



固定資産台帳の公共施設マネジメントへの活用

—吹田市資産経営室の試み—

吹田市前理事 **保木本 薫**

公認会計士・英国勅許公共財務会計士 **横田 慎一**

関西大学商学部教授・公認会計士 **馬場 英朗**

※意見にわたる部分は私見であり、日本公認会計士協会の見解ではありません。

大阪府吹田市では2014年度から独自基準による新公会計制度を導入し、会計室及び資産経営室が連携しながら公共施設マネジメントに公会計情報を活用することを試みてきた。それにより、技術的知見を基礎とする技術職員と、財政・公会計を基礎とする事務職員が連携し、多角的・総合的な公共施設整備を検討できるようになった。固定資産台帳は単なる補助簿ではなく、公共施設管理の基礎データベースとして行政経営上の主要簿の機能を果たしうる。そのためには劣化状況等の技術情報と公会計情報を融合させるとともに、行政職員がバリュー・エンジニアリングなどの視点ももちながら固定資産台帳のデータを活用できるように意識醸成することが望まれる。また、首長の交代や職員の異動など組織体制の変化によってゆらぎが生じないように、全部局が固定資産台帳を日常的に利用する仕組みを導入するなど、組織内に公会計情報の利用を定着させることが必要になると考えられる。

1 はじめに

財源が不足するなかで公共施設の老朽化が急激に進み、公共施設の管理に公会計情報を活用することが期待されている。しかしながら、財務書類の作成や固定資産台帳の整備に精一杯で、固定資産データの活用方法まで検討する余裕がない地方自治体も少なくない。ただし、近年では中川(2019)あるいは安部(2020)のように、固定資産に係る公会計情報の開示について考察したり、水出ほか(2015)及び内山ほか(2015)のように公会計に基づく指標を公共施設の管理に活用したりすることを試みる研究も現れている。

本稿が対象とする吹田市では、統一的な基準が導入される以前の2014年度から独自基準による新公会計制度を導入し、会計室及び資産経営室が連携しながら、公有財産の利活用及び市有建築物の保全・整備に対して公会計情報を積極的に活用することが試みられてきた(松尾 2018、保木本・松尾 2020)。ただし、その一方で議会では、個別施設計画において施設ごとの減価償却率が考慮されていないなど、公共施設の整備等に関して「財務的な知見が付け足し程度にしか入っていないのは非常に残念」という指摘もなされている¹。

そこで本稿では、他の市町村に先駆けて公会計制度を導入してきた吹田市が、どのように固定資産データを整備し、公共施設マネジメントに活用してきたかを明らかにすることにより、固定資産台帳を公共施設マネジメントに活用するための方策を検討する。さらには吹田市の経験から、そのような試みを成功させるためのポイントとなる要件や、固定資産台帳の活用が阻害される要因についても考察を加えたい。

2 公会計制度の導入と固定資産台帳の整備

保木本・松尾(2020)で述べているように、吹田市では総務省による統一的な財務書類作成の取組みに先んじて、2013年度より複式簿記・発生主義会計に基づいた会計基準の制定と固定資産台帳の整備を開始し、2014年度から本格稼働させている。その背景としては、1960年代から千里ニュータウンの開発により人口が急増し、1980年代後半までは公共施設の整備が多く行われてきたが、今後はそれらが更新時期を迎えていくため資産の維持・更新だけでなく、施設の複合化や集約化を含めた総合的な公共施設管理に公会計情報を活用するというねら

いがあった。

そのため、吹田市では固定資産台帳を「財務書類が求める資産の区分等を記載する補助簿としての役割はもとより、公共施設マネジメントに活用することを考慮し、行政経営的視点から主要簿」として位置づけている(保木本・松尾 2020、p.94)。吹田市が新しい公会計制度を導入したのは必要に迫られた自発的動機によるが、その根底には公共施設が将来の行政経営に与える影響がみえないという不安があり、将来の必要経費がいくらかかるか、その経費が本当に必要であるかどうか、ということの説明することが難しいという課題があった。

これらの公共施設マネジメントの課題に対応するためには、その前提となる公共施設の基礎データが必要になる。しかしながら、従来から地方自治体が整備してきた公有財産台帳や学校施設台帳などの各種法定台帳は、主に財産の運用管理や現況把握を目的としており、資産価値に係る情報把握は前提とされていないうえに、すべての保有資産を網羅できていないという問題があった(総務省 2014、p.3)。さらには「現在と将来を見据えた施設のあり方、方向性を判断するためには劣化状況を適切に判断する必要があり、技術的な知見が必要である」(保木本・松尾 2020、p.94)ことから、公有財産を統括する管財部局、公共施設を設計・監理する建築部局、公共施設の企画運営を決定する政策部局などに分散している情報を集約して、一体的な公共施設マネジメントの仕組みを導入することが必要と考えられた。

そこで、吹田市では2012年度に組織改正を行い、管財室(公有財産管理部門)、建築課(建築・設備設計監理部門)及び政策推進室(行財政改革担当部門)を一体化し、行政経営部のなかに資産経営室を新たに設置した。そして、公共施設の新設や更新、大規模改修などの普通建設事業を計画する段階から、資産経営室の職員が各施設所管部局と事前的に協議することにより、予算案を調製する時点で公会計上の資産と費用を区分して、固定資産台帳に登録するための基礎データを整理することとした。組織の再編前後における固定資産台帳の作成の流れは、おおむね次のとおりである。

① 組織改正前

施設所管部局は、技術職員で構成する施設・設備設計部局と事前協議を実施して設計を依頼する。そして、設計完了後は「実施計画⇒予算編成⇒工事施工⇒工事完了」という流れを経て、施設所管部局からの依頼を受けて管財部局が財産台帳に資産情報を登録する。

公共施設の整備は、長期にわたり行政経営に大きな影響を与えるため、多角的・総合的に検討したうえで設計に入る必要がある。しかしながら、施設・設備設計部局は施設所管部局の意向に沿って設計し、工事を完了させるという技術的視点に偏重しがちであり、組織改正前は実施計画の素案の段階で当該施設の必要性等が議論されておらず、施設の品質や機能が過剰になっていないか、賃借等の代替的手段はないかといった検討が不十分であった。

また、建設時において補助交付金や地方債などの特定財源を確保することは重視されていたが、将来の更新・補修等を含めたライフサイクルコストの観点からは、中長期的な行財政運営を考慮することができていないという課題があった。

② 組織改正後

上記の課題解決を念頭に、組織改正後は施設・設備設計、財産管理、公共施設マネジメントを一体的に進める資産経営室を設置することにより、設計の事前協議の段階からこれら3分野を一体的に検討するルールを構築した。施設の水準・品質・規模・使用年数・施工方法・ライフサイクルコストなど、公共施設の必要性や中長期的な行財政状況も考慮しながら、多角的かつ総合的に分析・判断をして実施計画の策定や予算編成に反映させている。

より具体的には、公共施設は政策・施策の実施、市民サービス実現の場であるという考え方を基礎として、必ずしも市が公共施設を所有するものではなく、用途・目的等も踏まえながら、本当に所有する必要があるか、民間施設の借借で対応できないかなどを、技術的・財政的な知見だけでなく公会計情報も融合させて一体的に議論している。

このときポイントとなったのは、(1)技術的知見を基礎とする技術職員と、財政・公会計を基礎とする事務職員が一体となって公共施設整備を検討することが可能になる、(2)技術的知見が乏しい事務職員だけでは難しい実施計画及び予算案の査定を技術職員も協力しながら確認できる、(3)その結果として財務・供給・品質の視点から公共施設の全体最適化を進めることで、健全な行財政運営に向けた判断が可能になるという点である²。

固定資産を固定資産台帳に登録するには資産種類別に分類し、資産と費用を区分したのち、施設の名称・用途・構造・価額・耐用年数等の情報を整理する必要がある。組織改正後は、工事契約を締結した段階で固定資産台帳の登録情報がほぼ確定しており、資産経営室はこれらの資産基礎情報を施設所管部局に送付し、当該所管部局は自ら固定資産台帳管理システムに資産

情報を入力する。その後、資産経営室が入力された情報を最終確認し、固定資産台帳への登録が完了する。

このような流れを整備することによって、固定資産台帳について各施設所管部局への意識定着を促し、単に固定資産台帳の作成を円滑に進めるだけでなく、設計当初から技術・財政に加えて公会計の視点を踏まえた公共施設マネジメントの最適化を図ることができる。吹田市では、総務省(2018、p.62)にも示されたように、全庁的な推進体制を整備するために副市長及び教育長を正副委員長、部長級職員を委員とする吹田市公共施設最適化推進委員会を設置し、実施計画の策定段階において実質的な副市長査定の場という役割をもたせている。

3 公会計と公共施設マネジメントの一体化の必要性

公共施設には、(1)初期投資が高額である、(2)保有期間が長期にわたる、(3)維持管理経費が継続的にかかるという特徴がある。現金主義会計に基づく従来の公共施設管理では、初期投資額の予算確保は厳格に管理されるが、施設の必要性や運用方法、ライフサイクルコストなどはあまり精緻に検討されてこなかった状況がある。

その結果、計画的な修繕や更新が行われずに、補修しながらだましだまし使い続けることにより、単年度でみた場合の予算を小さく抑えることも常態化している。多くの地方自治体では経常収益・財源対経常費用比率が100%に近い水準となっており(横田ほか 2021、p.47)、財源が経常的経費をまかなうのに精一杯で、施設の更新どころか年々の修繕費をねん出することも容易ではなく、不具合や事故の発生が懸念されている。

従来の予算制度に基づく公共施設の管理では、国等からの補助金や交付金に加えて、地方自治体自身が負担する一般財源や

地方債によって公共施設の初期投資額をまかなうとともに、その後は地方債の償還負担分について一般財源などから年々拠出することにより、世代間負担の衡平化が図られると考えられてきた。その意味では、資産(公共施設)と負債(地方債)を表裏一体として管理すれば、一定の財政規律が守られていたとみなすことができる。

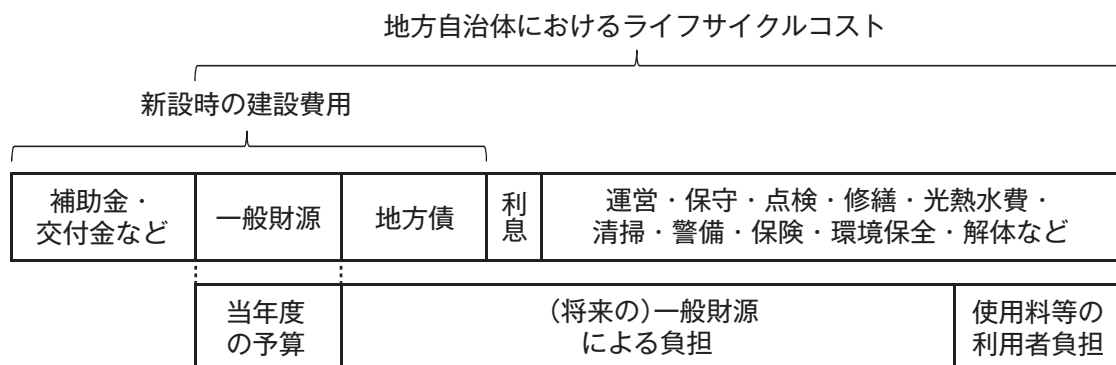
しかしながら、図表1に示すように、公共施設は住民の福祉に貢献する一方で、保有した時点で将来的な負担を抱えることになる。維持補修費が増大し、将来的な一般財源の負担能力が危ぶまれる近年の状況に鑑みると、初期投資にとどまらないライフサイクルコストを計画段階で把握し、トータルでみた負担額を削減する必要がある。これらの情報は必ずしも公会計によらなくても、固定資産台帳を整備すれば足りるという意見もあるが、持続可能な行政経営を実現するためには、関連部局の連携のもと技術的知見と公会計を一体的に活用して公共施設マネジメントを推進することにより、最適な予算調製を行うことが重要であると吹田市は考えている。

4 公共施設マネジメント一体化の要件と阻害要因

公共施設マネジメントに公会計を活用することにより、(1)施設ごとの老朽化度の目安の把握、(2)更新や大規模改修の計画策定への利用、(3)事業評価や使用料・手数料等の受益者負担の検証などに資する。そこで、全部局が固定資産台帳を日常的に利用する仕組みとするため、吹田市では固定資産台帳を公有財産台帳としても用いることができるよう公式的に位置づけている³。

資産の異動に関して施設所管部局が自らシステムに入力することにより、管理下にある資産に対して職員の意識づけを行う

図表 1 ライフサイクルコストの負担関係



出所:馬場ほか(2021、p.108)、上鶴久恵氏作成資料を参考に作成

とともに、管財事務の軽減と高質化ができる。なお、公会計の活用に関して有形固定資産減価償却率がしばしば言及されるが、総務省(2016、p.11)も指摘するように、施設の劣化度情報等の技術的な知見を公会計情報と連携させて、設計・建設・運用・保全のライフサイクル全体を通じた管理体制を構築することにより、公会計と公共施設マネジメントの融合を図ることが可能となる。

ただし、固定資産台帳を実際の公共施設マネジメントの意思決定に活用するには、登録情報を常時更新して正確性を確保するとともに、今後も登録内容を見直ししながら、固定資産台帳を実際の行財政運営に信頼して使える水準まで精緻化していく必要がある。そのためには新規に取得する固定資産だけでなく、既存の固定資産についても大規模改修や長寿命化工事、あるいは個別施設計画の更新などの際に情報を確認・更新することによって、徐々に固定資産台帳の精度を高めていく必要があり、本当に使える固定資産台帳を完成させるためには、まだかなりの期間を要すると考えられる。

そして、最大の障害となるのは人員及び組織体制の問題である。公会計が公共施設マネジメントの改善に役立つとしても、行政職員にとっては業務が増加することになり、モチベーションが上がらないという事態が生じる。具体的な改善効果が表れるのはかなり将来になるため、多くの地方自治体で公会計と公共施設マネジメントの一体化が進みにくい実情がある。

さらに、人員や組織体制が変化しても公共施設マネジメントを機能させるには、施設所管部局が自ら固定資産台帳管理システムに入力を行い、管財部局が都度確認して正確性を担保し、建設部門が維持管理に関する情報を適時に入手できる仕組みを導入することが重要になる。固定資産台帳から各種計画に必要となる基礎情報を抽出するよう連動させることにより、日常における事務のなかに固定資産台帳の作成と利用を溶け込ませることが可能となり、職員の意識醸成にも資すると考えられる。

5. 今後の展望

今後、固定資産台帳を含む公会計を公共施設マネジメントに本当の意味で活用するためには、(1)固定資産台帳の高質化、(2)技術情報と公会計情報の相互連携、(3)公会計活用の組織的定着が必要になる。

吹田市では、施設所管部局が公共施設を整備した後、管財部局が資産の登録依頼を受けて公有財産台帳に登録するという

従前の流れを根本的に見直し、施設所管部局が自ら固定資産台帳管理システムを活用することにより、各種計画を策定する際の基礎情報として、固定資産台帳を速やかに活用できるように全庁的な体制を改めた。それにより、固定資産台帳は単なる財産台帳としての補助簿ではなく、法定された財産管理事務及び公共施設マネジメントの基本データベースとして多面的な機能を併せもつ、行政経営上の主要簿として位置づけられている。

ただし、限られた人員により短時間で整備を進めたこともあり、現時点では資産情報が必ずしも精確ではなく、貸借対照表の信頼性も高いとはいえない状態となっている。また、建物、建物附属設備あるいは工作物などの取得原価の配分や、資本的支出及び修繕費の区分は会計部局だけで判断することが非常に難しい。そのため、管財部局及び施設・設備設計部局の協力体制を維持しながら、今後も固定資産台帳の高質化を進めていく必要がある。

さらに、固定資産台帳をライフサイクルコスト分析に活用するには、技術的知見に基づいて公共施設の劣化状況を把握・分析し、資産情報に反映させていくことが望まれる。例えば、公会計によって算出される有形固定資産減価償却率は老朽化を判断する簡易指標となりうるが、公会計上の法定耐用年数と実際の経済的耐用年数には差異が存在し、また、現実に工事を実施するかどうかは技術的知見に基づく劣化度を確認する必要がある。公会計情報と技術情報を相互に連携させて、公共施設から得られる収入や維持・補修等の経費を年次別に見込むことにより、予算編成に反映させていくことが重要となるが、この点については吹田市でも今後に取り組みべき課題となっている。

最後に、固定資産台帳の高質化や技術情報との連携を確保できたとしても、単に大規模修繕や長寿命化などの施設管理業務に活用するだけでは、本当の意味で公会計活用が組織内に浸透しているとはいえない。住民福祉の拠点となる公共施設の最適化を進めることは、行政サービス自体の向上に直結するため、総合的な政策として位置づけて将来の行財政運営を視野に入れた整備を推進する必要がある。そのためには、行政職員が固定資産台帳のデータを活用し、公共施設の品質及び機能とコストの適度なバランスを図るバリュー・エンジニアリング(原価企画)などの視点をもちながら、日常の事務に当たるように意識醸成を図ることが求められる。

吹田市では公会計制度及び固定資産台帳の導入・整備が一段落し、2020年度に資産経営室は行政経営部から都市計画部に移管された。それに伴って技術的視点が強くなり、財務的視点が薄まることを懸念して、冒頭に述べた議会での指摘もなさ

れたのではないかと懸念される。どのような組織体制がとられるにせよ、今後の公共施設マネジメントは技術情報と公会計情報を融合的に活用することにより、多角的かつ総合的な分析・検討に基づいて政策決定を行うことが不可欠であり、組織環境の変化によってゆらぎが生じないように公会計を組織内に定着させる取組みが求められている。

(付記) 本稿はJSPS科研費(22K01804)及び関西大学経済・政治研究所の助成による研究成果の一部である。本稿の内容は執筆者個人の見解に基づくものであり、執筆者が所属する組織の公式見解を示すものではない。

<参考文献>

- 安部秀俊(2020)「地方公会計における固定資産に関する情報の考察」『明治大学経営学研究論集』52、pp.69-85
- 内山朋貴・水出有紀・堤 洋樹・松村俊英(2015)「新地方公会計制度による施設管理方針の将来予測—その2 評価結果を用いた目標値の設定に関する検討」『日本建築学会大会学術講演梗概集』pp.35-36
- 総務省(2014)「地方公共団体における固定資産台帳の整備等に関する作業部会報告書」
- 総務省(2016)「地方公会計の活用のあり方に関する研究会報告書」総務省自治財政局財務調査課・地方公共団体金融機構
- 総務省(2018)「地方公会計の活用の促進に関する研究会報告書」総務省自治財政局財務調査課
- 中川美雪(2019)「地方公共団体の公共施設の更新問題における地方公会計情報の役立ち—京都府福知山市の財務諸表並びに固定資産台帳の分析を踏まえた考察」『公会計研究』20(1)、pp.22-33
- 馬場英朗・大川裕介・横田慎一(2021)『公会計と公共マネジメント』中央経済社
- 保木本 薫・松尾貴巳(2020)「固定資産台帳に基づく自治体コスト情報の有用性について—吹田市における事例分析」『国民経済雑誌』222(1)、pp.87-102
- 松尾貴巳(2018)「吹田市における公共施設マネジメントとコストマネジメント」柴 健次編著『財政の健全化と公会計改革』関西大学出版部、pp.79-119
- 水出有紀・堤 洋樹・松村俊英・内山朋貴(2015)「新地方公会計制度による施設管理方針の将来予測—その1 将来予測の活用可能性の検討と課題点」『日本建築学会大会学術講演梗概集』pp.33-34
- 横田慎一・保木本 薫・馬場英朗(2021)「公会計情報を活用した財政健全性の測定—健全化判断比率との比較から」『公共経営とアカウントビリティ』2(1)、pp.44-56

<注>

- 1 令和3年11月定例会(吹田市議会会議録5号)における小北一美議員からの質問。
- 2 地方自治法第9章に規定される「財務」のうち、本稿でいう「財政」は歳入歳出といった従来の官庁会計に係る財務事務であり、現金主義会計ベースの予算管理等を指している。また、「財産管理」は国有財産法や物品管理法などに対応する財産に係る財務事務であり、公共施設の維持管理もこれに含まれる。それらに加えて、全体最適化など総合的なマネジメントの観点を含む場合は「公共施設マネジメント」とし、さらに発生主義会計ベースによる「公会計」も含めて「財務」と称している。
- 3 吹田市固定資産取扱要領の第3条第2項において、「固定資産台帳は、吹田市公有財産規則(平成28年吹田市規則第1号)第21条第1項の規定により資産経営室長が調製する財産台帳として作成するものとする」と規定されている。

<著作物等を含む著者略歴>

保木本 薫 吹田市前理事
1989年4月より吹田市職員として、財政・資産経営・会計室等、主に企画財政部門を歴任。早稲田大学パブリックサービス研究所招聘研究員。総務省地方公共団体の経営・財務マネジメント強化事業アドバイザー(地方公会計、公共施設等総合管理計画)。論文として「創造型行革のすすめ 公共施設最適化への公会計情報の活用—吹田市の事例」(単著)『地方自治職員研修』(50(8)、2017年)、「固定資産台帳に基づく自治体コスト情報の有用性について—吹田市における分析事例」(共著)『国民経済雑誌』(222(1)、2020年)など。

横田慎一 公認会計士・税理士・英国勅許公共財務会計士
関西大学非常勤講師、総務省地方公共団体の経営・財務マネジメント強化事業アドバイザー(地方公会計、公共施設等総合管理計画、公営企業)。監査法人トーマツで約7年間勤務した後、2019年に横田慎一公認会計士事務所を設立。また、2020年より一般社団法人行政経営支援機構の代表理事に就任。著書として『公会計と公共マネジメント』(共著)中央経済社(2021年)、『コロナ時代を生き抜く 自治体経営論』(共著)サンライズ出版(2022年)など。

馬場英朗 関西大学商学部教授・公認会計士
大阪大学博士(国際公共政策)。監査法人トーマツで約5年間勤務した後、愛知学泉大学を経て2013年4月より関西大学商学部准教授、2016年4月より同大学教授。著書として『公会計と公共マネジメント』(共著)中央経済社(2021年)、『非営利組織のソーシャル・アカウントティング—社会価値会計・社会性評価のフレームワーク構築に向けて』(単著)日本評論社(2013年)など。