

視 察 報 告 概 要

【千葉県習志野市】

1 視察日時 平成30年 5月17日(木)
午後1時～午後2時30分

2 視察先及び視察事項

- ・視 察 先 千葉県習志野市
- ・視察事項 習志野市の公会計制度について
 - ①策定の背景・経緯について
 - ②策定の内容と効果について
 - ③問題点・今後の課題等について

3 視察の目的

平成27年1月に総務省より各地方公共団体に、地方公会計をさらに積極的に活用することを目的とした「統一的な基準による地方公会計マニュアル」に基づき、財務書類の作成等を求める通知があった。

これにより、各地方公共団体では、平成28年度分決算までに、同基準による財務書類等の作成及び公表をする必要が生じ、本市におきましても同制度に適切に対応し、財政の透明性を高め、財政運営の効率化・適正化を図っているところである。

また、全国的に、市の財政が社会保障経費の増加等厳しい状況にある中、本格的な少子高齢化社会の進展に伴い、人口構成と社会経済状況に大きな変化を迎えており、今後、公共施設総量の適正化やライフサイクルコスト縮減などに向けた検討も求められている。

こうした状況を鑑み、今後、審査等を行うに当たっては、財務書類の情報を正確に読み取ることも重要であるものと考えている。

このような中、公会計制度について先進都市である習志野市を視察し、今後の研究や審査等の参考とするものである。

4 視察の概要

習志野市役所において、濱田祐美議会事務局庶務課長による挨拶、粕谷委員長の挨拶の後、大山勝巳会計管理者から視察事項の説明が行われた。その後、質疑応答が行われ、最後に荻野副委員長の挨拶をもって終了となった。

(1) 策定の背景・経緯について

北海道夕張市が財政再建団体となった同時期に、国は行政改革推進法により、企業会計の慣行を参考とした財務書類の整備を推進していた。それが公会計の特徴である発生主義の複式簿記を採用するということが、また民間などで採用されている貸借対照表、いわゆるバランスシートなどの財務諸表を使用するというものであった。発生主義・複式簿記を導入し、固定資産台帳の整備を行うことで、他市との比較可能性の確保の実現を目指すものであり、平成29年度までに作成し公表する旨、総務省より通知がなされたことが背景にあった。

これを受け、当初は庁内プロジェクトを立ち上げ、組織化し、現在では通常業務として扱っている。大まかな経緯は以下のとおりである。

I. 地方公会計改革研究プロジェクトの設置

平成19年6月、メンバーは公募職員当初10名でスタートし、公会計の基本となる部分について研修等を重ねた。13回に及ぶ全体会議、10回以上のグループ会議、先進市である岡山県倉敷市への視察をはじめ、研修会に参加しこの結果、基準モデルとする方向性を決定する。平成21年3月までの期間、習志野市が進むべき地方公会計の方向性の検討と指針を作成した。

II. 公会計改革タスクフォースの設置

平成20年7月から、特命任務を実施する組織として期限付きで設置した。メンバーは兼務職員3名で、バランスシートの作成、要領や手引きなど作成にあたった。

III. 経営改革推進室の設置

平成20年4月から平成24年3月までの期間、習志野市が抱える横断的な課題について、調査、検討を行う部署として経営改革推進室が設置された。室長を含め3名でスタートした。

主な業務として、自治体経営の調査研究、行政改革の推進、集中改革プラン及び経営改革プランの遂行、事業仕分けの実施、行政と民間の役割分担のあり方の調査・研究、定員の適正化、地方公会計改革の研究・検討、庁舎建設手法、公共施設老朽化対策など、幅広く取り組んだ。

IV. 資産管理室の設置

公共施設の再生についても、先駆けて取り組んでいるところである。公共施設の再生について重点的に行うため、平成24年度の機構改革により、資産管理室を設置、翌25年度では、債権管理課を設置し、資産管理体制の強化を図っている。公会計の活用につながるものだが、各所属における未収債権について、個別に把握していたものを一元化管理し、一定の条件以上のものについては債権管理課で所管している。

V. 財務書類作成の所管としての会計課

運用面の強化として、平成25年度には、財政課で行ってきた公会計の業務を会計課に移管し、係を創設した。現在、会計推進係が出納と公会計について担当している。会計課は、支出の最終確認を行っていることから、この切り口からデータ等を集約するため財務会計システムの変更を行い、日々仕訳の検討や減価償却などの備品管理の検討を行っている。

人材育成としては、総務省自治大学校、市町村職員研修所、国際文化研究所などにメニューを設け、講師派遣、資料提供など行っている。

VI. 合意形成として

ア) 職員に対して

公会計が始まった頃、実務に携わった一部の職員以外は、内容すら理解していない状況であったため、職員の中で自主的な勉強会を開催した。現在においては、日々の伝票を起票する中で携わっていることから、改めて研修会等は実施していない。また、管理職で構成され、年8回開催されている部課長会議の中で、会計課長から公会計の概要等周知している。このほか、会計事務の実務研修の中でも、公会計の内容について触れている。この他必要に応じ、随時、文書通知を行っている。

イ) 住民に対して

公共施設再生と被る部分があるが、市の取り組みにあわせ、財政と公共施設再生について説明を行ってきた。

①財政講座

- ・平成21年度 「テーマ：わかりやすい財政講座」
- ・平成22年度 「テーマ：財政状況と経営改革プラン」
- ・平成23年度 「テーマ：公共施設再生と財政状況」

②勉強会

- ・平成21年9月 「テーマ：公共施設マネジメント白書勉強会」

③学習会

- ・平成23年2月 「テーマ：みんなで考えよう！公共施設の現状と課題」

④シンポジウム

- ・平成23年11月
「基調講演：公共施設老朽化問題への決断」
「パネルディスカッション：○公共施設再生に向けた取り組み
○市庁舎のこれから」

また、決算報告会は、現在も継続して実施している。新公会計制度により作成された財務書類について、公認会計士から市民にその内容を説明する機会である。

ウ) 議員に対して

公共施設の内容になるが公共施設調査特別委員会が設置され、再生計画や条例関係等、説明を行った。現在、公会計について、決算委員会が行われる前までに、決算の

勉強会の中で公会計から得られたデータを元に説明を毎年行っている。

VII. 習志野市の取組事例

ア) 習志野市バランスシート探検隊

習志野市の今後について、市民や学生と一緒に考えていくためには、財務状況の理解が欠かせないが、市の財務書類は専門用語が多くわかりにくい部分がある。バランスシート探検隊事業は、市の貸借対照表（バランスシート）を「高校生もわかる」視点で読み解く取り組みである。千葉大学との共同事業でもあり、ほかに会計学会、日本公認会計士協会千葉会とも協定を結んだなかでの取り組みである。主に千葉大学の学生と職員で構成しており、隔年で実施している。

イ) 習志野市の家計簿チェック座談会

わかりやすくという観点から、市の財政を一般家庭に置き換えて実施している。

ウ) 習志野市公共施設等再生整備基金条例

エ) 公共施設の再生計画

習志野市では平成26年3月、「公共施設再生計画」を策定し、既に個別に取り組みを実施している段階である。この「公共施設再生計画」は平成26年度から平成50年度の25年間の計画となっている。このことから平成26年7月、長期間、一貫して守られるべき基本理念や基本的事項を定めた「公共施設再生基本条例」を制定した。

オ) 公共施設等総合管理計画

伝票を起票する際、施設ごとに割り振っている番号も同時に入力する。規模が大きくなれば、費目主体となる所管で全該当物件分一括して起票することが多くなる。こうなると施設に係る費用の集約が困難となることから、これを回避するために、予め施設に番号を割り振り起票時に入力することで、一つの施設等に対し、複数の関係所管が起票しても番号をもとに容易に集計することができる。この伝票を起票する際の作業を日々仕訳というが、総務省の推奨するやり方により平成29年度から日々仕訳を行っていることから、次の決算ではこれを用いた決算の数字が出てくるものと思われる。

(2) 策定の内容・効果について

現金主義は、現金を支出した時点で判断するものであり、現状の官公庁の方式である。公会計の考え方においては、現金主義会計を否定するものではなく、これを補完するものという考え方である。

これに対し、民間で採用されている発生主義・複式簿記は、発生した時点での支出の原因となる年度に会計を行うものであり、二面的な記録を持つものである。発生主義・単式簿記は、単なる支出についての記載だが、複式簿記では支出したのに対しプラスとマイナスの付加価値を考えるものである。また、複式簿記では何かを支出した時は費用、収益、資産、純資産、負債の5つの要素に分類がされる。この結果、出てくるものが「貸借対照表」と「損益計算書」である。

公会計を活用することの意義としては、透明性や説明責任につながってくるものである。

住民や議会、外部に対する財務情報のわかりやすい開示、また財政運営や政策形成を行う上での基礎資料として、資産・債務管理や予算編成、行政評価などに有効に活用できることである。

新公会計制度で出てくる表は、「貸借対照表」「行政コスト計算書」「純資産変動計算書」「資金収支計算書」の4つであり、これらの指標を使用し、今後、各市で公会計を用いて決算書類を作成するようになると、比較等ができるようになる。

指標の見方については、資料のとおりである。また、バランスシートの意義とは、一時的なものか長期にわたるものかという考え方を表すものである。活用の事例としては、これまで見えてこなかった例えば維持管理費用等であるが、こういったものが各施設ごと、日々仕訳により入力していけばデータが蓄積され実績として見えてくるものである。これを習志野市では施設マイナンバーを付与し、一つの施設に対し各種伝票を起票する各担当課が、この施設ごとのコードを入力することで効率よく実施している。有形固定資産活用の方法として、フルコストでその施設の経費を集計できれば、施設の使用料の算出根拠になるのではないかということである。これが習志野市の使用料の受益者負担の考え方ということで、「公益的で非市場性のサービス」「民間でも提供できるサービス」「選択的サービス」「必需的サービス」という4つの観点からそれぞれの分野で、これは受益者全額負担、これは折半で良いかなど基本的な考え方のもとに行っている。受益者負担については今までは、経費の中に含まれていなかったが、それも含めてフルコストになるという考え方の中で、減価償却についても使用料の算定根拠の中に含めている。

公会計によって、施設ごとの経費がフルコストで出てくるという部分では、公共施設再生への活用が一番重要と考えている。資産管理の担当部門と連携を取りながらデータの提供等をしていきたい。

◎質疑応答

質疑 今回の視察事項でもあるが、実際に習志野市はこれを着手したことによってどういった効果が出たのか。課題もいろいろあると思うが、今後の課題や問題点は今どういったものがでているのか。

応答 今まで把握できていなかった、市全体の債権の把握ができたという部分と、公共施設再生のため、日々仕訳で施設ごとに、平成29年度決算から蓄積されれば、今まで見えなかったフルコストでの施設ごとの維持管理費といったものが出てくると考えております。課題については、今まで公会計の分野は、所沢市のような改定モデル、当市のような基準モデル、東京都のような独自モデルの大きく分けて三種類の基準で作成しており、比較ができませんでした。今回、統一的な基準ができたので、これから比較ができていくと期待をしています。各市の比較ができるようになると、施策に反映ができていくと考えています。指標を基に比較や分析ができるようになりますが、その指標のもつ意味についても今後考えていく必要があるかと思えます。例えば、一概にコストがかかっていることが悪いことではないということです。例えば、習志野市の小学校の給食事業は50市中45

位で下から6番目、事業のコストがかかっている、というような順位になっております。コストが安い方から考えて1位、2位という順位をつけたものです。その当時は委託をしておらず、正規職員で対応していたというところから、他市よりもコストがかかっていたという事実があるのですが、正規職員がきちんと対応していたというところで、充実しているというふうに分かるということですので。ただ、給食事業は、今は民間活用という委託化の方向に流れている事実もあり、こういった順位を見て、今後、施策に反映させていく段階で、どのように活用していくのかどうかというところが課題であります。データを提供する側と使う側があり、データを使う側と提供する側の連携が必要なのではないかと、というのが今後の課題の一つと考えております。

質疑 現金主義である地方自治体が公会計、企業会計とリンクしたような部分を導入していくとなると、例えば公共施設の耐震化、長寿命化の費用がかかるということで、費用の資産がある意味最大値が出てくるような仕組みになっていくことが懸念される。もう一つ、受益者負担のあり方というのが、より一層、サービスは無料ではない、サービスを受ける反面、受益者負担も必要だということで、負担が増えていくような流れになってしまうのではないかと。そういった懸念も指摘されているがその辺りはどうなのか。

応答 課題の部分ではあります。ただ、我々地方自治体は市民の方からの税金で賄っておりますし、地方自治法の中でも、公共の福祉の増進という部分で、民間の考え方と若干違う部分があります。使用料も民間の考えであれば、施設使用料は使用料で賄うのが基本的な考え方ではありますが、私どもは民間とは違うというのが大前提です。使用料の最新の基準があるのですが、先ほどの4分類を資料の一つと考えればよいと思っております。単純にこれだけ費用がかかっているから、という部分でデータを使うのではなく、どう考えるのか、やはり市民の皆さんにはどのぐらいの負担をしてもらうのかということを考えるための資料の一つです。あくまで補完的な材料であり、現金主義を否定するものではありません。

補足しますと、公会計制度を導入した一番のメリットは、固定資産台帳を作成するということです。今までの官庁会計の中では、市がどれ程の資産を持っているかは財産に関する調書で把握しておりましたが、金額的に固定資産台帳でしっかりと管理ができるようになったということです。固定資産台帳の整備ができますと、固定資産を何年後に更新しなければならないか数字で表せることとなります。そこが最大のメリットとなりますので、そこを活用していくような形で、私どもは公共施設の再生の方にそのデータを、基礎資料として提供しているところがあります。今までの官庁会計は基本の考えとして、予算、決算、議会の承認というところがありますので、そこに、固定資産台帳の数字を補完して、市全体として財務状況がどうなっているのかを見ていくことに、公会計の意義があると考えております。

質疑 先ほどの指標などもそうなのだが、新公会計制度が出来なかったら、こういった指標はできなかつたのか。この指標の見方も、公会計制度が出来なかったらそれすらできなかつたということか。

応答 これまでも決算カードという形で、今の官庁会計のこの統計資料は作成がされています。その中から指標が出来ており、経年比較をするなど他市との比較は可能です。公会計制度が出来て、新たな指標の主なものとして、資産に関する指標については、今回新たに概念が出てきたというところであり、指標自体が今までなかつたわけではありません。

質疑 これから更新する建物がどうあるかは、こういったものがなくとも、各所管が、何年に建てた建物だからあと何年で更新時期を迎える、というのは当然わかるはずだ。そういったことがわかりやすくなったと言っても、所管では例えば建物が60年とすればあと何年で更新時期を迎えるというのはわかつていた中で、公会計制度があると何がより良いのか。

応答 各市の状況はそれぞれですが、今まで資産全体を、一覧で見られるようなものがおそらくなかつたと思います。道路台帳や、建物の施設台帳等の個別に台帳はあり、それを全部見れば全体のものがわかりますが、それぞれの台帳を見比べないとわからないところがありました。今回、固定資産台帳は、各台帳に載っている資産について、全て一覧にすることが大きな違いです。固定資産台帳で一覧が見られることによって、公共施設の再生計画などをつくっていく際に、あくまでも参考になるというところに位置づけられています。固定資産台帳をつくと減価償却費という考え方が発生します。将来の更新費用をあくまでも帳簿上からは算定できますが、実際に建てるとなるとその費用で賄えるかといえそうではありません。例えば30年前に建てた建物と同じものを30年後に建てかえるかという、おそらくそんなことはなく、最新のものを入れたり、建築材料なども値上げをしていたり、実際に建築をする時の計画の数値というのはまたそこで算定されなければ計画にはなりません。今回の公会計制度の固定資産台帳というのは、あくまでも計画を立てる段階での参考資料、全体を見るためのものになるのではないかという位置づけで、習志野市では整備をした経緯があります。

質疑 以前勉強した際に、例えばこれから新たに施設をつくるときに、総コストがどういうふうな数字で出てくるかという参考にこういったものが使えると聞いたが、所沢市でも建物を建築する際に、今後の維持管理費はどれぐらいかかるのか、という質疑に、それはわかりませんという答弁であった。例えばこういった、いろんなところの状況がわかると、ある程度のコストもこの建物についてコストはこれぐらいかかりますという情報提供は可能になるということか。

応答 今までのものについての決算額について、情報提供は可能になります。決算額やこれまでかかったコストを基に、将来どうなるかという判断が入るかと思いますが、あくまでも参考資料をつくることは可能になるかと思えます。今まで

のコストと同じコストが将来かかるとは限りません。公会計制度で出てくる数値は確定額、決算値であり、将来の推計が出てくるわけではありません。その決算値をもとに将来どういう費用がかかるかは、考えていかなければならない管理会計的な分野の位置づけになっています。

当市では伝票を作成する際に、施設の名称を入れて入力したものが、全てシステムに入っており、今後蓄積されていく基礎資料になっていきます。これまでは分類、仕分けをしていない部分がありましたが、それが今回の新公会計制度の考え方により、施設毎の維持管理の実績が明らかになってくるものです。

質疑 その数字を使用して何に活用していきたいかということが習志野市は見えているように思える。私たちはそれをつくらなければいけないからやっているが、それを使って何に活かしていくかというのが明確に最初からみえていたものか、それともやりながらこれも使えるなという感じで出てきたものなのか。

応答 公会計制度に取り組んだ背景ですが、資産の把握というところで、公共施設の再生という問題がありました。それと並行して取り組んだということで、習志野市としてメインは公共施設の再生に利用しようというところで取り組んだ経緯があります。統一的な基準ができたばかりですので、今後は施設だけでなく、行政評価や予算編成に反映していけるような形にもっていけるよう検討しているところです。現在の状況ですと、総務省の通知により平成29年度までに財務書類を作成するよう各自治体で取り組んでいると思うが、今後は、分析指標等が他市と比較できるようになりますので、その中でどういう風に活用していくかというところを考えていったら良いのではないかと思います。

質疑 資産の把握と公共施設の再生に活用することが目的とのことだが、習志野市の公共施設管理計画には統廃合は入っているのか。当市では集約化、複合化がメインである。シフトとしてはどちらの方向か。実際それぞれあると思うが。

応答 基本的な考え方は計画で定めていますが、実際、具体的には地域の方々の意見を聞きながら進めています。方向性としては、人口や児童数が減っている中で、全く同じものを建てかえるという考え方はなかなか難しいと思いますが、そういった中では今も進めているものについても、住民の意見、住民や利用者の意見を聞きながら、計画は方向性を示しているだけであって、ここまでということまでではないと思います。実際現状でやっている部分も、皆さんの意見を何度も聞いた上で合意形成を図り進めている事業です。

質疑 議会だよりを見ると、普通学級の小中学校にエアコンがついていないようだが、例えばお金があるのだからつけて欲しいなど、話の中で出てきたりするのか。

応答 普通教室へのエアコンの設置については、当市の議会答弁の経過だと、トイレの洋式化であるとか、そういった優先順位の中での取り組みということです。

質疑 公会計制度についてのルーティンワークはどんなものがあるのか。

応答 支出伝票の起票が会計事務であり、その時に、施設ごとのコードを入力するか、貸借対照表の科目を入力するか、そういったひと手間を加えているわけです。今まで起票していた各庶務担当職員が、そういったひと手間を加えることになるわけですが、起票についての指導や資産なのか修繕費用なのか、といった問い合わせへの対応等を行っております。

質疑 最終的なデータを指標として用いることができるけれども、データとか指標がこういう実態になっているというのは、所属からの問い合わせがなければ、連携がないということか。

応答 データを使用する側と、私どもデータを提供する側が連携を取りながらやっていくことも今後の課題の一つと捉えております。

質疑 意識がなければ問い合わせもないだろうし、提供するということにもならない。何かの方針や大きなものがあれば、それを提供できるのだろうが、政策的な課題をまとめてここをやっていきましょう、というような、先ほどの大久保地区のような流れがありデータを出しますよ、これを活用してください、となっているが、どこかのタイミングでそれを重点的にやろうという考え方がなければ出てこないことか。

応答 先ほど申し上げたとおり、公会計を導入するきっかけが公共施設の再生という部分なので、引き続き、公共施設を役所の中で統括する部署とは今も連携を取っています。どういった情報提供をしたら良いか、台帳の整合性といった部分について、というようなことからやっていきたいと思っています。今後は、他の部署で、データを活用できるように情報提供し、活用する側も、どういったデータが有効なのかというのを考えていただくことが、お互い必要になると思っています。

質疑 公共施設再生基本条例が平成26年7月に制定とあるが、基本理念や基本的事項はどういったものが入っているのか。また、議会としては全会一致だったのか。

応答 担当外となり、お答えはできかねます。

質疑 国の方で総合戦略をつくるようになり、公会計制度で今までやってきたものの、データの提供は採用されているのか

応答 公会計との連携は行っておりません。

質疑 新しい習志野市庁舎は習志野高校の跡地ということだが、習志野市の土地なのか。

応答 そのとおりです。

質疑 固定資産の評価を出す際に、いくつか方法がある。取得価額でやる、正確に出

すものなどいろいろあると思ったが、習志野市ではどうなのか。現在は固定資産の出し方は統一されているのか。

応答 統一的なマニュアルができましたので、そちらに基づいて評価されているはずです。どの市役所でも同じではないかと思えます。

質疑 昔は改定モデルで、当時の時代は固定資産の出し方はかなり裁量の余地があったように思うが。

応答 現在ではマニュアルに、昭和何年度までのものは再調達価格で、また何年度以降は取得原価等といった区分けで一本ずつマニュアルに沿っていつているところになると思えます。

5 所感

夕張市の財政破綻を契機に、国により新公会計システムを採用することになったと思われる。

当総務経済常任委員会では、新公会計システムについて先進市である習志野市に視察に行ったわけであるが、要は何のために新公会計を取り入れるか、目的をしっかりと持たなくてはいけないと思われた。

市の財務状況については従来の官公庁会計でも十分理解できるし、他市との財政状況の比較もできるようになっているが、固定資産の把握についてはできていない。

これからの人口減少、少子高齢化の進展を考えると、公共施設のあり方は大きなテーマになってくると思われる。そのような中、習志野市の日々仕訳による公共施設のリスク管理をしていることは大きな参考となるものであった。

当市では、平成30年度から公共施設マネジメント推進室を設置しているので、ぜひ、固定資産台帳を活用してほしいものである。