

平成 17 年度

包括外部監査の結果報告書

(財務管理事務の執行状況と財務管理組織の整備状況について)

奈良市包括外部監査人

公認会計士 岸 秀隆

目 次

< 監査の概要 >

第一 監査計画	1
1. 監査の種類	1
2. 特定の事件（監査テーマ）の選定	1
3. 監査の方法	2
4. 監査に関するその他の事項の計画等	5
第二 監査の実施及び結果	6
I. 奈良市の財政状況の概括的評価	6
1. 一般会計等（普通会計）の財政状況の評価	6
2. 特別会計（公営企業会計・公営事業会計）の財政状況の評価	16
II. 予算調製事務の執行状況	25
1. 監査の視点及び方法	25
2. 監査手続の実施	26
III. 決算調製事務の執行状況	33
1. 監査の視点及び方法	33
2. 監査手続の実施	34
IV. 住民に対する財政情報の開示事務の執行状況	35
1. 監査の視点・監査対象及び監査要点	35
2. 監査手続の実施	40
V. 監査の結果	47
1. 赤字事業の事業資金を有利子負債で調達するのは不健全である	47
2. 広報においても決算概要を開示すべきだ	48
第三 組織及び運営の合理化に資する意見	49
1. 公営企業と保険等3事業の「当年度事業収支」を管理すべきだ	49
2. 「一般会計・特別会計結合決算書」の作成及び開示	54
3. 予算・決算要領及び財政状況を住民に対してわかりやすく説明すべきだ	57
4. 財政状況の開示に係る事務体制を改善することが望ましい	62
5. 予算編成の基本方針としての長期財政収支計画を策定すべきだ	63

補論 1 . 財政状況評価ベクトルの「借金軸」について	64
Ⅰ . 借金が多ければ財政状態が悪いとは必ずしも言えない	64
Ⅱ . 地方公共団体の借金をどのように評価すべきか?	65
1 . 赤字公営企業の借金は不健全である	65
2 . 一般会計の借金をどのように評価すべきか?	66
Ⅲ . 「公債現在高対正味資産比率」の 100%基準	67
Ⅳ . 「公債現在高対正味資産比率」の問題点	68
1 . 正味資産が公表されていない団体がある	68
2 . 「公債現在高対正味資産比率」はオーソライズされていない	68
Ⅴ . 諸指標の相関関係	69
1 . 市債現在高対正味資産比率と人口 1 人当たり地方債現在高との相関	69
2 . 市債現在高対正味資産比率と起債制限比率との相関	70
Ⅵ . 財政状態の評価に際して留意すべきこと	71
補論 2 . 「当年度事業収支」のより厳密な定義	73
1 . 公営企業の「当年度事業収支」	73
2 . 保険等 3 事業の「当年度事業収支」	74
付録 . 財政情報の開示事例	76

< 監査の概要 >

地方公共団体の財政再建が重要な課題となっており、それは奈良市においても同様であろう。そこで本年度の包括外部監査は、奈良市の財政状況とそれを管理する財務管理事務の執行状況について概括的に理解するとともに、主要な問題点を把握することを目標とした。

まず、奈良市の財政状況が良いのか悪いのか、悪いとすればどこが悪いのか、改善しているのか悪化しているのか等を知るために、概括的な評価を行った。その結果、奈良市の財政の主要な問題は、**一般会計**では経常収支比率が県庁所在中核市の平均値と比較してかなり高いことと、財政力指数、人口1人当たり地方債現在高、経常収支比率のいずれもが悪化傾向にあることと、**特別会計**では下水道事業の支払利息控除前の当年度の事業収支が赤字であることと、国民健康保険事業と介護保険事業の当年度の事業収支も赤字であることだとわかった。

また、下水道事業は、赤字額が巨額であるにもかかわらず、市債発行残高が500億円を超えている。赤字公営企業の事業資金を借金で賄うことは、利息の支払がさらに赤字を増大させるという悪循環に陥るので、市債残高を減少させるための経営及び財政改善計画が必要であろう。

地方公共団体の財政状況は、一般会計と特別会計を結合して要約的に示すとわかりやすい。55ページに掲げた奈良市の「**一般会計・特別会計結合決算書**」は、包括外部監査人が奈良市の財政状況を概括的に把握するために作成したものである。「一般会計・特別会計結合決算書」においては、一般会計の経常収支、特別会計の事業収支を表示するとともに、財政状況を全体として統合的に把握するために、市債残高や純資産のようなストック情報も一緒に表示した。経常収支や事業収支の赤字は、財政構造に重大な問題があることを示している。また、経常収支や事業収支が赤字であるにもかかわらず、財政資金をみだりに借金に依存することは、きわめて不健全である。「一般会計・特別会計結合決算書」は、そのような財政の問題点をひと目で把握するのに役立つ。

予算、決算及び財政状況の概要は、住民にわかりやすく説明されるべきである。奈良市の広報及びホームページによる財政情報の開示事務は、おおいに改善の余地があると思う。

財政再建を適切に行うためには、中長期的な財政健全化のための数値目標を設定するとともに、当該目標を達成するための各年度の具体的な財政健全化計画（財政収支計画）を作成することが必要である。奈良市では、奈良市行財政改革大綱（平成16年7月）において、一般会計の財政健全化のための数値目標が設定されているが、当該目標を達成するための各年度の財政収支計画は作成されておらず、特別会計については財政健全化目標も設定されていない。

第一 監査計画

1. 監査の種類

奈良市との、地方自治法第 252 条の 27 第 2 項に規定された包括外部監査契約に基づき、地方自治法第 252 条の 37 及び奈良市外部監査契約に基づく監査に関する条例第 2 条の規定に従って行う包括外部監査である。

2. 特定の事件（監査テーマ）の選定

（1）特定の事件（監査テーマ）

包括外部監査は特定の事件を選定して行う（地方自治法第 252 条の 37 第 1 項）。奈良市の平成 17 年度の包括外部監査は、「**財務管理事務の執行状況と財務管理組織の整備状況**」について監査する。**財務管理事務の執行状況**とは、「予算の調製、決算の調製、予算、決算及び財政状況の開示に関する事務が、地方自治法及び関連諸法令に則って適切に執行されているかどうか」ということであり、**財務管理組織の整備状況**とは、「財務管理事務を執行するための組織が適切な内部統制機能を発揮できるように合理的に整備されているかどうか」ということである。

（2）特定の事件を選定した理由

多くの地方公共団体において財政状況が悪化しており、財政再建が重要な課題となっている。奈良市においても、他の多くの地方公共団体と同様に、財政再建が重要な課題とされている。このような状況においては、全般的財務管理事務が地方自治法及び関連諸法令に則って適切に執行されることが特に重要である。

地方公共団体の財政は、収支均衡の原則、財政構造弾力性確保の原則、財政秩序適正化の原則、財政運営効率化の原則等の財政諸原則に則って運営されなければならない(六訂「財政分析 - 市町村財政効率化の指針 - 」地方財政調査研究会編(自治省財政局指導課内)平成 9 年 ぎょうせい)。地方公共団体の支出は予算により統制されるので、財政が財政諸原則に則って適切に運営されるためには、予算の調製に関する事務が、地方自治法及び関連諸法令に則って適切に執行されることが必要である。

また、財政が財政諸原則に則って適切に運営されるためには、決算において財政状況が適切に測定されることも重要である。たとえば、特別会計を設置して経理されている公営企業等においては、事業収支が原則として均衡するように経営されなければならないが、そのためには事業収支を適切に測定しうるように決算が調製される必要がある。

さらに予算の概要、決算の概要及び財政状況等の財政情報が住民に対して開示され、わかりやすく説明されなければならない。なぜならば、行政経費は行政サービスの受益者か納税者のいずれかが負担するものなので、財政情報が行政経費の負担者である住民に対して開示され、わかりやすく説明される必要があるからである。地方公共団体の財政情報の開示が適切に行われているならば、住民（納税者）による地方公共団体の財政に対する監視機能によって、地方公共団体の財政を健全化すると期待できる。

3. 監査の方法

(1) 奈良市の財政状況の概括的評価

2. で説明した特定の事件について監査するためには、その前提として、奈良市の財政状況が良いのか悪いのか、悪いとすればどこに問題があるのか等について、概括的に知ることが必要である。そこで奈良市の財政状況の概要について、以下のような方法により、概括的な評価を行う。

一般会計等（普通会計）の財政状況の評価

一般会計等の財政状況の評価は、総務省自治財政局長通達「団体間で比較可能な財政情報の開示について」（平成 17 年 6 月 22 日総財務第 106 号）において比較分析を行う基本指標とされている 6 つの指標のうち、相互に独立な（相関係数が低い）ものとして選定した 3 つの指標、すなわち**財政力指数**、**人口 1 人当たり地方債現在高**、**経常収支比率**に基づいて行う。

財政力指数、人口 1 人当たり地方債現在高、経常収支比率について、奈良市を含めた県庁所在中核市 18 市の中で、奈良市がどのような位置づけにあるのかを評価する。また財政力指数、人口 1 人当たり地方債現在高、経常収支比率について、過年度からの推移を分析することにより、奈良市の一般会計等の財政状況が改善しているのか、

それとも悪化しているのかを評価する。

特別会計（公営企業会計・公営事業会計）の財政状況の評価

特別会計を設置して経理されている公営企業等においては、収支均衡の原則が維持されているかどうか、すなわち当該事業の経費が原則として事業の受益者によって負担され、納税者が負担していないかが重要である。そこで奈良市の特別会計の中で財政規模が比較的大きい水道事業、下水道事業、国民健康保険事業、老人保健事業、介護保険事業について、収支均衡の原則が維持されているかどうか、すなわち当会計年度の事業収支が赤字ではないかどうかを調査する。

（２）予算調製事務の執行状況の監査

予算調製事務の監査の目的は、予算調製事務が財政諸原則に則って行われているかどうかを調べることである。

財政健全化のための数値目標

奈良市の会計の中で最も基本的な一般会計等の健全性は、財政力指数、経常収支比率、人口 1 人当たり地方債現在高等の財政指標によって概ね測定することができる。たとえば、経常収支比率を改善するためには、経常収支比率の目標値を設定するとともに、当該目標値が予算において実現するように個々の事業費及び事務費の予算調製が行われなければならないだろう。そこで、予算調製事務の監査の第一の監査要点は、奈良市の予算調製事務において財政健全化のための数値目標が設定されているかどうか、当該数値目標が予算調製を通じて実現されているかどうかを調べることである。

個々の事業費及び事務費の予算査定

地方財政法第 4 条は、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要かつ最小の限度を超えて、これを支出してはならない」と規定している（財政運営効率化（あるいは経済性）の原則）。そこで奈良市の個々の事業費及び事務費の予算査定の内容を調査し、それが、財政運営の効率化（経済性の上昇）に資するように適切に行われているかどうかを調べる。

経費負担原則の審査

特別会計の経費のうち一般会計が負担すべきものは、法令によって規定されている（たとえば国民健康保険法第 72 条の 2、介護保険法第 124 条、老人保健法第 50 条、地方公営企業法第 17 条の 2 第 1 項等）。そこで、一般会計から特別会計（公営企業会計を含む）への繰出金について、予算査定において経費負担原則の審査が適切に行われているかどうかを調べる。

(3) 決算調製事務の執行状況の監査

財政が財政諸原則に則って適切に運営されるためには、決算において財政状況が適切に測定されることも重要である。たとえば、特別会計を設置して経理されている公営企業等においては、事業収支が原則として均衡するように経営されなければならないが、そのためには事業収支を適切に測定しうるように決算が調製される必要がある。

そこで、財政規模が比較的大きい水道事業、下水道事業、国民健康保険事業、老人保健事業、介護保険事業について、当会計年度の事業収支が適切に測定されているかどうか（あるいは事業収支を適切に測定しうるように決算が調製されているかどうか）について調査する。

(4) 住民に対する財政情報の開示事務の執行状況の監査

地方自治法は、地方公共団体に対して、予算の概要、決算の概要及び財政状況を住民に対して公表することを義務付けている（地方自治法第 219 条第 2 項、同第 233 条第 6 項、同第 243 条の 3 第 1 項）。そこで、奈良市を含めた県庁所在中核市 18 市の財政情報の開示書類等を収集、閲覧し、比較する。さらに「財政情報の開示基準」を作成し、奈良市の財政情報の開示状況を当該基準に照らして評価することにより、奈良市の住民に対する財政情報の開示状況が、地方自治法の諸規定の趣旨に則って適切に行われているかどうかを評価する。

4. 監査に関するその他の事項の計画等

(1) 監査を実施した期間

平成 17 年 4 月 21 日から平成 18 年 3 月 27 日まで

(2) 補助者の資格と人数

公認会計士 5 名

政策科学修士 1 名

(3) 利害関係

包括外部監査人は、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 に規定されている利害関係はない。

第二 監査の実施及び結果

Ⅰ. 奈良市の財政状況の概括的評価

財務監査の出発点として、奈良市の財政上の重要な問題点を把握するために、奈良市の財政状況を概括的に評価した。その結果、奈良市の財政上の重要な問題点は、一般会計等（普通会計）では経常収支比率が他の県庁所在中核市と比較して相対的に悪く、しかも財政状況が悪化傾向にあることであり、特別会計（公営企業会計・公営事業会計）では下水道事業、国民健康保険事業、介護保険事業が実質赤字経営であることだとわかった。

1. 一般会計等（普通会計）の財政状況の評価

奈良市の一般会計等（普通会計）の概括的評価を行うためには、いくつかの財政指標について他の県庁所在中核市（中核市のうち、県庁が所在する市）と比較することにより、奈良市が県庁所在中核市の中でどのような位置づけにあるのかを調べるのが有効である。また、同じ財政指標について時系列比較を行うことによって、奈良市の財政状況が改善しているのか、それとも悪化しているのかを調べることも有効である。このようなクロスセクション比較と時系列比較の結果を総合的に評価すれば、奈良市の一般会計の財政状況を概括的に評価することができるであろう。

（1）一般会計等（普通会計）の財政状況の評価するための財政指標の選定

一般会計等（普通会計）の財政状況を概括的に評価するために、まず評価指標を選定する必要がある。総務省は、地方公共団体の財政状況を比較分析するための指標として、次表に掲げる財政指標を推奨している。（総務省自治財政局長通達「団体間で比較可能な財政情報の開示について」平成 17 年 6 月 22 日。総財務第 106 号）

財政指標	財政指標の意味
財政力指数	財政の自立性
経常収支比率	財政の硬直性
起債制限比率	公債費の負担率
人口 1,000 人当たり職員数	職員数の多さ
ラスパイレス指数	給与水準の高さ
人口 1 人当たり地方債現在高	借金残高の多さ

しかし、これらの指標のうち、起債制限比率と人口 1 人当たり地方債現在高とは、ともに“借金残高の多さ”を示す指標であり統計的にも相関が高く、人口 1,000 人当たり職員数とラスパイレス指数とはともに人件費が多いことを示す指標であり、人口 1,000 人当たり職員数と経常収支比率とは統計的にも相関が高い。評価指標の中に相関の高い指標が含まれていることは、当該指標によって評価される側面に過大なウェイトを付すことになるので、評価を歪める可能性がある。

そこで、これら 6 つの指標のうち、相互に独立な（相関が低い）ものとして選定した**財政力指数、経常収支比率、人口 1 人当たり地方債現在高**の 3 つの財政指標によって、一般会計等の財政状況を評価することにした。

人口 1,000 人当たり職員数とラスパイレス指数は財政状況を表すというよりも、それが多しまたは高いことは経常収支比率を高める原因となるという意味で原因指標とも言うべきものと考えられ、財政評価指標としては適切ではないと考えられたので、財政評価指標とはしなかった。

また、借金残高の多さについて、起債制限比率ではなく人口 1 人当たり地方債現在高を財政評価指標として採用した根拠については、補論 1「財政状況評価ベクトルの“借金軸”について」で詳しく説明している。

(2) 他の地方公共団体との比較

比較対象団体の選定

奈良市の一般会計等の財政状況が良いのか悪いのかを評価するために、比較対象団体を選定する。比較対象団体としては、奈良市が中核市であり、かつ県庁所在地であるため、以下に掲げる県庁所在中核市 17 団体を選定した。

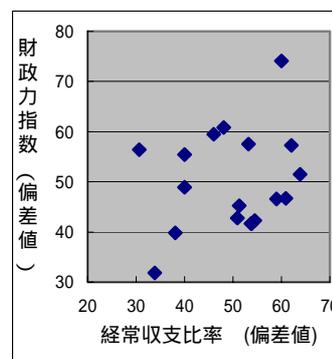
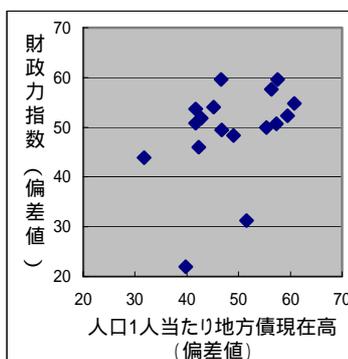
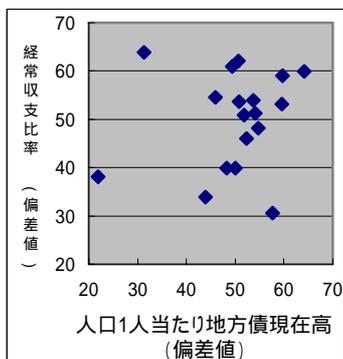
【比較対象団体】

秋田市・宇都宮市・新潟市・長野市・岐阜市・富山市・金沢市・和歌山市・岡山市・高松市・松山市・高知市・長崎市・熊本市・大分市・宮崎市・鹿児島市

奈良市を含めた県庁所在中核市 18 市の平成 16 年度の決算カード(決算状況)より、財政力指数、経常収支比率、人口 1 人当たり地方債現在高の数値を求め、偏差値を計

算し、比較したのが次表である。表に添付したグラフを見ると、これらの財政指標が相互に独立である（相関が低い）こともわかる。

	財政力指数		人口1人当たり 地方債現在高(千円)		経常収支比率 (%)		経常収支比率 (%)	
	実数	偏差値	実数	偏差値	実数	偏差値	実数	偏差値
奈良市	0.78	55	476	50	93.3	41	100.7	40
秋田市	0.63	42	467	51	86.0	54	92.3	54
宇都宮市	0.99	74	309	64	82.8	59	88.5	60
新潟市	0.67	45	428	54	86.9	52	93.8	51
富山市	0.81	57	468	51	80.8	63	87.2	62
金沢市	0.74	52	697	31	80.5	63	86.1	64
長野市	0.69	47	483	49	81.9	61	87.9	61
岐阜市	0.81	58	363	60	85.9	54	92.6	53
和歌山市	0.80	56	386	58	98.9	31	106.4	31
岡山市	0.71	49	496	48	94.2	39	100.7	40
高松市	0.85	61	420	55	88.9	49	95.7	48
松山市	0.69	47	362	60	82.9	59	89.1	59
高知市	0.61	40	807	22	95.8	36	101.8	38
長崎市	0.52	32	548	44	97.4	34	104.4	34
熊本市	0.64	43	455	52	87.8	50	94.0	51
大分市	0.83	59	449	52	89.8	47	97.0	46
宮崎市	0.64	42	524	46	85.6	54	91.8	55
鹿児島市	0.63	42	432	54	85.7	54	92.2	54
平均	0.72		476		88.1		94.6	
標準偏差	0.11		118		5.7		6.1	



なお、経常収支比率の算出方法として、いわゆる赤字地方債（減税補てん債、臨時財政対策債など）の当年度発行収入を経常収入に含める方法（経常収支比率_含）と含めない方法（経常収支比率_{不含}）とがある。以下の分析では、赤字地方債を起債限度額まで発行していない団体との比較可能性や赤字地方債の償還額が将来の交付税措置の対象となるが、不交付団体となった場合には結果的に市の負担となること等を考慮し、経常収支比率として、経常収支比率_{不含}を使用することとした。

他団体比較の評価結果

奈良市の財政力指数は0.78で、県庁所在中核市の中では偏差値が55であり、平均よりも高い。すなわち奈良市は、県庁所在中核市の中では、財政の自立性は比較的高い。奈良市の財政力指数が平均より高めであるのは、平均的な行政サービスを提供するための財源として、自主財源である地方税の割合が高いためである。奈良市の経常収入に占める地方税の割合は70%であり、県庁所在中核市の平均値65%を上回っている。

また、奈良市の人口1人当たり地方債現在高は476千円で、県庁所在中核市の中では偏差値が50であり、平均並みである。すなわち、奈良市の人口1人当たり地方債現在高は、特に多いとは言えない。ただし、地方債現在高に占める臨時財政対策債などのいわゆる赤字地方債の割合が18%にも上っており、地方債現在高が平均的である中で、経常経費に充当している赤字地方債の割合が高いことはマイナス材料である。

一方で、奈良市の経常収支比率は100.7%で、県庁所在中核市の中では偏差値が40であり、平均よりもかなり低い(経常収支比率は高い方が悪いので、平均値よりも高い経常収支比率の偏差値は-1を乗じて低く算出している)。すなわち、奈良市の財政構造はかなり硬直的であることがわかる。

財政指標	財政指標の意味	比較結果と考察
財政力指数	財政の自立性	数値が相対的に高く、国や県からの自立度は高い
人口1人当たり地方債現在高	借金残高の多さ	数値は中程度であり、借金残高は平均的である
経常収支比率	財政の硬直性	数値が相対的に高く、財政の弾力性を欠いている

【財政力指数】

標準的な行政サービスを提供するために必要な経費(基準財政需要額)のうち、どれくらいの割合を地方公共団体が自力で確保できるかを示すものである。この指数は、入ってくるお金(基準財政収入額)を必要な経費で割った数値の過去3年平均で表したものである。この指数が1を上回れば、普通地方交付税の不交付団体となる。

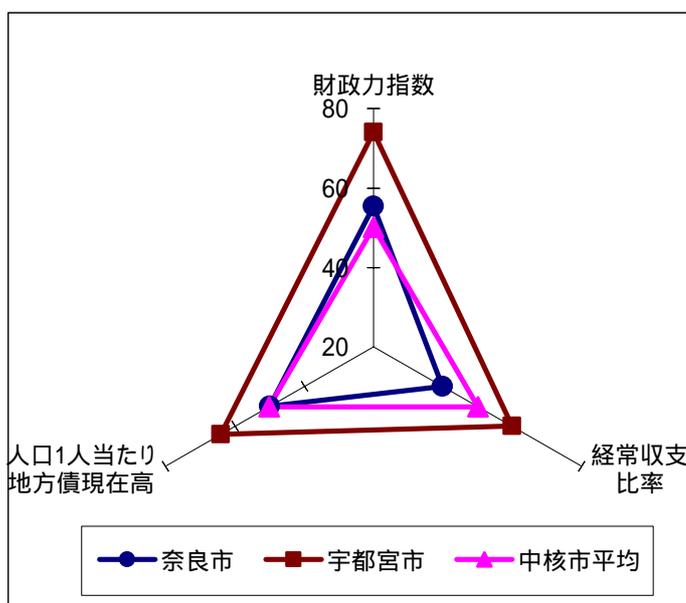
【経常収支比率】

経常収支比率とは、人件費、扶助費、公債費等の義務的な性格の強い経常経費に、市税や地方交付税などの経常的に収入される一般財源がどの程度充当されているかを示すものである。そのため、この比率が小さければ小さいほど、財政構造が弾力的であり、社会環境の変化にも強いといえる。

また、奈良市の一般会計の財政状況を、県庁所在中核市の中で財政状況が最も良好な宇都宮市と比較すると、次表に示すとおりである。これを見ると、奈良市の財政状況が、経常収支比率について著しく悪いことが直感的にわかるであろう。

(単位：偏差値)

財政指標	奈良市	宇都宮市	県庁所在 中核市平均
財政力指数	55	74	50
人口1人当たり 地方債現在高	50	64	50
経常収支比率	40	60	50



経常収支比率が悪い要因の分析

奈良市の経常収支比率が悪いのは、(a) 人口1人当たり経常収入額が少ないこと、(b) 経常支出に占める物件費の割合が高いこと、(c) 経常支出に占める人件費の割合が高いことが原因である。

平成16年度における奈良市の人口1人当たり経常収入額は184千円で、県庁所在中核市の平均値202千円を下回っている。また奈良市の経常支出に占める物件費の割合は17%、人件費の割合は35%で、それぞれ県庁所在中核市の平均値(物件費割合14%、人件費割合31%)を上回っている。

(a) 人口1人当たり経常収入額が少ない要因

奈良市の人口1人当たり経常収入額が少ない要因は、人口1人当たり地方税額が少ないことと（奈良市 129 千円、県庁所在中核市平均 132 千円）、人口1人当たり地方交付税額が少ないためである（奈良市 30 千円、県庁所在中核市平均 44 千円）。奈良市の人口1人当たり地方税額が少ない要因の一つとして、市税（特に固定資産税）の徴収率が低いことが挙げられる（奈良市 86.6%、県庁所在中核市平均 89.1%）。また、人口1人当たり地方交付税額が少ないのは、財政力指数が高いためである。

(b) 経常支出に占める物件費の割合が高い要因

奈良市が他団体と比較して経常支出に占める物件費の割合及び金額が高いのは、まず、委託料の人口1人当たり金額及び割合が高いためである（奈良市 21 千円・55%、県庁所在中核市平均 19 千円・54%）。後述するように、奈良市では職員数が多いが、職員数が多いにもかかわらず委託料も多い。その要因は一概に言えないが、他団体と比べて多くの行政サービスを提供している、外部委託を行っている事務または事業が多い、同じ委託を行っていても他団体と比べて委託料の単価が高いことなどが想定される。

また、奈良市では人口1人当たり施設管理費が大きい（奈良市 36 千円、県庁所在中核市平均 30 千円）。これは、施設数そのものが多いことと、人件費コストの高い正職員で運営している施設が多い（施設管理費に占める人件費の割合：奈良市 55.6%、県庁所在中核市平均 51.9%）ためであろう。さらに、物件費総額に占める賃金の割合も高く（奈良市 8.7%、県庁所在中核市平均 5.1%）正職員以外にも雇用している職員が多い。

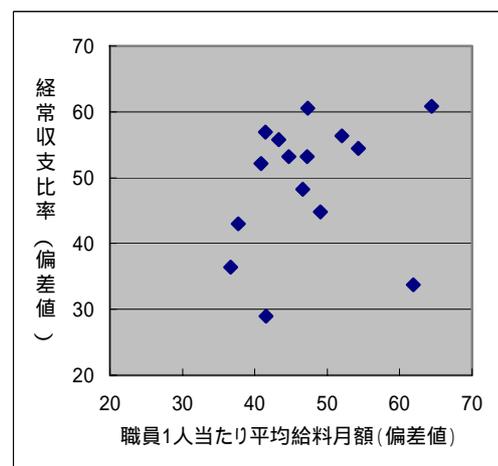
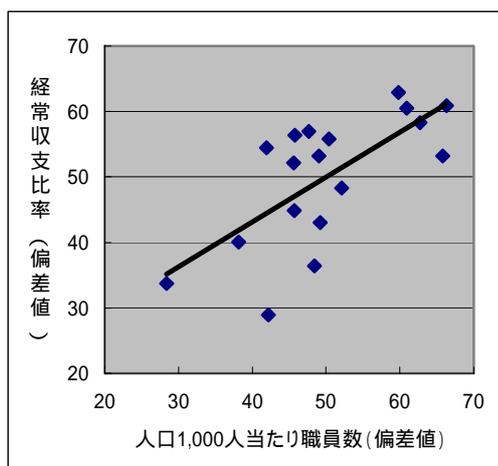
以上により、経常支出に占める物件費の割合が高く、固定化した支出が多いことがわかる（特に、児童福祉・高齢福祉をはじめとした社会福祉、健康対策などの支出割合が高い）。

(c) 経常支出に占める人件費の割合が高い要因

奈良市の経常支出に占める人件費の割合が高いのは、人口1,000人当たり職員数が多いことがもっとも大きな要因である。平成16年度における奈良市の人口1,000人当たり職員数は8.0人と県庁所在中核市の平均値（7.2人）よりもかなり多い（偏

差値で 39) ので、奈良市の経常収支比率が高い要因のひとつは人口 1,000 人当たり職員数が多いためであろう(一部事務組合で事業を実施している自治体の職員数を考慮したとしても同様である)。次表を見るとわかるように、人口 1,000 人当たり職員数が多いほど経常収支比率が高くなる傾向がある。一方、職員 1 人当たり平均給料月額と経常収支比率との相関は高くない。

	経常収支比率 (%)		人口1,000人当たり職員数(人)		職員1人当たり平均給料月額(千円)		職員数(人)	住民基本台帳人口(千人)
	実数	偏差値	実数	偏差値	実数	偏差値		
奈良市	98.9	40	8.1	38	335	61	2,951	363
秋田市	88.0	56	7.5	46	347	52	2,355	313
新潟市	87.6	57	7.4	48	361	41	3,810	516
宇都宮市	88.4	56	7.2	50	358	43	3,214	448
富山市	89.3	54	7.8	42	344	54	2,514	321
長野市	83.6	63	6.4	60	321	72	2,319	360
岐阜市	90.8	52	7.5	46	362	41	3,032	402
金沢市	85.2	61	6.4	61	353	47	2,803	441
和歌山市	106.3	29	7.8	42	361	42	3,031	388
岡山市	95.7	45	7.5	46	351	49	4,731	628
高松市	90.1	53	7.3	49	357	45	2,438	335
松山市	85.0	61	5.9	66	331	64	2,830	476
高知市	103.1	34	8.9	28	334	62	2,900	327
長崎市	101.3	36	7.3	48	367	37	3,057	417
熊本市	93.4	48	7.0	52	354	47	4,625	657
大分市	96.9	43	7.3	49	366	38	3,204	441
宮崎市	90.1	53	6.0	66	353	47	1,842	308
鹿児島市	86.7	58	6.2	63	340	58	3,402	547
平均	92.2		7.2		350		2,706	376
標準偏差	6.7		0.8		13			



(注)上表は平成 15 年度の数値を使用した。これは、平成 16 年度中に 18 市のうち 9 市が合併し、人口 1,000 人当たり職員数に大きな変動が生じた団体がある(県庁所在中核市が市町村合併を行った場合、当該団体の人口 1,000 人当たり職員数は増加することが一般的である)ため、その影響を排除すべく、あえて合併前の数値により分析を行ったものである。

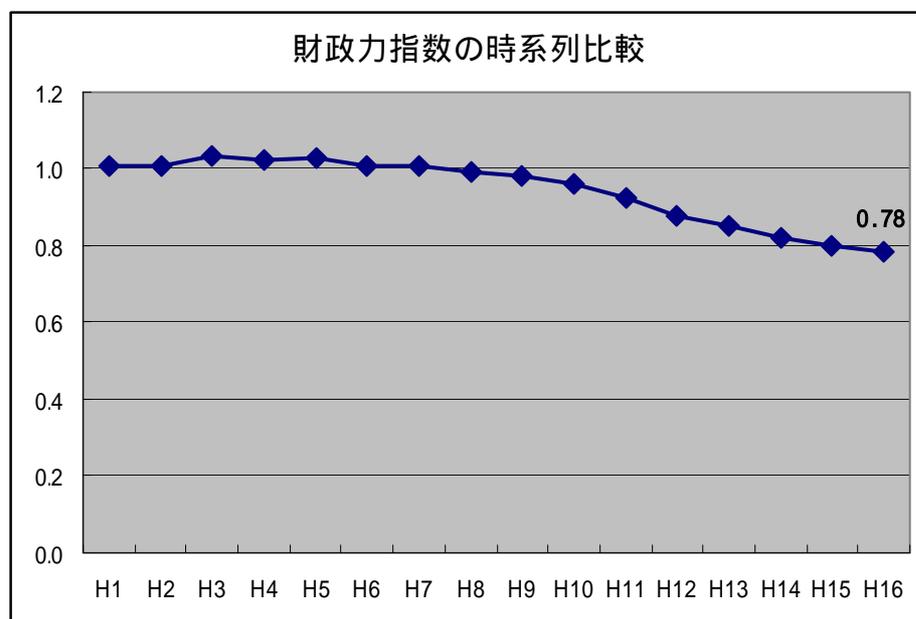
(3) 時系列比較

時系列比較の評価結果

上記3指標について時系列比較を行ったところ、いずれの数値も悪化傾向にあった。

(a) 財政力指数

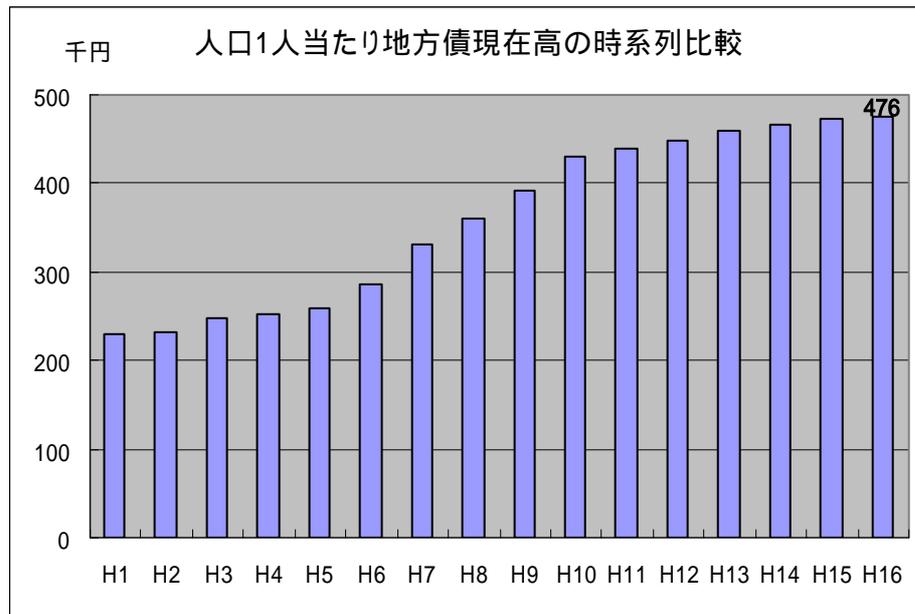
財政力指数が悪化しているのは、全国的な傾向とも整合するが、近年は長期化する景気低迷により地方税収入額が減少する一方で、平均的な行政サービス水準が上がっているためである。すなわち、奈良市においても、地方交付税への依存度が高まってきている。



(b) 人口1人当たり地方債現在高

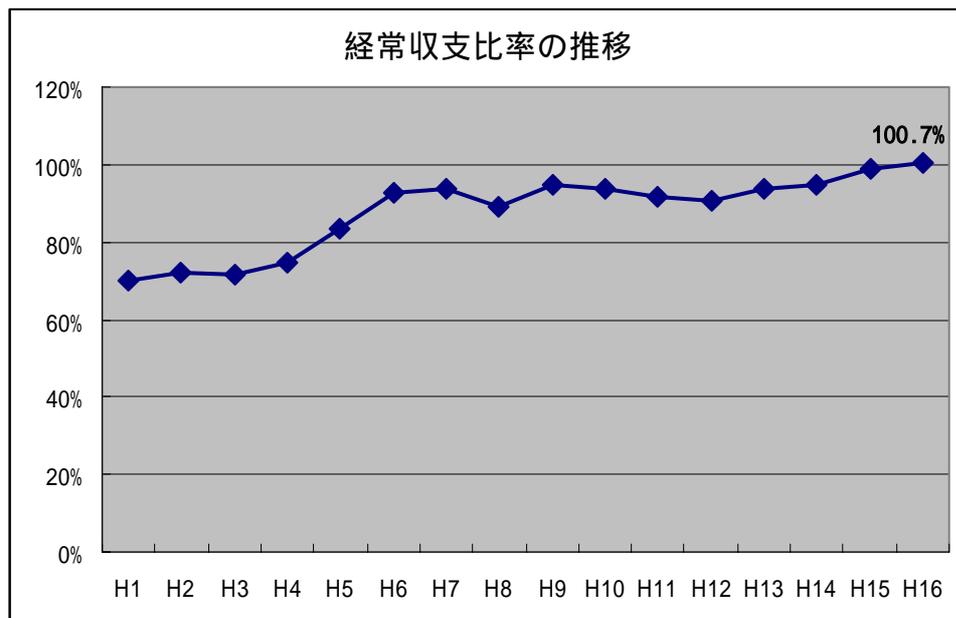
人口1人当たり地方債現在高は、この15年間で2倍以上に増加している。その要因は、国の景気対策の影響もあり、なら100年会館や市営住宅をはじめとした施設整備などの社会資本整備を急激に推し進め、その財源として地方債が多く発行されたためである。

なお、これらの短期間における地方債残高の増加により、その返済負担も重くなってきている（公債費比率が上昇している）。



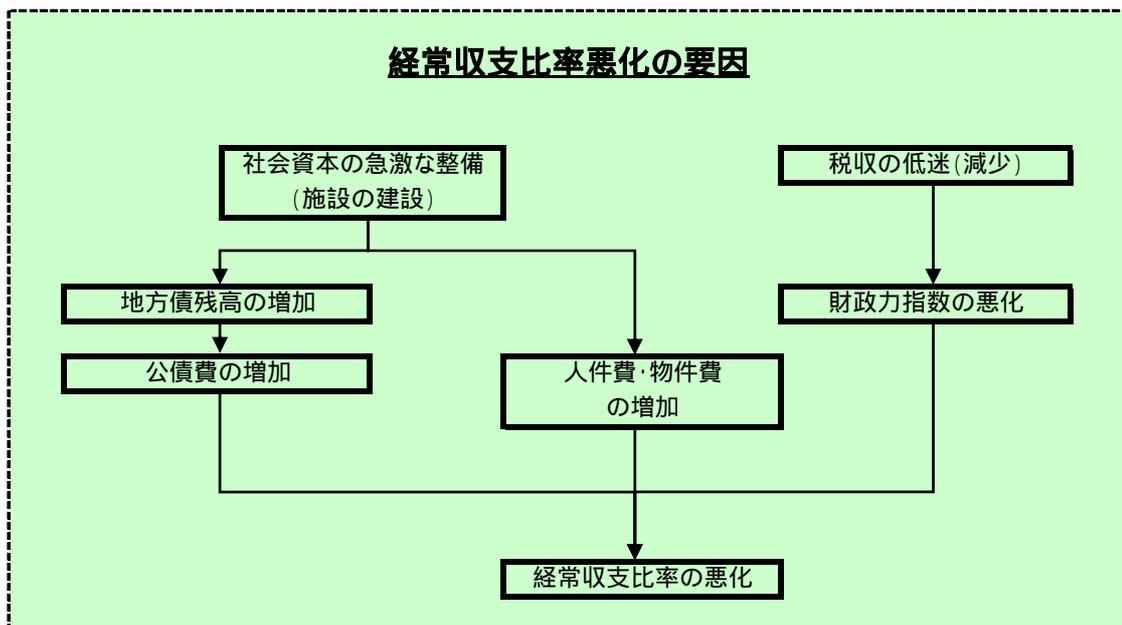
(c) 経常収支比率

経常収支比率が悪化しているのは、人件費や物件費をはじめとした経常支出が増加傾向にあったためである。近年は、人件費や物件費はわずかながら減少に転じているものの、地方税をはじめとした経常収入が減少傾向にあるとともに、地方債の返済負担（公債費）や扶助費の増加傾向が続いているため、経常収支比率は上昇の一途をたどっている。



経常収支比率悪化の要因分析

経常収支比率悪化の流れは、次のとおりまとめられる。すなわち、近年の社会資本の急激な整備（施設の建設）が、地方債残高の増加（結果として公債費の増加）及び人件費・物件費の増加をもたらす一方で、景気低迷の長期化で税収が減少したことが、財政力指数と経常収支比率の悪化をもたらしたと考えられる。



(4) 今後の課題

今後、景気回復による税収増は見込まれるものの、さらなる少子高齢化の進展、団塊世代職員の大量退職に伴う退職手当の支給による歳出の増加、国が推し進めている三位一体改革による地方交付税の改革による歳入の減少が予想されるなど、奈良市の財政を取り巻く環境は厳しい状況が続くことが予想される。

そのため、早期に経常収支比率の改善に向けて、経常支出削減のための抜本的な改革を行っていく必要があると思われる。

2. 特別会計（公営企業会計・公営事業会計）の財政状況の評価

奈良市の財政において、特別会計はかなりのウェイトを占めている。したがって、奈良市の財政状況を体系的に評価するためには、一般会計の財政状況みならず、特別会計の財政状況についても評価することが必要である。

奈良市の特別会計には、水道事業、下水道事業、病院事業等の公営企業の特別会計、国民健康保険事業、老人保健事業、介護保険事業（以下、「保険等3事業」という。）の特別会計、その他の公営事業の特別会計がある。この中で事業規模が大きく重要なのは、保険等3事業及び水道事業、下水道事業の特別会計である。

（1）特別会計（公営企業会計・公営事業会計）の財政状況の評価基準

事業特別会計においては受益者と納税者の負担のバランスが重要である

地方公共団体の財政分析、あるいは公会計の分野において、特別会計の財政状況を評価するための基準は必ずしも明確であるとは言えず、したがって、特別会計事業の財政状況を評価するために一般的に広く使用されている財政指標、たとえば一般会計における経常収支比率や財政力指数に相当するような特別会計の財政状況の評価指標は、必ずしも定まってははいないようである。それでは、特別会計を設置して経理されている公営企業及び保険等3事業については、その財政状況をどのように評価すれば良いのであろうか。

そこで、これらの事業について特別会計が設置された目的にさかのぼって考えてみると、たとえば公営企業については、事業経費を原則として受益者が負担すべきだという視点から、地方公営企業法第17条の2または地方財政法第6条により原則として独立採算により経営することが要請されているので、概括的な第1次評価としては、「（ で説明する）”当会計年度の事業収支”（地方公営企業法適用の水道事業では事業損益）が赤字かどうか（納税者負担があるかどうか）」が最も重要な評価基準になるのではないかと考えられる。なぜならば、当会計年度の事業収支（事業損益）の赤字は、（受益者ではなく）納税者が負担することになるからである。

また保険等3事業については、独立採算により経営することが法律によって必ずし

も要請されているわけではないが、特別会計が設置されているので、第1次評価としてはやはり「(で説明する) ”当会計年度の事業収支”が赤字かどうか(納税者負担があるかどうか)」が最も重要な評価基準になるものと思われる。

なぜならば、地方自治法第209条第2項は、「特別会計は、普通地方公共団体が特定の事業を行う場合その他特定の歳入をもって特定の歳出に充て一般の歳入歳出と区分して経理する必要がある場合において、条例でこれを設置することができる」と規定しているので、特別会計が設置されている保険等3事業は、保険料等の保険等事業の特定の歳入をもって保険給付金等の保険等事業の特定の歳出に充て、一般の歳入歳出と区分して経理する必要があると考えられていると思われるからである。

したがって、給付金等の保険等3事業の事業支出を各事業の事業収入により賄えない場合には、その不足額は「当会計年度の事業収支の赤字」として認識されるべきだと考えられる。さもなくば、保険等3事業を特別会計として区分経理する意味がないであろうからである。

実質収支の赤字と「当年度事業収支の赤字(納税者負担)」とは異なる

ところで、公営企業または保険等3事業の受益者負担と納税者負担のバランスがとれているかどうか、すなわち当会計年度の事業収支(以下では「当年度事業収支」と言う)が赤字かどうかは、単なる歳入と歳出の差額である名目収支が赤字かどうかによっては、あるいは名目収支を債務負担行為等について補正した実質収支が赤字かどうかによっても、判定することはできない。なぜならば、事業特別会計の実質収支の算出過程には、市債発行収入のような財務収入や将来のための投資支出、投資資金の調達及びその返済等を含むので、当会計年度の事業経費のうちどれだけを受益者が負担し、どれだけを納税者が負担しているかについて、実質収支によっては知ることはできないからである(すなわち、事業特別会計の実質収支の赤字は、必ずしも「当会計年度の事業経費のうちの納税者負担分」を意味するわけではないからである)。

そこで以下では、歳入と当年度事業収入を区分し、歳出と当年度事業支出を区分することにより、当年度の事業収入と事業支出の差額として、「当年度事業収支」を測定する方法について説明する。

(a) 事業収支・投資収支・財務収支の区別

当会計年度の歳入は当会計年度のすべての現金収入を含んでおり、歳出は当会計年度のすべての現金支出を含んでいる。したがって歳入及び歳出には、当会計年度の事業活動に伴う歳入及び歳出のみならず、将来の事業活動に使用される施設の建設等の投資支出や、投資資金の調達収入（市債発行収入）及び市債の償還支出等の財務活動に伴う歳入及び歳出が含まれている。

施設の建設等の**投資支出**は将来の事業のための支出であり、受益者負担か納税者負担かという視点から考えるならば、将来の事業の受益者が負担すべきもの、すなわち将来の事業収入に貢献するものである。したがって、当会計年度の投資支出は、「当年度事業収支」の計算上は、当会計年度の事業収入から控除されるべき事業経費ではない。

なお、企業会計が適用される水道事業会計においては、過年度の施設建設等の投資支出を施設等の耐用年数で除した減価償却費（1年当たり投資支出）を、当会計年度の事業収入から控除されるべき事業経費に含める。すなわち、水道事業会計においては、当会計年度の減価償却費は当会計年度の事業経費であるが、現金支出を伴わないので資金支出（歳出）には含まれない。

当会計年度の**市債発行収入**は、投資支出を賄うために発行された市債の発行収入である。したがって、それは当会計年度の事業経費をまかなうべき収入ではないので、「当年度事業収支」の計算上は、当会計年度の事業収入とすべきではない。

当会計年度の**市債償還支出**は、過年度に発行された市債の償還支出である。企業会計が適用される水道事業会計においては、市債償還支出は財務支出であり、「当年度事業収支」（後述するように、企業会計においては発生主義が適用されるので、「事業収支」ではなく「事業損益」と言う）の計算上は、当会計年度の事業収入から控除されるべき事業経費ではない。

ただし、施設等への投資が市債発行によって賄われた場合、施設等の平均耐用年数と市債の償還年数が近似している場合には、各会計年度の市債の償還支出と施設の減価償却費は近似する。したがって、地方公営企業法が適用されておらず減価償却費が計算されていない公営企業（奈良市では下水道事業）においては、地方公営

企業法が適用されている公営企業（奈良市では水道事業）と比較するために、「当年度事業収支」の計算上、減価償却費の代わりに市債償還支出を事業収入から控除することが、簡便法として適当であると判断し、以下、この方法を採用して事業収支の算定を行っている。

(b) 繰越金及び奈良市財政調整等基金の積立て及び取り崩し

伝統的な公会計の決算書は、歳入及び歳出の決算書(キャッシュフローの計算書)でしかなく、ストック情報を報告する仕組みが欠けている。そのため当会計年度の収支余剰は、「次年度繰越金」として、あるいは実質的な貯金である奈良市国民健康保険財政調整基金や奈良市介護給付費準備基金(以下では、両者を総称して「奈良市財政調整等基金」という。)等の「基金積立額」として当会計年度の歳出に計上されたうえで、翌会計年度に引き継がれる。また、これらの過年度の貯金の使用は、「前年度繰越金」あるいは「奈良市財政調整等基金取崩額」として当会計年度の収入に計上される。したがって、「前年度繰越金」、「奈良市財政調整等基金積立額」、「奈良市財政調整等基金取崩額」は、当会計年度の収入や支出(フロー)ではないにもかかわらず、あたかも当会計年度の収入や支出であるかのように、決算書の歳入及び歳出の中に計上されている。

そこで、「当年度事業収支」を測定するためには、「実質収支」から「前年度繰越金」及び「奈良市財政調整等基金取崩額」を控除した残高に、「奈良市財政調整等基金積立額」を加算しなければならない。

(c) 「当年度事業収支」は一般会計の経常収支と似ている

これまでの説明に基づいて、「当年度事業収支」をより具体的に定義することができる。すなわち、当会計年度の歳入から市債発行収入、前年度繰越金、奈良市財政調整等基金取崩収入、及び後述する補助金等収入を除外した**事業収入**より、歳出から投資支出、市債償還支出、奈良市財政調整等基金積立額を除外した**事業経費**を控除した収支差額のことを、「**当年度事業収支**」という。「当年度事業収支」のより厳密な定義は、「補論2」で行っている。

「当年度事業収支」は、一般会計の経常収支と似ている。「当年度事業収支」は事業特別会計の当会計年度の経常的な収支差額を意味していると考えても、大きな

間違いではない。しかし、「当年度事業収支」をより正確に理解するためには、発生主義会計の事業損益とキャッシュフロー計算書の事業活動収支との関係を知る必要がある。

(d) 公営企業の事業損益と事業収支の相違

地方公営企業法が適用される公営企業（奈良市ではたとえば水道事業）の「**事業損益**」は、原則として、「発生主義会計によって測定された（地方公営企業法第20条）純資産（資産合計と負債合計との差額）の、事業活動による（すなわち出資等の資本取引による以外の）会計年度中の増減」のことである。これに対して歳入と歳出の決算書から投資支出、財務収支、前年度繰越金、基金の積立及び取崩等を除外した“事業収入と事業経費の差額”である「**事業収支**」は、あくまでもキャッシュフローに基づいて測定されており、発生主義により測定された事業損益とは正確には一致しない。

たとえば、設備等の固定資産への投資が巨額にのぼる水道事業及び下水道事業においては、水道事業の「事業損益」と下水道事業の「当年度事業収支」とは、設備等の減価償却費相当額（設備等の取得価額を耐用年数割にした1年当たりの金額）と、その近似値として事業経費に算入した市債償還支出との差額だけ異なる。

(e) 補助金等収入は原則として「事業収入」から除外する

特別会計、特に保険等3事業特別会計の歳入には、様々な国庫補助金、奈良県からの補助金、一般会計からの補助金等収入が含まれている。これらの補助金等収入は事業に伴う収入ではないので、「当年度事業収支」を測定するための「事業収入」からは除外するのが原則であろう。

しかし、補助金等収入のうち法令により定められた補助金等収入は、公営事業の特異性を考えるならば、一概に「事業収入」から除外することが適当ではない場合もある。特に国庫補助金や奈良県からの補助金は、奈良市民（納税者）にとっては負担の軽減になるので、当会計年度の納税者負担である当年度事業収支の赤字を測定するためには、「事業収入」に含めておく方が妥当であるかもしれない。

特別会計の補助金等収入に関する法令による規定は非常に複雑であるため、『補論2「当年度事業収支」のより厳密な定義』において具体的かつ詳細に説明する。

(2) 特別会計（公営企業会計・公営事業会計）の財政状況の評価

下水道事業の「当年度事業収支」は大幅な赤字である

次表は、奈良市の平成 16 年度決算について、水道事業の事業損益及び下水道事業の「当年度事業収支」を測定したものである。

	水道事業	下水道事業
< 損益 >		
事業収益	9,274	4,499
使用料及び手数料	8,486	3,274
一般会計負担金等(基準内)	506	1,223
その他負担金等	273	2
その他収益	9	
事業費用	7,134	5,477
事業費・一般管理費	6,655	3,171
公債費(元金)		2,306
その他費用	479	
支払利息控除前事業損益(収支)	2,140	-978
純支払利息	1,834	1,996
事業損益(当年度事業収支)	306	-2,974
補助金等収入	30	2,199
国・県補助金	30	-
一般会計補助金等(基準外)	-	2,199
その他収入	25	775
その他支出	10	
消費税調整額	-61	
当期損益	290	0
実質収支	-1,897	0
< 資本 >		
有利子負債(企業債/長期未払割賦金)	42,107	55,482
自己資本(純資産)	57,537	
総資本	99,644	
有利子負債利率	4.3%	
総資本支払利息控除前事業利益率	2.1%	

これを見るとわかるように、奈良市の平成 16 年度決算の水道事業の事業損益は 3 億円強の黒字(実質収支は 19 億円弱の赤字)であったのに対して、下水道事業の「当年度事業収支」は 30 億円弱の赤字(実質収支は 0)であった。この当年度事業収支の赤字は、結局は納税者が負担することになる。

下水道事業については、一般会計からの繰入金のうち、基準内繰入と判断されるもの（主に国及び県に提出される統計資料「繰入金に関する調」に記載されている基準外繰入金以外のもの）を事業収益の区分に計上している。また、下水道事業の営業費には減価償却費が含まれていないため、下水道事業の真の経営状況を把握すべく、減価償却費に代えて企業債償還金（元本）を事業費用に加え、当年度事業収支を算定することとした。

その結果、平成 16 年度の下水道事業は、「当年度事業収支」が 30 億円弱の赤字であったのみならず、支払利息控除前の事業収支も 10 億円弱の赤字であったと推定される。支払利息控除前の事業収支が赤字であることは、事業そのものに問題があり、抜本的な経営改革が必要であることを示唆している。

また、「当年度事業収支」の赤字 30 億円のうち、20 億円は支払利息である。このことは下水道事業の事業資金を有利子負債で賄っていることが、赤字を必要以上に増大させていることを意味している。すなわち、仮に下水道事業の投下資本をすべて自己資本（すなわち税金投入）により賄っていたならば、平成 16 年度の「当年度事業収支」の赤字は 30 億円ではなく、10 億円ですんだはずだということである。

水道事業の収益性は企業債の利率よりも低い

水道事業の実質収支が 19 億円の赤字であったのは、第 6 期拡張事業等への投資やそれに伴う借金の返済等があったために資金的には支出超過になっていたためであって、事業損益は 3 億円の黒字であった。つまり、当年度の（発生主義会計による）事業経費を当年度の事業収入によって賄えている。すなわち水道事業は、平成 16 年度においては、納税者に負担をかけてはいないと判断できる。

しかし、上表を見るとわかるように、水道事業の総資本支払利息控除前事業利益率（支払利息控除前事業利益 ÷（有利子負債 + 自己資本））は 2.1%であり、水道事業の有利子負債（水道局が発行している企業債及び長期未払割賦金）の利率 4.3%を下回っていた。このことは 4.3%で借りた資金を 2.1%で運用しているようなものであるから（専門的には水道事業の平均収益性が限界資本コストを下回っているという）、企業債等による資金調達（平成 16 年度末の企業債未償還残高 183 億円）は、その 2.2%（4.3%と 2.1%の差）に相当する額の損失を発生させていることになる。水道事業の事業損益が黒字なのは、水道事業の総資本に占める企業債の割合がそれほど

高くないために、自己資本が稼いだ営業利益がこの損失を相殺しているからであり、企業債等による資金調達は、さもなければ得られたはずの利益を失わせているのである。

したがって、企業債の繰上返済が（ペナルティなしに）可能であるならば、水道事業に自己資本を投入する（一般会計から出資する）ことにより企業債を返済した方が、利益が増加して得になると思われる。

また、企業債の繰上返済がペナルティを支払わなければならないために事実上困難であり、借換資金を水道事業の総資本支払利息控除前事業利益率よりも低い利率で調達できなければ、約定返済分を借り換えるべきでなく、一般会計が出資すべきであろう。

国民健康保険事業と介護保険事業も赤字である

保険等3事業の平成16年度決算は、次表のとおりである。

保険等3事業の平成16年度決算

(単位:百万円)

	国民健康 保険事業	老人保健 事業	介護保険 事業	合計
歳入	25,261	27,443	14,382	67,086
保険料(国保法76条、81条、介保法129条)	9,768		2,565	12,333
社会保険診療報酬支払基金交付金(国保法72条の4、老保法第48条、介保法125条)	4,272	17,498	4,441	26,211
調整交付金(国保法72条、介保法122条)	1,600		502	2,102
国庫負担金等(国保法69条、70条、72条の2、老保法49条、50条、介保法121条)	6,743	6,387	2,819	15,949
県負担金等(国保法72条の2、老保法50条、介保法123条)	207	1,616	1,740	3,563
一般会計繰入金:法定繰入(国保法72条の2、72条の3、老保法48条、50条、介保法124条)	884	1,690	1,716	4,290
一般会計繰入金:総務省通達による繰入	552			552
一般会計繰入金:奈良県補助金交付要領に基づく繰入	84			84
共同事業交付金	440			440
諸収入等	68	23	2	93
未収金(次年度繰上充用金)		229		229
事業収入合計	24,617	27,443	13,785	65,845
一般会計繰入金:職員給与等及び事務費繰入額(基準外繰入額)			479	479
奈良市国保財政調整基金/介護保険費準備基金からの繰入	100		113	213
繰越金	544		5	549
歳出	24,835	27,443	14,226	66,504
給付金等医療諸費	15,974	27,275	13,732	56,981
老人保健等拠出金(老保法53条)	6,444			6,444
介護納付金	1,481			1,481
共同事業拠出金	489			489
総務費	342	70	480	892
その他(老健:繰上充用金:前年度損失)	105	98	14	217
事業支出合計	24,835	27,443	14,226	66,504
奈良市国保財政調整基金/介護保険費準備基金への積立	0	-	0	0
名目収支	426	-	156	582
翌年度へ繰越すべき額	-	-	-	-
実質収支	426	-	156	582
「当年度事業収支」(事業収入 - 事業支出)	-218	-	-441	-659
奈良市 国民健康保険財政調整基金/介護給付費準備基金 残高	154	-	809	963

国保法:国民健康保険法 老保法:老人保健法 介保法:介護保険法

これを見ると、国民健康保険事業の当年度事業収支が 2 億円強の赤字（実質収支は 4 億円強の黒字）、介護保険事業の当年度事業収支も 4 億円強の赤字（実質収支は 2 億円弱の黒字）であったことがわかる。ただし、国民健康保険事業と介護保険事業については、3 年程度（介護保険は介護保険法により明確に 3 年間）の期間についての財政収支見通しに基づいて保険料を決定し、事業運営がなされているため、中期的に事業収支の良否を判断する必要があるが、平成 14 年度及び平成 15 年度を見ても、国民健康保険事業と介護保険事業ともに、単年度の事業収支は赤字（国保健康保険事業 14 年度：326 百万円、15 年度：234 百万円、介護保険事業 14 年度：465 百万円、15 年度：471 百万円）であった。このことは、国民健康保険事業と介護保険事業は、独立採算事業としては維持できていないことを意味している。国民健康保険事業の実質収支は 4 億円強の黒字であったが、当年度事業収支は 2 億円強の赤字であった。実質収支が黒字だったのは、平成 15 年度から平成 16 年度への繰越金が 5 億円強（平成 15 年度末の国民健康保険財政調整基金からの繰入額 6 億円強を財源とする）あったためである。繰越金及び国民健康保険財政調整基金は過年度に積立てられた貯金であるが、「まだ貯金があるので黒字である（実質収支の黒字）」と説明するよりも、「当会計年度の事業収支は赤字である」と認識することの方がはるかに重要だと思われる。

介護保険事業の実質収支は 2 億円弱の黒字であったが、当年度事業収支は 4 億円強の赤字であった。実質収支が黒字だったのは、一般会計からの繰入金（補助金）5 億円弱があったためである。奈良市の介護保険事業の経費は、奈良市民が負担するのが当然であるが、納税者が負担すべきか、介護保険事業の受益者が負担すべきかは、奈良市民の間で利害が相反する問題である。したがって、「一般会計からの繰入金（補助金）により実質収支は黒字であった」と説明するよりも、「当会計年度の事業収支は赤字であった」と認識することの方がはるかに重要だと思われる。

国民健康保険事業と介護保険事業の「当年度事業収支」が赤字であるということは、現状のままではこれらの事業を独立採算事業としては維持できないことを意味している。そして、「当年度事業収支」の赤字は、納税者が負担していることになる。今後は高齢化の進展に伴いこれら保険事業の給付金が増大することが予想されるので、現状のままではこれら保険事業の「当年度事業収支」の赤字も増大することが予想される。したがって、これら保険事業の「当年度事業収支」の赤字は、将来は重大な問題となる可能性をはらんでいる。

II . 予算調製事務の執行状況

1 . 監査の視点及び方法

(1) 財政健全化の数値目標が予算調製を通じて実現されるようになっているか？

奈良市において一般会計の健全性を測るための数値目標が現状を踏まえて適切に設定され、当該数値目標が予算調製を通じて実現されているかどうかについて、関係書類の閲覧により調査を実施した。

(2) 個々の事業費・事務費の予算査定が財政運営効率化の原則に則っているか？

一般会計における個々の事業費及び事務費の予算査定において、当該事業がその目的を達成するための必要かつ最小の限度を超えて、これを支出することがないように、財政運営効率化に資するような予算査定が行われているかどうかについて、関係書類の閲覧及び財政課担当者への質問により調査を実施した。

(3) 特別会計等への繰出金について、経費負担原則の審査が行われているか？

財政課が行う予算の編成において、特別会計の一般会計繰入金の予算査定が法令、地方公営企業の独立採算原則、経費負担原則等に基づき、予算査定が実施されているかどうかに関して、事業規模が大きい水道事業、下水道事業、国民健康保険事業、老人保健事業、介護保険事業の平成 16 年度及び平成 17 年度の予算査定について、関係書類の閲覧及びヒアリングにより調査を実施した。

2. 監査手続の実施

(1) 財政健全化の数値目標

奈良市行財政改革大綱（平成 16 年 7 月）（以下、「行革大綱」という。）では、行財政改革の基本理念として 5 つの改革の柱（将来性、透明性、能率性、効率性、重点性）と共に、財政の健全化については平成 25 年度までの数値目標として、経常収支比率、公債費比率、財政力指数について次表のとおり掲げている。

項目	数値目標 (平成 25 年度)	現状 (平成 16 年度予算)	望ましい比率
経常収支比率	85%	96%	70%～80%
公債費比率	13%	18%	10%以下
財政力指数	0.800	0.796	1以上

これらの数値目標を達成するための財政計画は、奈良市行財政改革実施計画（平成 16 年 7 月）（以下、「実施計画」という。）の中で、具体的な計画が定められることになる。平成 16 年の実施計画では計画の推進期間を 10 年とし、前期 5 年で一定の成果をめざし、その中でも緊急性の高いもの等については 3 年を目途として計画を実施することとなっており、行財政改革推進期間ごとの推進目標（定性的な目標）を掲げている。

期間	年度	目標
第 1 期	平成 16 年度～ 平成 18 年度	<ul style="list-style-type: none"> 行財政改革の全ての計画に着手 特に三つの緊急課題の取り組みを強化し、行財政基盤の安定の基を築く
第 2 期	平成 19 年度～ 平成 20 年度	<ul style="list-style-type: none"> 行財政改革の全ての計画の完成 新しい時代のために奈良市が生まれ変わる
第 3 期	平成 21 年度～ 平成 25 年度	<ul style="list-style-type: none"> 長期的な視野に基づいた計画の全ての完成 行財政基盤をさらに充実強化

この実施計画において、「健全な財政運営の確保」の中柱に掲げられている「中長期的な視野に立った財政運営」の項目の一つとして「財政運営指針」を作成することとなっているが、平成 16 年度末現在において具体的な財政運営の指針は作成されていないのが現状である。これは、行革大綱に示されている数値目標を達成するための各年度の具体的な財政健全化計画が必ずしも明確ではないことを示している。10 年後の目標のみ定めても、当該目標を達成するための各年度の財政健全化計画が明らかでなければ、数値目標が毎年度の予算編成を規制する力は乏しいといわざるを得ない。

県庁所在中核市のうち、宇都宮市、熊本市、和歌山市、金沢市等は、既に「中期財政計画」を早いところでは平成 15 年度に策定し、公表している。その中でも、宇都宮市は、「中期財政計画」を一般会計の予算編成の基本方針と位置づけ、平成 15 年 7 月に、今後 5 年間について主要な財政指標の目標値及びそれと整合した財政収支計画を策定している。宇都宮市は、その財政状況（財政指標のバランス）が県庁所在中核市の中では最も良好な市の一つであるが、「中期財政計画」を作成して予算編成の基本方針と位置づけていることが、その要因の一つとして考えられる。

奈良市においても、財政健全化のための長期的な数値目標を達成できるようにするためには、まず各年度ごとの数値目標を設定した上で、財政健全化計画（長期財政収支計画）を策定するとともに、それを予算編成の基本方針とすることが望ましい。

(2) 個々の事業費・事務費の予算査定

予算査定事務の流れ

平成 16 年度における予算査定事務（平成 17 年度当初予算）の流れは、次のとおりである。

時期	実施事項
10月下旬	予算編成通知
11月中旬～11月下旬	経常経費要求書提出・経常経費ヒアリング
11月下旬～12月上旬	経常経費査定
11月下旬～12月下旬	政策経費要求書提出・政策経費ヒアリング
12月下旬～1月上旬	政策経費査定
1月中旬～2月上旬	市長査定
2月	予算内示
3月議会	当初予算確定

まず10月下旬に当初予算編成通知が財政課から各部課に出され、11月中旬から下旬にかけて各部課からは予算要求書が提出されている。ここでの予算要求は、「経常経費」と「政策経費」の2種類に区分し、作成される。経常経費と政策経費の区分は、予算要求要領に次のように示されている。

要求区分	経常経費	政策経費
項目	<ul style="list-style-type: none"> ・恒常的に必要とされる経費 ・前年度政策予算とした新規事務事業のうち経常的に実施しようとする経費 ・重点見直し対象経費（補助金、事務事業、臨時職員、外郭団体施設管理運営経費） 	<ul style="list-style-type: none"> ・重点施策経費 ・「新市建設計画」に係る経費 ・投資的経費 ・新規施策経費 ・扶助費 ・維持補修費 ・使用料・手数料等の増額分

予算要求書が提出されると、11月から12月にかけて財政課による各部課からの予算ヒアリングが行われ、経常経費、政策経費の財政課による査定、財務部長、市長による査定を経て2月に予算が内示され、3月議会で当初予算が確定する。

予算の不用額

奈良市の平成 16 年度における性質別の歳出予算額と決算額及び繰越額を除いた予算の不用額は次のとおりである。

(単位:千円)

年度		平成16年度			平成15年度	
性質別		予算額	決算額	不用額	不用額	増減
義務的 経費	人件費	25,923,014	25,739,168	183,846	329,455	-145,609
	扶助費	17,209,276	16,383,464	825,812	289,137	536,675
	公債費	23,492,445	23,311,377	181,068	211,413	-30,345
	小計	66,624,735	65,434,009	1,190,726	830,005	360,721
投資的 経費	普通建設事業費	11,009,163	9,615,269	495,309	360,735	134,574
	災害復旧事業費	50,704	19,967	25,502	41,660	-16,158
	小計	11,059,867	9,635,236	520,811	402,395	118,416
その他 の経費	物件費	19,120,687	18,073,839	1,045,396	952,182	93,214
	補助費等	5,776,237	5,115,053	446,111	318,030	128,081
	維持補修費	1,565,005	1,543,798	12,180	11,107	1,073
	貸付金等	1,411,115	1,411,115			
	積立金	905,947	890,541	15,406	666	14,740
	繰出金	11,475,216	11,222,348	252,868	337,281	-84,413
	小計	40,254,207	38,256,694	1,771,961	1,619,266	152,695
合計		117,938,809	113,325,939	3,483,498	2,851,666	631,832

(出所：奈良市財務部財政課作成「決算資料」(平成 16 年度))

特に物件費については予算の不用額が最も多く、16 年度で 10 億 4 千万円、15 年度で 9 億 5 千万円となっている。この不用額の原因は、事業の中止により不用となったものや、入札等による価格の低下や人件費の減少により、財政運営の効率化が図られたものもあると考えられるが、原課からの過大な予算要求であった可能性も考えられる。予算査定により十分にチェックすることが必要であろう。

個々の事業費・事務費の予算査定に係る監査手続

平成 16 年度の義務的経費・投資的経費以外のその他の経費の中で、不用額が最も多い物件費の中から、事業サンプルを抽出、予算査定資料を検討し、予算査定事務の妥当性について検討を行った。また、事業サンプルについて、事務事業評価の結果を査閲した。

監査手続の実施結果

- **（前年度予算との比較による査定）** 原課からの予算要求額と前年度における予算額を比較しただけで、環境の変化がないことを前提に当年度の予算要求額を査定額としているものがある。本来は直近年度の実績を踏まえた上で査定額を決定すべきであり、予算査定の様式に実績欄を設ける等の工夫が必要である。また、前年度における当該事業の予算不用額を査定時に把握することにより、予算要求額が過大でないかどうかをチェックした上で、当年度の予算査定を実施すべきである。
- **（予算査定資料の整理・統一）** 予算査定に用いられる予算要求資料には一定の様式があるものの、經常経費と政策経費は全く異なる様式となっている。同一の事業の中に經常経費と政策経費が混在しているものもあり、これらを区分した上で別個に査定することとされていることにより、事業全体の事業費を予算査定時に把握するのは容易ではない。査定様式の工夫により、事業全体の事業費を容易に把握することができるようになるべきである。
- **（第三者評価による事務事業評価結果の予算査定への利用）** 現行の予算査定の方法では、予算編成時における一律のチェック項目がないことから、財政担当者の経験則により査定されているところが否めない。予算要求の積算が適正かどうかは見積書を徴することにより一定程度の判断が可能であるとしても、事業手法として最適かどうかについては、予算査定時にチェックされているわけではない。

予算査定において前年度予算額とほぼ同額の予算査定が行われた事業の中で、部長による事務事業評価（二次評価）の結果、民間委託を含め検討・改善の余地があると評価されている事業がみられる。

事業の効果が見込めるか、事業の手法として最適かどうか等については、たとえば外部の第三者評価による事務事業評価結果を予算査定に利用することにより、事業の見直しが必要な時期にきている事業を選別し、より有効な予算査定を実施することも可能となる。

(3) 特別会計の一般会計繰入金の財政課による予算査定

下水道事業の一般会計繰入金（平成 17 年度当初予算 4,167 百万円）

一般的に、下水道事業の事業費用の負担については、雨水処理費用については公費（納税者）負担、汚水処理費用については受益者負担という原則がある。奈良市においては、下水道使用料の改定年度に、一般会計繰入金に関して上記の公費負担を含めた法定又は基準内の金額については検討がなされている。そして、政策的に決定された下水道使用料に基づく事業収入で事業費用をカバーできない部分については、一般会計からの基準外の繰入金によって賄うこととしている。

平成 16 年度及び平成 17 年度の財政課の予算査定においては、下水道使用料の改定年度ではないために、当該年度の一般会計繰入金の内訳について担当課に対して説明を求めることはなされていない。

介護保険事業の一般会計繰入金（平成 17 年度当初予算 479 百万円）

介護保険事業の一般会計繰入金のうちの職員給与費等繰入金及び事務費繰入金については、法令等の明確な規定に基づいたものではない。財政課の予算査定においては、介護保険導入時の「平成 12 年度介護保険の保険者の予算編成について（厚生省介護保険制度施行準備室長 平成 12 年 1 月 26 日付け事務連絡）」において「職員給与費等を特別会計で経理する場合の所要額は、その他の一般会計繰入金について計上すること」とあり、これを繰入の根拠とし、一般会計繰入金の予算計上が認められている。

上記 2 点は、特別会計を設置するに当たり、一般会計の歳入歳出と区分して事業収支を明らかにすべきであるという観点（地方自治法第 209 条第 2 項）からは、予算書としての明瞭性を欠く原因となっている。本報告書内における特別会計の財政状況の評価においては、下水道事業については、「地方財政状況調査票（決算統計）」において一般会計繰入金のうち「基準外繰入」として集計されている金額 2,688 百万円を、介護保険事業については 479 百万円を基準外の繰入として取り扱った。

なお、その他の監査の対象とした特別会計における一般会計繰入金については法令等に基づいており、予算調製事務における予算査定が正しく行われていた。

III . 決算調製事務の執行状況

1 . 監査の視点及び方法

(1) 収入役事務の執行組織は内部牽制機構として機能しているか？

奈良市出納室設置規則においては、出納室の分掌事務の一部として、歳入調定通知の審査に関する事、支出負担行為の確認に関する事、支出命令書等の審査に関する事が掲げられており、執行機関である部局ないし原課に対する内部牽制機構としての機能が期待されている。また、これら以外にも歳入関係帳簿の記帳整理に関する事、歳出関係帳簿の記帳整理に関する事、決算の調製及び提出に関する事が掲げられており、執行機関である部局ないし原課とは独立した別の機関である収入役(出納室)が記帳整理及び決算書の調製を行うという、内部牽制機構としての機能が期待されていると考えられる。そこで、上記機能が実際に発揮されているかについてヒアリングにより調査した。

(2) 特別会計における一般会計繰入金について、経費負担原則の審査が行われているかについて

特別会計における一般会計繰入金に関して、もし、その繰入金に基準外のものが含まれておれば、その結果作成される決算書はあるべき姿を正しく表示していないと考えられる。

奈良市出納室設置規則においては、収入役の執行組織である出納室の分掌事務の一部として支出命令書等の審査に関する事が掲げられており、この決算書が正しく表示されない可能性があるというリスクに対する内部牽制機構としての機能を期待されていることが考えられる。

特別会計における一般会計からの繰入金については公金振替命令書にて決裁を受け繰入が執行されるが、出納室における公金振替命令書の審査の際、その繰入根拠が基準内のものであるか、基準外のものであるのかについて審査されているかどうかについてヒアリングにより調査した。

2. 監査手続の実施

(1) 収入役事務の執行組織である出納室の内部牽制機構としての機能

審査に関して出納室は、歳入歳出に関して法令又は予算に違反していないか、支出については支出負担行為に係る債務が確定していることに着目し審査を実施しており、予算執行に関する内部牽制機構として一定の機能を果たしているといえる。

決算の調製に関しては、予算を執行する部局ないし原課での執行された結果について、単に数値を集計・編さんし、決算終了後期限内に市長に決算書が提出されている状況にある。決算書が適正に作成されているかどうかに係る牽制機構としての役割は、監査委員及び監査事務局にあるとの認識である。

しかし、収入役及びその事務を補佐する出納室は、決算の調製について統括的な責任を負っているのであるから、決算の調製に当たり執行組織である各部局ないし原課が作成した経理資料の適正性についてチェックする義務があるのではないかと考える。

(2) 特別会計における一般会計繰入金に係る経費負担原則の審査

出納室では、公金振替命令書の審査は法令や議会の議決を受けた予算に違反していないかについて行うものであり、その内容の当不当の判断に及ぶことはできないとの認識である。出納室では、制度上の制約があるため、その繰入根拠が法定内のものであるか法定外のものであるのかについての法令の解釈にまで踏み込んだ審査が行えていない状況にある。

しかし、収入役及びその事務を補佐する出納室は、決算の調製について統括的な責任を負っているのであるから、一般会計繰入金が法定内のものであるかどうかについて、少なくとも把握しておく必要はあると考える。

上記の監査の結果を踏まえて、監査人が考える「改善が望ましいと思われる事項」については、「第三 組織及び運営の合理化に資する意見」の1.(2) に記載した。

IV. 住民に対する財政情報の開示事務の執行状況

1. 監査の視点・監査対象及び監査要点

(1) 地方自治法の住民に対する財政情報の開示制度の趣旨

今日、地方公共団体の財政状況の厳しさはほぼ共通認識となり、地方公共団体の改革、事業の見直しや廃止などが日常的に報道されるようになった。地方公共団体の「倒産」という言葉も、これまで以上に現実味を帯びてきている。そのような状況の中で、自らの財政状況を積極的に開示・説明することにより、住民の理解を得ようと努力する地方公共団体が増加する傾向にある。

一方で、度重なる職員の厚遇問題や第 3 セクターほか公的部門が関連する施設の破綻についての報道を受け、自分の暮らしている地方公共団体の財政状況への住民の関心が高まっていると言える。

地方公共団体による住民に対する財政の開示については、地方自治法「第 9 章 財務」で以下のとおり規定されている。

(予算の送付、報告及び公表)

第 219 条第 2 項 普通地方公共団体の長は、前項の規定により予算の送付を受けた場合において、再議その他の措置を講ずる必要がないと認めるときは、直ちにこれを都道府県にあつては総務大臣、市町村にあつては都道府県知事に報告し、かつ、その要領を住民に公表しなければならない。

(決算)

第 233 条第 6 項 普通地方公共団体の長は、決算をその認定に関する議会の議決及び第 3 項の規定による監査委員の意見と併せて、都道府県にあつては総務大臣、市町村にあつては都道府県知事に報告し、かつ、その要領を住民に公表しなければならない。

(財政状況の公表等)

第 243 条の 3 普通地方公共団体の長は、条例の定めるところにより、毎年 2 回以上歳入歳出予算の執行状況並びに財産、地方債及一時借入金の現在高その他財政に関する事項を住民に公表しなければならない。

(2) 奈良市の財政情報開示制度の概要

奈良市の財政情報公表についての考え方

奈良市は、「行財政改革大綱(平成16年度～25年度)」のなかで、「教育の充実」「財政の健全化」「意識の改革」を3つの緊急課題として挙げている。

「財政の健全化」については、歳入減少・行政需要の増大に対処するため、市民サービスの維持に努めながらも現下の状況に対応した財政の健全化を進めていく必要があるとしている。また、「意識改革」については、職員が厳しい財政状況を直視して行財政改革に取り組むことに加え、市民に対して本市の状況を明らかにしたうえで役割分担や連携をすすめる必要があるとしている。

また、「行財政改革大綱」における改革の基本方向の1つとして「市民参加による開かれた行政の推進 - 透明性 - 」を掲げ、「市民とともに行政を進めるために、今後一層、情報の公開や市民参加等を進め、公正で透明性の高い開かれた市政の推進に努めるとともに、行政と市民が協働していくためのしくみを構築する」とし、「施策の取り組み内容や進捗状況など、行政情報を様々な手段により広報していく」としている。

このことから、奈良市は今後も積極的に財政状況のわかりやすい公表をすすめていく方針であると考えられる。したがって、奈良市の財政状況開示に関する基本方針は、地方自治法に定められた「住民に対する財政状況の開示制度の趣旨」に合致している。

また、市民からも、「財政の実態をつぶさに市民に知らしめるのは良いこと」「中核市などほかの市と、奈良市の状況を比較することが必要」(「奈良しみんだより」平成17年5月より)といった意見が寄せられている。

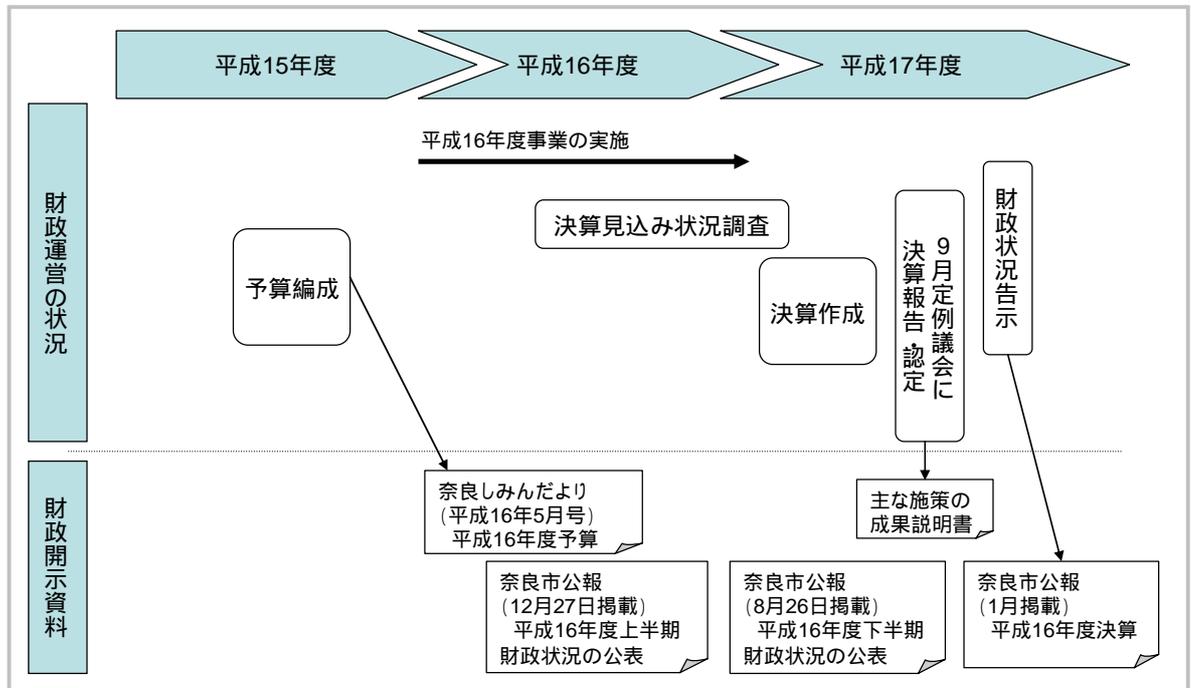
奈良市の財政運営と財政開示状況のフロー

平成16年度に実施する事業を題材に、奈良市における予算編成・決算作成などの財政運営と、それにともなう財政開示の状況をフロー図にしたのが以下である。

予算編成の作業は平成15年10月ごろから着手され、平成16年度の予算の概要は「奈良しみんだより」5月号で市民に公表されている。

また、決算については、平成16年度中に「決算見込み状況調査」が継続的に実施されたのち、平成17年6月の決算額確定後、監査委員への決算報告書提出、決算書・

付属資料の作成を経て9月の定例議会に報告し、認定を受けている。認定を受けた決算は12月に告示され、さらに平成18年1月の公報に掲載されている。



財政状況を公表するための資料

奈良市が財政状況を公表するための資料として、予算書・決算書のほか、公報、広報、主要な施策の成果説明書、ホームページなどがある。

< 公報 >

(a) 概要

公報とは、条例、規則、告示、訓令、市の機関（市長を除く。）の定める第2号から第4号までに掲げる事項のほか必要な事項を登載し（奈良市公報発行規則第2条）毎月1日に発行されるもの（同第3条）である。

(b) 根拠

奈良市では財政状況の公表の時期と内容について、地方自治法第243条の3を受けて「奈良市財政状況の公表に関する条例」で以下のとおり定め、公報に掲載している。

第2条 財政状況の公表は、毎年6月1日及び12月1日に行うものとする。

第3条 前条第1項の規定により6月1日に公表する財政状況においては、前年10月1日から3月31日までの期間における次に掲げる事項を掲載するものとする。

(1)歳入歳出予算の施行状況

(2)財産、地方債及び一時借入金の現在高

(3)その他市長において必要と認められる事項

2 前条第1項の既定により12月1日に公表する財政状況においては、4月1日から9月30日までの期間における前項各号に掲げる事項を掲載し、かつ、前年度の決算の状況を明らかにするものとする

(c) 入手方法

実費にて購入するか、閲覧もしくはホームページより入手することができる(その際は無料)。

< 広報 >

(a) 概要

奈良市は、「市政の普及、啓発及び報道に関する事務」のことを広報事務(奈良市広報事務取扱規程第1条)と呼び、広報機関紙として「しみんだより」を発行(同規定第5条)している。

(b) 根拠

広報で予算、決算、財政状況の公表を行うことの明確な根拠はない。

(c) 入手方法

ほぼ全世帯に配布されている。

< 主要な施策の成果説明書 >

(a) 概要

目単位で予算額と決算額を併記し、決算額の内容について施策の成果(予算執行の実績)として実施にかかった金額、実施内容(文章や一部実績値)を記載している。

(b) 根拠

地方自治法第 233 条第 5 項 「普通地方公共団体の長は、第 3 項の規定により決算を議会の認定に付するに当たっては、当該決算にかかる会計年度における主要な施策の成果を説明する書類その他政令で定める書類を併せて提出しなければならない」

(c) 入手方法

情報公開室で閲覧することが可能である。

<ホームページ>

(a) 概要

年度ごとに、予算の概要と決算の概要を公表している。予算の概要は冊子『予算案の概要』をもとに作成、決算も平成 13 年度からそれに準じた形で公表している。

(3) 監査要点

(1) で述べた地方自治法の住民に対する財政情報開示制度の趣旨及び(2) で述べた奈良市の財政情報の開示に関する基本方針に基づいて、「奈良市の財政状況が、住民にわかりやすく説明されているか」について調査する。

そのために調査対象として、上記の資料のうち、ほぼ全世帯に配布されている広報に加え、奈良市の財政状況に関心を持った住民が収集するにあたって活用しやすいと考えられるホームページに掲載されている情報の 2 点をとりあげることとする。

2. 監査手続の実施

奈良市の財政情報の住民に対する開示が、地方自治法第 219 条第 2 項、同第 233 条第 6 項、同第 243 条の 3 第 1 項の趣旨に則って、適切に行われているかどうかを評価するために、比較対象として県庁所在中核市 17 市の広報及びホームページにおける財政情報の開示状況を調査した。

(1) 比較対象団体と対象資料

比較対象とした地方公共団体

比較対象として、奈良市と同様の県庁所在地でかつ中核市である市を選択した。詳細は以下のとおりである。

(単位：人)

都市名	人口	都市名	人口
奈良市	373,574	岡山市	656,370
秋田市	334,367	高松市	338,238
新潟市	773,911	高知市	329,192
宇都宮市	451,692	松山市	510,645
富山市	417,465	大分市	463,514
金沢市	455,640	熊本市	668,797
長野市	382,036	長崎市	444,690
岐阜市	401,493	宮崎市	308,923
和歌山市	378,704	鹿児島市	601,185

* 人口は平成 17 年 4 月 1 日現在

評価対象とした資料

評価に当たっては、上記の地方公共団体について以下の資料を収集し参照した。

<ホームページ>

各市のホームページに掲載されている（そして、探すことのできた）予算及び決算などの情報（平成 17 年 8 月 1 日現在）。

< 広報 >

予算・決算、財政状況の公表について取り扱った広報。広報の収集に当たっては、奈良市財政課を通じて各自治体に掲載号の照会を行った。

(2) 財政情報の開示基準と評価基準

決算は平成 15 年度、予算は平成 17 年度の資料及び情報をもとに、広報、ホームページについて、それぞれ「財政情報の開示基準」を作成した。ここで「財政情報の開示基準」とは、住民に対して開示される財政情報として必要と思われる事項、項目の一覧表のことである。「財政情報の開示基準」には、県庁所在中核市のどこかが開示している事項、項目の中で有益であると思われるものは全て網羅するとともに、県庁所在中核市のどこもが開示していない事項、項目であっても、住民にとって必要または有益と思われる事項、項目はできるだけリストした。

また全体を 100 点満点として、「財政情報の開示基準」の各項目の重要性に応じてウェイトを付して配点することにより、次ページに示すような「財政情報開示の評価基準」を作成した。たとえば広報とホームページでは、広報の方がより広く住民に読まれると考えられるので、より高いウェイトを付して配点した。また特別会計や公営企業会計は、予算よりも決算（特に事業収支が赤字でないかどうか）が重要なので、決算により高いウェイトを付して配点した。

配点基準表

広報による財政開示の評価基準と配点

ホームページによる財政開示の評価基準と配点

	一般会計	特別会計	公営企業会計	合計		一般会計	特別会計	公営企業会計	連結	合計	総合計
決算情報					決算の開示						
1. 予算との比較					1. わかりやすい概況説明						
(1) 決算が掲載されている。	3	2	2	7	(1) 一般会計・特別会計・公営企業会計の結合計算書(収支一覧表)がある。		4		-	4	11
(2) 予算との比較がある	1	1	1	3	(2) 公営事業会計については収支差引を開示している。	-	-	2	-	2	5
(3) 増減理由の説明がある	1	1	1	3	(3) 問題点やトピックスが説明されている。	2	0.5	0.5	-	3	6
(4) 重点施策などの実施状況が説明されている	3	1	1	5	(4) 予算実績の比較開示をしている。	2	0.5	0.5	-	3	8
2. 前年度決算との比較											
(1) 前年度決算との比較がある	1	1	1	3							3
(2) 増減理由の説明がある	1	1	1	3							3
3. ストック情報等					2. ストック情報の開示						
(1) 借入金及び基金	1	1	1	3	2-1. 貸借対照表と行政コスト計算書の開示						3
(2) バランスシートと行政コスト(損益)計算書	1		1	2	(1) 貸借対照表と行政コスト計算書が開示されている。	3	-	-	1	4	6
(3) 説明がある	0.4	0.3	0.3	1	(2) 貸借対照表と行政コスト計算書に基づいて財政状況が分析されている。	2	-	-	1	3	4
					2-2. 公債残高の開示						
					(1) 公債残高が会計別に示されている。	1	1	1	0	3	3
4. 財政分析	3	1	1	5	3. 財政状況の分析						5
					(1) 時系列推移について説明されている。	1	0.5	0.5	-	2	
					(2) 他の市との比較分析がある。	1	0.5	0.5	-	2	8
					(3) 財政の問題点が分析されている。	2	1	1	-	4	
小計	15.4	9.3	10.3	35	小計	18	4	6	2	30	65
予算情報					予算の開示						
1. 前年度予算との比較					1. 予算の内容						
(1) 予算が掲載されている。	3	1	1	5	(1) 予算編成方針どおりの予算かどうか。	2	0.5	0.5	-	3	8
(2) 前年度予算との比較がある	3	1	1	5	(2) 前年度予算と当年度予算を比較開示している。	2	0.5	0.5	-	3	8
(3) 増減理由の説明がある	3	1	1	5							5
2. 重点施策等の説明					2. 予算編成方針の説明						
(1) 定性的な説明がある。	1			1	(1) 重点施策が説明されている。	3	-	-	-	3	4
(2) 重点施策・事業ごとに予算額が示されている。	2			2	(2) 過年度の財政上の問題点をふまえた改善計画が説明されている。	3	-	-	-	3	5
(3) わかりやすくするための工夫がある。	2			2	(3) 中長期的な財政改善計画等について説明されている。	3	-	-	-	3	5
小計	14	3	3	20	小計	13	1	1	0	15	35
合計	29.4	12.3	13.3	55	合計	31	5	7	2	45	100

(3) 評価結果の要約

広報とホームページへの財政状況掲載について、奈良市のおおまかな特徴を把握するため、他の県庁所在中核市との比較を実施した。比較する際の視点は以下の表のとおりである。

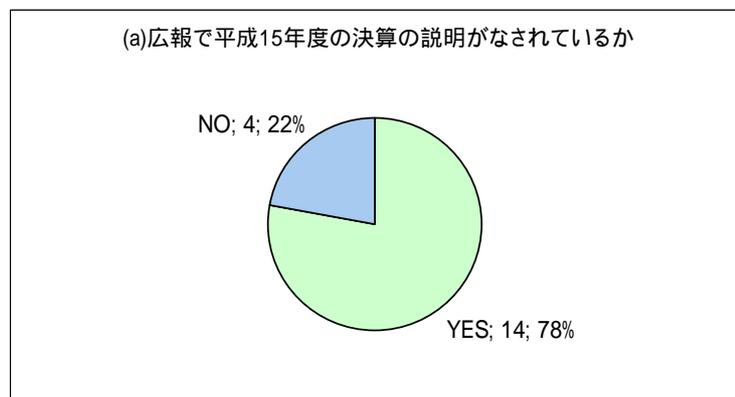
平成 17 年 8 月 1 日現在

	比較する際の視点
広 報	(a)平成 15 年度決算について広報で説明がなされているか (b)平成 17 年度予算について広報で説明がなされているか
ホームページ	(平成 15 年度決算について) (a)各会計の平成 15 年度の決算書が公表されているか (b)平成 14 年度以前の決算書が公表されているか (c)バランスシート、行政コスト計算書は公表されているか (平成 17 年度予算について) (d)各会計の平成 17 年度の予算書が公表されているか (e)平成 16 年度以前の予算書が公表されているか (f)重点施策について説明されているか

広報

(a) 平成 15 年度決算について広報で説明がなされているか

奈良市の広報では、平成 15 年度の決算の説明がなされていなかったが、ほとんどの市においては説明されていた。



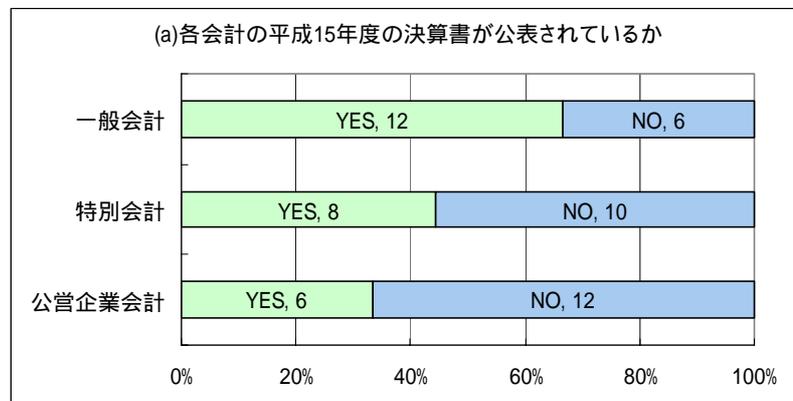
(b) 平成 17 年度予算について広報で説明がなされているか

奈良市を含め全ての市が、広報で平成 17 年度の予算の説明を行っていた。

ホームページ

(a) 各会計の平成 15 年度の決算書が公表されているか

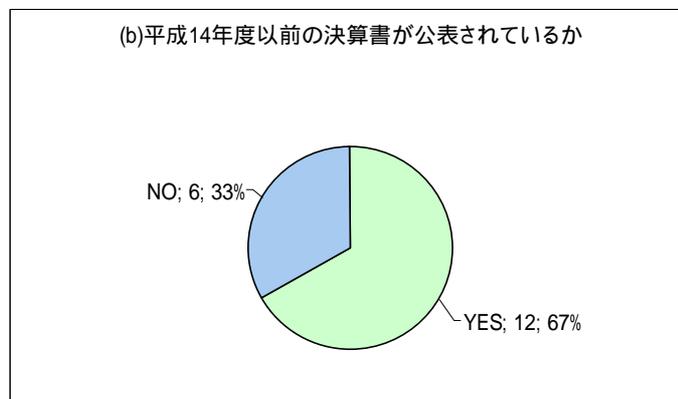
奈良市では一般会計、特別会計、公営企業会計の決算書が公表されていた。他市を見ると、一般会計の決算書は 2/3 の自治体で公表されているが、特別会計、公営企業会計については公表されていない自治体の方が多い。



(b) 平成 14 年度以前の決算書が公表されているか

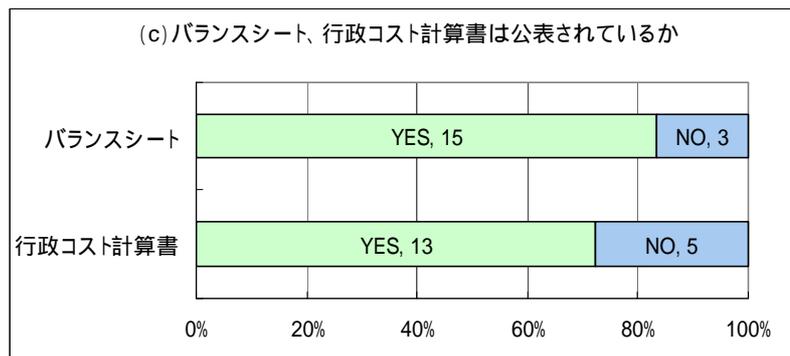
奈良市では平成 13、14 年度の決算の概要が公表されていた。他市を見ると、2/3 の市で平成 14 年度以前の決算書を公表している。

直近年度の決算書に加えて過年度の決算書が公表されていることで、決算状況の経年比較が可能になる。



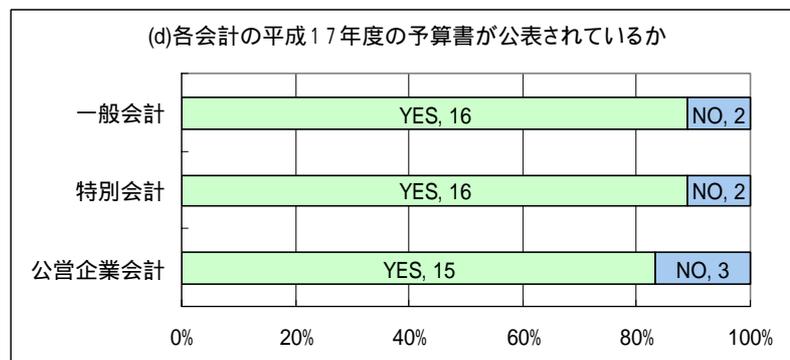
(c) バランスシート、行政コスト計算書は公表されているか

奈良市では、バランスシート及び行政コスト計算書といったストック情報が公表されていない。他市を見ると、過半数以上の市でストック情報が開示されていた。バランスシート、行政コスト計算書ともに公表している市がほとんどであるが、バランスシートのみを開示している市も2市もあった。



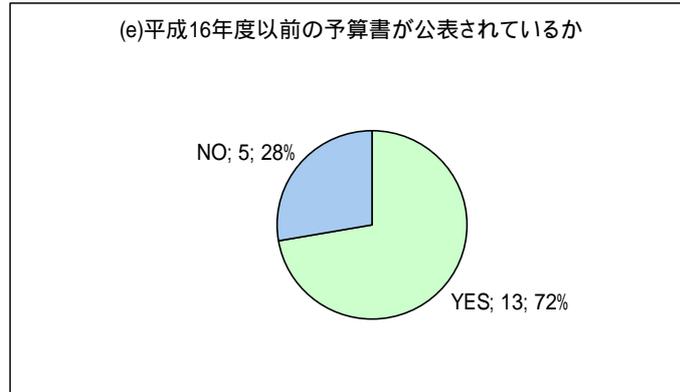
(d) 各会計の平成17年度の予算書が公表されているか

奈良市及びほとんどの市において、一般会計、特別会計、公営企業会計すべての予算書が公表されている。



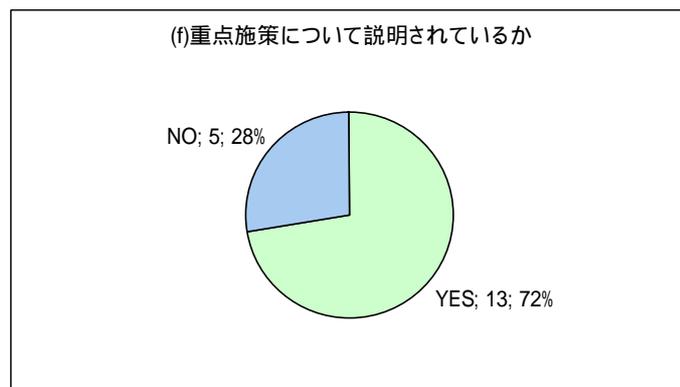
(e) 平成16年度以前の予算書が公表されているか

奈良市は当年度の予算書だけでなく、平成14、15、16年度の予算書を公表している。他市を見ると、公表していない市が5市あることがわかった。



(f) 重点施策について説明されているか

奈良市では、重点施策について具体的な実施内容や予算額の説明がなされていなかった。他市をみると、説明方法・ボリュームは各市で差があるものの重点施策の説明をしている市が13市あった。



奈良市の財政情報の開示状況の評価

(2)で示した「配点基準表」に基づき、県庁所在中核市の財政情報の開示状況を評価した結果、ベスト5は宮崎市60点、松山市58.5点、長崎市54.5点、長野市54.4点、岡山市52.4点であった。奈良市の評点は37点で、平均点(44点)を下回った。

奈良市の住民に対する財政情報の開示に関する監査の結果判明した、“是正されるべきと思われる事項”については、「 . 監査の結果」の2 . に記載した。また“改善が望ましいと思われる事項”については、「第三 組織及び運営の合理化に資する意見」の3 . に記載した。

V. 監査の結果

監査の結果（地方自治法第 252 条の 38）は、以下のとおりである。

1. 赤字事業の事業資金を有利子負債で調達するのは不健全である

奈良市の下水道事業は、その事業資金の多くが市債によって調達されており、平成 16 年度末の下水道事業に係る市債残高は 500 億円を超えている。一方で奈良市の下水道事業は、「 . 2 (2) 特別会計の財政状況の評価」で述べたように、支払利息控除後の「当年度事業収支」のみならず支払利息控除前事業収支も赤字であった可能性が高い^(注 - 1)。

赤字事業は支払利息を事業収入によって賄うことができないから、赤字事業の事業資金を有利子負債によって調達するならば、利息負担の増大がさらに赤字を増大させるという悪循環に陥るので、不健全である。「債務者は赤字補填資金を借入れてはならず、債権者は赤字補填資金を融資してはいけない」というのは、財務の基本原則である。

地方財政法第 6 条は、「公営企業の経費は、その性質上当該公営企業の経営に伴う収入をもって充てることが適当でない経費及び当該公営企業の性質上能率的な経営を行ってもなおその経営に伴う収入のみをもって充てることが客観的に困難であると認められる経費を除き、当該企業の経営に伴う収入（第 5 条の規定による地方債の収入を含む）をもってこれに充てなければならない」としている。これは、公営企業は原則として独立採算で経営されるべきであって、公営企業の事業損益（収支）の赤字を一般会計等が損失補填してはならない（納税者に負担させるべきではない）ことを規定しているものである。

しかし、地方財政法第 6 条が“当該企業の経営に伴う収入”について「(第 5 条の規定による地方債の収入を含む)」と規定していることを根拠に、この規定を「公営企業の事業損益（収支）の赤字を一般会計等が損失補填する（納税者に負担させる）ことは許されないが、それを地方債の収入で補填するのは良い、という趣旨である」と解釈する見解もあるかもしれないが、それは誤りであろうと考える。なぜならば、公営企業の事業損益（収支）の赤字を地方債の収入で補填するならば、利息負担により赤字がさらに増大し、増大した赤字を結局は納税者が負担せざるを得ないことになり、公営企業の事業経費は原則として事業の受益者が負担すべきであるという当該規定の趣旨に反するからである^(注 - 2)。

公営企業の事業資金を地方債で賄っても良いのは、公営企業の事業損益（収支）が黒字である場合（支払利息控除前利益が支払利息よりも大きい場合）である。事業損益が赤字

の場合は自己資本を投入して地方債を返済することにより、金利負担を減らして赤字の縮小をはかるべきである。

したがって奈良市は、下水道事業に対してできるだけ多くの自己資本を投入することにより、下水道事業に係る市債残高を減少させる必要があるであろう。また下水道事業の支払利息控除前の赤字を減少させるためには、下水道使用料の値上げ（営業収益の増加）かまたは事業経費の削減（あるいは両方）が必要である。いずれにしても下水道事業については、抜本的な経営及び財務改善計画を策定することが必要であろう。

（注 1）奈良市の下水道事業には地方公営企業法が適用されておらず、したがってその会計は、発生主義による企業会計ではなく現金収支会計なので、事業損益が測定されていない。しかし「 . 2（2）」で述べたように、奈良市の下水道事業は支払利息控除前事業収支（損益）も赤字であったと推定される。

（注 2）地方公営企業法第 17 条の 2 は地方財政法第 6 条と概ね同様の趣旨の内容を規定しているが、「（地方債の収入を含む）」というカッコ書きはない。

2 . 広報においても決算概要を開示すべきだ

県庁所在中核市 18 団体のうち、多くの団体は、決算の概要を広報で開示している。しかし奈良市の広報では、予算の概要は開示されているにもかかわらず、（平成 15 年度の）決算については開示されていなかった。広報において決算概要を開示していない県庁所在中核市は、奈良市を含めて 4 団体しかなかった。

地方自治法第 233 条第 6 項は、「普通地方公共団体の長は、決算を…（中間省略）…、かつ、その要領を住民に公表しなければならない」と規定している。これは住民に対するアカウントビリティについて規定しているもので、「決算の概要をすべての住民に対してわかりやすく説明すべきだ」という趣旨であると考えられる。

したがって、ほぼ全戸に配布され、奈良市民であれば誰でも入手し、目を通すことができる広報においても、決算概要（決算の要領）を開示（公表）すべきである。

第三 組織及び運営の合理化に資する意見

監査の過程で判明した、奈良市の組織及び運営の合理化に資すると思われる事項を、以下に「意見」として述べる（地方自治法第 252 条の 38 第 2 項）。

1. 公営企業と保険等 3 事業の「当年度事業収支」を管理すべきだ

(1) 各事業の「当年度事業収支」の管理は各事業の受益者と納税者との負担のバランスをとるために必要である

奈良市は、特別会計を設置して、公営企業（水道事業、下水道事業等）及び国民健康保険事業、老人保健事業、介護保険事業（以下、「保険等 3 事業」という。）及びその他の公営事業を運営している。このうち、事業規模からみて重要なのは、水道事業、下水道事業及び保険等 3 事業である。

これらのうち公営企業については、当該事業の経費は原則として受益者が負担すべきとの視点から、地方財政法第 6 条または地方公営企業法第 17 条の 2 によって、独立採算で経営することが原則とされている。また、保険等 3 事業についても、公営企業のような法律による明確な規定はないが、一般会計の負担を一定範囲に限定するために、「当年度事業収支」を管理することが必要なことは言うまでもないだろう。なぜならば、保険等 3 事業についても特別会計が設置されているということは、これらの事業についても事業収支を明確にすることが要請されていると考えられるからである。

なお、ここで「当年度事業収支」の管理とは、本報告書の第二 . 2 . (1) 及び補論 2 で定義した「当年度事業収支」（地方公営企業の事業損益を含む）を測定するとともに、「当年度事業収支」が赤字にならないように（あるいは少なくとも赤字が無制限に増加しないように）管理することである。すなわち、**公営企業または公営事業の「当年度事業収支」の管理とは、公営企業または公営事業の事業経費を当該事業の受益者と納税者がどのようなバランスで負担するかを管理することにほかならない。**

地方公営企業の独立採算原則

地方公営企業法第 17 条の 2 第 2 項は、「地方公営企業の特別会計においては、その

経費は、前項の規定により地方公共団体の一般会計又は他の特別会計において負担するもの（地方公営企業法施行令第8条の5に限定列挙されている経費）を除き、当該地方公営企業の経営に伴う収入をもって充てなければならない」と規定しており、地方公営企業が原則として独立採算で経営されなければならないことを明らかにしている。また、地方公営企業法第20条は、独立採算原則を補完する趣旨で、「地方公営企業の経営成績と財政状態を明らかにするために、地方公営企業の会計には発生主義による企業会計を適用しなければならない」という趣旨のことを規定している。したがって、地方公営企業法が適用される水道事業等については、厳密な事業の採算管理が必要なことは明らかである。

また、地方財政法第6条は、「公営企業で政令で定めるものについては、その経理は特別会計を設けてこれを行い、その経費は、その性質上当該公営企業の経営に伴う収入をもって充てることが適当でない経費及び当該公営企業の性質上能率的な経営を行ってもなおその経営に伴う収入のみをもって充てることが客観的に困難であると認められる経費を除き、当該企業の経営に伴う収入をもってこれに充てなければならない」として、公営企業が原則として独立採算で経営されなければならないことを明らかにしている。したがって、地方財政法第6条が適用される下水道事業にも、事業の採算管理が必要なことは明らかである。

保険等3事業の採算管理

国民健康保険事業、老人保健事業、介護保険事業には、地方公営企業法も地方財政法第6条も適用されないが、特別会計が設置されているので、やはり事業の採算管理が必要だろうと思われる。なぜならば、地方自治法第209条第2項は、「特別会計は、普通地方公共団体が特定の事業を行う場合その他特定の歳入をもって特定の歳出に充て一般の歳入歳出と区分して経理する必要がある場合において、条例でこれを設置することができる」と規定しているので、特別会計が設置されている保険等3事業は、「特定の歳入」（第二 . 2 . (1) で定義した「事業収入」）をもって給付金等の保険等事業の特定の歳出（事業支出）に充て、一般の歳入歳出と区分して経理する必要があると（判断されていると）思われるからである。したがって、**保険等3事業の歳出（事業支出）を「特定の歳入」（事業収入）によって賄えない場合には、そ**

の不足額は「**当年度事業収支の赤字**」として認識されるべきだと考えられる。さもなくば、保険等 3 事業を特別会計として区分経理する意味がないだろう。

(2) 奈良市の各事業の「**当年度事業収支**」の管理状況

各事業の「**当年度事業収支**」の管理が適切に行われていると言うためには、少なくとも「**事業収入**」及び「**事業支出**」が他の歳入及び歳出と区分して経理されており、第二 . 2 . (1) で定義した各事業の「**当年度事業収支**」が適切に測定されていること、各事業の「**当年度事業収支**」を市長が把握したうえで適切に管理監督を行い、議会が定期的にモニタリングすることの 2 点が必要であろう。また、各事業の「**当年度事業収支**」は、市長及び議会のみならず、住民に対しても報告されることが望ましい。このような視点から奈良市の公営企業と保険等事業の「**当年度事業収支**」の管理状況を調査した結果、以下のような事実が判明した。

「**当年度事業収支**」が測定されていない

奈良市の平成 16 年度決算においては、地方公営企業法が適用されている事業を除き、「**当年度事業収支**」が測定されていない。出納室は国民健康保険事業、老人保健事業、介護保険事業、下水道事業等についても「**当年度事業収支**」を測定するとともに、市長、議会及び住民に対して報告することが望ましい。

決算調製事務に係る出納室の内部牽制機能を強化すべきだ

財政課が予算調製事務を行うのに対して、収入役（出納室）は独立した機関であるので、決算の調製に当たっては、単に集計の正確性についての検討を行うだけではなく、決算書が説明責任を果たせるべく、決算内容や明瞭性の検討についても行うことが望ましいと考える。

たとえば、財政課において下水道特別会計の一般会計繰入金についての予算査定が十分にできていないのであれば、現状では制度上の制約があるかもしれないが、独立した機関である収入役（出納室）において、審査、決算調製の過程を通じて内部牽制機能を十分に発揮することによって、基準外繰入金の有無等をチェックすることにより決算書を正しく作成することが望ましいと考える。

これまでのように決算書を表面上収支均衡しているようにみせ、事業実態を外に開

示するのに対して消極的になるのではなく、下水道事業において事業赤字が発生しているのであれば、まずは、あるがままの正しい実態を住民に対して開示すべきであろう。このことによって、初めて受益者負担のあるべき姿についての住民を交えた議論ができるようになると思う。

また、確かに決算書の審査については、監査委員（監査事務局）の業務範囲であろうが、住民が不明瞭な情報によって誤った判断をしないように、決算書の明瞭性を高めて調製すること自体は、出納室の守備範囲であろう。予算調製における財政課、決算審査における監査委員（監査事務局）に対して、決算調製の出納室というように3者がそれぞれの役割を果たしていくことが、住民に対して最良の財務情報を生み出すことにつながると考える。

各事業の「当年度事業収支」のモニタリング状況

国民健康保険事業、老人保健事業、介護保険事業及び下水道事業等については「当年度事業収支」が測定されていないのであるから、これらの事業の「当年度事業収支」のモニタリングが議会によってなされていないだけでなく、市長による「当年度事業収支」の把握及び管理監督も行われていないのではないかとと思われる。

(3) 各事業の「当年度事業収支」をモニタリングする体制の整備が必要である

各特別会計事業の「当年度事業収支」の管理は、各事業の経営及び業務を担当する各部局が行うべきことは当然であるが、それだけでは十分とは言えない。市長は、各事業特別会計の「当年度事業収支」を把握したうえで各事業の経営を監督するとともに、議会及び住民に対して、各事業特別会計の「当年度事業収支」が赤字でないかどうかについてわかりやすく説明し、議会が定期的にモニタリングすることも必要であろう。そのためには、市長が各事業特別会計の「当年度事業収支」を把握し、また議会がモニタリングできる体制を整備することが必要である。

このような体制の前提として、まず決算において各事業の「当年度事業収支」が測定されていることが必要であろう。なぜならば、「事業収入（歳入から市債発行収入、前年度繰越金、奈良市国民健康保険財政調整基金及び介護給付費準備基金からの繰入

収入、一般会計から各事業への法定外の補助金等を除外したもの)から「事業経費」(歳出から投資支出、市債償還額、介護給付費準備基金積立額等を除外したもの)を控除した「当年度事業収支」が測定されていなければ、各事業の経営が健全であるかどうか、すなわち各事業を独立採算事業として維持していけるかどうかについて、市長は管理監督ができず、また議会はそれらの状況をモニタリングすることができないからである。

しかし、奈良市では(2)で述べたように、国民健康保険事業、老人保健事業、介護保険事業、下水道事業については、「当年度事業収支」の測定が行われていない。したがって、市長はこれらの事業が独立採算事業として維持できているのかどうか、今後も維持できるのかどうかについて、適確に判断することができないはずであり、また、議会及び住民もそれらの状況を把握することもできないであろう。

そこで、決算において、これらの各事業特別会計の歳入及び歳出を集計するだけではなく、「当年度事業収支」を測定するとともに、市長が各事業特別会計の「当年度事業収支」について定期的に把握することにより各事業の経営を監督し、また、議会及び住民に対して各事業特別会計の「当年度事業収支」を開示する体制を整備することが望ましい。

2. 「一般会計・特別会計結合決算書」の作成及び開示

奈良市の財政状況を適確かつ体系的に把握するためには、一般会計のみならず、特別会計として区分経理されている各公営企業会計及び公営事業会計の財政状況についても知る必要がある。なぜならば、各公営企業会計及び公営事業会計の財政規模を合計すればかなりの規模になり、奈良市の財政全体の中でかなりのウェイトを占めるからである。したがって、住民（納税者）に対して奈良市の財政状況をわかりやすく説明するためには、特別会計として区分経理されている各公営企業会計及び公営事業会計を含めた、すべての会計の財政状況を要約的に一覧できる「一般会計・特別会計結合決算書」を作成して開示することが望ましい。アメリカの州、たとえばマサチューセッツ州の年次報告書には、そのような「一般会計・特別会計結合決算書」が掲載されている。

各公営企業会計及び公営事業会計についての最も重要な情報は、各公営企業及び公営事業が赤字経営でないかどうかを示す「当年度事業収支」についての情報であろう。したがって、「一般会計・特別会計結合決算書」においては、各公営企業会計及び公営事業会計の歳入及び歳出のみならず、「当年度事業収支」をも明示することが望ましい。同様に一般会計においても、歳入及び歳出のみならず、経常収支を明示した方がわかりやすい。さらに、当会計年度のフローに関する情報のみならず、負債や純資産等のストック情報も合わせて開示すれば、財政状況をより適確に理解することが可能になるであろう。

そこで、そのような、各公営企業会計及び公営事業会計の「当年度事業収支」、一般会計の経常収支、各会計の負債及び純資産を明示した「奈良市の一般会計・特別会計結合決算書」を、例示的に作成してみたのが次表である。次表では、各会計の財政状況を評価するための財政指標も合わせて掲載している。

平成16年度一般会計・特別会計結合決算書

(単位：百万円)

	一般会計等 (普通会計)	公営企業会計・公営事業会計					合計	相殺消去	総合計
		保険等 事業会計	水道事業会計	下水道事業会計	病院事業会計	その他			
歳入									
経常収入または事業収入									
市税（納税者からの収入）	46,843					-			46,843
料金収入・保険料等（受益者からの収入）	260	12,333	8,486	3,274	1,057	128	25,277		25,538
地方交付税・調整交付金等（国からの交付金）	17,796	2,102					2,102		19,898
社会保険診療報酬支払基金交付金（社会保険からの交付金）		26,211					26,211		26,211
保険等事業負担金収入（国・県からの負担金等収入）		19,511					19,511		19,511
繰入金収入（法律・規則等に基づく一般会計からの繰入金等）		4,926	506	1,223	81		6,736	6,736	-
その他	1,593	762	282	2			1,046	273	2,366
経常収入合計/事業収入合計	66,492	65,845	9,274	4,499	1,138	128	80,884	7,009	140,367
市債/企業債発行収入									
補助金等収入（資本的支出に対する基準内の補助金等収入）	10,003		620	2,677	10	-	3,307		13,310
基準外繰入金等収入（一般会計からの繰入金等）		479	832				832		832
国・県支出金等（経常的な特定財源収入）	19,137		30	838		801	3,944	3,944	-
前年度繰越金・基金からの繰入	1,808	762		103			868		20,005
その他	8,151		626		7	20	653		8,804
歳入合計	105,591	67,086	11,382	10,781	1,155	949	91,352	10,953	185,990
歳出									
経常支出または事業支出									
人件費・物件費・扶助費等または事業費・事務費	41,481	66,504	6,655	3,171	1,160	212	77,702	273	118,910
繰出金	5,630						-	5,630	-
公債費（公債元金及び公債利子の支出）	14,442			2,306			2,306		16,748
その他	5,385		479				479	1,062	4,802
企業債支払利息等控除前事業損益/事業収支			2,140	978	22				
企業債支払利息等			1,834	1,996	1		3,831		3,831
経常支出合計/事業支出合計	66,938	66,504	8,968	7,473	1,161	212	84,318	6,964	144,291
経常収支/事業損益/事業収支	446	659	306	2,974	23	84	3,434	44	3,924
投資的経費支出									
企業債等償還金	11,092		1,685	3,236	0		4,921		16,013
移転支出等（経常的な特定財源支出）	19,355		2,409			795	3,204		3,204
減価償却費等調整 2			2,130		19	62	2,211	663	18,692
その他	7,582		216	12			228	3,326	4,485
歳出合計	104,967	66,504	11,148	10,721	1,142	945	90,460	10,953	184,474
歳入歳出差引額	624	582	233	59	13	4	892	-	1,516
負債及び純資産									
負債及び基金・預金									
有利子負債（市債/企業債/長期未払割賦金）	172,352		42,107	55,482	10	9,958	107,557		279,909
基金・預金	5,479	963		26			989		6,468
純金融負債	166,873	963	42,107	55,456	10	9,958	106,568		273,441
債務負担行為	3,165						-		3,165
退職給与引当金 3	24,197					41	41		24,238
負債合計	199,714	-	42,107	55,482	10	9,999	107,598		307,312
純資産/正味資産（借入資本金を除く） 3	245,306	-	57,537	-	3,604	-	61,141		306,447
財政指標									
経常収支比率	93.3%								
経常収支比率（赤字地方債発行額を経常収入としない場合）	100.7%								
財政力指数	0.784								
有利子負債利率			4.3%		0.6%				
総資本支払利息控除前事業利益率			2.1%		-0.5%				
レバレッジ比率（有利子負債÷純資産/正味資産）	70.3%		73.2%		14.0%				91.3%
人口1人当たり市債または企業債残高 4	476千円		116千円	153千円	0千円	28千円	297千円		773千円
純資産比率	55.1%		57.4%		87.1%				49.9%

1. 上表は、主に奈良市財政課が平成16年度決算に基づき作成した「地方財政状況調査票（決算統計）」を基に、包括外部監査人が作成したものである。
2. 減価償却費等調整は、主に地方公営企業法（企業会計）を適用している事業について、事業費を支出額に調整するために設けた項目である。
3. 一般会計等の退職給与引当金および正味資産の額は、財政課が作成している一般会計等（普通会計）の貸借対照表の金額を使用した。
4. 人口は、平成17年3月31日現在の住民基本台帳人口を使用した。

奈良市の「平成 16 年度一般会計・特別会計結合決算書」を見ると、次のようなことがわかる。たとえば、奈良市では、公営企業会計・公営事業会計の財政規模は、歳出では奈良市全体の財政規模の 48.9%に上っている（歳入では 49.0%）。しかも、公営企業会計・公営事業会計の事業収支は、水道事業以外はすべて赤字であり、公営企業・公営事業の赤字の合計は奈良市全体の赤字（一般会計等の経常収支の赤字と事業収支の赤字の合計から繰出金等の会計間取引を相殺後）の 88.1%に相当する。したがって、奈良市の財政再建を計画する場合には、公営企業、公営事業の経営改善が重要な課題となるであろう。

公営企業・公営事業の中で、経営状況が最も悪いのは下水道事業である。下水道事業の事業収支の赤字は、公営企業・公営事業の事業収支の赤字の合計の 86.7%に上っている。また、保険等事業の事業収支の赤字は現状ではそれほど大きくはないが、今後の高齢化の進展に伴って赤字が急速に増大するかもしれないことが懸念される。

このように、水道事業以外の公営企業・公営事業の事業収支が赤字であるにもかかわらず、これらの公営企業・公営事業の事業資金の大部分が有利子負債によって調達されており、利息の支払がさらに赤字を増大させるという悪循環に陥っている。

これらのことは、「一般会計・特別会計結合決算書」を作成してみて、はじめて明らかになったのである。したがって、地方公共団体の財政情報として、「一般会計・特別会計結合決算書」がきわめて有用であることがわかるであろう。

しかし、ほとんどの地方公共団体において、このような「一般会計・特別会計結合決算書」は開示されておらず、おそらく作成されてもいないのであろう。したがって、住民（納税者）は、たとえば特別会計によって経理されている事業が赤字であっても、当該赤字を納税者が負担しているという事実を知ることさえもできない。「実質収支」は「当年度事業収支」とは大きく異なっているので、「実質収支」によって事業特別会計が健全に経営されているかどうかを判断することはできないのである。「当年度事業収支」が明示されていない特別会計の決算書からは意味のある情報をほとんど読み取ることができないので、住民（納税者）はそのような決算が開示されていても理解することができず、したがって関心を示さないのは当然である。

もし、このような「一般会計・特別会計結合決算書」が開示されたならば、たとえ

ば、「当年度事業収支」が赤字の事業があれば当該赤字を納税者が負担していることになるのであるから、地方公共団体の財政についての住民（納税者）の関心は格段に高まるであろう。したがって、このような「一般会計・特別会計結合決算書」を住民（納税者）に対して開示することは、地方自治法第 233 条第 6 項に規定されている地方公共団体の長の会計責任（Accountability）の重要な部分を構成するのではないかと考える。

3. 予算・決算要領及び財政状況を住民に対してわかりやすく説明すべきだ

予算・決算要領及び財政状況を住民に公表する制度は、地方公共団体の住民に対する最低限のアカウントビリティとして、地方自治法に規定されている（地方自治法第 219 条第 2 項、同第 233 条第 6 項、同第 243 条の 3 第 1 項）。したがって、地方公共団体は、住民に対して予算・決算要領及び財政状況をわかりやすく説明する義務がある。

ところが、地方自治法には、企業における証券取引法の開示省令や商法の商法施行規則に相当する開示についての省令がないので、地方公共団体が予算・決算要領及び財政状況をどのように開示すべきかが明らかではない。したがって、各地方公共団体は、それぞれが適切と考える仕方で開示を行っているのが現状であり、開示内容が各地方公共団体によって大きく異なることと、比較可能性がない等の問題がある。

そこで、本報告書の第二の「住民に対する財政情報の開示」で述べたように、県庁所在中核市の各団体が広報及びホームページに掲載している予算・決算要領及び財政状況の開示事例を収集・分析することにより、予算・決算要領及び財政状況の「開示基準」を構築した。当該開示基準に基づいて、各県庁所在中核市の予算・決算要領及び財政状況の開示状況を評価したところ、ベスト 5 は宮崎市、松山市、長崎市、岡山市、長野市であり、奈良市の評点はあまり高くはなかった。

奈良市の予算・決算要領及び財政状況の住民に対する開示を改善するためには、他の県庁所在中核市の開示事例の中から優れたものを収集して参考にするのがひとつの方法である。また、財政状況の開示事務体制についても、改善すべき点があるように思われる。

(1) 決算の問題点・変動要因・予算の重点施策等をわかり易く説明してほしい

広報における財政開示の改善案

<広報 決算>

(a) 広報への決算の情報の掲載

本報告書の「第二 . 監査の結果」にも記載したとおり、奈良市は広報で予算の概要を開示しているにもかかわらず、決算の情報を開示していない。しかし、地方自治法233条第6項の趣旨を考えると、多くの他の県庁所在中核市と同様に、全戸配布で市民誰もが入手することのできる広報で、予算のみならず決算の要領をも公表することが必要である。また、その際は一般会計だけでなく、**特別会計**や**公営企業会計**についてもその概要を公表することが望ましい。

(b) 前年度決算との比較とその増減理由の説明

奈良市民に市の財政状況を説明するためには、決算数値をただ列挙するだけでは十分とは言えない。決算を前年度と比較し、主要な変動の要因について、実施した事業や社会情勢の変化に関連させて説明することによって、はじめて当年度決算の特徴や問題点を市民に明確に理解してもらうことが可能となる(一般会計、特別会計、公営企業会計とも)。

(c) 市債(借入金)、基金についての情報の掲載

事業の実施に当たり、市債によって充当された資金については、各会計ごとに示すことが望ましい。すなわち、各会計ごとに、市債の当年度末残高のほかに、当年度中の借入額及び償還額、将来的な年度別の償還予定額を開示することで、会計ごとの市債の状況を市民に伝えることができる。

基金についても、残高の開示に当たっては、市債と同様に会計別に残高を開示することで、奈良市財政の状況を端的に市民に伝えることが可能となる。なぜならば、市債残高と基金をネット(相殺)した残高が、実質的な有利子負債残高であると考えられるからである。

(d) 財政指標を用いた市の財政状況の説明

経常収支比率などの財政指標について経年比較を行うことにより、近年の奈良市の財政状況の推移やその特徴、問題点が明確になる。経年比較に加え、類似団体等の他市との比較も有効である。紙面に余裕があれば、経年比較や他市比較を示すグラフを加えるとよりいっそうわかりやすい。

< 広報 - 予算 >

前年度予算からの増減理由を、具体的な費目や大きな影響を与えた事業を引用して説明してほしい

奈良市の広報(平成17年5月号)では、平成17年度予算の説明として、一般会計、特別会計、公営企業会計の予算額と対前年度増減額、対前年度伸率を掲載している。ただ、その情報だけで、市民が予算の増減理由、ひいては17年度予算の特徴を理解することはできないのではないかと思われる。

よって、上記に加えて、当年度予算額が前年度予算(補正後が望ましい)と比較してどのような特徴があるかについて、具体的な費目や大きな影響を与えた事業を引用して説明することが望ましい。その際には、社会情勢の変化や当年度の重点施策等を引用しながら説明するとよりわかりやすい。

市民1人当たり予算額などの指標を用い、予算の状況を市民がイメージできるように工夫してほしい

予算額は大きいので、ただ数字を公表するだけでは、市民に実感がわかないかもしれない。市民1人当たり予算額を算出して掲載する、市の予算を家計にたとえるなど、市のお金の使い道を市民にわかりやすく伝える工夫が望まれる。

(2) ホームページにおける財政開示の改善案

< ホームページ 総論 >

奈良市の財政開示に関するホームページでは、必要と思われる決算・予算に関わる数値が公表されているが、その数値について市民にわかりやすい説明がなされているとは言いがたい。

決算については、一般会計・特別会計・公営企業会計の状況を一覧できるよう開示されている。しかし市民に市の財政状況をわかりやすく説明するためには、決算を当年度予算や前年度決算と比較し、予算との差異や前年度からの変動についての要因を説明することにより、当年度決算の特徴や問題点を明確に伝えることが望ましい。

予算については、市民に対し予算の根拠を説明するために、予算作成にあたり基礎となる施策、事業及び予算額を単純かつ明快に示すことが望ましい。

<ホームページ 決算>

財政状況の概況と問題点について説明してほしい

奈良市ホームページでは、必要と思われる決算に関する情報について、ほぼ網羅的に開示されていた。しかし、奈良市民に市の財政状況をわかりやすく説明するためには、決算数値をただ示すだけでは十分とは言えない。決算数値を開示したうえで、問題点やトピックスを大まかに説明することによって、はじめて決算の結果を市民に理解してもらうことが可能になる。

予算額と決算額に重要な差異があった場合、その原因について説明してほしい

奈良市民に市の財政状況をわかりやすく説明するためには、決算数値をただ示すだけでは不十分である。決算額を予算額と比較して、その差異が生じた原因などの分析を行うことで、改善すべき点を洗い出し、その結果を市民に報告することによって、はじめて決算の結果を市民に理解してもらうことが可能になる。

前年度決算からの重要な増減があった場合、その原因について説明してほしい

奈良市民に市の財政状況をわかりやすく説明するためには、決算数値をただ示すだけでは十分とは言えない。わかりやすく説明をするための方法の1つとして、当年度の決算を前年度と比較し、主要な変動についてその要因を分析するという手法が考えられる。

時系列推移や他の中核市との比較分析を用いて、財政状況をわかりやすく説明してほしい

市民に市の財政状況をわかりやすく説明するためには、決算数値をただ示すだけでは十分とは言えない。たとえば、歳入を財源別に、歳出は性質別や内訳別に分解して

過年度決算との比較を行ったり、経常収支比率などの財務指標についてこれまでどのように推移してきたかを分析し説明することで、市の財政状況の推移をわかりやすく伝えることができる。

また、経常収支比率などの財務指標について同規模の他市と比較することによって、市の決算状況の特徴や問題点を明確にし、説明することも必要である。

<ホームページ - ストック情報 >

貸借対照表と行政コスト計算書（公営企業会計は損益計算書）を開示し、それをもとに奈良市の財政状況について説明してほしい

貸借対照表は、財政運営の結果として市民の財産が決算時にどのくらい蓄積されているのか（資産）、またその調達財源はどのような状況か（負債・資本）を総括的に示した一覧表である。これに対し、行政コスト計算書は市民に当会計年度の行政サービスを提供するのにどのくらいの費用がかかっているのか、またどのような財源でまかなっているのかを表示した一覧表である。

貸借対照表と行政コスト計算書は、単なる現金の収入及び支出ではなく、行政サービスの提供や資産の消費等、現金のみならず他の経済資源をも合わせた事業体の財政状態とその変動を測定し表示している。したがって、1年間の現金の収入・支出の結果を示す決算に加え、上記のような貸借対照表及び行政コスト計算書を開示することは、市の財政状態とその変動についての状況を市民によりわかりやすく伝えるために有効である。

また、バランスシート（貸借対照表）は普通会計のみを対象として作成するところが多いが、普通会計のみならず、それ以外の会計にまで対象範囲を広げて作成する連結バランスシートを作成することで、市全体のストック情報を市民に開示することが可能となる。

地方債残高（当年度末残高、当年度借入額・償還額等）を会計別に明示してほしい

事業の実施に当たり市債によって充当された資金については、会計ごとに示すこと

が望ましい。加えて、当年度末残高の他に、当年度中の借入額及び償還額、将来的な年度別の償還予定額を開示することで、会計ごとの地方債の状況を市民に報告することができる。さらに、会計別地方債残高から会計別基金残高を控除した会計別純有利子負債残高を開示することが望ましい。

<ホームページ - 予算>

前年度予算額からの重要な増減について説明してほしい

当年度予算額が前年度予算(補正後が望ましい)と比較してどのように推移したかについて、社会情勢の変化や重点施策を引用しながら、具体的な費目や大きな影響を与えた事業について説明するとよりわかりやすい。特に、過年度の財政上の問題点を踏まえながら説明するのが良い。

重点施策やその目的を達成するために実施する事業の内訳(内容や金額)をホームページでも開示してほしい

予算作成にあたり基礎となる重点施策を単純かつ明快に示すことは、市民に対し予算の根拠を説明するのに有効である。そのうえで、施策を具現化した事業の説明を行うことにより、施策の内容が明らかになる。事業ごとに予算額も開示し、全体の予算額との紐付きを示すとよりいっそうわかりやすい。

4. 財政状況の開示に係る事務体制を改善することが望ましい

奈良市の財政状況の開示に係る事務には、財政課、広報課、企画政策課が関与している。たとえば、広報作成は広報課が行い、財政課がその内容をレビューしている。また、平成17年度の予算編成についての広報記事は企画政策課が作成したなど、広報課や企画政策課の担う役割も大きい。

しかし、関連する部課相互間のコミュニケーションが悪いために適切な開示が行われなかったのではないかとと思われる事例があった。たとえば、決算は、ホームページには開示されているのに広報には開示されていない。また、広報には予算の重点施策等がわかりやすく説明されているのに、ホームページには予算のわかりやすい説明がない等の事例である。

財政状況の開示に係る事務を市民にとってわかりやすい形で適切に行うためには、財政課、広報課、企画政策課のそれぞれの役割分担を明確にするとともに、各部課が関連する情報を共有することが必要であろう。

5. 予算編成の基本方針としての長期財政収支計画を策定すべきだ

「第二 . 奈良市の財政状況の概括的評価」で見たように、奈良市の財政状況は悪化傾向にあり、抜本的な財政改革が必要である。そこで奈良市では、「奈良市行財政改革大綱」(平成 16 年 7 月)において、一般会計の財政健全化のための平成 25 年度の数値目標として、経常収支比率 85%、公債費比率 13%、財政力指数 0.8 を設定するとともに、「奈良市行財政改革実施計画」(平成 16 年 7 月)において、行財政改革推進期間ごとの推進目標(定性的な目標)を掲げている。

しかし、「奈良市行財政改革実施計画」において「上記の数値目標を達成するための中長期的な財政運営の指針を作成すること」とされているにもかかわらず、平成 16 年度末現在、具体的な財政運営の指針は作成されていないのが現状である。したがって、上記の数値目標を達成するための各年度の具体的な財政健全化計画が、必ずしも明確ではない。10 年後の目標のみ定めても、当該目標を達成するための各年度の財政健全化計画が明らかでなければ、数値目標が毎年度の予算編成を規制する力は乏しいと言わざるを得ないであろう。

県庁所在中核市のうち、宇都宮市、熊本市、和歌山市、金沢市等は、すでに「中期財政計画」を策定し、公表している。その中でも宇都宮市は、「中期財政計画」を一般会計の予算編成の基本方針と位置づけ、今後 5 年間について、主要な財政指標の目標値及びそれと整合した財政収支計画を策定している。「第二 . 奈良市の財政状況の概括的評価」で見たように、宇都宮市はその財政状況(財政指標のバランス)が県庁所在中核市の中では最も良好な市のひとつであるが、その要因のひとつとして、「中期財政計画」を毎年度作成して予算編成の基本方針としていることが考えられるであろう。

したがって、奈良市においても、財政健全化のための数値目標を達成できるようにするためには、各年度ごとの財政健全化計画(「長期財政収支計画」)を策定するとともに、それを予算編成の基本方針とすることが望ましい。また、一般会計のみならず、「特別会計の財政健全化計画及び経営改善計画」を策定することも必要であろう。

以 上

補論 1 . 財政状況評価ベクトルの「借金軸」について

(代表すべき指標は人口 1 人当たり公債現在高か、公債現在高対正味資産比率か?)

- ・ **借金が多ければ財政状態が悪いとは必ずしも言えない**
- ・ **地方公共団体の借金をどのように評価すべきか?**
 - (1) 赤字公営企業の借金は不健全である
 - (2) 一般会計の借金をどのように評価すべきか
- ・ **「公債現在高対正味資産比率」の 100%基準**
- ・ **「公債現在高対正味資産比率」の問題点**
 - (1) 正味資産が公表されていない団体がある
 - (2) 「公債現在高対正味資産比率」はオーソライズされていない
- ・ **諸指標の相関関係**
 - (1) 市債現在高対正味資産比率と人口 1 人当たり地方債現在高との相関
 - (2) 市債現在高対正味資産比率と起債制限比率との相関
- ・ **財政状態の評価に際して留意すべきこと**

一般会計の財政状況を概括的に評価するための評価ベクトルのひとつの次元 (dimension) である評価軸 (レーダーチャートの軸) のひとつとして、「借金軸 (借金の多さ)」があり、借金の多さを表す財政指標として人口 1 人当たり公債現在高、起債制限比率、公債現在高対正味資産比率等が考えられる。簡潔な評価を行うためには評価ベクトルのひとつの評価軸をひとつの財政指標により代表させることが必要なので、「借金軸」をどのような財政指標により代表させるべきかは重要な問題である。なぜならば評価指標の選択によって、評価結果は異なったものとなりうるからである。そこで「借金軸」を代表すべき指標として、上記の財政指標のうちどれを選択すべきかを検討した。検討の結果、「借金軸」を代表すべき指標としては人口 1 人当たり公債現在高を採用したが、補論 1 では、どのような検討の結果として人口 1 人当たり公債現在高を採用したかを簡単に説明する。

1 . 借金が多ければ財政状態が悪いとは必ずしも言えない

人口 1 人当たり公債現在高は、財政比較分析を行う際に基本とすべき指標として総務省が定めている指標のひとつであり (総務省自治財政局長通達「団体間で比較可能な財政情

報の開示について」平成 17 年 6 月 22 日 総財務第 106 号) それは「住民 1 人当りで将来にどれだけ当該地方公共団体の借金の返済負担を負っているか」を示す指標である。

しかし「人口 1 人当たり公債現在高が多ければ多いほど財政状況が悪い」というわけでは必ずしもないし、人口 1 人当たり公債現在高がどれくらいならば不健全かという目安も必ずしも明確ではない。たとえば金沢市の人口 1 人当たり地方債現在高は県庁所在中核市の中で 2 番目に多いが、金沢市の広報は「それは中核市平均と比べて道路や公園などの社会資本の蓄積が多いためで、・・・本市の財政状況は現在のところ健全性が保たれており、他の自治体と比べて特に深刻な状況にはありません・・・」と説明している。実際、金沢市の経常収支比率は県庁所在中核市の平均値よりもかなり低く、市債現在高が多いことが財政を硬直化させているわけではないし、金沢市の市債現在高を正味資産に対する比率で見ると 62.3%にすぎないので、金沢市の財政状況が特に深刻な状況にあるとは言えない。

そこで一般会計の財政状況を概括的に評価する評価軸のひとつである「借金軸」を代表すべき指標として、「人口 1 人当たり公債現在高」が適切であるかどうかの検討が必要になる。

II . 地方公共団体の借金をどのように評価すべきか？

1 . 赤字公営企業の借金は不健全である

地方公共団体においても、原則として独立採算で経営されるべき公営企業においては、事業資金をみだりに借入れに依存することは、民間企業と同様に戒められるべきであろう。なぜならば、公営企業の経費は原則として料金収入(売上高)によって賄われるべきものとされているので、料金収入が不足する場合には、公営企業が破綻することもありうるからである。特に赤字事業の事業資金を借金で賄うと、支払利息がさらに赤字を増大させるという悪循環に陥るのできわめて不健全である(注補 1 - 1)。また赤字事業ではなくても、事業の収益性が借入金の利率を下回るような低収益事業の場合には、事業資金を借金で賄うと営業利益で支払利息を負担できずに赤字に陥ることもある。

2. 一般会計の借金をどのように評価すべきか？

しかし地方公共団体の一般会計の貸借対照表に示された財政状態は、民間企業（株式会社）の貸借対照表に示された財政状態とは異なった解釈がなされるべきである。民間企業（株式会社）の場合は、企業の負債について株主が出資額を限度としてしか責任を負わないので、企業の正味資産（株主資本）は負債の担保としての機能を有し、したがって企業の正味資産（株主資本）が大きければ大きいほど（あるいは正味資産を総資産で除した株主資本比率が高ければ高いほど）企業の財政状態は健全であると言える。

しかし地方公共団体には（貸借対照表には計上されていないが）将来にわたる課税権があり、課税権の現在価値が一般会計の公債現在高を上回るかぎり公債償還債務が不履行となることはなく、正味資産が公債償還債務の担保となるわけではないので、地方公共団体の一般会計の正味資産が大きいほど（正味資産比率が高いほど）財政状態が健全であるとは必ずしも言えない（注補1-2）。

資産が歴史的原価（取得価額 - 減価償却累計額）で評価された地方公共団体の一般会計の貸借対照表において、資産は将来の行政サービスを提供するための費用の前払、あるいはその原資と考えられる。たとえば地方公共団体の一般会計の償却資産は将来の行政サービスを提供するための費用の前払であると考えられるし、その保有する金融資産は将来の行政サービス費用を支払うための原資である。したがって地方公共団体の一般会計の正味資産が大きいことは、過年度の世代から徴収した税収が将来の行政サービスのために投資されている（過年度の行政サービスのために使いきられていない）ことを意味している。すなわち行政サービスの受益と税負担との関係を発生ベースで考えるならば、財政学者が言うような「借金は将来世代への負担の先送りである」という主張は、借金が資産の取得のためのものである場合には必ずしも正しいとは言えず（注補1-3）、むしろ過年度の世代から徴収した税収によって資産を取得し保有することは、将来世代への贈与になると考えられるのである。

このように考えるならば、地方公共団体の一般会計の正味資産が大きいことは、むしろ世代間の税負担と行政サービス受益とのバランスを歪めるので望ましくない、という考え方もありうるだろう。さらに極論すれば、世代間の税負担と行政サービス受益のバランスの観点からは、地方公共団体の一般会計の固定資産は自己資金（税収）ではなく、すべて

借金により取得する(たとえばリースやPFIを利用する)方が望ましいという主張さえもありえないことではない。

それでは地方公共団体の一般会計の「正味資産比率」(株式会社企業の株主資本比率に相当)は限りなくゼロに近い方が望ましく、地方公共団体の一般会計の「公債現在高対正味資産比率」は高ければ高いほど良いのだろうか? 否、このような主張はあまりにも極端であり、「借金はすべて悪である」という主張と同様に偏っており、非現実的であると言わざるを得ないであろう(注補1-4)。地方公共団体の一般会計においても、経常収支比率が100%を超える場合、すなわち経常収支が赤字の場合には、財政資金の借金への依存は、その公債費負担がさらに経常収支の赤字を増幅するという悪循環をもたらすので不健全である。したがって地方公共団体の一般会計の公債残高についても、健全財政の観点からの上限があると考えべきである。

III. 「公債現在高対正味資産比率」の100%基準

民間企業(株式会社)とのアナロジーから地方公共団体の一般会計においても借金は少ない方が良いという議論と、税負担と行政サービス受益の世代間のバランスの観点から地方公共団体の一般会計においては正味資産が少ない方が良い(固定資産の取得は借金で賄うのが良い)という議論の中庸をとって、「地方公共団体の一般会計の公債現在高対正味資産比率は100%程度が望ましい」という基準はどうであろうか。

すなわち「公債現在高対正味資産比率」>100%ならば、将来の世代から徴収する税収のうち市債の償還に使われる額(税金の用途を制限されている額)が、過去の世代から徴収した税収のうち将来の行政サービスのために使われた額(過去から将来への贈与)よりも多いため、世代間のバランスが将来世代に不利になっていると解釈できる。

逆に「公債現在高対正味資産比率」<100%ならば、過去の世代から徴収した税収のうち将来の行政サービスのために使われた額(過去から将来への贈与)が、将来の世代から徴収する税収のうち市債の償還に使われる額(税金の用途を制限されている額)よりも多いため、世代間のバランスが将来世代に有利になっていると考えられる。

地方公共団体の財務分析でよく使用されている「社会資本(有形固定資産)世代間負担率」(正味資産/有形固定資産、あるいは公債現在高/有形固定資産)は、それが何%なら

ば適切なのかが明らかにされないかぎり、その意味(有用性)も不明である(注補1-5)。「公債現在高対正味資産比率」は、100%基準とともに使用されるならば、上記のような意味での世代間負担のバランス状況を測定することになる。

IV. 「公債現在高対正味資産比率」の問題点

「公債現在高対正味資産比率」には で述べたような意味があり、その評価基準が明確なので、それは地方公共団体の一般会計の財政状況を評価するひとつの次元(dimension)である「借金軸」として、評価基準が必ずしも明確ではない人口1人当たり公債現在高よりも適切であろうと思われる。しかし「公債現在高対正味資産比率」には、貸借対照表を公表しておらずこの比率を算出できない地方公共団体がある、この比率そのものが必ずしもオーソライズされているわけではない、という問題がある。

1. 正味資産が公表されていない団体がある

すべての地方公共団体が貸借対照表を公表しているわけではないので、「公債現在高対正味資産比率」を算出できない団体がある。奈良市を含めた県庁所在中核市18市の中では、富山市、長崎市が貸借対照表を公表しておらず、当該市の「市債現在高対正味資産比率」を算出することができない。この点はかなり厳しい制約である(注補1-6)。

2. 「公債現在高対正味資産比率」はオーソライズされていない

「公債現在高対正味資産比率」は、一般にはまだあまり認知されていない。総務省は地方公共団体の一般会計の評価軸のうち「借金軸」として、「人口1人当たり公債現在高」及び「起債制限比率」を推奨・指導しており、当面はこれらがデファクト・スタンダードになるものと思われる。

しかし、 で述べたような「公債現在高対正味資産比率」の意味と優越性が多くの人々に理解されるならば、将来には「公債現在高対正味資産比率」が認知される可能性はあるであろう。なぜならば発生主義による地方公共団体の会計(貸借対照表と正味資産増減計

算書)の最も重要な意義ないし有用性は、「公債現在高対正味資産比率」によって世代間の税負担と行政サービス受益のバランス状況を測定することであると思われるからである。

V. 諸指標の相関関係

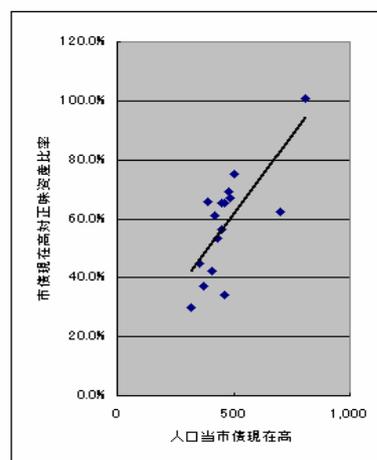
「市債現在高対正味資産比率」と総務省が推奨する「人口1人当たり地方債現在高」及び「起債制限比率」との間には、どのような相関関係があるのであろうか？もし「人口1人当たり地方債現在高」あるいは「起債制限比率」と「市債現在高対正味資産比率」との間に高い相関関係があるとすれば、「市債現在高対正味資産比率」には で述べた理論的優越性があるものの で述べた問題点もあるので、「市債現在高対正味資産比率」の代理変数として「人口1人当たり地方債現在高」あるいは「起債制限比率」を使用することも選択肢として考えられるからである。

1. 市債現在高対正味資産比率と人口1人当たり地方債現在高との相関

付表1にみるように、県庁所在中核市においては、市債現在高対正味資産比率と人口1人当たり地方債現在高の間にはかなり高い相関がある。したがって人口1人当たり地方債現在高が高い水準にある県庁所在中核市は、市債現在高対正味資産比率も概ね高い水準にあると言える。そこで人口1人当たり地方債現在高を市債現在高対正味資産比率の代理変数として評価軸に採用することは許容できるであろう。

付表1. 県庁所在中核市の市債残高の比較(平成15年度)

市	市債現在高 /人口(千円)		市債現在高 /正味資産		正味資産 /人口
	実数	偏差値	実数	偏差値	
秋田市	452	51	65.5%	46	690
宇都宮市	318	62	29.7%	66	1,070
新潟市	420	54	60.9%	48	690
長野市	462	51	34.2%	63	1,350
岐阜市	370	58	37.3%	62	990
金沢市	698	31	62.3%	48	1,120
奈良市	477	49	69.2%	44	690
和歌山市	387	57	65.6%	46	590
岡山市	505	47	75.3%	40	670
高松市	432	53	53.4%	53	810
松山市	355	59	45.0%	57	790
熊本市	463	50	65.3%	46	710
大分市	451	51	56.3%	51	800
宮崎市	483	49	67.1%	45	720
鹿児島市	409	55	42.3%	59	968
高知市	807	23	100.9%	26	800
平均	468		58.1%		
標準偏差	123		17.8%		



相関係数 0.74188

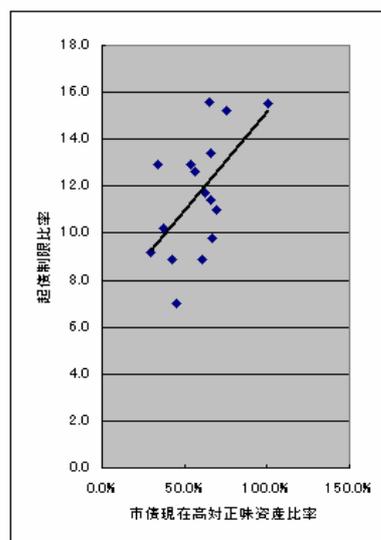
市債現在高対正味資産比率が 100%を超えると、将来世代が不利である（将来世代の税金の使途の拘束が過去から将来への贈与よりも多い）と解釈できることを で説明した。県庁所在中核市においては、グラフ及び付表 1 から市債現在高対正味資産比率の 100%と人口 1 人当たり資産現在高の 800 千円とが概ね対応しているので、**県庁所在中核市においては人口 1 人当たり資産現在高が 800 千円を超えると世代間のバランスが要注意である、ということになる。**

2. 市債現在高対正味資産比率と起債制限比率との相関

付表 2 にみるように、市債現在高対正味資産比率と起債制限比率との間にも比較的高い相関があり、**市債現在高対正味資産比率が高い水準にある県庁所在中核市は、起債制限比率も概ね高い水準にある**と言える（起債制限比率の警戒ラインと言われる 14%と市債現在高対正味資産比率の警戒ラインである 100%も概ね対応している）。

付表2. 県庁所在中核市の市債残高の比較(平成15年度)

市	市債現在高 / 正味資産		起債制限比率		正味資産 ／人口
	実数	偏差値	実数	偏差値	
秋田市	65.5%	46	11.4	51	690
宇都宮市	29.7%	66	9.2	59	1,070
新潟市	60.9%	48	8.9	61	690
長野市	34.2%	63	12.9	45	1,350
岐阜市	37.3%	62	10.2	56	990
金沢市	62.3%	48	11.7	50	1,120
奈良市	69.2%	44	11.0	52	690
和歌山市	65.6%	46	13.4	43	590
岡山市	75.3%	40	15.2	36	670
高松市	53.4%	53	12.9	45	810
松山市	45.0%	57	7.0	68	790
熊本市	65.3%	46	15.6	35	710
大分市	56.3%	51	12.6	46	800
宮崎市	67.1%	45	9.8	57	720
鹿児島市	42.3%	59	8.9	61	968
高知市	100.3%	26	15.5	35	800
平均	58.1%		11.6		
標準偏差	17.8%		2.6		



相関係数 0.58358

しかし市債現在高対正味資産比率と起債制限比率との相関係数(0.58358)は、市債現在高対正味資産比率と人口1人当たり地方債現在高との相関係数(0.74188)よりもかなり低い。したがって起債制限比率は、市債現在高対正味資産比率の代理変数としては、人口1人当たり地方債現在高よりも劣っている。

しかも人口1人当たり地方債現在高と起債制限比率との間にも、そこそこの相関(相関係数0.50892)がある。評価ベクトルの各評価軸はできるだけ相互に独立であることが望ましく、相関の高い指標を共に評価軸とすることは適切ではない。したがって総務省通達(総財務第106号)のように起債制限比率と人口1人当たり地方債現在高を評価軸として並立するよりも、人口1人当たり地方債現在高のみを評価軸とする方が望ましいと思われる。

VI. 財政状態の評価に際して留意すべきこと

地方公共団体の一般会計の財政状況を評価する評価ベクトルのひとつの次元(dimension)である「借金軸」としては、評価基準が明確であるという点で「公債現在高対正味資産比率」が望ましいが、貸借対照表が公表されていないために正味資産が不明の団体があり、「公債現在高対正味資産比率」はいまだ認知度が低い等の問題点があるので、総

務省が推奨しておりかつ「公債現在高対正味資産比率」との相関も高い「人口 1 人当たり公債現在高」を評価ベクトルの「借金軸」として採用するのが実用的である。但しその場合、人口 1 人当たり公債現在高で評価するのを原則としつつも、可能であれば公債現在高対正味資産比率の情報で補足的に評価を修正することが必要であることに留意すべきである。

たとえば金沢市の人口 1 人当たり地方債現在高は県庁所在中核市の平均値と比較して著しく高いが、市債現在高対正味資産比率はそれほど高いわけではないので、金沢市の財政状態は必ずしも不健全であるとは言えない。金沢市が説明しているように、人口 1 人当たり地方債現在高が著しく高いのは、中核市平均と比べて道路や公園などの社会資本の蓄積が多いためであるかもしれないのである。

奈良市の場合、人口 1 人当たり地方債現在高の偏差値は 49 で概ね平均並であるから、特に借金が多いとは言えないようにも見えるが、市債現在高対正味資産比率の偏差値は 44 なので、やはり他の県庁所在中核市と比較すれば相対的に借金は多いと言える。しかし市債現在高対正味資産比率は 69.2%で警戒ラインの 100%よりはかなり低いので、市債現在高の水準からみた財政状態は健全性が保たれていると言える。

- (注補 1 - 1) このような状況は、目的を達成するために必要かつ最少限度の額を超える経費支出を禁止している地方財政法第 4 条に抵触する可能性もある。
- (注補 1 - 2) 地方公共団体は課税権に対応して「行政サービス提供義務」とでも言うべき債務を負っていると考えられるが、「行政サービス提供義務」を住民からみた「行政サービス請求権」は市債所有者が有する元利請求権よりも劣後する債権なので、課税権の現在価値が市債現在高を上回るかぎり市債が債務不履行となることはない。もちろん債務不履行にならなくても行政サービス請求権を侵害するかもしれないので、課税権の現在価値に等しくなるまで市債現在高を高めても良いということにはならない。
- (注補 1 - 3) 当年度の行政経費を借金によって賄えば、それは将来世代への負担の先送りとなる。しかし将来への投資資金を借金で調達することは、行政サービスの受益と負担という点ではバランスしているのである。
- (注補 1 - 4) マクロ経済への影響を考えるならば、公債現在高の著しい増大は金融市場を圧迫して公債価格を下落(実質長期金利を上昇)させ、長期的なデフレをもたらす可能性がある(財政政策のストック効果)。1990年代の日本経済の長期停滞の背景には、このような公債残高増大のデフレ効果があった可能性がある。1990年代のアメリカ経済は、財政赤字の削減が長期金利を低下させ、それが長期的な好況をもたらしたからである。また公債残高増大のデフレ効果を緩和しようとして中央銀行が公債を購入すれば、逆にインフレや自国の為替相場下落等の悪影響が生じる可能性もある。したがって何らかの限度を設定して、公債残高の増大を抑制する必要があることは明らかであろう。
- (注補 1 - 5) 「社会資本世代間負担率」という場合、「社会資本」が世代間を超越して恒常的に存在する共有財産で、それを現在世代と将来世代が共有している」というようなイメージを連想させるが、そのような思想が根底にあるとすればそれは錯覚である。歴史的元価(取得価額 - 減価償却累計額)によって測定された貸借対照表上の有形固定資産(社会資本)は、将来の行政サービスの費用の前払いであるにすぎず、将来の行政サービスはすべて将来世代が享受する(もちろん現在世代が将来世代になることもあるが、その場合は現在の税金に加えて将来の税金をも負担する)ものであるから、それを現在世代と将来世代が共有していると考えるのは誤りである。
- (注補 1 - 6) 奈良市も貸借対照表を公表していないが、作成してはいる。

補論 2 . 「当年度事業収支」のより厳密な定義

受益者負担を厳格に考えるならば、「当年度事業収支」は、公営企業の場合には「経営に伴う収入（事業収入） - 総費用」になり、保険等 3 事業の場合には「保険料 + 交付金 - 保険等事業支出」になるであろう。しかし公営企業や保険等 3 事業には、法律によって定められた補助金等収入や、他会計が負担すべきことが規定されている収入がある。これらの法律によって定められた補助金等収入や、他会計が負担すべきことが規定されている収入については、公営事業の特異性を考えるならば、「事業収入」に含めることが適切であろうと思われる。したがって各事業の「当年度事業収支」を、以下のように定義することにする。

1 . 公営企業の「当年度事業収支」

(1) 地方公営企業法適用事業の「事業損益」

地方公営企業法適用事業については、地方公営企業法第 20 条によって発生主義による企業会計を適用すべきことが規定されている。したがって地方公営企業法適用事業である水道事業等の**事業損益**（「当年度事業収支」）は、各事業の“**一般会計等からの繰入額を除いた経常損益**”に、地方公営企業法第 17 条の 2 第 1 項に定める経費についての一般会計等の負担金及び同第 17 条の 3 に基づく一般会計等よりの補助金を加えた額によって測定することにする。

(2) 地方公営企業法非適用企業の「当年度事業収支」

地方公営企業法非適用の公営企業については、発生主義による企業会計が適用されていないが、上記の地方公営企業法適用事業に準じた方式により「当年度事業収支」を測定するのが適切であると思われる。したがって地方公営企業法非適用事業である下水道事業の「当年度事業収支」は、営業収益（使用料及び手数料と分担金及び負担金の合計）から事業費（投資的支出を除く）、一般管理費、企業債償還金（元本）、支払利子を控除することによって測定することにする。

企業債償還金（元本）を事業収入に加えたのは、地方公営企業法が適用されている水道事業との比較可能性を保つためである。すなわち、地方公営企業法非適用の公営企業である下水道事業では、減価償却費が計上されていないが、施設の耐用年数と企業債の償還年数が近似しており、したがって、減価償却費と企業債償還金（元本）とが近似しているとみなしたためである（注）

（注）より厳密には、退職給付引当金繰入額も「当年度事業収支」と「事業損益」の差異を構成する。

2. 保険等3事業の「当年度事業収支」

（1）国民健康保険事業の「当年度事業収支」

「国民健康保険事業の当年度事業収支」は、国民健康保険事業の「事業収入」から「事業支出」を控除した差額である。国民健康保険事業における「事業収入」は、国民健康保険法第76条に基づき市が徴収する**保険料**、共同事業交付金、同第72条の4に基づく**社会保険診療支払基金からの交付金**、同第69条及び第70条に規定する**国の負担金**、同第72条の規定によって国から交付される**調整交付金**、同第72条の2及び第72条の3の規定によって市が国民健康保険に関する**特別会計に繰入れなければならない額から国及び県の負担金を控除した額**の合計額とする。

国民健康保険法第74条及び第75条に基づく**国、県、市の補助金**は、「当年度事業収支」の計算上は「事業収入」から除外すべきであると考えられる。なぜならば同第74条及び第75条に基づく補助金は“できる規定”なので、これらを「特定の歳入」に含めると「当年度事業収支」の性格が曖昧になり、国民健康保険事業について特別会計を設置して経理する意味がなくなってしまうと考えられるからである（但し、奈良市では当該補助金はないようだ）。

また前期繰越金はストック勘定科目であり、奈良市国民健康保険財政調整基金からの繰入収入は過年度の貯金の取崩しであるから、いずれも当年度の「事業収入」からは除外する。

(2) 老人保健事業の「当年度事業収支」

同様に「**老人保健事業の当年度事業収支**」は、老人保健事業の「**事業収入**」から「**事業支出**」を控除した差額である。老人保健事業における「**事業収入**」は、老人保健法第 48 条の規定により**社会保険診療報酬支払基金から交付される交付金**(基金交付金)、同第 49 条及び第 50 条の規定による**国及び県の負担金**、同第 47 条の規定により**市が支弁すべきとされている費用の額から上記の基金交付金と国及び県の負担金を控除した金額**、同第 51 条の規定により**徴収した金額**の合計額とする。

老人保健事業の当年度の国庫負担金の一部の入金が遅れて翌年度になり、事業年度末現在では未収になる傾向がある。当該未収金は当事業年度に帰属すべき収入であり、かつ入金はあるので、当年度の「**事業収入**」に含める。

(3) 介護保険事業の「当年度事業収支」

また「**介護保険事業の当年度事業収支**」は、介護保険事業の「**事業収入**」から「**事業支出**」を控除した差額である。介護保険事業における「**事業収入**」は、介護保険法第 129 条の規定に基づき奈良市が徴収する**保険料**、同第 121 条及び第 123 条の規定に基づく**国及び県の負担金**、同第 122 条の規定によって国から交付される**調整交付金**、同第 125 条の規定により**社会保険診療報酬支払基金から交付される介護給付費交付金**、同第 124 条の規定により**市が負担すべき金額**の合計額とする。

したがって一般会計から介護保険特別会計への繰入金のうち、介護保険法第 124 条の規定により市が負担すべき額を超える額(職員給与費等及び事務費繰入額)は、「**事業収入**」からは除外する。職員給与費等及び事務費は、自治事務費として奈良市民が負担すべき費用であることは当然であるが、納税者が負担すべきか、それとも介護保険の受益者が負担すべきかについては、住民の間で利害が相反する問題だからである。介護保険事業の事業経費のうちどれだけ受益者が負担し、どれだけを納税者が負担すべきかは、今後は高齢化が進展することが予想される中で、政策的判断を要する重要な問題となる可能性がある。したがって介護保険事業の経営情報としては、職員給与費等及び事務費に係る一般会計からの繰入額(法定外繰入額)を「**事業収入**」から除外して計算した当年度事業収支の情報を把握しておくべきであろう。

また前期繰越金はストック勘定科目なので当年度の「**事業収入**」からは除外し、奈良市介護保険準備基金の積立額は将来への貯金であるから「**事業支出**」からは除外する。

付録．財政情報の開示事例

奈良市の予算・決算要領及び財政状況の住民に対する開示を改善するためには、他の県庁所在中核市の開示事例の中から優れたものを収集して参考にするのがひとつの方法である。

(1) 決算の問題点・変動要因・予算の重点施策等

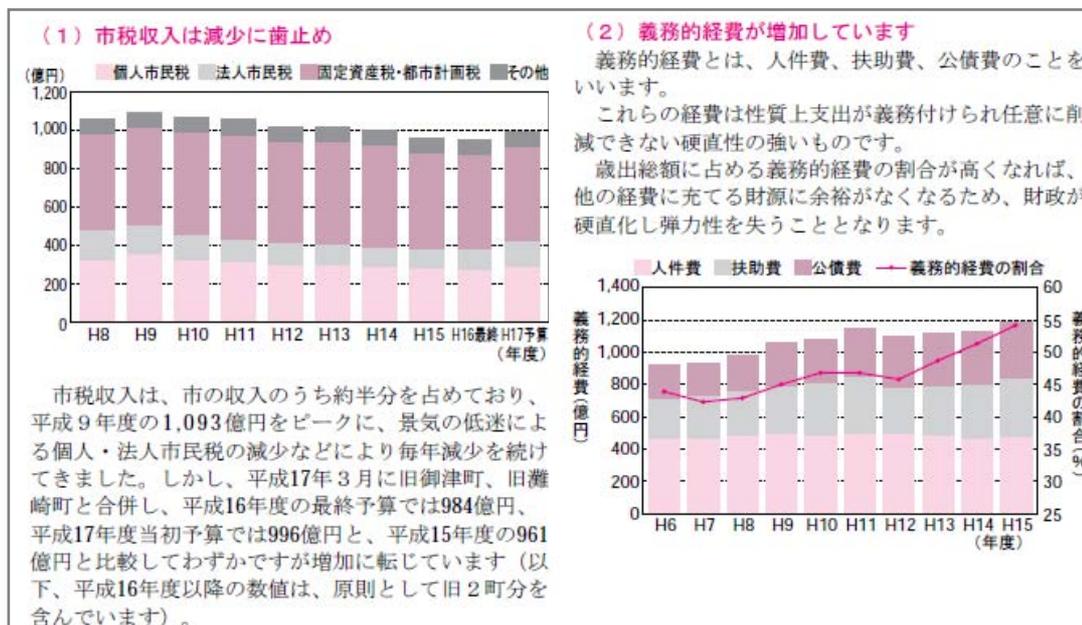
広報における財政開示

< 広報 決算 >

(a) 前年度決算との比較とその増減理由の説明

岡山市の広報（2005年7月号）では、市税収入と義務的経費の推移状況についてグラフをもとに説明を加えている。

市税収入と義務的経費の推移と説明（岡山市）



出典：市民のひろば おかやま 2005年7月号

また、松山市の広報（2004年8月15日号）では、平成15年度の財政状況の公表がなされているが、そこでは一般会計の確定予算、収入済額などが対前年比と共に記載され、とくに増加が大きかった民生費、土木費、市債について簡単な説明が加えられている。

(b) 市債（借入金）、基金についての情報の掲載

宇都宮市の広報（2004年10月発行）では、市の借入金残高総額と、その会計ごとの内訳を記載すると同時に、借入れを行う理由や市の方針、前年度と比較して増加した額、その理由などをわかりやすく記載している。

借入金についての説明（宇都宮市）

市の借入金

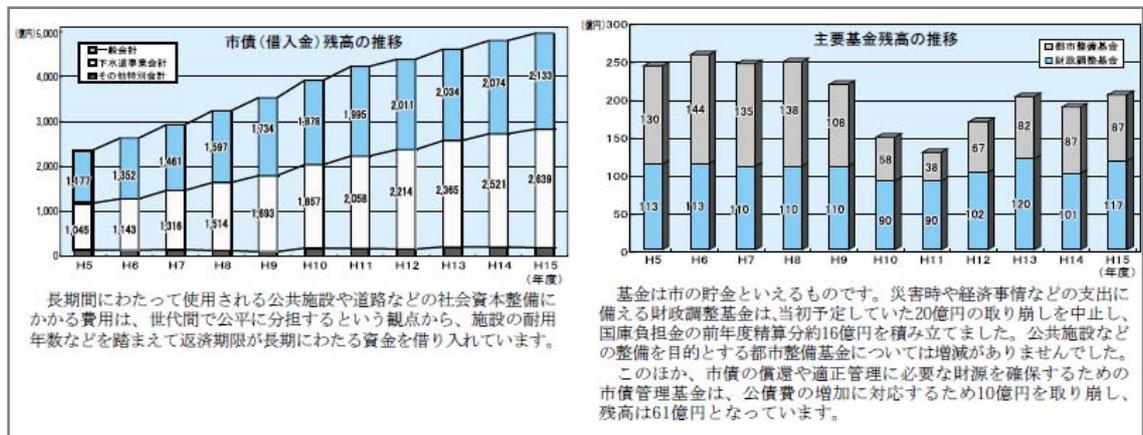
市の借入金の残高は、3,182億5,239万円で、臨時財政対策債の発行などに伴う借入額の増加のために、平成14年度末よりも22億7,304万円増えました。なお、借入金は、市が必要な道路や学校などの整備を計画的に進めるために国や銀行から借りるものであり、現在建設している施設が、次の世代の人たちにも利用されることから、世代間の公平を図るという考え方によるものです。今後とも、市では、計画的な借入れに努めてまいります。

一般会計	1,366億1,763万円
特別会計	124億4,780万円
企業会計	1,691億9,696万円
水道事業会計	635億7,703万円
下水道事業会計	1,038億1,980万円
中央卸売市場事業会計	17億9,013万円
市の借入金合計	3,182億5,239万円

出典：広報うつのみや 2004年10月号

また、新潟市の広報（平成16年10月24日号）では、市債（借入金）と主要基金の残高について経年でグラフを作成し、推移状況について説明を加えている。

市債（借入金）残高と主要基金残高の推移状況（新潟市）

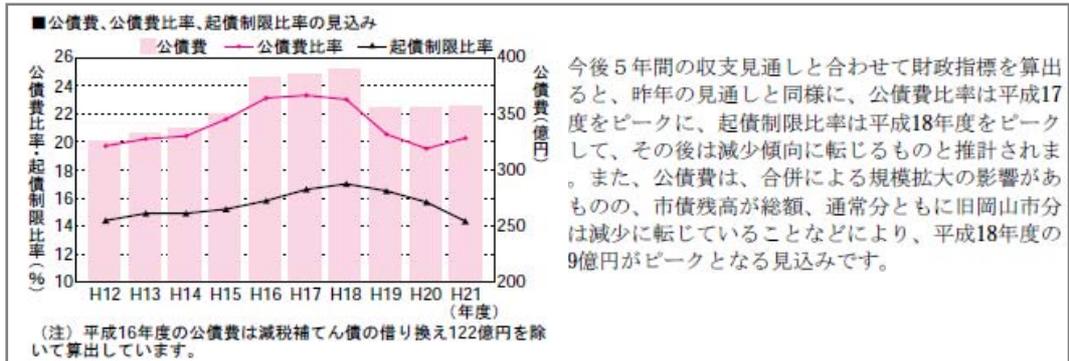


出典：市報にいがた 平成16年10月24日号

(c) 財政指標を用いた市の財政状況の説明

岡山市の広報（2005年7月号）では、公債費、公債費比率、起債制限比率について、今後の見通しも含めた経年比較のグラフにより説明している。

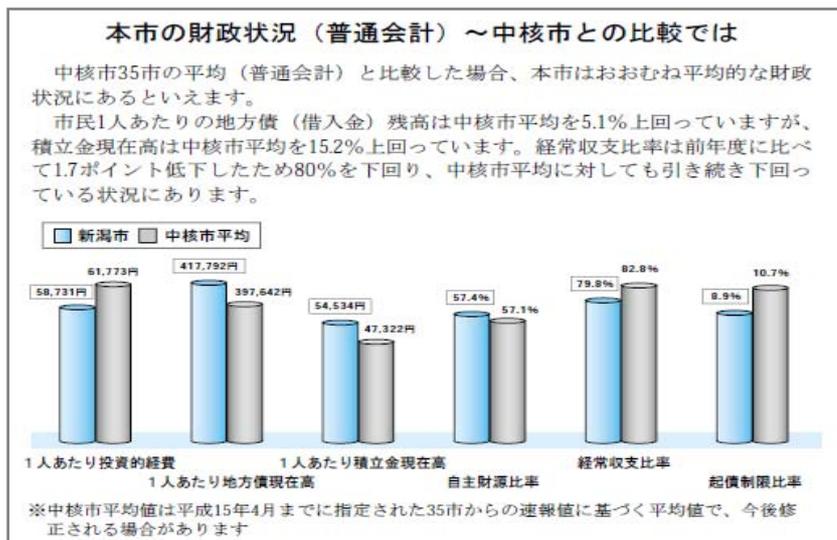
公債費比率、記載制限比率の推移と説明（岡山市）



出典：市民のひろば おかやま 2005年7月号

また、新潟市の広報（平成16年10月24日号）では、市民1人あたり投資的経費、市民1人あたり地方債現在高などを算出して中核市平均と比較したグラフを掲載し、その情報を引用しながら普通会計の財政状況について説明を加えている。

中核市平均との比較分析（新潟市）



出典：市報にいがた 平成16年10月24日号

< 広報 - 予算 >

前年度予算からの具体的な費目や大きな影響を与えた事業を引用した増減理由の開示

宇都宮市の広報（2005年7月号）では、一般会計の予算の特色について、歳入、歳出（目的別）、歳出（性質別）ごとに増減の要因を具体的に説明している。

予算増減要因の説明（宇都宮市）

<p>■歳入</p> <p>増 自主財源の根幹である市税は、税制改正による個人市民税や企業業績の向上による法人市民税の増収が見込まれることなどから、増額となりました。</p> <p>増 地方譲与税は、「三位一体の改革」の税源移譲としての所得譲与税が増額となりました。</p> <p>増 国庫支出金は、国庫補助負担金の廃止などに伴う減があるものの、生活保護費などの扶助費の伸びなどに伴い、増額となりました。</p> <p>減 諸収入は、足利銀行一時国有化対策としての中小企業への資金貸付金融資産の規模縮小に伴い、貸付金元利収入が減少しました。</p> <p>減 市債は、住民税等減税補てん債の借換債の減や、三位一体の改革の影響による臨時財政対策債の減などに伴い、大幅な減額となりました。</p>	<p>■歳出（性質別）</p> <p>① 投資的経費</p> <p>減 建設事業が減少し、療育拠点施設・西部地区保育園の整備費やごみ処理施設整備費、河川整備費などが増額となる一方で、新最終処分場建設事業（エコパーク板戸）などが終了しました。</p> <p>減 この結果、投資的経費全体では前年度当初予算比12%の減となりました。</p> <p>② 消費的経費</p> <p>減 人件費、公債費、貸付金が減少し、義務的経費は、生活保護費などの扶助費が増加する一方で、人件費を削減するとともに住民税等減税補てん債の借換債の減に伴い、公債費が大幅な減額となりました。</p> <p>その他の経費については、民間委託の推進などによる物件費や特別会計の増に伴う繰り出しなどが増額となりましたが、中小企業への資金貸付金の融資枠の規模縮小などに伴い、貸付金が大幅な減額となりました。</p> <p>減 この結果、消費的経費全体では前年度当初予算比75%の減となりました。</p>
---	---

出典：広報うつのみや 2005年7月号

また、松山市の広報（2005年4月1日号）では、一般会計、特別会計、企業会計の予算額と対前年同期伸び率についての表を掲載した上で、一般会計の歳出の特徴（主な歳出項目と具体的に実施する事業）などを説明している。

予算額の対前年伸び率と予算の特徴（松山市）

●当初予算の内訳		
区分	予算額	対前年同期伸び率
一般会計	1,455億9,000万円	△4.88% (借換債を除く)
特別会計	1,607億3,406万円	4.93%
企業会計	162億1,136万円	△1.15%
合計	3,225億3,542万円	△0.04% (借換債を除く)

■歳出
 歳出の主なものを見ると、市民生活に直結する民生費の約51.8億円（3団体合計対前年比3.6%増）がトップで、高齢者福祉・障害者福祉・少子化対策・地域子育て支援などに取組みます。次いで、土木費の約21.0億円（同約19.6%減）で、松山駅周辺整備や歩道のバリアフリー化を進めるほか、市街地や幹線道路、下水排水路や公園などの整備を行います。また、

出典：広報まつやま 2005年4月1日号

市民1人当たり予算額などの指標を用いた予算状況の開示

高知市の広報（平成17年7月5日号）では、平成17年度の一般会計予算額を人口で割って、市民1人当たりの予算額を算出し、用途をイメージしやすいイラストと共に掲載している。

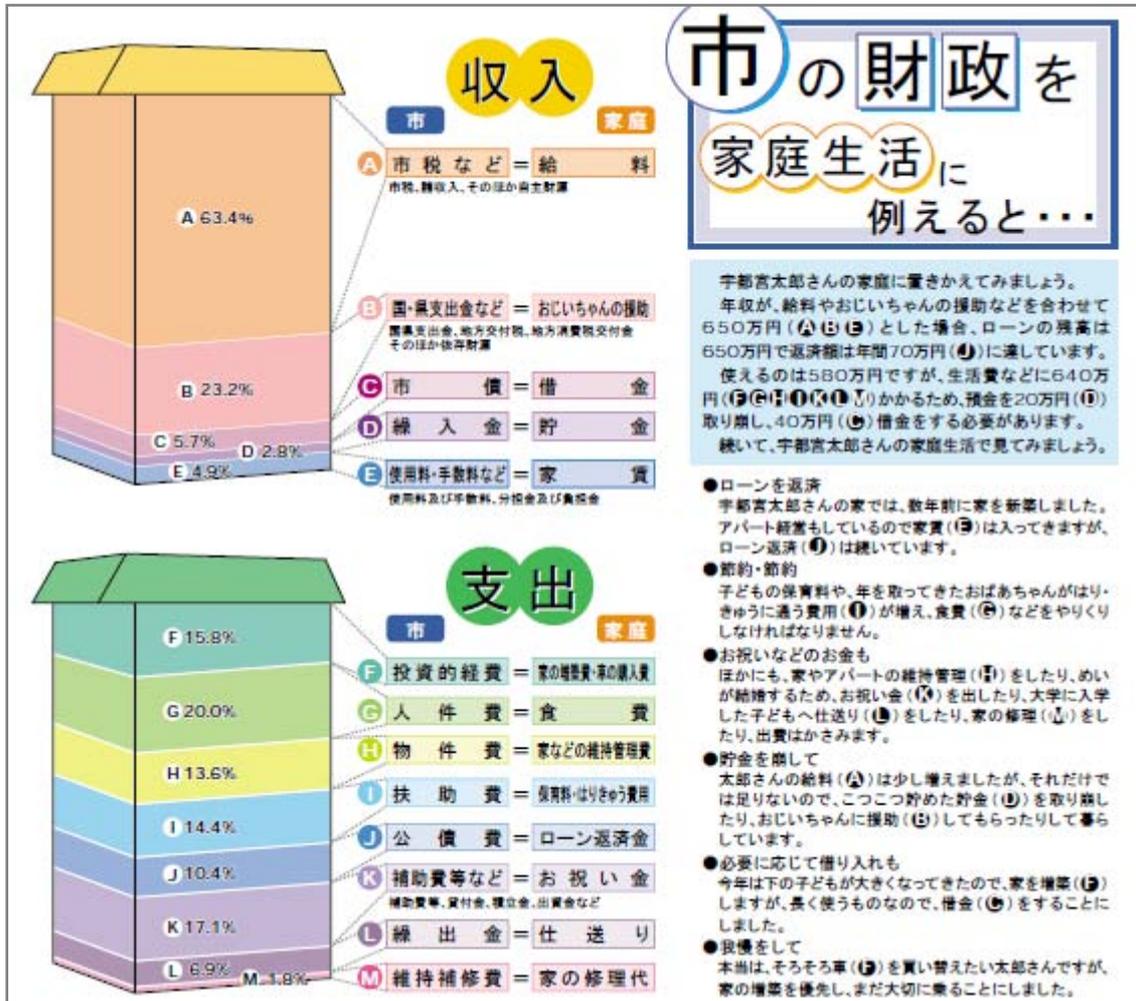
市民1人当たり予算額（高知市）



出典：あかるいまち（高知市広報） 2005年5月号

また、宇都宮市の広報（2005年7月号）では、市の財政を家庭生活の収入と支出に置き換えて説明している。

市の財政を家計に例えて説明（宇都宮市）



出典：広報うつのみや 2005年7月号

(2) ホームページにおける財政開示の改善案

<ホームページ 決算>

財政状況の概況と問題点についての説明

宇都宮市のホームページでは、平成 16 年度普通会計決算の概要を公表するに当たって、歳入、歳出の決算額を掲載するだけでなく、決算の特徴を簡潔に説明している。

決算の概要と特徴の公表（宇都宮市）

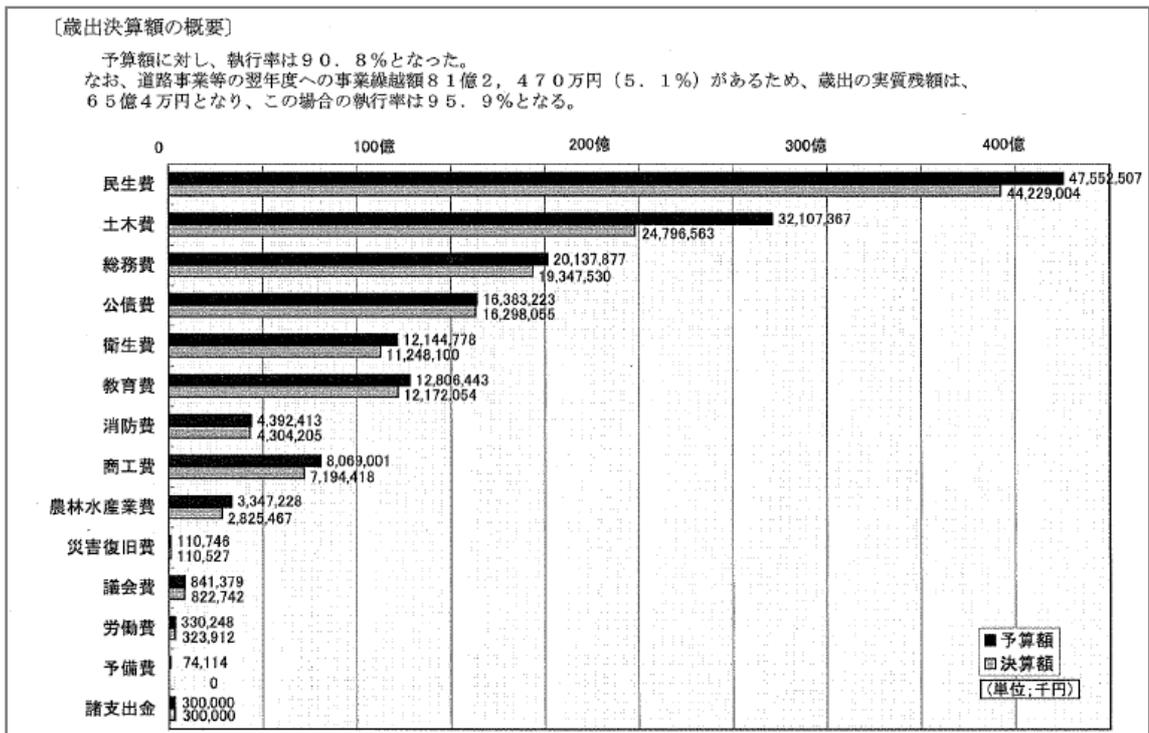
平成 16 年度普通会計決算の概要				
◎ 平成 16 年度決算の特徴				
<p>★ 歳入決算の特徴 《 地方譲与税の増, 地方交付税の減, 臨時財政対策債の減 》 歳入におきましては、三位一体の改革により、地方譲与税が増加となった一方で、普通交付税の不交付団体となったことに伴い、地方交付税が減少するとともに、普通交付税の振替措置である臨時財政対策債も減少しました。その結果、歳入総額は、前年度比 107 億円減の 1,547 億円となりました。</p> <p>★ 歳出決算の特徴 《 扶助費の増, 投資的経費の減 》 歳出におきましては、児童手当の支給年齢の拡大や生活保護人員の増加などにより、扶助費が増加となった一方で、エコパーク板戸建設事業やクリーンパーク茂原用地取得が終了したことなどから、投資的経費が減少しました。その結果、歳出総額は、前年度比 110 億円減の 1,466 億円となりました。</p>				
◆ 決算規模の推移 (単位：%)				
年 度	歳 入		歳 出	
	決 算 額	増減率	決 算 額	増減率
12	1,599 億 9,297 万円	△6.4	1,514 億 5,379 万円	△9.3
13	1,571 億 202 万円	△1.8	1,496 億 2,519 万円	△1.2
14	1,588 億 486 万円	1.1	1,527 億 5,795 万円	2.1
15	1,653 億 7,364 万円	4.1	1,576 億 2,433 万円	3.2
16	1,547 億 1,137 万円	△6.4	1,466 億 2,802 万円	△7.0

出典：宇都宮市ホームページ

予算額と決算額に重要な差異があった場合の原因説明

松山市のホームページでは、平成 15 年度決算について、決算額と最終予算額の差異が容易にわかるよう、棒グラフを作成して掲載している。

予算額と決算額の差異の開示（松山市）



出典：松山市ホームページ

前年度決算からの重要な増減があった場合の原因説明

長野市のホームページでは、平成 16 年度決算について、決算総括表や歳入、歳出の決算数値の一覧を掲載するだけでなく、歳入、歳出について主要な勘定科目ごとに前年度と比較し増減要因の分析を掲載している。

前年度決算との比較と差異の説明（長野市）

【一般会計款別決算・歳入増減】

一般会計の歳入合計は、1,372億900万円で、前年度対比86億1,200万円、6.7%の増となった。

その内訳をみると、「市税」は、537億2,500万円で、前年度対比1億5,300万円、0.3%の減となっているが、合併町村分の3か月分の収入2億7,200万円を差し引くと4億2,600万円、0.8%の減となっている。これは、長引く景気低迷の影響を受け、市民税が減となる一方、これまで堅調であった固定資産税も、地価下落に伴う評価額の減等から、評価替の15年度は大幅な減となったが、16年度はほぼ横這いとなっている（別紙グラフ参照）。

「地方譲与税及び交付金」関係では、三位一体改革に伴う税源移譲として創設された所得譲与税の増により、地方譲与税が、20億1,300万円で、前年度対比7億5,700万円、60.3%の大幅な増となった。また、地方消費税交付金は、45億7,300万円で、個人消費の増により、前年度対比5億100万円、12.3%の増となったのが、その主なものである。

【一般会計款別決算・歳出増減】

一般会計の歳出合計は、1,330億8,900万円で、前年度対比87億5,000万円、7.0%の増となった。

「総務費」は、126億2,400万円で、前年度対比10億6,300万円、7.8%の減となった。これは、町村総合事務組合脱退精算金10億7,700万円が増の一方、財政調整基金積立金6億5,500万円、減債基金積立金13億5,400万円の減が、その主なものである。

出典：長野市ホームページ

時系列推移や他の中核市との比較分析を用いた財政状況のわかりやすい説明

長野市のホームページでは、平成 16 年度決算において、市税、基金、市債残高の経年比較のグラフを掲載し、その推移状況の特徴や増減の要因、今後の見込みについて説明を加えている。

市債残高の推移状況の分析（長野市）

【市債残高等の推移】

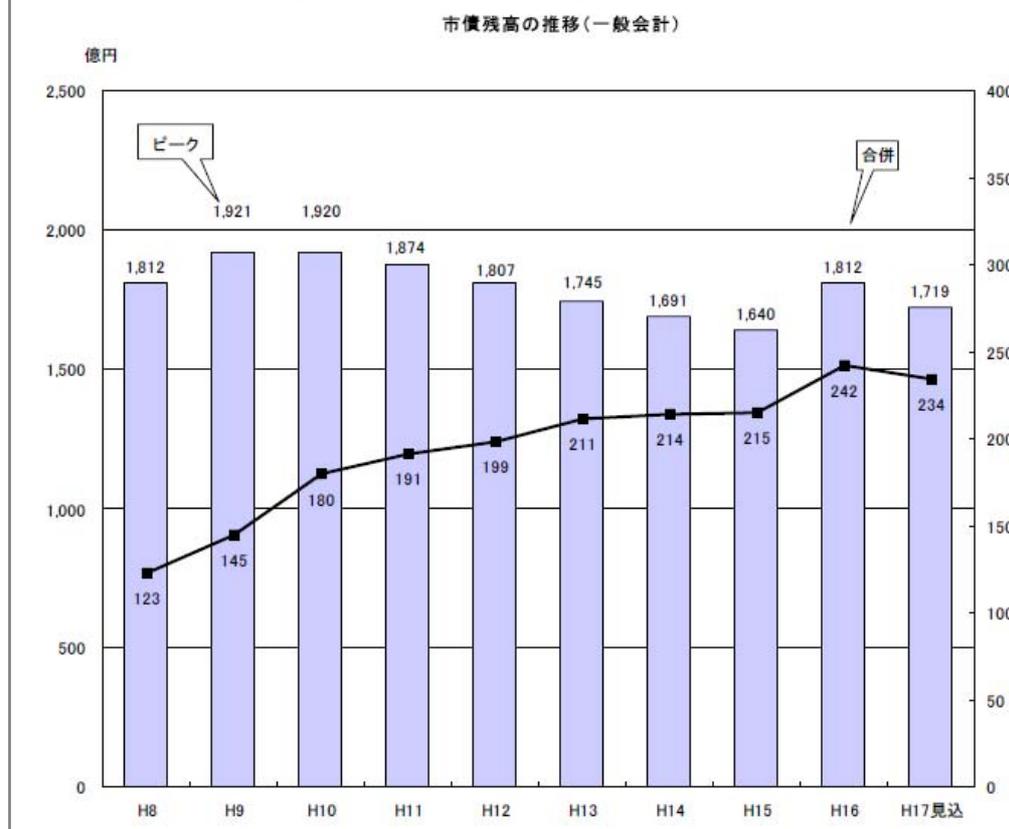
16年度末の市債残高は1,812億円で、前年度対比172億円、10.5%の増となった。

これは、合併町村の起債を引き継いだことによるものが主な要因であるが、施設の建設が集中し、市債借入れが膨らんだオリンピック以降は、毎年の借入額をできる限り抑制し、残高の縮減に努めてきたことにより、ピーク時の9年度末残高1,921億円と比べ、109億円の減となった。

また、借入れに当たっては、元利償還時に地方交付税措置等、財源の手当がある有利な市債の借入れを図ってきたところである。

今後の市債の借入れについては、引き続き財源措置のある市債の借入れに努めるとともに、将来の財政負担に配慮しつつ、計画的な財源の確保を図っていくものとする。

なお、元利償還額（＝公債費）については、16年度は242億円で、これまでは年々漸増となってきたが、今後は、16年度をピークに逡減していく見込みである。



出典：長野市ホームページ

また、経常収支比率などの財務指標について同規模の他市と比較することによって、市の決算状況の特徴や問題点を明確にし、説明することも必要である。

たとえば熊本市のホームページでは、経常収支比率と財政力指数の年度ごとの推移をグラフに加え、他の中核市との比較を示すグラフを掲載することで、熊本市の財政状況の特徴をわかりやすく説明している。

財務指標を用いた経年比較・他市比較分析（熊本市）

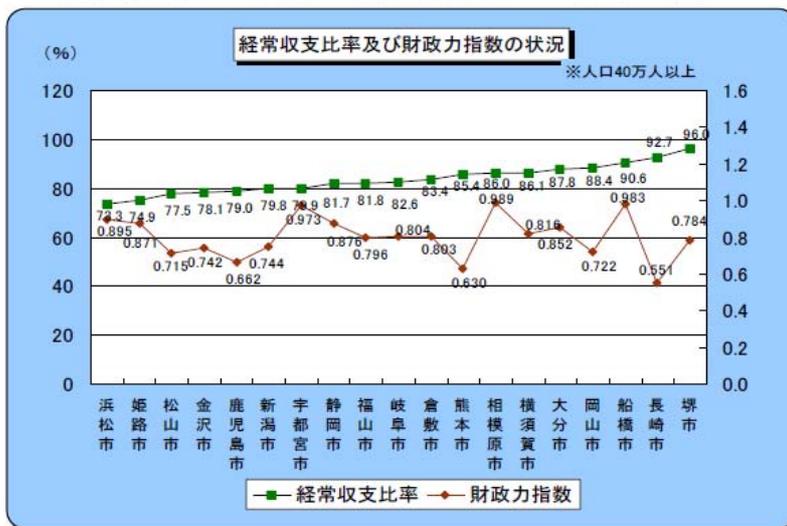
(6) 経常収支比率及び財政力指数の推移

財政の弾力性を見る経常収支比率は上昇傾向を示し、平成5年度には、一般的に妥当といわれる75%を超え、平成8～10年度をピークとして、その後微減しつつあり、平成15年度は85.4%になっています。
また、都市の財政力を示す財政力指数は、税収の低迷等を反映し、平成7年度をピークに年々低下傾向を示していましたが、ここ数年はほぼ横ばいとなっています。



(7) 経常収支比率及び財政力指数の状況

経常収支比率は中核市の中でも高い方であり、一方、財政力指数は低い方にランクされるといふ、脆弱な財政基盤が浮き彫りになっています。
(経常収支比率 19市中第12位、財政力指数 19市中第18位)



出典：熊本市ホームページ

< ホームページ - ストック情報 >

貸借対照表と行政コスト計算書（公営企業会計は損益計算書）を開示し、それを用いた財政状況の説明

宇都宮市のホームページでは、「バランスシート 行政コスト計算書（平成 16 年 3 月 31 日現在）」という資料が掲載されている。そこでは、ただシートを公表するだけでなく、作成基準（作成に用いた基礎数値、対象会計範囲など）を明確に記載したうえで、前年度や類似都市との比較分析結果や、市民 1 人当たりバランスシートとその特徴、さらに、普通会計だけでなく特別会計や公営企業会計も加えた連結バランスシートを掲載している。

バランスシート・行政コスト計算書報告書の構成（宇都宮市）

<p>I. バランスシート・行政コスト計算書について</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. バランスシートとは 2. 行政コスト計算書とは 3. バランスシート・行政コスト計算書作成の背景 <p>II. 宇都宮市のバランスシート</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 宇都宮市のバランスシート 2. バランスシート作成基準 3. バランスシートの説明 4. 前年度バランスシートとの比較 5. 市民1人あたりのバランスシート 6. バランスシートの比較分析 7. 市全体のバランスシート 	<p>III. 宇都宮市の行政コスト計算書</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 宇都宮市の行政コスト計算書 2. 行政コスト計算書作成基準 3. 行政コスト計算書の説明 4. 前年度行政コスト計算書との比較 5. 市民1人あたりの行政コスト計算書 6. 行政コスト計算書の比較分析 <p>IV. 施設ごとのバランスシート・行政コスト計算書(モデル)</p> <p>参考資料1 主な施設の資産状況 参考資料2 市全体のバランスシート(詳細版) 参考資料3 宇都宮市の行政コスト計算書(詳細版)</p>
---	---

バランスシートの情報を用いた他市比較分析（宇都宮市）

(1) 社会資本の後世代負担比率

土地・建物の資産取得の結果を示す有形固定資産について、その資産形成に充てられた財源のうち、負債の割合を見ることで、将来返済しなければならない分の割合を見ることができます。

※計算式 社会資本の後世代負担比率 = 負債合計 ÷ 有形固定資産 (将来の世代の負担)

(単位: %)

	宇都宮	横須賀	金沢	長野	岐阜	豊橋	高槻	福山	松山	大分	鹿児島
社会資本後世代負担比率	29.4	51.4	41.6	29.4	35.0	32.4	28.4	47.3	38.7	41.4	35.0
	(2)	(11)	(9)	(2)	(5)	(4)	(1)	(10)	(7)	(8)	(5)

平成15年度末において、社会資本の後世代負担比率は29.4%で、比較市中2番目に低い団体となっており、本市においては、将来世代への負担を極力抑えながら社会資本の形成に努めていることがわかります。

出典：いずれも宇都宮市ホームページ

連結バランスシート(宇都宮市)

市全体のバランスシート(詳細版)

平成16年3月31日現在

参考資料2

(単位:千円)

	普通会計	公営企業会計(法非通)		公営企業会計(法通)		
		A	B	C	D	E
[資産の部]						
1. 有形固定資産						
(1) 総務費	40,115,471					
(2) 民生費	10,355,653					
(3) 衛生費	54,058,947					
(4) 児童費	392,032					
(5) 農林水産費	16,565,183					
(6) 土木費	606,814					
(7) 土木費	339,579,012					
(8) 消防費	9,177,113					
(9) 教育費	137,115,427					
(10) その他	9,218,201					
合 計	617,179,866	14,923,852	161,891	96,703,579	203,197,591	6,777,806
2. 投資有価証券						
(1) 投資及び出資金	11,523,617				1,000	
(2) 貸付金	1,918,729					
(3) 基金	12,480,589					
(4) 退職手当組合積立金				3,652,409	3,676,292	
(5) その他						
合 計	25,922,935	0	0	3,652,409	3,677,292	0
3. 流動資産						
(1) 現金・預金	20,639,214	13,149	7,937	7,242,066	1,056,148	486,863
(2) 未収金	8,183,473	67,766	0	668,716	1,385,939	26,934
(3) その他				68,664	402,200	50,052
合 計	28,822,687	80,915	7,937	8,089,446	2,844,287	573,847
4. 繰延勘定						
資 産 合 計	671,925,477	15,004,767	169,828	107,445,434	209,719,170	7,351,652
[負債の部]						
1. 固定負債						
(1) 市債	121,829,574	5,800,976		63,577,031	103,819,805	1,790,129
(2) 借入金	3,478,082			60,155,477	96,729,392	1,689,851
(3) 引当金	35,240,389			365,013		
(うち 退職給付引当金)	35,240,389			305,013		
(引当金の引当金)				60,000		
(4) 借入金						
(5) その他						
合 計	160,548,036	5,800,976	0	64,097,511	200,558,597	3,480,000
2. 流動負債						
(1) 市債等半年償還手形類	20,789,999	195,758		3,421,555	5,090,411	181,073
(2) 未払金及び未払費用	1,137,687			2,058,743		110,743
(3) 翌年度繰上取崩金				126,875	16,749	110,629
(4) その他						
合 計	20,789,999	195,758	0	3,607,173	5,123,909	402,445
負債合計	181,338,036	5,996,734	0	67,704,684	205,682,506	3,882,445
[正味資産の部]						
正 味 資 産 合 計	490,587,441	9,008,033	169,828	40,240,827	103,823,875	5,340,156
負債・正味資産合計	671,925,477	15,004,767	169,828	107,445,434	209,719,170	7,351,652

(小計)	国民健康保険 事業会計	介護保険 事業会計	老人保健 事業会計	職 員 事業会計	(小計)	連結消主 (単価合計)		連結消主 (調整数値)	(連 結) 対前年度増減額
						A+B+C	D		
320,764,718				3,349,368	3,349,368	941,293,941	3,816,964	937,476,977	16,682,868
1,000						11,524,617	9,009,282	2,515,335	0
0						1,918,729		1,918,729	97,547
0	1,920,937	1,600,635		3,363,082	6,884,654	19,365,243		19,365,243	1,395,131
0						0	0	0	0
7,338,701						7,338,701		7,338,701	2,820,089
7,329,701	1,920,937	1,600,635	0	3,363,082	6,884,654	40,137,290	9,009,282	31,128,008	4,321,767
8,926,183	132,229	110,347	1	2,770	245,347	29,810,724		29,810,724	△ 658,395
2,139,355	4,977,954	110,874	0	0	5,088,228	15,411,656		15,411,656	△ 1,083,115
530,914						530,914		530,914	2,685
11,596,432	5,110,183	221,221	1	2,770	5,334,175	45,763,294	0	45,763,294	△ 1,738,826
0						0		0	0
339,690,851	7,031,120	1,821,896	1	6,715,220	15,668,197	1,027,184,526	12,826,246	1,014,358,279	18,235,810
166,294,896						288,124,470		288,124,470	△ 8,144,499
0						3,478,082		3,478,082	△ 3,218,444
355,013						35,595,393		35,595,393	△ 359,345
305,013						35,545,293		35,545,293	△ 369,839
50,000						50,000		50,000	9,796
0						0		0	0
0						0		0	0
166,649,909	0	0	0	0	0	327,197,945	0	327,197,945	△ 11,720,892
8,888,797						29,678,787		29,678,787	10,417,539
3,307,173						3,307,173		3,307,173	△ 1,163,821
0						0		0	0
254,253						254,253		254,253	121,767
12,450,223	0	0	0	0	0	33,240,213	0	33,240,213	9,376,485
179,100,132	0	0	0	0	0	360,438,158	0	360,438,158	△ 2,345,407
160,690,719	7,031,120	1,821,896	1	6,715,220	15,668,197	666,746,367	12,826,246	653,920,121	20,881,217
339,690,851	7,031,120	1,821,896	1	6,715,220	15,668,197	1,027,184,526	12,826,246	1,014,358,279	18,235,810

出典：宇都宮市ホームページ

地方債現在高（当年度末残高、当年度借入額・償還額等）の会計別明示

秋田市のホームページでは、平成 15 年度の決算状況のうち「地方債現在高の状況」として、会計別に当年度及び過去 2 年度の年度末残高、さらに当年度については当年度中借入額、元金償還額を掲載している。よって、市債残高の推移や当年度中における借入・償還の実施状況を把握することが可能である。

地方債現在高の開示例（秋田市）

（単位：千円）

会 計	13年度末現在高	14年度末現在高	15 年 度 中 増 減 額		15年度末現在高
			市債借入額	元金償還額	
一 般 会 計	129,644,039	135,012,636	14,853,600	10,543,304	139,322,932
一般公共事業債	10,570,548	10,817,593	713,800	757,766	10,773,627
一般単独事業債	60,635,364	60,700,380	5,692,700	5,300,235	61,092,845
公 営 住 宅 建 設 事 業 債	4,241,414	4,186,282	117,600	280,655	4,023,227
義 務 教 育 施 設 整 備 事 業 債	14,963,447	14,517,714	774,000	1,341,693	13,950,021
土地区画整理会計		199,000			199,000
市 有 林 会 計	1,772,398	1,752,729	27,700	42,726	1,737,703
中央卸売市場会計	2,150,288	2,065,696		88,054	1,977,642
農業集落排水会計	2,941,892	2,998,782	75,600	45,635	3,028,747
大森山動物園会計	525,960	555,180	209,000	86,980	677,200
土地取得会計	1,377,900				
廃棄物発電会計	722,900	722,900		8,137	714,763
合 計	139,135,377	143,306,923	15,165,900	10,814,836	147,657,987

出典：秋田市ホームページ

また、松山市のホームページでは、「松山市 バランスシート 行政コスト計算書(平成16年3月31日現在)」のなかで、今後5年間の償還予定額を明記している。

地方債償還予定額の開示例（松山市）

平成15年度末現在の地方債の内訳は次のとおりです。

(単位：千円)

一般単独事業債	84,775,092
義務教育施設整備事業債	13,999,010
減税補てん債	13,825,555
一般公共事業債	10,129,428
一般廃棄物処理事業債	8,549,664
公営住宅建設事業債	6,460,677
臨時財政対策債	14,351,200
その他	17,122,704
合計	169,213,330

また、これら地方債の各年度別の返済予定額は、次のとおりです。

(単位：千円)

年 度	償還予定額
平成16年度	19,542,941
平成17年度	11,927,385
平成18年度	11,908,577
平成19年度	21,865,759
平成20年度	14,618,552
平成21年度以降	89,090,116

なお、地方債残高のうち償還時に交付税措置が見込まれる額は、833億8千5百万円です。

出典：松山市ホームページ

< ホームページ - 予算 >

前年度予算額からの重要な増減についての説明

宇都宮市のホームページでは、平成 17 年度の予算について、一般財源の配分状況を前年度と比較できるように工夫されている。

当初予算額の前年度比較（宇都宮市）

平成17年度当初予算における財源配分について（一般財源ベース）

《平成16年度》						
一般財源 1,101億円						
経常的経費 808億円			扶助費(経常) 16億円		政策的経費 129億円	
人件費等 職員給与費、非常勤職員報酬 議員報酬等、臨時職員賃金 288億円	公債費 243億円	扶助費(経常) 義務的な措置費等 57億円	管理的 施設管理、施設維持 修繕等、課事務費 110億円	行政的 他に属さない全ての 事業 94億円	政策的(ハード) 建設事業、施設関係の補助金等 128億円 (うち公社償還金2億円)	政策的(ソフト) 新規ソフト事業等 1億円
<p style="text-align: center;">臨時経費 給付金、出資金、企業会計負担金 選挙関係経費等 164億円</p>						
<p style="text-align: center;">持配分対象経費 221億円</p>						
《平成17年度》						
人件費等 280億円 (▲8億円)	公債費 160億円 (▲83億円)	扶助費(経常) 57億円 (0)	<p style="text-align: center;">持配分対象経費 210億円 (▲11億円)</p>		<p style="text-align: center;">部内 調整 5億円</p>	政策的(ソフト・ハード) 121億円 (▲8億円)
<p style="text-align: center;">臨時経費 167億円 (3億円)</p>						
<p style="text-align: center;">経常的経費 702億円 (▲106億円)</p>			<p style="text-align: center;">持配分対象経費+部内調整 215億円</p>			
<p style="text-align: center;">一般財源 990億円 (▲111億円)</p>						
<p style="text-align: right;"> 市 税 25億円 借換債(減税繰り入れ) ▲94億円 財政調整基金繰入金 ▲25億円 臨時財源対策債 ▲10億円 </p>						

出典・宇都宮市ホームページ

重点施策やその目的を達成するために実施する事業の内訳（内容や金額）の開示

松山市のホームページでは、平成 17 年度の予算を開示するにあたって、次のような工夫がされている。

まず、重点的な取り組みとして「地球にやさしい日本一のまちづくり」など 6 つをあげ、それぞれの事業数と予算合計額を明らかにしている。さらに、平成 17 年度の重点的な取り組み事業として、先にあげた 6 つのために実施する具体的な事業の内容、個々の予算額、担当課を掲載している。

重点施策、重点事業の開示（松山市）

重点的な取り組み		(単位:千円)	
	72 事業	12,145,627	
○ 地球にやさしい日本一のまちづくり	15 事業	3,597,249	
○ お年寄りや障害者にやさしい日本一のまちづくり	15 事業	1,043,526	
○ のびのび教育日本一のまちづくり	8 事業	1,173,730	
○ 物語のある観光日本一のまちづくり	7 事業	1,683,895	
○ 元気、活力日本一のまちづくり	8 事業	535,625	
○ 安全、安心日本一のまちづくり	19 事業	4,111,602	

平成 17 年度 重点的な取り組み事業

☆地球にやさしい日本一のまちづくり

主要事業		(単位:千円)	
	予算額	担当課	
(環境下水関係)			
地球温暖化対策事業 地球温暖化対策実行計画の推進。市民・事業所への周知啓発など。 レジ袋の削減や、節電・節水のキャンペーンを展開する。	4,498	環境事業推進課	
合併処理浄化槽設置整備事業 設置整備補助1,000基(うち環境特別枠 369基) 特に市街化区域外で増設給を伴わない単独槽からの転換を図る。	619,410	環境指導課	
家庭系ごみ減量・リサイクル事業 家庭系可燃ごみの減量化のため、現行の7種10分別の検証を行うとともに、 廃棄物減量等推進員・協力員に研修を行ない、各地区への周知・啓発につな げる。	4,393	増場課	

出典：松山市ホームページ