

大阪府庁財政研究会(報告書)(案)  
〔概要版(検討課題)〕

平成20年12月  
大阪府庁財政研究会

# 報告書について

- 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
- 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(その経過については、その都度、ホームページ等で公表)し、11月13日に中間報告書を公表
- 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
- 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

# 研究会で取り上げたテーマ

## 【財政運営方針に関する事項】

- 1 「収入の範囲」の「収入」とは（概要版3ページ、本編13ページ）
- 2 退職手当債をどのように考えるか（概要版5ページ、本編18ページ）
- 3 基金の活用について（概要版5ページ、本編21ページ）
- 4 各種引当金を積むべきか（概要版6ページ、本編25ページ）
- 5 独自の財政指標のあり方（概要版6ページ、本編27ページ）
- 6 将来推計をどこまで行うべきか（概要版12ページ、本編34ページ）
- 7 損失補償のあり方（概要版12ページ、本編37ページ）
- 8 短期貸付金のあり方（概要版13ページ、本編39ページ）

## 【予算編成方針や予算執行に関する事項】

- 9 行政コスト計算をどこまで行うべきか（概要版13ページ、本編41ページ）
- 10 メリットシステムについて（概要版14ページ、本編43ページ）
- 11 予算の使い切り防止（事務費）（概要版16ページ、本編46ページ）
- 12 落札差金のあり方（概要版16ページ、本編49ページ）
- 13 予算編成過程の公表（概要版17ページ、本編51ページ）

## 【その他喫緊の検討が必要である事項】

- 14 補助事業からの暴力団関係者排除（概要版17ページ、本編54ページ）
- 15 債権管理の強化（概要版17ページ、本編56ページ）
- 16 財務諸表のあり方（概要版17ページ、本編59ページ）

# 1 「収入の範囲」の「収入」とは

✚ 平成21年度当初予算より、明確な「収入」の定義に基づく「収入」の範囲内で予算を編成

## ● 府債

- ◆ 通常債(建設事業債・出資債・貸付債等)
  - 世代間の負担の公平の観点から、「収入」に含める
- ◆ 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、「収入」に含める
- ◆ 行政改革等推進債
  - 通常債と同様に5条債であることから、「収入」に含める
- ◆ 退職手当債
  - 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、そして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「収入」として慎重に取り扱うべき

## ● 府有財産売却収入

- 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(「収入」に含める)ことは可とすべき

## ● 基金の取崩し

- ◆ 「取崩型」基金
  - 本来の保有目的にかなった活用であり、「収入」に含める
  - 財政調整基金の取崩しは、歳出を賄うための「収入」が確保され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
- ◆ 「果実運用型」基金
  - 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、「収入」には含めるが、補完的「収入」として慎重に取り扱うべき
- ◆ 「資金維持型」基金
  - 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

- 基金の設置目的に沿っておらず、厳に慎むべきであり、「収入」に含めるべきではない
- 減債基金からの借入れは、今後一切行うべきではない

歳入全般について、その受益と負担の対応関係に基づき、A～Dに区分

	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	

- 本来は、「A」及び「B」のみによる予算編成を行うべき
- 「C」については、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ことから、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を見極めた上で、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「C」の活用も可とすべき
- 「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

## 2 退職手当債をどのように考えるか

- 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ないことが前提であり、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
  - (Ⅰ) 通常の歳入確保、歳出抑制を最大限見込んでも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見通しが早期健全化基準(25%)以上とならないこと
  - (Ⅲ) 確実な償還が見込まれること

## 3 基金の活用について

### ● 基金の取崩し

- 「果実運用型」基金の取崩しは、あくまで「例外的対応」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
- 「取崩型」基金の取崩しは、今後の影響等も見極めつつ、節度を持って行うべき

### ● 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たものではなく、今後行わないこととすべき
- 特に、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
- 過去に借り入れた基金の返済については、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
- 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、今後とも適切かつ効率的に行うべき

※ 必要性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

## 4 各種引当金を積むべきか

- 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
- 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はなく、財政状況が好転するまでの間は導入困難と考えるべき
  - 退職手当については、すでにピークを迎えており、財政収支のギャップがある中、あえて今後に備えて積立てを行う必要性に乏しく、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
  - 府有施設に修繕・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が可能

## 5 独自の財政指標のあり方

- 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

### ※ 検討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(案)

### (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

今回定義する「収入」の分類例を踏まえ、単年度の収支差を算定

- ・「本来収支」:「収入」の分類例で示したA及びBの「収入」合計と「支出」の差
- ・「正味収支」:「収入」の分類例で示したAからCまでの「収入」合計と「支出」の差

#### 【算定式】・「本来収支」: $\alpha - \gamma$

収入  $\alpha$  = 歳入総額 - 当該年度外の歳入 - 「収入」分類C - 「収入」分類D

支出  $\gamma$  = 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」: $\beta - \gamma$

収入  $\beta$  = 歳入総額 - 当該年度外の歳入 - 「収入」分類D (支出  $\gamma$  は「本来収支」の「支出」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〕

	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 借換債の増発	0	0	0
「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 $\beta$ (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 $\alpha$ ( $\beta - ④$ )	31,254	29,736	28,998

(単位:億円)

	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」 $\gamma$ (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



(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】**債務償還可能年限**

府債の償還能力を示す指標であり、府の財政規模に対する実質全会計府債残高(※1)の比率

※1 臨時財政対策債、減税補てん債、臨時税収補てん債、減収補てん債を除いた全会計地方債残高

【算定式】 
$$\frac{\text{実質全会計府債残高}}{\text{税収} + \text{地方交付税} + \text{臨時財政対策債}}$$

【目標設定】

◎ 目標指標：債務償還可能年限が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)

【試算】

	実質全会計 府債残高	税収	地方交付税	臨時財政 対策債	債務償還 可能年限
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
債務償還可能年限	2.08	2.17	2.24	2.16

【指標名】**実質全会計府債残高**

府債残高の現状を示す指標であり、実質全会計府債残高を算定

【目標設定】

◎ 目標指標：実質全会計府債残高が前年度を超えない

【試算】

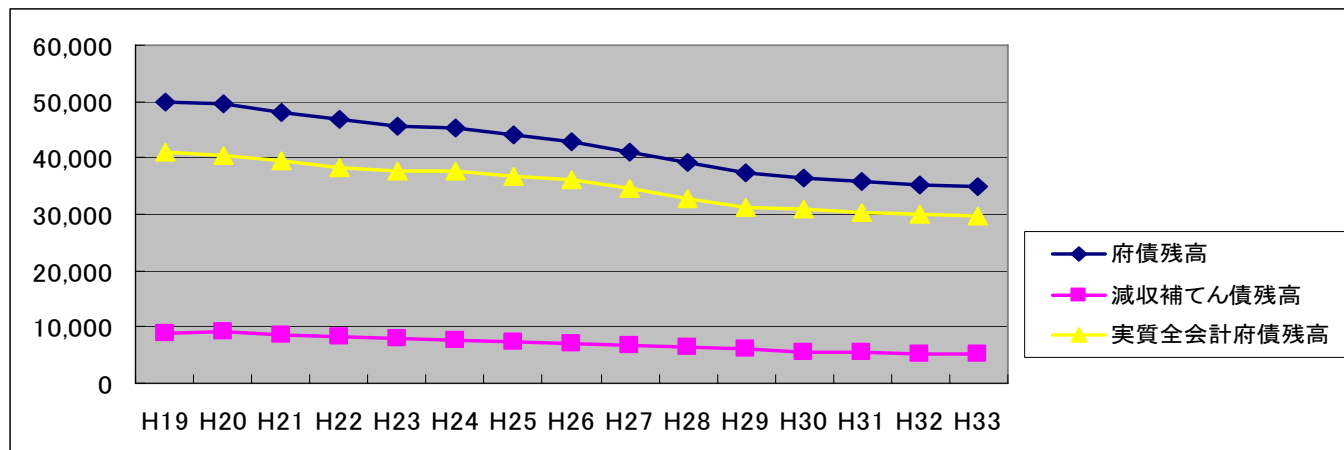
府債残高の将来見通し

(単位：億円)

	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26
府債残高(※2)(a)	49,880	49,450	48,100	46,790	45,700	45,280	44,020	43,000
減収補てん債残高(b)	8,741	9,063	8,612	8,398	8,033	7,762	7,250	6,970
実質全会計府債残高(a-b)	41,139	40,387	39,488	38,392	37,667	37,518	36,770	36,030

	H27	H28	H29	H30	H31	H32	H33
府債残高(※2)(a)	41,140	39,110	37,450	36,430	35,860	35,310	34,760
減収補てん債残高(b)	6,617	6,292	6,104	5,620	5,414	5,355	5,145
実質全会計府債残高(a-b)	34,523	32,818	31,346	30,810	30,446	29,955	29,615

※2 臨時財政対策債、減税補てん債、臨時税収補てん債除く



### (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

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

#### 【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：粗い試算(平成20年2月試算)改革取組前の数値

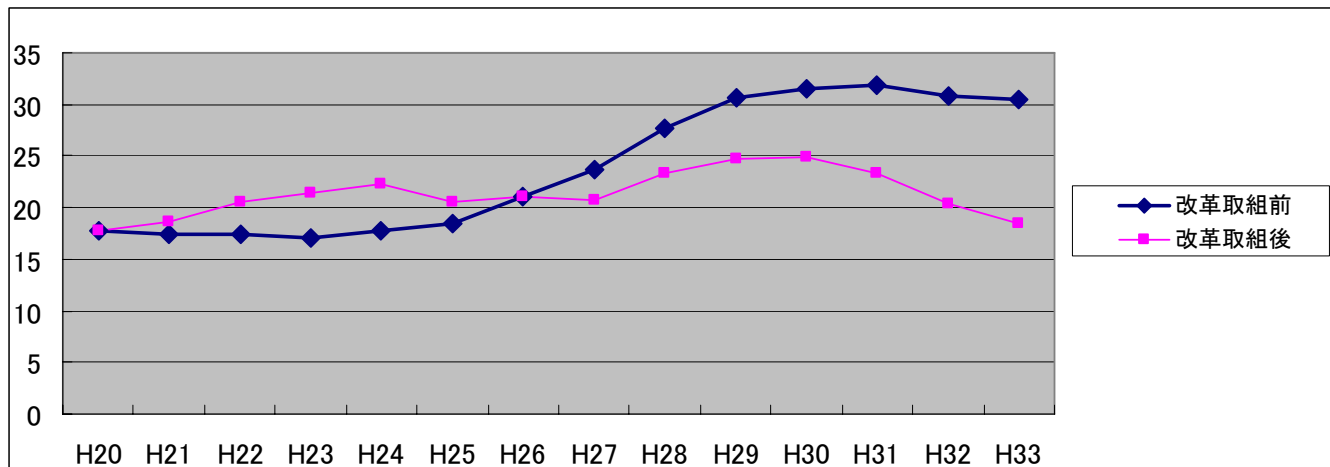
下段：粗い試算改定版(平成20年7月試算)改革取組後の数値

(単位：%)

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

※地方財政健全化法に基づく算定値

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



#### (IV) 経常収支比率的な指標

##### 【指標名】収益的収支比率

一般会計を収益的収支区分(収益勘定)と資本的収支区分(資本勘定)に分類し、収益的収入と収益的支出の比率を算定

##### 【算定式】

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90%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	繰上充用金 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】

	分類	収入				支出		
		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	2,303	2,258	2,166
減収補てん債(25%分)	B	0	120	213	積立金	61	108	130
建設事業充当特定財源(概算)	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

【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

- 推計期間については、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
- 府税の伸びや金利等の前提条件は、長期的な視点をもって設定するとともに、推計の改定の都度、実態との間に大きな乖離がないか、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
- 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（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

## 7 損失補償のあり方

- 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

[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

- 「制度融資に係る預託金」については、金融機関への貸付であり、返済の確実性を認めうるものことから、現状のまま「単年度貸付」方式によるべき
- 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
- 長期貸付金への変更など、多額の財源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

## 9 行政コスト計算をどこまで行うべきか

### 【第一段階：府民にわかりやすい事業(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ができるものから試行的に実施すべき

〔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)

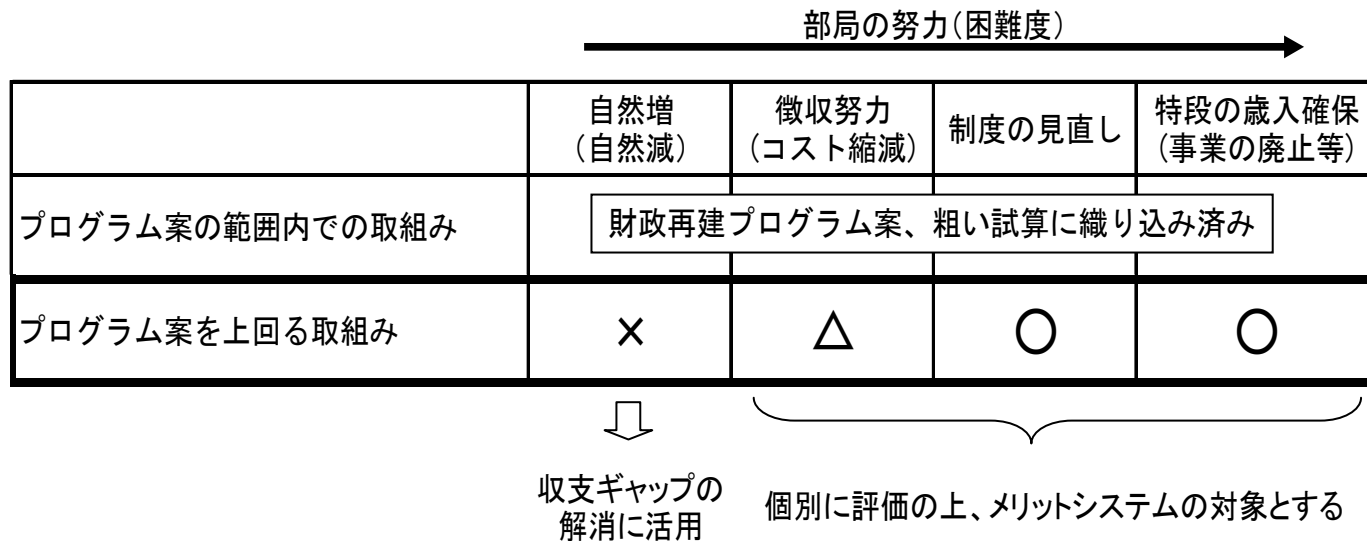
### 【第二段階：「行政コスト情報の公表」から「評価分析」へ】

- 第一段階の試行結果により明らかになった課題や数値の経年変化、府民の意見等を踏まえ、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

# 10 メリットシステムについて

- 財政再建のスピードアップと新規事業の財源を確保するため、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
- 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(予算執行段階における節減効果も同様)

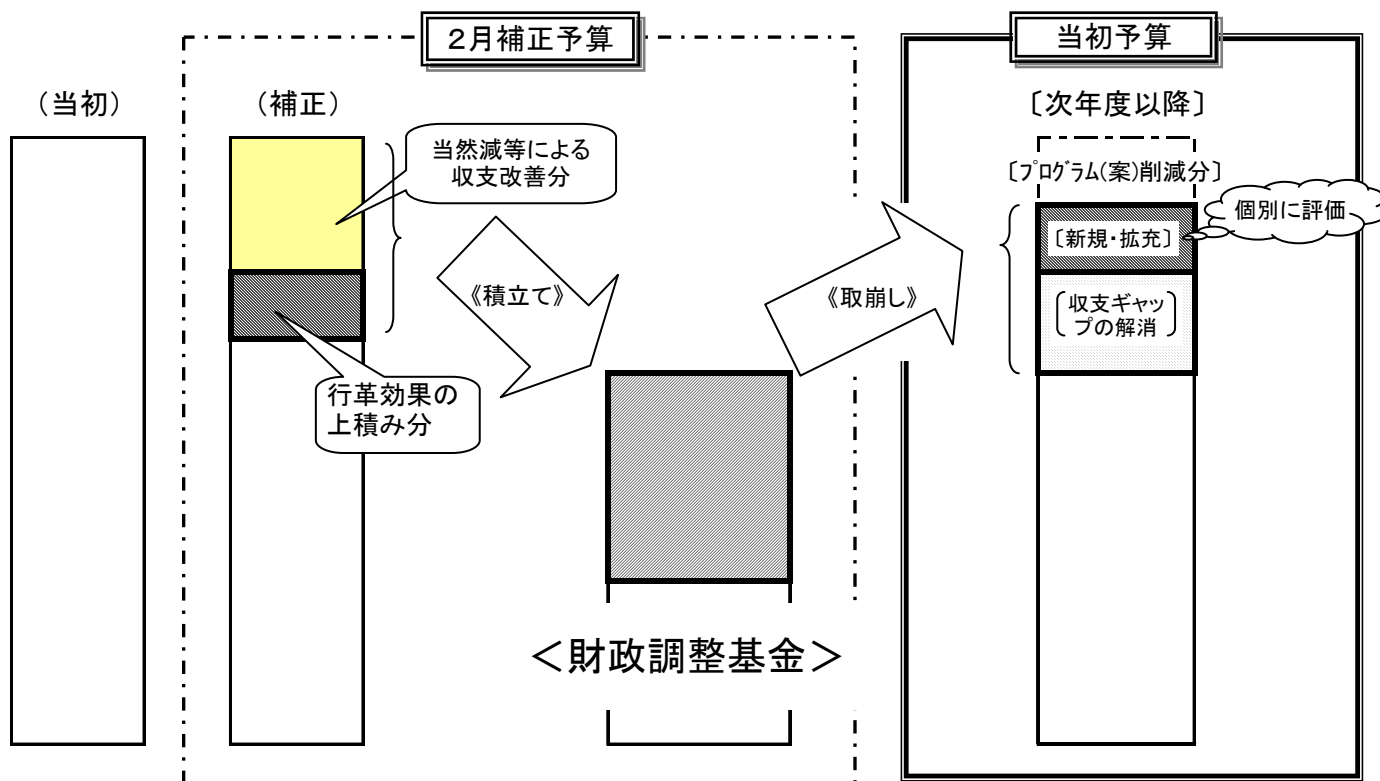
## 【歳入確保(歳出削減)に係る効果額の取扱いイメージ】



## ● 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、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

### 【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）

- 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、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

### 【視点1: 予算執行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、四半期ごとなど購入時期を限定
- 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、執行にあたっての弾力性は確保

### 【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、大量購入した場合は、所属長への報告をルール化
- 各所属においては、月別執行状況を作成し、年間の執行に対する自己評価を行い、その結果を公表

### 【視点3: 不測の事態への対応をルール化】

- 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を執行

## 12 落札差金のあり方

- 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分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、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

## 13 予算編成過程の公表

- 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
  - － 予算関連情報(要求書・査定書等)の公表にあたっては、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も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
  - － 予算折衝(ヒヤリング等)の公開については、知事査定ヒヤリング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し、それ以外は、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、原則非公開

## 14 補助事業からの暴力団関係者排除

- 暴力団等排除措置の方法・対象範囲や暴力団等情報の収集・照合方法については、直ちに論点を整理することが困難であることから、府において引き続き検討すべき
- 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
  - － 「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、補助金交付要綱等に暴力団等排除に関する規定を整備
  - － 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っては、同様の措置を講じる

## 15 債権管理の強化

- 債権管理の適正化については、「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、府債権管理推進連絡会議において、実効性のある方策を検討すべき
  - － 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係る手法や実例、徴収停止等の具体的手続きの手順や考え方を整理すべき
- 債権回収体制のあり方については、庁内における取組みと並行して、より効果が見込まれる債権回収業務については、「大阪版市場化テスト」を通じて、民間委託を推進すべき

## 16 財務諸表のあり方

- 企業会計と同様の発生主義・複式簿記の導入については、財務書類の質的特性、財務書類作成にかかるコスト、そして評価基準のあり方など、様々な角度から検討深めながら、団体間の比較が可能な総務省新モデルによる財務諸表の整備・公表を進めるとともに、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

### 【発生主義・複式簿記導入のメリット及び課題】

メリット：事業執行上のコスト管理や職員のコスト意識の醸成

課題：①システム改修等に要する多大なコスト・労力 ②現金主義との二重会計処理の必要性

(参考：導入事例)

◇東京都：検討・開発期間3年半 開発費22億円

◇大阪府：住宅まちづくり部が「府営住宅事業とその財務状況(試算)」を作成