

平成21年度

個別外部監査の結果報告書

(針テラス事業特別会計の経営に関する事務の執行について)

奈良市個別外部監査人
公認会計士 大西寛文

報告書中の表の合計は、端数処理の関係で、総数と内訳の合計とが一致しない
場合がある。

目次

第1 監査の概要

I. 外部監査の種類.....	1
II. 監査の対象とした事項名(監査テーマ).....	1
III. 監査対象部課.....	1
IV. 外部監査の方法.....	1
1. 監査の視点.....	1
2. 主な監査手続.....	1
V. 外部監査の実施期間.....	1
VI. 補助者の資格と人数.....	1
VII. 利害関係.....	2

第2 針テラス事業特別会計の概要

I. 針テラス事業特別会計とは.....	3
1. 針テラス事業の概要.....	3
2. 針テラス事業特別会計の収支見込み.....	5
II. 針テラス事業特別会計の決算状況.....	6
1. 決算の推移.....	6
2. 資金不足比率悪化の要因.....	7

第3 監査の結果及び意見

I. 事務の合规性について.....	9
II. 経営健全化計画を策定するに当たって考慮すべき事項.....	9
1. 様々な状況の想定が必要である.....	9
2. 勝訴したケース.....	9
3. 敗訴したケース.....	12

第1 監査の概要

I. 外部監査の種類

地方公共団体の財政の健全化に関する法律第26条第1項及び地方自治法第252条の4第1項に規定する個別外部監査

II. 監査の対象とした事項名(監査テーマ)

針テラス事業特別会計の経営に関する事務の執行について

III. 監査対象部課

観光経済部 観光戦略室 観光交流課

IV. 外部監査の方法

1. 監査の視点

監査テーマに関して、下記の視点から検討する。

- (1) 「資金不足比率」が「経営健全化基準」以上に悪化した要因は何か
- (2) 「資金不足比率」を「経営健全化基準」未満に改善するための方策は何か
- (3) その他経営の健全化に必要な課題が的確に把握されているか
- (4) 事業が関係諸法令に基づいて適正に執行されているか

2. 主な監査手続

上記の監査の視点に基づき、担当課に対する質問、関係書類・帳票類の閲覧、突合及び現場視察を実施した。

V. 外部監査の実施期間

平成21年11月10日から平成22年2月12日まで

VI. 補助者の資格と人数

公 認 会 計 士 4名

VII. 利害関係

個別外部監査人は、個別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。

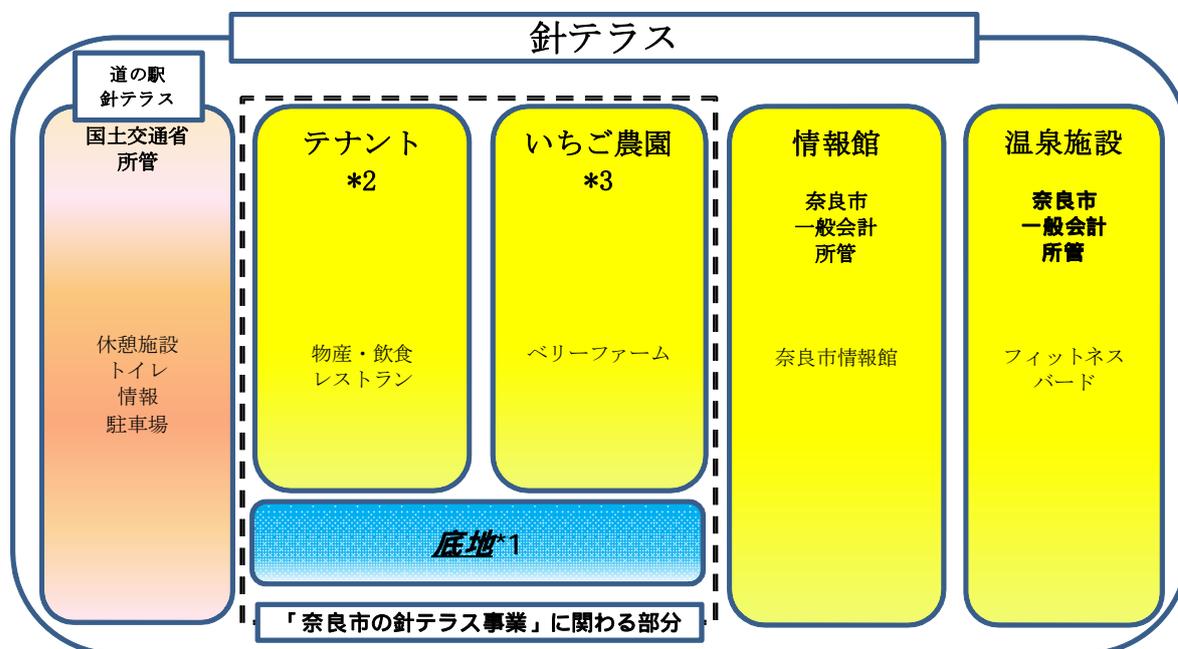
第2 針テラス事業特別会計の概要

I. 針テラス事業特別会計とは

1. 針テラス事業の概要

針テラス事業特別会計は、奈良市が保有する土地を民間事業者に賃貸し、その賃貸収入を奈良市の当該土地購入時の借金¹償還に充てている会計である。また、「奈良市の針テラス事業」は地方公営企業法を適用しない公営企業である。したがって、針テラス事業特別会計には歳入歳出の概念しかなく、貸借対照表は作成されていない。

特別会計に「針テラス事業」と名前が付いているのは、賃貸している奈良市の土地が、国土交通省所管の道の駅「針テラス」と同じ敷地内にあり、当該道の駅と一体となって事業を展開するものであるためである。事業の概要を図示すると以下のとおりとなる。



- *1 店舗部分といちご農園部分の底地を賃貸しているのが、「奈良市の針テラス事業」である。
- *2 民間事業者(PFI契約の当事者)が建物を建設し、テナントを誘致している。
- *3 民間事業者(PFI契約の当事者)がビニールハウスを構築していちご狩りができる観光農園である。

奈良市(契約当初は旧都祁村²)は、30年間にわたって事業を行うPFI³契約を平成12年4月27日付で民間事業者と締結している。PFI契約の中には、奈良市が民間事業者に土地を

¹ 平成12年3月に借入れ、30年間で元金を償還するものである。

² 平成17年4月1日に旧都祁村と奈良市は合併し、旧都祁村の権利義務は奈良市に引き継がれている。

³ 「PFI (Private Finance Initiative : プライベート・ファイナンス・イニシアティブ)」とは、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法である。民間の資金、経営能力、技術的能力を活用することにより、国や地方公共団体等が直接実施するよりも効率的かつ効果的に公共サービスを提供できる事業について、PFI手法で実施するとされている。PFIの導入により、国や地方公共団体の事業コストの削減、より質の高い公共サービスの提供を目指すこととなります。日本では、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」(PFI法)が平成11年7月に制定され、平成12年3月にPFIの理念とその実現のための方法を示す「基本方針」が、民間資金等活用事業推進委員会(PFI推進委員会)の議を経て、内閣総理大臣によって策定され、PFI事業の枠組みが設けられた。

賃貸することが含まれている。民間事業者の事業は、当該賃借地の上に建物等を建設し、当該建物にテナントを誘致して家賃収入を得ること等で成り立っている。なお、国土交通省の道の駅及び「奈良市の針テラス事業」は、平成13年7月にオープンしている。

当該道の駅と「奈良市の針テラス事業」は、地域振興と大和高原地域の活性化の拠点づくりと共に地域資源を活かした町づくりやサービスエリア・情報発信・地域間交流の充実と連携した潤いと生活の豊かさを集約し、併せて地域産業の発展を目指した機能を有している。具体的には、名阪国道針インター周辺において事業展開を行い、土地収用法による事業認定を受け、道の駅の登録申請を行ったものである。

また、「奈良市の針テラス事業」の実施体制は、観光経済部観光戦略室観光交流課の担当職員2名(課長補佐1名、係長1名)が事務を行っている状況である。

<針テラス全景>



2. 針テラス事業特別会計の収支見込み

奈良市(当時は旧都^{つげ}祁村)では針テラス事業特別会計の収支見込みを作成していなかった。針テラス事業特別会計は、土地の賃貸収入(地代)を借入金の元利金の償還に充てるだけの会計であるため、PFI 事業の契約書に記載された地代と償還予定額を並べると 30 年間の収支予想ができる。これを以下で行った。

(単位：千円)

			H12	H13	H14	H15	H16	H17
収入	地代	A	-	36,000	54,000	54,000	90,000	90,000
支出	元利償還金	B	35,537	35,003	35,440	85,094	84,192	83,192
単年度収支(単年度資金余剰)	A - B		△35,537	997	18,560	△31,094	5,808	6,808
資金余剰累計	C		△35,537	△34,540	△15,980	△47,074	△41,266	△34,458
資金不足比率	C ÷ A		無限大	95.9%	29.6%	87.2%	45.9%	38.3%

			H18	H19	H20	H21	H22	H23
収入	地代	A	90,000	90,000	90,000	90,000	90,000	90,000
支出	元利償還金	B	82,192	81,196	80,357	79,193	102,657	101,544
単年度収支(単年度資金余剰)	A - B		7,808	8,804	9,643	10,807	△12,657	△11,544
資金余剰累計	C		△26,650	△17,846	△8,204	2,603	△10,054	△21,597
資金不足比率	C ÷ A		29.6%	19.8%	9.1%	-	11.2%	24.0%

			H24	H25	H26	H27	H28	H29
収入	地代	A	90,000	90,000	90,000	90,000	90,000	90,000
支出	元利償還金	B	100,067	98,590	97,113	95,636	94,159	92,682
単年度収支(単年度資金余剰)	A - B		△10,067	△8,590	△7,113	△5,636	△4,159	△2,682
資金余剰累計	C		△31,664	△40,254	△47,367	△53,002	△57,161	△59,843
資金不足比率	C ÷ A		35.2%	44.7%	52.6%	58.9%	63.5%	66.5%

			H30	H31	H32	H33	H34	H35
収入	地代	A	90,000	90,000	90,000	90,000	90,000	90,000
支出	元利償還金	B	91,205	89,728	88,251	86,774	85,297	83,820
単年度収支(単年度資金余剰)	A - B		△1,205	272	1,749	3,226	4,703	6,180
資金余剰累計	C		△61,048	△60,775	△59,026	△55,800	△51,097	△44,916
資金不足比率	C ÷ A		67.8%	67.5%	65.6%	62.0%	56.8%	49.9%

			H36	H37	H38	H39	H40	H41
収入	地代	A	90,000	90,000	90,000	90,000	90,000	90,000
支出	元利償還金	B	82,343	80,866	79,389	77,912	76,435	19,589
単年度収支(単年度資金余剰)	A - B		7,657	9,134	10,611	12,088	13,565	70,412
資金余剰累計	C		△37,259	△28,125	△17,514	△5,425	8,140	78,551
資金不足比率	C ÷ A		41.4%	31.2%	19.5%	6.0%	-	-

※資金不足比率は、平成18年度以前は算定する必要はないが、仮に算出してみた。

※「-」となっているのは、資金不足額がないため、算定していないことを表わしている

※資金不足比率の網かけ部分は、経営健全化基準の20%以上になっていることを表わしている。

平成12年度はPFI契約締結前であるため地代の収入がなく、借入金の元利償還金の支出のみのため、支出額全額が資金不足額(資金余剰のマイナス)となる。これを地代(営業収益)で除すると資金不足比率(上表のC ÷ A)を計算できるが、平成12年度は地代がゼロであるため資金不足比率は無限大となる。

平成13年度以降も同様に計算すると、資金収支余剰のマイナスが一番大きいのは平成30年度の61,048千円で、30年間のうち8年間(網かけ部分以外)を除いて経営健全化基準

に抵触することがわかる。しかし、平成 41 年度の資金余剰累計が黒字になるため、30 年間全体でみれば収支余剰が確保されており、経営健全化基準には抵触しない。

以上のように、針テラス事業特別会計は土地の使用料が予定通りに収納されれば、事業開始後 30 年間経過すれば資金不足比率は経営健全化基準に抵触しない。

II. 針テラス事業特別会計の決算状況

1. 決算の推移

針テラス事業特別会計のこれまでの決算の状況は以下のとおりである。

(単位：千円)

		H12	H13	H14	H15	H16
歳入	一般会計繰入金	35,537			12,169	30,190
	基金取崩額				18,925	3
	使用料		36,000	54,000	54,000	62,000
	預金利子				3	
	繰越金(△繰上充用金)		-	0	1	1
歳入合計		35,537	36,000	54,000	85,097	92,194
歳出	公債費(元金)				50,000	50,000
	公債費(利子)	35,537	35,440	35,634	35,094	34,192
	積立金		560	18,365	3	
	繰出金					
歳出合計		35,537	36,000	53,999	85,096	84,192
歳入－歳出		-	0	1	1	8,002
基金残高		-	560	18,925	3	-

		H17	H18	H19	H20
歳入	一般会計繰入金				
	基金取崩額				
	使用料	82,500	-	55,500	50,000
	預金利子	0	5	18	24
	繰越金(△繰上充用金)	8,002	-	△82,192	△107,888
歳入合計		90,502	5	△26,674	△57,864
歳出	公債費(元金)	50,000	50,000	50,000	50,000
	公債費(利子)	33,192	32,192	31,196	30,357
	積立金	6,807	5	18	24
	繰出金	503			
歳出合計		90,502	82,197	81,215	80,381
歳入－歳出		-	△82,192	△107,888	△138,246
基金残高		6,807	6,812	6,830	6,854

※平成12～16年度は旧都祁村、平成17年度以降は奈良市の決算である。

歳入歳出差引のマイナスが、平成 18 年度以降多額になっている。この決算状況を、前出の収入と支出の状況と同様のものに組み替えると、以下の通りとなる。組み替えに当たっては、「使用料」を「地代」に、「公債費(元金)＋公債費(利息)」を「元利償還金」に読み替え、基金の積み立てと取り崩しは、資金収支余剰に含めている。

(単位：千円)

			H12	H13	H14	H15	H16
収入	地代	A		36,000	54,000	54,000	62,000
	繰入金	B	35,537			12,169	30,190
	その他	C				3	
支出	元利償還金	D	35,537	35,440	35,634	85,094	84,192
単年度収支(単年度資金余剰)	A + B + C - D		-	560	18,366	△18,922	7,998
資金余剰累計	E		-	560	18,926	4	8,002
資金不足比率	E ÷ A		-	-	-	-	-

			H17	H18	H19	H20
収入	地代	A	82,500	-	55,500	50,000
	繰入金	B				
	その他	C	0	5	18	24
支出	元利償還金	D	83,192	82,192	81,196	80,357
単年度収支(単年度資金余剰)	A + B + C - D		△692	△82,188	△25,678	△30,334
資金余剰累計	E		7,310	△74,878	△100,555	△130,889
資金不足比率	E ÷ A		-	無限大	181.2%	261.8%

※実際の資金不足比率の算定に当たっては、基金残高が資金余剰累計額から控除されるため、奈良市が算定した資金不足比率とは異なる。

平成 18 年度以降、資金不足比率が経営健全化基準の 20%以上となっており、年々悪化している。

2. 資金不足比率悪化の要因

針テラス事業特別会計の収支見込みでは、最大でも資金不足比率は 67.8%である。それにもかかわらず、平成 20 年度決算では、資金不足比率が 261.8%となっている。このように資金不足比率が当初見込みより悪化した要因は、以下の表の通り地代収入が当初見込みよりも減少していることにある。

奈良市監査委員の奈良市公営企業経営健全化審査意見書では、「針テラス事業特別会計の資金不足比率は本年度 276.4%であり、前年度 194.3%と比べ 82.1 ポイントも大幅に悪化している。この要因は、針テラス事業用地を借りている法人が、同用地の使用料の一部を支払わないためであり(以下省略)」と指摘しており、監査人の分析結果も同じである。

(単位：千円)

		H12	H13	H14	H15	H16
当初予定地代	A	-	36,000	54,000	54,000	90,000
実際地代	B		36,000	54,000	54,000	62,000
差異	B - A	-	-	-	-	△28,000
差異累計		-	-	-	-	△28,000

		H17	H18	H19	H20
当初予定地代	A	90,000	90,000	90,000	90,000
実際地代	B	82,500	-	55,500	50,000
差異	B - A	△7,500	△90,000	△34,500	△40,000
差異累計		△35,500	△125,500	△160,000	△200,000

平成 16 年度の実際の地代が当初予定の地代より少ないのは、平成 17 年 3 月 22 日付の

「土地使用料に関する覚書」でいちご観光農園が開業間もないことを考慮し、地代の減額を当時の都祁^{つげ}村と民間事業者が合意したためである。

平成 17 年度以降の地代の減少は、土地を賃借している民間事業者が地代の減額協議を申し出たが、奈良市と折り合いがつかず、一部の地代の支払いが滞っているためのものである。現在、当該地代については、平成 20 年(ワ)第 1088 号「土地使用料請求事件」及び平成 21 年(ワ)第 298 号「土地減額使用料確認請求事件」として争われている。すなわち、奈良市は未納となっている地代の支払いを求め、民間事業者は地代の減額を求めているのである。

当該裁判に至る前に 10 回の調停を行ったが、和解に至らず裁判となったもので、以下では奈良市と PFI 事業者が和解しないことを前提に検討を行う。

第3 監査の結果及び意見

I. 事務の合規性について

調査した範囲では収納された使用料が決算書に計上され、約定どおりに借入金が返済されており、合規性に問題はなかった。

II. 経営健全化計画を策定するに当たって考慮すべき事項

1. 様々な状況の想定が必要である

使用料(地代)の徴収について裁判中であるため、経営健全化計画を策定するに当たって不確定要素がある。裁判で敗訴した場合はもちろんのこと、勝訴しても民間事業者の経営成績や、財政状態により直ちにこれまでの未収地代を回収できないケースも想定される。したがって、さまざまなケースに備えて、市としての対応策を検討しておく必要がある。市から提示を受けた情報をもとに想定しうるケースごとに、市として検討の際に留意すべきと思われる事項を記載する。

2. 勝訴したケース

(1) 民間事業者に未払の使用料(地代)を支払う資力があるケース

当該ケースでは、市の主張どおり、使用料(地代)を一括あるいはそれに近い形で回収することが必要である。この場合は、資金不足比率が解消される。

ここでの資力とは、現金預金のみならず、有価証券等や不動産をも含めて考えるべきである。つまり有価証券の差し押さえ、あるいは不動産等の差し押さえまたは抵当権の設定も視野にいれるべきである。

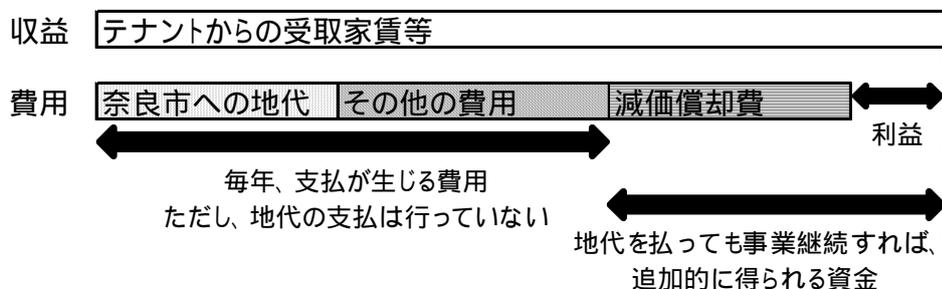
なお、奈良市は裁判の過程で入手した資料から、民間事業者は使用料(地代)を十分に支払うことができると考えている。

(2) 民間事業者に未払の使用料(地代)を支払う資力がないケース

当該ケースでは、その原因を分析する必要がある。分析の対象としては、まず民間事業者における針テラス事業に関する経営分析を丁寧に行う必要がある。針テラス事業にかかる合理的な収益と費用のみを比較することが必要であり、当該事業との関連性が薄い本社経費や不明瞭な支払い、あるいは不当に高い人件費や適切でない関係者等への支

払は除外して考えるべきである。他方、現金の支出は伴わないが、施設の減価償却費は適正な費用であり、考慮すべきと考える。

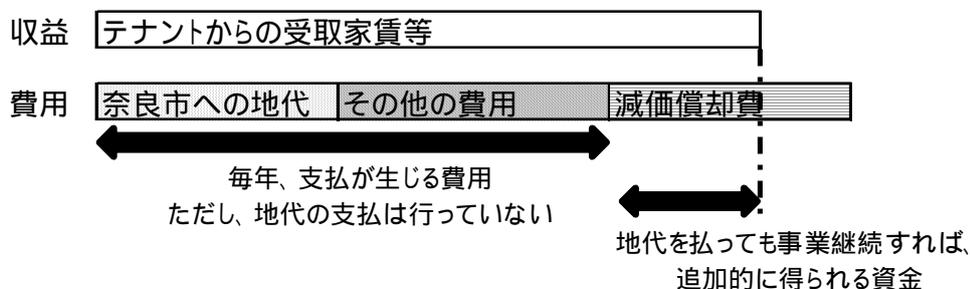
①民間事業者が針テラスにおいて十分な利益があるケース



当該ケースでは、針テラスから十分な利益が上がっており、単純に考えれば、民間事業者に地代（使用料）の支払い資力が無いのは不自然である。したがって、民間事業者は、奈良市に地代（使用料）として支払うべき資金及び針テラスでの利益を他の事業へ流用し、他の事業で十分な利益を獲得していないことなどが考えられる。

針テラス自体は、利益を獲得しうる事業であるため、民間事業者としても事業の継続を望むものと思われる。奈良市としては、今後の地代を確実に回収するために、テナントからの家賃の振込先を奈良市が監督できる銀行口座に変更させる等の対策を講じるべきである。また過去の未払地代についても、可能な限り早期に分割返済する旨の契約を締結し、不履行があった場合には即座に、PFI事業者としての権利を剥奪できる条項も織り込むべきである。

②民間事業者が針テラスにおいて当面の支払資金を確保できる収益があるケース



当該ケースでは、利益は計上できていないものの、事業年度ごとに必要となる支払資金を上回るテナント収入（資金流入）が存在していることになる。ただし、民間事業者

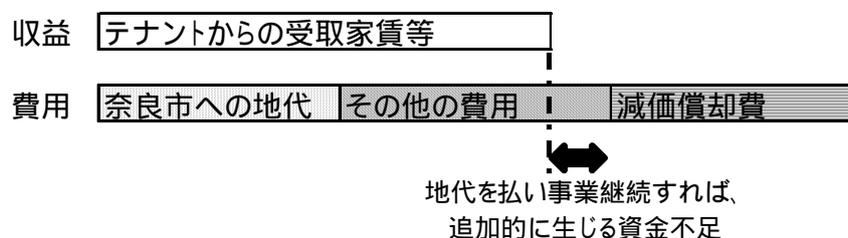
が施設の建設の際に、民間金融機関からの借入を行っていたならば、返済資金が必要なため、資金繰りについては詳細に検討する必要がある。

民間事業者としては、利益が生じるようにテナントからの収益の拡大に努める必要がある。たとえば、空き店舗があるので新規のテナントを誘致したり、家賃収入には店舗の売上高比例部分があると思われるので、売上の増加が見込める店舗に入れ替えたり、針テラス全体の集客力アップのためのイベントを企画したりすることなどが一般的には考えられる。なお、十分な利益までは出しておらず、営業努力をしても改善しなかったとしても、民間事業者としては、事業を継続すれば、追加的に得られる資金があるため、事業の継続を望む可能性が高いと思われる。

奈良市としては、今後の地代を確実に回収するために、テナントからの家賃の振込先を奈良市が監督できる銀行口座に変更させる等の対策を講じるべきである。また過去の未払地代についても、可能な限り早期に分割返済する旨の契約を締結し、不履行があった場合には即座に、PFI事業者としての権利を剥奪できる条項も織り込むべきである。

なお、民間事業者が事業継続を望まなかった場合は、下記③を参照のこと。

③民間事業者が針テラスにおいて当面の支払資金さえ確保できていないケース



当該ケースでは、利益がでていないことはもちろん、事業継続のために直接必要となる支払資金も針テラスからは賄えていないことになる。民間事業者としては、契約通り奈良市への地代を支払えば、事業を継続すればするほど資金不足が生じることになる。もちろん利益が生じるまであるいは、少なくとも当面の支払資金を確保できる程度まで収益の拡大が可能であれば、問題ないが、そうでなければ、民間事業者は当該事業からの撤退を希望する可能性が極めて高いと思われる。

奈良市としては、新たに事業者を選定する必要がある。ここで留意する必要がある点は、既存の施設は、現状では収益を生む施設ではなく（事業を継続すれば追加的に資金不足が生じる）、収益物件としての価値がない点である。もちろんテナントからの収益

を増大させることができれば、収益物件と言えるが、民間事業者でさえ、必要な売上を確保できなかった以上、市にそれを上回るノウハウがあるとは思えない。つまり現行の民間事業者にPFI事業からの撤退を認める際に、民間事業者所有の施設等を有償で引き取ることは経済的に合理性がない。

3. 敗訴したケース

敗訴の内容には様々なケースが考えられるが、地代収入が減少すると思われるため、それ以後の針テラス事業特別会計の収支状況を想定し、一般会計から必要な繰入額を算定し、一般会計における実質赤字比率等の財政健全化比率への影響を把握する必要がある。

なお、裁判の結果にかかわらず、今後のPFI事業の実施のために、当該PFI事業から得られた留意点の洗い出しを行う必要がある。

以上