

第4部 出資金及び基金の踏まえての
岡山市の行政活動に対する提案

第1章 提案とまとめ

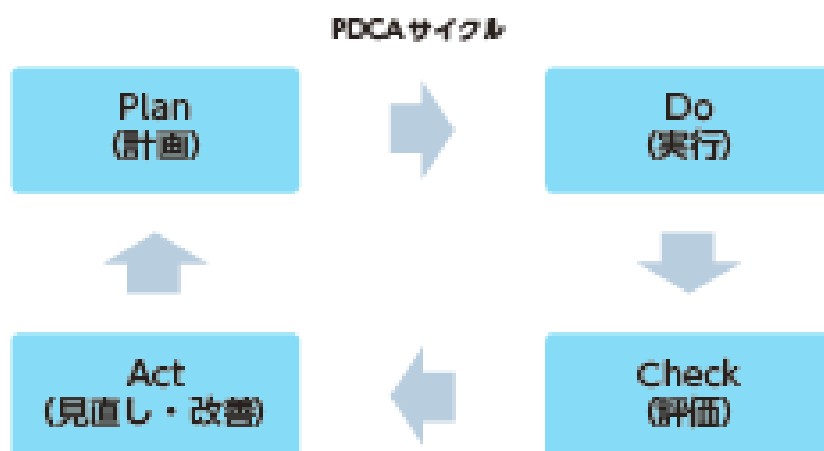
第1節 出資金の手続を終えての提案

本報告書において、現状の岡山市のPDCA体制の概括的理解を踏まえた上で、現状の仕組みをより有機一体的な仕組みとして回していくにはどのようにすれば良いのか、という点を意識しつつ出資金及び基金手続きを進めてきた。

【参考：岡山市のPDCAの進行管理表】

(4) 計画の進行管理

- 後期中期計画は、「計画」(Plan) → 「実行」(Do) → 「評価」(Check) → 「見直し」(Act) を繰り返す「PDCAサイクル」の考え方に基づいた進行管理を行います。
- 具体的には、30の政策ごとに成果指標を設定し、各施策のもとで実施する取組の達成状況を毎年度評価し、ホームページで公表します。
- 各施策のもとで実施する取組は、達成状況や各個別計画の進捗管理等を勘案しながら、見直しや重点化を図り、予算編成に反映することで計画を着実に推進します。



全体的な統制及び各担当課レベルの統制について部門横断的に手続きを進めていく中で、結果として検出事項はあるものの、基本的には統制のデザインの問題であって、根底としての職員の意識については全体的に高いものを感じた。統制は結局人がするものである。その基礎の部分については備わっているので、後はデザインをどうするか、という点に絞られる。この点、特に部門横断的な手続きをしていった中で、PDCA体制が法定化された事業について結果を伴った非常に好ましい結果も見受けられ、結果としてそれに対する道筋となるものであると感じた。

出資金の手続きからは、全体的な統制の不備から必要と思われる措置に関する意見と、岡山市における複式簿記体系の導入に関する意見の2点である。

【意見 30】

出資金について、公有資産上全体を統括する部署の設置をすることが望ましい。

資産範囲の網羅性を含めた適正な会計はそれを利用した管理会計の前提であり有効な PDCA 体制を支える基礎となるものである。

出資金は岡山市の例で分かるように、非常に部門横断的に保有されており、この点についての評価を行うには適した母集団である。有効な PDCA 体制という観点からは、適切に処理された会計情報は、事業を数字面から判断する場合に必要な条件であるため、個別に出資金の手続を進めるにあたっては、公会計にも力を入れて手続を進めた。

そのような観点で見た場合、出資金についても過年度の包括外部監査より意見があった⁵通り、全体的に統制が有機一体的に機能しているとは言えなかった。今回の監査テーマが『出資金』についてなので、意見の主語としては『出資金』について、という文言なのであるが、毎年このような意見はなされているので、解釈としては『出資金を含めた全体的な資産を活用する行政活動を統べる組織』という意味での意見である。

そのような体系としては、次に挙げる、複式簿記体を運用する部門が担うことが効率的ではある。一般的には、会計経理を担う部門がそのような役割を担っている。

【意見 31】

岡山市の会計システムとして、複式簿記体系を導入した上で、岡山市の総合計画上の事業単位に資産（負債）を紐づけることが望ましい。これについては、岡山市における担当課の決定を含めて、他地方自治体の先行事例から複式簿記体系の下での統制組織を学ぶことが、より効果的かつ効率的な進め方である。

理由としては、岡山市の個別事業を確認した上ということはもちろんあるのではあるが、歴史的なことから学ぶことも必要であるという点から、3点ほど理由を挙げている。①②が出資金の全体統制手続きを踏まえてと、岡山市における DX の推進に当たって歴史的な最適解を踏まえての意見、③が個別検討手続きを踏まえての意見である。

① お金を賢く使う仕組みとして、人類が発明した最適なものとしては、複式簿記の他

⁵ 平成 21 年度の外郭団体をテーマとした包括外部監査においては、部門横断的に岡山市として統一的に検討する組織として、『外郭団体等統制委員会』の設置及び運用が意見として提言されている。

にはない

『お金を賢く使うには』という命題で手続きを進めてきたのであるが、歴史という観点からは、既に答えは出ている。最も競争を優位に進めた事業体、すなわちお金を効率的に賢く使ってきた事業体は、例外なく複式簿記体系を導入している。それは、複式簿記が対象団体の経済状況を最も明確に表現するシステムであるからである。これは歴史が証明していることで、否定はできないであろう。

複式簿記は地方自治体の様な非営利事業にはなじまないというイメージがあるが、それはその体系に慣れているからかもしれない。地方公営企業会計を含めた全体財務書類が地方公共団体会計であるが、地方公営企業会計においては複式簿記体系で記帳が行われている。また、学校法人会計・NPO 法人会計等非営利事業で複式簿記を法定したうえで導入している事例は多々ある。

- ② 現在総務省が推進しそれに伴い岡山市においても推進している DX を進めるにあたって、その根底に複式簿記体系のない推進というものは非効率極まりないと考えられる。市民サービスを向上させるという観点からは、その導入あつての推進であるべき

『お金を賢く使うしくみ』の提案を企図しているのであるが、複式簿記体系は、電子演算装置が発明されていないマニュアル体系での、対象団体の経済活動を最も明確に表現することにより、お金を賢く使うための、人類が発明した最良のシステムである。これによって、対象団体が保有する資源は複式簿記体系を通じて明確に整理したうえで、効率的に利用される。

複式簿記体系を導入し体系化された仕組みを構築した上で、各種効率化のための電子演算装置上のアプリケーションを導入することにより全体として有機一体的に管理運営する仕組みが構築されうるのであるが、複式簿記体系を導入しないまま進められた場合には、これがバラバラに構築され全体適合的になりうるとは限らない。

これは、岡山市の出資金の手続きにおいて、財務会計システムに構築されたポータルを確認する上でみられた現象である。もし、岡山市において複式簿記体系が導入されていたなら、岡山市の貸借に計上されたものを管理する上で、全担当課が利用するものとして構築するというアイデアや動きがみられただろうが、現状そのような構築方針とはなっていない。

- ③ 岡山市の出資金の個別検討手続きにおいて複式簿記体系の下、有効な PDCA 体制を敷いている事業においては、市民サービスのレベルを落とすことなく、実績を上げている事業が見受けられた

地方公営企業や地方独立行政法人においては、複式簿記体系が導入され更に PDCA 体制が敷かれている。特に最も厳しい体制が敷かれているのが、医療政策推進課所管の出資先 No63（地独）岡山市立総合医療センターである。統制の詳細は第 2 部第 5 章第 4 節第 29 項の医療政策推進課を確認していただきたいのであるが、地方独立行政法人法上中期計画及び年度計画による PDCA 体制及び会計監査が法定化されるとともに、議会説明が必要とされる法人である。

（複式簿記体系導入による現場レベルにおける単年度会計からの解放）

単年度会計に対する担当課の説明も優れているが、将来計画期間も含めた長期の視点も優れており、数値を含めた説明が直ぐに返ってくる。これは、概括的理解の例示で挙げた複式簿記体系による単年度会計からの解放に他ならない。

また、担当課の報告書で記載した通り、数値的な実績も上げている。

（複式簿記体系導入による現場レベルにおける人材育成）

地方独立行政法人については、中期計画及び短期計画が法定化され更に監査法人による会計監査及び監査役による監査並びに議会説明という非常にモニタリング体制が厳しいということもあるのであるが、複式簿記体系の下、自分たちの事業として責任感を持って業務に取り組みその業務を通じて、過去の年度計画及び中期計画の実績対比、将来期間における数値的な取り組みを詳らかに理解した上で行政を行う人材が育成されている。これも、概括的理解の例示で挙げた複式簿記体系導入による効果に他ならない。

地方公営企業や法全部適用法人の一部事務組合の事業も複式簿記体系の下に PDCA 体制が敷かれ実績があり素晴らしいのであるが、更に、現場において人的な育成がなされるという、複式簿記体系導入による効果が直に感じる事が出来た事例である。これを事業単位ではなく岡山市レベルで実施すれば、なおのこと良い結果になると考えられる。

現状の方式で良いのではないかという意見もあるかもしれないが、複式簿記体系を導入すれば、随時施設や事業毎にストックやフルコスト情報を把握することが可能であり、更にセグメント情報などの管理会計的なアプローチも可能となり地方公会計情報の有用性は高まる(佐藤俊治 2013 地方自治体における会計情報と評価に関する研究 日本評価研究 12 (3) P58)。管理会計的な有用性を増すことにより、岡山市のPDCA体制をより有機一体的に運用することが可能となり、お金をより賢く使うことにより市民サービスを向上し得るのである。

また、現場レベルでの人材育成という効果については、現場レベルで複式簿記体系が導入されてこそ上記の例のようにその効果が発揮されるため、その面からも導入が望まれる。

複式簿記体系を構築するという事は、最初の局面では苦しいかもしれないが、一度構築してしまえば、複式簿記体系が元々対象となる事業体の効率的な運用を行うための人類が発明した最良のシステムであるため、それに対しての余りある効果は必ず達成されるはずである。

また、複式簿記体系導入については、岡山市の職員にとっては、グッドニュースもある。議会説明の時期になると、岡山市の職員もかなり緊張感が高まっていることをひしひしと感じたが、この点、早期に導入した東京都福生市によると、現場レベルでの複式簿記体系導入により、より確度の高い情報を会計情報から得られるとともに、それを議会説明情報として出力するマネジメント能力のある職員も育成されるため、議会での説明時間が短くなったという効果がある(公会計マニュアル P387)。そのような面からは、岡山市職員にとってもメリットはある。現状複式簿記体系を導入している地方自治体は少ないかもしれないが、導入事例は公会計マニュアルに例示された事例以上に増えているはずである。是非他地方自治体の事例を検証した上で具体的な行動に移していただきたいと思う。何より、岡山市において有効と思われるPDCA体制が構築され、更に有機一体的な仕組みとする道、すなわち市民サービスを向上させる方策があるにも関わらず、導入されていないということは会計専門家である監査人の立場からもったいないという感想を持たざるを得ない。

第2節 基金の手続を終えての提案

【意見 32】

各基金条例の記載にもあるように、「金融機関への預金その他最も確実かつ有利な方法により保管しなければならない」と記載されていることから、なかば自動的に定期預金でかつ、期間を半年で運用されている。しかし、取崩予定のない資金については、リスクが低くかつより利回りの高い運用先運用期間を選定し、複数の基金を一括して運用すべきである。

上記のように、基金の運用は岡山市ではそれぞれの基金の担当課が、会計課に運用を依頼し、自動的に定期預金で運用している現状がある。

財政課が管轄している基金（財政調整基金、市債調整基金）以外における、取崩予定のない基金については、リスクが低くかつより利回りの高い運用先を選定すべきである。基金の運用については、基金全体を管理する部署が一括して管理することが望ましい。つまり、運用の知識等がない担当課への一任は、基金運用の効率が悪い問題である。なお、基金の運用について、既存の部署へ担当させることが難しいのであれば、横浜市のように財源課を置くなど、運用に知識がある担当課に一任したほうが、効果的である。

また、安全性を重視し、資金調達との整合を図りつつ、金利変動のリスク分散が可能なラダー型運用がある。

ラダー型運用とは、各残存期間の債券に等金額ずつ投資する手法である。例えば、残存1～10年までの債券を同額ずつ保有して、翌年以降は償還金をそのまま10年債に投資する方法である。

ラダー型運用は、異なる残存期間の債券に分散投資をすることになるので、リスクの分散になる。また、異なる残存期間の債券を一定金額ずつ保有する戦略であるため、複雑な投資判断を必要としない。そして、異なる残存期間の債券を一定金額ずつ保有するため、定期的に満期を迎えるので一定の流動性がある。

導入した地方自治体の例としては、埼玉県や熊本県や大阪府である。熊本県では、令和2年度預金の利回り率は0.008%、債券は0.736%であった。それに対して岡山市は、預金の利回り率は0.007%、債券は0.20%であった。

現状、岡山市は運用期間も半年がほとんどで、長期運用を始める入口としてもラダー型運用はいいのではないかと考えている。そして、熊本県や豊島区のように運用実績をわかりやすく公表することが有用である。（下記表は、熊本県のHPで掲載されている。）

公金運用実績

		H27年度	H28年度	H29年度	H30年度	R1年度	R2年度 前年度比 (%)	
預 金	平均残高 (億円)	1,691	1,922	1,783	1,597	1,445	1,203	83.2
	利 息 (百万円)	209	95	11	11	8	10	125.7
	利回り (%)	0.123	0.048	0.006	0.006	0.005	0.008	151.5
債 券	平均残高 (億円)	721	717	688	721	802	851	106.1
	利 息 (百万円)	721	861	622	581	608	626	103.0
	利回り (%)	1.007	1.201	0.904	0.806	0.757	0.736	97.3
合 計	平均残高 (億円)	2,412	2,639	2,471	2,318	2,247	2,053	91.4
	利 息 (百万円)	930	956	633	592	616	636	103.2
	利回り (%)	0.387	0.362	0.256	0.255	0.273	0.310	113.3

また、岡山市の借入残高を見ると、合計で約 466 億円となっている。借入残高は、最終的には、市民が負担するものである。一方、岡山市が保有する基金の残高は、約 1,028 億円となっている。各基金の運用状況を見ても、基本的に、利用しない金銭を定期預金にすることにより、わずかな金利を得ているのみであり、運用としての面も乏しい。

そうであれば、基金を廃して返納し、市の財産へ組み入れることで借入残高の返済が可能となり、結果として、市民への負担を減らすことが望ましい。現状資金需要が高まっている局面において、岡山市の運用体制がこのままの状況で続くなれば、利用しなくなった基金については、廃止して返納ということもありうるのではないかと考えられる。

【意見 33】

設置目的が重複している基金については統合が望ましい。将来的には、長期的な視点に立ち、体系的な基金の設置運用を行うことにより、総合計画に掲げる政策目的と連動させることが望ましい。

基金について、担当課からどのように使えば良いかわからないというコメントを多く聞いた。基金の個別検討でも意見に記載したように重複もあると考えている。

これについて、現状岡山市の財政調整基金は標準財政規模の 10% であり、標準が 10~20% といわれる中で、標準レベルの最低ラインを保有しているのであるが、出資金で提案したような複式簿記体系による PDCA 体制が岡山市レベルで採用されれば、市民サービスのレベルを落とすことなく、お金を賢く使う体制が構築されることが考えられる。

まず、重複基金についてもより有機一体的に機能するような形に整理して行けば、それにより、市民サービスの向上が可能ならずである。重複基金の例としては、駅西地区にぎわい創出支援基金、協働のまちづくり秋山基金、地域振興基金がある。設立時には、それぞれ固有の目的があったのであろう。しかし、これら3つの基金の目的は、岡山市のまちづくり、地域活性、地域振興である。そして、各基金の設立時の状況と現在の状況とは異なり、各基金の利用状況が進んでいないこと、利用範囲が限定されていること等による弊害であることからすれば、その成り立ちなどから統合することが可能な基金については、地域活性化基金といった名目の基金に統合し、岡山市のまちづくり、地域活性、地域振興に要する財源とし、使いやすいよう目的の幅を広げることが可能となる。

寄付者の企図に基づいた特定目的基金についての運営については、各担当課が迷っている節はなく、そのまま運営する。

そのうえで、むやみやたらに、なんの制約もなく基金を設けることは望ましくない。これを、岡山市の総合計画上の政策単位と紐づけて、将来の事業計画を含めた体系として基金で運用しつつ将来の行政に活かすことが可能となる。この時点で、複式簿記体系が導入され資産についてもPDCA体系の下各事業に振り分けられていたならば、各事業単位を担う担当課が将来の事業予測を行いつつ適正な資金計画の下、岡山市の将来資産に対する再投資も自主的に行うこととなる。

現状はどうしても、PDCA体制を回す担当部署である政策企画課と財政課が孤軍奮闘しつつトップダウンで行う体制となっている。しかし、この時点になれば、末端の部門までが会計的なマネジメント能力を備えた上で、有機一体的に機能している状態となっているはずである。

第3節 終わりに

私自身、岡山市に居を構える一岡山市民であるが、出資先 No63 の地方独立行政法人岡山市立総合医療センターにおいて息子を授かり、認可保育園に入ることは出来なかったのであるが、令和元年度の岡山市の措置により、認可外保育園でも保育料が無償という措置を受けている。その他にも岡山市の充実した市民サービスを直に享受している一市民である。本当に充実していると感じるからこそ、これを将来の岡山市民の方々にも享受してもらいたい、という気持ちが根底にあり市民代表という意識で手続を進めてきた。

また、岡山市では、令和2年度から、学校に通うことができなかつた人や、様々な事情からほとんど授業を受けられないまま中学校を卒業した人等を対象にして、学び直しの機会となる学習支援事業を行っている。非常に岡山市に愛着を持って、弱者を労り、市民サービスを更に向上させたいという職員の方々に直に接してきて、より岡

山市の行政サービスを効率化し、より市民サービスを向上させたいという岡山市の職員の希望にも応えたいという気持ちも根底にもちつつ手続を進めてきた。

その方法として、会計の専門家である市民代表の包括外部監査人としては、手続を終えた結果、前節の意見にあるような仕組みの導入の他には考えられないとの考えに至った。市民の希望・それを吸い上げる議員・議会の承認を得て行政を行う岡山市の職員、それぞれがモラル及び責任感を持って、民主的な運営がなされた結果、今でも充分健全な財政であると言える。概括的理解からは、現状の市債残高及びそれを抱えた中での景気変動に対する弾力性の低下という点は留意を要するという点と、現状の仕組を更に向上させ市民サービスを向上する施策があると感じる中で、前節のような意見として提案を行った。

今後は、一市民として、その進展を見守りたいと思う。

令和4年度 包括外部監査報告書
包括外部監査人 公認会計士 高橋正和

発行年月日：令和5年3月27日

発行部数：250部