

大阪府庁財政研究会中間報告書
(たたき台)

平成20年10月
大阪府庁財政研究会

目 次

- 1 研究会設置の趣旨
- 2 財政運営に関する地方自治法上の規定
- 3 地方財政法に規定する財政運営原則
- 4 大阪府財務規則
- 5 一般的な予算編成の着眼点
- 6 大阪府における財政運営ルール
- 7 今後の財政運営のあり方

※参考文献

[参考資料]

◎研究会開催状況

◎研究会委員名簿

1 研究会設置の趣旨

地方公共団体の財政運営、予算編成や財務会計制度の大きな枠組みについては、地方自治法、地方財政法等の法令の定めるところによって規制されているが、現下の本府の厳しい財政状況のもと、明るい未来を拓く布石を打つためには、「地方公共団体の経営」の観点から「収入の範囲内で予算を組む」ために必要な地方公共団体の財政ルールの確立が急務である。

そこで、既存の財政ルールについて点検するとともに、本府独自の財政運営のルールを確立すべく、今年 8 月 29 日、本研究会を立ち上げ、財政運営上の様々な課題について研究を行ってきた。

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。)を採用したものと見える。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、その性質に従つて款に大別し、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、その目的に従つ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用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4月1日に始まり、翌年3月31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、会計年度独立の原則に対する例外としては、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地方自治法上認められている。

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、地方財政法第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、いやし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、経常的な経費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、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

地方財政健全化法第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恐れが多いものである。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ごく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も原則^{※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また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なら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、財務規則では、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。大阪府財務規則では次のような章からなる。

第一章 総則(第一条—第三条)	第二章 予算(第四条—第二十一条)
第三章 収入(第二十二條—第三十八條)	第四章 支出(第三十九條—第五十三條)
第五章 契約(第五十三條の二—第七十一條)	第六章 物品(第七十二條—第八十九條)
第七章 債権(第九十條—第九十六條)	第八章 出納(第九十七條—第一百三十三條)
第九章 歳入歳出外現金(第一百三十四條—第一百三十七條)	第十章 有価証券(第一百三十八條—第一百四十條)
第十一章 基金(第一百四十一條—第一百四十五條)	
第十二章 指定金融機関等(第一百四十六條—第一百六十四條)	
第十三章 検査(第一百六十五條—第一百七十二條)	第十四章 帳簿等(第一百七十三條・第一百七十四條)
第十五章 職員の賠償責任(第一百七十五條・第一百七十六條)	
第十六章 雑則(第一百七十七條—第一百八十三條)	

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縛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り扱いが必要である。

(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にないか、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 大阪府における財政運営ルール

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、バブル経済の崩壊後、府税収入の大幅な減少などの財源不足に対応するため、府債の発行や各種基金の取崩し、貸付金の回収を図るといった財源対策を行うなど、財政の対応力を最大限に活用して歳入を確保することにより、国の経済対策に呼応した社会資本整備や府民サービスの確保など、歳出水準の維持、拡大を図ってきた。

しかし、これまでの財源対策を踏まえた本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、赤字の発生を回避するため、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）」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）」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、「22 年度単年度黒字化の実現」、「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「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」の改革目標を掲げて財政運営を行うこととした。

また、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、適切な財政運営でなかった。

(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ことから、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（粗い試算）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。

この改革を進めるため、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 PT）」を発足させ、4 月 11 日に、改革 PT 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あたっては、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、5 月定例府議会での議論、改革 PT と各部との公開議論、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）を公表した。（財政再建プログラム案は、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。）

財政再建プログラム案では、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」を改定した結果、平成 21 年度は「粗い試算」に比べて収支が 340 億円の悪化し、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 日に予算案の修正案を提案し、翌 7 月 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、財政再建プログラム案における平成 20 年度の改革効果額は、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、粗い試算改定版については、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、22 年度は 33 億円、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、財政再建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

府民の負託に応えるためには、財政規律を高めていくことが不可欠であり、そのため必要な財政運営ルールのあり方について、研究会としての考えを取りまとめた。

(1) 企業会計導入の是非

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中から、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真実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ものではなく、企業会計全般に対する規範とされている。^{※8}

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。

発生主義会計とは、経済資源全般にわたり、発生（財貨又はサービスの費消ないし獲得）という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、広範な経済資源の移動を把握できるとされている。

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。しかしながら、将来世代の利益や負担を見通すためのストック情報とともに、年度中の財政状況の変化を府民に分かりやすく提供する観点から、企業会計的手法による貸借対照表、損益計算書等を作成し、公表することは必要である。

また、公会計については、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」（平成 18 年 7 月 7 日閣議決定）において、「地方においては、国の財務書類に準拠した公会計モデルの導入に向けて、団体規模に応じ、従来型モデルも活用しつつ、計画的に整備を進める」とされ、各地方公共団体においては、原則として国の作成基準に準拠し、発生主義の活用及び複式簿記の考え方の導入を図り、貸借対照表、行政コスト計算書、資金収支報告書、純資産変動計算書の 4 表の整備を標準形とし、地方公共団体及び関連団体等も含む連結ベースで、地方公共団体財務書類作成にかかる「基準モデル」又は「総務省方式改訂モデル」を活用した整備の推進に取り組むよう要請をされているところである。

本府では、毎年、決算統計データ等を活用して作成する、普通会計のバランスシート及び行政コスト計算書、全会計のバランスシート、そして地方独立行政法人、地方三公社及び第三セクターとの連結バランスシート（総務省方式）の試算を公表しているが、予算編成への反映や府議会での審議での活用などが十分ではない。

今後、本府会計への企業会計的手法の導入については、国が要請している 4 表を基準としながら、予算等の政策形成上の意思決定を府民の利益に合致させるという観点に立ち、整備を検討しなければならない。なお、その整備にあたっては、法令上は、現金主義会計による予算編成を前提としていることから、現在の予算編成とどのように整理すべきかという課題のほか、民間企業との経営目的の差異、財務書類の質的特性^{※9}、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ていく必要がある。

※8 地方公営企業については、地方公営企業法施行令第 9 条に、企業会計原則の一般原則とほぼ同じ規定があり、地方公営企業の経営の基本原則である経済性の原則を徹底するための会計処理原則と位置づけられている。

なお、地方公営企業法第 3 条では「地方公営企業は、常に企業の経済性を発揮するとともに、その本来の目的である公共の福祉を増進するように運営されなければならない。」と規定され、経営の基本原則として、経済性の原則と公共性の原則を置いている。この両原則はトレードオフの関係にある概念に映るが、地方公営企業が経済性を発揮して能率的かつ合理的な経営を行うことにより、最少の経費で最大のサービスを提供することが住民の福祉の向上に資することから、経済性を発揮することによって公共性を確保できるのである。

※9 「新地方公会計制度研究会報告書」（平成 18 年 5 月総務省地方公会計制度研究会）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その他の質的特性に分類されるとしている。

- (2) 「収入の範囲」の「収入」の概念
- (3) 退職手当債の活用
- (4) 基金の活用
- (5) 各種引当金の積立ての是非
- (6) 独自の財政指標のあり方
- (7) 将来推計のあり方
- (8) 損失補償のあり方
- (9) 短期貸付金のあり方
- (10) 行政コスト計算のあり方
- (11) メリットシステム導入の是非
- (12) 予算の使い切り防止
- (13) 落札差金のあり方
- (14) 予算編成過程の公表
- (15) 補助金交付先の暴力団関係者排除のあり方
- (16) 債権管理の強化
- (17) 財務諸表のあり方

作成中
サマリーを別途配布

※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）

研究会開催状況

	日時	議題
第一回	8月29日	1 大阪府庁財政研究会の設置について 2 検討課題・スケジュールについて
第二回	9月 8日	1 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やるべきか ・予算編成過程公開の仕方 ・予算の使い切り防止 ・メリットシステム ・落札差金の取扱い ・補助金交付先の暴力団関係者排除 ・債権管理の強化
第三回	9月11日	1 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	1 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

大阪府庁財政研究会委員名簿

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	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。