）を初めて公表した。その後、平成10年に策定した「財政再建プログラム（案）」において、10年間（平成11～20年度）の長期にわたる財政推計を公表した。

平成13年に策定した行財政計画案では、計画期間内の平成23年度までの長期財政推計（試算）を明らかにし、その後、適宜、時点修正を行ってきた。

また、行財政計画案改定版及び行財政改革プログラム案では、長期財政推計とともに、府税の伸びや金利設定など主な前提条件の変動による影響額を併せて明示した。

今年2月に公表した粗い試算においては、減債基金借入れ及び借換債増発の償還が与える財政上の影響も明らかにするために、平成33年度までの試算を行い、また、6月に粗い試算改定版を公表（平成20年度本格予算の成立を踏まえ7月に修正）した。

【粗い試算改定版（平成20年7月）の概要】

◎推計期間：平成20年度～平成33年度

◎推計ベース：平成20年度本格予算を基本とし、プログラム案に基づく取組みを織り込んだ上で推計

※主な前提条件

- ・府税：平成22年度までは伸び率ゼロ、平成23年度以降は年1.3%、平成30年度以降は伸び率ゼロ
- ・金利：期間中2.5%で設定
- ・給与改定や物価上昇は見込まず
- ・財政収支に与える影響が大きいと考えられ、かつ、事業計画等を前提に現時点で事業費が見込めるものについては、平成24年度までは個別に積み上げ（その他は平成20年度本格予算と同額）

（単位：億円）

	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	H31	H32	H33
単年度財源不足額	0	▲271	107	▲172	▲162	▲162	208	448	558	878	1,068	1,138	1,178	1,268
粗い試算に基づく取組額※	1,100	880	900	820	800	600	600	400	400					
単年度収支	0	▲240	140	120	110	▲90	280	320	430	350	540	610	650	740
要対応額		250	200	120	140	140	140	140	140	0	0	0	0	0
対応後単年度収支	0	10	340	240	250	50	420	460	570	350	540	610	650	740
減債基金返済額	0	10	340	240	250	50	420	460	570	350	540	610	650	712
減債基金借入残高	5,202	5,192	4,852	4,612	4,362	4,312	3,892	3,432	2,862	2,512	1,972	1,362	712	0
実質公債費比率	17.8%	18.7%	20.6%	21.4%	22.3%	20.6%	21.1%	20.7%	23.3%	24.7%	24.9%	23.3%	20.3%	18.5%

② 論点

財政再建に向けた取組みの進捗状況等を明らかにする観点からも、「粗い試算」については、今後とも、適宜、推計を見直し、公表していくことが重要である。

しかしながら、一方で、景気動向や国の制度改正など不確定要素が多い中、長期にわたる推計は、所詮は「仮定計算」に過ぎないとの指摘もある。

今後の財政運営の指針となるべき財政推計について、その推計期間としてはどのくらいが適当で、また、その根拠を何に求めるのか、この機に改めて検討を行うべきである。

また、前提条件の置き方によって、推計結果は全く違ったものとなる。その最大のポイントとして、推計上、経済成長（府税の伸び）を見込むべきか否かがある。

他府県における事例では、国の財政推計を踏まえ、税収に一定の伸びを見込んでいるものが多いが、財政収支をより中立的に見積もる観点からは、こうした不確定要素を排除し、横置きするという考え方もある。なお、税収動向に一定連動すると考えられる要素（金利、物価上昇、給与改定等）の取扱いについても、あわせて検討が必要である。

また、財政運営を幅広い観点から議論するためには、複数のシミュレーションを示すということも考えられる。

これらについては、府民への説明責任という観点から十分な検討が必要である。

③ 研究会としての結論

平成 21 年度当初予算案をもとに行う次期将来推計（粗い試算）から、以下のルールにより試算、公表を行うべきである。

ア 推計期間について

本府では、平成 19 年度まで借換債の増発を行ってきたことから、少なくともその償還が終わる平成 29 年度までの今後 10 年間は推計が必要である。また、実質公債費比率が平成 30 年度まで上昇し続けると見込まれることから、その推移についても注視する必要がある。したがって、粗い試算で公表した平成 33 年度までの推計は継続すべきである。

その際、財政の予見性の向上という観点から、歳出の推計が比較的容易な直近 3 年間程度は、できる限り精緻に歳入・歳出を積み上げた推計を行っていくべきである。

イ 前提条件について

景気動向や国の地方財政対策、制度改正などを長期にわたって見通すことが困難であり、府税の伸びや金利等の前提条件は、その時点での経済状況や制度をベースに設定せざるを得ないが、経済情勢が著しく変動する中、足もとの情勢（前年度比等）のみをもって中長期的にわたる推計を行うことは極端に悲観的又は楽観的な推計になりかねず、また、収支に大きな「ぶれ」を生じさせることにもつながる。このため、前提条件は長期的な視点をもって設定するとともに、改定の都度、実態との間に大きな乖離はないか、府民が理解、納得できるものであるかどうかといった観点から点検を行うべきである。

ウ 収支の「ぶれ」について

税込、金利など多くの流動的要素がある中で、何通りものシミュレーションを作成したところで収支の確実性が増すわけではなく、かえって混乱を来すこととなりかねない。

このため、前提条件を変更した場合の概ねの試算結果を比較的容易に把握することができるよう、試算の前提は一通りとしながらも、前提条件の変動による収支上の概ねの影響、例えば、府税の伸びが1%低くなった場合の影響額などをあわせて明らかにすべきである。

【粗い試算改定版（平成20年7月）上の前提条件の変動による影響額（超概算）】

1 府税の伸びが1%下がった場合 (単位：億円)

	平成21年度	平成22年度	平成23年度
府税(実質) A	▲110	▲220	▲330
地方交付税 B	+80	+160	+240
影響額 A+B	▲30	▲60	▲90

2 府債の発行金利が1%上昇した場合 (単位：億円)

	平成21年度	平成22年度	平成23年度
影響額	▲25	▲75	▲125

3 毎年0.1%給与改定が行われた場合 (単位：億円)

	平成21年度	平成22年度	平成23年度
影響額	▲7	▲14	▲21

(7) 損失補償のあり方

① 現状・課題

債務保証については、不確定な債務がむやみに増加することを防止し、財政の健全化を図るとの趣旨から、「法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律」第3条により、総務大臣の指定する法人^{※16}を除き、債務保証契約をすることができないとされている。

一方、損失補償については、債務保証と区別され、禁止されないものと解釈・運用（行政実例：昭和29年5月12日自丁行発第65号行政課長から大分県総務部長あて回答）されているが、近年、債務保証契約と同様の機能・実質を有するものとして損失補償契約を無効とする地裁判決（平成18年11月15日横浜地裁損害賠償請求権行使請求事件）も出ている。

総務省の「債務調整等に関する調査研究会」では、特に第三セクター等の資金調達に関する損失補償について、地方公共団体にとっては、当面の財政負担を伴わずに信用補完を行い得るメリットがある一方、第三セクター等が経営破たんした時には、当初予期しなかった債務（財政負担）を負うリスクがあることから、地方公共団体の財政規律の強化を図るために新たな仕組みを設けることが必要との中間まとめを策定（平成19年10月）した。

また、地方財政健全化法において、将来負担比率の算定上、損失補償に係る一般会計等の負担見込額を算入するなど、中長期的な財政運営の健全化を図る観点から、債務保証・損失補償を地方公共団体の潜在的なリスクとして位置づける方向にある。

これまで、本府では、債務保証・損失補償案件について、予算編成過程を通じて、個別に府の施策目標との整合性などを検討し、その必要性を判断した上で、債務負担行為として予算の議決を経て契約を締結してきたが、上記の状況を踏まえ、あらためて、損失補償のあり方について検討する必要がある。

【本府における債務保証及び損失補償の状況（平成18年度決算ベース）】

単位 百万円		
区 分	件 数	限 度 額
地 方 三 公 社 に 係 る も の	3 件	9 6 3, 3 2 0
上 記 以 外 で 府 が 出 資 ・ 出 捐 し て い る 法 人 に 係 る も の	1 2 件	2 9 8, 1 5 3
そ の 他 に 係 る も の	8 件	3, 4 2 9
合 計	2 3 件	1, 2 6 4, 9 0 2

※16 政府財政援助制限法第3条の例外（総務大臣の指定する法人）：土地開発公社、地方道路公社

② 論点

従来、損失補償を行う場合、個々の案件ごとに、予算編成過程を通じて判断してきたが、損失補償を行うに当たって必要となる観点を列挙し、点検できる何らかの庁内共通の仕組みが必要ではないか。

③ 研究会としての結論

地方財政健全化法の施行に伴い損失補償に係る一般会計等の負担見込額を地方公共団体の潜在的なリスクとしてとらえる動きや、第三セクターに対する損失補償が実質的には法が禁じる債務保証であるとした地裁判決などの状況に対応するためには、債務保証契約や損失補償契約の目的（公共性・公益性）を明らかにし、損失補償額を必要最小限に抑制するとともに、実質的な債務保証契約とならないよう、損失補償の対象を明確にしておくことが必要である。

このため、府として、平成 21 年度当初予算編成から、新たに債務保証契約や損失補償契約を締結する必要がある債務負担行為の設定を行う場合、その必要性、限度額の妥当性等を点検するための統一のチェック表を作成し、予算編成や契約締結に活用すべきである。

（チェック項目（例）

：公共性、公益性、事業採算性、財務状況、損失の概念、損失補償額の妥当性、
損失確定時期 など

(8) 短期貸付金のあり方

① 現状・課題

本府の出資法人や金融機関に対する貸付金には、年度当初に貸付を行い、年度末に一旦全額の返済を受け、さらに年度当初に貸し付ける「単年度貸付」方式をとる短期貸付金がある。

現在、府が貸付を行っている短期貸付金としては、中小企業等に対する制度融資のための金融機関への預託金と、法人の事業や経営安定等のための資金貸付に大別される。

【本府における単年度貸付金の状況（平成20年度本格予算ベース）】

単位 百万円		
区 分	件 数	予 算 額
制 度 融 資 に 係 る 預 託	11件	328,012
法 人 の 事 業 や 経 営 安 定 等 の た め の 貸 付	12件	152,872
合 計	23件	480,884

また、これら短期貸付金の中には、過去の財政運営において、府の歳入確保による財源対策の一環として、それまで長期貸付を行っていた資金の繰上償還（平成10・11年度）を受け、その翌年度以降は、「単年度貸付」方式で対応することとしたものがある。

こうした「単年度貸付」方式については、平成17年度の包括外部監査において、「実態は複数年の貸付。…金融機関への貸付のように返済の確実性を認め得るものとはともかく、実質的に早期返済が困難となっているような指定出資法人への貸付金についてこのような処理を行うことは、実態に反した不透明な処理ではないか」、「年度末に一旦返還させることにより、借り手である指定出資法人が、短期間とはいえ金融機関から資金調達を行い、無意味な利息負担を余儀なくされている」との指摘がなされている。

また、これらの貸付金は、年度末に全額の償還を受けて債権が消滅していることから、決算上、債権としては扱われず、府のバランスシートにも反映されないことから、府議会等において、貸付状況が府民にわかりにくいとの指摘もあり、平成18年6月以降、年2回発行の「財政のあらまし」において、単年度貸付金の「名称」及び「貸付額」を掲載し、公表しているところである。

府では、近年、制度融資の一部の商品の貸出利率を市場金利（金融機関の定める金利）に変更することによる預託金の縮減や、貸付先法人の経営改善や民間資金活用等を通じた貸付額の縮減など、単年度貸付金の総額の抑制を図ってきたところであるが、上記の指摘も踏まえ、短期貸付金のあり方について検討する必要がある。

② 論点

貸付先において、長期的な事業資金に活用される貸付金の財源を、毎年度、短期貸付を繰り返すことで賄う手法は、改めるべきではないか。また、制度的に当初から短期貸付金としているものについては、長期に切り替える必要はないのではないか。

③ 研究会としての結論

ア 制度融資に係る預託金について

短期貸付金のうち制度融資に係る預託金については、制度創設時から単年度貸付の手法をとっており、他府県でも広く行われている手法である。また、包括外部監査報告書にもあるとおり、金融機関への貸付であり、返済の確実性を認めうるものであることから、制度としては現状のまま「単年度貸付」方式によるべきである。

イ その他の資金貸付について

その他の単年度貸付金のうち、本来、長期貸付金で対応すべきものについては、府の支援の必要性に応じ、民間貸付、府の利子補給付きの民間貸付、府の損失補償付きの民間貸付、府の長期貸付などの手法に切り替えていくべきである。

しかしながら、短期貸付金を長期貸付金に変更すれば、変更した年度においては年度当初に貸し付けても、その年度内には償還金収入がないため、厳しい財政状況の中で、一時的に多額の一般財源が必要となる。

このため、長期貸付金への変更など、多額の財政負担が生じる対応は中長期的な課題とし、当面は、(単年度)貸付の必要性、額の妥当性を精査し、必要最小限なものとしていくべきである。

(9) 行政コスト計算をどこまで行うべきか

① 現状・課題

これまでは毎年度の施策評価において、人件費を含めたコストを把握の上、成果指標の達成状況や費用対効果の観点などから施策を評価し、その結果を広く府民に公表するとともに、事業を精査し、予算編成に反映してきた。また、大阪版市場化テストでは、府の業務全般に関して広く民間の提案を募集するにあたり、平成 19 年度の施策評価をもとに約 1,800 の事業について、人件費を含めた「トータルコスト」としての予算額を今年 3 月に公表したところである。しかし、導入当初、財政的効果も大きく、職員の意識改革という観点でも効果的であった施策評価は、点検作業が定型化、予算査定の後追いとなり、機能が低下してきたことから、平成 19 年度をもって廃止することとしたところである。

予算書や決算書等では、施策に係る事業費だけの情報しか明示されておらず、人件費などの間接費を含めた「トータルコスト」の情報が示されていない。

府民への説明責任を果たすことや今後の市場化テストの導入拡大に向け、広く民間の提案を募るためにも、「トータルコスト」を明らかにするとともに、財源や人的資源に限られる中、「トータルコスト」の視点から府民ニーズや効果等を評価、精査して事業の優先順位付けを行い、それらの最適配分を追求する必要があるのではないかなど、府議会でも議論されてきたところである。

② 論点

ア コスト測定の単位

プログラム案でとりあげた約 3,000 もの事業の中には、個々の事業に含めるべき「トータルコスト」や評価が難しい事業、また、例えば補助金や建設事業など人件費の算出が困難でトータルコストの把握に馴染まない事業も多数存在しており、コスト測定の単位をどうするかなど、検討が必要である。

イ 「トータルコスト」情報の具体的な活用方法

「トータルコスト」情報により事業を評価・分析し、事務事業の見直しなどに具体的に活用するためには、評価・分析するための「物差し」が必要となってくる。事業間の優先順位付けが可能となるような「物差し」が作れるか、また、こうしたコスト分析に要する労力に見合うだけの効果が得られるのかどうかについても検討が必要と考えられる。

③ 研究会としての結論

ア 第一段階：府民に分かりやすい事業（群）での試行

事業規模が比較的大きく、コストに含めるべき人件費が明確な事業（群）であれば、トータルコストの算出が比較的容易であり、これらの事業（群）のうち、府内多数の地域で実施されるなど、府民が身近に感じることをできるものから試行的に実施すべきである。

また、公表の手法としては、次の例のように総費用の内訳を表示するとともに、より府民にわかりやすいものとするため、単位あたりのコストを算出し公表するなど工夫を凝らすことも必要

である。

(例)

府営住宅管理

- ・総費用（内訳）
- ・入居1戸あたり経費（うち家賃分、税負担分）

府立学校の運営

- ・総費用（内訳）
- ・生徒1人あたり経費（うち授業料等分、税負担分） など

イ 第二段階：「行政コスト情報の公表」から「評価・分析」へ

次に、職員の人件費を含めたコスト意識の向上やこれらを踏まえた事業見直しにつなげることができるよう、上記公表により明らかとなった課題や数値の経年変化、公表結果に対する府民の意見などを踏まえ、今後の市場化テストの導入拡大や事業の評価・分析などへ活用できるトータルコスト分析の検討を府においてすすめていくべきである。

なお、府の全事業について、トータルコストを導入することは、莫大な労力を必要とし、また、そもそもそれに馴染まない事業もあることから、効果的な活用方策が確立していない現時点においては時期尚早と考えるべきである。

(10) メリットシステムについて

① 現状・課題

「メリットシステム」とは、行革努力や経費節減、あるいは歳入確保等による効果額を新規事業等の財源として歳出に還元する仕組みをいう。

スクラップ・アンド・ビルドによる施策再構築を促すとともに、財政健全化のスピードアップを図る効果も期待できることから、他の団体においても多くの導入例がある。

また、一部の団体では、予算の使い切り防止策として、予算執行段階での経費節減努力の一部を翌年度予算に上乘せするという取組みが導入されている。

本府でも、不適正支出の防止策の一環として、予算執行段階での節減努力分の1/2を翌年度予算要求の際に上積みできる制度を平成10年度から導入することとしていたが、府税収入の急激かつ大幅な落ち込みによる財政悪化（赤字転落）を理由に、導入を見送った経緯がある。

また、行政改革・財政健全化の取組みと施策再構築を促進する観点から、平成17年度当初予算編成からは、施策評価による見直し効果額の2倍以内を部局の要求財源に加算できることとしてきた。

こうした取組みに加え、府ホームページ上のバナー広告や公用車への広告掲載などの広告事業収入や事業予定地の貸付料など部局独自の努力による歳入確保について、施策PRや維持管理のための経費等として、当該部局が活用できるようにしてきたところである。

② 論点

本府では、厳しい税収動向のもと、プログラム案の取組みを前提とした上でもなお多額の財源不足（収支ギャップ）が見込まれており、この解消が財政運営上の最優先課題である。

プログラム案からさらに行革効果の上積みが必要な中、府が徹底した行革努力や経費節減を不断に行うべきことは、いわば当然のことであるが、各部局に特段の取組みを促すためには、一定のインセンティブがあったほうがよいのではないかとの考え方がある。

また、メリットシステムを導入する場合には、次のような課題がある。

まず、メリットシステムの対象範囲をどうするかという問題である。

歳出の削減要因としては、行政需要の減少によるもの（いわゆる自然減）、コスト削減によるもの、制度改正によるものなどがある。また、歳入の増加要因としても、自然増によるもの、徴収努力等によるもの、制度改正によるものなどが考えられる。これらは一律に扱うべきでなく、メリットシステムの対象とすべきものとそうでないものに区分する必要がある。

次に、歳出に還元する手法として、「予算編成又は執行段階での効果（見込み）額を当該年度の予算額の拡充に活用するもの」と「予算執行段階での効果額を翌年度以降に活用するもの」に分けて考える必要がある。

予算編成段階での歳出削減努力については、すでに、要求基準（シーリング）により別の事業に活用することが可能な仕組みとなっている（スクラップ・アンド・ビルド）が、歳入確保に係る努力にメリットシステムを働かせるためには、別途何らかの手当てが必要になる場合がある。（例、府有財産の売払いなど）

また、予算執行段階における節減効果額を当該年度の事業に活用する場合は、必要に応じて、予算の流用や補正予算によることになる。

翌年度以降に活用する場合には、どのようにして財源を持ち越すかという問題もあり、財源の年度間調整を行う仕組みが必要となる。

③ 研究会としての結論

財政再建のスピードアップと新規事業の財源確保を促すため、各部局の取組み（見直し）の成果が各部局の予算に反映される仕組みが必要である。なお、導入に当たっては、取組みの「余力」について部局間の差異があることなどに留意する必要がある。

また、当面、当初予算編成に当たって多額の収支ギャップが見込まれる中、予算執行段階での収支改善効果については、その一部を財政調整基金に積み立て、翌年度に取り崩して補完的な「収入」として活用し、施策・事業の見直し等による府民サービス等への影響を極小化すべきである。

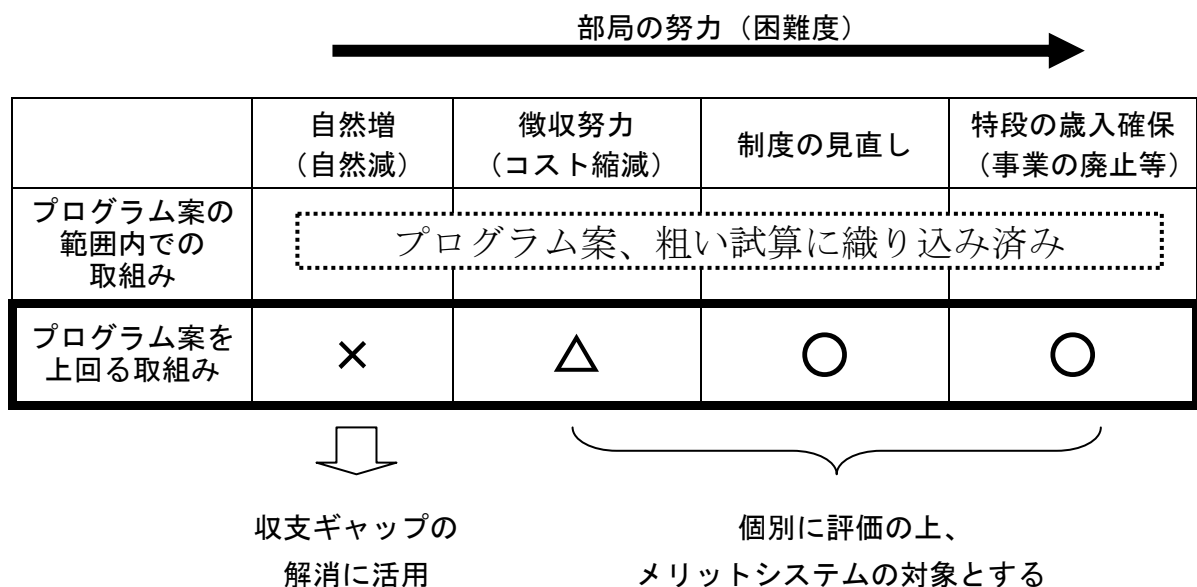
ア 行革努力による効果額を要求可能額の拡充に活用する仕組み

プログラム案を上回る部局独自の歳入確保努力については、予算編成段階で個別に評価の上、その効果額を活用して歳出に充てることを可能とすべきである。

なお、効果額のうちどの程度を歳出に還元するかは、他部局との均衡や見直しの困難度等の観点から検討することとすべきである。また、プログラム案に基づく見直しや単なる自然増収については、対象とすべきでない。

また、予算執行段階における節減効果についても同様に扱うべきである。

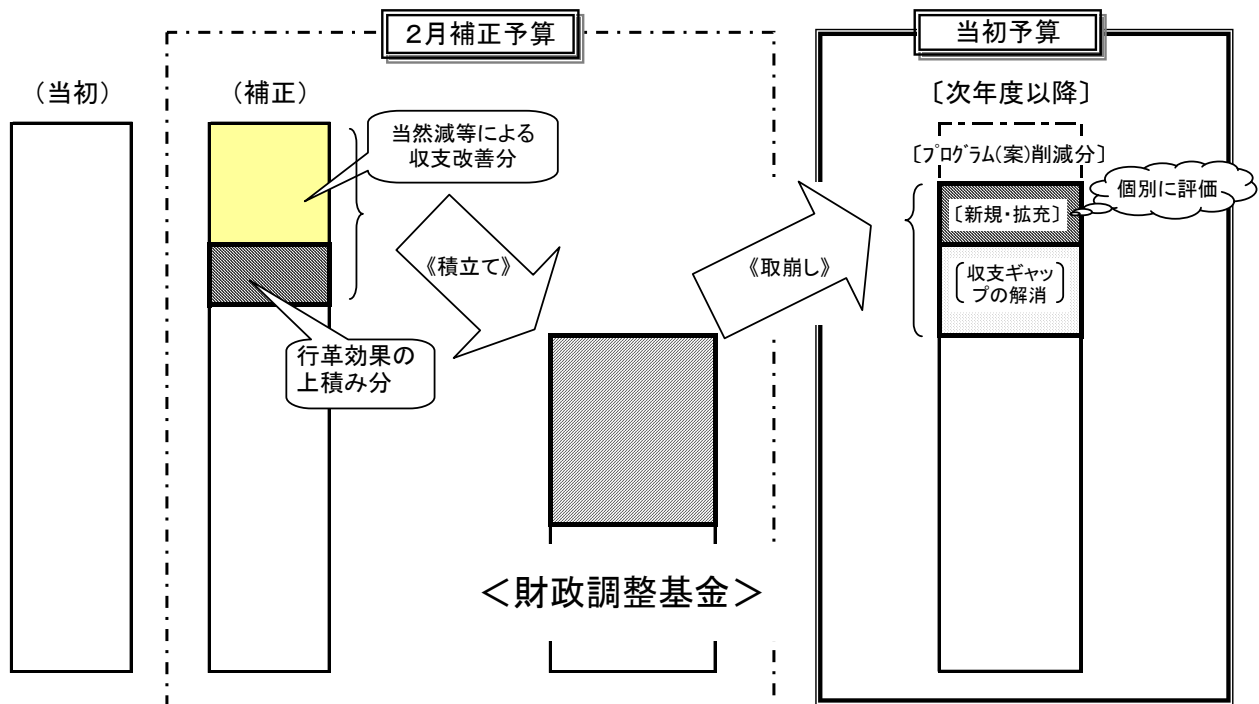
【歳入確保（歳出削減）に係る効果額の取扱いイメージ】



イ 収支改善効果を翌年度以降に活用する仕組み

年度間の財源調整を図ることを目的に設置している財政調整基金に、当該年度の収支改善効果（の一部）を2月補正予算でいったん積み立て、翌年度以降の予算で取り崩して「歳入」（収入）とし、このうちプログラム案を上回る歳出削減・歳入確保努力については、前記と同様、各部署の新規・拡充財源とし、それ以外については収支ギャップの解消に充てるべきである。

【財政調整基金の活用イメージ】



(11) 予算の使い切り防止（事務費）

① 現状・課題

本府では各所属単位で随時、予算を執行しており、事業費にあつては、事業計画に基づき予算を執行した後、2月の補正予算時に適宜減額を行っている。事務費についても原則は計画的執行のもと、事業費と同様の対応を行っているところである。

しかし、物品購入のシステム上、4月の納品が困難となっていることや、不測の事態に備えるため、ストックが可能な物品等の購入費（需用費など）は、年度当初の執行は控え、先を見越せるようになった年度末に執行するケースが多数見受けられる。

また、こうした需用費や役務費などの事務費にかかる予算執行の決裁については、課長等に専決権が与えられているところであるが、事務の効率化・迅速化の観点から、さらにグループ長又は総括主査等に専決権が委譲されている。

不測の事態が起こらなかったため、当該年度には使わない物品を年度末に大量に購入することは、府民の目からすれば、予算の使い切りとしか映らない。こうした現状を是正し、限られた予算の範囲内で、年間を通じ計画的に執行できる「仕組み」の構築について検討を行う。

【参考：平成18年度物品購入実績比率（%）】

※警察を除く

取得日	用品	うち用紙のみ	指定物品
4月	5.6	4.8	5.1
5月	6.5	6.7	8.4
6月	8.1	8.3	6.6
7月	7.3	7.7	6.5
8月	5.2	6.5	6.5
9月	6.8	7.1	6.4
10月	7.8	8.1	7.1
11月	8.3	8.4	7.7
12月	7.8	8.3	7.7
1月	9.3	9.0	7.6
2月	12.4	11.1	10.9
3月	15.0	14.0	19.6

2・3月 : 27.4%

2・3月 : 25.1%

2・3月 : 30.5%

『用品』

◎各所属で共通して需要のある物品で事務消耗品（筆記具類、コピー用紙、封筒等）の大半が該当。総務サービス課への請求手続きのみで購入できる。

『指定物品』

◎各所属で締結する単価契約物品、価格競争性のない物品、緊急・随時に必要となる物品及び修理。主に文房具以外の消耗品・備品・図書類・材料品など

② 論点

ア 全庁共通のルールを導入

需用費や役務費などの事務費については、不測の事態への対応も含め、年間を通じて計画的な執行が行える全庁共通の執行ルールの導入について検討をすすめる必要がある。

イ 執行管理の徹底

事務費の執行については、これまで事務の効率化・迅速化の観点から、決裁権限の下位委譲を進めてきたところであるが、適正な執行管理を徹底するという観点からすれば、課長等が執行管理を実質的に担えるよう、専決権を本来の姿に戻すなどの検討が必要ではないか。併せて、こうした年度末の不要不急な物品の大量購入等を組織的に防止するシステムを構築する必要があるのではないかと考える。

③ 研究会としての結論

組織や職員の意識改革を促し、予算の計画的な執行の推進と府民への説明責任を充実させる観点のもと、「予算の執行抑制」、「執行状況の公表による説明責任と意識改革」及び「不測の事態への対応」の3つの視点による新たな執行ルールの導入について、例えば、次のような手法について、具体的に検討をすすめていくべきである。

ア <視点①> 予算執行のルール化による執行抑制

物品購入に関して、物品購入計画を策定するとともに、購入時期を限定する。例えば、4月、7月、10月、翌年1月の四半期ごとに購入時期を限定し、前年度の3月時点で各所属ごとに物品購入計画を策定する。その際、在庫量と次期購入期までの必要量を踏まえ、必要最小限の購入が可能となるような計画とする。

なお、急を要する物品等の購入の必要性が生じた場合には所属長決裁により当該物品購入を可能とするなど、執行に当たっての弾力性は確保する。

イ <視点②> 執行状況の公表による説明責任と意識改革

事務費全般に関して、年間を通じた予算の計画的執行のもと、特別な事情等により、大量購入した場合などは、所属長への報告をルール化する。併せて、各所属においては、月別執行状況を作成し、年間の執行に関する自己評価を行い、所属・月別執行状況及びその評価について公表する。このように執行状況やその自己評価の公表を義務付けることは、府民への説明責任を充実させるとともに、公表を意識し、経費節減に努めるなど、組織（職員）の意識改革にもつなげることができるものと考ええる。

ウ <視点③> 不測の事態への対応をルール化

これまで年度末の大量の物品等購入については、不測の事態に備えることが理由の一つとされてきた。執行ルールにより執行抑制を行う一方で、こうした不測の事態にも対応が可能となるようなルールを導入する。

例えば、各部総務課に緊急対応予算として一定額（率）の枠予算を計上し、各部総務課が事案の緊急性を十分考慮した上で、部内各所属からの要請に対し、必要性に応じ適宜予算の執行（所属替え）を行う。

こうした新たな執行ルールの導入に関しては、物品購入システムの変更や各所属が同時期に一斉発注することに対する納品業者等の対応の可否、単価契約にかかる入札事務の準備、また、四半期ごとの購入時には、大量のコピー用紙などを保管するスペースが必要となるなど、物品調達に関係するセクション等との調整が必要である。

また、取組みの実効性を確保するため、組織及び職員への執行ルール導入に向けた意識改革や事務費の縮減の観点を踏まえた不測の事態への対応措置など、検討すべき課題が残されており、府においてこれら課題の整理をすすめるべきである。

(12) 落札差金のあり方

① 現状・課題

本府における落札差金^{※17}の取扱いの現状としては、原則、補正予算を組み、予算を減額しているが、枠予算としている公共事業（国庫補助事業・府単独事業）については、落札差金を使って事業のさらなる推進を図っているのが現状である。

しかし、平成 18 年度において、特に、大規模公共事業での落札率（予定価格に対する落札価格の割合）が大幅に低下するといった状況となり、本府の財政状況も踏まえ、複数年にまたがる債務負担工事の落札差金について、行財政改革プログラム案による削減率（10%）を超える部分のみ、翌年度以降の予算を削減するという取扱いを行った。

なお、平成 19 年度における建設事業の入札状況は、1,632 件で平均落札率 80.43%となっている。（契約局集約分）

このような状況のもと、今年度に新たにプログラム案を策定し、公共事業の規模を大幅に削減したことを踏まえ、今後の公共事業の落札差金の取扱いについて、さらなる事業推進に活用すべきか、財政健全化のために予算を減額すべきか検討する必要がある。

※17 表面上に現れる落札差金とは、予定価格と落札価格との差であるが、実際には一定の落札率を見込んで予算を組んでいる場合もあるため、活用又は減額できる落札差金は予算額と落札価格との差になる。

② 論点

プログラム案で既に公共事業費の抑制をしていることから、落札差金を使ってさらなる事業推進を図っても、プログラム案による将来の財政運営に支障が出るものではない。このことから、事業費の抑制による事業遅延等の府民への影響を緩和するため、さらなる事業の推進を図るべきではないかという考え方がある一方、プログラム案により全ての事業費が削減されている中で、公共事業だけ落札差金を使ってまで事業を推進する必要はないという考え方もある。

なお、落札差金を補正予算で減額した場合、当該事業費に国庫補助金が充当されているのであれば、国との協議が必要となるなど事務的な調整も考えていかなければならない。

③ 研究会としての結論

現在、枠予算としている公共事業で落札差金を活用して事業推進を図っているのは、都市整備部に限られているため、都市整備部の個別の課題として取り扱うこととする。

これまで、都市基盤施設の整備については、大阪府都市基盤整備中期計画に基づき整備を行ってきたところであるが、今年度策定したプログラム案に伴う事業費削減により、新規事業着手が困難となるだけでなく、事業箇所 329 箇所のうち、147 箇所がペースダウン、22 箇所が一時休止となるなど、多くの生活関連路線等の事業に影響が及んでいる。

例えば、鉄道の連続立体交差事業においては、事業のペースダウンにより、事業の完成が遅れるだけでなく、仮ホームや、仮踏み切りの状態が長期化し、府民に迷惑を掛けることとなり、財政再建の中にあっても、できる限り早期の工事完了が望まれているところである。

道路等の公共事業は、長期的かつ連続性のある事業計画に基づいて行われるものであり、落札差金が発生した場合であっても、速やかに事業計画の変更が可能であり、落札差金をさらなる事業推進に活用することにより、事業効果を早期に発現させることができるものである。

このため、公共事業については、プログラム案による事業費削減によって、歳出額が削減されていることから、落札差金をさらなる事業推進に活用しても、プログラム案による将来の財政運営に支障をきたすものではないため、落札差金を活用して、事業のペースダウンによる府民への影響を緩和することを考えるべきである。

また、国庫補助事業の落札差金については、財源の一部である国庫補助金は、府民が納めた国税の府域への還元とみることができることや、国庫補助金を返還すると翌年度に再び、同じ工事について、国庫補助金を国に要望しなくてはならず、必要な予算の確保に影響が及ぶかもしれない恐れがあることに留意する必要がある。

落札差金を事業推進に活用した結果、当該事業が、プログラム案の策定前の水準を超えてまで事業進捗が図られることは、他の事業とのバランス上問題があると考ええる。

以上のことから都市整備部で行われる公共事業については、プログラム案による削減率が20%であることを踏まえ、落札率が80%以上の場合は落札差金を事業推進に活用し事業費削減による府民の影響を緩和することとし、落札率が80%を下回る場合は、その下回る部分について財政健全化の観点から、予算を減額すべきである。

(13) 予算編成過程の公表

① 現状・課題

予算編成は、その重要な前提条件である税収や毎年度の国の予算、地方財政措置の見込みなどが予算編成の終盤である年末・年始まで不確定であること、また、予算編成過程の情報はあくまでも意思形成過程のものであり、その結果が最終的には大きく変わる可能性があることなどから、これまで積極的な公表を行わず、最終的な判断としての予算編成結果（予算案＝予算書及び予算発表関連資料）の公表をもって、府民をはじめ、対外的に説明してきた。

橋下知事就任後、「府庁改革」の一環として、“透明度日本一をめざして”情報公開の推進に取り組む中で、プログラム案の策定過程とあわせ、本府としては初めて平成 20 年度本格予算について、予算編成過程を公表した。しかし、公表された要求書だけでは事業の内容等が十分に分からないものも散見された。

行政内部のやりとりとして行われていたこれまでの予算編成を、今後府民に開かれたものとするに当たっては、「分かりやすさ」「必要かつ十分な情報提供」などが求められる。

また、平成 20 年度のプログラム案の策定過程においては、改革PTと各部局長、あるいは知事と各部局長との議論をマスコミに公開したが、その意義やメリット、問題点等について検証し、今後の予算編成過程においてどのように対応すべきかを検討する必要がある。

予算編成過程の公表については、平成 20 年度本格予算では、府政情報センターにおいて、要求書・査定書を開架し、平成 21 年度当初予算からは、それに加え、予算要求・査定の情報を段階（財政課長、総務部長、知事）ごとに府ホームページにおいて公表することとしている。

【府における当初予算編成の流れ】

9月中旬～10月中旬	9月定例会
10月末（又は11月初旬）	予算編成要領の策定、通知
11月中旬	予算要求書提出（各部局⇒財政課）
12月中	財政課長計数整理（査定）
1月下旬	総務部長計数整理（査定）
2月上旬	知事査定
2月中旬	当初予算案発表
2月下旬	2月定例会（開会）
3月下旬	2月定例会（閉会）、当初予算確定

② 論点

府政の透明性の向上、府民に対する説明責任という観点では、意思形成過程に係る情報についても、できる限りオープンにされることが望ましい。

しかしながら、予算編成は、限られた期間の中で、膨大な情報をもとに、多くの労力・時間を要するものであり、予算の内容の検討・議論の実質を低下させることなく、府民に必要な情報が効率的に公表されるよう努める必要がある。

毎年、全庁で2～3千にも上る事業について予算要求がなされる中、そのすべての折衝を公開することは物理的に困難であり、また、公開することでかえって混乱等を来たす場合、内容が個人情報等にわたる場合など非公開とすべき情報も多く存在する。

このため、平成21年度当初予算から本格的に予算編成過程を公表するに当たって、公開・非公開の基準やルールをできる限り明確化することが必要である。

なお、平成19年度をもって施策評価を廃止したことに伴い、これまで「施策評価調書」において公表されていた情報（成果指標等）が公表されないことになるが、予算編成に当たって重要と考えられる情報については、予算編成過程公表の取組みの中で、引き続き、情報提供されるよう留意しなければならない。

③ 研究会としての結論

予算編成過程の公表については、平成21年度当初予算からの制度拡充を踏まえ、以下により、さらなる取組みをすすめるべきである。

ア 予算関連情報（要求書・査定書等）の公表について

平成21年度当初予算編成過程から、予算編成に関する情報が、府ホームページを通じて、行政内部の慣例や行政用語等に慣れない府民にも提供されることを踏まえ、事業内容や目的、予算編成過程で検討した当該事業の緊急性・有効性・効率性等に関する情報について、簡潔に、かつ、府民に分かりやすく記載しなければならない。要求書・査定書に必ず記載すべき情報の種類をあらかじめ特定することはもとより、専門用語・略語の多用を避ける、適切な用語解説を付することなども必要である。

このため、要求書・査定書の分かりやすさを高めるとともに、その公開に当たって必要かつ十分な情報が提供されるよう、また、予算要求が各部局においてそれぞれ行われることから、公表される情報にばらつきが出ないよう一定の「品質」を確保するため、要求書・査定書の作成に際しての基本方針やノウハウの共有に資する対策（例えば、指針やマニュアル等の整備）を講じる。

また、予算編成過程において公表される情報には紙幅やシステム上の制約があることから、他の提供情報と適切にリンクを貼るといった工夫も必要である。

なお、予算編成過程での情報公表に限らず、平素から財政状況や府政の課題について、府ホームページはじめさまざまな広報媒体を通じ、十分な情報提供に努めるべきである。

イ 予算折衝（ヒアリング等）の公開について

プログラム案策定過程での改革PTと各部局長、あるいは知事と各部局長との議論を公開の場で行ったことは、少なからず、府政に対する府民の関心や理解を向上させる効果があったと考えられる。

こうしたことから、知事査定ヒアリングについては、一般に府民の関心が高く、本府の行財政運営に影響が大きいと考えられる議論がなされることから、原則公開とする。ただし、個人情報や企業秘密に関する情報を扱う場合など、公開が必ずしも適当でないケースも想定され、公開しないこととする場合の明確な基準が必要である。なお、知事査定ヒアリングの資料については、

公表が適当でないもの（情報公開条例の非公開事由に該当すると思われるもの）を除き、原則として速やかに府ホームページに掲載する。

上記以前の予算折衝（担当者によるヒアリング等）については、課長査定、部長査定の段階で査定理由を含めて考え方が明らかにされるので、原則として非公開とするが、府民が議論の内容や経過を理解できるよう、特に重要な案件については、予算編成前の検討過程も含めた情報提供が行われるようにすべきであり、経営企画会議、部長会議、各種審議会・検討委員会等において、会議の性質に応じた情報の公表・会議の公開をすすめる。

(14) 補助事業からの暴力団関係者排除

① 現状・課題

府が発注する建設工事、物品・委託役務などの調達契約では、「暴力団等排除措置要綱」に基づき、暴力団等^{※18}を排除する措置がとられているところである。

一方、府が補助金を交付する補助事業においては、暴力団等を排除する仕組みがなく、こうした同様の措置はとられていない。

地方公共団体の責務として、公金が暴力団等の資金源とならないよう対策を講じることは重要なことであり、府の補助事業に関しても暴力団等を排除する方策を検討する。

※18 暴力団等とは、暴力団又は暴力団と関係がある団体等である。

② 論点

ア 暴力団等排除措置の方法

暴力団等を排除する措置の方法としては、府補助金の交付決定の際に、交付条件等で暴力団等排除に関する内容を明記することが考えられる。こうした内容を補助事業の補助金交付要綱ごとに交付条件等として規定すべきか。また、条件に違反した場合にあっては、補助金の返還まで求めるのか。補助関係者等^{※19}が暴力団等であった場合などは、契約解除の要請等にとどめるべきではないかといった考え方もできる。

イ 暴力団等排除措置の対象範囲

府の補助事業は対象が多岐にわたり、さらに関連契約等まで含めると対象が膨大になることから、対象範囲についての検討が必要である。

ウ 暴力団等情報の収集方法等

実績のある調達契約における「暴力団排除に関する合意書」及び「暴力団等排除措置要綱」に基づく情報収集システム^{※20}を活用するのかなど、暴力団等の情報の収集方法についても検討が必要である。

エ 暴力団等情報と照合方法等

暴力団等を排除するためには、暴力団等情報と補助事業者や補助関係者等との照合により、暴力団等の事実確認が必要である。

まず、暴力団等情報と補助事業者との照合に当たっては、「暴力団排除に関する合意書」及び「暴力団等排除措置要綱」に基づく情報等を活用し、府の補助事業担当課において照合することが考えられるが、各担当課における補助事業者の情報量が少ないなかで、確実な照合が可能なのか。

また、補助関係者等の照合を誰がなすかも課題である。補助事業者に暴力団等情報を提供し、自主的なチェックを求める場合は、非公表の情報（入札参加資格のない団体等の情報）の管理の

徹底や個人情報への取扱いの観点から情報提供の可否が課題となる。

一方で各担当課での照合については、補助関係者等が多数にわたり、物理的に可能なのか検討が必要である。

※19 補助関係者等とは、補助事業者が補助事業に関し、別途契約する者。建設事業等という、いわゆる「下請」や「孫請」である。

※20 「暴力団排除に関する合意書」及び「暴力団等排除措置要綱」に基づく情報収集システムとは、府が発注する建設工事等の公共調達に関し、暴力団が介入しているなど、暴力団等に関する情報を本合意書及び要綱に基づき府警本部から収集しているシステムである。

③ 研究会としての結論

府の補助事業に関する暴力団等排除に向けた新たな措置ルールを導入することは、補助事業者等の「暴力団等を排除する」といった意識が醸成され、暴力団等の介入を未然に防ぐといった「抑止力」が働くとともに、暴力団等への資金（公金）流入を遮断し、公金を暴力団等の資金源としないといった「実効性」の両面での効果が期待できるものとする。

一方、論点については、直ちに整理することは困難であり、特に暴力団情報等の収集・照合方法については、全国的な取扱いとの整理が必要である。

このため、制度となる暴力団等排除措置については、府において引き続き検討すべきである。なお、それまでの間、当面の措置として次のような措置がとれないか検討すべきである。

ア 暴力団等排除措置

「暴力団等は、補助事業者となることはできない。」（補助事業者の資格制限）、「補助事業者は、暴力団等を補助関係者等としてはならない。」（事業執行上の制限）など、補助事業の補助金交付要綱等に暴力団等排除に関する規定を設ける。

その上で、補助事業者が規定に違反している情報を府が収集した場合には、交付決定の取消、補助金の返還などの措置を講じる。

また、補助関係者等が暴力団等であるとの情報を府が収集した場合には、補助事業者に当該契約等の解除要請を行うものとし、要請に応じない場合などにあつては、同様の措置を講じるものとする。

(15) 債権管理の強化

① 現状・課題

貸付金など府が保有する債権は、府民の貴重な財産であり、その管理に万全を期す必要がある。

本府では、平成18年度に全庁組織である「大阪府債権管理推進連絡会議」（以下「連絡会議」という。）を設置し、債権管理の適正化を推進するための方策などについて検討・議論をしてきた。

平成19年3月には、債権の発生から回収までそれぞれの段階ごとに的確な債権管理を実践するための基本事項を示した「大阪府債権管理適正化指針」を作成し、現在、指針に基づき、債権を所管する各課において、回収の強化等に取り組んでいるところである。

各課における様々な取組みの結果、平成14年度に616億円あった収入未済額は、この6年間で103億円減少しているが、平成19年度の収入未済額は、513億円に上っている。

【不納欠損額及び収入未済額の推移】（一般会計・特別会計 決算書）

	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度
	百万円	百万円	百万円	百万円	百万円	百万円
不納欠損額	8,359	5,911	4,624	5,402	9,935 ※	5,239
収入未済額	61,662	55,872	50,667	48,159	49,179	51,301 ※

※ 平成18年度の府税の不納欠損額が前年度より約45億円増加となっている。

※ 平成19年度の府税の収入未済額が前年度より約30億円増加となっている。

なお、収入未済額の約9割を占めているのは、府税や府営住宅の使用料、中小企業への資金貸付金といった大口の債権であり、これらについては、所管部署において強制徴収や明渡訴訟等の法的措置や、民間回収会社への委託等の取組みを組織的にすすめている。

しかしながら、残り1割の小口の債権を管理する所管部署では、回収や訴訟のノウハウが十分蓄積されていないことなどから、債権の回収等に苦慮しており、また、債務者が死亡および所在不明等のため、回収が困難となり、長期滞納となってしまうケースがあることも、適正な債権管理をすすめる上で課題となっている。

② 論点

1円でも多くの歳入を確保すること、納めた人との公平性を確保する観点からも、現在の回収強化の取組みの実効性を一層高めるため、次のような方策について検討することが必要である。

ア 債権回収をよりすすめるため、簡易裁判所による支払督促^{※21}や強制執行^{※22}など、実効性ある手法や実例を整理して所管部署に提示し検討を促すべきか。

また、個々の債権ごとに回収の目標を設定する方がより効果があるか、メリットとデメリットを含めさらに検討すべきか。

- イ 努力しても回収できない債権の整理については、徴収停止^{※23}など法令に基づく手続きをすすめるため、所在不明への対応や財産所有の確認等、具体的な手法や考え方を整理すべきか。
- ウ さらに今後の検討課題として、現在、制度を所管する部署が管理から回収まで一元的に対応することとなっているが、所管部署と別に、より専門性を発揮し集中的に債権回収を行う体制が必要か。

※21 支払督促とは、債権者が、原則として、債務者の住所地等の簡易裁判所の書記官に対する申立てを行うことにより、債務者に対して金銭の支払いを命じる制度のことで、債務名義を簡易に入手するための手続きと位置づけられる。

※22 強制執行とは、裁判所の力を借りて、強制的に債権の内容を実現する手続きで、債権や対象財産の種類によって様々な手続きが定められている。

※23 徴収停止とは、債務者が行方不明になるなど、事実上徴収できなくなるような場合で、金額が少額で訴訟の手段を採ることが経済的合理性に欠ける場合など、法令に規定する事由に該当する場合に、調定や納入通知を行わないという行政内部の整理である。債務者の資産状態の好転等事情の変更があれば、停止の措置を撤回することとなる。

③ 研究会としての結論

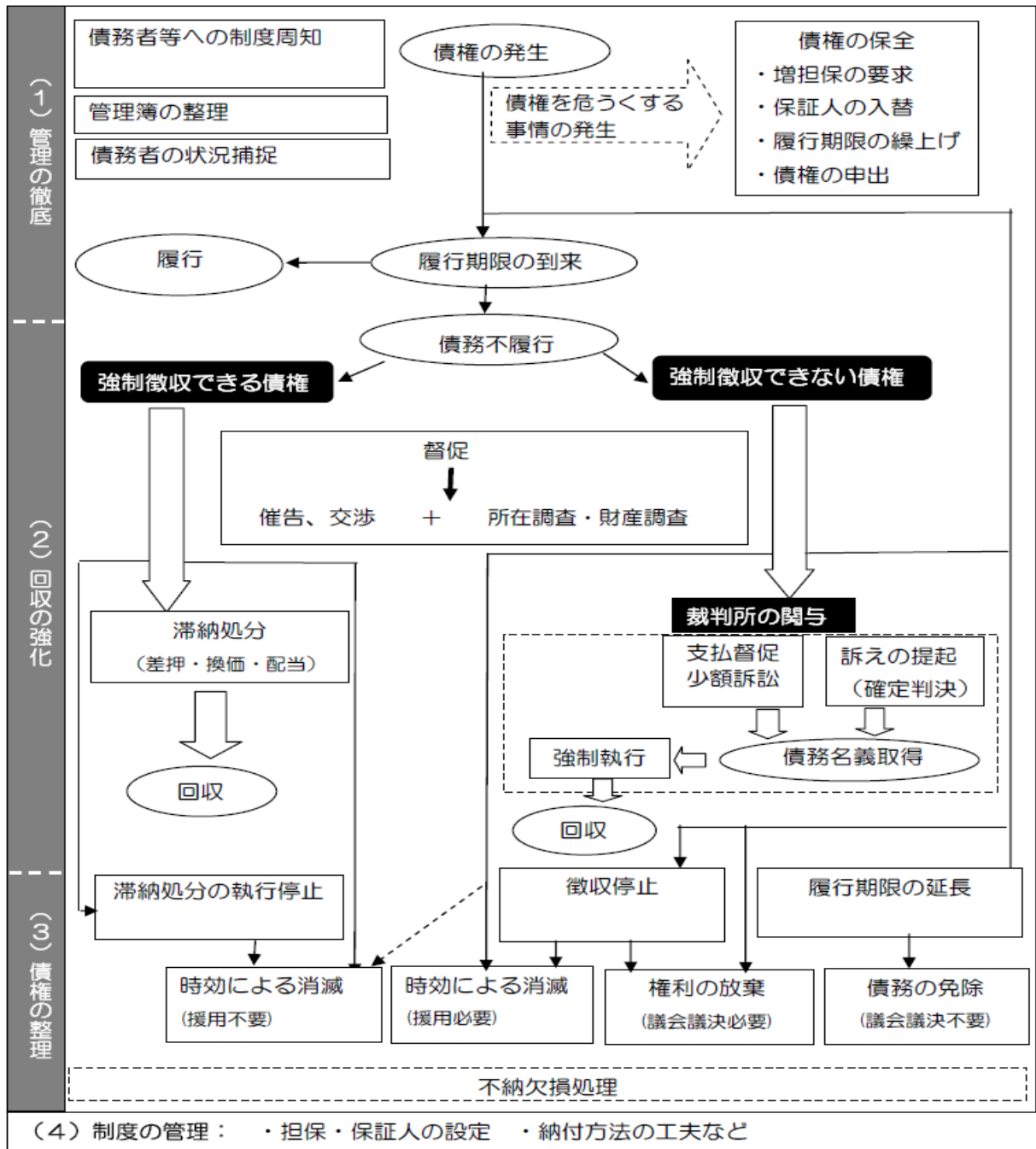
債権管理の適正化については、全庁からなる連絡会議があることから、「大阪府債権管理適正化指針」に基づき、今後も各所管課において回収等に努めるとともに、引き続き、連絡会議において、実効性のある方策を検討していくべきである。

具体的には、特にノウハウを有していない小口債権の回収強化や法的手続きをすすめるため、法令上の強制執行については、実効性ある手法や実例を、徴収停止等については、具体的手続きの手順や共通の考え方を整理し、所管部署に示していくことが望ましい。

なお、債権回収体制のあり方については、まず、連絡会議における実効性のある方策の検討や、各所管部署における債権回収の取組みをすすめることが重要であり、そうした状況を踏まえて研究することが求められる。

さらに、そのような庁内における取組みと並行して、現在提案がなされている「大阪版市場化テスト」（府の業務を民間で実施することにより、サービスの質の向上と効率化を実現）を通じて、より効果が見込まれる債権回収業務については、民間委託を推進すべきである。

【参考：債権管理の事務フロー】 ～大阪府債権管理適正化指針より～



(16) 財務諸表のあり方

① 現状・課題

ア 公会計と民間企業会計の違い

原則として企業活動の目的が、利益の追求にあるのに対して、地方公共団体は住民福祉の増進を目的としており、利益の概念を持たない。また、企業が利益を追求するための弾力的な財務活動を認めているのに対し、税金を活動資源とする地方公共団体の財務活動は、予算の議会での議決を通して、議会による統制の下に置かれている（財政民主主義）。このため地方公共団体の経理では、予算の適正・確実な執行に資する現金主義が採用されている。

また、地方自治法第 233 条による地方公共団体の決算報告に当たっては、現金主義に基づき作成された歳入歳出決算書によることとされているなど、法は企業会計とは異なる体系による財務会計処理を求めている。

【公会計と民間企業会計の比較】

	公 会 計	民 間 企 業 会 計
会計原則	現金主義・単式簿記 〔公表書類〕 地方自治法第 233 条等に定める ・歳入歳出決算書 ・歳入歳出決算事項別明細書 ・実質収支に関する調書 ・財産に関する調書	発生主義・複式簿記 〔公表書類〕 財務諸表等規則で定める ・貸借対照表 ・損益計算書 ・株主資本等変動計算書 ・キャッシュ・フロー計算書 ・附属明細表 など
	長所：現金の収支という事実に基づいて認識するので、客観性が高い。 短所：期間業績が適切に把握されない。	長所：正しい期間業績の把握が可能。 短所：現金の収支という貨幣性資産の裏付けのある収益を認識するわけではないので、利益の処分可能性について問題がある。
予 算	議会の議決対象。	株主総会の議決対象ではなく、提出もされない。
決 算	議決対象ではない。	株主総会の議決対象。決算を承認し利益配当を議決するのが株主総会。
予算と決算の関係	予算の実施を確認するのが決算。	予算どおりの実施は求められない。経済情勢に臨機応変に対応して利益を確保することが重視される。
損 益	剰余金は公会計の「経営」成績を示すものではない（剰余金は予算の使い残し等の反映）。公会計の決算には、資金配分の適否を判断する情報提供機能は期待されていない。	損益は企業の経営成績を示すもの。企業の決算には、経営成績についての情報提供機能が期待される。

イ 公会計改革の取組み

現行の地方財政制度は現金主義によることとされているが、地方を取り巻く厳しい財政状況の中で、財政の透明性を高め、国民・住民に対する説明責任を適切に果たし、財政の効率化・適正

化を図るため、一部発生主義等の企業会計手法を活用した財務書類の作成・開示が行われてきた。

本府における財務書類の整備についても、総務省において作成されたバランスシートの作成基準「地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究報告書」（平成12年3月）等で示されたモデル（以下「総務省方式」という。）に準拠して、貸借対照表、行政コスト計算書、地方公共団体全体のバランスシート、及び連結バランスシートを作成、公表してきたところである。

しかし、厳しさを増す地方の財政状況を受けて、「簡素で効率的な政府」を実現し、債務の増大を圧縮する観点から、「行政改革の重要方針」（平成17年12月24日閣議決定）及び「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」では、地方においても国と同様に資産・債務改革に積極的に取り組むものとされ、地方公共団体においても、資産・債務の適正な管理や資産の有効活用等に資するバランスシート等の整備を推進することが求められている。

しかし、現状の総務省方式には、民間企業の財務諸表と比較して、資産評価の方法が過年度の事業費の積上げであり、個別資産の評価を行わない簡便法であることや、キャッシュ・フロー計算書や株主資本等変動計算書に相当する財務書類のモデルが示されていないといった課題がある。

これらの状況を踏まえ、総務省ではより企業会計原則^{※24}に近い会計処理を反映させ、資産・債務の適切な管理、世代間負担の公平性の検証などへの活用等を推進するとともに、国・民間企業との整合性の確保にも配慮しながら、地方公共団体が参考とすべき財務書類のモデル（以下「新モデル」という。）を提案する、「新地方公会計制度研究報告書」（平成18年5月）や「新地方公会計制度実務研究会報告書」（平成19年10月）を相次いで公表した。

新モデルの提案する財務書類は、資産・債務の適切な管理等の観点から公正価値による資産評価を行うとともに、世代間負担の公平等の観点から、貸借対照表及び行政コスト計算書に加えて新たに「資金収支計算書」、「純資産変動計算書」の作成を行うことを主な特徴としている。

本府においても、新モデルの一つである「総務省改定モデル」に準拠した新しい財務諸表を平成21年度中に作成・公表することを予定しているところである。

※24 企業会計原則は、企業会計の実務の中に慣習として発達したもののなかから、一般に公正妥当と認められるところを要約した基準であり、法律ではないが、企業が会計業務を実施する場合の基本的なルールとなっている。この原則は、昭和24年7月9日に総理府経済安定本部企業会計制度対策調査会の中間報告として設定され、その後、大蔵省企業会計審議会が改定（最終改定は昭和57年4月20日）を加えていった。

企業会計原則は、一般原則、損益計算書原則、貸借対照表原則の3原則からなっている。一般原則は、①真实性の原則を頂点として、②正規の簿記の原則、③資本取引と損益取引区分の原則、④明瞭性の原則、⑤継続性の原則、⑥保守主義の原則、⑦単一性の原則の7原則からなっており、これは個別の会計処理の基準を表したのではなく、企業会計全般に対する規範とされている。これに対して、一般会計原則の下位に位置づけられる損益計算書原則と貸借対照表原則は、企業が発生主義会計を実施するための個別の処理基準を表したものである。

② 論点

今後、本府における財務諸表のあり方については、公的部門特有の事情に配慮しつつ、企業会計手法を円滑に導入しうる方法を検討することが不可欠である。

企業会計との違いや現行法体系を踏まえた上で、作成しようとする財務書類や新しい公会計制度が、当該地方公共団体の財政状況のより分かりやすい開示や、資産・債務改革に資するものとなるかを検討すべきであり、以下のような点を考慮するべきである。

ア 発生主義・複式簿記の導入

発生主義会計とは、現金・預金の増減前にその原因の発生（財貨又はサービスの費消ないし獲得）の事実に基づいて会計取引を認識するため、現金・預金が増加・減少した時に会計上の取引として認識する現金主義会計よりも、広範かつ的確に経済活動を把握できるとされている。しかし、地方自治法、地方財政法等の地方財政運営に関する法令は、現金主義を前提としていることから、発生主義（複式簿記）による予算編成や予算執行に直ちに移行することは、法令上できない。

このため、現行法制下では、現金主義による記帳記録と、発生主義による記帳との整合性の確保が担保されることが大前提となる。この点、新モデルでも、今後の実施過程を通じて修正・検討が加えられることにより充実させることを予定しつつ、現金主義と発生主義との整合性を提示する枠組みが示されたところである。

一方で、発生主義・複式簿記の導入のためには、現行財務会計システムの改修経費など多大な初期投資が不可避である。例えば、東京都では3年半の検討・開発期間と22億円の経費を投入して発生主義・複式簿記による発生源入力を可能にしたシステムを開発し、平成18年度分の決算報告を平成19年度に発表し始めたところで、具体的な効果等が今後明らかになってくると思われる。

以上の状況を踏まえると、発生主義・複式簿記の導入による発生源入力を実現するためには、本府の既存システム改修の必要性などを念頭に置きつつ、多大なコストと比較してどのような効果があるか、他府県の導入効果も見極め、慎重に検討していくことが求められる。

イ 会計別、施設・事業毎の財務諸表の作成

現在の総務省方式による財務諸表は、普通会計の決算統計（現金主義）をベースに、発生主義への読み替えを行うための追加情報を収集することで作成している。この点は、平成21年度から作成予定の新モデルによる財務諸表においても変わらない。これは、会計別、施設・事業毎に発生主義によるデータ把握する仕組みになっていないため、決算統計が存在する普通会計全体でのみ財務諸表の作成が可能になっているためである。このため、会計別・施設毎の財務諸表を作成するためには、会計年度終了後に決算統計データを施設毎等に再分類し、発生主義への読み替えを行うための追加情報を個別に収集するといった作業が必要となる。

なお、住宅まちづくり部における「府営住宅事業とその財務状況（試算）」による財務諸表の試算に見られるように、相当程度の規模と事業範囲の独立性をもつ事業等については、個別の要請に応じて財務諸表の作成を試みることも有用であると考えられる。

この点、発生主義・複式簿記による発生源入力を導入した東京都においても、事業別の財務諸表は事前に区分登録を行っている場合に作成が可能であるが、期中・事後において任意に対象事業を抽出することはできない。また、人件費や減価償却費等の経費については年次報告においてのみ区分把握が可能であるため、月次・四半期毎に財務諸表の公表は行われず、会計年度終了後に年次報告が行われている。

以上の状況を踏まえると、施設・事業毎の財務諸表の作成については、相当程度の規模と事業区分の独立性をもつ事業・施設について、個々の要請に応じた分かりやすい情報開示を、各々の

事例に沿って試みていくことが有効かつ実現可能性が高い手法であると考えられる。※25

※25 新地方公会計制度研究会報告書では、まず、地方公共団体において財務書類を作成する目的は、住民をはじめとする情報利用者が経済的または政治的意思決定を行うにあたり、財政状態、業績、純資産変動及び資金収支の状態に関する情報を提供することであり、財務書類の質的特性とは、これらの目的を達成する上で、財務情報として具備すべき定性的な要件としている。具体的には、その内容に応じて、①理解可能性の原則、②完全性の原則、③目的適合性の原則、④信頼性の原則、⑤その他の質的特性（重要性、比較可能性など）に分類されるとしている。

③ 研究会としての結論

今後の財務諸表のあり方については、企業会計と同様の発生主義・複式簿記を導入し、会計情報の把握・開示することにより、事業執行上のコスト管理や職員の意識改革の面で、一定のメリットが考えられる。

しかし、システム改修等に多大なコスト・労力がかかり、一方で、現行法制下では引き続き現金主義による財務管理が必要であるため、地方自治法に定める現金主義の歳入歳出決算報告に併せて、発生主義による財務諸表の作成・公表という二重の会計処理が必要となるなど、課題も少なくない。

以上のことを踏まえ、本府としては、財務書類の質的特性、財務書類作成に係るコスト、そして評価基準のあり方など、様々な角度から検討を深めながら、多くの府県が採用を予定し、団体間の比較が可能な新モデルによる財務諸表の整備と公表をすすめるとともに、引き続き個別の会計、施設・事業について、必要性に応じて財務諸表の作成や収支状況の明確化を図るべきである。

※参考文献（順不同）

逐条地方自治法第4次改訂版（松本英昭著 学陽書房）

新版地方財政法逐条解説（石原信雄・二橋正弘著 ぎょうせい）

最新地方自治法講座7財務（1）（瀧野欣弥編著 ぎょうせい）

公営企業の経理の手引き（地方公営企業制度研究会編 地方財務協会）

予算の見方・つくり方平成17年版（小笠原春夫編著 学陽書房）

会計学の基礎（友岡賛著 有斐閣ブックス）

PR1 Discussion Paper Series (No.06A-06) 予算編成と公会計制度の改革（足立伸 財務総合政策研究所）

五訂地方財政小辞典（横田光雄・斉藤恒孝・益本圭太郎編 ぎょうせい）

地方財政関係質疑応答集（地方財政制度研究会編著 第一法規）

首長の「執行権」の法的範囲について（2004年10月27日 早稲田大学大学院公共経営研究科 草間剛）

実践・予算編成改訂版（紀内隆弘編著 ぎょうせい）

研究会の開催状況

	日 時	議 題
第一回	8月29日	<ul style="list-style-type: none"> ○ 大阪府庁財政研究会の設置について ○ 検討課題・スケジュールについて
第二回	9月 8日	<ul style="list-style-type: none"> ○ 予算編成方針等について <ul style="list-style-type: none"> ・ 行政コスト計算をどこまで行うべきか ・ 予算編成過程の公表 ・ 予算の使い切り防止（事務費） ・ メリットシステムについて ・ 落札差金のあり方 ・ 補助事業からの暴力団関係者排除 ・ 債権管理の強化
第三回	9月11日	<ul style="list-style-type: none"> ○ 財政運営指針について <ul style="list-style-type: none"> ・ 「収入の範囲」の「収入」とは ・ 退職手当債をどのように考えるか ・ 独自の財政指標のあり方 ・ 各種引当金を積むべきか
第四回	9月18日	<ul style="list-style-type: none"> ○ 財政運営指針について <ul style="list-style-type: none"> ・ 将来推計をどこまで行うべきか ・ 損失補償のあり方 ・ 短期貸付金のあり方 ・ 基金の活用について
第五回	10月17日	○ 中間報告書（たたき台）について * 知事出席
第六回	10月29日	○ 中間報告書（案）について
有識者からの 意見拝聴	11月14日	○ 中間報告書について
第七回	11月20日	<ul style="list-style-type: none"> ○ 有識者からの意見概要について ○ 最終報告に向けての意見交換
第八回	12月18日	○ 最終報告に向けての取りまとめ

研究会委員名簿

所属	職	氏名
政策企画部	企画室副理事	大下 達哉
政策企画部	情報公開室情報公開課長	田中 健三
総務部	次長 ◎	井手之上 優
総務部	財政課長	菊池 善信
総務部	副理事兼行政改革課長	河野 俊一郎
生活文化部	私学課長	岡本 富士男
にぎわい創造部	国際室総務課長	木原 卓
健康福祉部	副理事	田中 進
商工労働部	産業労働企画室総務課長	西田 正治
環境農林水産部	環境農林水産総務課長	川本 洋
都市整備部	都市整備総務課長	中村 大介
住宅まちづくり部	住宅経営室住宅企画課長	小森 成雄
住宅まちづくり部	タウン推進室管理課長	阿形 公基
会計局	参事	見良津 兼美
水道部	経営企画課参事	中辻 康之
議会事務局	総務課参事	明瀬 隆雄
教育委員会事務局	教育政策室総務企画課長	藤井 睦子
監査委員事務局	監査監	荒井 大作
人事委員会事務局	参事	高橋 幸雄
警察本部	総務部会計課長（警視）	堀之内 孝一

◎印（総務部次長）は、主宰者。

研究会における委員の主な意見

○ 総論について

【第六回】

- 全体的に新たな考え方やルールを導入時期などが細かく記載されているが、この研究会に実施の可否を決定する権限もなければ、その時期を決める権限もない。報告書全体を通して、表現を改めるべきではないか。
- 議論している16項目について、なぜこの項目について検討することになったのか、説明がない。
- これまでの財政運営が悪かったので、赤字が膨らんだという論調になっているが、決してそうではなく、財政構造の問題や三位一体改革や税源移譲の国の施策に大きく起因している実情も書くべきである。
- 過去の財政運営を否定するのではなく、サービスを維持してきたなど、評価すべきところは評価し、なぜこうした財政運営を行ってきたかという府民に対するメッセージをもっと盛り込む必要があるのではないか。
- 府財政が厳しいのは事実だが、無駄な事業に予算を使ったからではなく、行政の使命として、今まで行政サービスを安定的に提供してきたことを、もっと評価・主張すべき。総論部分でしっかり書くべきだ。

【第七回】

- 有識者は「あるべき論」と「現実論」を峻別して記載すべきとの意見だったが、庁内の研究会としては、現実に立脚せざるを得ず、中間報告書の内容は概ね妥当である。
- この研究会は、現実の財政状況を踏まえ、新たな財政ルールを検討する場と理解している。
- 有識者の考えに同じ。まず、あるべき論から議論すべき。退手債は収入外。

【第八回】

- 報告書にまとめた財政ルールや指標は、未来永劫適用できるものではない。財政状況等背景が大きく変われば、その時に判断して変えていくもの。現在の財政の非常事態宣言下の財政ルールであることを報告書の導入部分で明記すべき。

(1) 「収入の範囲」の「収入」とは

【第三回】

① 府債（地方債）

〔総論的な意見〕

- 制度上、地方債が認められている以上、収入として含めるべき。
- 建設事業債は資産形成の財源であり、世代間の負担の公平性の観点からも発行すべきと考える。
- 地方財政法上、地方債は例外的かつ限定的に認められる財源である。また、後年度に元利償還の負担があり、税等の収入とは区分して考えるべき。
- 後年度に負担を残すようなものは収入と考えるべきではない。
- 退職手当債や行革推進債についてはイレギュラーな財源対策的な地方債であり、原則収入に含めるべきではない。

〔交付税措置に関する意見〕

- 地方債は元利償還に交付税上の措置があるものとなないものに分けて管理すべき。
- 交付税上の措置といっても、需要額の算定に加味されるだけ。特別な財源が配分されるかのように府民が誤解する。

〔許容範囲に関する意見〕

- 景気対策のために地方債を大量に発行したことが、現在の財政危機のひとつの要因。したがって発行量をどうコントロールするかが問題であり、総額管理が重要である。
- 府民の関心は野放図に財政運営をしていないか、負債が雪だるま式に増えていかないかにある。今回のように財政再建の取組みを進め、なお、不足する場合、きちり総額管理ができていると説明できるなら、起債の活用を憚ることはない。
- 建設事業債も借金をしてまで必要な事業かとの検証が必要。

② 府有財産の処分による収入

- 財産売却収入は恒常的なものではないので、原則的には収入に含めるべきではない。しかし、厳しい財政状況の下、使わざるを得ないとの現実がある。
- 財産売却等の収入は一過性のものであり、後年度の財政運営を苦しめる借金と同じリスク。同じ扱いはできないのではないか。
- 将来金利を上回る債権等は保持。値上がりが期待できない土地は売却すべき。

【第五回】

① 「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、我慢するときは我慢をし、一歩踏み出すときには出す。それを超えて収入があるときは、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いえば、基本的には財源として収入に含めるが、独自の財政指標として、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%を超えないことを財政指標（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。税収も落ち込んでいく中、退職手当債の発行余力はないのでないか。

【第六回】

- 「現下の危機的な財政状況を踏まえ、当面3年間（平成23年度まで）を目安として、」とあるが、退職手当債を当面3年間に限定して収入として認める理由がないのではないか。
- 現行の退職手当債の制度は10年間の時限を切ったもの。3年間に限る必要はない。
- 概念的には、退職手当債を収入には含めるべきではない。あくまで補完的又は時限的なものとして限定的に認めるという位置づけとすべき。
- 少なくとも本来的な収入として、A、Bと同列に扱うべきではない。

- 「制度上認められたものであるが、補完的又は時限的なものとして、慎重に取扱うべきもの」としてはどうか。
- 通常の歳入確保について退職手当債と基金が同じグループになっているが、順番的にはどちらが優先されるのか。やはり財政調整基金が先でその次に退職手当債ということになるのか。
- 不足する財源の額やその時の状況によって変わるので、同じグループの中で順序を決めるのは難しいのではないか。

【第七回】

- 有識者から収入のC区別を“臨時的”な収入と表してはどうかとの意見を頂いているが、B区別に分類している取崩型基金の取崩しや資産売却収入も“臨時的”なものに該当し、区分の分け方の整理がつかなくなる。
- 退職手当債は期限付の制度であり、“時限的”ならわかる。しかし、財政調整基金の取崩しにはあたらない。
- C区別の表現は、原案どおり“補完的”とし、有識者の“臨時的”ではとの意見には文章上の説明で対応。
- 必要な事業だから予算措置するのであり、収入の範囲を超えれば事業を実施しないという考え方には、有識者と同じく違和感を感じる。

(2) 退職手当債をどのように考えるか

【第三回】

- 制度上、退職手当債の発行が認められている以上、退職手当の急増期には発行すべき。(行政サービスの水準維持・住民負担の平準化)
- 民間では退職手当引当金を計上しており、その代替措置として退職手当債の制度があると考えるのであれば発行すべき。
- 退職手当債の発行がやむを得ないものとしても、府民の目線に立って、将来的な償還の確実性を十分に説明すべき。
- 退職手当債の発行については、後年度の負担増につながる事が明確であるので慎重にすべき。
- 住民の関心は起債の総額管理がきちり行われているかにあるはず。府債残高の総額管理を十分していく中で、退職手当債の発行を検討すべき。

【第五回】

① 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られにくいのも事実。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ことは妥当である。
- 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、この程度に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入ってこないの、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、交付税算定上の給与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、大都市で悲鳴が上がっている。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くなるので、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うかという問題。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るかもしれないが、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くらい。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、最低限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。大阪府が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。

② 退職手当債の例外的活用

- 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行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ダーは、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、その中身は国保などの経費であり、地方に裁量が増える経費は来ていない。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、財政の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活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、それらも投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。本来なら今の退職手当の財源に使っていたものが、すでに府民投資に回っているのでは、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と。

【第六回】

- 退職手当債の導入ルールとして、「将来世代に過重な負担を生じさせないこと」は、客観性がない。ルールとして位置づけられるのか。イの実質公債費比率を早期健全化基準以上にしない、で言っているのでは。
- イの実質公債費比率 25%の基準は 7,770 億円の取組額を膨らませば退職手当債の発行を増やすことができちゃう。しかし、発行額が増えると将来負担も膨らむので、歯止めをかけるためにも、何らかの基準が必要。
- 客観性がなくとも、後年度の元利償還の歯止めとして、大事な基準ではないか。
- 退職手当債のコントロールが必要であると記載されているが、コントロールのルールが必要だ。
- 現時点では起債の総額管理の具体的な基準を設定するのは難しい。

【第七回】

- 退手債は、ハナから活用を前提にするのか、歳出・歳入全般で最大限の努力をした後頼るのが現実の選択肢。
- 退職手当債を発行した府の説明の仕方として、「せっぱつまった末の対応」「やむをえない措置」などといった逼迫した府の財政状況を表現すべき。

【第八回】

- 活用する場合の三番目の条件として「確実な償還が見込まれること」が追加されているが、当然に求められることで異論はないのだが、元々の二つの条件に比べ具体性がなく、並列することは疑問だ。実務上条件たりえないのではないかと。
- 府民には具体的には何なのか不明だ。
- 「以下の場合に限る」とした条件なのだから具体化すべき。
- この条件ならば、起債一般ルールではないのか。
- 他の歳入、歳出を最大限活用・抑制しても、なお、残る財源不足の補てんという機能は起債一般にはない。
- 退職手当債の発行を例外的なものとするなら、導入するルールを「新たな財政指標のあり方について」の各指標と相関関係を持たせるべき。

(3) 基金の活用について

【第四回】

- 社会情勢などに鑑みて、現在も各基金の設置目的が必要なかの検証が必要。
- 運用利息を活用する果実運用型の基金なのに、基金残高の縮減と低金利のため、利息があまり得られていないものもある。これらは存続の是非の整理が必要だ。
- 一般府民や経済界からの寄付を原資の一部にしている基金は、自由な活用はできないはず。
- 減債基金の借入れは、制度的な収入ではなく、財源対策的なものであり、借入れに馴染まないのではないか。
- 短期貸付金と同じで基金からの借入金を返す財政的余裕はないのでは。
- 基金から一般会計へ繰入運用しているものの返済順位は、減債基金が優先。
- 減債基金以外の基金は借入金を返さないのなら、取り崩してしまうべきかもしれない。しかし、目的外の取崩しは不可であり、基金を廃止するしかない。

(4) 各種引当金を積むべきか

【第三回】

- 現在の財政状況で引当金を計上するのは厳しい。
- 税負担と行政サービスは直結していないのだから、(損益計算のために発生主義の立場に立ち) 引当金を導入せずともよい。
- 建設事業の財源として起債を活用している以上、建替え等の引当ては不要である。
- 府民は起債を充当して建てた施設修繕、建替更新の引当てと、施設建設の財源とした起債の償還を二重に負担することになるのでは。
- 各期の損益計算の正確性、将来の負担への備えという企業会計における引当金計上の考え方は公会計においても否定できないはず。

【第五回】

- 退職給与引当金は、過去から積み立てていれ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なれば、今の世代に余計に負担をかけてしまうことになる。

【第七回】

- これまで退職手当引当金を計上してこなかったことについては、今後の教訓とすべきであるが、制度上ルール化されておらず、府だけが悪いわけではない。地方財政制度上の問題だ。
- ルール化されてなくても、引当金(積立金)を積んでいる団体もある。制度のせいだけにすべきでない。
- 制度なく積み立てていない現状をどうするか議論すべき。
- 水道事業では引当金を計上しているが、それは事業が黒字で引当金に回す資金的余裕があるからという現実的な対応。

- 今は団塊の世代の多額の退職金にどう対応するかが問題。退職者数がしばらくすれば減るのが見えているのに積まないといけないのか。
- 利益の確定のため発生主義をとる企業と自治体は違う。不要なら積み立てずとも良い。

【第八回】

- 研究会の結論部分の「引当金は不要と考えられる」と基本的な考え方の「引当て（積立て）を検討する余地はあると考える」には矛盾がある。
- 「倒産の概念がなく引当金は不要」との表現は行政の居直りと誤解される。民間企業と違い現金主義を採っており、現に引当金を積み立てておらず、また、現在の財政状況では導入が困難であるということを示すだけでよいのではないか。
- 「主たる収入である税と行政サービスとの間に直接の関連性はない」とあるが、そう言えるのか疑問。
- 納税者の視点で見た場合、納税額と受ける行政サービスに直接関連がないと言う趣旨だが、誤解を招く恐れがある。

(5) 独自の財政指標のあり方

【第三回】

- 府独自で財政指標を作成しても他府県比較ができなければ使えない。
- 新しく独自の財政指標を作るよりも、健全化法による4指標ができたのだから、まずその指標について、もっと丁寧に分かりやすく府民に説明すべき。
- 健全化4指標で、ストック、フローを十分カバーできている。
- 健全化4指標の中に将来負担比率というストック指標もあるので、必要なものは網羅されている。あえて言うならば、起債残高をどのくらいにするのかという管理指標があってもよいのでは。
- 健全化4指標は今年度から導入。当面は4指標によるべきではないか。
- 独自指標を作るなら、「府債残高を〇兆円以下にします」というように府民に分かりやすいものにすべき。
- 独自指標を作るにしても補足的なものにすべき。
- 財政指標には、財政悪化にストップをかけ財政規律を維持させる機能が必要。
- 平成20年度本格予算は「収入の範囲内で予算を組む」との原則の下、1,100億円の財源対応をした。これも独自の財政ルール（指標）である。
- 財政指標を予算編成に活用する観点からは、4指標は決算ベースであることが難点。特に将来負担比率などは予算ベースの算定や将来推計が困難。

【第五回】

① 起債の総額管理

- 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、1兆円くらい多く、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に分類されているが、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。
- 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、府民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、残った部分で、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、建設事業に起債を充てて、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債を発行することになるのではないか。

【第六回】

- 文章でダラダラ書くのではなく、どの指標を検討するのか明確に書くべき。
- 事務局の原案では、はっきりしない。何をめざした指標なのかははっきりすべき。精緻な指標は、健全化4指標に委ねても良いのでは。
- そもそも独自の指標とは、他府県との比較が可能な健全化法の4指標に加えてもいような専門的な（難しい）指標にするのか、府民にわかりやすい指標とするのかによって、アプローチが違う。入り方を見直す必要があるのではないか。
- 府が出した数値を外部の委員やコメンテーター（評論家）等に解説してもらって、府民にわかり易く説明するという方法もあるのではないか。
- そもそも「健全な財政運営」の定義をおさえる必要がある。また、指標については、専門な分析をする者向けのIR的な指標と、府民へわかり易く説明できる指標の双方が必要では。
- 例えば、府債残高に関する指標を全国や類似府県の平均値にする目標も考えられる。
- 一般府民には、起債の関係と経常収支の関係がわかりやすい。
- 制限指標だけでなく参考指標でも良いから、指標はわかりやすく。
- 損失補償や短期貸付にどの程度リスクがあるか示す必要がある。
- よく使われる「経常収支比率 80%を上回らない」にしても、過去の事例に基づくものであり、数字上の根拠はない。
- 「～であるべき」という視点では、基準を定めるのも難しい。「最低限ここまではクリアしないとけない」ものとして定める方法もあるのではないか。
- 報告書（案）にある前三者の指標は自治体として生き残るための指標であるが、経常収支比率的な指標は、本来あるべき姿を表現するものであり、性格が異なる。
- 経常収支比率に関してはプログラム案の指標でもあり、経常的な収支を示す指標の検討は必要。
- その際、制限的な指標とするか参考指標にするかの議論は必要。
- 「この数年間は退職手当が高水準で続くこと」と表記されている部分については、高額な退職金が支給されていると誤認される。団塊の世代の職員の大量退職により総額が膨らんでいるとの表記にすべき。

- 事務局で指標の設定の難しさや問題点をきっちり書いて欲しい。シンプルな指標と専門性の高い指標の各々のメリット・デメリットを書いて欲しい。

【第七回】

① 総論

- 各種報道を見ていると一部の数字だけで評価されることが多いので、分析上、様々な指標があることはいいことである。
- 指標を目標に予算をつくることは現実困難。予算を評価するモノサシになるのだろう。
- 予算編成の段階で出せる指標でなければ意味がない。目標として予算の編成にとりかかり、税収減等でできなければ、理由を説明すれば良い。
- 財政指標の具体的な活用方法としては、目標値（当面目指すべき目標となるもの）と制限値（将来的にその数値以下に抑えなければならないもの）が考えられる。
- 独自指標は他府県比較を目的にしないと切り切らすべきでない。後追いでも可能ならすべき。
- 他府県に指標化を働きかければ、府独自の指標が広がっていく。
- 「正確性より簡便さ」という表現は、府民が反発を覚えるのではないか。

② 「将来世代に負担を先送りしない」という観点の指標について

- 府債残高が前年度を超えないとの目標は是非つくるべき。
- 府債残高から減債基金の積立金を引くべきではないか。
- 府債の償還能力の指標は収入の何倍に基準をおくべきかが問題。全国平均に基準を求めるのか？
- 前年度を超えないことは当面の目標とし、将来的にはあるべき残高にもっていく目標を設定すべき。
- 府は一人あたりの府債残高を公表しているが、一人あたりの資産額も公表すべきだ。

③ 「収入の範囲内で予算を組む」という観点の指標について

- 正味収支の財政指標は単純で分かりやすい。

④ 「将来的にも安定的な財政運営を確保する」という観点の指標について

- 前年度の要取組額を下回るとの指標は、現在、税収が下振れしており守れないのでは。
- 要取組額自体が目標である。
- 要取組額は実質公債費比率を 25%にしない目標から派生的にでてくるもの。前年度の要取組額を下回るとの指標は、目標として相応しくない。
- 実質公債費比率（25%以内）の指標を活用することで事足りるのではないか。
- 要取組額は歳入とのバランスからでてくる。あてのない歳入確保に逃げ道をつくることになるのでは。

⑤ 経常的な収支差に着目した指標について

- 予算編成の段階で、現行の経常収支比率がどうなるかよく聞かれるが、正確な算定は困難。経常的収支比率（仮）なら、収益勘定と資本勘定の仕訳のルールさえつくれば算出できる。
- 経常的収支比率（仮）が 100%では他の仕事ができないので 100%未満は当然。
- 収益勘定の収支率が指標化できるのでは。今 92.6%なら 90%or80%か？
- 臨財債、減収補てん債の償還にかかる支出も収益勘定にいれるべきだ。
- この指標のメッセージがわかりにくい。

【第八回】

① 全体

- 各々の指標を設定する目的、何をしようとしているのか判るように説明を追記すべきだ。
- 言葉の定義付け等、報告書を通読しないとわからない部分がある。(△ページ参照)のような工夫が必要。

② 「収入の範囲内で予算を組む」ことを表す指標について

- 借換債の増発は公債管理特別会計で行うものであり、一般会計の費目の仕訳に登場するのはおかしい。

③ 「将来世代に負担を先送りしない」ことを表す指標について

- 指標名の「債務償還可能年限」は、債務償還する年限ととられ誤解を招く。名称の再考が必要。
 - 年限を2年とする根拠はあるのか。
 - 類似府県も概ね2倍強である他、民間企業における同じような指標の一定ラインが2倍であることを関係者から聞くことが多い。
 - 府債残額をどこまで減らすことが適当なのか、府民も関心を持っているはず。財政再建をすすめる上で目標の指標だけでなく目標値の設定も必要では。府債の管理がコントロールできていることが大事。
 - 実質公債費比率が25%を超えないことと、確実な償還が見込まれることは同じことではないのか。
 - フロー上償還できても(そもそも償還できる、することを当然の前提として発行するのだが)、25%を超える場合がある。異なる条件だ。
 - 債務償還可能年限と実質全会計府債残高を別々の指標とせず、一連の指標としてはどうか。
 - 府債残高減を当面の目標としてはどうか。
 - 府債残高はずっと減らし続けるのか。建設事業を所管する部局は将来展望がもてない。今抑制すべきは当然として、どのような事態になれば解除するのか示すべきだ。
 - 類似府県なみ(2倍強)になったら良しとする考えもある。
 - やはり原案のとおり2.0倍になることが目標として適切ではないか。
 - 何故2.0倍なのか十分な説明が必要。
 - この危機的な財政状況が改善されたと判断できるのは、どの指標なのか。
 - 全ての指標がクリアされれば、健全な財政状況。しいて言えば、実質公債費比率の改善。
 - 府債残高に限らず、財政の危機的な状況下における財政ルールである旨、報告書の序文で書き込めば良い。
- ### ④ 経常収支比率的な指標について
- 名称がおかしい。既存の経常収支比率的な指標ではなく、企業会計的な指標だ。
 - 指標の説明として、知事が言っている「民間経営的な指標として」を入れれば良い。

(6) 将来推計をどこまで行うべきか

【第四回】

① 推計期間

- 府債の総枠管理や減債基金借入れの返済管理の姿を見せるには、10年くらいの推計が必要。また、実質公債費比率等地方財政健全化法の指標の推計上、長期推計は必要。
- すでに平成33年度までの試算が公表しており、これを変えることは難しいのではないかと。

- 長期推計を行えば、必ず短期推計も行っているのであり、短期、長期のどちらが良いという問題ではないが、収支の精度からは、3～5年が限界ではないか。
- ② 前提条件
 - 長期推計がぶれるのは仕方がないが、前提条件は、府民にきちんと説明できるものであるべき。実績と推計値が乖離した説明が困難である場合は、改めて新しい推計を作成し、府民に示すべき。
- ③ 推計パターン
 - 税の伸び率が0成長の場合など、目的にあわせて複数パターンの推計も作成しておく必要があるのではないか。

(7) 損失補償のあり方

【第四回】

- 損失補償や債務保証については、これまでも議会の議決（債務負担行為）を得て、適切に設定しているはず。
- しかし、地方財政健全化法の成立や三セクに対する損失補償が実質的には法が禁じる債務保証であるとした地裁判決などの状況変化に対応し、精査する必要はある。
- 府として真に必要な損失補償契約や、債務保証契約を結んでいるのかチェックできる仕組みが必要なのではないか。
- 債務保証契約や損失補償契約を結ぶ際に、必要性、限度額の妥当性等を点検するためのチェック表を作成してはどうか。

【第五回】

- 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。

(8) 短期貸付金のあり方

【第四回】

- 民間的な発想としては、短期貸付金は借入金の一形態であり、問題ないのではないか。
- 短期貸付金も本来運用にまわせていたはずの府の余剰資金や金融機関からの一時借入金を原資としており、長期貸付よりは小さいものの、府が資金調達コストを負担している。
- 財源対策として、過去に長期貸付金から短期貸付金へ変更したものは、元々、長期貸付による政策目的があったはず。これらを、長期貸付に切り替えるには一般財源の制約があるが、民間より資金調達を行い、損失補償契約や利子補給契約を行うという手法も考えられるのではないか。
- 現在は、「財政のあらまし」で単年度貸付の状況を公表しているが、決算の補足情報として、貸付状況を公表すれば良いのではないか。
- 府の財政が厳しい中、短期とは言え、貸し付けている必要性が府民に説明できるようにしておくべき。

(9) 行政コスト計算をどこまで行うべきか

【第二回】

- 府営住宅では人件費を含めた行政コスト計算書を試作し、ホームページで掲載。
- 「トータルコスト」分析は、人件費の事業への割り振りのルールを決めればできるが、府民にとって、府の事務事業全てについて分析、公表する意味があるとは思えない。
- 東京都では、各高校の予算の管理手法という意味もあって、学校ごとに行政コスト計算書を公表。
- 滋賀県では、今年8月から一部の事業について、総費用・単位あたりのコストを試算する「行政サービス等の値札表示」の取組みを開始。
- 何のためにやるかの目的によって、どこまでやるかが決まる。

【第五回】

- 例にある府営住宅1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1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、学校も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、家賃収入と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を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。

【第六回】

- 人件費と事業費の関連性が密接な事業の例として府立学校の運営が挙げられ、コスト分析の代表例として扱われるように読めるが、府立学校では人件費を中心としたトータルコスト分析を目的としている訳ではない。
- 府営住宅も人件費と事業費が密接な事業であるからコスト分析を行っているわけではなく、収入と支出の関連性の観点からやっている。
- 規制行政は、行政コスト計算の対象としてなじまない。対象の範囲を示すことも必要。
- 全ての事業をコスト分析の対象とするのは不可能であり、意味が無い。
- 何のためにするのか。その目的によって、対象事業や含めるコストの範囲も変わってくる。府民にさらなる負担への理解を求めるといふか、また、府職員の意識向上させるためにするのか。直接的にかかっている経費だけでなく、間接的にかかっている経費もどこまで含めるのか（例えば、事業の予算査定をしている財政課職員の経費も含めるのか）。
- 現時点で本格的導入ができるか、すべきかはっきりしていないのに、本格的導入を目指す表現は差し控えるべき。
- 試験的実施する事業の選定の考え方と事業例がなじんでいない。試験的実施後の対応とともに、事務局において再考して欲しい。

(10) メリットシステムについて

【第二回】

- 歳出削減にメリットを与えるのは、府民から見て削減分を戻すのはおかしいとはならないか。
- 足もとの財政事情に鑑みると、インセンティブより事業見直し・節減をすすめるべきではないか。
- 用地の売却交渉など特に困難な業務を伴った歳入確保等については、インセンティブを認めてほしい。
- 少なくともプログラム案に見込んだ歳出抑制、歳入確保の効果額を上回る部分を対象にすべき。

【第五回】

- 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、メリット分を認定する仕組みが必要だ。
- 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、平成 21 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、基金からの取崩額を各部局にどのように配分するかが問題。
- 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の行革努力以外に、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階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と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。
- 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。

【第六回】

- 経費節減の確定が2月補正に間に合わないケースはどうなるのか。
- 行革効果、当然減、部局独自の「特段」の行革努力、それぞれの定義を明確にする必要がある。
- 「予算編成過程を通じて全庁的に収支改善効果を再配分」や「部局独自の特段の行革努力にはインセンティブを付与する」とあるが、それを財政課が判断するのか。透明性、公平性が担保できるようにしなければいけない。
- 予算編成過程での対応だけでは手法が見えてこない。
- 府有財産の売り払いによる歳入確保等についても、メリットシステムに読み込むべきだ。
- 計画上、財産売却収入額はおり込まれているが、部局別の内訳がない。メリットを配分する時のルールづけが必要。
- 平成 21 年度予算からとは、平成 20 年度 2 月補正から財政調整基金に積み込みを始めるということか。
- 「オール大阪」としては良い仕組みだが、部局にインセンティブが働くのかが疑問。むしろ、取り崩したものを何に使うか（例えば「ビジョン」）を明確に示し、部局に出してもらうことにすればいいのでは。
- 「ビジョン」用といっても、インセンティブは働かない。
- 自分の部局で行革効果を使うことができなければ、インセンティブが働かない。
- このシステムではインセンティブが働かないし、当初予算段階で行革効果は固めるのが通常。このシステムは機能しない。

- 全庁的なシステムではメリットを感じない。努力分は部局の中で使わせてくれないと。

(11) 予算使い切り防止（事務費）

【第二回】

- 不測の事態に備え、優先順位付けした上で年度後半まで購入を控えているが、決して年度末に不要の支出をしているわけではない。
- 職員の意識の改革が必要。不測の事態に備え、執行を極力控えるべきとの認識が一般的だが必要なときに必要なものを購入するとの認識にたつべき。
- 3月に支出が集中するには相当の理由があることを府民に説明。
- 月別部局別に予算の執行状況を調査し、その結果を公表すれば、使いきりの抑制効果も期待できる。
- 不測の事態に対応するための予算措置（各部総務課等に一括計上など）を検討する必要がある。

【第五回】

- 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切でないのか、整理し公表すべき。

【第六回】

- 各部総務課への緊急対応分の予算措置が平成 21 年度予算からであるなら、平成 20 年度決算から公表するのは、部局に対処法がない状態で実施することになるので適切ではない。
- 公表するにあたり、集計作業などで膨大な負担が発生することの無いようにすべき。
- フラットファイルなど年度当初に需要が高いものの購入は、3月になってしまう。それを1月までに購入するとなると保管場所の問題も発生する。
- 執行結果だけを公表するのではなく、何をどのような視点で評価するのか、まず整理する必要がある。購入実績が、フラット（一定）になっているから良いというものでもない。事業の実施時期等にも影響し、需要には波が生じる。
- 購入計画と実績の差が小さければいいのか。計画どおりに執行するという事は、予算を使い切っているとも言えるのではないか。
- 監査は何をもとにチェックするのか。
- 計画との乖離をチェックするのではないか。
- 監査のチェックは実際に不適正な執行やムダな執行があるかどうかであって、単純に計画から乖離しているから指摘というのはおかしいのではないか。
- 「所属長等の評価にも反映」とあるが、所属長は、この事のみを取り沙汰して評価されるものではない。敢えて記載する必要はない、削除すべきである。
- 平成 20 年度は取り敢えず、2・3月の執行額を部局単位で出して公表してみてもどうか。膨大な事務量は避けるべき。

- 各部局の事務的な負担が過重な負担とならない仕組みにすべきだ。

(12) 落札差金のあり方

【第二回】

- 現在、国庫補助対象の建設事業予算のうち、枠的に予算を管理している部分については落札差金の一定割合以上の部分を事業進捗に活用している。
- この場合、予算額は一定の落札率をおり込んで決めており、決して落札差金（予定価格と落札額の差）の全てが予算の余剰ではない。
- プログラム案では、従前の行革の取組みに加えて、建設事業に原則2割のシーリングをかけている。落札差金の事業進捗への活用を認めてほしい。
- 事業分野によっては、落札差金等で国庫補助金に余剰が生じた場合、国に返還するのではなく、次年度以降の事業計画を前倒しするなどして事業の進捗を図る場合があると聞いている。
- 府における建設事業の目標（〇〇の進捗△%）のおき方次第で、落札差金の扱いは変わるのではないか。
- 単独の維持管理費については、メリットシステム、予算の使いきりの議論である。
- 落札差金の活用が可能である部局、事業分野は一部であり、個別に検討する。

(13) 予算編成過程の公表

【第二回】

- 事業の経過は書いていても事業内容や目的が書かれていないなど、府民にとってわかりにくいものになっている。
- 予算要求書は、行政内部で予算を獲得するためのペーパー。そもそも府民に理解してもらう前提になっていない。
- 公表用に別途資料を作成することは、事務的に大変だし、恣意的なものとならないか。要求書作成の段階から事業目的・内容等を府民に分かりやすく作成する必要がある。
- 予算折衝のやり取りの公開については、全折衝過程を公開するのは物理的に無理。今回の知事復活のレベルなら、府民にもある程度議論が理解してもらえたはず。

(14) 補助事業からの暴力団関係者排除

【第二回】

- 公共調達だけではなく、補助事業を暴力団等排除の対象とすることはあるべき姿ではある。
- しかし、対象が多数に渡ることから、対象範囲をどこまでとするかを検討する必要がある。
- 府が補助事業者にとどの程度の情報を提供できるのか、検証が必要。暴力団等であるとの情報を、補助事業者等一般に公表することはできない。

- 暴力団等が補助事業に関わっていれば、契約の解除を求めたり、補助金の交付決定を取り消したりする手法も考えられる。

【第六回】

- 補助事業（700件程度）をすべて照合の対象とするのは、膨大な作業が伴うため不可能。対象の絞り込み、実施手法等の検討が必要。
- 「当面、建設関連事業のみを対象とする・・・」とあるが、裏返せば、他の事業は必要ないと言っていることにもなる。また、市町村などの公的な団体について特に定めるべきなのか。この段落ごと削除してはどうか。
- 全件を対象とすると膨大な作業となるため、事務量を抑制する必要がある。ルール上、対象を限定するのは困難であるが、運用面で調整することは可能ではないか。
- そもそも暴力団の情報を外部に提供できるのか否かによって、対応が大きく異なってくる。提供の可否をまずつめるべきだ。
- 情報提供について、ある企業が暴力団若しくは暴力団関係であるという情報は、個人情報には当たらないため、個人情報保護条例の観点からすれば問題ないが、府警での情報の取扱いの考え方や他府県への影響についても検討されるべきものである。
- ケースによっては営業妨害として、訴訟問題に発展することもありうるのでは。
- 補助金交付要綱に、暴力団等と判明した場合は、交付決定の取消・補助金の返還をしなければならない旨、定めるだけでも、抑制効果は期待できるのではないか。
- 情報提供の可否をつめない限り具体策は書けない。また、もう少しコンパクト、端的に書くべきだ。

(15) 債権管理の強化

【第二回】

- 民間回収会社への委託などを行っている場合、滞納となって間のない債権については、回収率が上昇している。
- 担当者の異動等により、債権回収のノウハウが減退することのないよう指導を行う必要がある。
- 「大阪版市場化テスト」で、債権回収に伴う成功報酬方式は実施できないのか。
- 債権を一括りにするのではなく、税、府営住宅、その他の債権は、別に考えるべき。
- 債権の納付促進についても検討すべき。

(16) 財務諸表のあり方

【第六回】

- 現時点では、府立学校の運営に財務諸表を導入するつもりはない。あくまで1人当たりのコストを示すにとどめる予定。
- 東京都の場合でも、科目別や事業別の整理表が簡単に出てくるものではないと聞いている。
- 導入効果について不明確な現状としては、今後は、他府県での導入効果を見極めた上で、慎重に検討していくというアプローチになるのではないか。

有識者意見の概要

※平成 20 年 11 月 14 日、中間報告書についての意見を伺った。

〔意見を伺った有識者〕（敬称略）

齊藤 慎（大阪大学大学院経済学研究科教授）

中井 英雄（近畿大学経済学部教授）

林 宏昭（関西大学経済学部教授）

矢野 秀利（関西大学社会学部教授）

○総論について

- テーマによって、あるべき姿を結論にしているものと現実にはここまでしかできないという結論になっているものが混在していて、わかりにくい。あるべき姿を書いた上で現状ではできないとするのか、全て現状を踏まえここまでしかできないと書くのか、どちらかに統一すべき。
- 府の財政状況を踏まえ、あるべき論はあるが、現状はあるべき論を全て活かせる状態にはないということを最初に書いておくべき。

（１）「収入の範囲」の「収入」とは

- 地方公共団体の役割は資源配分であるので、この観点から、地方債をどう扱うかに尽きる。予算を経常予算と資本予算に分けるとすれば、経常予算については地方債を発行すべきではないが、資本予算については借入れを認めるということになる。地方債には２種類あって、１つは建設事業債で、もう一つは公営企業債。建設事業債のように社会資本整備の財源になるものは、将来を見通して毎期、減債基金に積み立て、それが社会資本の耐用年数と対応していれば、問題はなく、「収入」である。公営企業債の場合は、料金を徴収する範囲で企業債を発行することが大原則。また、借換えを行う場合であっても、当初の社会資本の耐用年数に対応した長さを上限にしないと、財政規律が乱れる。借換えは、耐用年数の少し前くらいで止めるべき。
- 公営企業が黒字になり余剰金があるならば、出資金や繰出金を償還すべき。府本体が赤字である一方、公営企業が黒字である場合、法律上できるかどうかは別として、出資金や繰出金を償還してもらうということも考えられる。
- 赤字公債については、例外的としか考えられず、地方公共団体では「収入」ではない。
- 建設事業であれば、地方債が発行できるから事業を行うのではなく、公共事業が必要だから地方債を発行しようということのはず。発行できなければ事業をやめられる。逆に、水道管が破裂したら、やらないといけない。それが、収入の範囲を超えているからできないとは言えない。
- 『自治体経営』の観点から「収入の範囲内で予算を組む」ために・・・とあるが、民間企業でも借入れは行うが、借入れは「収入」には入らない。府が置かれている厳しい財政状況を考えれば、これ以上悪化させないために、限定的に考えざるを得ない部分と、逆に幅広に考えないと「収入」の範囲内に収まらない部分があるという説明が抜けている。

- 「収入」の区分をするときに、国庫支出金のように、事業を実施しなければ入ってこないものと、人件費のように絶対に支出するものと同じ扱いで議論していいのか。
- 原則を最終的な目標にするが、現状は異常な状態で予算を組まざるを得ないということを、きっちりと整理しておくべき。現状がしんどいから財政運営上何でもありというのは通らない。

(2) 退職手当債をどのように考えるのか

- 退職手当債を発行するという事は、収入が足りていないということ。退職手当という、支出しなければならないものに対して収入が足りないから発行せざるを得ないわけであり、ルール範囲内であれば発行できるとするのは、順序が違うのではないか。(発行せずに止められるものは、「収入」から外すべき。)
- 退職手当の積立てをしてこなかったで、やむを得ず退職手当債に頼らざるを得ないということを示さないと、財政規律がなくなる。どこが赤字であるのかははっきりさせておくべき。
- 退職手当が平成 25、26 年度くらいで収束するのであれば、退職手当債の発行はかなり例外的な措置として考えるべき。
- 最終的には「収入」に含めていいが、この収入があるから退職手当を払えるわけではなく、払わなければならないから借金をするという事を明らかにすべき。
- これからの退職手当のための積立てと、これまで発行した退職手当債の償還のどちらを優先するかといえば、もちろん、退職手当債の償還。
- 退職手当の財源として、どの部分を退職手当債で賄うのかははっきりすべき。今後 1,000 億円超の支給が必要な時期が続くが、全て退職手当債で賄うことにならないはず。例えば、過去の平準的な額を超える部分を対象にすることが考えられる。次の新しい財政規律として、その部分を退職手当債で賄い、残りは「収入」の範囲内で対応するとの整理ができるのではないか。
- 「C」を、「補完的な『収入』」とだけするのではなく、「臨時的な『収入』」としてはどうか。

(3) 基金の活用について

- 基金の取崩しと借入れはどれだけ違うのか。取り崩したことにするのか、借り入れたことにするだけの違いではないのか。実質的な違いがよくわからない。

(4) 各種引当金を積むべきか

- 退職手当は給料の後払い。毎年退職のために給料の一部を積み立てていき、払うというのが基本的スタンス。企業は退職給与引当金を積んでいるが、公共部門はそれができないにすぎない。府民の理解が得られるかどうかは別にして、積み立てておくのが当然。企業と公共部門の違いをどう説明するか。
- バブルの頃に黒字分を基金に積んでいたが、きちんと退職手当用の引当金として積まなかったことに問題があった。将来は過去を教訓として、引当金を積むべき。

(5) 独自の財政指標のあり方

- 決算に関する指標が乱立している中では、新たな指標を設定するのではなく、今ある指標の水準に議論を集約すべき。府独自で設定しても、他府県と比較しなければ、その見方についての説明が必要になる。
- (IV) について、経常収支比率に問題があるから、こう修正すべきということで、先導的にやることはいい。
- 経常収支比率について、今の現状から何%を目標にするとしたほうがわかりやすい。
- 経常収支比率が95%や100%の団体は、どの指標を出しても厳しいはず。
- 経常収支比率が国の財源対策の影響を受けることを難点としているが、大なり小なり他団体にも影響はある。
- スプレッドの問題に言及していないことが気になる。そこがないと何のために指標を作るのか。スプレッドにより格付けがなされ、その分が金利負担に跳ね返るが、これが分かりやすいターゲットではないか。
- 新たな財政指標を作るのであれば、様々な概念を組み合わせる独自の指標を作るというよりは、全国的に作成される総務省モデルの貸借対照表や行政コスト計算書などと組み合わせる作ったほうがよい。そうすれば、大阪府発の指標として定着するかもしれないし、聞く方もなぜ新しい指標を作ったのか理解がしやすい。経常収支比率の一部を変えるというのは、他団体には奇異に映るかもしれない。
- 府債残高については、建設事業債と赤字公債に分けて指標化し、第一ターゲットは赤字公債を極力抑制し、最終的にはゼロにすることとしてはどうか。
- 指標は他団体との比較ができるものが必要。国の指標で見たら悪いが、大阪府は行革を頑張っている、あるいは余裕があるところと比べると行革を頑張っているなど、相対的な比較ができるものがない。
- 地方財政計画の扱いで大きな影響を受ける神奈川県、愛知県、大阪府は別の指標があるのではないか。

(6) 将来推計をどこまで行うべきか

- 将来推計については、税制改正により財政状況が一変するので、あまり長く推計しても意味がない。
- 試算の前提条件には、将来について見通しやすいものと、見通しにくいものと、その中間のものがあり、ばらつきがある。退職手当や人件費、公債費はある程度計算できるが、逆に税収は大きく変動するもの。全てを同じ確度のある情報として並べるは適切ではないのでは。全部並べて、最後収支を出すのに引き算をしているが、引き算の確度がどの程度かは判断が難しい。ただ、「試算は一パターンとしながらも、前提条件の変動による収支上の概ねの影響をあわせて明らか」にするとあるので、これも一つの方法である。確度が高くなく、分散が大きいということは明確にしておくべき。
- 推計の改訂の都度、前提条件を「十分な検証」を行うとあるが、難しいのではないか。推計する際、普通はある程度固めの数字にするので、「十分な検証」を行い、前提を過去の実態に合わせて変えれば、いきなり税収が落ちれば対応できないということがあり得る。「十分な検証」で正しい方向にいけばいいが、本来的には固めの推計がいいのではないか。

(9) 行政コスト計算をどこまで行うべきか

- 一人あたりのコストを出すことについては海外でもよくやられているが、どの費用を出すのが課題。市町村は一人当たりのごみ処理費などをざっと並べるのでわかりやすいし、アナウンス効果もある。括弧書きの部分(税

負担分とそれ以外分)を出すものによっては批判もあり得る。費用の抑制が必要と考えるものを、住民一人あたりコストだけ出すとよくわかる。どういう指標を採るかは慎重に判断すべき。5つくらいならアナウンス効果があるのではないか。

(10) メリットシステムについて

- 行革努力分を財政調整基金に入れる理由がわからない。その部分は別にした方がいいのではないか。混ぜてしまうと、財政調整基金の意味が違ってくるのではないか。別の基金を作った方が、どれだけ節約したかわかる。

(16) 財務諸表のあり方

- 役所と民間企業の目的や役割が違うことをはっきりとさせておくべき。
- 財務諸表を作るときに、土地など購入時の価格のまま載っているものなどを、一度きっちりと焼き直しをしなければならない。それを一回やることは有意義。
- 不必要なものまで時価評価することはない。今の総務省モデルは、いくつかの点で疑問がある。どこまで企業会計と同様にやる必要があるのかわからない。そのうち、総務省から別モデルが出てこないとも限らない。
- 府が固定資産をどんどん売却・精算するのであれば企業会計でいいが、基本的には売却できない財産であり、その点が企業とは違う。
- いざとなれば、民間は、資産を売ってでも利益を出すということ。そこは、民間と公共部門で根本的に違う。