

第 18 号様式

29 大監発第 10300 号

平成 30 年 2 月 2 日

請求人

氏名 A 様

大田区監査委員 河 野 秀 夫

大田区監査委員 鳥 海 伸 彦

大田区監査委員 松 原 茂登樹

大田区監査委員 大 橋 武 司

大田区職員措置請求に基づく監査結果について（通知）

平成 29 年 12 月 14 日付け大田区職員措置請求については、地方自治法第 242 条第 3 項の規定により、別紙のとおり監査結果を通知します。

なお、本件監査にあたっては、前監査委員 中井 恭子は平成 29 年 12 月 21 日まで関与し、監査委員 鳥海 伸彦は平成 29 年 12 月 22 日から関与しました。

# 大田区職員措置請求監査結果

(平成 28 年度の特別区債の発行に関する件)

平成 30 年 1 月

大 田 区 監 査 委 員

## 目 次

第1	監査の請求	1
1	請求人	1
2	請求書の提出	1
3	請求の内容	1
4	請求の要件審査	2
第2	監査の実施	3
1	監査の対象事項	3
2	監査対象部局	3
3	請求人の証拠の提出及び陳述	3
4	事情聴取	3
第3	監査の結果	3
1	事実の確認	3
2	監査対象部局の説明（事情聴取内容）	4
3	監査委員の判断	8

### ◇添付文書

- 別紙1 平成28年度の特別区債の発行内容（借入条件）
- 別紙2 平成18年度以降の基金の積立額・繰入額・残高の状況
- 別紙3 平成元年度以降の特別区債の発行額と残高の推移
- 別紙4 平成25年度以降の財政健全化判断比率の推移

### ◇資 料

- 資料1 大田区職員措置請求書（原文のまま記載）
- 資料2 事実証明書（添付省略）

# 第1 監査の請求

## 1 請求人

住所 大田区山王 氏名 A

## 2 請求書の提出

平成 29 年 12 月 14 日

## 3 請求の内容

請求人が提出した「大田区職員措置請求書」(資料 1) による請求の要旨及び講ずべき必要な措置は、次のとおりである。

### (1) 請求の要旨

平成 28 年度の予算執行で不当に特別区債を発行したために、不当な金利 13,643 千円が発生したので、損害が生じている事に関して、関係職員に対し区の規定に従って措置せよと請求するものである。

#### ア 対象とすべき行為

大田区長 B、財政課長 C が、平成 28 年度の予算執行で不当に特別区債を発行したために、不当な金利(平成 29 年度から平成 48 年度までの期間に支払う金利の合計) 13,643 千円を支払わなければならない結果となったこと。

#### イ 違法または不当であるとする理由、根拠

##### (ア) 地方財政法の解釈

地方財政法第 5 条に「歳出は地方債以外の歳入をもって、その財源としなければならない。ただし次に掲げる場合においては地方債をもってその財源とすることができる」とある。したがって条件が整えば、地方債発行は何ら問題ないわけである。しかし、『地方財政法逐条解説』によれば同条の運用として、地方公共団体が地方債を起こす場合に、特に慎重な検討を加えなければならない基本的な事項は、(1) その地方債を財源として行う事業が、同条の趣旨からみて真に適債事業であるかどうか。(2) その事業自体が適債事業である場合でも、はたして地方債を財源としなければならないかどうか。(3) 更に地方債を起こした場合、地方公共団体の負担する債務としての性格上、当然にその元利償還金が当該団体にとっての義務的経費として、将来の歳出予算を拘束することとなることにより、その償還費が後年の財政運営の健全性を損なうようなこととならないかどうか。とされている。

平成 27 年度末において財政基金 586 億円、公共施設整備基金 267 億円を保有し、かつ平成 27 年度収支から平成 28 年度に財政基金へ繰入れられる資金の 53 億円を合わせて 906 億円の資金を確保しながら、4.8 億円についてなぜ地方債を財源としなければならないか理由と根拠がない。また、平成 28 年度決算書によると、平成 28 年度において、公共施設整備基金を 60 億円積立している、一方区債 4.8 億円を発行している。公共施設整備基金積立を 5 億

円減らせれば区債発行の必要はない。

地方財政法第4条第1項には「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」とある。平成28年度発行の4.8億円の区債に係る金利合計は13,643千円である。基金を活用すればこの金利は発生しない訳であるから、公共事業の建設のための資金について基金を活用せずに、区債を発行した事による金利は最小の限度を超えて支出したことになる。

地方財政法第4条の2「当該年度のみならず、翌年度以降における財政の状況をも考慮して」とある。今回の区債の金利は、平成28年度には発生しないが、平成29年度以降償還の完了する平成48年度まで金利負担が生ずる。このことは借入の約定により確定している。

以上のように区債発行に際し慎重な検討がなされなかったために、不当な費用が発生したといえる。

(イ) 『地方財政法逐条解説』について

『地方財政法逐条解説』は「相当の根拠と合理性を有する法解釈」に当たるものとする。地方債は法令によって発行が認められているので、法令解釈の立場に立って処理すべきものであり、『地方財政法逐条解説』の文言を第一義とすべきである。

#### ウ 大田区が被った損害の額

平成28年度予算執行で不当に区債を発行したために、不当な金利13,643千円（平成29年度から平成48年度までの合計金利）を支払わなければならない結果となった。

#### エ 監査対象行為に対し講ずべき必要な措置

損害が生じている事に関して、区の規定に従って、措置を求める。

### (2) 事実を証する書面

- ア 財政融資資金普通地方長期資金等借用証書（100,000,000円 公共事業等）
- イ 長期貸付借用証書（186,800,000円 地方道路等整備）
- ウ 長期貸付借用証書（196,000,000円 東六郷小学校の改築）
- エ 平成28年度歳入歳出決算概要説明書111ページ  
（歳出 2 総務費 1 総務管理費 1 一般管理費 11 基金積立）

## 4 請求の要件審査

本件請求は、地方自治法（昭和22年4月17日法律第67号。以下「法」という。）第242条の所定の要件を具備しているものと認め、平成29年12月14日付けでこれを受理した。

請求人には、12月15日付けでこの旨を通知した。

## 第2 監査の実施

### 1 監査の対象事項

本件「平成28年度の特別区債の発行に関する件」が、地方財政法（昭和23年7月7日号外法律第109号）に照らして不当な債務の負担であるか否かを監査対象とした。併せて、本件起債事業への基金の活用についても監査した。

### 2 監査対象部局

企画経営部

### 3 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき、平成29年12月22日に請求人の陳述の聴取を行った。

### 4 事情聴取

企画経営部を本件監査の対象部局とし、調査票（抗弁書）の提出を求め、平成30年1月4日にその提出を受けるとともに、1月9日に事情聴取を実施した。

また、1月10日には補足説明と資料の追加提出があった。

## 第3 監査の結果

### 1 事実の確認

#### (1) 平成28年度の特別区債の発行額及び金利総額について

平成28年度の特別区債の発行額については、次のとおりである。

ア 公共事業等	100,000,000円	(利率 年0.30%)
イ 地方道路等整備	186,800,000円	(利率 年0.30%)
ウ 学校教育施設等整備	196,000,000円	(利率 年0.20%)
※ 特別区債発行額合計	482,800,000円	

また、この特別区債の発行額に対する平成29年度から平成48年までに発生する金利総額は13,643,124円となる。なお、これら特別区債の発行内容（借入条件）は、別紙1のとおりである。

#### (2) 財政基金等の額について

平成27年度末において保有する財政基金及び公共施設整備資金積立基金の額は、次のとおりである。

ア 財政基金	58,617,337,061円
イ 公共施設整備資金積立基金	26,651,780,238円

平成 27 年度決算における歳入歳出差引額は 126 億 4,348 万円余となり、翌年度に繰越すべき財源を差引いた実質収支額 105 億 7,918 万円余の 1/2 の額の 52 億 8,959 万円余が平成 28 年度の財政基金に繰り入れられている。

なお、平成 18 年度以降の基金の積立と繰入の状況は、別紙 2 のとおりである。

### (3) 特別区債の借入手続きについて

#### ア 大田区議会の議決

本件特別区債の起債の目的、限度額、記載の方法、利率の上限及び限度額については、平成 28 年大田区議会第一回定例会において、平成 28 年度大田区一般会計予算（当初）の議決を得ている。また、特別区債の限度額の減額等の補正を含む大田区一般会計補正予算（第 4 次）について平成 29 年大田区議会第一回定例会において議決を得ている。

#### イ 東京都知事の同意

平成 28 年度（第 1 次分）として、平成 28 年 9 月 27 日付けで、地方財政法第 5 条の 3 第 1 項の規定に基づき、都知事に協議し、同年 10 月 20 日付けで同意を得ている。

#### ウ 借入

いずれも平成 29 年 3 月 31 日に借入申込の意思決定（決定権者：区長）がなされ、「公共事業等」は平成 29 年 5 月 26 日、「地方道路等整備」は平成 29 年 5 月 25 日、「学校教育施設等整備」は平成 29 年 5 月 22 日に借入がなされている。

### (4) 関連する基礎データについて

#### ア 積立基金と特別区債の推移

平成 24 年度以降、財政基金と公共施設整備資金積立基金の残高合計は増加している。また、平成 11 年度以降、特別区債の発行残高は減少している。その状況は、別紙 3 のとおりである。

#### イ 財政健全化判断比率の推移

平成 24 年度以降の決算における健全化判断比率は、いずれも早期健全化基準を下回っている。その状況は、別紙 4 のとおりである。

## 2 監査対象部局の説明（事情聴取内容）

### (1) 今後の財政見通し等について

#### ア 今後の財政見通し

現在、区財政は健全性を堅持しているが、将来確実に到来する大都市特有の膨大な行政需要を抱えており、決して楽観視できない。今後、歳入は税制改正等の影響もあり、一般財源の大幅な増は期待できない状況にある。歳出は、老朽化し

た公共施設の維持・更新経費の増や少子高齢化の進行等による社会保障関係経費の増が続くことが想定され、今後の収支の見通しとしては、中長期的には財源不足が続くことが想定される。

区は、このような認識のもと、平成 28 年 4 月に『大田区中長期財政見通し（平成 28 年度～37 年度）』を策定し、将来にわたり安定的な行政サービスを提供するため、今後の行政需要を適切に把握し、「状況の変化にも柔軟に対応し得る強固な財政基盤を築くこと」が不可欠である。

この『大田区中長期財政見通し』は、いわゆる財政計画に該当するものではないが、「今後の取り組むべき課題」として、(ア) 経常費節減への取り組み、(イ) 自主財源確保への取組み、(ウ) 行政評価に基づく事務事業の見直し、(エ) 特別区債の計画的な活用、(オ) 基金残高の確保、(カ) 透明性の確保の 6 点を掲げた。

「特別区債の計画的な活用」については、今後の公共施設の改築等で投資的経費が増加し、必要な事業の財源として特別区債を活用することが想定されること、特別区債の活用に関しては、将来世代とのバランスや公債費負担比率等を十分考慮する必要がある、計画的に発行することが必要なこと、また、低金利の公的資金から借り入れし、利子償還を少しでも圧縮していくとしている。

また、「基金残高の確保」については、景気の先行きが不透明な中においても、安定的・継続的に行政サービスを提供することが重要であり、一般財源が大幅に減少した際に対応できるよう、基金の残高確保に努めることが必要であること、特別区債残高とのバランス等も考慮しながら、適切な残高を確保していくとしている。

## イ 公共施設等の整備と特別区債及び基金

区は、将来想定される財政需要として、老朽化した公共施設の大規模修繕や建替え、道路、橋梁、公園等のインフラ資産の整備にかかる将来費用の総額について試算し、公表している。今後 45 年間で、公共施設の更新では、約 6,071 億円（年平均約 134 億円）、インフラ資産の整備では、約 1,158 億円（年平均約 25.7 億円）と見込まれている（『大田区公共施設白書（平成 27 年 3 月）』、『大田区公共施設等マネジメント 今後の取り組み（平成 29 年 3 月）』）。これら整備事業（年平均で約 160 億円）は、特別区債の起債対象事業となりうる。

一方、特別区は、基幹財源である特別区民税や特別区交付金が景気変動の影響を受けやすいこと、また、他団体とは異なり景気変動による税収の落込みが地方交付税で措置されないことなど、財政基金で備えざるを得ない財政構造にある。特別区債及び基金の活用は、年度間の財源調整を図り、今後の財政需要の変化が区民サービスに与える影響を最小限に抑え、安定的・継続的に行政サービスを提供するために、財政運営上重要な課題となっている。

## (2) 特別区債の発行について

### ア 基本的な考え方

起債には社会資本ストックの適切な形成・更新の財源として「世代間の負担の



公平」を図る機能がある。同時に、将来にわたって着実に支払わなければならない「負債」であることから、将来世代とのバランスや公債費負担比率等を十分考慮する必要がある。

そこで、次の基本的な考え方にに基づき、区債発行を精査・抑制している。

- (ア) 新規発行を抑制するとともに、着実にその残高を減少させ、将来の財政需要に備えて発行余力を蓄える。
- (イ) 利子償還を圧縮するため、低利の公的資金からの借入を最優先し、予算編成と執行を行う。
- (ウ) 「世代間の負担の公平」の視点から、長期借入（償還期間 20 年）にシフトする。

#### 【平成 26～28 年度の区債の発行状況】

年 度	当初予算額	予算現額 (減額補正後)	当初予算額に 対する率①	区債発行額	当初予算額に 対する率②
26	60.0 億円	22.0 億円	36.7%	18.0 億円	30.0%
27	30.0 億円	6.0 億円	20.0%	4.0 億円	13.3%
28	40.0 億円	5.5 億円	13.8%	4.8 億円	12.0%

#### イ 平成 28 年度の区債発行

平成 28 年度に特別区債を財源とした事業は、公園、都市計画道路、学校といった後年度にわたって区民の便益に供する公共施設の整備であり、地方財政法第 5 条の趣旨にしたがった適債事業である。

これらの 3 事業の事業費総体は約 21 億円であり、平成 28 年度に区民サービスのために要する経費や、基金残高等を総合的に勘案し、特別区債によって実施すべきと判断した。

その判断にあたっては、地方財政法第 4 条の 2 の定める長期的視野における地方公共団体の財政運営に関する基本原則にも配慮し、区債発行による後年度の財政負担を最小限にするために、発行額を抑制するとともに、低利の公的資金に限定するなど、中長期的な財政運営についても十分に考慮した。

また、平成 28 年度の区債発行の過程は、次のとおりである。

##### (ア) 予算編成の段階

- 予算編成時に、平成 28 年度の歳入歳出に乖離が生じたことから、当該年度の行政需要と歳入のバランスを精査するとともに、基金と区債の活用による年度間の財政負担の平準化、当該年度と将来の行政需要を勘案し、40 億円の借入が必要と算出した。
- 特別区債を充てる事業としては、約 174 億円超と見込まれる適債事業のうちから、①事業規模、②公的資金の借入の視点から公園建設、道路整備、小中学校改築等の 6 事業を選定した。

##### (イ) 予算執行の段階

- 6 事業につき 40 億円全額を公的資金の借入（長期・低利）希望とした。
- 公的資金の借入可能額に関する東京都との調整を踏まえ、公的資金と比

較して利率が高く、かつ償還期間が最長でも 10 年となっている民間資金の借入を行わないことについて検討した。

○予算執行が進む中で、収支状況において余剰が生じたことから、一般財源を充てることにより、民間資金を借り入れることなく区債発行額を抑制することが可能と判断し、平成 29 年 3 月、大田区一般会計補正予算（第 4 次）において、借入限度額を 5.5 億円に減額補正した。

○年度末において、全体の事業の執行状況等を勘案して、財政収支の余剰見込みを精査し、さらに 0.7 億円分は一般財源を充て、最終的な発行額は 4.8 億円に抑制した。

## ウ 特別区債を発行した理由・根拠

### (ア) 特別区債を財源とした理由と根拠

請求人の主張のとおり、公共事業のために区債を発行せず基金の活用によれば借入金利は生じない。しかし、急激な景気変動や特別な財政需要の発生などの状況の変化に直面した際にも、区債による資金調達が認められないとすると、安定的、継続的な行政サービスの提供ができなくなる恐れがある。

また、基金残高が不足した時点において特別区債を発行しようとしても、長期・低利の公的資金には借入額に上限があり、また、借入先や景気動向によって、結果として高利な借入となる恐れがある。そこで、平成 28 年度は、低利の公的資金を借入れることが財政運営上適切であると判断した。

### (イ) 公共施設整備資金積立基金の積立額を減らさなかった理由

「おおた未来プラン 10 年（後期）」の財政フレームをもとに、平成 26 年度から 5 年間、毎年度 20 億円の積立を想定していたが、公共施設の老朽化に伴う対応のために、平成 28 年度には将来の需要に備え、補正予算においてさらに積立金を増額した。

## (3) 財政基金等について

### ア 財政基金

財政基金は、年度間の財源を調整し、長期的な視点から財政の健全な運営を図るために確保しているものである。区の一般財源は、バブル経済崩壊時には 3 年間で約 270 億円、リーマンショック時には、3 年間で約 470 億円も減少した。これらの経験と、特別区の財政構造、特別区債の発行目的が限定されていること等を踏まえ、不測の事態においても区民サービスへの影響を最小限に抑えるために財政基金の積立てをしている。

### イ 公共施設整備資金積立基金

公共施設整備資金積立基金は、公共施設等の老朽化の対応等のために確保しているものである。今後、老朽化した施設の改築が集中する時期にあっても、区民サービスへの影響を最小限に抑え、安定的・継続的に行政サービスを提供し、区債発行を抑制するための備えとして、本基金の残高確保に努めることは重要であ

る。このことから、「おおた未来プラン10年（後期）」の財政フレームをもとに、平成26年度から毎年度20億円を積み立てている。

### ウ 基金残高と特別区債の発行

地方財政法の規定により地方債により資金調達できる事業が限定されていることや、景気の変動による借入金利の変動、低金利の借入先には単年度における借入額に限度があることなどにも考慮し、基金の活用と区債の発行を組み合わせ、状況の変化にも柔軟に対応できるよう、総合的に判断している。

また、特別区債の発行に当たり、基金残高を制約条件とする法令はない。

なお、東京都と協議における説明資料として、財政健全化判断比率の1つの指標である将来負担比率の状況を報告している（基金残高は、将来負担比率の算出基礎となっている）。

## 3 監査委員の判断

本件監査請求については、監査委員は、事実関係の確認及び監査対象部局に行った事情聴取の結果及び関係資料の調査に基づき、平成30年1月26日に合議により次のように判断する。

### (1) 平成28年度の特別区債の発行について

本件請求人は、「大田区長らは、地方財政法が規定する地方公共団体が地方債を発行する際に求められる慎重な検討を行っておらず、4.8億円の財源を特別区債とする理由と根拠がない」と主張している。

まず、本件に係る地方財政法の関係規定を抜粋すると次のとおりである。

○（地方公共団体における年度間の財政運営の考慮）第4条の2

地方公共団体は、予算を編成し、若しくは執行し、又は支出の増加若しくは収入の減少の原因となる行為をしようとする場合においては、当該年度のみならず、翌年度以降における財政の状況をも考慮して、その健全な運営をそこなうことがないようにしなければならない。

○（地方債の制限）第5条

地方公共団体の歳出は、地方債以外の歳入をもつて、その財源としなければならない。ただし、次に掲げる場合においては、地方債をもつてその財源とすることができる。

1～4 （略）

5 学校その他の文教施設、保育所その他の厚生施設、消防施設、道路、河川、港湾その他の土木施設等の公共施設又は公用施設の建設事業費及び公共用若しくは公用に供する土地又はその代替地としてあらかじめ取得する土地の購入費の財源とする場合

○（地方債の協議等）第5条の3

地方公共団体は、地方債を起こし、又は起こそうとし、若しくは起こした地方債の起債の方法、利率若しくは償還の方法を変更しようとする場合には、政令で定めるところにより、総務大臣又は都道府県知事に協議しなければならない。

2 前項の規定による協議は、地方債の起債の目的、限度額、起債の方法、資金、利率、償還の方法その他政令で定める事項を明らかにして行うものとする。

『新版 地方財政法逐条解説（石原信雄・二橋正弘著・平成12年11月発行）』によれば、「地方財政法第5条の運用として、地方公共団体が地方債を起こす場合に、特に慎重な検討を加えなければならない基本的な事項」として、

- (a) 地方債を財源として行う事業が、真に適債事業であるか。
- (b) 当該事業を、地方税その他の一般財源によって実施できないか。
- (c) 元利償還金が、後年の財政運営の健全性を損なうこととならないか。

が挙げられている。また、同法第5条の3に規定する「これらの諸点は都道府県知事の地方債の同意が行われるに当たって考慮を払うべき基本的事項でもある」と記載されており（63～64頁）、これに照らして判断する。

まず、特別区債発行の全体的な傾向をみると、特別区債の発行抑制と着実な区債償還により、平成11年度以降、区債残高が減少している。また、平成24年度以降、区の公債費負担比率は低下している。

	平成 22年度	平成 23年度	平成 24年度	平成 25年度	平成 26年度	平成 27年度	平成 28年度
公債費負担比率	5.7%	6.3%	5.1%	4.7%	4.0%	2.9%	2.8%

また、平成19年度以降の特別区債の発行条件をみると、平成24年度以降、

- (ア) 借入先が公的資金のみとなっている
- (イ) 償還期間が10年又は20年となっている（平成26年度以降は20年のみ）
- (ウ) 元利金の支払が満期一括から定時償還になっている。

これは、区が、特別区債発行に関する基本的な考え方にしたがって、特別区債を長期・低利の公的資金に限定し、かつ、歳入歳出の執行状況を見極めて発行額を抑制した結果であると認められる。

本件監査対象である平成28年度の特別区債の発行をみると、その予算編成から執行までの一連の経過において、上記(a)～(c)の諸点について慎重な検討を行っていたものと認められる。

特別区債は、年度間の財政負担の平準化と世代間の負担の公平を図る機能を有している。現在の低金利環境のもと、金利変動リスクを分散・回避する視点から、公債費負担比率等を考慮しつつ、公共施設やインフラ等の社会資本整備を対象に活用したものであり、地方財政法が認める裁量の範囲を逸脱したものと認められない。

## (2) 基金の活用について

本件請求人は、「公共事業の建設のための資金について基金を活用せずに、区債を発行した事による金利は最小の限度を超えて支出したことになる」と主張している。

区の基金は、年度間の財源調整や、特定の事業の複数年度にわたる安定的な運営のために設けられるものである。長期的な視点を持って財政運営を行う中で、区の実情を踏まえ、景気の動向による税源の変動、公共施設等の老朽化対策等の推進、災害への対応、社会保障関係経費の増大など、将来の歳入減少や歳出増加への備えとして基金の積立を行っているものであり、その財源は、経常経費の節減、事務事業の見直し等によって捻出されている。

基金の活用は、区を取巻く状況の変化に柔軟に対応して、健全な財政運営を目的として行われるものである。基金の積立にあたっては、基金設置に係る条例の規定を踏まえ、毎年度の区議会における予算・決算の審議を経ることにより説明責任が果たされている。

基金の活用を含め、起債事業の財源をいずれに求めるかについては、予算編成及び執行の過程において総合的に考慮して判断されており、予算編成権を有する区長に相当程度の裁量が認められるものと解される。

この間の基金並びに特別区債の残高をみると、区は、安定的、継続的に行政サービスを提供することを重要視し、不測の事態にも対応できるよう適切な基金残高を確保していくとの認識のもとで財政運営を行ったものと認められる。

したがって、上記（１）のとおり特別区債の発行には所要の検討がなされており、それによる金利負担が生じることをもって、この裁量の範囲を逸脱したものと認められない。

### （３）結 論

上記（１）（２）から、平成 28 年度の特別区債の発行に対する請求人の措置要求については、主張に理由がないものと判断し、本件請求を棄却する。

#### 【参考：基金条例の関連条項】

##### ○大田区財政基金条例

（処分）

第 6 条 基金は、経済事情の変動による財源不足、災害復旧、大規模な建設事業その他区長が必要と認める経費の財源として充てる場合にその全部または一部を処分することができる。

##### ○大田区積立基金条例

（処分）

第 6 条 区長は、議会の議決をえて、当該積立基金の目的以外に使用するため、積立基金を処分することができる。

## 平成 28 年度の特別区債の発行内容（借入条件）

用 途	発行額（円）	金利（％）	金利総額（円）	償還期間 （年）	借入先
公共事業等	100,000,000	0.3	3,175,254	20	財政融資資金
地方道路等整備	186,800,000	0.3	5,925,251	20	地方公共団体 金融機構
学校教育施設等 整備	196,000,000	0.2	4,542,619	20	公益財団法人 東京都区市町 村振興協会
（合 計）	482,800,000	—	13,643,124	—	—

## 平成 18 年度以降の基金の積立額・繰入額・残高の状況

## (1) 財政基金

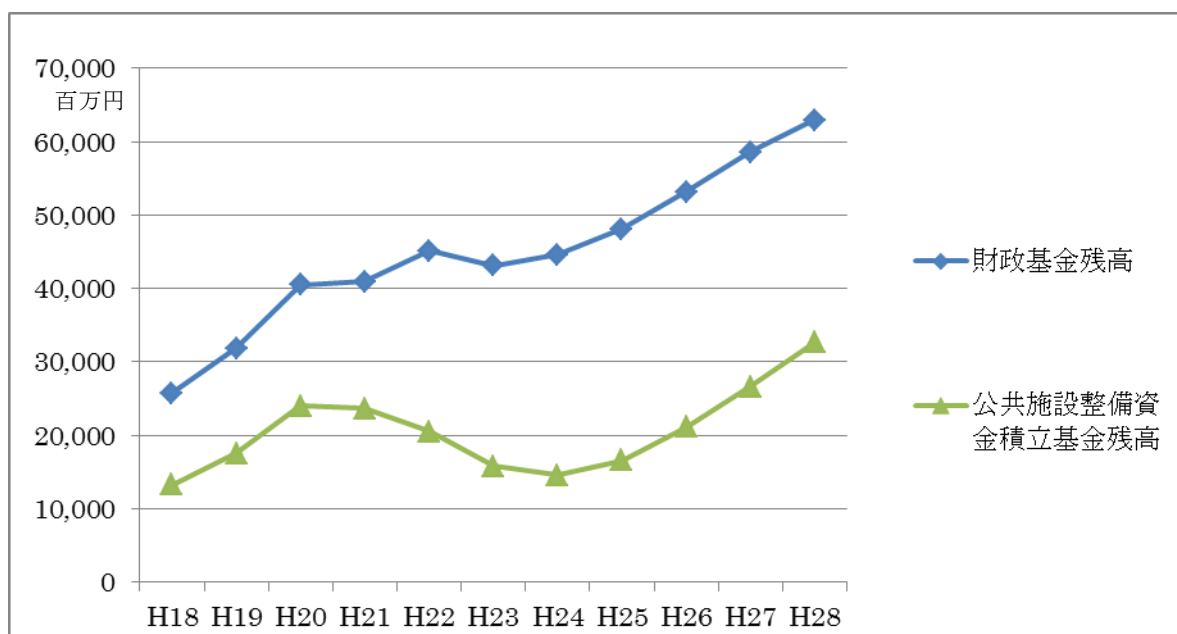
(単位 百万円)

	平成 18 年度	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度	平成 28 年度
前年度末 現在高	22,092	25,764	31,903	40,509	40,984	45,121	43,156	44,579	48,102	53,208	58,617
積立額	3,672	6,139	8,607	6,191	7,137	1,034	2,423	4,524	7,363	5,409	5,349
繰入額	0	0	0	5,716	3,000	3,000	1,000	1,000	2,256	0	1,000
当該年度 末残高	25,764	31,903	40,509	40,984	45,121	43,156	44,579	48,102	53,208	58,617	62,966

## (2) 公共施設整備資金積立基金

(単位 百万円)

	平成 18 年度	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度	平成 28 年度
前年度末 現在高	197	13,266	17,551	23,981	23,649	20,539	15,808	14,582	16,600	21,122	26,652
積立額	13,070	4,285	6,930	2,930	96	49	2,033	4,018	8,022	5,530	6,025
繰入額	0	0	500	3,263	3,206	4,780	3,259	2,000	3,500	0	0
当該年度 末残高	13,266	17,551	23,981	23,649	20,539	15,808	14,582	16,600	21,122	26,652	32,677



## 平成元年度以降の特別区債の発行額と残高の推移

(単位 億円)

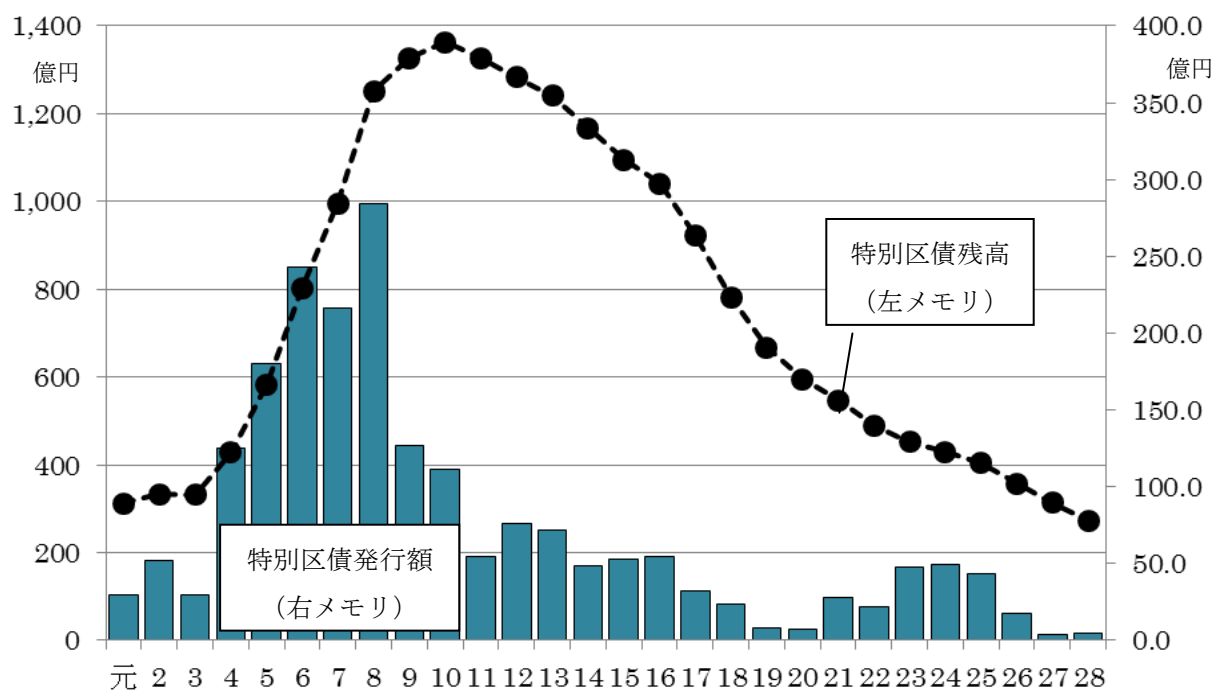
年度	平成 元年度	平成 2年度	平成 3年度	平成 4年度	平成 5年度	平成 6年度	平成 7年度	平成 8年度	平成 9年度	平成 10年度
特別区債 発行額	29.5	51.8	29.4	124.8	180.0	242.6	216.1	284.4	126.5	111.1
特別区債 残高	312	334	332	428	583	802	996	1,252	1,327	1,363

(単位 億円)

年度	平成 11年度	平成 12年度	平成 13年度	平成 14年度	平成 15年度	平成 16年度	平成 17年度	平成 18年度	平成 19年度	平成 20年度
特別区債 発行額	55.0	75.8	72.0	48.9	53.0	54.7	32.3	23.8	8.6	7.0
特別区債 残高	1,327	1,283	1,241	1,167	1,095	1,041	924	782	667	596

(単位 億円)

年度	平成 21年度	平成 22年度	平成 23年度	平成 24年度	平成 25年度	平成 26年度	平成 27年度	平成 28年度
特別区債 発行額	28.2	21.8	47.7	49.9	43.1	18.0	4.0	4.8
特別区債 残高	547	490	452	430	403	357	313	273





## 平成 25 年度以降の財政健全化判断比率の推移

(単位：%)

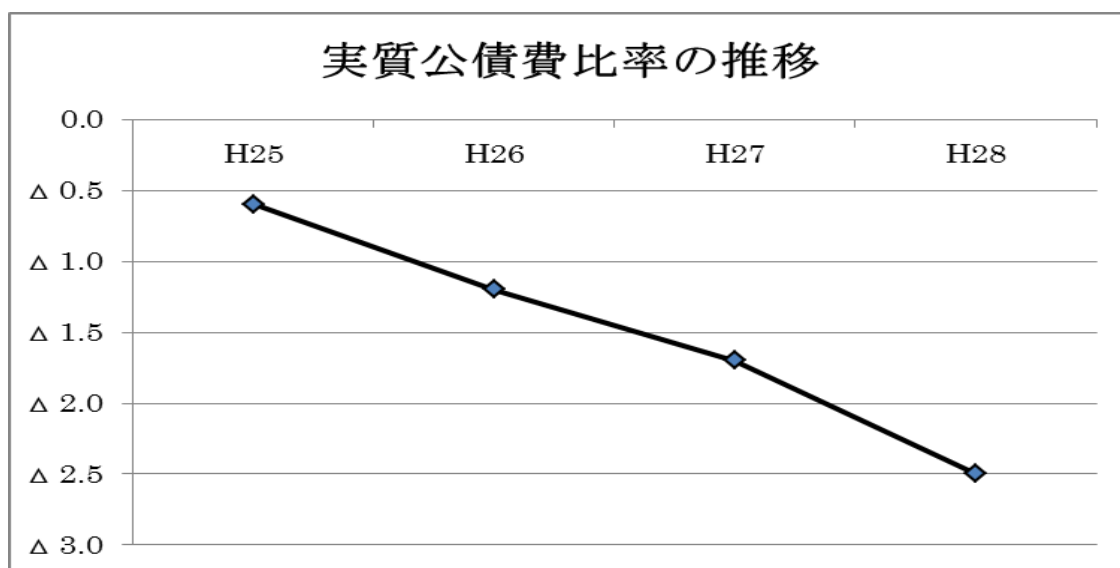
	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度	平成 28 年度	早期健全化基準	財政再生基準
実質赤字比率	—	—	—	—	11.25	20.00
連結実質赤字比率	—	—	—	—	16.25	30.00
実質公債費比率	△0.6	△1.2	△1.7	△2.5	25.0	35.0
将来負担比率	—	—	—	—	350.0	

(注1) 「実質赤字比率」とは、一般会計等を対象とした実質赤字額の標準財政規模に対する比率。いずれの年度も実質収支は黒字であり、実質赤字比率は算定されないため『—』表示となっている（総務省記載要領による）。

(注2) 「連結実質赤字比率」とは、全会計を対象とした実質赤字額の標準財政規模に対する比率。いずれの年度も全会計の実質収支は黒字であり、連結実質赤字比率は算定されないため『—』表示となっている。

(注3) 「実質公債費比率」とは、一般会計等が負担する元利償還金及び準元利償還金の標準財政規模を基本とした額に対する比率。平成 28 年度の比率『-2.5%』は、健全な状況を維持しているといえる。

(注4) 「将来負担比率」とは、一般会計等が将来負担すべき実質的な負債の標準財政規模を基本とした額に対する比率。将来負担額よりも充当可能財源等が上回るため、『—』表示となっている。



# 大田区職員措置請求書

## 1 請求の要旨

- (1) だれが 大田区長 [REDACTED] 財政課長 [REDACTED]
- (2) いつどの様な 平成28度の予算執行で不当に特別区債を発行した為に、不当な金利(29年度から48年度までの期間中に支払う金利の合計)13,643千円を支払わなければならない結果となった。(資料1-1~25)
- (3) 不当の理由

### (ア) 地方財政法の解釈

① 地方財政法(以下単に「法」と云う)第5条に「歳出は地方債以外の歳入をもって、その財源としなければならない。ただし次に掲げる場合においては地方債をもってその財源とすることができる」とあります。従って条件が整えば地方債発行は何ら問題がない訳です。しかし「地方財政法逐条解説」(資料2-1)によれば本条(「法」第5条)の運用として、地方公共団体が地方債を起こす場合に、特に慎重な検討を加えなければならない基本的な事項は、

- (1) その地方債を財源として行う事業が、本条の趣旨からみて真の適債事業であるかどうか。
- (2) その事業自体が適債事業である場合でも、はたして地方債を財源としなければならないかどうか。地方税その他の一般財源によって実施することができないかどうか。
- (3) 更に地方債を起こした場合、地方公共団体の負担する債務としての性格上、当然にその元利償還金が当該団体にとっての義務的経費として、将来の歳出予算を拘束することとなることにより、その償還費が後年の財政運営の健全性を損なうようなこととならないかどうか。

とされています。

27年度末に於いて財政基金586億円、公共施設整備基金267億円を保有し、(資料8-1)かつ27年度収支から28年度に財政基金へ繰入れられる資金の53億円(資料8-2)を合わせて906億円の資金を確保しながら、4.8億円についてなぜ地方債を財源としなければならないか理由と根拠がない。また、28年度決算書によると、28年度において、公共施設整備基金を60億円積立している(資料8-3)、一方区債を4.8億円の区債を発行している。公共施設整備基金積立を5億円減らせば区債発行の必要はない。

- ②「法」4条①には「地方公共団体の経費はその目的を達成するために必要かつ最小の限度をこえて支出してはならない」とあります。28年度発行の4.8億円の区債に係る金利合計は13,643千円です。基金を活用すればこの金利は発生しない訳ですから、公共事業の建設の為の資金について基金を活用せずに、区債を発行した事による金利は最小の限度を超えて支出したことになります。
- ③「法」4条の二「当該年度のみならず、翌年度以降における財政の状況をも考慮して」



とあります。今回の区債の金利は28年度には発生しませんが、29年度以降償還の完了する48年度まで金利負担が生じます。この事は借入の約定により確定しております。

以上の様に区債発行に際し慎重な検討がなされなかった為に、不当な費用が発生したと云えます。

- (イ) 「地方財政法逐条解説」と「香川大学田中豊氏の論文」(資料3-1~2)について  
「地方財政法逐条解説」(資料2-1)の著者石原信雄氏、二橋正弘氏の著者略歴(資料2-2)の通り、石原氏は自治省財政局長、内閣官房副長官を歴任、二橋氏は自治省財政課長、自治大学校長を歴任。従って本書は「相当の根拠と合理性を有する法解釈」に当たるものと考えます。一方財政課は田中論文を根拠に区債発行の正当性を主張しますが、田中豊教授は1986年旧自治省入省、財政局、消防庁を経て2008年香川大学教授の経歴がありますが、同氏は現在、香川大学に在籍していません。同論文はインターネットに掲載されたものです。同論文に間違いであるとは申しませんが、財政課が論文の一部を都合よく解釈している点が問題です。なお本論文は平成26年当時財政課より提示されたもので、私が推奨したものではありませんが念の為添付します。地方債は法令によって発行が認められているのですから、法令解釈の立場に立って処理すべきもの、即ち上記「地方財政逐条解説」の文言を第一義とすべきです。

(4) 区に与える損害は

平成28度の予算執行で不当に区債を発行した為に、不当な金利13、643千円(29年度から48年度までの合計金利)を支払わなければならない結果となりました。なお、この区債に係る特約事項に拠れば、繰上償還には補償金を支払う必要が生じ、事実上繰上償還は不可能と判断されます。

(5) 措置について

損害が生じている事に関しては、区の規定に従って、措置をして頂きたく存じます。

(6) その他

(ア) 本件の経過

29年3月6日付け弊信、これに対する回答として3月28日付け区長信、その反論として9月25日弊信、更に同書の回答として10月31日付け区長信と往復文書があります。この4通の文書を添付します。(資料7-2~13)、資料7-1に要点問題点等の纏めを添付しました。

(イ) 付言

本件は単に28年度の区債発行の適否を問うているだけではなく、将来に亘る区債発行のあり方を決める事案になります。下記の点につき論議を整理しておく必要があると考えます。

①基金を確保する為に区債を発行するについて

資料6-4の通り区債を発行しても基金-区債を変えない。金利負担が増えるだけロス。

②将来楽観視出来ないから区債を発行するについて。

基金-区債が変わらないのは単年度だけではなく複数年度でも不変(資料5)。だから区債を発行しても将来不安は解消しない。

③プライマリーバランス(PB)については資料6にて詳細説明しますが

結論は、純資産(基金-区債)を増やすのはPBの黒字化(純収入-純支出=プラス)以外に方法はない。PBが赤字の時に新たに基金を積み立てると、区債を発行するか、過去に積立の基金を取崩すかのいずれかになり、純資産は赤字分だけ減少する。ではPBの黒字化はどうすれば良いか。純収入を増やすか、純支出を減らすかです。それが簡単な事ではないのは理解しますが、これを考えるのが財政当局の仕事です。

④世代間の公平について

地方債に世代間公平の機能のある事は認めますが、機能とはその機能を使う側の判断によります。地方債における世代間公平とは次世代に負担を求める行為です。(10月31日区长信では「後年度に繰り延べる」と云っていますが意味は同じです。)現今の少子高齢化時代に負担を後年度に繰り延べる機能をなぜ使う必要があるのでしょうか。大田区の福祉政策では次世代の負担を軽減する方策を推進しています。矛盾しています。また地方債における世代間公平には適正値を決める算式がありません。従って金額は恣意的に決められてしまいます。これで良いのでしょうか。

⑤28年度予算書によると区債発行の担当部署は企画経営部(資料8-4~5)公共施設基金積立の担当部署は総務部(資料8-6)。区債と基金は密接に関係しているにも拘らず各々が個別の判断で事が進められているのではないかとの疑いが生じます。本件は財政課の判断ではなく企画経営部、及び総務部の連携の上で判断される事項と考えます。担当財政課は、従来 of 慣例に従って区債を発行したもので、疑問すら抱かずに処置したものでないでしょうか。今後の区債発行について上記法解釈に従い、企画経営部及び総務部連携の上に新たに区債発行のルールを検討すべきと考えます。

⑥もし28年度の区債発行が正当となれば、法令的にも疑義のある区債が、将来に亘り世代間の公平と云い又将来不安を主張し、根拠もなく恣意的に発行される事を懼れます。

## 2 請求者

住所 東京都大田区山王 [REDACTED]  
職業 [REDACTED]  
氏名 [REDACTED] 印

地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添え、必要な措置を請求します。

平成29年12月14日

大田区監査委員長殿

添付資料（資料の金額は端数処理の関係で集計が一致しない場合があります。）

資料 1	28 年度分区債の借用証書・特約事項・支払命令書等の証拠書類		25 枚
資料 2	地方財政逐条解説（株式会社ぎょうせい版）	抜粋	2 枚
資料 3	香川大学田中豊氏論文	抜粋	2 枚
資料 4	基金と区債の状況（29 年度予算案概要説明より）		1 枚
資料 5	24 年度～25 年度発行の区債の検討		1 枚
資料 6	プライマリーバランスについて		4 枚
資料 7	大田区長との往復文書		13 枚
資料 8	予算書、決算書及び決算概要説明書		6 枚

以上