

平成14年度包括外部監査結果報告書の概要

第1 監査テーマ

徳島県の地方債発行とその管理

第2 監査従事者

1 包括外部監査人

弁護士 小巻 真二

2 包括外部監査の事務を補助した者

弁護士 竹原 大輔

公認会計士 井関 勝令

第3 監査テーマ選定の理由

本県の財政は歳入の減少に対応した歳出の抑制が緊急の課題であり、他方で基盤整備や景気回復の課題への取り組みによって支出を余儀なくされる状況にある。

このような難題を抱えた本県財政の中で、一般財源を補完し、年度間調整・世代間調整等の機能を有する地方債の残高は上昇の一途をたどり、その償還が今後の本県財政の大きな負担となることが予測される。

そこで本県の財政状況を調査し、その情報を開示・分析するとともに、地方債の状況と今後のあり方を検討して、県民と情報を共有し、県債管理や起債でその財源の多くを賄う大型プロジェクトのあり方につき、県への提言をも行うことが有益と考え、このテーマを監査対象として選定した。

第4 徳島県の財政状況と県債との関わり

平成13年度の、普通会計における県債残高8362億3900万円と、公営企業会計における県債残高472億2300万円をあわせた合計は、8834億6200万円となり、これが徳島県が負っている県債残高の総合計となる。

これを単純に平成13年度の県推計人口822,784人で割ると、一人あたり約107万円となる。

歳入

歳入面では、過去10年間に、約1200億円の膨張が見られる。最近数年間は伸率が減少し、あるいはマイナスとなっているが、全体として県財政は急激な膨張傾向にあり、それが平成10年度以降、頭打ちになった状態といえる。

・ 県債

平成4年度の県債発行額は、524億1840万円であったが、平成13年度は、920億5032万円となっている。

その増大は本県財政の硬直化に拍車をかけるおそれが大きい。

・ 県債を中心とした構成比

歳入決算額に占める県債の構成比は、平成4年度では10.4%であったものが、平成5年度には14.3%に増加し、およそ14%前後で推移しているが、平成7年度に16.1%、平成10年度に17.1%という突出した数値を示している。県債の構成比が減少したのは、平成11年度、12年度である。

県債残高は、平成9年度以降、県の年間の歳入決算額を超える規模に達し、しかも、その超過部分の割合は年々増大し、平成13年度では、歳入決算額の1.34倍に達している。

歳出

歳出も、過去10年間で、歳入同様、1000億円超の膨張を記録している。

・ 歳出額に占める公債費の額及び構成比

公債費の構成比が平成8年度以降ずっと上昇傾向にあり、平成4年度は6.9%であったものが、平成13年度では11.7%に達している。また、歳出決算額が前年比12.8%と大幅に増加した平成5年度には、公債費が75.7%と非常に大きな伸びを示しており、歳出面でも、県債の償還が歳出全体に大きな影響を及ぼして

いることがうかがわれる。

当然ながら本県の公債費負担比率も良いとはいえず，15%の警戒ラインを平成8年度以降突破した状態が継続している。

今後の本県財政は，徹底した歳出の抑制に努めなければならない。しかし，一方で本県としても独自の施策を多く実施すべき状態にもある。

このような状況下において，まず検討しなければならないのは，県債発行額の抑制であり，また事業の選別である。

第5 徳島県の地方債の現状

バブル期以降の県債の償還が次々と本格化し，将来的に公債費の著しい増大が見込まれる今日，公債管理をどのように行うかは，地方財政健全化のための最重要課題となる。

徳島県における市場公募債発行の可能性（特にミニ公募債）

ミニ公募債とは，これまでの機関投資家を対象とした大口公募債とは異なり，地方公共団体が当該地域の一般住民向けに発行する債券であり，一口1万～10万円の単位でも販売されるため，個人でも手軽に購入できるのが特徴である。

もちろん，ミニ公募債も負債である以上，むやみに増発すべきものではない。しかし，その長所に鑑みれば，同じ民間等資金債の枠内で，随時ミニ公募債を発行していくことには十分な意義が認められる。

よって，徳島県においても，現時点では導入予定はないとのことではあるが，消極的姿勢を維持すべき理由に乏しく，早急に発行が検討されるべき地方債であると考ええる。

地方債に関する徳島県知事の説明

(1) 県議会における知事答弁

県債残高の著しい増加と，公債費による県財政の圧迫については，県議会でもたびたび関心が寄せられ，前知事の答弁がなされている。

これは、平成12年度の約7900億円の普通会計債のうち、約3500億円が地方財政措置に伴う地方債であり100%地方交付税による財源措置がされ、また、残り4400億円はその他の地方債であるが、そのうち1500億円はやはり交付税措置され国が負担してくれるので、結局県の負担となる県債残高は、2900億円にすぎないという説明である。

その後、平成14年10月4日に、現大田知事も、平成13年度の県債残高について、同様の説明を県議会で行っている。

(2) 知事答弁の検討

上記説明には、注意を要する点がいくつかある。

まず、これはあくまで「普通会計ベース」の説明であって、公営企業債については触れられていない。したがって、徳島県全体の県債残高の説明としては不十分である。

次に、数字の裏付けを検討する必要がある。これは、交付税措置の対象となった県債の償還金が実際に措置されているかどうかという点である。

さらに、根本的な問題点は、地方交付税を、県の負担とはまるで関係のない財源であるかのような印象を与える点である。また、表現の問題として、地方財政措置に伴う県債と対比する概念として「県の裁量で発行の調整が可能な県債」という定義付けが、特に出資のための起債（以下「出資債」という）との関係で妥当か否か疑問がある。

(3) 交付税措置の対象となった県債の償還金が実際に措置されているかどうか

交付税措置の対象となった県債については、その償還金について国が負担してくれるため、実質的な県の負担はないと説明している。

しかしながら、地方交付税の額を算出するにあたっては、交付税措置された県債の実際の元利償還金をもとに計算する場合もあ

るが、実際の元利償還金ではなく発行を許可された地方債の額をもとに計算が行われる場合がかなりある。

この発行許可額をもとに計算されるものについては、実際に支払う元利償還金を計算に用いないことから、実際に支払う元利償還金と交付税によって措置される金額とは一致せず、結果として、交付税措置額の過不足が生じることとなる。これは、国が負担してくれるものとして発行したにもかかわらず、実際は県が負担すべき金額が存在する場合があることを意味する。

そこで、平成13年度における元利償還金について、実際の交付税措置額と交付税措置されるべき金額とを比較してみた。

その結果は、報告書に記載のとおり(52p,53p)であり、交付税措置の対象となった県債には実質的な県負担はないと言い切るのには、誤解を与える恐れがある。

また、交付税措置の対象となった県債について、実際の元利償還金と交付税措置額との対比及び過不足額の把握は行われていない。しかし、県債を交付税措置の対象となった県債とそれ以外の県債に分けて説明する以上、実際に措置されているかどうかを検証することは不可欠であると考える。

(4) 地方交付税に依存することの問題点

地方交付税で償還財源が措置されることをもって、地方公共団体の負担とはまるで無関係な債務であるかのような説明方法は、少なくとも正確ではない。

(5) 「県の裁量で発行が調整できる県債」と出資債

知事の説明による県債の分類には、地方財政措置に伴う県債と、県の裁量により発行が調整できる県債の2種類しかないが、実際にはどちらにも属さない本四公団などに係る出資債が存在し、これを上記のうち後者の県債に含めて説明することは、少なくとも正確ではない。

財政健全化推進プログラムと現状

(1) 財政健全化期間と財政健全化目標

このプログラムは、平成10年度から平成15年度を、財政健全化期間としたうえで、財政健全化目標として以下の2点を唱った。

毎年度の財源不足額の圧縮
県債発行の抑制

(2) 問題点

しかしながら、この健全化プログラムには、以下の問題点がある。

公営企業債を除外して検討された点

450億円という目標数値設定根拠が不十分である点

そこで、このプログラムを実践することにより、本当に県財政は健全化が達成されるのかを、これまでの実績と将来推計をもとに、検討した。

(3) 実績と課題

発行抑制基準対象県債の額は、平成10年度以降すべて目標の450億円の範囲内に抑制することが実現されている。しかし、公債費、県債残高ともに増加をし続けている。これは、プログラムを策定した時から当然予想された事態である。もちろん、抑制を継続すれば、公債費や県債残高に占める、地方財政措置に伴う県債以外の県債の割合は、やがて減少していくことになる。そしてやがて、地方財政措置に伴う県債の発行が廃止された後は、その後の公債費の支払いにより、地方財政措置に伴う県債残高も減少し始め、その償還が終われば、450億円以下の発行抑制対象の県債の償還のみをすればよい時代が到来する。しかし、それは、遠い将来である。

徳島県は、その遠い将来においてすら、現在のプログラムを継

続していれば、毎年約450億円の元金およびこれに対する金利を支払い続けなければならない、しかもこの450億円の県債については、100%地方交付税が手当てされるものなど1事業もないのであるから、実質的には、公債費の負担は現在以上の苦しみを県財政にもたらす。

財政健全化推進プログラムによる、健全化目標に基づく県債残高（一般会計）の将来推計は以下の表のとおりである。

（単位 百万円）

年度	県債残高
H10	624,224
H11	634,323
H12	640,848
H13	643,033
H14	643,958
H15	643,417
H16	641,618
H17	639,581
H18	635,701

平成10年度比 3%増

これに対して、平成13年度までの県債残高（普通会計）の実際の推移は以下の表のとおりである。

（単位 百万円）

年度	県債残高
H10	696,507
H11	746,949
H12	792,385
H13	836,239

平成10年度比 20%増

将来推計における平成13年度県債残高が平成10年度比で微増であるのに対し、実際の県債残高は大きく増加している。これは、将来推計が地方財政措置に伴う県債の発行を0と仮定して試

算しているのに対して、実際には毎年度数百億円の発行があったためであり、当初から予想された事態である。

次に、県債を、地方財政措置に伴う県債と、それ以外の県債に区分して残高の推移を見ると以下の表のとおりとなる。なお、平成13年度までは実績値を、平成14年度以降は地方財政措置に伴う県債の発行を0、それ以外の県債（抑制対象県債）の発行を毎年度450億円（20年償還、うち3年据置）と仮定した場合の推計値に基づいている。

（単位 百万円）

年度	地方財政措置に伴う県債	それ以外の県債	合計
H10	293,407	403,100	696,507
H11	327,127	419,822	746,949
H12	354,616	437,769	792,385
H13	386,120	450,119	836,239
H14	364,860	466,084	830,944
H15	340,309	481,142	821,451

県債残高は、財政健全化推進プログラムで示された将来推計より1年早く平成13年度をピークに平成14年度には減少に転じている。しかしながら、その内訳に着目すると、地方財政措置に伴う県債の残高は減少しているのに対して、それ以外の県債、すなわち、財政健全化推進プログラムで発行抑制の対象とした県債の残高は、むしろ増加している。財政健全化期間である平成10年度から平成15年度にかけて、県債発行抑制基準を遵守しても、肝心の発行抑制対象県債が平成15年度以降も増加し続けるのは450億円という目標数値に問題があるのではないだろうか。

また、毎年度450億円の県債発行（償還期間20年 うち3年据置）を続け、地方財政措置に伴う県債の発行を0とすると、

20年後には残高5400億円となる。

これは、平成13年度末における地方財政措置に伴う県債以外の県債残高4501億円に比して約1.2倍、平成10年度末の4031億円に比して約1.3倍、平成4年度末の2091億円と比べると2.6倍の水準となる。

財政の健全化というためには、450億円の金額の妥当性について再検討する必要があるのではなかろうか。

したがって、プログラムの改訂をし、発行抑制目標の数値を更に押し下げることが急務である。

公債管理特別会計の設置

徳島県は、平成13年に徳島県特別会計設置条例を一部改正し、徳島県公債管理特別会計を設置した。

昭和61年6月19日付けの自治省地方債課長の通達では、公債費の一元管理の必要性が各地方公共団体に指導されている。

徳島県の地方債残高・公債費構成比率の上昇ならびにその県財政に与える影響の大きさに鑑みると、徳島県においても、公債管理特別会計を設け、公債管理の総合的な処理体制を整えることが必要である。

しかし、現状の特別会計ではいかにも不十分である。なぜなら、現状の本県の特別会計は、公債費のうち借換債を一般会計から除外する程度の役割、情報しか有さず、公営企業債も除外されたままであり、これでは、公債管理の一元化は到底なしえないからである。

第6 公営企業と県債

平成13年度に限定しても、公営企業の収益は、219億9400万円に過ぎないのに、起債償還額は40億6000万円であり、残高は472億2300万円にも上るのである。しかも起債残高はこの10年間で100億円以上増加している。

結論として、一部の公営企業においては、その収益によって公営企業債を償還することは不可能に近く、将来、一般会計からの補てんも予算編成上十二分に検討しなければならない状態であり、この

まま推移すれば本県財政にさらなる悪影響を及ぼすことも憂慮される。

また県は、県債の残高を公表する場合、企業債の金額も県民に知らせるべきである。

第7 大型プロジェクトと起債

1 総論

起債による財源を投入して造った施設は、決してそれだけで投資が完結するものではない。なぜならば、施設を造った以上、その維持管理が必ず必要となり、その維持管理のためのランニングコストが、施設が存続する限り、引き続き要求されるからである。

そこで、ランニングコストの点まで考慮すると、起債事業がどれほど県財政に影響を与えるかを検証するため、近時本県が実施した大型プロジェクトを例にとり、事業費や事業に伴い発行された地方債の実態を把握し、そのランニングコストがいかほどか、ランニングコストに関する問題点は何か等を検討した。

このうち、監査対象としたのは、アスティとくしま あすたむらんど徳島 鳴門ウチノ海総合公園の3つである。

2 アスティとくしま

(1) 事業費と起債額

アスティとくしまの事業費198億2400万円のうち、161億2300万円は起債によって行われている。

この事業費合計額から起債額における交付税算入額を控除した142億4900万円が本県が独自に負担すべき金額となる。

(2) 収入と管理運営費

収入額について検討すると、毎年予算額より実績の方が少額となっており、また実績額は大きな変動はなく、アスティとくしまの収入額は伸び悩んでいるといえよう。

一方支出について検討すると、予算段階より少ない支出で収ま

っているが、各年度の推移を見ると、当初より支出額は増大傾向にあった。ただし、後述のとおり、最近は改善傾向にある。

一般財源からの充当額については、平成6年度以降毎年当初予算を上回っている。

アスティとくしまは、多額の起債をして建設しており、しかもその多くは地方交付税措置のないものであり、したがって本県がその支払をせざるを得ないものである。上記では元金の金額であるが、これには当然に金利分があり、表面上の金額でとどまらないものである。

以上の状況に鑑みれば、今後の経営改善策が早急に望まれるものである。

アスティとくしまにおいて、特に、早急な改善を要する具体的対象としては、とくしま体験館の運営方法があげられる。以下、この点につき言及する。

(3) とくしま体験館に関する問題点

とくしま体験館の収支は開館以降一貫して一般財源の充当が続いており、開館した平成5年度及び平成10年度を除くと毎年7000万円から1億円を充当している。

とくしま体験館の主な支出は、案内業務と人形浄瑠璃上演委託である。

とくしま体験館は、オープン当初こそ6000万円近い収入があり、入場者数がピークの平成10年度には約9000万円の収入があったものの、平成13年度は当初時の約半分、ピーク時の約3分の1の約2900万円まで落ち込んでいる。これまでの推移からすれば、入場者数は今後も減少すると思われ、必然的に収入も減少すると考えられる。平成13年度でいえば約2800万円の収入に対して、支出は1億2200万円である。今後いかに支出の削減に努めても、一般財源からの充当額の大幅な削減は困難であり、このとくしま体験館については抜本的な対策が必要である。

(4) 改善努力

アスティとくしまは、まもなく開業10周年を迎える。それに向けて、問題点を改善しようという動きが徳島県ではすでに始まっている。

まず、経費削減については、ここ数年数字として努力結果が現れつつある

次に、平成14年5月に「徳島県立産業観光交流センターのあり方検討委員会」が設置され、具体的改善策が検討されている。

以上のような改善努力をふまえ、今後本件施設については、より効率的な管理運営の実現がおおいに期待される。

3 あすたむらんど徳島

(1) 利用実績 平成13年7月1日から平成14年3月31日まで

入園者	606,177人
利用料金収入	1億5781万円

(2) 当初見積もりと予算執行額及び起債額

平成6年度の基本設計段階における積算

シンボルゾーン土木	33億500万円
シンボルゾーン建築	28億8150万円
シンボルゾーン展示	23億4220万円
科学館建築	37億2000万円
科学館展示	29億8170万円
用地費	65億円

平成7年度における前記事業の財源計画

事業の基本設計・実施設計に至る前において、県は平成7年度財源計画を策定している。

すなわち、この段階で、約223億円の事業を計画していたのである。

事業予算の執行状況と起債額とその内訳

平成7年度において積算した金額より、5億8000万円ほ

ど増加している。

総事業費 228億8847万円のうち，194億3500万円の起債を発行，つまり本県が借金をし，一方で一般財源から34億5347万円を支出して，あすたむらんど徳島の事業は完成した。

一般財源からの支出と県債のうち交付税措置されない金額の合計111億8800万円が本県独自の財源として支払うべき金額となる。

さらに付け加えると，前記起債は当然利息支払いが必要であり，本県はこの事業のために約112億円を超える支出が必要となっている。

(3) 管理運営費

収入は当初予算を大きく上回り順調なスタートをきったと評価できるが，しかし，その管理運営費は決して小さいものではない。1億6500万円の収入に対して，8億1100万円の管理運営費の支出を要しているのである。

もとよりあすたむらんど徳島が収入を前提とした施設ではなく，収支のバランスを問題にするものではないが，今後とも，あすたむらんど徳島の収入を増加させること，そして支出を削減することについての努力はたゆまず行われるべきである。

4 鳴門ウチノ海総合公園

(1) 事業費 約150億円(ただし平成13年度末現在見込)

埋立造成 95億4400万円

施設整備 54億5600万円

進捗状況 77.8%(116億6500万円)

(2) 事業費と起債額

工期は平成5年度から平成16年度までを予定し，その事業費は150億円を計画している(ただし平成13年度末現在見込)。地方交付税が交付されたとしても，平成13年度末で本県は，

この事業のために39億2500万円という借金を抱え、今後支払を余儀なくされるのである。

(3) 計画変更

本件事業は明石海峡大橋開通をにらんだりリゾート構想の中で生まれたものであるが、平成6年度の事業認可時においては、既にバブル経済は崩壊し、わが国の経済の停滞、そして本県財政の低迷は自明のこととなっていた。

この事業の数次にわたる計画変更とそれに伴う事業費の減少経過を通覧すれば、事業計画を正式に立てた後の中止がいかに困難かということ、中止せずに抜本的な変更を実施することもいかに困難かということ、ならびにその裏返しとして、当初計画の立案時に本県の経済情勢をしっかりと把握し、慎重に基本計画を立てることの重要性が再認識される。

5 大型プロジェクトと起債・財政状況との関わり

(1) 大型プロジェクト計画策定にあたり必要な検討事項

計画策定にあたっては、建設目的の確定が必要であることは論を待たず過去においても実施されてきたと思われる。しかしその目的設定においては、費用対効果の視点を欠落させてはならない。

そしてその目的に沿った事業費はいくらかを過去の事業との関わりの中で十二分に検証されねばならないといえよう。

次に総事業費の中で占める起債額を検討し、その金利支払いを含めた毎年度の支払額と総支払額を必ず県民に公表すべきである。

計画段階においてこれを公表することにより、県議会は目的の妥当性と「費用対効果」を検証でき、計画の必要性を論議でき、また県民の関心・チェックが可能となると思われるからである。

そして何より必要なものは、ランニングコストの算定と、その公表である。

大型プロジェクトの維持管理には多額のランニングコストを要

する。ランニングコストは一つ一つの事業では県財政に影響は少ないとしても、総体としてみればその額は莫大なものとなり、結果として本県財政に大きく影響してくる。

大型プロジェクト計画実施にあたっては、計画段階・実施段階・完成後において、それぞれその事業における貸借対照表および損益計算書を作成して、これを公表し、それらに齟齬はないかを比較検討した上、あるとすればその原因を追及できるようにすべきである。このことにより計画段階では必要性を検証でき、建設段階では計画の正確性が検証でき、完成後はランニングコスト削減に役立つと思われるからである。

(2) 3事業の初期投資コストの算定ならびにランニングコストとの合算

大型プロジェクトのコストの説明にあたっては、事業の完成前と完成後で区分して、完成前は不動産取得等のコストにのみ重点をおき、完成後は管理運営のためのランニングコストにのみ重点をおく感があり、両者を別個独立の費用として認識しているかの印象を受けることがある。

大型プロジェクトを計画・実施すると、当初事業完成に至るまでは不動産取得等のコストが、その後事業完成後には管理運営のためのランニングコストが発生する。

この不動産取得等のコストと管理運営のためのランニングコストとは、発生時期において明確に区分されるものの、ともに大型プロジェクトの実施に要するものであることから、施設にかかるコストの正確な把握のために、実際に毎年度支出する管理運営費と、不動産取得等に要した初期投資のコストを合算して検討する必要がある。

そこで、初期投資のコストを以下に試算し、その後維持管理に要するランニングコストと合算し、トータルコストの把握をすることとする。

なお、試算にあたっては、以下の条件を前提としている。

〔試算の条件〕

用地費については，土地は基本的には減価しないことから，投下した資金の利息部分のみをコストとして考える。

建設費等については，使用及び時の経過とともに減価し最終的には価値がなくなることから，投下した資金は元金利息とも使用期間に配分する。

利率は2%，使用可能期間は50年と仮定する。

収入は加味していない。

3プロジェクトの合算コスト（総事業費ベース）

（単位 千円）

	初期投資 コスト	ランニング コスト	計	50年トータル
アスティとくしま	594,501	597,589	1,192,090	59,604,500
あすたむらんど徳島	656,264	1,018,796	1,675,060	83,753,000
鳴門ウチノ海総合公園	305,348	165,000	470,348	23,517,400
3プロジェクト計	1,556,113	1,781,385	3,337,498	166,874,900

この3プロジェクトで見ると，初期投資コストとランニングコストは，ほぼ同額発生している。

したがって，初期投資コストもしくは，ランニングコストにのみ重点をおいて説明することは，実際にかかるであろうコストの約半分しか説明していないことになる。

大型プロジェクトの計画・実施にあたっては，初期投資コストとランニングコストを別々に判断するのではなく，両者を合算して検討する必要がある。