

「平成23年度包括外部監査結果報告書」の概要について

1 監査の概要

(1) 監査の種類

地方自治法第252条の37第1項の規定に基づく包括外部監査

(2) 選定した特定の事件（テーマ）

未収金、貸付金、出資金及び基金に係る財務に関する事務の執行について（債権管理に関する事務を含む。）

(3) 事件を選定した理由

広島市は、バブル崩壊後の景気の低迷等に伴い構造的に収入と支出にアンバランスが生じたことから、財政の健全化を推進するため、これまで「財政健全化計画（平成9年）」、「第2次財政健全化計画（平成16年）」及び「今後の財政運営方針（平成20年）」を策定し、職員数の削減や全職員の給与減額をはじめ、大規模公共事業や事務事業の見直しに取り組んできた。

こうした取組により、市債残高は高止まりしているものの、市債の実質残高（市債残高から減債基金を控除した残高）は減少傾向にあり、「財源不足の解消」、「市債の実質残高の抑制」といった上記計画の目標は一定の成果を得ており、現在は財政状況が小康状態にあると言える。

こうした中で、広島市の財産についてみると、平成22年度末現在において保有する収入未済残高は111億円（一般会計）、貸付金残高は907億円、有価証券残高は164億円、出えん金残高は595億円、基金残高は1,142億円となっており、市税収入2,011億円と比較して多額となっている。

このような状況においては広島市の保有する財産について、より一層の合規性、経済性、効率性の観点からの事務の執行が求められる。

また、債権の回収については、付随する債務保証・損失補償が実行される可能性によって、今後の広島市の財政に大きく影響を与えるおそれがある。

以上、これら財産の管理の重要性を考慮して、包括外部監査のテーマとすることが相当であると判断し、特定の事件として選定した。

(4) 監査実施期間

平成23年8月26日から平成24年1月11日まで

なお、平成23年4月1日から平成23年8月25日までは、事件の選定を行うとともに、補助者の選定を行った。

(5) 監査の視点

ア 収入未済・債権

広島市の財産としての収入未済及び債権管理に係る事務の執行が適切に行われているかを検討するに当たり、以下の視点に着目した。なお、以下の視点を検討するに当たり、広島市で現在行っている全庁的な取組についても検討した。

(ア) 財産の管理は法令等に準拠して行われているか。

(イ) 徴収事務は効率的に行われているか。

(ウ) 徴収事務は公平に行われているか。

イ 有価証券・出えん金及び基金

広島市の財産としての有価証券・出えん金及び基金に係る事務の執行が適切に行われているかを検討するに当たり、以下の視点に着目した。

(ア) 財産の管理は法令等に準拠して行われているか。

(イ) 財産は行政目的に照らし、効率的に運用されているか。

(ウ) 財産の物理的な管理は適切に行われているか。

(I) 有価証券・出えん金及び基金は存在意義があるか。

2 監査の結果

特に指摘すべき事項はなかった。

3 監査の意見の概要

(1) 主要な第三セクター（有価証券・債権）

ア 広島地下街開発株式会社（経営改善スキームの検証について）

経営改善スキームは平成18年3月の策定から既に5年を経過しているが、融資期間は長期間に及ぶため、周辺環境の変化や大規模修繕等の必要性が生じた場合には、現行の長期収支計画を見直した上で、経営改善スキームの見直しの必要性について検証する必要があると考える。

広島市の指導調整団体であり、かつ、重要な融資先であることから、広島市が主導して長期収支計画をどうする場合に見直すか（例えば3～5年ごとに定期的に点検を行うことその他、スキームの前提が大きく変動する場合等）を明確にすることが望まれる。

イ 広島高速交通株式会社（経営改善スキームの検証について）

経営改善スキームは平成15年3月の策定から既に8年を経過しているが、どのような場合に見直しが必要かについては明確にされていない。融資期間は長期に及ぶため、経営改善スキームは定期的な見直しが必要と考える。

広島市の指導調整団体であり、かつ、重要な融資先であることから、広島市が主導して経営改善スキームをどう場合に見直すか（例えば3～5年ごとに定期的に点検を行うことその他、スキームの前提が大きく変動する場合等）を明確にすることが望まれる。

ウ 広島駅南口開発株式会社

（ア）経営改善スキームの検証について

経営改善スキームは平成17年8月の策定から既に6年を経過しているが、融資期間は長期間に及ぶため、周辺環境の変化や大規模修繕等の必要性が生じた場合には、現行の長期収支計画を見直した上で、経営改善スキームの見直しの必要性について検証する必要があると考える。

広島市の指導調整団体であり、かつ、重要な融資先であることから、広島市が主導して長期収支計画をどう場合に見直すか（例えば3～5年ごとに定期的に点検を行うことその他、スキームの前提が大きく変動する場合等）を明確にすることが望まれる。

（イ）事業のあり方について

第三セクター方式で設立された背景としては、零細権利者が多く、地元権利者のみで事業資金を確保することが困難であったこと、再開発後は零細権利者を支援し、再開発ビル の 良好な管理を行う必要があることが挙げられる。また、再開発ビル（エールエールA館）は、広島市の玄関口にふさわしい都市機能の向上や都市の活性化等に寄与していることから、その管理運営を行う同社について公益性の高い法人として広島市は支援を行っている。

ただし、商業施設の運営ノウハウは一般には民間の方が豊富であると考えられるため、広島市が将来も継続して事業に関与することには検討の必要があるものとする。

広島市は今後の同社の経営健全化の状況及び広島駅周辺開発の進捗を鑑み、民間で運営の方が合理的と判断される場合にはエールエールA館の管理運営事業の見直しを検討することが望まれる。

(2) 収入未済・債権

ア 収入未済・債権総論

(ア) 公債権か私債権かの分類について

従来、地方公共団体の債権は、議論の蓄積が乏しかった分野であることに加え、近年これまでの行政常識を覆す判例があり、各地方公共団体では自己のどの債権が私債権となるか対応に苦慮しているものと考ええる。

広島市として行政執行の指針となるよう、各債権について、どのような性格を有するのか、すなわち、債権の成立、不服申立て、債権回収方法及び時効の援用等の側面から検討を行い、広島市としての取扱方針や指針等といった形で整備することが望まれる。

(イ) 私債権の権利放棄について

地方公共団体の債権のうち私債権に属する債権は民法の規定が適用されることから、債務者の時効援用が債権者の権利放棄がなければ、いつまでも債権として管理しなければならない。債権は最後まで回収する努力が必要であるものの、回収コストが回収金額を上回ることになりかねない。経済性の観点からは、不納欠損処分について全庁的に取扱いを検討した上で権利放棄についての一定の指針を作成し、それに従った運用を行うことが望ましい。

(ウ) 徴収一元化の推進について

徴収の一元化の取組は収納率の向上に一定の効果を上げており、今後も対象債権の拡充等、取組を推進することが望ましい。対象債権を拡充していく中で債権及び基になった制度の内容を良く理解している主管課のサポートを受けやすいよう兼任等の対応も必要と考える。

なお、各債権から生ずる滞納債権は主管課でそれぞれ独自のシステムによりデータ管理しているため、滞納者の情報共有を行うことができない。徴収の一元化を進めるに当たっては、現在別々のシステムで管理する滞納情報を一元化後の徴収部門が査閲できるようシステム変更を行うことが有益であると考ええる。

(エ) 個人情報保護法の制約について

個人情報保護法の制約を乗り越えるための方策としては、一般的に以下の方法が知られている。

- a 債権発生時に、あらかじめ本人に一定の範囲内での個人情報の利用について承諾を得る。
- b 徴収を同一部門で担当する。
- c 個人情報保護審議会の同意を得て、例外的に目的外使用を認める。

広島市においても、上記方策により、同法の制約を乗り越え、効率的な徴収が可能となるよう検討することが望ましい。

(オ) 債権回収マニュアルの策定・改善について

複雑で分かりにくい法体系を整理し、実務での参照を容易にできるよう、また、各担当者にある知識・経験・ノウハウを広島市のノウハウとして共有できるよう、債権回収マニュアルの整備を推し進めることが有用と考える。

(カ) 回収方法の多様化について

収納率の向上のために口座振替制度の利用率の向上は不可避と考えるが、項目によっては口座振替制度の利用率が低いものがある。口座振替制度の利用率が低い項目については、引き続き市民に対し口座振替制度の利用促進を働きかけることが望まれる。

また、納付書による納付や口座振替制度以外の他の支払方法の導入を検討する余地もあるものとする。多様化する住民の生活スタイルに対し、回収方法の選択肢を増やすことは、収納率の向上に寄与するものとする。

なお、上記検討は導入及び回収のコストと、導入による収納率の向上効果を勘案して行うべきであることはいふまでもない。

(キ) 単年度融資について

地方公共団体では第三セクター等の支援のために、短期貸付けを反復かつ継続に行うことがある。このような短期貸付金は、実質的には広島市からの長期の貸付けが行われているとみなされるべきものである。また、広島市の会計年度末の財政状態を適正に表示するためには、このような単年度融資は本来長期貸付けにより対応すべきものであると考える。

この点、技術的な助言にとどまるものの、総務省より通知が出されており、広島市においても早期の対応が望まれる。

イ 個別制度

(ア) 母子・寡婦福祉資金貸付金（不納欠損処分について）

過去において不納欠損処分を行った債権はなく、広島市が本制度の運用を開始した昭和56年に発生した債権が平成22年度においても収入未済額として計上されている。公平性の観点からは、安易な不納欠損処分は行えないが、回収コストとの比較や事務処理の効率化の観点から不納欠損処分を行うことの検討は必要である。広島市における不納欠損処分の論点を整理後、母子・寡婦福祉資金貸付金における不納欠損処分のあり方について検討が望まれる。

(イ) し尿収集運搬業者事業多角化等資金貸付金（融資先の現況把握について）

広島市し尿収集運搬業者事業多角化等支援融資制度要綱第10条第3号及び広島市し尿収集運搬業者事業多角化等支援融資制度実施要領8では融資決定後、借受人が経営診断又は経営相談（以下「経営診断等」という。）を受けることを求めている。

しかしながら、し尿収集業務量減少対策における代替業務のあっせんが十分措置できていないことを要因として借受人は経営診断等を受けていない。

現状、延滞債権は発生していないものの、制度趣旨は広島市が借受人の財務情報を定期的に点検し債権管理に役立てることにあることから、広島市は借受人に対し経営診断等を受けるよう働きかけを行うことが望ましい。

(ウ) 住宅新築資金等貸付金（不納欠損処分について）

住宅新築資金等貸付金においては、借受人が生活困窮や高齢の場合でも支払能力を考慮しつつ、可能な限り債権の回収に努めている。

ただし、こうした取組は行われているものの、実質的には回収が困難となっている債権があることが懸念されるが、同貸付金では過去において不納欠損処分を行った債権は

ない。公平性の観点からは、安易な不納欠損処分は行えないが、全庁的な観点から回収コストとの比較や事務処理の効率化などの論点を整理し、広島市として不納欠損処分に関する取扱方針等を整備した後、この取扱方針等に基づき、同貸付金における不納欠損処分の検討が望まれる。

(I) 広島市土地開発公社貸付金（公社の清算手法について）

広島市では、役割が終わった広島市土地開発公社について、第三セクター等改革推進債（以下「三セク債」という。）を利用した解散を検討している。三セク債には発行者である地方公共団体に一定のメリットはあるものの、その発行は広島市にとって将来の財政負担となることには変わりなく、その償還には財源の裏付けが必要となる。

三セク債発行による同公社の解散を行うことが現実的な対処方法であることは理解できるものの、財政状態の悪化を防止しつつ三セク債を含めた市債発行額の増加を抑制するため、事務事業の見直しや新たな歳入確保に取り組むことが望まれる。

(II) 財団法人広島市都市整備公社貸付金（先行建設した学校の再取得時期について）

広島市においては財団法人広島市都市整備公社を活用し、地方公共団体が行う事業の負担軽減を図っており、同公社の活用状況に問題はない。

しかし一方で、同公社の資産には既に開校している学校施設が複数含まれている。広島市が同公社から学校施設を再取得する時期は、上記メリットを勘案してのことではあるが、開校した学校施設については広島市の学校施設として運営していることから、経済的実態としては広島市の財産として取り扱うべきものとする。

開校後、数年経過するにも関わらず広島市の財産として取り扱わないことは、経済的実態（広島市の財産）と法的実態（同公社の財産）に矛盾が生じるため、その早期の解消が求められる。広島市は開校後、速やかに同公社より学校施設を再取得するよう検討が望まれる。

(3) 有価証券・出えん金

ア 有価証券・出えん金総論

(ア) 広島市出資法人の抜本的改革について

今回の公益法人制度改革に当たり、広島市と「純資産額300万円以上の保持」の観点から検討が必要となった法人は、組織及び事業内容について一定の見直しを行っている。その上で広島市は将来、純資産額が300万円未満となる懸念がある法人に、広島市の所有する不動産を現物出資し純資産額を300万円以上に保持することを予定している。

当該法人の現在の事業内容、コスト構造や広島市からの委託料等の条件に鑑みて、事業による利益を計上することが困難な場合、現物出資により純資産額の増加を図ることは広島市の対応として理解はできる。ただし将来、追加負担が生じる場合は、広島市において新たな負担が生じる事項となるため、さらなる抜本的な法人の存在意義、事業内容及び事業構造の見直しを行い、広島市の負担の軽減を図ることが望ましい。

(イ) 株券の実査について

広島市が出資した株式会社の発行する株券は貸金庫に預けたままとなっており、定期的な現物確認がなされていない。株券を発行する株式会社においては株券が株主という地位を表章するため、定期的に又は少なくとも主管部局が移管した場合、あるいは管理責任担当者が交代となった場合等には引継事項として現物の確認を行うことが望ましい。

イ 個別制度

(ア) 株式会社広島市産業情報サービス株券（会社の存続意義）

株式会社広島市産業情報サービスは地域産業の情報化を推進する第三セクターとして設立されたが、急激なコンピュータのダウンサイジングを背景に業績が悪化し、債務超過となっている。

最近5年間の広島市及び外郭団体分の売上げ約21億円を主な収入として市貸付金6,000万円を返済している状況を考えると残額6億円を返済するためには、単純に考えれば約200億円以上の売上げを確保していくことが必要になる。同社の当期純利益が先細りとなっていることから、今後も一般競争入札による受注で借入れを返済していくことが可能かを見極め、必要であれば事業からの撤退も含め検討が必要である。

【参考】

広島市は、株式会社広島市産業情報サービスを平成24年1月末で清算させることを平成23年12月15日に開催された市議会経済環境委員会で明らかにした。広島市は、出資（6億5,190万円）のほか、短期貸付け（平成23年度融資実行額6億円）を行い、同社の経営を支援してきたものの、清算によりほぼ全額が回収不能となる見込みである。

(イ) 広島高速道路公社出資金（建設費償還状況の計画対比の公表について）

高速道路の建設は公共性が高いものの、広島市における財政負担は極めて多額となっており、建設費の償還状況について広く市民に周知できる環境を整備することが望ましい。広島市は市民が建設費償還状況の計画対比を知り得るよう広島高速道路公社へ開示を働きかけることが望ましい。

(4) 基金

ア 基金総論

(ア) マニュアル類の整備について

広島市は基金運用方針として、平成19年11月に会計室より発表された「広島市におけるペイオフ解禁への対応方策」を定めている。同方策は地方自治法に従ったものであり、また、広島市はこれに従った運用を行っているが、実務上の指針となるマニュアル類は整備されていない。実務上の指針を文書として明示することが望ましく、広島市は業務手順等を記載したマニュアル類を整備することが望ましい。

(イ) 基金の必要性及び存続意義について

広島市の基金には広島市土地開発基金のように財源の本来の事業への充当が極めて少ない基金や広島市環境保全事業基金の当初設置分(4億円)のように運用益が低額なため小規模な事業にしか充当できない基金がある。また、今回、直接の検討対象とはしていないが、基金残高が100万円未満で推移し、事業への充当が十分に行えないような存続意義に懸念のある基金もある。

広島市においては財政健全化計画を策定し、また、将来的な財源不足が議論される場面もあることから、本来の目的使用が行われていない基金や小規模な事業にしか充当できない基金について、基金存続の必要性及び基金残高の適正性について検討することが望まれる。

イ 個別制度

(ア) 広島市土地開発基金(基金で保有する土地の早期取得について)

広島市土地開発基金で先行取得した土地については、まずは、一般会計等での再取得の可能性を検討し、再取得の見通しが立たないものについては、必要に応じ、先行取得時の目的以外での処分も含め、検討することが望まれる。

さらに、同基金は、もともとは高度経済成長期において、土地価格は将来的に高騰すると想定された時代背景をもとに設置された基金である。現状として、同基金は新たな用地の先行取得に活用されず、財源不足を補うための一般財源としての活用もされている。であるならば、近年の社会経済情勢等を考慮し、同基金を存続すべきかどうかの検討をする時期にきていると考える。

(イ) 広島市環境保全事業基金(基金の存続意義について)

地域グリーンニューディール基金分(元金3億200万円)は、平成23年度に使用することを予定している。これに対し、当初設置分(元金4億円)についてはその運用益の低さから対象事業への充当は少額となっている。現在の低金利の下、運用益が低水準となることは避け難いものの、対象事業は小規模であり、財産が有効活用されているとはいえないものとする。広島市は財産の有効な活用のため、広島市環境保全事業基金のうち小規模な事業にしか充当できない当初設置分について、基金存続の必要性について検討を行うことが望ましい。