

大鰐町個別外部監査報告書
(要約版)

平成 22 年 1 月

大鰐町個別外部監査人

公認会計士 本 郷 孔 洋

はじめに

冒頭にて、地方公共団体の財政の健全化法に関する法律(以下、「財政健全化法」とする。)に基づく個別外部監査の役割、すなわち本報告書の位置づけについて記述させて頂きたい。

一般的に「監査」という言葉から連想されるものとして、財務諸表監査が挙げられるであろう。これは、主として企業の財務諸表を対象とするものであり、企業の作成する財務諸表が適正であることを、監査人が企業を取り巻く利害関係者に対して保証するものである。すなわち、監査人が財務諸表を保証することによって、利害関係者は、安心して財務諸表を利用できるようになる。なお、ここで言う利害関係者には、銀行等の金融機関・債権者・投資家・従業員等が含まれている。

一方の財政健全化法に基づく個別外部監査であるが、財政健全化法第 26 条第 1 項に以下の記載がある。

「財政健全化計画、財政再生計画又は経営健全化計画を定めなければならない地方公共団体の長は、これらの計画を定めるに当たっては、あらかじめ、当該地方公共団体の財政の健全化のために改善が必要と認められる事務の執行について、監査委員に対し、地方自治法第 199 条第 6 項の監査の要求をしなければならない。」

すなわち、財政健全化計画等の策定に先立って監査を受けなければならないとされ、その監査内容は、財政健全化等の実現に向けて必要とされる改善事項についてである。

このことから、財政健全化法が想定する監査の業務内容は、以下の特徴が挙げられよう。

1) 財政状況等の悪化の要因を分析し、健全化等に向けた課題を抽出することがその役目であり、健全化判断比率等の信頼性の保証や財政健全化計画等の適切性を保証するものではない。財政健全化計画等の策定に当たりアドバイスを求めるものである。

2) 財政健全化法による個別外部監査の実施は、計画策定後の計画の進捗状況に対する監査を予定しているものではないため、個別外部監査は当初計画策定時のみの実施である。

前段において財務諸表監査を例に述べたが、これは、上記特徴において、監査の位置付けが大きく異なるからである。すなわち、財務諸表監査の特徴は、以下の通りである。

1) 財務諸表が適正に作成されていることを、監査人が利害関係者に対して保証するものである。つまり、保証業務である。

2) 財務諸表監査は、継続企業の公準(所謂ゴーイング・コンサーン)に従い、継続して行われるものである。

以上のように、両者の監査の位置付けは全く異なるものであるから、本稿においてその違いを明らかにすると共に、本報告書の読み手が、個別外部監査の役割について誤解を招かないようにさせて頂いた次第である。

本報告書が、大鰐町の財政健全化計画の作成等にあたって適切に活用され、また、町民をはじめとする様々な利害関係者が大鰐町の置かれた現状・課題等を認識するための一助になれば幸いである。

個別外部監査の概要

1．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（平成 19 年法律第 94 号）」第 26 条第 1 項に基づく個別外部監査

2．外部監査のテーマ

将来負担比率の改善計画に関する事務の執行
大鰐町休養施設事業の経営に関する事務の執行
大鰐町温泉事業の経営に関する事務の執行

3．外部監査の実施時期

平成 21 年 10 月 20 日から平成 22 年 1 月 27 日まで

4．個別外部監査人及び監査補助者の氏名・資格

個別外部監査人	公認会計士	本郷	孔洋
監査補助者	公認会計士	徳田	孝司
	公認会計士	金子	尚貴
	公認会計士	赤澤	多計志

5．利害関係

地方自治法第 252 条の 29 の規定により記載すべき利害関係はない。

報告内容骨子

報告書は以下の三部構成となっている。

- 【１】「将来負担比率の改善計画に関する事務の執行」
- 【２】「大鰐町休養施設事業の経営に関する事務の執行」
- 【３】「大鰐町温泉事業の経営に関する事務の執行」

以下、報告書の概要を説明する。

○ 将来負担比率の現状

大鰐町の将来負担比率は３９２．６％と健全化判断基準の３５０％を超えている。

将来負担比率の監査においては、その比率に影響を及ぼす全ての会計・団体を対象とすることが望ましいと思われるが、監査の効率性を高めるため本報告においてはそれらの会計・団体のうち、将来負担比率の算出に大きな影響を及ぼしている以下の会計・団体を対象とした。

○ 監査対象とした会計・団体

- １．財団法人大鰐町開発公社
- ２．大鰐地域総合開発株式会社
- ３．大鰐町土地開発公社
- ４．病院事業特別会計
- ５．休養施設事業特別会計
- ６．温泉事業特別会計

このうち、将来負担比率に大きく影響を与えているのは以下の２団体である。

- 財団法人大鰐町開発公社（１０４．５％）
- 大鰐地域総合開発株式会社（９８．６％）

以下、監査対象とした六つの団体・会計について監査概要を述べる。

１．財団法人大鰐町開発公社

（１）現況

休養施設事業特別会計（国民宿舎おおわに山荘）（以下、「休養施設」という）への管理受託事業の非収益法人であり、あじやら公園の開発資金として調達した借入金（大鰐町が損失補償をしている）を返済していくためだけに存続している法人となっている。

休養施設への管理受託収入で、財団法人大鰐町開発公社に所属している職員の人件費関係だけを賄っており、借入金の返済及び利息の支払財源は皆無である。その為、借入金の返済及び利息の支払財源を大鰐町の一般会計からの補助金収入で賄っている。

現況の問題として、仮に、休養施設が閉鎖（休止や廃館）になり、財団法人大鰐町開発公社を解散しなければならないような事態に陥ったときには、平成 38 年までに返済予定である長期借入金の損失補償の履行を求められる可能性がある。

この場合の返済額は標準財政規模に匹敵するほどの金額であり、単年度で返済することは現実的ではない。したがって、大鰐町としては、財団法人大鰐町開発公社を存続させた上で一般会計からの補助を継続して行い、計画的に返済するというスタンスを取っている。

（２）個別外部監査所見

第三セクター等改革推進債を活用して財団法人大鰐町開発公社を清算した場合の大鰐町の負担や、財団法人大鰐町開発公社を存続させるにしても具体的な収益改善策が見出せないなど、検討した改善案はいずれも実現性に乏しいものと言わざるを得ないものであった。

したがって、金融機関との協議による借入金や利息の支払条件などの変更が将来負担比率改善の足掛かりになると思われる。この改善計画にあたっては、資金を供給している金融機関に対して負担を強いることとなる。しかしながら、打開策が見出せない現状においては、この現状を真摯に受け止め、今の大鰐町の状況を金融機関に根気強く説明し、理解と協力を求める事が必要であると思われる。

２．大鰐地域総合開発株式会社（以下、OSK と略）

（１）現況

財政状態は極めて悪く、平成 21 年 3 月末現在、2,306,859 千円の債務超過である。負債総額は金融機関や大鰐町からの借入を含めて 7,177,063 千円にのぼる。また、資産のほとんどはバブル期に建設したリゾート施設の権利に関するものであり、概ね資産価値はない。

スキー客の減少等によって経営状況は厳しく、経常赤字が続いており、また、営業活動によるキャッシュ・フローは毎年度マイナスである。

OSK は現在、債務超過状態にあり、また再生の見込みもないことから、一般的に考えれば直ちに清算すべきであろう。

しかしながら、清算する場合には「五者協定」に従い、大鰐町は債務の一括返済を金融機関から要求される。このため、清算を行うことができず、営業を続けているのが実状である。結果、借入金は年々雪だるま式に膨れ続けている。債務総額は OSK の債務負担能力をはるかに超えており、返済原資となるべき資産価値はほとんどない。一方で営業によるキャッシュ・フロー創出が見込めないことから、会社の自力更生には限界がある。

（２）個別外部監査所見

金融機関との協議による借入金や利息の支払条件などの変更が将来負担比率改善の足掛かりになると思われる。特に日本政策投資銀行（旧北海道東北開発公庫）の棚上利息及び元金損害金の措置は喫緊の課題であり、早急に対処しなければ財政再生団体への転落は免れないと考えられる。第三セクターの清算及び借入金や利息の支払条件などの変更に成功した自治体も存在することから、今の大鰐町の状況を金融機関に根気強く説明し、理解と協力を求める事が必要であると思われる。

具体的には、「五者協定」に関する規定を見直し、債務の一括弁済に関する条項を見直し、金融機関に働きかけるべきである。地域経済に与える影響を考慮しつつも、OSK を清算し、スキー場の運営については委託等により更なる効率的運営を目指すべきである。

３．大鰐町土地開発公社

（１）現況

大鰐町土地開発公社としての事業活動は実質的に休止状態にある。公社の管理は大鰐町役場でおこなっており、公社自体の職員はいない。人件費は発生しないが、金融機関からの借入金があるため、大鰐町から毎年 20,000 千円の補助金を受け、借入金の一部返済及び利息の支払をおこなっている。

現在、大鰐町土地開発公社が所有する公有用地及び完成土地はいずれも 20 年以上保有したままの状態となっている。公有用地は所有している限り借入金の利息が帳簿価額に加算されるため、公有用地の帳簿価額は現在の市場売却時価とは乖離した金額で資産計上されている。

（２）課題と対策

大鰐町土地開発公社が抱えている課題としては、完成土地（農工団地）の第三者に対する早期売却、公有用地の大鰐町による早期買取及び買取後の有効利用、金融機関に対する借入金の早期返済の 3 つに集約される。

そしてその対策として、農工団地の積極的な誘致活動、大鰐町による公有用地の買戻し、第三セクター等改革推進債の利用による大鰐町土地開発公社の清算について、それぞれ検討した。

（３）個別外部監査所見

農工団地は弘前大鰐 IC からほど近い場所にあるため、高速道路からのアクセスはよく、積極的に誘致を働きかけることにより売却先を探していくことは可能であると考えられる。まずは、外部に対して売却先を見つけていくための活動を検討・開始することが必要であると考ええる。

また、大鰐町が大鰐町土地開発公社から徐々に土地を買戻していく方法は、他の第三セクター等との兼ね合いも考慮したうえでの改善案であるが、土地の買戻し及び借入金の返済が完了するまでの期間は相当長期に及び、その間も借入金の利息は発生し続けることになる。

土地の有効利用という課題は残るものの、第三セクター等改革推進債を利用して一旦金融機関からの借入金を完済したうえで大鰐町土地開発公社を清算する案は、中長期的に見た場合、現状で考えられる最善の方法ではないかと考える。

4．病院事業特別会計

(1) 現況

大鰐病院は、常勤医師の減少・人口減少・診療報酬の改定などの影響により、外来・入院患者数が毎年減少し、医業収益が減少してきた。

医業収益の減少に伴い、業務効率の改善など経費節減に努めたものの、それ以上に医業収益の減少幅は大きかったため、営業上のキャッシュ・フローはマイナス（単年度の資金不足）となっている。

また、病院改革プランでは、平成 20 年度の外来患者数を 1 日平均 125 人と想定し、患者送迎バスの運行等により、平成 21 年度以降について、対前年比で 1 日あたり 20 人増加し、1 日あたりの外来患者数を 145 人とする計画であった。しかし、平成 20 年度の外来患者数の実績は、1 日あたり 115 人である。

さらに、平成 21 年度は、常勤医師が 4 人体制となっているが、直近までの患者数の推移をみると、3 人体制であった前年度を下回る月が多く、常勤医師の増加によっても、患者数が増加していない状況にある。

(2) 資金不足比率への影響

平成 20 年度は病院特例債の発行により流動債務を固定負債へ振替えたため、一時的に改善している。ただし、特例債発行により病院の資金繰りが改善したわけではなく、単年度の損益（キャッシュ・フロー）が改善しなければ、今後も一時借入金の残高は増加し、不良債務の残高は増加していくことが想定される。

事業規模及び経営状況が平成 20 年度と同じ額で推移した場合、7,878 千円の不良債務の増加で、資金不足比率は 20%を超えることになる。

(3) 個別外部監査所見

病院特例債の償還金部分については、一般会計からの繰入金により調達することになるため、現状でも大鰐町の財政を少なからず圧迫しており、大鰐町の財政状況を考慮すると、病院単独での経営改善は必然であると考えられる。

病院改革プランに基づく患者数の確保と共に、業務効率化による経費の節減努力を行い、実行へ移していく必要がある。

今後も患者数の減少などが続き、経営状況が改善されない場合には、公立病院としての役割、地域医療としての必要性を検討しつつ、統合・再編・廃止等も含めた抜本的な改革をしなければならない可能性があることも念頭に置く必要があると思われる。

5 . 休養施設事業特別会計

(個別外部監査報告書「大鰐町休養施設事業の経営に関する事務の執行」より)

資金不足比率 316 . 1 %

(1) 資金不足悪化要因

平成 5 年度以前から赤字経営が続き、休養施設事業特別会計として繰上充用金が毎年度増加してきている。途中、平成 10 年度から平成 16 年度にかけて総額 312,181 千円を一般会計から繰入を行ったが、資金不足額の全額を解消するには至っていない。

(2) 現況

施設建築後、保養センター39年、本館38年、別館27年と経過しており、どの施設も老朽化が目立ってきている。平成 17 年度に実施した「PFI 導入可能性調査(みずほ総合研究所株式会社)」でも大幅な改修工事が指摘されていたが、改修資金を捻出できずに、改修工事は実施されないまま現在に至っている。

また、耐震性能検査結果によっては大規模な改修が必要になるか、使用そのものができなくなる可能性もある。

(3) 個別外部監査所見

これ以上の財政負担が事実上困難である現状のなか、休養施設を公営企業として継続する場合には、休養施設として資金をかけない新たな商品開発を行い、さらに大鰐町全体としても新たな魅力作りを行うことで他地域からの集客力を高めることが必要不可欠となる。

もしそれが無理であれば、公営を止め民間企業に無償譲渡してでも民間活力に全てを任せるか、もしくは休養施設を廃止して清算することになるであろう。

6. 温泉事業特別会計

(個別外部監査報告書「大鰐町温泉事業の経営に関する事務の執行」より)

資金不足比率 1,441.8%

(1) 資金不足悪化要因

資金不足比率が悪化した要因としては、昭和 47 年から昭和 56 年までの賦課した維持管理料の徴収が出来なかったこと、その後においても維持管理料にかわる打開策が無く収入不足に陥っていたこと、そして、設備投資にあたって調達した資金の返済が長期化し、歳入規模に比して金利負担の金額が大きくなってしまったこと、が挙げられる。

(2) 現状

営業収入は年々減少傾向にある。営業収入の種類として受託工事収入と料金収入とがあるが、平成 17 年度以降、受託工事収入は全く発生しておらず、実質的には料金収入のみに頼っている状況下にある。料金収入について、収益的支出を賄えるほどの十分な収入獲得には至っておらず、高いレベルでの安定収益の確保が重要課題となっている。

(3) 個別外部監査所見

資金不足に関しては一般会計からの繰り入れによって解消される構図であるが、大鰐町全体で考えた場合には、内部での単なる資金移動にすぎないと言える。すなわち、根本的な収入不足が解消されない限り、大鰐町からの繰り入れは永遠に続くことになる。

一方で、大鰐町は営業収入を増加させることに着眼した計画を策定しているものの、実行性が乏しく、打開策が見出せない状況下にある。

このような中、資金不足を解消していくためには、既得権者の協力が不可欠であろう。すなわち、既得権者との話し合いによって、既得権者から料金徴収の同意を得ていく必要がある。これは、大鰐町民全体の公正性の観点から考えても、一日も早く、解決を図っていく必要がある。

また、温泉の運営・管理を温泉組合が担っていくようにすることも必要である。

営業収入を増加させることや組合に運営を任せることは、組合との話し合いなくして達成はできないものであり、大鰐町と既得権者が一体となった将来の大鰐町のための取り組みである。

以上