

テーマ 「滞留債権と偶発債務及びオフバランス債権の管理と今後の改善策」

第1 はじめに

1 監査テーマ選定の理由

一般的に滞留債権とは、償還期限は到来しているが未だ回収されていない債権のことをいう。

平成16年度の徳島県のバランスシート（別表 - 1）によれば、貸付金の残高は約588億円、未収金（貸付金に関するものに限る）は約24億円となっており、双方の合計は約612億円となっている。ここで貸付金とは、償還期限の到来していない貸付金を意味し、未収金とは償還期限が到来し調定（注1）が終わっているが未回収である貸付金を意味している。滞留債権の定義からすると、未収金が滞留債権に該当する。612億円のうち24億円が未収金であるから、約3.9%（=24億円/612億円）が滞留債権ということになる。

しかし、貸付金の中には償還期限を延長すること等の条件変更により、当初の償還予定に従って償還されていない債権が含まれている。これらの貸付金は、形式的には貸付金であるが、実質的には滞留債権といわざるを得ないものであり、一概に未収金のみが滞留債権と言えないのが現状である。各所属（課）への調査の結果、徳島県の場合、別表 - 2のとおり条件変更を行った貸付金は約88億円あり、これに未収金の24億円を加えると実に112億円が滞留債権といわれる債権として認識できる。前述したとおり、債権の総額は612億円であるから、約18.3%（=112億円/612億円）が滞留債権ということになる。

貸付金（588億2,390万円）		未収金 (23億9,275万円)
通常の貸付金 (500億5,155万円)	条件変更を行った貸付金 (87億7,235万円)	

これらの滞留債権について、何故このような滞留債権が生じてしまったのか、償還期限を延長することの意義は何なのか、回収可能性については検討されているかを検討し、滞留債権の再発を防止することが重要である。

また、滞留債権はバランスシート上、その全額が投資等又は流動資産に表示されており、その回収可能性について何ら反映されていない。民間の企業であれば当然考慮されるはずの貸倒引当金が、公会計上考慮されない以上、何らかの形で情報開示（ディスクローズ）し、自治体及び県民の意思決定に寄与することが地方自治体の説明責任（アカウンタビリティ）と考えられる。どのような情報開示が適当であるのかを吟味する必要がある。

さらにバランスシートには表示されない「損失補償」や「債務保証」という、いわゆる偶発債務（現在のところは債務ではないが、ある一定の条件が発生すると顕在化する債務）、さらに4月（年度初め）に金銭を貸付け、3月末（年度末）に貸付先より返済を受け、また4月に同じ相手に金銭を貸し付けるという行為を毎年繰り返している貸付（いわゆる「ころがし貸付」以下、同じ）のようなオフバランス債権について、その必要性及び顕在化する可能性を検討するとともに、どのような方法で県民に情報開示するのかを検討する必要がある。徳島県は平成17年度に「しっかり！ぼう債」というミニ公募債を発行し、県民から資金調達をしており、その意味で情報開示の必要性は以前にも増して重要なものとなっている。

平成11年度の包括外部監査は、未収金についてその回収状況の監査を行っているが、平成17年度は、条件変更した貸付金を含めた滞留債権、また、損失補償、債務保証といわれる偶発債務及びころがし貸付とされるオフバランス債権について、その情報開示が適切に行われているか、適切に行うためにはどうしたらよいのかを検討することに重点を置いた。特にバランスシートの重要性に鑑み、平成16年度の徳島県のバランスシートが適切に表示されているかどうかの検討を行うことに重点を置いた。以上のことにより、滞留債権と偶発債務及びオフバランス債権を監査のテーマとした。

（注1）調定とは、地方公共団体の歳入を徴収しようとする場合において、地方公共団体の長がその歳入の内容を調査して収入金額を決定する行為、すなわち、徴収に関する地方公共団体の内部的意思決定行為のこと。

2 監査の視点

(1) 滞留債権について

- ア 滞留の原因は何か
- イ 償還期限を延長することの意義は何か
- ウ 回収可能性について検討しているか
- エ 情報開示としてはどのような方法が考えられるか

(2) 偶発債務及びオフバランス債権について

- ア その必要性はどこにあるのか
- イ 顕在化する可能性はないのか
- ウ 県民への情報開示としてはどのような方法が考えられるか

(3) 総合的視点

- ア 現在作成されているバランスシートは適正に表示されているのか

第2 貸付金，未収金，偶発債務及びオフバランス債権残高の状況

(平成16年度末)・・・別表 - 2, 3及び4参照

なお，別表 - 2 <貸付金及び未収金>の貸付金合計(544億2,309万円)と別表 - 1 <徳島県のバランスシート>の貸付金(588億2,390万円)との相違は，主に出納整理期間中の貸付と一般会計から病院事業会計等の企業会計への貸付によるものである。つまり別表 - 2はこれらを含んでいないのに対し，別表 - 1はこれらを含んだ金額となっている。

また，別表 - 3 <損失補償，債務保証の内訳>の総合計(67億8,036万円)と別表 - 1 <徳島県のバランスシート>の注記にある 債務保証又は損失補償に係るもの(214億1,047万円)の金額は，前者が現実に損失補償及び債務保証をしている金額であるのに対し，後者は損失補償及び債務保証をすることができる限度額として議会の議決を得た金額であるため差額が生じている。

第3 監査の概要及び監査の対象とした債権等

1 監査の概要

平成16年度末(平成17年3月31日)を基準日とし、各所属(課)に対し貸付金、未収金、偶発債務及びオフバランス債権残高の調査を実施した。また、貸付金、未収金については、条件変更の有無、滞納の有無、貸付先の財務状況及び回収の見込みの確認を、偶発債務及びオフバランス債権については、相手先の財務状況及び顕在化する可能性の確認を行った。

確認の結果判明した滞留債権(条件変更を行った貸付金と未収金)について、各所属(課)に質問し、貸付の内容及び必要性、条件変更の理由、回収可能性を検討するとともに、偶発債務及びオフバランス債権については、その必要性(特にころがし貸付について、そうすることの合理的な理由)を検討した。

2 監査の対象とした債権等

区 分	貸 付 先 等
滞留債権	(財)徳島県文化振興財団(文化国際課) (財)徳島県国際交流協会(文化国際課) 中小企業設備近代化資金貸付金(地域経済再生課) 中小企業高度化資金貸付金(地域経済再生課) 徳島勤労者生活協同組合(雇用能力開発課) (財)徳島県観光協会(観光交流課) (社)徳島県林業公社(林業振興課)
損失補償 及び債務保証	(財)徳島県総合健診センター(健康増進課) (財)とくしま産業振興機構(地域経済再生課) (財)徳島県農業開発公社(農林水産政策課) (社)徳島県林業公社(林業振興課) 徳島県土地開発公社(用地対策課)

ころがし貸付	国民健康保険診療報酬支払基金（医療政策課） （財）徳島県総合健診センター施設・設備事業資金貸付金（健康増進課） 重度心身障害者医療費助成事業等に係る運営資金貸付金（障害福祉課） 技能士研修施設整備資金貸付金（雇用能力開発課） 徳島県観光協会育成事業資金貸付金（観光交流課） 徳島県農協経営安定総合基金貸付金（検査金融課） 漁協合併・信用事業統合促進対策事業貸付金（水産課） 水産会館整備資金貸付金（水産課）
--------	--

第4 滞留債権について

1 貸付金及び未収金の内容及び主たる債務者の状況及び意見

（1）徳島県文化振興財団貸付金【文化国際課】

ア 貸付金の内容及び必要性

徳島県文化振興財団貸付金とは、財団法人徳島県文化振興財団に対して、当該財団の運営資金を補助する目的で貸し付けられたものである。

徳島県文化振興財団とは、平成9年4月1日に、財団法人徳島県郷土文化会館と財団法人徳島県文化振興基金が統合して設立された財団法人であり、基本財産は10億3,300万円（うち徳島県の出資9億100万円）である。事業内容は、イベント等の開催、出版物の発行、文化創造・振興事業に対する助成、各種文化団体の育成、国際的な文化交流事業、徳島県の委託を受けて行う施設の管理運営（徳島県郷土文化会館、徳島県立文学書道館）及び文化事業等であり、本県の文化活動の支援、発展を目的としている。

バブル経済崩壊後の長期にわたる市場金利の低迷により、平成8年度から当該団体の文化活動資金が不足するようになった。この不足分を補うため、平成9年2月14日に1,300万円、平成10年2月10日に900万円の貸付を行った。両者とも金利は無利息であり、返済期日は貸付実行日より2年1か月後の予定であった。

イ 財務内容

平成17年3月31日時点での総資産は、13億300万円であり、うち基本財産が10億3,300万円である。基本財産は、主に、徳島県債、国債で運用されており、この運用益及び徳島県からの委託費等をもって、事業費、管理運営費を賄うことを予定している。

平成17年3月31日時点での貸借対照表（単位：万円）

資産の部	負債の部
流動資産	流動負債
18,560	15,550
固定資産	固定負債
111,755	2,200
(内基本財産	正味財産
103,300)	112,565
資産の部合計	負債正味財産合計
130,315	130,315

ウ 返済の条件変更

当初予定どおりに借入金を返済することはできず、償還猶予され、平成17年3月末時点においては2,200万円全額が未返済となっていた。

エ 今後の回収見込

ここ数年、当該財団は国債等による運用及び管理費等の経費削減に取り組み、平成17年11月に全額返済されたとの報告を受けた。

オ 意見

(ア) 滞留の原因

貸付当初において、返済資金を生み出す合理的な返済計画が存在したとは考えられず、外郭団体に対する安易な貸付が原因と考えられる。

(イ) 償還期限を延長することの意義

当該団体の公益性は認められるが、償還期限の延長は、単なる問題の先延ばしであり、意義は認められない。

(ウ) 情報開示

県のバランスシート上は貸付金として表示されているが、当初の償還期限を延長しているため、貸付金とは区分して表示すべきである。

(2) 徳島県国際交流協会貸付金【文化国際課】

ア 貸付金の内容及び必要性

徳島県国際交流協会貸付金とは、財団法人徳島県国際交流協会に対して、当該団体の運営資金を補助する目的で貸し付けられたものである。

財団法人徳島県国際交流協会とは、平成2年6月1日に設立された財団法人であり、基本財産は5億5,880万円である。事業内容は、国際交流の推進、国際協力の促進、国際交流団体との連絡調整、国際交流に係るボランティア等の育成、在外県人会、海外移住家族に関すること等本県における国際交流の推進を目的とするものである。

バブル経済崩壊後の長期にわたる市場金利の低迷により、平成5年度から、当該団体の活動資金が不足するようになった。この不足分を補うため、平成6年12月7日より平成16年3月23日に至るまで、毎事業年度において県より貸付が行われ、合計8,750万円の貸付が行われた。金利は全て無利息、償還期限は貸付金ごとに、2年から2年4か月であった。

また、ブラジル徳島県人会の設備整備資金として、県から、当該団体を經由して、平成8年3月25日に900万円の貸付が行われた。金利は無利息であり、返済期日は平成12年3月31日を第1回とし、以降毎年3月31日に129万円を返済するという条件であった。

イ 財務内容

平成17年3月31日時点での総資産は、5億8,445万円であり、うち基本財産が5億5,880万円である。7,344万円の累積損失となっている。基本財産は、主に、徳島県債、国債で運用されており、この運用益及び徳島県からの委託費等をもって、事業費、管理運営費を賄うことを予定している。

平成17年3月31日時点での貸借対照表（単位：万円）

資産の部	負債の部
流動資産	流動負債
1,777	470
固定資産	固定負債
56,668	9,439
(内基本財産	正味財産
55,880)	48,536
資産の部合計	負債正味財産合計
58,445	58,445

ウ 返済の条件変更

上記アの活動資金に関する貸付については、平成17年3月31日までに回収された金額はゼロであり、残高は8,750万円である。うち、当初契約の返済期日を超過し償還猶予されている金額は7,600万円である。

上記アのブラジル徳島県人会に関する貸付については、平成17年3月31日までに回収された金額は335万円であり、当初予定の回収金額774万円の約半分となっている。

エ 今後の回収見込

平成16年度より、新規貸付は行わず、平成17年度は450万円を回収予定とのことである。また、当財団法人の中期経営計画を策定し、返済原資を生み出すとのことであるが、現時点で、具体的な返済計画はない。印紙、証紙の販売を平成16年度より開始しているが、大きな財源となることは期待できない。抜本的な体制の変革を行わなければ、回収は難しいと考えられる。

オ 意見

(ア) 滞留の原因

貸付当初において、返済資金を生み出す合理的な返済計画が存在したとは考えられず、外郭団体に対する安易な貸付が原因と考えられる。

(イ) 償還期限を延長することの意義

当該団体の公益性は認められるが、償還期限の延長は、単なる問題の先延ばしであり、意義は認められない。

(ウ) 回収可能性

現時点で具体的な返済計画はなく、不明である。

(エ) 情報開示

県のバランスシート上は貸付金として表示されているが、当初の償還期限を延長しているため、貸付金とは区分して表示すべきである。また、今後の状況によっては、回収状況、貸倒のリスク等情報開示が必要である。

(3) 中小企業設備近代化資金貸付金【地域経済再生課】

ア 貸付金の内容及び必要性

中小企業設備近代化資金貸付金とは、中小企業の設備の近代化に必要な資金を、その設備購入額の2分の1まで、中小企業者に貸し付ける制度である。対象となる企業は、資本金1億円以下又は従業員300人以下であり、その他金融機関からの借入金残高が3億5,000万円以下である、といったいくつかの条件を満たす必要がある。利息は無利息であり、連帯保証人3名以上(1名は社外)、原則として1,000万円以上の貸付については、不動産担保を必要とする。平成12年度以降は、制度変更により県からの直接の貸付は行わなくなり、県の外郭団体である財団法人とくしま産業振興機構からの貸付となった。したがって、現在、県が所有する債権は、平成11年度までに貸付が行われた債権であり、その大半は、回収が困難なものである。平成17年3月末時点における債権を区分すると以下のようになる。

区 分	件数	残 高
滞納があった債権	39 件	1 億 4 , 3 1 5 万円
滞納がなかった債権	5 件	3 , 4 7 8 万円
合計	44 件	1 億 7 , 7 9 3 万円

イ 財務内容

上記「滞納があった債権」は、現在会社としては活動をしておらず、一部について、会社の元代表者等より、1か月に5千円、1万円といった金額を回収しているのみである。また、うち36件は昭和の時代に発生した債権である。

ウ 今後の回収見込

上記アの表のうち、滞納があった債権については、ほぼ全額が回収不可能と思われる。また、当該債権に係る遅延損害金については、県の決算書上認識されていないが、認識したとしても、全額が回収不能と思われる。

エ 意見

(ア) 滞留の原因

平成11年度包括外部監査において、回収手続の不備等が指摘されているため、ここでは割愛する。

(イ) 償還期限を延長することの意義

ここでは契約上償還期限を延長してはいないが、少額の返済のみしかなされておらず、多額の債権が未収となっている。平成11年度の包括外部監査での指摘以後も状況は変わってはいない。地域経済再生課は、この問題に対し債権管理マニュアルを作成中であり、継続して改善の努力を続けているとのことであるが、現状が変わらない以上、問題を先送りしていると思われるも致し方ないところである。

(ウ) 回収可能性

上記1億4,315万円について回収不能と思われる。また、極めて少額の回収を続けることに関して、その費用と効果を検討する必要がある。

(エ) 情報開示

県のバランスシート上は未収金として表示され、流動資産に表示されている。ここで流動資産とは一年以内に現金化される資産を意味しており、当該未収金はその意味で流動資産に表示されるものではない。貸付金と同じ投資等の部に通常の貸付金とは区分して表示すべきである。

また、その後の処理としては、債務者の状況を見た上で、速やかに県議会の議決を得て、不納欠損処理すべきである。不納欠損処理が手続上時間がかかるのであれば、早期に回収不能見込額の情報開示が必要である。

(4) 中小企業高度化資金貸付金【地域経済再生課】

ア 貸付金の内容及び必要性

中小企業高度化資金貸付金とは、中小企業が共同して行う経営体質の改善、環境変化への対応を図るための事業（具体的には工業団地、卸団地、ショッピングセンターなど、中小企業の結合体である組合等が行う集団化、共同化、協業化等による事業）及び第3セクター又は商工会等が実施する中小企業者への支援事業に対して、コンサルタント面及び事業資金面から助成する貸付金である。対象となる事業者は、中小企業団体法第3条第1項に規定する事業組合、協業組合などの組合、一定規模以下の中小企業者などである。金利は事業によって、無利息若しくは2.7%である。保証については、連帯保証人2名以上、ただし、組合については原則として組合役員全員が連帯保証人となる。また、債務者の所有不動産に第1順位の抵当権を設定、若しくは所有機械設備に譲渡担保権を設定する。平成17年3月末における債権を区分すると、以下のようになる（ただし、財団法人とくしま産業振興機構が貸付先であるものを除く）。

区 分	件数	残 高
滞納があった債権	9 件	1 3 億 9 , 1 7 2 万円
滞納がなかった債権	36 件	9 3 億 3 , 7 2 1 万円
合計	45 件	1 0 7 億 2 , 8 9 3 万円

イ 財務内容

上記表のうち、滞納があった債権については、連帯保証人からの回収を期待するか、貸付先からの毎月数十万円ずつ（元本と比較すると極めて少額）の返済金を期待している状況である。

ウ 今後の回収見込

上記表の滞納があった債権のうち、昭和の時代に行われた貸付（未収残高約4億7,000万円）については、当初予定されていた償還期間が既に経過しており、回収は非常に難しい。平成に入ってからからの貸付（未収残高約9億2,000万円）については、分割返済されているが、借入金元本と比較して、返済額があまりに少なく、大半が回収不能となる可能性が高い。

エ 意見

(ア) 滞留の原因

平成11年度包括外部監査において回収手続等の不備が指摘されているため、ここでは割愛する。

(イ) 償還期限を延長することの意義

上記、中小企業設備近代化資金貸付金と同様である。

(ウ) 回収可能性

大半が回収不能であると思われる。

(エ) 情報開示

上記、中小企業設備近代化資金貸付金と同様に、投資等の部に通常の貸付金とは区分して表示すべきである。

また、その後の処理としては、債務者の状況を見た上で、速やかに県議会の議決を得て、不納欠損処理すべきである。不納欠損処理が手続上時間がかかるのであれば、早期に回収不能見込額の情報開示が必要である。

(5) 徳島勤労者生活協同組合事業資金貸付金【雇用能力開発課】

ア 貸付金の内容及び必要性

徳島勤労者生活協同組合事業資金貸付金とは、徳島勤労者生活協同組合に対して、就労者の生活安定を目的として貸し付けたものである。昭和48年にオイルショックによる失業者対策、生活補給金の支給に関して県と全日自労徳島県支部との間で厳しい団体交渉が繰り返され、県は、就労者の生活安定を図ることを目的とした生活協同組合の設立を提案し、その設立運営資金として1,000万円を貸し付けることで、全日自労徳島県支部と合意した。その結果、昭和48年12月10日に無利子、無担保で、5年後を終期として徳島勤労者生活協同組合に貸付を行った。全日自労徳島県支部が連帯保証人となっている。

イ 財務内容

徳島勤労者生活協同組合は昭和63年に休眠状態となっており、当時の理事長は平成8年に死亡している。連帯保証人であった全日自労徳島県支部は3回にわたって改組されており、保証債務の継承に関して争いがある。

ウ 返済条件の変更

当初貸付の終期は昭和53年12月9日であったが、5年おきに変更契約によって償還期限を5年延長し、第4回目の変更（償還期限平成10年12月9日）以降は、変更が行われていない。現時点において、1,000万円全額が未収である。

エ 今後の回収見込

県は、訴訟を提起し、回収を図っているが、現時点での回収見込は不明である。

オ 意見

（ア）滞留の原因

相手方の組織変更等の難しい事情はあるが、平成17年1月に県議会において指摘を受けるまで、事態を放置してきたことが、当該事案の処理、回収を難しくしてしまったことは否めない。

（イ）償還期限を延長することの意義

何故、償還期限を延長してきたのかは不明である。期限延長の際に、当事者間で契約内容、保証内容の再確認が行われてきたか、疑問である。問題を先送りにしてきたことが、結果的に回収可能性を低くしてしまったことは否めない。

（ウ）回収可能性

訴訟係属中であり、不明である。

（エ）情報開示

県のバランスシート上は貸付金として表示されているが、通常の貸付金とは区分して表示すべきである。また、今後の事態の推移により回収不可能となった場合には、県民への情報開示が必要である。

（6）徳島県観光協会育成事業資金貸付金【観光交流課】

ア 貸付金の内容及び必要性

徳島県観光協会育成事業資金貸付金とは、県の外郭団体である財団法人徳島県観光協会に対する観光開発を目的とした用地取得資金に係る貸付金であり、県は約32億円の債権（県が未計上であった利息分を含むため別表 - 2 とは

相違している)を有するが、そのうち約3億2,000万円を観光協会の全資産で代物弁済を受け、残額約29億円を県が債権放棄することとなった。経緯の詳細については、平成16年度における包括外部監査において指摘されているため、ここでは割愛する。

イ 意見

外郭団体に対する計画性の乏しい貸付が約29億円もの債権放棄という結果となってしまったことは、猛省すべきことである。また、いわゆる「ころがし貸付」についても債権放棄の対象となっており、この点については後述する。

(7) 林業公社貸付金【林業振興課】

ア 貸付金の内容及び必要性

林業公社貸付金とは、社団法人徳島県林業公社に対し、事業資金、運用資金として貸付を行っているものである。公社は、造林、育林を通して森林の保全、整備、管理を行うことを目的として昭和41年に設立された法人であり、大部分が分収造林方式によって事業を行っている。同様の公社が、38の都道府県において42社設立運営されている。分収造林面積は6,855haである。樹種割合は、ヒノキ50.6%、スギ48.7%、マツ0.6%、クヌギ0.1%となっている。分収割合は平成7年度契約までは、公社対土地所有者の割合が6対4、平成8年度以降契約からは、7対3となっている。公社設立当初の伐期は45年であったが、平成8年度より計画を変更し、造林面積の約70%を80年に変更している。

毎年、県及び農林漁業金融公庫が公社に貸付を行っており、平成16年度末の貸付金残高は、県が約72億円、農林漁業金融公庫が約50億円となっている。県からの貸付についての金利は昭和41年から平成7年までの貸付については、5.5%、平成8年から平成12年までの貸付については、3.5%、平成13年以降については、ゼロという契約になっている。農林漁業金融公庫の貸付については、金利は貸付年度、貸付金の性質等によって異なるのであるが無利子から6.5%の範囲となっている。後述するが、県が全額損失補償している。

イ 財務内容

平成16年度の主な収入は、補助金（国，県）約2億7,600万円，交付金（国，県，市町村）約6,200万円，農林漁業金融公庫からの借入金約4億3,800万円，県からの借入金約2億5,100万円，間伐収入約1,900万円であり，前年度からの繰越金約2,400万円を含めた総収入額は，約11億3,500万円となっている。主な支出は，直接事業費（間伐，枝打，作業道開設，下刈等）約3億9,100万円，間接事業費（森林管理費，人件費，一般経費等）約1億300万円，借入利息支払約1億5,700万円，借入元本支払約4億800万円などであり，総支出額は約11億1,300万円となっている。つまり，現段階では，契約対象林全てが保育期であり伐採時期に至っていないため，公社独自の収入は間伐による収入約1,900万円であり，補助金，交付金，借入金によってほとんどの経費を賄っている状態である。

ウ 返済条件の変更

県からの貸付金については，当初30年据え置きで，それから15年かけて償還する契約であったが，伐採時期に達していないために収入が得られないことから，平成8年度以降，45年目に一括弁済する契約に変更されている。

また，この契約の変更に関しては県林業振興課，林業公社及び県財政課との間の協議によってなされたものであるが，県議会への報告はなされていないとのことである。

エ 今後の回収見込

外部の有識者により林業公社経営改善検討委員会が平成17年5月に発足し，今後の林業公社の経営改善に関する具体的方策が検討され，平成17年12月に最終報告が提出された。その最終報告によれば，木材価格を平成11年度から平成15年度までにおける最低価格としたならば，平成97年度末までに約180億円の収入不足が見込まれ，また，木材価格がさらに20%下落した場合を想定すると約255億円の収入不足が見込まれる。このことを前提とした上で，最終報告では，経営改善案が提起されており，分収造林契約期間の延長（長伐期による収益性の向上），分収割合の変更（土地所有者に要請し，公社の割合を高くする），県が既往の貸付金を無利息化し（この場合の），期間を80年に延長する，といった方策により，平成97年度までの収支見込を約+

44億円から約2億円にできる可能性があるとしている。しかし、現段階においては、県が現在既に発生している利息及び将来発生する利息（合計約136億円）を全額免除したとしても、将来の木材価格の推移によっては、借入金の返済に支障をきたす虞がある。

オ 意見

（ア）滞留の原因

木材価格の低迷という外的要因によるところが大きいですが、抜本的な改善策の検討ができなかったか疑問である。

（イ）償還期限を延長することの意義

当初30年据え置きで、それから15年かけて償還する契約であったが、伐採時期に達していないために収入が得られないことから、平成8年度以降45年目に一括弁済する契約に変更されている。法令上の議決事項ではないという判断のもと、県議会の議決はされていない。しかし、これほどの巨額の案件であり、県民の関心も高いと考えられるため、少なくとも県議会に報告をし、議論の俎上にのせるべきではなかったであろうか。

（ウ）回収可能性

将来の木材価格によるところが大きいですが、経営改善策が実行に移せなかった場合などには、回収不能額が発生するものと考えられる。

（エ）情報開示

県のバランスシート上は全額貸付金として表示されているが、少なくとも条件変更された金額については、区分して表示すべきである。今後は、林業公社経営改善検討委員会の報告に基づく経営改善により、県の被る損失を最小限にすることが最重要課題であるが、それだけではなく、県民への情報開示も適時、適正に行う必要がある。県は、少なくとも林業公社への貸付残高、損失補償残高、貸付金について回収不能となる金額の見積り、損失補償が顕在化する虞、その金額等について、表示する必要がある。

2 監査意見

(1) 外郭団体に対する貸付

(財)徳島県文化振興財団，(財)徳島県国際交流協会，(財)徳島県観光協会，(社)徳島県林業公社はいずれも県の外郭団体である。その活動目的には公益性が認められるが，滞留債権を発生させてよいというわけではない。当該団体には補助金ではなく，貸付金を支出するということで県議会等の承認を得ているわけであるから全額，当初の契約どおりに回収しなければならないということは言うまでもない。しかしながら，結果的にこのような滞留債権を多額に発生させてしまっていることに関しては外郭団体に対する対応の甘さ，当初の事業計画の見通しの甘さ，財産を預かり貸付を行っているということに対する責任感の欠如があったと言われても致し方ない。

今後はこのような滞留債権を発生させることのないように外郭団体の事業計画の十分なチェック，収支予測に基づいた合理的な返済計画の策定等，対応策を検討していくべきである。

(2) 条件変更

貸付当初の契約どおりに返済が行われていないにもかかわらず，適切な対処もせず条件変更がなされ，問題の先送りがされているケースがある。このような対処方法では，回収の適切なタイミングを失い，問題点の議論も曖昧となってしまう。回収の遅延が発生した場合，安易に条件変更を行うことなく，その原因を探り返済計画を再度立案し最大限の保全措置をとる，といった早急かつ合理的な対処方法のルール化が必要である。

また，金額の大きな貸付金に係る条件変更については，県財政に与える影響も大きいいため，法令上の議決事項ではないとしても，県議会に対して少なくとも報告をし，議会での議論が必要ではなからうか。

(3) 情報開示

県のバランスシート上，貸付金として表示されている債権の中には，当初の償還期限どおりに返済されず，本来は貸付金とは区分して表示すべき債権が存在する。

また、債権として表示されているものの中には、明らかに回収不能と考えられる債権が含まれている。このような債権を何ら注記することなく、現状のまま表示することは、県民に対して適切な情報開示とはいえない。

さらに、現在のところ未収金が流動資産の部に表示されているが、前述したとおり未収金はその性質上、流動資産に表示すべきものではなく投資等に通常の貸付金とは区分した形で表示すべきである。

現在、よりわかりやすいバランスシートの作成方法について総務省で検討されているが、現段階においても、より正確かつ積極的な情報開示を検討すべきである。

第5 損失補償及び債務保証（いわゆる偶発債務）について

1 定義

(1) 損失補償には、財政援助の一種としての損失補償と、公法上において「損害補償」に対応する意味での損失補償があるが、ここでいう損失補償とは前者をいうものとする。

(2) 損失補償とは、特定の者が金融機関等から融資を受ける場合に、その融資の全部又は一部が返済不能となって当該金融機関等が損失を被ったときに、地方自治体が融資を受けた者に代わって、当該金融機関等に対してその損失を補償することをいう。つまり損失補償契約とは、本質上損失が生じて初めて補填すべきものであり、単に債権が弁済を受ける時期が到来したのに弁済されないということのみでは、未だ損失とは観念されず、債務者が破産したとか、それまでに至らなくても、客観的に債権の回収がほとんど見込みがないとかいう事態となって初めて損失が生じたというべきであり、この段階に至ってから補填するという契約が損失補償契約である。

この損失補償の目的は、金融機関等の万一の損失を補償することによって、融資を容易にして、特定の事業の振興を図ることにある。

これに対し、債務保証とは地方自治体が地域の産業、経済の振興を図り、あるいは被災住民の急速な立ち直りを図る等のため、当該地方自治体が住民の受ける融資等に対してする債務の保証をいう。債務保証は、主たる債務を前提とし、そ

の債務が履行されない場合に代わって弁済する契約である。

(3) この損失補償と債務保証の違いであるが、まず第1に、損失補償は、前述したように単に弁済期を過ぎただけでは損失が生じたとは言えず、したがって、補償も生じないのに対し、債務保証は弁済期が過ぎても弁済されない場合には、当然に保証しなければならないことである。つまり補償(保証)する時期に、大きな相違がある。

第2に求償権があげられる。損失補償は損失が生じた時に補償するという純然たる二者間の契約であり、したがって、求償権は発生しないのに対し、債務保証は、債務保証契約に基づき地方自治体が弁済した場合には、主たる債務者に対して求償権を取得する。

第3に、損失補償については、会社その他の法人に対して地方自治体が損失補償契約を締結することができるのと解されるのに対し、債務保証については、総務大臣の指定する会社その他の法人の債務を除き、原則として地方自治体は会社その他の法人の債務保証をすることができないことになっている(法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律3条)。つまり、損失補償についてはその実行に関し制限がないのに対し、債務保証は制限されている。

2 損失補償及び債務保証(いわゆる偶発債務)の内容と主たる債務者の状況及び意見

(1) 財団法人徳島県総合健診センター【健康増進課】

ア 損失補償の内容

損失補償先：阿波銀行及び徳島銀行

補償内容：徳島県総合健診センター施設整備資金借入金に対する
損失補償

補償限度額：11億7,648万円

補償額：2億6,604万円(別表-3参照)

補償時期：契約書上では不明であるが、後述するとおり、当該借入金の返済は徳島県からの補助金で行われており、その意味で毎年損失補償を実行しているものと解釈できる。

イ 主たる債務者の状況

財団法人徳島県総合健診センター（以下「健診センター」という。）は、老人保健事業における巡回検診の受け皿として、県等が出資し設立された財団であり、県下の中核的健診機関として徳島市蔵本町に施設を建設している（平成元年完成）。

設立当初、当該健診センターには自己資金がほとんどなく、健診事業の展開により返済が可能となるまでに一定の期間が必要なことから、徳島県の施策として、後述するところがいし貸付とともに、阿波銀行及び徳島銀行からの借入金（平成16年度末2億6,604万円）に対し損失補償をしている。ただし、当該借入金の返済は徳島県からの補助金で行われており、実質的には徳島県の借入金といえることができる。なお、徳島県がこの損失補償契約に基づき損失額の補償を行った場合には、金融機関の有する健診センターに対する債権は徳島県に譲渡されることになっている。

当該健診センターの財務状況についてであるが、平成16年度末現在において、資産合計22億1,753万円（流動資産＝3億8,283万円、固定資産＝18億3,470万円）、負債合計5億2,610万円（流動負債＝1億1,868万円、固定負債＝4億742万円）であり、正味財産は16億9,143万円となっている。また、収支面でも、事業収入が9億1,268万円に対し、事業費及び管理費が8億1,657万円であり安定している。

ウ 意見

（ア）必要性

健診センターという公共性の高い設備の建設に必要な資金の調達であり、その重要性については理解できるが、実質的には徳島県の借入金であるにもかかわらず、なぜ損失補償契約という形をとっているのか釈然としない。

（イ）顕在化する可能性

健診センターの経営は安定しており、その意味で、当該損失補償が顕在化する可能性は低いものと思われる。

(2) 財団法人とくしま産業振興機構【地域経済再生課】

ア 損失補償の内容

損失補償先：財団法人とくしま産業振興機構

補償内容：設備貸与事業融資損失補償契約に基づく補償

補償限度額：10億4,760万円

補償額：4億5,916万円（別表 - 3 参照）

補償時期：財団法人とくしま産業振興機構より請求があった時

イ 主たる債務者の状況

財団法人とくしま産業振興機構（以下「振興機構」という。）とは、県内の中小企業の支援を行う県の外郭団体であり、平成13年に財団法人徳島県中小企業振興公社と財団法人徳島県地域産業技術研究開発機構（TRIO）が統合して設立された。中小企業への設備資金貸付，設備貸与，IT化支援，ベンチャー企業への投資，その他各種相談業務を行っている。

平成16年度末現在において徳島県は、振興機構に対して「設備貸与事業融資損失補償契約」に基づき、4億5,916万円の損失補償契約を締結している。当該損失補償契約とは、振興機構が中小企業に設備を貸与する際、その設備購入資金を金融機関等から借り入れる場合に、振興機構との間で締結する損失補償契約である。

振興機構は金融機関からの借入金で設備を購入し、それを中小企業に貸与する。貸与を受けた中小企業は賃借料を振興機構に支払い、振興機構はその資金で借入金を返済する。したがって、中小企業からの賃借料の支払いが滞ると、振興機構に未収となった債権（以下「未収債権」という。）が発生することになる。振興機構はこの未収債権について、徳島県小規模企業者等設備貸与事業円滑化補助金交付要綱に基づき徳島県から受領した補助金額（円滑化補助金）と未収債権に係る被貸与者から貸与契約の際に徴した保証金の残高を充当してもなおかつ損失が生じた場合には、当該損失補償契約に基づき徳島県に損失補償の請求を行うのである。損失補償先が金融機関ではなく振興機構になっているところに特徴がある。

振興機構はその後、善良な管理者の注意を以て強制執行その他あらゆる方途により、債権の保全回収に努めなければならず、設備の貸与先である中小企業

から弁済があった場合には、弁済金から当該弁済に係る諸費用を控除した残高を、速やかに徳島県に返還することになっている。

以上より、当該損失補償は補償時期及び求償権について他の損失補償とは相違している。

ウ 意見

(ア) 必要性

当該事業は、小規模企業者等設備導入資金助成法に基づくものであり、中小企業者の発展に寄与するものであることから、この事業の必要性については理解できる。ただし、損失補償の実行が設備貸与対象法人の財務状況に影響されることから、対象法人に対する経営状況の慎重な審査を継続して実施していただきたい。

(イ) 顕在化する可能性

過去に損失が発生していないことから、顕在化する可能性は低いと言えるが、当該損失補償は中小企業の財務状況に依存していることを熟慮していただきたい。

(3) 財団法人徳島県農業開発公社【農林水産政策課】

ア 損失補償の内容

損失補償先：徳島県信用農業協同組合連合会

社団法人全国農地保有合理化協会

補償内容：農地保有合理化事業等資金借入金に対する損失補償

補償限度額：27億6,442万円

補償額：9,446万円（別表 - 3 参照）

補償時期：最終償還期限到来後10か月を経過した後、未だ返済されなかった時

イ 主たる債務者の状況

財団法人徳島県農業開発公社（以下「農業開発公社」という。）とは、徳島県における農業の構造改善並びに青年等の就農の促進を推進するため、農地等に関する必要な事業並びに就農支援資金の貸付等青年等の就農の促進に必要な事業を行い、農業者の経済的、社会的地位の向上並びに青年農業者等の確保を

図ることを目的として設立された財団法人である。

徳島県は、当該農業開発公社の行う「農地保有合理化事業」（離農者や農業経営を縮小したい者から農用地等を買入れ、一定の期間保有した後、規模拡大志向農家等に売り渡す事業）の資金の借りに関しては、借入先である徳島県信用農業協同組合連合会及び社団法人全国農地保有合理化協会（以下「信用農業連合会等」という。）との間で損失補償契約を締結しており、平成16年度末現在において、損失補償額は9,446万円となっている。

徳島県は農業開発公社が最終償還期限到来後10か月を経過した後、未だ返済されなかった場合には、その元利合計額（遅延損害金を含む）を信用農業連合会等に支払うこととなっている。なお、徳島県が当該損失補償を実行した場合には信用農業連合会等の農業開発公社に対する債権は徳島県に譲渡されることとなっている。

当該農業開発公社の平成16年度末現在の財務状況は、資産総額4億8,867万円（流動資産＝1億7,217万円、固定資産＝13万円、投資＝3億1,637万円）、負債総額1億9,547万円（流動負債＝32万円、固定負債＝1億6,646万円、引当金＝2,869万円）であり、正味財産は2億9,319万円となっている。また、収支面であるが、平成16年度において合理化特別事業収入等が1億2,706万円であるのに対し、合理化特別事業用地費等が1億2,402万円であり、収支は安定していると考えられる。

ウ 意見

（ア）必要性

農地保有合理化事業の重要性を考えた場合、その資金調達の必要性は十分に納得できる。しかし、後述するとおり当該損失補償は債務保証と何ら相違するところがない。法律上、債務保証ができないにも関わらずこのような損失補償をしていることについては、はなはだ疑問である。

（イ）顕在化する可能性

農業開発公社の財務状況は健全であり、したがって、当該損失補償が顕在化する可能性は低いものと思われる。

(4) 社団法人徳島県林業公社【林業振興課】

ア 損失補償の内容

損失補償先：農林漁業金融公庫

補償内容：森林整備活性化資金に対する損失補償

補償限度額：74億8,994万円

補償額：49億8,046万円（別表 - 3 参照）

補償時期：最終償還期限到来後10か月を経過した後、未だ返済されなかった時

イ 主たる債務者の状況

社団法人徳島県林業公社（以下「林業公社」という。）の具体的な内容については前述したとおりである。徳島県は当該林業公社の農林漁業金融公庫からの借入金について損失補償しており、平成16年度末において49億8,046万円となっている。

徳島県は林業公社が最終償還期限到来後10か月を経過した後、未だ返済されなかった場合には、その元利合計額（遅延損害金を含む）を農林漁業金融公庫に支払うこととなっている。

なお、徳島県が当該損失補償を実行した場合には、農林漁業金融公庫の林業公社に対する債権は徳島県に譲渡されることになっている。

ウ 意見

(ア) 必要性

森林整備事業の重要性を考えた場合、その資金調達の必要性は十分に納得できる。しかし後述するとおり、当該損失補償は債務保証と何ら相違するところがない。法律上、債務保証ができないにも関わらずこのような損失補償をしていることについては、はなはだ疑問である。

(イ) 顕在化する可能性

農林漁業金融公庫からの借入金の返済について、現在まで遅延したことはなく損失補償が顕在化したことはないが、当該返済資金は徳島県からの借入金で行われており、経営は不安定な状況である。

林業公社の経営については、現在のところ改善策が検討されているものの、木材価格如何によっては、当該損失補償が顕在化する可能性は否定できない。

(5) 徳島県土地開発公社【用地対策課】

ア 債務保証の内容

主たる債務者：徳島県土地開発公社

債権者：阿波銀行及び徳島銀行

保証債務限度額：12億3,236万円

保証債務額：9億8,023万円（別表 - 3 参照）

イ 主たる債務者の状況

徳島県土地開発公社（以下「土地開発公社」という。）は、昭和47年5月31日に財団法人徳島県開発公社として設立され、その後、公有地の拡大の推進に関する法律（昭和47年法律第66号）に基づき、昭和48年4月20日付けで徳島県土地開発公社に組織替えをした。

当該土地開発公社の事業内容は、公有地取得事業とあっせん等事業の二つに分けられる。このうち債務保証の対象となっているのが公有地取得事業であり、徳島県は公有地の拡大の推進に関する法律第25条の規定に基づき、土地開発公社が徳島県から取得の依頼を受けて行う事業用地の取得に必要な資金の借入れに対して債務保証を行っている。

当該土地開発公社が先行取得する土地には、公有用地と代行用地とがある。公有用地とは土地開発公社名義の土地であり、代行用地とは県名義の土地である。しかしそのどちらも土地開発公社が金融機関より借入れ、県が債務保証を行っている（当該土地に担保権は設定しない）。その後、県の事業が予算化された段階で、県は土地開発公社より当該土地を購入等し、土地開発公社はその資金を借入金の返済に充てる。もちろんこの段階で、県の保証債務は消滅する。つまり形式的には債務保証の形をとっているが、実質的には徳島県の借入金である。

なお、平成16年度末現在における保証債務の残高は9億8,023万円であった。

ウ 意見

(ア) 必要性

土地の先行取得を考えた場合、その必要性については十分理解することができ、実質的には徳島県の借入金であるにもかかわらず債務保証のかたちを

とっていることについては、制度上致し方ないことであろう。

(イ) 顕在化する可能性

現在のところ顕在化する可能性は低いものと判断できる。

3 監査意見

(1) 損失補償の実態

損失補償について、まずはその必要性であるが、その事業の重要性を考えた場合ある程度の存在意義は理解できるが、なぜ債務保証ではなく損失補償であるのかが判明しない。推測ではあるが、おそらく債務保証ではなく損失補償としているのは、前述したように債務保証は、原則として総務大臣の指定する会社その他の法人以外はできないのに対し、損失補償はそういう制限がないためだろうと思われる。損失補償ならば事務的にも比較的簡単にできるという安易な考えがそこにあるように思われる。

損失補償と債務保証との大きな違いは、その補償（保証）時期にある。前述したとおり、損失補償は弁済期が到来し弁済がないだけでは補償は生じないのに対し、債務保証は弁済期が到来し、なお弁済がない場合には当然に保証が生じてしまう。つまり債務保証の方が保証が生ずる時期が早いのである。ところが前述した損失補償のうち振興機構に対する損失補償を除く全ての損失補償について、その弁済時期が定められており（健診センターに関しては契約書上定かではないが、前述したとおり当該損失補償については毎年実行しているものと解釈できる。）、かつその弁済時期も債務保証とほとんど相違するところはない。

また、両者の違いの一つである、求償権があるか否かということであるが、前述した損失補償のうち振興機構に対する損失補償を除く全ての損失補償について、徳島県が損失補償を履行した段階で、金融機関の有する債権が徳島県に譲渡されることができることになっており、実質的には損失補償といえども求償権があると解釈できる。

以上の2点より判明することは、損失補償と言いながらも実質は債務保証であり、両者の間にほとんど相違はないということである。損失補償という名に変えた債務保証を行っているのではないだろうか。一部には「これは明らかに一種の脱法行為と認めざるを得ない」という意見も出ている（新自治用語辞典（ぎょう

せい) 346頁)。

地方自治体は原則として債務保証をすることができないことの意義については、おそらく債務保証のような偶発債務については突然に顕在化する可能性があるため、これを無制限に認めると財政基盤を危うくする虞があるためとの趣旨であろうと思われる。損失補償の必要性、効果及び当該事業の公共性を考慮に入れた場合、損失補償そのものを中止することはできないであろう。したがって、今後は損失補償の内容を熟慮し、債務保証との相違を十分に理解した上で、本来あるべき損失補償契約を締結すべきである。

(2) 予算による管理

健診センターの損失補償は、実質的には徳島県の借入金であるにもかかわらず、なぜ損失補償という形を取らなければならないのかが判明しない。もし健診センターを県が建設した場合には、建設コストを見積り、それに見合った財源を確保するため起債等の予算を組んだはずである。

地方自治体の歳入歳出は、その予算額が最も重要であり、したがって、予算額については議会の議決が必要である(地方自治法第96条)。つまり、地方自治体の歳入歳出は予算によって管理されており、そのことによって財政基盤を確保しているといえる。しかし、このような損失補償契約を締結したのでは、予算による管理が十分に機能しなくなってしまう。というより、この損失補償は予算による管理の目をすり抜けるための行為と言えなくもない。財政基盤確保のための予算管理の重要性を今一度考え直す必要があるのではないだろうか。

(3) 計画性のある投資

また、土地開発公社に対する債務保証についても、本来ならば徳島県が資金調達した段階で土地を購入すべきところ、予算が確保できないために、あるいは土地の先行取得に緊急を要することから、土地開発公社の名前で金融機関より借入を行い徳島県が保証するという形を取っている。その後、徳島県の事業計画が具体化し予算が付いた段階で徳島県が当該公有地を買い取り等し、借入金を返済し保証債務を消滅させるというものである。したがって、徳島県の事業計画が予算化しないうちは保証債務は残ることになる。ということは事業計画が長期延期あ

るいは中止されることになると、不良資産が土地開発公社に残り、ひいては保証債務に影響を及ぼすことにもなりかねない。幸いにも、徳島県では現時点では不良資産は発生していないが、新聞報道によると徳島県内の市町村では約28億円（平成17年3月末現在）もの不良資産をかかえる結果となってしまっている。

確かに、土地の先行取得を考えた場合、土地開発公社の存在意義は重要であり、債務保証の必要性も納得できるが、計画性のない先行取得による不良資産の発生については十分に注意を要するところである。今後も、十分な調査とそれに基づいた適切な事業計画を立て、それにしがった予算組みと必要額の起債、事業の遂行状況の調査、市場の動向を見極めた事業計画の修正等という、いわゆるPDCA（Plan-Do-Check-Action）を継続的に実施し、不良資産の発生防止に努めていただきたい。

（4）機能するバランスシート

最後に、損失補償も債務保証もともに偶発債務であり、その意味でオフバランス債務であることに代わりはない。しかし、林業公社に対する損失補償（49億8,046万円）については、今後の木材価格の動向によっては、オンバランス化される可能性がある。今までバランスシート上に表示されなかった債務が、いきなり顕在化した場合、今までバランスシート上で表されていた正味財産とは一体何を意味していたのかが問われるところである。

ここでバランスシートとは貸借対照表ともいい、地方自治体の決算日時点の全ての資産及び負債の総額を表示し、その差額として正味財産を表すシートのことである。このバランスシートの目的は、資産、負債の総額を確認することにより、今後の適切な事業計画の策定に役立てることにある（たとえば、何かの商売を始めようとした場合、今現在自分はいくらの財産があり、いくらの借金があるのかを調べて、その商売ができるのかどうかを判断することは当然のことであろう）。したがって、バランスシートが間違った数値を表示していた場合には、適切な事業計画が立てられず、あるいは計画していた事業が実行できないことにもなりかねない。林業公社の損失補償が顕在化すると、おそらく徳島県は計画していた今後の事業を見直さなければならなくなるであろう。そのような事態にならないように、損失補償や債務保証のような偶発債務の存在とその金額をしっかりと把握

しておく必要がある。

現在の企業会計においては、損失の発生の可能性が高く、損失金額の見積りが可能な場合は、引当金を計上することになっている。また、損失の発生の可能性は高いが、損失金額の見積りが不可能である場合は、その旨、その理由及び主たる債務者の財政状態等を注記することになっている。徳島県は現在のところ、債務保証又は損失補償の総額（議決を得た限度額）のみを注記しており、損失の発生の可能性については情報開示されていない。現状では、少なくとも林業公社に関して特別な注記情報の表示が必要ではないだろうか。県民に対するアカウンタビリティ（説明責任）の一つとして、十分な情報開示を行っていくべきである。

ミニ公募債を発行し、県民から資金の調達を行っている以上、情報開示の重要性は以前にも増して大きなものになっていることを認識していかなければならない。

第6 ころがし貸付について

1 定義

ここでいうころがし貸付とは、年度初めの4月に金銭を貸し付け、年度末の3月に当該貸付金の返済を受け、翌年度の4月にまた貸し付けるという行為を毎年繰り返している債権をいう。当該債権は歳入予算と歳出予算に同額が計上されることとなるが、年度末に一時的に返済されるためバランスシートには表示されない、いわゆるオフバランス債権である。

2 各ころがし貸付の内容

各ころがし貸付について、各所属（課）に対して質問を行い、その概要と必要性を把握し、当該ころがし貸付が顕在化（年度末に貸付金が返済されなかった場合、バランスシート上貸付金として突如オンバランス化されること）する可能性及びころがし貸付にした理由を調査した。

(1) 国民健康保険診療報酬支払基金貸付金【医療政策課】

貸付金額・・・2億2,000万円(別表 - 4参照)

ア 概要及び必要性

徳島県国民健康保険団体連合会(以下「国保連合会」という。)とは、国民健康保険の保険者(各市町村)から委託を受け、医療機関等から毎月請求がある診療報酬について審査及び支払いを行っている機関である。このうち、診療報酬の支払いについては、保険者から診療報酬の支払いを受け、医療機関等に支払いを行っている。このため、保険者は毎月請求のあった額を国保連合会へ支払う必要があるが、市町村国保財政の悪化や予定以上の多額の診療報酬が必要となるなど一時的に資金が不足する場合がある。この場合に、国保連合会において、一時的に保険者に対して支払資金の貸付を行い、毎月の診療報酬の支払いに不足が生じないようにしている。

徳島県では、診療報酬支払事務が円滑に運営されるように、当該貸付金の原資に充てるため、国保連合会に対しておろがし貸付というかたちで貸付を行っている。

イ 意見

(ア) 顕在化する可能性

年度末に返済されるべき貸付金が国保連合会より返済されない場合、当該おろがし貸付が突然として顕在化されることとなる。

ここで国保連合会の財政状況であるが、平成16年度の歳入歳出決算総括表によると、歳入合計1,804億9,080万円に対し歳出合計1,802億3,089万円であり、差額2億5,990万円の剰余金が生じており安定しているため、当該おろがし貸付が顕在化する可能性は低いものと思われる。

(イ) おろがし貸付にした理由

県の担当者によると「毎年度予算に定められた額を短期の貸付に充てるための原資として、徳島県国民健康保険団体連合会に貸付を行っており、年度をまたがった長期の貸付にする必要がない」ということであったが、釈然としない。

(2) 財団法人徳島県総合健診センター施設設備事業資金貸付金【健康増進課】

貸付金額・・・8,106万円(別表 - 4参照)

ア 概要及び必要性

財団法人徳島県総合健診センターの内容については前述したとおりである。
建設資金の不足を補うため、県の施策として20年計画でそれぞれ貸し付けてきたものである。

当該ころがし貸付は、次表のとおり毎年その金額が減少し、平成20年度末においてゼロになる予定である。

(単位：円)

年 度	貸付金の積算内訳			計
	昭和62年度経費 に対する貸付	昭和63年度経費 に対する貸付	平成元年度経費 に対する貸付	
昭和62	13,200,000			13,200,000
63	13,200,000	92,013,204		105,213,204
平成元	13,200,000	92,013,204	194,090,796	299,304,000
2	13,200,000	92,013,204	194,090,796	299,304,000
3	12,423,529	92,013,204	194,090,796	298,527,529
4	11,647,058	86,600,662	194,090,796	292,338,516
5	10,870,588	81,188,121	182,673,690	274,732,399
6	10,094,117	75,775,579	171,256,584	257,126,280
7	9,317,647	70,363,038	159,839,479	239,520,164
8	8,541,176	64,950,496	148,422,373	221,914,045
9	7,764,705	59,537,955	137,005,267	204,307,927
10	6,988,235	54,125,414	125,588,162	186,701,811
11	6,211,764	48,712,872	114,171,056	169,095,692
12	5,435,294	43,300,331	102,753,950	151,489,575
13	4,658,823	37,887,789	91,336,845	133,883,457
14	3,882,352	32,475,248	79,919,739	116,277,339
15	3,105,882	27,062,707	68,502,633	98,671,222
16	2,329,411	21,650,165	57,085,528	81,065,104
17	1,552,941	16,237,624	45,668,422	63,458,987
18	776,470	10,825,082	34,251,316	45,852,868
19	0	5,412,541	22,834,211	28,246,752
20	0	0	11,417,105	11,417,105
21	0	0	0	0

イ 意 見

(ア) 顕在化する可能性

損失補償のところ述べてとおり低いものと思われる。

(イ) ころがし貸付にした理由

県の担当者によると「毎年の経営状況等を勘案し、貸付内容を検討できるメリットがあったため。また、短期的な資金需要を抑える意味もあったと考えられる」ということであるが、釈然としない。

(3) 重度心身障害者医療費助成事業等に係る運営資金貸付金【障害福祉課】

貸付金額・・・3,000万円(別表 - 4参照)

ア 概要及び必要性

重度心身障害者医療費助成事業、母子家庭等医療費助成事業、乳幼児医療費助成事業の3つの事業における現物給付制度を行うに当たり、国保連合会が医療機関への医療費の支払事務に要する費用に充てるため、徳島県が当該連合会に対し貸し付けたものである。

ここで現物給付制度とは、医療の受給者が各市町村に医療費の助成を申請し受給者資格の認定を受けることにより、医療機関に保険診療の自己負担分を支払わなくても、医療の給付が受けられる制度のことである。この場合の医療受給者の自己負担分の医療機関への支払いについては、受給者資格を認定した市町村が支払うことになるが、国保連合会は当該医療費の審査支払い事務を市町村から受託していることから、市町村に代わって医療機関に支払いが生じる。その支払事務が円滑に行われるように、徳島県が国保連合会に対して貸し付けているものである。

イ 意見

(ア) 顕在化する可能性

前述したとおり国保連合会の財政状態は良好であり、低いものと思われる。

(イ) ころがし貸付とした理由

県の担当者によると「当該貸付金は現物給付方式を採用しているために必要であり、制度の改正等を踏まえて、長期間の貸付を行うことは適当でないため」ということであるが、釈然としない。

(4) 技能士研修施設整備資金貸付金【雇用能力開発課】

貸付金額・・・300万円(別表 - 4参照)

ア 概要及び必要性

技能士研修施設を整備する際、県が必要と認める施設、設備整備に要する事業費（具体的には、建物建設費の一部）を、徳島県が徳島県職業能力開発協会（以下「開発協会」という。）に対して、無利子で10年逓減単年度で貸付けたものである。

イ 意見

（ア）顕在化する可能性

開発協会の平成16年度の決算書によると、資産合計1億1,712万円（流動資産=5,524万円、固定資産=6,188万円）、負債合計5,891万円（流動負債=617万円、引当金=5,274万円）であり、正味財産は5,820万円となっている。ころがし貸付の金額が300万円であるため、顕在化する可能性は低いものと思われる。

（イ）ころがし貸付とした理由

県の担当者によると「予算を考えた場合、初年度の支出額がかなりの額になり県の財政に及ぼす影響が大きかったためであり、また、短期貸付を行うことで、県が安定した貸付を行うことが可能となり、貸付先に対し資金計画に沿って償還を確実にさせることも可能となるため」ということであるが、釈然としない。

（5）徳島県観光協会育成事業資金貸付金【観光交流課】

貸付金額・・・2億1,267万円（別表 - 4 参照）

ア 概要及び必要性

財団法人徳島県観光協会（以下「観光協会」という。）の育成強化を図り、徳島県の観光振興を促進するための貸付金であったが、観光協会に対する債権を放棄したため、当該ころがし貸付についても放棄することとなった。

イ 意見

ころがし貸付とすることによって、オフバランスであった債権が回収不能という形で、顕在化され、ころがし貸付の弊害が浮き彫りにされることとなった。

(6) 徳島県農協経営安定総合基金貸付金【検査金融課】

貸付金額・・・3億円（別表 - 4 参照）

ア 概要及び必要性

徳島県農業協同組合中央会（以下「中央会」という。）へ，県下農協の合併の推進，合併農協の事後指導のための経費として貸付を行っている。具体的には，中央会が県下農協の経営の安定・農協信用力の向上を図るために，単位農協，農協連合会及び徳島県の出資により造成・管理している「徳島県農協経営総合基金」に当該貸付金の運用益を繰り入れ，基金の運用益と合わせて農協合併の推進等のために使用している。造成の推移は以下のとおりである。

（単位：百万円）

造成年度		造成額	出資		県貸付
			県出資	その他出資	
第1次	S 5 6 ~ 5 8	200	20	180	-
第2次	S 5 9 ~ H 1	300	30	270	-
第3次	S 6 1 ~ H 6	2,000	-	2,000	200
第4次	H 7 ~ H 8	200	-	200	300
第5次	H 9 ~ 現在	5,000	-	5,000	300

イ 意見

(ア) 顕在化する可能性

当該貸付金は，中央会の特別会計である農協経営総合基金に貸し付けられる。この特別会計は基金として運用益を生むことを目的としており，総額で約80億円の基金を運用している。基金であるため，貸付金そのものを使用することはないことから，返済不能となることもなく，したがって，顕在化する可能性は低いものと考えられる。

(イ) ころがし貸付とした理由

県の担当者によると「徳島県農協経営総合基金の造成が，第5次にわたって行われ，県においては第2次造成までは出資として，第3次造成からは単年度の貸付金としている。同基金については，県下農協の経営の安定・農協

信用力の向上という基金造成の目的から出資の終期の設定が難しく、また、運用益の単年度の利用状況等を確認するため単年度貸付としている」ということであったが、釈然としない。

また、第2次造成までは出資していたものを第3次造成からころがし貸付とした理由についても判明しない。

(7) 漁協合併・信用事業統合促進対策事業貸付金【水産課】

貸付金額・・・1億5,000万円(別表 - 4参照)

ア 概要及び必要性

徳島県漁業協同組合連合会(以下「県漁連」という。)に対する貸付金であり、県漁連は「徳島県漁協合併・信用事業統合推進協議会」が実施する合併関係助成事業(財務調整助成金、体制整備助成金、事業統合助成金等)に要する経費の一部として、当該貸付金の運用益を充当している。

イ 意見

(ア) 顕在化する可能性

県漁連の平成16年度の決算書によると資産合計18億218万円(流動資産=9億2,776万円,固定資産=8億7,442万円),負債総額1億581万円(流動負債=7億5,374万円,固定負債=3億5,207万円)であり、正味財産は6億9,637万円となっている。貸付金額が1億5,000万円であるから、顕在化する可能性は低いものと思われる。

(イ) ころがし貸付とした理由

県の担当者によると「単年度毎に、漁協合併・事業統合の進捗状況を見極めながらの予算執行が可能となるから」ということであるが、釈然としない。

(8) 水産会館整備資金貸付金【水産課】

貸付金額・・・1億5,000万円(別表 - 4参照)

ア 概要及び必要性

県漁連への貸付金であり、県漁連はこの貸付金から得た運用益を水産会館整備のための資金として使用している。

イ 意見

(ア) 顕在化する可能性

前述したとおり，県漁連の財政状況からしても顕在化する可能性は低いものと思われる。

(イ) ころがし貸付とした理由

県の担当者によると「県漁連の資金状況や経営計画等を毎年見極めながら，実態に応じて進めていく必要があるため」ということであったが，釈然としない。

3 監査意見

(1) 会計年度独立の原則がもたらした弊害

別表 - 4 より，徳島県のころがし貸付の残高は約 11 億円となっている。

これらころがし貸付の必要性については，前述したとおり特定の事業の円滑な遂行，設備投資資金の不足に対する援助等，ある程度納得のできるものは得られたが，ころがし貸付にしなければならない理由については，ほとんど納得のいく回答は得られなかった。

これらのころがし貸付金は，その内容からみても通常の貸付金と何ら異なるものでもなく，オフバランスにしなければならない適切な理由が全く見えてこない。一般の民間企業なら当然認められていないオフバランス債権が（特に株式公開会社なら，財務諸表の不適正表示として株式市場からの上場廃止理由にもなりうる）何故に認められているのか，はなはだ疑問である。おそらく，このころがし貸付の存在理由は，予算と深い関係があるのだろう。つまり，歳出予算に計上されたころがし貸付の財源を他に求めることができないため，同額を歳入予算に計上しなければならない必要性から考え出された方法と推測される。その結果，ころがし貸付の財源は，貸付先より調達しているという不自然な状態になってしまうのである。

公会計の大原則の一つに「会計年度独立の原則」という原則がある。この原則とは，「各会計年度における歳出は，その年度の歳入をもって，これに充てなければならない」（地方自治法 208 条 2 項）というものであり，このようなころがし貸付は，この「会計年度独立の原則」を厳守するゆえに考え出された債権と

いえるのではないだろうか。

しかし通常、貸付行為を行うに当たって考慮しなければならないことは、貸付の理由や返済可能性もそうであるが、一番重要なことはその財源がどこにあるのかということである。「会計年度独立の原則」を厳守するあまり、最も大切な視点を見落としているように思われる。その財源は通常は現在存在する資産より調達するか、外からの歳入で賄うものであり、財源がないのであれば、貸付の理由がいかに適切であっても貸付できないことは明らかであろう。まして、その財源を貸付先に求めるのであれば、貸付そのものの必要性が否定されて当然であろう。

会計年度独立の原則の意味するところは、歳出に応じた歳入を確保し赤字にならないように予算編成をし、財政基盤を確保することにある。したがって、このようなころがし貸付は、今後できるだけ廃止する方向で検討されたい。

(2) オフバランス債権が及ぼす影響

また、オフバランスされることによるリスクとしては、ころがし貸付が年度末に返済されなかった場合、突如、貸付金としてオンバランスされる（現実に、徳島県観光協会育成事業資金貸付金については観光協会に対する債権放棄とともにオフバランス債権が顕在化した。）ことである。その結果、補正予算を組まなければならないなくなったり、あるいは事業そのものを縮小、廃止しなければならない虞も出てくる。このようなことになれば、計画性のある充実した満足のいく地方自治体としての事業ができないのではないだろうか。

情報開示の目的は、アカウンタビリティもさることながら、地方自治体の事業計画、意思決定に対して有用な情報を提供することにもある。したがって、単に歳入歳出予算の都合上で、このようなオフバランス債権を作るようなことがあってはならない。観光協会のようにオフバランス債権が顕在化されるということが起こらないためにも、ころがし貸付はできるだけ廃止する方向で検討されたい。もし貸付の必要性があるのであればオンバランス化し、その回収可能性について十分な検討をする必要があるのではないだろうか。

最後に、以上のころがし貸付以外に、徳島県は各金融機関に対し中小企業支援対策として約421億円もの各種の制度融資資金等を預け入れている。当該貸付

金も年度当初に貸し付け、年度末に返済され、また年度当初に貸し付けるという方法をとっている。したがって、形式的にはころがし貸付と何ら相違するところはない。ただし、貸付先が金融機関であることから、単なる預け入れと考えられるため、今回の監査対象からは除外した。しかし、当該貸付はその用途が制度融資資金等に限定されており、通常の現金・預金とは相違する。平成16年度の徳島県のバランスシート（別表 - 1）によると、歳計現金（注2）は266億8,429万円となっている。この歳計現金は、当該貸付金が年度末に返済された結果としての歳計現金である。したがって、用途の限定されていない歳計現金は約マイナス155億円（=266億円-421億円）ということになる。つまり徳島県においては自由に使うことのできる歳計現金は存在せず、むしろ155億円不足していることになる（実際に徳島県では、年度の途中で何度か一時借入れを行っており、その資金繰りをしている）。この情報が、現在のバランスシートでは把握できない。というより、歳計現金が266億8,429万円存在するという誤解を招きかねない情報を提供しているのではないだろうか。県は総務省からの通知に基づいてバランスシートを作成しており、その意味では正しい処理を行っているが、このようなバランスシートの欠点を十分に理解し、情報開示に工夫をする必要がある。

（注2）歳計現金とは、地方公共団体の歳入歳出に属する現金、すなわち一会計年度における一切の収入又は支出に係る現金をいう。

第7 おわりに

現在の公会計においては、収支予算書が中心的役割を占めている。

バランスシートに関しては、附属的な開示書類としての位置付をしている自治体が多いものと推測される。

自治体がバランスシートを作成し、開示する意義とは何であろうか。いくつかの意義が考えられるが、最も重要な意義は、自治体の財務安全性を、県民や県債の投資家に対して開示することである。自治体はどのくらいの資産・負債があるのか、負債の返済能力は十分にあるのか、といった情報は収支予算書では読みとることはできず、バランスシートがその情報提供の役割を負うこととなる。

前述した滞留債権，偶発債務，ころがし貸付については，県民や県債の投資家にとって，正確な情報提供が行われていない可能性がある。今一度，バランスシートに係る全ての資産の实在性，負債の網羅性について検討を願いたい。

そして県民や県債の投資家等の意思決定を誤らせることのない正確かつ必要な情報を網羅したバランスシートの作成を望みたい。