

(愛媛県報平成18年4月11日第1750号外1別冊)

平成17年度

包括外部監査結果報告書

平成18年3月
愛媛県包括外部監査人
佐伯直輝

包括外部監査報告書目次

外部監査の概要	3
1. 外部監査の種類	3
2. 選定した特定の事件（監査のテーマ）	3
3. 外部監査人・補助者の氏名、資格	3
4. 外部監査の実施期間、日数及び現地調査の場所	3
5. 利害関係	5
テーマ1 愛媛県の財産の管理状況について	7
第1 外部監査対象の概要	8
1. 事件（監査のテーマ）を選定した理由	8
2. 外部監査の着眼点	9
3. 財産の定義、範囲	10
4. 財産の分類	11
5. 外部監査の手法	13
第2 外部監査の結果――一般事項	17
管理状況の概要と全般的監査意見	17
1. 財産の金額把握とその利用	17
2. 債権の評価と不納欠損分の資産価値の見積と表示	19
3. 出捐金の性格と資金運用について	19
4. 土地・建物（不動産）	22
5. 重要物品	28
第3 外部監査の結果――個別事項	29

1. 有価証券	-----	29
2. 出資による権利	-----	36
3. 基金	-----	36
4. 債権	-----	39
5. 土地・建物	-----	57
6. 重要物品	-----	109
テーマ 2 愛媛県の公営企業等の消費税及び地方消費税について	-----	117
第 1 外部監査対象の概要	-----	118
1. 事件（監査のテーマ）を選定した理由	-----	118
2. 消費税の概要	-----	118
3. 外部監査の着眼点---地方公共団体等に対する消費税の特例	-----	121
4. 外部監査対象期間	-----	127
5. 外部監査の対象とした範囲	-----	128
6. 外部監査の手法	-----	128
第 2 外部監査の結果(主として監査指摘事項)	-----	130
1. 愛媛県病院事業会計	-----	130
2. 愛媛県県有林経営事業特別会計	-----	133
第 3 外部監査意見(主として提言)	-----	134
1. 愛媛県土木部港湾海岸課港湾施設整備事業特別会計	-----	134
2. 愛媛県工業用水道事業会計	-----	136
3. その他の特別会計	-----	137
4. 県から他団体へ事業を委託した場合の委託料と補助金	-----	137
表 2	-----	139
表 3	-----	140
表 4	-----	141
表 5	-----	141

外部監査の概要

1. 外部監査の種類

地方自治法第 252 条の 37 第 1 項、第 2 項に基づく包括外部監査

2. 選定した特定の事件（監査のテーマ）

①愛媛県の財産の管理状況について

②愛媛県の公営企業等の消費税及び地方消費税について

3. 外部監査人・補助者の氏名、資格

包括外部監査人	佐伯直輝	公認会計士
補助者	中田ちず子	公認会計士
補助者	吉川了平	公認会計士
補助者	山崎誠	公認会計士
補助者	山田智章	公認会計士
補助者	苅家秀範	会計士補

4. 外部監査の実施期間、日数及び現地調査の場所

①平成 17 年 6 月 1 日より平成 18 年 3 月 20 日まで

②監査日数

予備調査	3.5
所管課ヒヤリング	52.5
現地調査	25.5
整理・報告書作成	71
計	152.5

③現地調査の明細

現地調査、現物確認を行った資産の明細は以下のとおりである。

アンケート調査結果を基にできるだけ大物物件は見たつもりであるが、過去の外部監査でその管理状況を取り上げたものは除いているものもある。

なお、下記の表の資産は部ごとに整理しているが、順番はランダムである。

資産の種類	部	課	内容	
預貯金・有価証券	出納事務局	会計課	出納事務局で保管している預貯金・有価証券	
	教育委員会	美術館	美術館の釣銭現金	
土地・建物	教育委員会	保健スポーツ課	愛媛県武道館	
	経済労働部	国際交流課	国際交流センター	
	経済労働部	産業政策課	愛媛国際貿易センター	
	経済労働部	産業政策課	愛媛県植物くん蒸所	
	経済労働部	産業創出課	テクノプラザ愛媛建物	
	経済労働部	産業創出課	産業情報センター	
	経済労働部	産業創出課	愛媛県紙産業研究センター	
	総務部	人事課	若草町職員住宅1号	
	総務部	人事課	若草町職員住宅2号	
	総務部	人事課	溝辺町職員住宅	
	総務部	人事課	大野原荘	
	総務部	人事課	愛媛県職員天伸寮	
	総務部	人事課	愛媛県職員向陽寮	
	総務部	人事課	西条地区職員住宅	
	総務部	人事課	西条地区独身寮	
	総務部	総務管理課	北持田県有地	
	総務部	総務管理課	愛媛県道後駐車場	
	総務部	総務管理課	元岩崎公舎(2)-売却土地の残地	
	総務部	総務管理課	元岩崎公舎(3)	
	総務部	総務管理課	元東温高等学校敷地	
	総務部	総務管理課	旧新居浜保健所敷地・建物	
	土木部	河川課	国近川水系国近川敷地	
	土木部	河川課	渦井川水系渦井川敷地	
	土木部	河川課	中山川水系関谷川敷地	
	土木部	建築住宅課	鹿峰県営団地	
	土木部	建築住宅課	梅津寺県営団地	
	土木部	都市整備課	南予レクリエーション都市公園	
	土木部	水資源対策課	玉川ダム管理宿舎土地建物	
	農林水産部	水産課	元水産試験場東予分場敷地	
	農林水産部	林業政策課	旧川内林業試験場	
	保健福祉部	障害福祉課	視聴覚福祉センター	
	保健福祉部	障害福祉課	愛媛整肢療護園	
	保健福祉部	障害福祉課	身体障害者福祉センター	
	保健福祉部	障害福祉課	障害者更生センター	
	保健福祉部	障害福祉課	身体障害者更生指導所	
	保健福祉部	障害福祉課	知的障害者更生訓練校	
	保健福祉部	障害福祉課	知的障害者通勤寮	
	保健福祉部	障害福祉課	身体障害者授産所	
	保健福祉部	医療対策室	(社)愛媛県看護協会愛媛看護会館敷地	
	保健福祉部	医療対策室	(社)愛媛県看護協会看護研修センター敷地	
	保健福祉部	子育て支援課	えひめこどもの城	
	保健福祉部	健康増進課	健康増進センター	
	重要物品	企画情報部	情報政策課	情報システム関連重要物品
		教育委員会	松山商業高等学校	松山商業高等学校の重要物品
		教育委員会	美術館	愛媛県美術館の重要物品
		経済労働部	産業創出課	愛媛県紙産業研究センターの重要物品
		経済労働部	産業創出課	テクノプラザの重要物品
県民環境部		消防防災安全課	オイルフェンス県内3箇所	
県民環境部		消防防災安全課	県庁内にある重要物品	
公安委員会		警察本部	警察本部庁舎の重要物品	
公安委員会		警察本部	警察本部第2庁舎の重要物品	
公安委員会		警察本部	交通機動隊中予方面隊の重要物品	
公安委員会		警察本部	運転免許センターの重要物品	
松山地方局		企画課	松山保健所の重要物品	
西条地方局		企画課	西条保健所の重要物品	
今治地方局		企画課	今治保健所の重要物品	
保健福祉部		子育て支援課	えひめこどもの城の重要物品	
保健福祉部		衛生環境研究所	愛媛県衛生環境研究所の重要物品	
土木部		都市整備課	とべ動物園の重要物品	
土木部		都市整備課	総合運動公園の重要物品	
土木部		都市整備課	南予レクリエーション都市公園の重要物品	
農林水産部		農業試験場	愛媛県農業試験場の重要物品	

5. 利害関係

包括外部監査の対象とした事件につき、地方自治法第 252 条の 29 の規定により記載すべき利害関係はない。

テーマ 1

愛媛県の財産の管理状況について

第1 外部監査対象の概要

1. 事件（監査のテーマ）を選定した理由

地方自治体は「歳入歳出決算書」と呼ばれる決算書を作成する。これは年度の収入である歳入がどうであったのかをその予算と比較して表し、又年度の支出である歳出についてもその予算と比較して表し、歳入と歳出を対比させ、その年度の収支を求めたものである。

一方、民間企業は事業を継続していく中で、その業績がどうであったのかを財務諸表(決算書)という形で表す。その財務諸表の中核を占めるのが貸借対照表(バランスシート)、損益計算書である。

このうち、貸借対照表(バランスシート)は、企業のその事業年度末における財政状態(いくら資金をどのように集めてきた結果、現在どのような財産を保有しているか)を表したものであり、損益計算書は、企業のその事業年度の経営成績(いくら売上、収益があり、いくら費用、損があり、その結果、利益はいくらか)を表したものである。

以上のように地方自治体の決算書は民間企業に比べて大きく異なるが、最近、民間企業のような表示形式のものがある一定の前提条件の下で試作として作成している自治体が増えている。所謂「バランスシート及び行政コスト計算書」である。

只、多くの自治体では総務省が提案した方法が簡便法であり、作成が比較的容易であることや、作成方法が同じなので他の自治体と比較できるというメリットがあることもあって、「右へならへ」的にバランスシートを作成していることに終始し、その本来の目的とすべき「企業会計手法の導入→経営戦略への活用」にまで消化できていないように思われる。

さて、このバランスシートの左側に表示されるのが「財産」である。今回、「財産の管理状況」というテーマを選択した理由は、一つには住民の税金や借金(公債の発行)によって導入された資金がどのようなものに使われたのか、県民のために役立っているのか、うまく活用されているのか、又現在の財産がどのような効用を発揮するのか、を検証することが県民の期待に応えることになるのではないかと考えたからである。

さらに二つ目の理由として、愛媛県の財政は平成16年度の地方交付税の大幅削減後、危機的状況にあり、又国の進める国庫補助負担金改革、地方交付税改革、税源委譲等の三位一体改革に対応している最中である。このような中で、資産の取得、処分、活用をそのキャッシュフロー、投資の効用を計算した上で計画していく戦略的自治体経営が必要な時代になったのではないかと、民間企業のバランスシートにおける財産の役割というものを自治体においても意識する必要があるのではないかと、ということ強く確信するに至ったということがある。

即ち、ここに取り上げる財産は自治体経営戦略立案の際の手持ちの「駒」であり、この「駒」というものを生かすことが自治体経営そのものであると考えたからである。言い換えれば、財産というものは一時点の結果、静的状態、ストックではあるが、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、又変革できるものと考えたのである。¹

2. 外部監査の着眼点

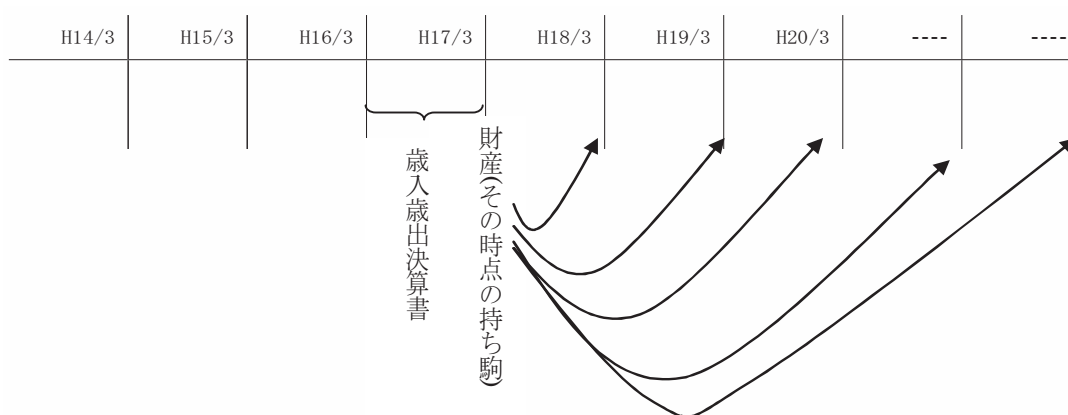
愛媛県の「県有財産(土地・建物)の取得又は処分」を過去において包括外部監査のテーマの一つとして取り上げられたことはあるが、今回は、上述のような二つの理由から取り上げてみたかったのである。そしてこのような理由を掲げる限りにおいて、特に外部監査で意識しなければならない着眼点が三つあると考える。

一つは、資産が有効活用されているかどうか、という観点である。

一つは、当該資産の愛媛県全体の経営における位置づけである。ここで強調しておきたいことは、愛媛県全体の経営における位置づけであり、部や部課の役割遂行という観点ではなく、もっと高いところからみた場合のものである。

一つは、過去における当該資産取得方針がどうだったのかという観点である。このことは当該資産取得を否定したり、取得したことを批判的に述べるという意味ではない。時代は動いており、その時代、時代において、そのときの当事者は愛媛県のため、愛媛県民のためということ念頭に予算化し、資産取得をしたと確信するものであるが、時代が経過した今となって振り返ってみてどうだったのかということ第三者の観点から述べることである。そしてこのことは、前述のような戦略的自治体経営が必要な時代において、今後の財産の取得への示唆につながると考えるからである。

1



3. 財産の定義、範囲

外部監査対象として「財産」と明示した。ここでの財産とは、県民の皆さんが一般的感覚として理解しているところの財産² という意味である。

財産と類似する名称として「資産」というものがあるが、この資産と置き換えても構わない。従って地方自治法 237 条³ において財産の定義があるが、この地方自治法に定義されている財産に相当しないものであっても一般的感覚としてみた場合に財産とみられるものについては外部監査対象の範囲としてみることにした。

実は、このように定義した監査対象となる財産は、民間企業が決算書(財務諸表)として作成する貸借対照表を資産・負債・資本を左右対称方式で作成するときの左側に記載する「資産」と同じである。前述の「事件(監査のテーマ)を選定した理由」で述べているように、民間企業における貸借対照表に計上されている資産(財産)の観点から当該資産の有効活用、当該資産に対する投資額と将来における効用等まで意識した観点を意識した場合、財産というものを以上のように定義する必要があるからである。

さらに、2000年10月10日に当時の大蔵省が「国の貸借対照表(試案)」「国の貸借対照表作成の基本的考え方」⁴を公表したが、この中でも、資産の定義に、そのものがもつ「サービス提供能力及び将来の経済的便益」という価値を掲げている。

但し、道路、港湾等公用・公共目的に供されている行政財産⁵は、その対象から除いた。公有財産は、地方自治体の行政に供される行政財産とそれ以外の普通財産に区分され、行政財産は行政目的への利用・運用が明確になっているが、普通財産はその用途が行政目的に限定されないため⁶、特にその運用状態を検討する必要があると考えたからである。

² 三省堂スーパー大辞林によると「財産」とは、①個人や団体などのもっている土地・建物・物品・金銭有価証券などの総称、資産、身代、②一定の目的の下に結合した金銭的に価値があり、法律により保護または承認されているものの総体、物権・債権・無体財産権の類、③その人にとって貴重な事柄、とある。

³ 地方自治法第 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。

⁴ 国の貸借対照表作成の基本的考え方、第 2 節 資産において、国際会計基準委員会 (IASC) の基準である下記に準拠することとしたと、している。

(i) 「サービス提供能力及び将来の経済的便益の存在」
(ii) 「サービス提供能力及び将来の経済的便益は過去の取引又は事象から発生したものでなければならぬ (つまり、将来の資産は財務諸表上、認識することはできない)」
(iii) 「サービス提供能力及び将来の経済的便益は、基準日に報告主体により支配 (コントロール) されていなければならない」

⁵ 地方自治法第 238 条第 3 項 公有財産は、これを行政財産と普通財産とに分類する。

第 4 項 行政財産とは、普通地方公共団体において公用又は公共用に供し、又は供することと決定した財産をいい、普通財産とは、行政財産以外は一切の公有財産をいう。

⁶ 地方自治法 第 238 条の 5 普通財産は、これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、若しくは出資の目的とし、又はこれに私権を設定することができる。