

平成 24 年度

岐阜市包括外部監査報告書

概要版

岐阜市包括外部監査人

桑 原 雅 行

目 次

第1章 総論	1
第1 包括外部監査の概要	1
1 外部監査の種類	1
2 選定した特定の事件	1
3 事件を選定した理由	1
4 外部監査の方法	2
5 外部監査の期間	4
6 外部監査人	4
7 利害関係	5
第2 用語の説明	5
第2章 外部監査の結果	5
第1 公有財産等の管理方法について	5
1 公有財産等の管理方法の変更を必要とする時代背景	5
2 今後の公有財産等の管理方法について	5
3 岐阜市が公表している公有財産等の情報	6
4 現在の公有財産等の管理体制の問題点	6
5 連結範囲の管理の重要性と現在の管理体制との不一致	6
6 公有財産等の管理（アセットマネジメント）に必要な方針・計画	6
7 今後求められる公有財産等の管理方法について	7
第2 岐阜市の財政状況と公有財産等の更新投資について	9
1 今後の財政状況について	9
2 更新投資の必要性及びその時期について	12
3 更新投資のシミュレーションの方法について	13
4 更新投資のシミュレーション（公営企業会計を除く）について	14
5 水道事業の更新投資について	17
6 下水道事業の更新投資について	18
第3章 指摘及び意見の一覧表	19

包括外部監査の結果報告書

第1章 総論

第1 包括外部監査の概要

1 外部監査の種類

地方自治法第252条の37第1項に基づく包括外部監査

2 選定した特定の事件

(1) 外部監査対象

公有財産等に係る財務事務の執行及び管理の状況について

(2) 外部監査対象期間

平成23年度（必要に応じて平成24年度、または過年度に遡及する。）

3 事件を選定した理由

(1) 包括外部監査の導入の目的

包括外部監査制度は、外部の専門家の監査により地方公共団体の監査機能を強化し監督機能に対する住民の信頼を高めることを趣旨として地方自治法の改正により創設された制度である。

その目的は、「地方自治法」第252条の27において外部監査契約の内容が「地方自治法第2条第14項及び第15項の規定の趣旨を達成するため」とあることから、「住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げる（第2条14項より抜粋）」ことと「組織及び運営の合理化に努めるとともに、・・・規模の適正化を図る（第2条15項より抜粋）」ことであるといえる。

公有財産等は、住民サービスの基盤であり、そのあり方は住民の福祉の増進に大いに関係がある。また、その金額の大きさから市の財政に与える影響は大きく、そのあり方は、市の組織及びその運営の合理化、規模の適正化にも大いに影響が及ぶと予想されることから、テーマとして選定すべき要件を備えていると判断される。

(2) 岐阜市の財政をめぐる概況

公有財産等には、いわゆる「ハコ物」のほか、市営住宅、道路、橋梁、上下水道等も含まれる。これらの公有財産等は、高度成長期に大規模に整備され、今後一斉に更新の時期を迎えようとしている。更新には巨額の資金が必要といわれ、財政負担は相当程度に上るものと予想されている。

岐阜市の財政は、最近の厳しい状況においても比較的健全な状態を保ってい

る。また、過去においても過大な「ハコ物」を建設した状況にもない。ただし、実際に公有財産等の更新の時期が到来すれば、どのような財政状態になるのかは明らかではない。問題は「将来」であり、公表されている新公会計制度に基づく財務書類 4 表や、その他の諸資料においても将来負担の全体像は見えてこない。

岐阜市の財政は、産業の現況や人口の減少傾向により今後は更に厳しさを増してゆくものと予想されるが、公有財産等の更新時期がそれに重なって、仮に将来財政のバランスが大きく崩れることが予想されるならば大規模更新の時期が訪れる前に、市の全体バランスを考慮した計画を立案し対策を実行に移す必要がある。

高度成長期に大規模に整備された公有財産等は、今後の人口減少期において整理統合等により市の身の丈に合ったものに変更してゆく必要があるが、その利害関係者の多さから、この調整には多くの時間と労力が必要になる。従って、仮に財政負担により現在の公有財産等のあり方に大きな修正が必要と判断される場合には少しでも早く行動を起こす必要がある。

現在の状況は、公有財産等の管理等について、従来の管理等ではない新たな方法が求められている状況であり、財政負担の枠の中で、将来を見据えた有効適切な公有財産等の管理等のあり方を検討することは、今回の包括外部監査のテーマとして適時性を得たものと判断する。

(3) 過去の包括外部監査との関係

平成 15 年度の包括外部監査においては、「公有財産の管理・運営に関する事務の執行」がテーマとして選定されているが、今回のテーマ選定にあたり 9 年が経過しておりその間の環境変化は大きなものとなっているため、再び同種のテーマを検討しても内容的な重複はないものと考えられる。

以上から、公有財産等を対象に外部の専門家の視点で検討し、公有財産等の管理等における諸問題と岐阜市の現状に対する何らかの処方箋を提示することを目的として、今回の事件に「公有財産等に係る財務事務の執行及び管理の状況について」を選定した。

4 外部監査の方法

(1) 監査の対象

監査の対象とした部署

公有財産等を管理する諸資料より金額的に重要と判断される部署等を選定した。この中には、岐阜市の各部署のみならず「新公会計制度に基づく財務書類 4 表」の連結ベースに含まれる会計範囲についても、その金額的重要性より検討

範囲に含めている。その結果、監査対象として抽出された部署等は、次の通りである。

企画部政策調整課	教育委員会事務局学校指導課
企画部総合政策課	教育委員会事務局社会教育課
財政部行財政改革課	福祉部福祉事務所子ども家庭課
財政部財政課	市民参画部市民協働推進課
基盤整備部基盤整備政策課	岐阜薬科大学庶務会計課
まちづくり推進部公共建築課	岐阜市立女子短期大学総務管理課
上下水道事業部上下水道事業政策課	岐阜市民病院事務局病院政策課
環境事業部環境事業政策課	岐阜市立看護専門学校
環境事業部環境施設課	岐阜市立第二看護専門学校
環境事業部東部クリーンセンター	商工観光部産業拠点運営課
環境事業部掛洞プラント	商工観光部産業振興課
環境事業部寺田プラント	行政部競輪事業課
まちづくり推進部住宅課	都市防災部防災対策課
教育委員会事務局教育施設課	行政部管財課

(2) 監査の方法

① 監査の要点

包括外部監査の実施に当たっては、「合規性」のほか、3E すなわち「経済性」「効率性」「有効性」といった視点からも監査対象を検討する。これは、私企業であれば、業績評価に際して売上高や利益率等の数値尺度を利用できるが、行政機関の場合、数値による組織運営や事業・事務の達成度などの業績評価が難しいため、3E 監査を行って住民の意思決定に有効な情報を提供するために多面的、重層的な検討が必要とされたからである。

- 1) 「合規性」とは、事務・事業が所管法令や規則に従って実施されているかを検討するものである。法令等の趣旨を踏まえ形式的に適合するだけでなく実質的に適切な事業・事務が行われているかを確認する。
- 2) 「経済性」とは、自治体が適切な量と質を備えた資源を最少のコストで導入しているかを検討するものである。無駄な支出となっていないか、又は財源確保に努めているか等を問うもので、必要以上に立派な施設となっている等は経済性に反する。
- 3) 「効率性」とは、一定水準の財やサービスの提供に当たり、投入資源の最少化を達成しているかを検討するものである。成果に対して最少の経費・労力で事業が執行されているかを問うものであり、資材の浪費や、コストに対し

て成果のはかばかしくない事業は効率性に反する。

- 4) 「有効性」とは、事業・事務が所期の目標・成果を達成できたかを検討するものである。実施環境の変化によって目的の失われた事業の継続は有効性に反する。

② 主な監査手続

今回の包括外部監査は、公有財産等の管理等の適切性を問うものである。従って日常の事務管理が法令等に従って適切に実施されていることのほか、現況とその問題点が十分に把握され将来を踏まえた適切な管理を行っているか、具体的な計画等を準備しそれに基づいて体制整備等を行っているか、十分な管理資料を整備し有効に活用し適切な管理を行い情報公開を通じて住民の意思決定に役立てているか等を問題としている。

以上の問題点を確認するために実施した主な手続は次のようなものである。

- 1) 公有財産等の資料を統括する部署にヒアリングを実施、全体像の把握と関係資料を入手
- 2) 岐阜市の方針・計画等について関係部署にヒアリングを実施、関係資料を入手
- 3) 公有財産全体を統括、及び重要性のある部署を選定し、公有財産等の管理方法等についてヒアリングを実施、関係資料を入手
- 4) 重要性があると判断した現地を視察
- 5) シミュレーションを実施、関係部署と打合せ

5 外部監査の期間

平成 24 年 4 月 25 日から平成 25 年 2 月 22 日まで

6 外部監査人

岐阜市包括外部監査人	桑原雅行	(公認会計士)
同補助者	豊田裕一	(公認会計士)
同補助者	服部誠司	(公認会計士)
同補助者	石井 卓	(公認会計士)
同補助者	高橋英明	(公認会計士)
同補助者	三浦伸太郎	(公認会計士)
同補助者	山田華子	(公認会計士)
同補助者	吉岡生馬	(公認会計士試験合格者)
同補助者	大久保等	(弁 護 士)
同補助者	別所大介	(システム監査技術者)

7 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。

第 2 用語の説明

監査の結果の「指摘」と「意見」

監査の結果とは、合規性、3E の観点から是正改善を求めるものであり、本報告書においては「指摘」として表現している。「指摘」する事項には、即是正すべき点のほか、一定の改善に向けて準備が必要なものも含まれている。

「指摘」は上記のように、合規性、3E の観点から是正勧告を求めるものであるが「指摘」に該当するか否かの判断の基準とした根拠となる法令等には以下のようなものがある。また、「指摘」に該当するか否かの判断に当たっては形式的な適合性のほか、形式的には問題がない場合であっても本来の趣旨に反し実質的に適合性が問題となる事項についても「指摘」として記載した。

(法令等)

地方自治法、地方財政法、地方公営企業法、地方財政健全化法、岐阜市条例等

「意見」とは、組織及び運営の合理性に資するために述べる見解である。従って、その採否は究極的には首長、自治体の判断領域に属することになるものである。

第 2 章 外部監査の結果

第 1 公有財産等の管理方法について

1 公有財産等の管理方法の変更を必要とする時代背景

公有財産等の管理方法は、以下の時代背景により、大きな変更を必要としている。

公共施設等の需給バランスの変化、資産リスクや高機能化ニーズの高まり、既存施設における維持更新投資の集中への対応、財政状況の逼迫化

2 今後の公有財産等の管理方法について

今後は、厳しい財政状況を前提にした公有財産の有効適切な管理が求められている。他の自治体においては、このような状態に対処するためにアセットマ

ネジメントを導入する動きがある。

3 岐阜市が公表している公有財産等の情報

岐阜市は、そのホームページにおいて「新公会計制度に基づく財務書類4表」を公表している。公表されている2種類（普通会計ベースと連結ベース）の財務書類の内、管理対象とすべき公有財産等の範囲として重要視すべきは、普通会計のほか公営事業会計・一部事務組合・広域連合・地方公社・出資法人を含めた連結会計用の財務書類の計算範囲であると判断される。それは実質的に岐阜市が最終的な負担をする可能性が高い範囲であり、普通会計以外の分野において金額的に見て重要度も高く将来の財政に与える影響も相当程度になると考えられるからである。

4 現在の公有財産等の管理体制の問題点

「岐阜市公有財産規則」に定めるように公有財産ごとに所管が決められ管理等が個別に行われると、岐阜市全体の視点から最適な管理等が行われるよりも所管部署にとっての最適な管理等が行われる可能性が高くなる。これが一元的に特定の部署において管理される場合には全体最適な視点からの管理が行われ各種の無駄が除かれ時代の変化に即応した公有財産のあり方を追求できるようになる。このことは財政的にもメリットがあり過大・過剰な投資を防ぐことや公有財産の保有の最適化にも役立つことになる。

5 連結範囲の管理の重要性と現在の管理体制との不一致

このような考え方は、岐阜市が直接保有する公有財産のみにその適応を限定すべきではない。岐阜市としての責任範囲は、上記の財務書類の記述の中で述べたように連結範囲に及んでいる点に考慮が必要である。例えば水道事業は地方公営企業の形態をとっているが、多額の企業債を発行しておりその償還は将来的な負担となる。返済の財源は一義的には水道事業の収支からなされるべきであるが、それは水道料金の値上げの可能性を意味しており、そうでなければ岐阜市の財政負担となって税金が投入されることになるからである。どちらにしても岐阜市の住民にとっては形を変えた負担の発生であり、その影響を考慮せずに財政問題を検討することは全体を見て判断していないことになるからである。

6 公有財産等の管理（アセットマネジメント）に必要な方針・計画

現在の厳しい財政状況を踏まえた公有財産等の有効、適切な管理（アセットマネジメント）の実現には、岐阜市の方針・計画の決定が必要である。これは

岐阜市独自の現状を前提に、目指すべき方向に適合した公有財産等のあり方を定め、これを実現するために具体的な手段を財政的な制約のもとで試算しそれに基づいて選択し、実現する工程を公有財産等ごとに示すものである必要がある。このように具体的な方針、計画が策定されなければ、単なるスローガンのようなものになり具体的な成果を上げることは、現在の管理体制を前提にした場合は困難であろう。

また、市民に対する公有財産等に関するアセットマネジメントの観点からの包括的な情報公開、例えば施設白書等についても明確なものはない状態である。情報公開の必要性としては、住民自治の観点からすれば当然に重要な事項であるのは明白であるが、施設の統廃合や利用料の決定、公有財産等の有効活用等を実行する場合に民間のノウハウを利用することが必要になる点においても必須のものであろう。

7 今後求められる公有財産等の管理方法について（指摘）

現在の公有財産等の管理方法をアセットマネジメントの考え方を取り入れたものに改善すべきである。

求められているアセットマネジメントの内容

アセットマネジメントの手法は、規模が小さい自治体では資産の評価方法を含めたシステムの要件定義や施設の点検ができる職員が少ないなどの人的・財政的な制約が影響し、アセットマネジメントを導入することが困難な状況にあるといわれている。

確かにデータベースの構築や、技術的な点検などへの対応は重要であるが、自治体ごとの個別事情を反映した対応方法の必要性を説明するものは少ない。アセットマネジメントにおいてよく説明される手法に長寿命化があるが、実際に長寿命化のためのコストを試算してみると、単純に更新投資を行った場合に比べ、それほど金額的な負担が軽くなるわけではないとの説明も見受けられ、アセットマネジメントの手法を導入すれば直ちに問題が解決するようなものではないことが分かる。

各自治体における財政の制約の観点から、それぞれの身の丈に合った公有財産等のあり方を、はじめに検討すべきであり、自治体の諸事情を考慮せず、むやみにアセットマネジメントの一般的な手法の採用、データベースの構築や点検技術の確保に多額の支出を行うことは、果たして合理的であろうか。

そのようなことを行う前に、自治体の個別の状況を正確に把握し、認識された問題点の優劣を決定したうえで、それに対応した具体的な対策を決定するこ

とが最初に行われるべきことと考える。岐阜市には独自のアセットマネジメントの適用方法があつてしかるべきであろう。岐阜市の独自性を考慮せずに、一般的なアセットマネジメントの手法を技術的な側面のみから導入するだけでは、その効果は限られたものになるおそれがあると考え。岐阜市の特色を踏まえた全体の視点から最適な公有財産等の保有量を決定し、整理統合を検討したうえで想定される課題の優先順位を定め、更新投資の集中を避けるための長寿命化、保守点検の合理化、有効活用及び財源の確保等を検討する必要があるものと判断する。

したがって、具体的には以下のような順序でアセットマネジメントを実行することが考えられる。

(1) 現状の把握

今後の財政的な負担額の概要を把握するために、全体像がつかめるようなシミュレーションを実施すべきである。これによって予想される金額的な負担の重さが認識され、岐阜市の財政への影響、選択すべき対策の決定がなされることになる。

(2) 基本方針の策定

アセットマネジメントを導入するには、公有財産等の統廃合・効率的な維持管理・有効活用など総合的に検討する必要があることから、基本理念を設定しそれに基づいて作業を進める必要がある。また、アセットマネジメントを全市的に推進するため基本理念のほか、その他の基本的な事項も含めた基本方針を定める必要がある。さらに基本方針を定めた場合は速やかに住民に情報公開することが重要である。

(3) 行動計画の策定

基本方針は、アセットマネジメント全体の方向性を示すものであるが実際の行動においては具体的な計画が必要になる。基本方針が長期の全体像を示すものとなれば、行動計画には中期計画・年度計画の内容を織り込むべきものになる。最終的には個別施設レベルまでの計画・作業工程表も必要になる。一旦決定した計画も時間の経過とともに修正が必要な場合が生じることから、何度でもシミュレーションが行えるように金額データが迅速に入手できる公有財産台帳の整備、公会計との連動も行うことが必要になる。計画が策定された場合は、財源調整を行うべきことも重要である。裏付けのない計画では「絵に描いた餅」となることは明らかである。

(4) 組織体制の整備

公有財産等の管理を行う組織は現在でも存在している。しかしここでいう整備すべき組織とは、アセットマネジメントの観点から公有財産等の管理を行うための組織である。そこでは全体最適の観点からの管理等を行う必要があるた

め、今の組織では対応が困難である。

(5) 民間提案を活かす仕組みの創設

アセットマネジメントは、基本的に民間の知恵をベースにしたもので、官の発想より起こったものではない。従ってアセットマネジメントを実現するための具体的な方策の実行は行政単独で成し遂げることは困難である。

(6) 情報公開の実施

情報公開は、住民自治の観点からいっても、また今後具体的な対策を講ずる上においても重要な事項である。今後具体的な対策を講じてゆく過程を定期的に市民に伝達してゆくことが必要である。

以上、現在の段階では、今後の更新投資等の財政的な制約を具体的に検討した資料はなく、漠然とした重大性は認識し得るものの、岐阜市の財政に与える全体的なインパクトや、どの公有財産等が大きな問題を抱えているかが判然としない。

したがって、公有財産等の今後の維持管理が、岐阜市の財政にとってどの程度の重要な問題であり、その中で特に個別に検討すべき重要な公有財産等がどれかを確定するために、現在入手しうる資料と一定の仮定に基づいて独自にシミュレーションを行い、その結果に基づいて個別の問題を確認することにした。

第2 岐阜市の財政状況と公有財産等の更新投資について

1 今後の財政状況について

岐阜市の現状を踏まえて、今後の財政状況を推測し、公有財産等の更新投資の可否について検討する。

(1) 今後の歳入の見込みについて

過去の歳入の推移の増減をみると、市税収入以外の国庫支出金や交付金等は、国の政策に負うところが大きいため、平成23年度の金額で一定と仮定し、現在の趨勢に基づき、市税収入を試算する。

① 個人市民税について

個人市民税の大部分を占める所得割は、課税対象となる所得の推移に近似すると考えられる。課税対象となる所得は、納税者一人当たりの所得額に納税者の人数を乗じたものであるため、納税者一人当たりの所得と納税者数について検討する。国税庁が公表している過去10年間の、給与所得者の平均給与の増減率の年平均▲1.02%を将来の1人当たりの所得の増減率とする。納税者数は生産年齢人口（15歳以上64歳以下）と同様に推移すると考えられるが、岐阜市都

市経営戦略会議資料「岐阜市の推計人口における年齢階層別人口」によると、生産年齢人口は平成22年の253,962人から平成42年には205,165人になり、19.2%減少すると推計されており、市民税納税者も同様に20年間で19.2%（毎年度0.88%（複利））減少してゆくと考えられる。

② 固定資産税および都市計画税について

土地にかかる固定資産税および都市計画税は、固定資産税評価額を基礎に算定される。バブル崩壊後の地価の調整が終了した平成18年から平成24年の平均公示価格の増減率は▲5.7%であり、これは毎年度▲0.94%（複利）の増減率となる。また、固定資産税に含まれる土地に対する固定資産税の比率は、公示価格の増減と固定資産税の評価が変更される年度の固定資産税の増減の関係から推定した。また、都市計画税についても同様である。

③ 法人市民税およびその他について

法人市民税については、景気変動により大きく増減するが、柳津町と合併した平成18年度以降の平均である65億円で推移すると仮定した。また、その他についても同様に45億円で推移すると仮定した。

現状の趨勢に基づく①から③を前提にしたもの及び次の二つの条件を基に、一般会計の歳入の推移について試算した。

（条件A）現在の趨勢に基づくシミュレーション

現在の趨勢に基づくシミュレーション

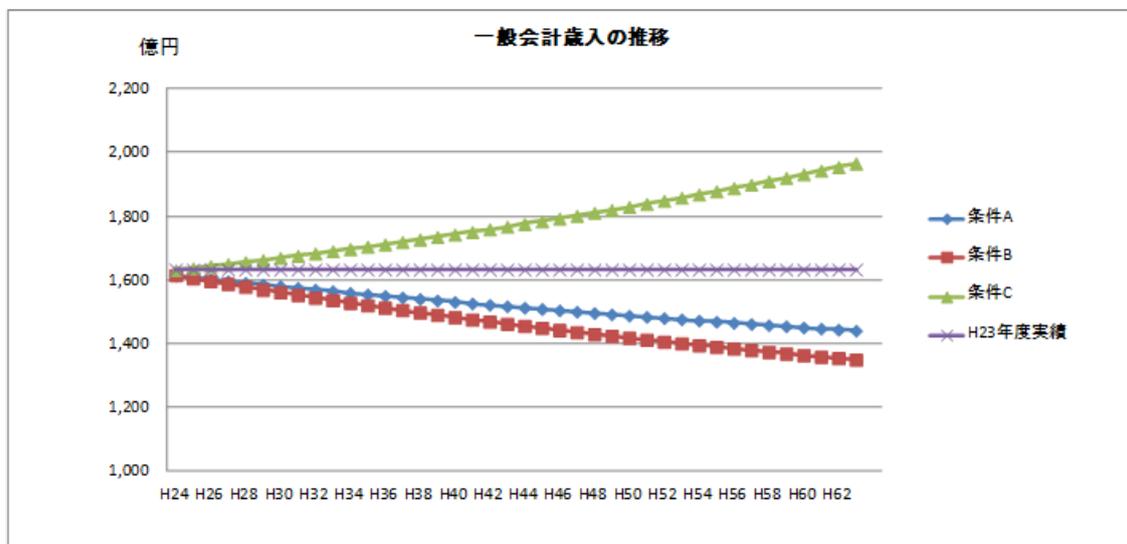
生産年齢人口の増減率	-0.88%/年
1人当たり所得の増減率	-1.02%/年
土地の評価額の変動率	-0.94%/年

（条件B）条件Aよりも厳しい仮定に基づく。

生産年齢人口の増減率	-1.09%/年(平成17年国勢調査に基づく分析)
1人当たり所得の増減率	-1.42%/年(任意)
土地の評価額の変動率	-3.0%/年(平成23年度公示地価岐阜市全体)

（条件C）条件Aより楽観的な仮定に基づく。

生産年齢人口の増減率	-0.69%/年(平成22年の国勢調査に基づく分析)
1人当たり所得の増減率	1.00%/年(任意)
土地の評価額の変動率	1.00%/年(任意)



一般会計歳入の5年ごとのシミュレーションの結果

(単位: 億円)

年度	H23	H28	H33	H38	H43	H48	H53	H58	H63
条件A	1,627	1,596	1,569	1,545	1,522	1,501	1,481	1,462	1,445
条件B	1,627	1,578	1,535	1,497	1,461	1,429	1,400	1,373	1,349
条件C	1,627	1,656	1,690	1,727	1,767	1,811	1,858	1,910	1,966
H23年度実績	1,627	1,627	1,627	1,627	1,627	1,627	1,627	1,627	1,627

人口が減少するとともに1人当たりの所得も減少し、地価も下落していく状況が、現在のままで継続すると仮定(条件A)すると、5年後の平成28年には31億円の歳入の減少となるが、さらに長期になると差が拡大し、20年後の平成43年には105億円の歳入の減少となる。また、現状よりも厳しい条件Bに基づき、シミュレートすると、10年後には92億円の歳入の減少となる。一方、人口の減少率を上回る個人所得の伸びがあるという楽観的な条件Cに基づき、シミュレートすると歳入は増加し続けることになる。

これらの結果からいえることは、減少率の差こそあれ、人口が減少していくことは確定的であり、原則として歳入は減少していくものであるということである。ただし、このシミュレートは、一般会計の歳入のうち、4割に過ぎない市税収入について検討しているだけであり、地方交付税や支出金などを一定と仮定しているが、国および県の財政も厳しいことから、他の歳入についても減少し、さらに厳しい財政状態となることも考えられる。

(2) 今後の歳出の見込みについて

人件費については、団塊の世代の定年による大量退職により多額の退職金が生じていたこと、職員の定数削減に努めていることにより人件費が減少してきた。今後も、行財政改革大綱2010岐阜市行財政改革プランによると、重点改革

項目の中の取組項目として、職員定数の適正化が挙げられており、平成 22 年度から職員定数を 5.1%減らすものであることから、人件費の減少傾向は継続するものと考えられる。また、扶助費については、平成 14 年度から平成 23 年度まで継続的に増加し、このうち平成 22、23 年度に著しく多額となっているのは子ども手当制度が導入されたことによるものであるが、同年度について、子ども手当支給額を控除しても扶助費は増加していく傾向にある。

公債費については、市の市債の発行を抑制する施策により、建設事業費等の財源となる普通債は減少する一方で、地方交付税の不足を補うための臨時財政対策債が増加している。臨時財政対策債については、消費税率の引上げにより、国の財政が改善し、地方交付税の額が増加されることにより、その結果、臨時財政対策債の発行を減らすことが期待できる。一方、普通債については、老朽化した公有財産等の更新投資を行うに際して、資金が不足すること、更新投資の対象となる公有財産等は長期間使用できる資産であることから、将来の世代にも負担させるため、普通債を発行することになり、普通債が増加することも考えられる。

これらのことから、人件費は減少、扶助費は増加し、公債費は普通債の発行額により増減することになるが、更新投資を考慮すると、公債費も増加し、義務的経費全体として増加していくと推測される。

その他に繰出金、補助費、物件費、積立金等があるが、このうち、積立金は、年度間の財源不均衡の調整や将来の特定の目的のための積立であり、他の歳出と性質が異なるものである。また、平成 21 年度には補助費に定額給付金が含まれていた。これらを控除したその他の歳出は過去 5 年間の推移をみると、平成 19 年度から平成 23 年度にかけて継続的に増加している。その主たる要因は、行財政改革の一環として、委託や指定管理者制度の導入により物件費が増加していることが挙げられる。岐阜市では現在も、行財政改革を進められており、今後も物件費及び物件費を含めたその他は増加していくことが予想される。

したがって、歳入は減少してゆくことが予想され、他方、義務的経費及びその他の歳出のいずれも増加すると考えられることから、公有財産等の更新に使用できる投資的経費は限られることになる。

2 更新投資の必要性及びその時期について

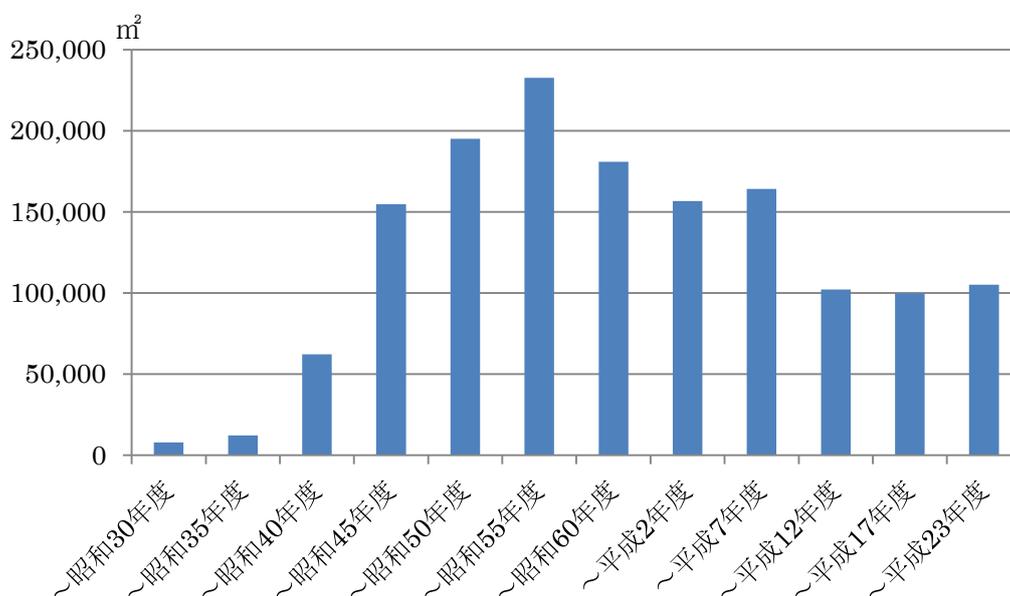
平成 23 年度の岐阜市の貸借対照表によると、普通会計ベースで事業用資産が 186,445 百万円、インフラ資産が 511,243 百万円、売却可能資産が 18,520 百万円となっており、連結ベースで公共資産は、事業用資産が 228,996 百万円、インフラ資産が 708,304 百万円、売却可能資産が 22,744 百万円となっている。

土地を除き、これらの資産は時の経過とともに老朽化し、いずれは公共の用に供することができなくなる。その時点で、当該資産を公共の用に供する必要があるのであれば、引き続き使用できるよう、当該資産について更新投資を行う必要がある。

下記のグラフは、岐阜市における建物の面積を建築年度別に集計したものである。ここからは、昭和40年以降、昭和55年頃をピークに、多く公共施設が建設されてきたことが分かる。建物の耐用年数を50年とすると、間もなく昭和40年に建設された公共施設の耐用年数が到来することになり、その後20年の間に更新投資が集中することが予測される。

建物の取得年度別面積

(公有財産台帳より)



建物以外の資産についても同様に、更新投資の時期が近づいていると考えられ、貸借対照表上の金額から更新投資には多額の費用が必要になることが予測されるが、岐阜市ではこれらの更新に必要な費用及びその時期について把握されていない。

3 更新投資のシミュレーションの方法について

(1) 更新投資のシミュレーションの対象

更新投資のシミュレーションの目的は、今後、市が負担することが必要となる更新投資について、その時期と金額について概算し明示することにある。そのため、当該シミュレーションを行うにあたり対象とした資産は、更新投資額が多額になるような資産であり、その更新の周期が比較的長期になるものを対

象とした。具体的には、建物、道路、橋梁、トンネル、河川、ごみ処理場等のプラント、駅前整備、上下水道事業の配管及び設備を対象とした。

(2) 更新投資のシミュレーションの方法

資産種類	根拠資料	更新価額(大規模修繕含む)	更新時期
建物	公有財産台帳	延べ床面積×工事単価(国土交通省公表資料より)	税法上の耐用年数到来時
建物 (大規模修繕)	公有財産台帳	建物更新投資額の50%	取得から30年後(経過分は考慮しない)
橋梁、トンネル 河川、ごみ処理場 等のプラント、駅前 整備	固定資産台帳 (新地方公会計)	台帳から算定される取得価額 (平成19年度以前取得資産について、平成20年度の再調達価額で記載されている。)	台帳上の耐用年数到来時
道路	道路現況調査	道路面積×舗装単価(平成23年度実績)/17年 (舗装が比較的短期間に繰り返されること、経過年数よりも損耗の程度により応じて舗装される等から、道路全体の舗装に要する額を耐用年数で除して算定している。)	左記参照
水道事業及び下水道事業の構築物、 機械及び装置	固定資産台帳 (公営企業会計)	構築物 台帳の取得価額を建設工事費デフレーターで調整 機械及び装置 台帳の取得価額 (耐用年数が短く、価格の変動が比較的小さいため)	台帳上の耐用年数到来時

注 更新年度が過年度になるものについては、平成25年度以降10年間で更新するものとした(大規模修繕除く)。

4 更新投資のシミュレーション(公営企業会計を除く)について

3 更新投資のシミュレーションの方法について に基づき、算定した年度毎の更新投資額(公営企業会計を除く)である。

更新投資額(公営企業会計を除く)

(百万円)

H25	H26	H27	H28	H29	H30	H31	H32	H33	H34
12,318	15,262	17,556	16,827	19,122	13,024	13,957	19,906	15,552	18,205
H35	H36	H37	H38	H39	H40	H41	H42	H43	H44
14,628	17,607	16,878	13,405	11,993	14,352	26,277	21,902	22,894	19,567
H45	H46	H47	H48	H49	H50	H51	H52	H53	H54
26,482	16,130	13,206	14,257	18,796	35,256	10,340	15,239	9,438	12,161
H55	H56	H57	H58	H59	H60	H61	H62	H63	H64
11,511	9,628	15,133	7,477	6,846	16,358	6,288	13,204	8,916	4,931

このシミュレーションの結果によると、必要な更新投資額は平成50年度には35,256百万円、平成51年度には10,340百万円と年度により大きく変動することになる。これは、耐用年数が到来した年度に全額、更新投資を行うことを前提として、各年度の更新投資額を算定しているためである。ただし、実際には耐用年数が到来した場合に、公有財産等が直ちに使用ができなくなるわけではないこと、更新投資を前後にずらして行うことが可能であることから、上記の表で更新投資が行うとされる年度の前後5年間の平均を、年度毎の更新投資額としたものが次の表である。

更新投資額(公営企業会計を除く) 前後5年平均

(百万円)

H25	H26	H27	H28	H29	H30	H31	H32	H33	H34
15,685	15,438	15,997	15,947	16,173	16,032	16,513	16,660	16,283	15,843
H35	H36	H37	H38	H39	H40	H41	H42	H43	H44
15,410	16,615	17,337	17,608	17,973	18,726	18,862	18,462	18,224	18,714
H45	H46	H47	H48	H49	H50	H51	H52	H53	H54
20,829	20,464	19,461	18,328	17,352	16,620	15,088	14,997	14,476	13,802
H55	H56	H57	H58	H59	H60	H61	H62	H63	H64
13,581	10,947	11,208	10,633	10,223	9,118	8,071	7,196	5,820	5,140

これにより平準化され、更新投資のピークは平成 45 年度の 20,829 百万円となる。なお、平成 46 年度以降減少していくが、平成 23 年度以降取得した資産の更新投資が加わるため、実際にはこの表ほどは減少しないと考えられる。

次の表は、直近 5 年間の普通会計による道路、橋梁、庁舎などの公共施設等を取得するための普通建設事業費及び固定資産台帳に資産計上された公有財産等のうち、更新投資及び一定規模(元の資産の取得価額の 10%)以上の改修等(以下「更新投資」という。)を抽出したものの推移である。

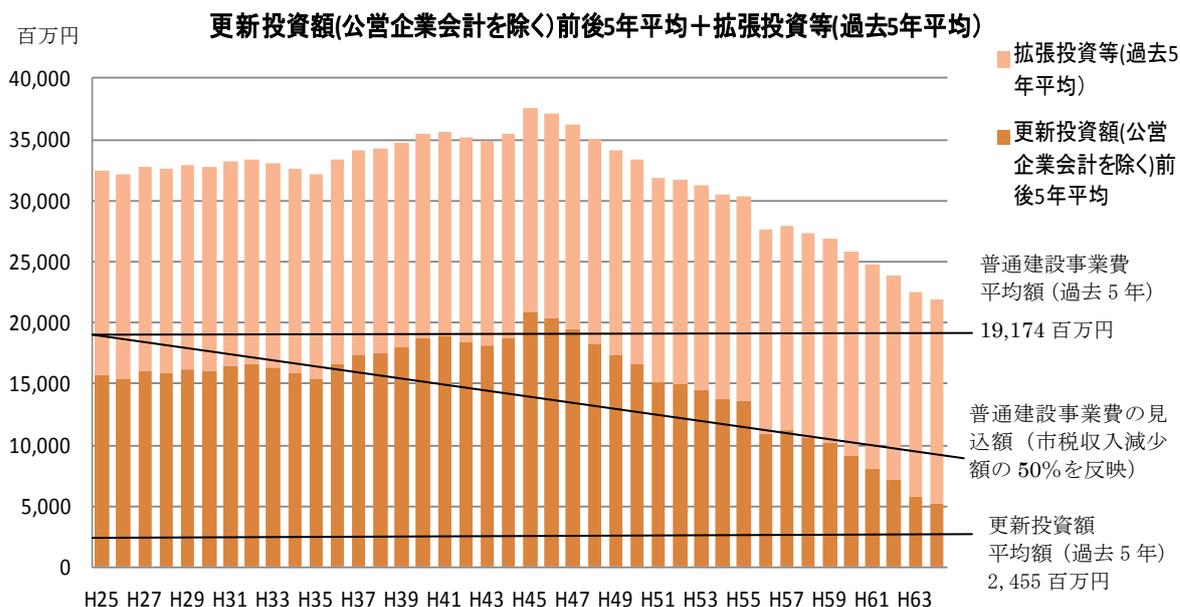
普通建設事業費、更新投資及び差額の推移

(百万円)

年度	H19	H20	H21	H22	H23	平均
普通建設事業費	20,216	17,870	20,790	19,042	17,950	19,174
更新投資	2,277	1,564	1,757	3,968	2,711	2,455
差額	17,939	16,306	19,033	15,074	15,239	16,718

この普通建設事業費の推移をみると、普通建設事業費は更新投資に必要な額を超過しており、普通建設事業費をもって更新投資を行うことが可能だと思われる。しかしながら、普通建設事業費は、更新投資に対して支出されるよりも、公有財産等の新規取得や、日常的に行われる施設設備の改修に使用されるのが大部分である。一方、更新投資の額は、少ない平成 20 年度は 1,564 百万円、多額となった平成 22 年度においても 3,968 百万円に過ぎない。また、普通建設事業費から更新投資を控除した差額は、拡張投資及び小規模な修繕(以下「拡張投資等」という。)と考えられる

次のグラフは、今後も過去 5 年間(平成 19 年度から平成 23 年度)の拡張投資等の平均額 16,718 百万円を維持し、かつ必要な更新投資を行った場合の普通建設事業費のグラフである。



現状では、更新投資に充てられている普通建設事業費の額は、過去5年平均で25億円に満たないが、更新投資に必要な額は当面、年間150億円を超過している。更新投資に充てられている金額では、十分な更新投資を行われることなく公有財産等の使用が継続されることになるため、公有財産等の機能を維持することが困難になることや、安全面で支障がでるおそれがある。

次に、現在の拡張投資等を維持しつつ、必要な更新投資を行うとした場合には、普通建設事業費として必要な額は年間300億円を超過することになる。その場合、現在の普通建設事業費の額では100億円以上不足することになり、両者を同時に行っていくことは不可能である。

さらに、先述の歳入のシミュレーションの結果では今後、市税収入が減少していくことが予想されるが、この市税収入の減少額の50%を普通建設事業費の削減で対応すると仮定すると、普通建設事業費は上記のグラフのような推移するものと試算される。その結果、平成37年位には拡張投資等を除いた更新投資の必要額よりも普通建設事業費が小さくなることが予想される。

岐阜市として公有財産等の長寿命化を図り、更新投資の時期を分散させることで短期間に多額の更新投資の負担を回避することを企図しているが、現在の更新投資額では更新投資の必要額の4分の1にも満たず、長寿命化だけでは対応できないと考えられる。

そのため、普通建設事業費は、これまで公有財産等の拡張投資等が主で、更新投資の比率は低いものであったが、今後は更新投資を主とすることが必要である。

また、1 今後の財政状況について において記載したように市の歳入は減少

し、必要となる歳出については増加していくと考えられ、普通建設事業費に使用できる予算は減少していくことになる。拡張投資について抑制することは当然のこととして、更新投資についても、既存の公有財産等について全て更新するのではなく、より有用な公有財産等を優先的に更新することが求められる。そのためには、公有財産等の有用性を把握するため、利用状況や、公有財産等を使用するコストを把握することが重要である。

そして有用性が高いと判断されて拡張投資、更新投資を行う場合であっても、その有用性は永久に続くとは限らないため、他の目的にも使用できるような仕様として建設することが望ましいと考える。例えば、新興住宅地に学校が建設され、30年、40年経過すると年少者の減少により、余裕教室が多数発生している。これらの教室については、現状では主に学校で特別教室として使用されていることがほとんどであるが、必要性が高いとはいえない教室もある。元々、学校として建設されたものであるため、学校以外の施設に転用することは容易ではないとのことであるが、あらかじめ建設時から、他の用途にも使用することを前提に建設がなされていれば、建設時の有用性が低下したとしても、他に転用することにより、公有財産等の有用性を保つことができると考える。

一方、有用性が低いと判断され更新投資の対象から外れる公有財産等については、近隣の類似施設に統合することや、類似しなくとも利用可能な施設を利用できるようにすることにより、利用者の便益が損なわれないようにすることが求められる。

次に、上記に含まれない公営企業のうち、多額の資産を有する水道事業及び下水道事業の更新投資について更新投資及び収支シミュレーションを行った。

5 水道事業の更新投資について

更新投資及び収支シミュレーションの結果(監査の指摘及び意見)

① 更新投資について(指摘)

水道事業の更新投資については、ある程度の更新投資はなされているが、耐用年数が到来した全ての公有財産等について更新投資がなされている訳ではない。特に長期的に更新投資が不足する場合、公有財産等の十分な機能の維持ができないことや、水道管の破損による道路陥没が発生し重大な事故につながるおそれがある。長期的に必要となる更新投資について、どのように更新投資を行い、またその財源はどのようにするかについて計画を策定する必要がある。

② 収支シミュレーションの結果について(意見)

シミュレーションを実施した結果から、時の経過とともに赤字に陥ることと、金利の影響が大きいことが分かる。時の経過とともに赤字に陥るのは、水道料金収入が減少することと、減価償却費が増加することが主な要因であり、人口

が減少する見込みである以上、今後も継続的に水道料金収入は減少することになると考えられるため、現状のままでは、損益の黒字を維持することは困難となる。

また、金利が上昇した場合には、当初は既発の企業債の割合が高いため、その影響は大きくはない。しかし、時の経過とともに金利の高い企業債の割合が高くなり、支払利息の増加により損益が圧迫されることになる。金利が上昇した場合に、水道料金の値上げ等を行わないとすると、支払利息の増加により損益が悪化し、資本的支出の原資が不足することになり、企業債の発行額が増加することになる。これによりさらに支払利息が増加するという循環に陥ることになる。

そこで、水道料金収入の減少への対応や企業債の発行を抑制するため、水道料金の値上げ若しくは一般会計の負担を増やすことが考えられるが、現在の財政状況を考慮すると、水道料金の値上げで対応することが適切だと考えられる。

なお、水道料金の値上げの方法は、損益計算で利益を確保できる程度の値上げを複数回行うことや毎年度、一定率の値上げを行うよりも、最初に多額の値上げを行った方が、企業債の発行をより抑制できるため、結果として市民の負担する水道料金を減らすことができると考えられる。

以上より、市民の負担増を最小限にとどめるように、適宜、水道料金の値上げを行うことが望ましい。

6 下水道事業の更新投資について

更新投資及び収支シミュレーションの結果(監査の指摘及び意見)

① 更新投資について(指摘)

今後、下水道事業は、多額の更新投資が必要となり、その額は現在の更新投資額の水準では不足することが見込まれる、特に下水管渠については、現在の更新投資額と比較して、相当多額の更新投資を長期にわたり行うことが必要となる。そのため、「岐阜都市計画下水道岐阜市公共下水道の計画区域見直しに係る基本方針」にあるように、市街化区域以外で下水道の着工されていない地区について、全て下水道を整備するのではなく、効率性を考慮して下水道整備を行うことにより拡張投資を抑制し、更新投資へ切り替えていくことが必要である。

また、水道事業と同様に、更新投資について長期的な更新計画が設けられていない。長期的に更新投資が不足する場合、公有財産等の十分な機能の維持ができないことや、下水管渠の破損による道路の陥没が発生し重大な事故につながるおそれもある。今後、拡張投資の対象をどのように定め、必要な更新投資をどのように進めていくのか、またその財源はどのようにするかについて、長

期的な計画を策定する必要がある。

② 収支のシミュレーションの結果について（意見）

人口減による収入の減少、資産の更新による減価償却費の増加等により長期的には損益が悪化することは確実であり、いずれ一般会計補助金の増額、若しくは下水料金の値上げが必要となる。現在の一般会計の財政状況を考慮すると、補助金の増額は非現実的であり、下水料金の値上げは不可欠と考えられる。

そして、金利が現在の水準で推移するとして、平成28年度に20%の値上げを行った場合、平成44年度まで黒字を維持できることになるが、建設事業費の拡張分を50%に削減したうえで10%の値上げを行った場合には、当初は損益に与える効果は20%値上げした場合よりも小さいが、長期的には大きくなり、市民が負担する下水料金の総額や企業債残高も、20%値上げの場合よりも減少させることになる。

また、下水道事業は企業債の残高が多額であるため、金利が上昇した場合、特に対応をしないと、損益、収支とも著しく悪化することになる。金利が4.00%へ上昇した場合、シミュレーションでは、特に値上げ等を行わない場合には、平成47年度には35億円の赤字となり、企業債残高も平成47年度には947億円と巨額になると推計される。この企業債を削減しない財政状態で、金利が上昇した場合、市民に多額の値上げを強いることになると考えられる。

企業債は、建設事業費の原資となるものであり、建設事業費を抑制することにより、企業債を削減することができ、支払利息及び減価償却費が軽減されることにより、損益、収支も改善されることになる。そのため、建設事業のうち必要性が高いと考えられる更新投資を優先する一方、拡張投資については必要性、効率性の高いものに限定し、効率的な投資を行うことが求められる。

さらに、シミュレーションの結果では、下水道事業の業績が悪化したのちに値上げするよりも、先行して値上げを行った方が、企業債残高を削減でき、金利負担を軽減されるため、下水料金合計や企業債残高を減ずることになり、結果として市民の負担を減少させることになると考えられる。

以上より、市民の負担増を最小限にとどめるように、効率性を考慮して建設事業費を削減することにより企業債の発行を抑制し、適宜、下水料金の値上げを行うことが望ましい。

第3章 指摘及び意見の一覧表

外部監査の指摘及び意見

担当課	指摘又は意見	内 容	本編ページ
第1 今後求められる公有財産等の管理方法について			
企画部政策調整課 財政部行財政改革課・ 財政課	指摘	現在の公有財産等の管理方法をアセットマネジメントの考え方を取り入れたものに改善すべきである。	25
第2 岐阜市の財政状況と公有財産等の更新投資について			
上下水道事業部上下水道事業政策課	指摘	7(4)①更新投資について(水道事業) 水道事業について、長期的に必要な更新投資について財源を含めて、計画を策定すべきである。	68
	意見	7(4)②収支シミュレーションの結果について(水道事業) 市民の負担増を最小限にとどめるように、適宜、水道料金の値上げを行うことが望ましい。	68
	指摘	8(4)①更新投資について(下水道事業) 下水道事業について、効率性を考慮して拡張投資を抑制し、更新投資へシフトし、長期の更新投資計画を策定すべきである。	83
	意見	8(4)②収支シミュレーションの結果について(下水道事業) 市民の負担増を最小限にとどめるように、効率性を考慮して建設事業費を削減することにより企業債の発行を抑制し、適宜、下水料金の値上げを行うことが望ましい。	84
第3 ごみ・し尿処理施設			
環境事業部 東部クリー	意見	(1)管理台帳のあり方について 機械設備について管理台帳を作成する	87

ンセンター・掛洞プラント・寺田プラント		ことが望ましい。 また、重要な設備台帳の管理については、所轄部署を定め、一元管理することが望ましい。	
環境事業部 環境事業政策課・環境施設課	意見	(2)長寿命化計画と今後の課題について 将来のごみ排出量予測を加味した岐阜市全体としての施設更新を検討することが望ましい。	88
第4 市営住宅			
まちづくり 推進部住宅課	意見	(1)岐阜市公営住宅等長寿命化計画について 耐用年限まで維持するための補修という観点だけでなく、市民のニーズに合致した住宅の供給を検討した上で、長寿命化の判断をすることが望まれる。	96
	意見	(2)用途廃止の方針が決定している市営住宅について 市営住宅の用途廃止に係るルールを整備し、適時、用途廃止を行うことで、公有財産の有効活用を図ることが望ましい。	98
	指摘	(3)特定公共賃貸住宅及び特別市営住宅について 有効活用のため空き室率の高い中堅所得者向けの市営住宅のあり方を検討する必要がある。	100
第5 小学校・中学校			
教育委員会 事務局教育施設課	意見	(1)余裕教室の利用について 余裕教室の数を考慮すると、より一層の学校以外への活用を図ることが望ましい。	102
	指摘	(2)更新投資計画について 適切な施設更新のため、更新計画を立てるべきである。	105

第6 教育研究所			
教育委員会 事務局学校 指導課	意見	(1)コストの把握について 更新にあたっての適切な意思決定のため、教育研究所に関するコストを把握した資料を整備することが望ましい。	108
	意見	(2)利用状況の向上について 他の施設との併設とする等の対応により、資産の有効利用を最大限に図ることが望ましい。	109
第7 公民館			
教育委員会 事務局社会 教育課	指摘	(1)各公民館のコストの把握について 更新の検討に利用するため、各公民館の総コストを把握すべきである。	117
	意見	(2)①受益者負担のあり方について 使用料減免制度のあり方について検討することが望ましい。	118
	指摘	(2)②柳津公民館の使用料及び減免規定について 柳津公民館の使用料及び減免の取り扱いについて、他の公民館における取り扱いとの調整を図るべきである。	119
	指摘	(2)③使用料の減免について 減免申請に関する規定を施行規則等に盛り込むとともに、減免希望者からは、必ず減免申請書を受領すべきである	121
	指摘	(3)①更新計画について 適切な施設更新のため、更新計画を立てるべきである。	121
	意見	(3)②公民館の規模について 利用状況に鑑みれば、必ずしも公民館を現在の規模で更新する必要はない公民館もあるため、他の公共施設の空き室を利用する等といった対応により、更新コストの縮減に努めることが望ましい。	122

	意見	(3)③利用率の把握について 更新の検討に利用するため、各公民館が保有する部屋ごとの利用率が記載された管理表を作成することが望ましい。	123
第8 児童館			
福祉部福祉事務所子ども家庭課	意見	(1)①幼児クラブについて 空き時間があるならば、幼児クラブ開催回数を増加する等、利用の向上を図ることが望ましい。	129
	意見	(1)②他の公共施設の利用について 更新にあたっては、既存の他の公共施設を利用できないか検討することが望ましい。	130
	意見	(1)③移動児童館について 移動児童館を自発的に実施し、児童館の提供するサービスの最大化を図ることが望ましい。	131
	指摘	(2)更新計画について 適切な施設更新のため、更新計画を立てるべきである。	132
第9 コミュニティセンター			
市民参画部市民協働推進課	指摘	(1)更新計画について 適切な施設更新のため、更新計画を立てるべきである。	138
	意見	(2)有効利用について 類似の施設から提供されるサービスを把握し施設規模等の見直しを行うことにより、経費の縮減・運営の合理化を図ることが望ましい。 また、空き室について他の公共施設のために利用することが望ましい。	139
	指摘	(3)①使用料免除申請について(規則からの逸脱) 使用料の免除にあたっては、適切に免除申請書を提出して頂くべきである。	139

	意見	(3)②使用料免除申請について(規則の運用方法) 公共的性格の強い団体については、一年間を通し、包括的に使用料免除を承認するといった方法の導入を検討することが望ましい。	140
	意見	(4)利用者に対するアンケートについて 適切な判断資料とするためには、可能な限り多くの利用者にアンケートを配布し回収することが望ましい。	140
第10 岐阜薬科大学・岐阜市立女子短期大学			
岐阜薬科大学庶務会計課・岐阜市立女子短期大学総務管理課・企画部総合政策課	意見	(1)岐阜市における二つの市立大学について 地元の教育・研究に対し果たすべき役割を再考慮したうえで、現在の学生のニーズに合わせた役務を提供するよう、継続して検討していくことが望ましい。	144
	意見	(2)入学者出身比率について(岐阜薬科大学) 岐阜市内からの入学者比率の増加等、岐阜市への還元方法を再考することが望ましい。 また、さらなる効率化及び収入の増加を図ることにより、岐阜市の負担を減少させることが望ましい。	146
	意見	(3)入学者出身比率及び卒業者の就職先について(岐阜市立女子短期大学) 岐阜市内からの入学者比率の増加等、岐阜市への還元方法を再考することが望ましい。 また、さらなる効率化及び収入の増加を図ることにより、岐阜市の負担を減少させることが望ましい。	147
	意見	(4)備品類の現物確認について(岐阜市立女子短期大学)	149

		定期的な現物確認をすることが望ましい。	
	意見	(5)各大学に係る市の負担について 各大学の実質的なコストを把握するとともに、市民の判断を仰ぐため情報開示することが望ましい。	149
第11 岐阜市民病院			
岐阜市民病院事務局病院政策課	指摘	(1)収支区分について 適切な判断資料とするため、診療科ごとの収支を明確に区分すべきである。	153
	指摘	(2)「岐阜市病院事業の設置等に関する条例」について 同条例の附則第3項に公営企業法の一部規定を適用していない旨が定められているが、実際には同規定を適用しているため、同条例を更新する必要がある。	157
	意見	(3)医師住宅の使用状況について 有効利用又は処分を検討することが望ましい。	157
	意見	(4)備品類の管理状況について 備品台帳上の記載内容と現物との一致を確認する仕組みを整えることが望ましい。	158
第12 岐阜市立看護専門学校・岐阜市立第二看護専門学校			
岐阜市民病院事務局病院政策課・健康部健康政策課	意見	二校の看護専門学校について 両施設が併存する現状につき検討することが望ましい。	160
第13 サンライフ岐阜他			
商工観光部産業拠点運営課・産業振興課	意見	複数施設を同一の部門の所管とする手法の有効性について 商工観光部の全ての施設について、産業拠点運営課の所管とすることの可能性	166

		について検討することが望ましい。	
第14 岐阜競輪場			
行政部競輪事業課	意見	建築物等の更新について 収支予測を綿密に行い、更新投資の要否を検討することが望ましい。	170
第15 耐震化について			
都市防災部 防災対策課	指摘	(1)耐震診断の結果の公表について 学校施設以外の耐震診断結果についても公表すべきである。	177
	意見	(2)耐震診断対象の明示について 耐震診断結果を公表する際に、耐震診断された建築物以外には耐震診断が行われていないことを強調しておくことが望ましい。	178
	意見	(3)耐震診断の対象について 現在の耐震化計画終了後に、規模要件を満たさない市有建築物について、耐震化すべき重要なものがないか検討することが望ましい。	178
第16 公有財産等に関わる台帳について			
行政部管財課・財政部財政課	意見	(1)システムの統合について 固定資産台帳及び公有財産台帳を更新する場合には、それぞれ所管する管財課と財政課が協力し、両者を統合したシステムとすることが望まれる。	179
行政部管財課	指摘	(2)①公有財産台帳の金額情報について 公有財産の金額情報は重要であるため、規則に従い、もれなく金額情報を記載すべきである。	180
	指摘	(2)②公有財産台帳の機能について 今後、システムの改良等を行うに際して、部署別の公有財産の一覧を閲覧、出力する機能を付加すべきである。	180