

以上、外部監査対象とした財産は「道路、港湾等の公用・公共目的に供されている行政財産を除く、価値のある(サービス提供能力及び将来の経済的便益を生む)全ての資産」である。なお、以下「財産」という場合と、「資産」という場合があるが、本文では特に区別しているわけではなく同義である。

4. 財産の分類

愛媛県が作成している平成16年3月末の「バランスシート及び行政コスト計算書」のバランスシートの資産の部は以下のようになっている。

1. 有形固定資産			(単位:千円)
(1) 総務費		50,785,966	
(2) 民生費		16,608,907	
(3) 衛生費		8,516,572	
(4) 労働費		519,986	
(5) 農林水産業費		362,358,346	
(6) 商工費		17,343,583	
(7) 土木費		1,781,473,215	
(8) 警察費		37,557,844	
(9) 教育費		125,420,502	
(10) その他		31,869	
計		2,400,616,790	
(うち土地)		606,797,271)	
有形固定資産合計			2,400,616,790
2. 投資等			
(1) 投資及び出資金		63,484,770	
(2) 貸付金		42,313,811	
(3) 基金			
① 特定目的基金	11,075,716		
② 土地開発基金	8,530,000		
③ 定額運用基金	22,467,850		
基金計		42,073,566	
投資等合計			147,872,147
3. 流動資産			
(1) 現金・預金			
① 財政調整基金	6,653,856		
② 減債基金	10,207,392		
③ 歳計現金	25,829,569		
現金・預金計		42,690,817	
(2) 未収金			
① 地方税	5,665,691		
② その他	937,170		
未収金計		6,602,861	
流動資産合計			49,293,678
資産合計			2,597,782,615

上のバランスシートにおける資産はその作成方式が総務省の提案した簡便法(例えば昭和44年以降の決算統計データからデータを入手、有形固定資産については、その土地、建物等といった属性に応じた個々の資産の積み上げでなく、行政目的別にかかった費用全てを行政目的別に区分している等)であるため、今回外部監査の対象とした資産とバランスシートにおける資産を比較検証することはできない。

一方、地方自治法⁷⁾という財産の定義を基に、区分してみると以下のようなになる。

公有財産	不動産---⑤	行政財産部分	普通財産
	船舶、浮標、浮棧橋及び浮ドック並びに航空機		
	不動産及び動産の従物-----⑦		
	地上権、地役権、鉱業権その他これらに準ずる権利		
	特許権、著作権、商標権、実用新案権その他これらに準ずる権利		
	株式、社債、地方債及び国債その他これらに準ずる権利---①		
	出資による権利---②		
	不動産の信託の受益権		
物品---⑥			
債権---③			
基金---④			

上記において①は、愛媛県の場合、全てが株式会社の株式である。

②の出資による権利とは、財団法人、社団法人、協会、機構、事業団、公社、公団等に対する出資額である。

③の債権とは、地方自治法 第240条⁸⁾ で規定されている貸付金、敷金、未収金等将来回収する予定のものをいう。

④の基金とは、地方自治法 第241条⁹⁾ により特定目的のために資金を積み立て、その目的を遂行するために当該資金の運用を行っているが、そのために積み立てられた資金である。

⑥の物品とは、地方自治法 第239条¹⁰⁾ に定めのある、動産のうち現金預金、公有財産、

⁷⁾ 第237条第1項 この法律において「財産」とは、公有財産、物品及び債権並びに基金をいう。第238条第1項この法律において「公有財産」とは、普通地方公共団体の所有に属する財産のうち次に掲げるもの（基金に属するものを除く。）をいう。1. 不動産2. 船舶、浮標、浮棧橋及び浮ドック並びに航空機3. 前2号に掲げる不動産及び動産の従物4. 地上権、地役権、鉱業権その他これらに準ずる権利5. 特許権、著作権、商標権、実用新案権その他これらに準ずる権利6. 株式、社債（特別の法律により設立された法人の発行する債券に表示されるべき権利を含み、短期社債等を除く。）、地方債及び国債その他これらに準ずる権利7. 出資による権利8. 不動産の信託の受益権

⁸⁾ 第240条第1項 この章において「債権」とは、金銭の給付を目的とする普通地方公共団体の権利をいう。

⁹⁾ 第241条第1項 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。

¹⁰⁾ 第239条第1項 この法律において「物品」とは、普通地方公共団体の所有に属する動産で次の各号に掲げるもの以外のもの及び普通地方公共団体が使用のために保管する動産(政令で定める動産を除く。)をいう。1. 現金(現金に代えて納付される証券を含む。)2. 公有財産に属するもの3. 基金に属するもの

債権、基金を除いたもの、即ち、消去法で残ったもの全てである。

なお、上記表のうち、①～⑦以外の財産については、船舶、浮棧橋、航空機、地上権、温泉権、特許権、著作権、育成者権があるが、各々当該財産は少なく特定されており調査の対象から除外している。

5. 外部監査の手法

- a. 財産の管理及び取得並びに処分手続(貸与等を含む)が関係諸法令に基づき適正に執行されているか。
 - b. 財産の管理及び取得並びに処分に関する必要書類が適正に作成、保管されているか。
 - c. 財産の保管状態の現状は適正か。
 - d. 財産は有効・効率活用されているか。
 - e. 財産は愛媛県全体として認識され、県の運営に生かされる体制にあるか。
 - f. 財産の取得の経緯はどうか。
 - g. 財産は現時点の各ニーズに合致して維持、存続、あるいは更新することが必要か。
- 監査の着眼点として 2 で記述したことはあるが、あくまで外部監査であり、上記のような監査要点を検証するために下記のような手法・手順で監査を進めた。

①愛媛県の財産の管理状況について、総務管理課にヒヤリングを行い、監査対象となる財産の全体把握を行い、その内容を検討した。

②有価証券、出資による権利、債権、基金について財産を管理する部課より、財産の内容、管理状況、取得並びに処分手続き、管理状態、活用・利用状況、必要に応じて資産取得に至った経緯を各担当者に関係資料をもっていただき、ヒヤリングを行った。

そして管理責任部署と当該財産の保管管理する部署が異なる場合は、その保管している財産を現物実査した。

以上に関連してヒヤリング時点で明らかでないものがある場合や監査の際に新たに質問等がある場合は、後日各担当者に回答をもらいフォローした。

③さらに、土地・建物、有価証券、出資による権利、債権、基金について、次ページのような「アンケート調査」に各部署に回答をしてもらい、その回答内容を検討し、さらにその内容を確認したい場合に、各部署の各担当者に関係書類持参の上でヒヤリングを行った。

④土地・建物については、現地に行き、実際に目で確かめ、又必要に応じて質問し、関係資料をいただき、管理状況、活用・利用状況を調査した。

アンケート調査用紙

各部課で管理されている各資産について、下記のアンケートにお答え下さい。
I. 土地・建物について
1. 係争中(所有権、境界、面積その他における係争、裁判外での係争も含む)の土地・建物はありますか? ありましたら、①当該物件名・所在地、②面積、③取得年月、④取得価額(取得価額が明らかでない場合はその旨記載してください)、⑤係争となっている理由、⑥今後の対応方針、を記載して下さい。
2. 取得後当初の取得目的でもって使用されず取得時点から2年以上経過している土地・建物(将来においても公用・公共用地として利用する見込みのないもののみでなく、見込みはあるが平成17年3月末時点で2年以上未利用のものを含む)はありますか? ありましたら、①当該物件名・所在地、②面積、③取得年月、④取得価額(取得価額が明らかでない場合はその旨記載してください)、⑤未利用となっている理由、⑥将来の利用の見込みとその時期、⑦担当部課としての利用に向けた方針、を記載してください。
3. 行政財産としての利用が終了しているもので、その終了後、用途変更したがまだ未利用であるもの、又は用途変更処理されずに保有されているものはありますか? ありましたら、①当該物件名・所在地、②面積、③取得年月、④取得価額(取得価額が明らかでない場合はその旨記載してください)、⑤用途終了時期、⑥用途変更したがまだ未利用である理由、又は用途変更処理されずに保有されている理由、⑦担当部課としての今後の利用に向けた方針、を記載してください。
4. 建物について、火災保険等への加入する場合の、保険加入方針(対象となる建物の条件、加入手続き、保険でカバーする金額等)についてお教え下さい。 又、耐震構造調査の状況及び耐震構造への対処計画がありましたらお教えください。 さらに、最近話題となっているアスベスト使用状況について調査等の計画がありましたらお教えください。
5. 貸与(貸付)財産について、貸付手続の概要、貸付条件の決定(貸付面積、貸付料)、契約書の作成状況についてお教え下さい。
6. その他、土地・建物に関連して、住民からの改善要望等がありましたら、その内容と対処方針等をお教えください。
7. 1件1億円以上の取得価額(取得価額不明のものを含む)の土地・建物の一覧表(①当該物件名・所在地、②面積、③取得年月、④取得価額(取得価額が明らかでない場合はその旨記載してください))

II. 有価証券について
1. 当該有価証券の評価(時価のあるものはその時価がいくらかを確認、ないものはその会社の業績、財政状態を基に価値を算定)を行っていますか?
2. 有価証券の現物確認は定期的に行われていますか?
III. 債権について
1. 愛媛県で行っている貸付事業にはどのようなものがありますか? その種類と特徴、金額の規制等を教えてください。
2. 貸付業務の流れを示して下さい。(フローチャート等があれば助かります) 借入申込から貸出までの手続き(申請窓口、必要提出書類も含む)、審査について、さらには回収管理(回収手続き、延滞貸付金の把握、管理状況)についてお教え下さい。
3. 貸付金の延滞の発生状況(過去3年—例えば各年度末時点での延滞額がわかればいい)、平成16年3月末時点での延滞先別、延滞金額、延滞月数、回収見込みを教えてください。
4. 回収不能額に対する貸倒認識はどのようにしていますか?(例えば、どのようなことを条件として回収を断念しますか。)
5. 貸付金の明細がありましたら、提出をお願いします。 貸付事業者の種類、貸付先、資金用途、貸付条件(金利、償還期間、担保、保証)、所轄部署(ここに記載している項目全てを網羅していない場合は、これに近いものがありましたら、結構です。) 又過去の貸付実績(3年間)をお教え下さい。
6. 貸付金以外の要回収債権について、延滞の発生状況(過去3年—例えば各年度末時点での延滞額がわかればいい)、平成16年3月末時点での延滞先別、延滞金額、延滞月数、回収見込み、を教えてください。
7. 貸付金以外の要回収債権について、回収不能額に対する貸倒認識はどのようにしていますか?(例えば、どのようなことを条件として回収を断念しますか。)
IV. 基金について
1. 基金の具体的運用状況についての基準がありましたらお教え下さい。
2. 基金の資産の管理はどのようにしていますか? 資産の種類ごとにお教え下さい。(ここで管理とは、現金又は預金、有価証券等の現等価物である場合の保管、現物確認状況、価値の目減りがないかどうかのチェック)

上記に該当する資産を管理されている各部において、上述の番号を付して、示して下さいれば助かります。

⑤物品のうち総務管理課に提出される資料に基づいて、作成される「財産に関する調書」¹¹に記載されている取得価額 100 万円以上の重要物品については、報告する各部課に物品名（区分）、取得方法、物品管理部署、数量、取得価額又は評価額計のデータをいただき、このデータから金額の大きなものを中心に抽出し、現地調査を行い、その管理、活用・使用状況を検討するとともに、必要に応じて現地において関係資料等でその内容を検証した。

¹¹ 愛媛県会計規則 第 130 条 本庁各課の長は、公有財産、物品（第 174 条第 1 項に規定する重要物品に限る。）、債権及び基金についての毎年度末日の現在高及び当該年度間の増減高を、地方自治法施行規則に定める財産に関する調書様式に準じた様式により、翌年度の 6 月 20 日までに出納長に報告しなければならない。2 出納長は、前項の規定による報告を受けたときは、財産記録管理簿に記帳しなければならない。

第2 外部監査の結果---全般事項

管理状況の概要と全般的監査意見

既述のように、事件（監査のテーマ）を選定した理由として、「……その財産のもつ持ち駒としての機能を意識することは、長いスパンの自治体運営としての一時点を意識でき、将来の自治体運営を予測し、又変革できる……」と述べたが、一言で言えば、自治体も行政として運営に加うるに、所謂「良い経営」がなされなくてはならないということである。

そして、この良い経営とは、財政を健全に保ちながら、限りある経営資源をうまく配分し、有効に活用していき、顧客（県民）のニーズに最大限応えること、であり、そこで既述の「資産が有効活用されているかどうか」「資産の愛媛県全体における位置づけが意識できているかどうか」「時代の変遷の下で過去の資産取得方針を振り返り、今後の資産取得への示唆とする。」という監査の着眼点が大切であると思われる。

さてそこで、財産の管理に関しては、「地方自治法」「愛媛県議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例」「愛媛県財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例」「愛媛県会計規則」「愛媛県公有財産及び債権に関する事務取扱規則」等に関連規定があり、これらに基づいて、各資産は原則として出納事務局で管理保管される現金預金、有価証券現物を除き、各々の担当部課で管理している。

その管理状況は外部監査の結果個別事項において、個々の資産について指摘や意見がある場合に既述しているが、全般的監査結果としては良好に管理されているといえる。

只、本監査のテーマの趣旨、着眼点から下記のような課題を示したい。

1. 財産の金額把握とその利用

行政に携わっておられる方に「愛媛県は全体でどれくらいの財産を保有しているんですか?」という質問をしたとき、これに回答できる人はいないであろう。それは個々の財産を金額でもって把握し、管理するということをしていないからである。ところが個々の企業においては、この質問への回答は大切である。何故なら経営資源の配分結果が財産であり、この財産を使って経営をしていくからである。

では、愛媛県の財産について金額把握がされていないのかというと、そうではなく、例えば「愛媛県公有財産及び債権に関する事務取扱規則」においてその定め¹²があり、行政財産

¹² 第13条 部局の長は、その所管に属する行政財産を管理しなければならない。

2 総務部長は、普通財産を管理しなければならない。ただし、知事において総務部長が管理することを不適当と認める普通財産は、知事の指定する部局の長が管理しなければならない。

はその所属する部局の長が、普通財産は総務部長が管理することとなっており、その際、財産台帳に記載する¹³ことにより管理することとなっている。そしてこの財産台帳においては、価格を記載する¹⁴こととなっており¹⁵、金額面における管理もなされていることとなる。さらに公有財産でない物品についても「愛媛県会計規則」において物品の管理についての定めがあり、価格を記録することを定めている。¹⁶ 又債権、基金は金額そのものの管理がなされることになるため、公有財産(土地及び建物、山林、動産、物権、無体財産権、有価証券、出資による権利)、物品、債権、基金について各々金額も含めた管理が個々の台帳においてはなされているといえる。

上述の台帳に基づき、財産全体を一覧できる資料に近い資料として、「財産に関する調書」が作成されている。これは愛媛県会計規則の定めにより公有財産、1品100万円以上の物品、債権、基金について、毎年その前年度末残高、決算年度中増減、決算年度末残高を表したものである。¹⁷ところが、金額が付されていない。債権、基金は金額が管理対象であるから金額が記載されてはいるが、これとてその資産価値を評価したものではなく、金額把握には重点はおかれていない。この財産に関する調書がどのように有効利用されているのか甚だ疑問である。例えば金額も記入されていない重要物品が何ページにも渡って記載されていても、有用な情報とはいえない。

「どのような財産が、どの部課に、いくらあるのか(いくら投資されたのか)、そしてその資産価値は現在いくらであるか。」そのような情報が自治体経営の出発点である。

¹³愛媛県公有財産及び債権に関する事務取扱規則

第14条 総務部長は、公有財産について、財産台帳(様式第1号)を調製しなければならない。ただし、道路、橋りょう、河川、海岸、港湾及び漁港その他、知事が定める公有財産については、この限りでない。

¹⁴第16条 財産台帳に記載しなければならない価格は、購入に係るものは購入価格、交換に係るものは交換当時における評定価格、収用に係るものは補償金額、代物弁済に係るものは当該物件により弁済を受けた債権の額、その他のものは、次の各号に掲げる区分により定めるものとする。(1) 土地については、類地の時価を基準として算定した額(2) 建物、工作物、船舶その他動産については、建築費又は製造費(3) 立木については、材積に単価を乗じて算定した額(4) 法第238条第1項第4号及び第5号に掲げる権利については、その取得価格(5) 有価証券のうち、株券については払込金額、出資による権利については、出資金額、その他のものについては額面金額(6) 第2号から第4号までに掲げるもので、当該各号の区分により難いものについては見積価格

¹⁶愛媛県会計規則

第180条 前条第1項から第3項までに規定する帳簿に記載する物品の価格は、当該物品の取得価格とし、取得価格がないとき、又は明らかでないときは、評価額とする。

¹⁷第130条 本庁各課の長は、公有財産、物品(第174条第1項に規定する重要物品に限る。)、債権及び基金についての毎年度末日の現在高及び当該年度間の増減高を、地方自治法施行規則に定める財産に関する調書様式に準じた様式により、翌年度の6月20日までに出納長に報告しなければならない。

2 出納長は、前項の規定による報告を受けたときは、財産記録管理簿に記載しなければならない。

単年度の予算執行として投資額は把握されていても、その後、金額面での投資価値認識はされていないように感じる。そして、最近になって財政事情が厳しいため遊休財産処分に力を入れ始めたというのが実態である。

「ここには金かけているなあ」「ここには力入れているが、ここは十分でないなあ。」「ここへの投資は、思ったより少ないなあ」「今後この資産をどうにかしていかなくては」等々を感じることでできる情報提供がなされてはじめて自治体経営判断に役立つのである。

愛媛県の財政が非常に厳しい現状で、将来さらなる厳しさが予想される中で、投下資本が具現している現在の資産について、これをいろいろな角度から見直すためにも、是非とも「どのような財産が、どの部課に、いくらあるのか(いくら投資されたのか)、そしてその資産価値は現在いくらであるか。」がわかる一覧情報の作成を制度化されることが肝要である。(意見)

2. 債権の評価と不納欠損分の資産価値の見積と表示

債権とは金銭の交付を目的とする普通地方公共団体の権利というように地方自治法¹⁸で規定されており、さらに愛媛県公有財産及び債権に関する事務取扱規則において、債権の管理について具体的に述べている¹⁹が、前述したように不納欠損が発生する見込みのあるものについて、これを明示しておらず、「財産に関する調書」においてもそのままの金額で記載されている。

しかしながら、愛媛県会計規則 130 条において「財産」の報告及び記録がなされているのは、資産価値があるという認識を前提としているものと推定される。従って決算年度末現在において債権のうち将来の不納欠損が見込まれるものについては、関連する法律規則等において規定はないものの、例えば不納欠損に関する何らかの調書を作成する等した上で一覧できるようにし、資産価値のないものが明示されるようにすべきである。(意見)

3. 出捐金の性格と資金運用について

「出資による権利」として「出捐金」²⁰がある。この出捐金をめぐる問題について、二つの

¹⁸地方自治法第 240 条

この章において「債権」とは、金銭の給付を目的とする普通地方公共団体の権利をいう。

¹⁹第 35 条 部局の長及び愛媛県会計規則(昭和 45 年愛媛県規則第 18 号)第 2 条第 2 号に規定する地方機関の長(以下「債権管理者」という。)は、その所属に係る債権を管理しなければならない。

第 36 条 債権管理者は、知事の定めるものを除くほか、債権整理簿(様式第 7 号)を備え、その管理する債権の整理について、必要な事項を記載しなければならない。

第 37 条 債権管理者は、その管理する債権で履行期限を経過した債権(翌年度の 5 月 31 日までに消滅したものを除く。)について、債権管理簿(様式第 8 号)を調整しなければならない。

²⁰三省堂スーパー大辞林によると「出捐」とは、①金銭や品物を寄付すること、②当事者の一方が自分の意思によって財産上の損失をして他方に利益を得させること、とある。

側面から整理しておきたい。一つの側面はその法的性格であり、他方はその会計的側面(経済的実体側面)である。とくに後者の会計的側面にかかわっては、①出捐金の資産性および②出捐金に対する支配可能性が問題となる。

まず、前者の法的性格であるが、出捐金は民法 34 条にいう公益法人に対する「財産の寄付」として取り扱われるものであって、県関係者によると、出捐金は財団の設立と同時に当該法人に帰属するので、例え愛媛県が出捐しても、法的には愛媛県はなんらの権利を有していない、と説明する。だから、出捐金の法的性格は「寄付金」とであるとみることができる。他方出捐金は、地方自治法 238 条 1 項 7 号に定める「出資による権利」に該当する公有財産として取り扱われている。²¹そこで解散時の残余財産の取扱いを財団の寄附行為からみると、「・・・地方公共団体に寄附するものとする。」とか「・・・愛媛県またはこの法人と類似の目的をもつ団体に寄附するものとする。」と規定されている点に留意が必要である。

つぎに後者の会計的側面について指摘しておきたい。①出捐金の資産性についてであるが、出捐金は財団法人に対し寄付したものであってなんらの権利を有していない、というのであれば、もはやそこに財産的価値は認め得ないのであるから、県の財産として資産計上することは適切ではないことになる。このような視点から、出捐金の資産性に疑義を呈示する包括外部監査結果(他府県)も報告されている。

しかし、このような理解は資産計上せよと指示する上記昭和 38 年通知と矛盾することになる。あるいは、残余財産に対する権利が規定されているところから、いわゆる寄付金とは異質のものであるとの理解²²とも乖離することになる。しかも、寄付金として処理することにすれば、県の財産が帳簿上消え行くことになり、管理面での様々な問題が急浮上することになる。したがって、出捐金は、法的には寄付金的な性格を有する可能性があるとはいえ、会計上、あるいは実務上は、株式会社や有限会社に対する出資と同様の「出資による権利」の一態様として理解する必要がある²³。

②の出捐金に対する支配可能性についてであるが、つぎの点からこれを認めるべきものと解すべきである。すなわち、既述のように、出捐金は会計上、会社に対する出資と同様の「出資による権利」として取り扱うべきこと、愛媛県と同財団との人的・社会的関係を見ると事実上の支配従属関係にあるといえること、これである。

平成 17 年 3 月末の 1 億円以上の出捐金残高は、以下のようになっている。

(単位:円)

²¹昭和 38 年 12 月 19 日、自治庁行発第 93 号各都道府県総務部長宛(行政課長通知)。

²²地方自治制度研究会『地方財務実務提要』ぎょうせい 6784 頁参照

²³前掲『提要』6782 頁参照