

大阪府庁財政研究会最終報告書（案）における中間報告書からの主な変更点

* 下線部が変更箇所
* 字句等の軽微な修正は除く

最終報告書（案）	中間報告書	備考
<p>（表紙）</p> <p>大阪府庁財政研究会報告書 平成20年12月</p>	<p>（表紙）</p> <p>大阪府庁財政研究会中間報告書 平成20年11月</p>	
<p>（目次）</p> <p>1 はじめに 2～7 （略）</p> <p>※参考文献 ◎研究会の開催状況 ◎研究会委員名簿 ◎研究会における委員の主な意見 ◎有識者からの意見概要</p>	<p>（目次）</p> <p>1 研究会中間報告書の趣旨 2～7 （略）</p> <p>※参考文献 ◎研究会の開催状況 ◎研究会委員名簿 ◎研究会における委員の主な意見</p>	
<p>1 はじめに</p> <p>本府では、「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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>なお、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がある。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。</p>	<p>1 研究会中間報告書の趣旨</p> <p>本府では、「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。</p> <p>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ってきた。その経過については、その都度ホームページ等で公表してきたところであるが、この度、外部有識者からの意見を伺うにあたり、中間報告書として取りまとめた。</p> <p>したがって、この中間報告書は、研究会としての最終的な結論とはなっておらず、年末にかけて引き続き議論していく。</p>	<p>* 時点修正</p> <p>* 報告書の構成についての説明を追加</p> <p>* 具体的な結論にまで言及できていない個別課題についての方針を追加</p>
<p>7 今後の財政運営のあり方</p> <p>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には、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。</p> <p>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、府あるいは地方の財政が直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。</p> <p>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。</p> <p>なお、提言内容については、府の今後の財政運営において掘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。</p>	<p>7 今後の財政運営のあり方</p> <p>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には、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、研究会としての中間取りまとめを行った。</p> <p>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、府あるいは地方の財政が直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。</p> <p>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。</p>	<p>* 提言内容の考え方を明記</p>

最終報告書（案）	中間報告書	備考
<p>(1)「収入の範囲」の「収入」とは</p> <p style="text-align: center;">～ (略) ～</p> <p>③ 研究会としての結論</p> <p style="text-align: center;">～ (略) ～</p> <p>ウ 基金の活用について</p> <p style="text-align: center;">～ (略) ～</p> <p>■ 基金からの借入れ</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>◎ 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。</p> <p>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。</p> <p><u>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。</u></p> <p><u>「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。</u></p> <p>(別表) 主な分類例</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;"> <p>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</p> </div>	<p>(1)「収入の範囲」の「収入」とは</p> <p style="text-align: center;">～ (略) ～</p> <p>③ 研究会としての結論</p> <p style="text-align: center;">～ (略) ～</p> <p>ウ 基金の活用について</p> <p style="text-align: center;">～ (略) ～</p> <p>■ 基金からの借入れ</p> <p>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。</p> <p>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、今後一切行わない。</p> <p>◎ 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。</p> <p>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。<u>このうち、「D」については、今後は活用すべきでない。</u></p> <p><u>また、各項目の趣旨に鑑み、本来は、「A」及び「B」のみによる予算編成を行うべきであるが、危機的な財政状況のもとにおいては、後年度の財政収支に及ぼす影響を見極めつつ、補完的な「収入」として慎重に取り扱うことを前提に「C」の活用も可とすべきである。</u></p> <p>(別表) 主な分類例</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;"> <p>C 補完的な「収入」として、慎重に取り扱うべきもの</p> </div>	<p>* 本来であれば、「A」及び「B」のみによる予算編成を行うべきであること、また、「C」については、あくまでも補完的な「収入」であることを明確化</p>
<p>(2) 退職手当債をどのように考えるか</p> <p style="text-align: center;">～ (略) ～</p> <p>③ 研究会としての結論</p> <p>「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、<u>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。</u></p> <p><u>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。</u></p> <p style="text-align: center;">～ (略) ～</p> <p>イ 導入するルール</p> <p style="text-align: center;">～ (略) ～</p> <p>(I) 通常の歳入確保、歳出抑制を最大限見込んでもおお財源不足が生じること</p> <p>(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</p> <p><u>(III) 確実な償還が見込まれること</u></p> <p>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)</p>	<p>(2) 退職手当債をどのように考えるか</p> <p style="text-align: center;">～ (略) ～</p> <p>③ 研究会としての結論</p> <p>「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、時限的に制度化されたものであることを踏まえ、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。</p> <p style="text-align: center;">～ (略) ～</p> <p>イ 導入するルール</p> <p style="text-align: center;">～ (略) ～</p> <p>(I) 通常の歳入確保、歳出抑制を最大限見込んでもおお財源不足が生じること</p> <p>(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</p> <p>なお、府独自の財政指標として「府債残高に着目した指標」を設定した場合は、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)</p>	<p>* 退職手当債があくまでも補完的な「収入」という位置づけを明確化</p> <p>* 財政規律遵守の観点から、将来世代に過重な負担を生じさせないことをルールとして追加</p>

最終報告書（案）	中間報告書	備考
<p>(3) 基金の活用について</p> <p>～（略）～</p> <p>③ 研究会としての結論</p> <p>～（略）～</p> <p>ア 基本的な考え方</p> <p>～（略）～</p> <p>■ 基金からの借入れについて</p> <p>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。</p> <p><u>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わない。</u></p> <p>～（略）～</p> <p>イ 導入するルール</p> <p>～（略）～</p> <p>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。<u>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。</u>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。</p>	<p>(3) 基金の活用について</p> <p>～（略）～</p> <p>③ 研究会としての結論</p> <p>～（略）～</p> <p>ア 基本的な考え方</p> <p>～（略）～</p> <p>■ 基金からの借入れについて</p> <p>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。</p> <p><u>さらに、基金の運営への支障も懸念され、場合によっては、返済のために多額の一般財源が急遽必要になる可能性があることに留意しなければならない。</u></p> <p>特に減債基金からの借入れは実質公債費比率を上昇（悪化）させることにもなり、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ること、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、今後一切行わない。</p> <p>～（略）～</p> <p>イ 導入するルール</p> <p>～（略）～</p> <p>基金からの借入れは、今後行わないこととすべきである。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。</p>	<p>* 財源不足に対する、これまでの対応（減債基金からの借入れ）を追加</p> <p>* 減債基金借入れを条例面からも規制する必要性を追加</p>
<p>(4) 各種引当金を積むべきか</p> <p>～（略）～</p> <p>③ 研究会としての結論</p> <p><u>一般行政には「倒産」の概念がなく、利益の追求を目的としないことから、引当金は不要と考えられる。</u></p> <p><u>また、公会計における引当金（基金の積立て）は、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。</u></p> <p>■ 基本的な考え方</p> <p>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、<u>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。</u></p> <p>～（略）～</p> <p>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。</p> <p><u>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。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ると考える。</u></p>	<p>(4) 各種引当金を積むべきか</p> <p>～（略）～</p> <p>③ 研究会としての結論</p> <p><u>引当金については、現金主義を採る現行の公会計においては「基金の積立て」ということになるが、府財政の現状からは現実的でなく、現時点では導入困難と考えるべきである。</u></p> <p><u>なお、複式簿記方式の導入など、国における公会計改革の動向について、引き続き注視する必要がある。</u></p> <p>■ 基本的な考え方</p> <p>公会計は法制度上現金主義を採っており、<u>また、主たる収入である「税」と行政サービス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乏しいといえる。</u></p> <p><u>これらを勘案すれば、公会計への引当金導入の意義は、「将来確実に到来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。</u></p> <p>～（略）～</p> <p>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。</p>	<p>* 民間企業との違いを踏まえ、引当金が不要である旨を記載</p> <p>* 多額の財源不足が見込まれる状況からも、制度導入が困難である旨を明記</p> <p>* 当面、制度導入は困難であるが、財政状況が好転した段階では、制度導入に向けた検討の可能性があることを追加</p>

最終報告書（案）	中間報告書	備考
<p>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）</p>	<p>ただし、「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）</p>	
<p>(5) 独自の財政指標のあり方</p> <p style="text-align: center;">～（略）～</p> <p>③ 研究会としての結論 現時点では、具体的な指標の内容についての議論に至っていないため、以下の留意点に配慮しつつ、次のような指標が構築できないか、府において引き続き検討すべきである。</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> <p>○検討に当たっての留意点</p> <p>(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。</p> <p>(b) 府民への分かりやすさを優先する。</p> <p>(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。</p> </div> <p>■ 府独自の財政指標（案）</p> <p>(Ⅰ) 「収入の範囲内で予算を組む」ことを表す指標 (Ⅱ) 「将来世代に負担を先送りしない」ことを表す指標 (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 (Ⅳ) 経常収支比率的な指標</p> <p style="text-align: center;">＜各指標の具体的な内容は本編参照＞</p>	<p>(5) 独自の財政指標のあり方</p> <p style="text-align: center;">～（略）～</p> <p>③ 研究会としての結論 現時点では、具体的な指標の内容についての議論に至っていないため、次のような指標が構築できないか引き続き検討する。</p> <p>(Ⅰ) 「収入の範囲内で予算を組む」ことを表す指標 (Ⅱ) 「将来世代に負担を先送りしない」ことを表す指標 (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 (Ⅳ) 経常収支比率的な指標</p>	<p>* 独自の財政指標を検討するに当たっての留意点を追加</p> <p>* 独自の財政指標の考え方を具体化</p>
<p>(6) 将来推計をどこまで行うべきか</p> <p style="text-align: center;">～（略）～</p> <p>③ 研究会としての結論 ～（略）～</p> <p>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。</p>	<p>(6) 将来推計をどこまで行うべきか</p> <p style="text-align: center;">～（略）～</p> <p>③ 研究会としての結論 ～（略）～</p> <p>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、十分な検証を行うべきである。</p>	