

包括外部監査の結果に関する報告に添えて提出する意見書

土 地 関 連

平成 13 年 2 月

八王子市 包括外部監査人

目 次

	頁
1 . 土地信託の受益権について -----	1
(1) 南大沢土地信託の現状	1
(2) 問題の指摘	1
2 . 土地開発基金に係る土地について -----	3
(1) 基金による土地取得のメリットについて	3
(2) 土地開発基金の資金による先行取得方式の弊害	3
(3) 資金運用上の問題	3
(4) 長期保有の先行取得用地の処分について	4
(5) 代替地の処分について	4
(6) 今後の先行取得に係る事務手続について	5
3 . 八王子市土地開発公社に係る公有用地について -----	6
(1) 八王子市土地開発公社の現状	6
(2) 公社が抱える諸問題	7
(3) 意見	11
4 . 土地区画整理事業について -----	19
(1) はじめに	19
(2) 意見	19
(3) 各土地区画整理事業の現状 個別説明	20
5 . 『公有財産台帳』について -----	24

1 . 土地信託の受益権について

(1) 南大沢土地信託の現状

南大沢土地信託は平成 4 年 9 月 28 日付の市議会議決に基づき、平成 4 年 10 月 7 日付で安田信託銀行株式会社（以下、「信託銀行」という。）と「土地信託契約書」を締結し、八王子市（以下、「市」という。）所有の土地を信託財産として抛出し信託受益権を取得した。信託銀行がその土地に建物を建設し、30 年間賃貸管理を行い、その信託収益金を信託配当として市が受け取る設計である。当初、信託銀行が作成した「八王子市南大沢地区市有地土地信託事業計画書」（以下、「事業計画」という。）では総額 151 億 12 百万円の信託配当を見込んでいたが、その後のバブル崩壊による不動産賃貸市況の低迷の影響から、賃貸用業務施設ビルの入居率が予定を大きく下回り、また賃料単価も予定を大幅に下回っていることから、平成 11 年度までの累計で当初見込みに比べ、収入が 30 億 25 百万円減少した。これに対し、支払利息や経費削減により支出を 26 億 85 百万円減少させたが、信託利益の累計額は 3 億 39 百万円減の 13 億 6 百万円となっている。また、借入金元本の返済を控除した信託配当原資は、当初見込より 82 百万円減の 3 億 50 百万円となっている。ただし、上記収支には資金的な問題等を理由に修繕積立金の積立（当初計画の修繕費総額 99 億 50 百万円を 30 年間で均等に積み立た場合、平成 11 年度までの要積立額は 13 億 26 百万円）が見送られているため、これを考慮した場合、実質的な収支は赤字になっているものと推定される。このような状況に加え、平成 13 年度以降の借入金元本返済額の増加に対応するため、平成 11 年度までは信託配当を行っていない。

なお、平成 11 年度末の入居率が 75.7%、平成 12 年 12 月末で 93.9%となっている。

(2) 問題の指摘

事業計画の再検討について

信託銀行が当初作成した事業計画は、以下の点で現状に即していないと考えられる。

ア 当初の賃料単価(㎡当たり)設定をオフィス棟・公共施設とも月額 4,800 円で設定し、その後の上昇率を 2 年毎に 4%としていること。この設定によれば、平成 11 年度の賃料単価は月額 4,992 円と想定されるが、平成 11 年度末の状況ではオフィス棟の募集賃料単価が月額 2,700 円、公共施設の

賃料単価が月額 4,000 円となっており、事業計画の設定と比べ大幅な乖離が発生している。

イ 修繕積立金が当初の事業計画では 99 億 50 百万円計上されているが、市は修繕積立金について見直しを行っていない。

上記の問題点を考慮した場合、信託銀行が当初作成した事業計画の想定する信託配当金 151 億 12 百万円の実現は疑わしい。

このため、早急に現状を踏まえた前提条件に基づく中長期事業計画の再検討が必要である。

土地信託の管理に関する問題点

信託銀行との「土地信託契約書」第 26 条第 3 項によれば「安田信託銀行株式会社は、計算期日までに翌計算期以降の事業計画を八王子市に報告しなければならない。」と定めている。しかし、現状では翌計算期の事業計画が報告されているだけである。土地信託については特に 30 年と信託期間が長期に及ぶことから、中長期的な政策判断の基礎資料として、毎年、中長期事業計画の見直しを行わせ、市として十分な検討を行う必要がある。

2 . 土地開発基金に係る土地について

(1) 基金による土地取得のメリットについて

公用若しくは公共用に供する土地または公共の利益のために取得する必要のある土地をあらかじめ取得することにより、事業の円滑な執行をはかることが基金の目的である。

通常の起債等による土地の取得では地方債の許可制度等による手続の煩雑性がネックとなり、機動的で弾力的な取得が難しくなってしまうことがある。これに対し、土地開発基金の資金を利用した土地の取得方式では、次のようなメリットを享受することができるものと考えられ、現在の存在意義はこの点にあるものと考えられる。

タイムリーな土地取得ができること。

用途が未確定であっても、近い将来に事業の用に供する必要が見込まれるものとして土地を確保することができること。

事業の代替用の土地も取得できること。

(2) 土地開発基金の資金による先行取得方式の弊害

土地開発基金の資金による先行取得方式には、上記のようなメリットがある一方、次に示すようなデメリットがある。デメリットは、現在の土地開発基金の資金により取得した土地が抱える問題の発生原因に直接関連しているものと考えられることができる。

所管部署からの先行取得依頼にあたって、予算化期限が明確に示されない、また示されていても遵守義務がないため所管部署からの引き取りが先送りされる傾向があること。

先行取得した土地の予定していた事業が経済環境の変化や市の財政事情により見直しや先送りされ、この結果、長期に保有される傾向があること。

先行取得した土地が関係法令により用途が制限されている場合、予定していた事業が見直され中止となったとしても、外部に処分し資金化することが困難な場合があること。

(3) 資金運用上の問題

現在、土地開発基金の貸付金以外の資金は大口定期預金等で運用されている。一時的な繰替運用はあるものの平成 12 年 3 月 31 日現在、26 億 25 百万円が低利で運用されている。条例で「基金に属する現金は、金融

機関へ預金その他確実かつ有利な方法により保管しなければならない」と定めている。しかし、平成 11 年 3 月以降新規の基金を利用した土地の先行取得はなく、また、今後の取得見込みも当面ない。

従って、26 億 25 百万円の資金が有効活用されていない状況は今後も続くものと考えられる。そこで、この資金を使い八王子市土地開発公社の所有する土地を買い取る等の有効活用を検討する必要がある。

(4) 長期保有の先行取得用地の処分について

基金の貸付金で取得した先行取得用地については所管部署からの先行取得依頼に一応の予算化の目途が記載されているものがある。しかし、予定していた一般会計での予算化の期限を相当経過してもなお予算化されていないものがある。

これらの先行取得用地については、改めて管財課が所管部署に予算化の期限を回答させ、事業化の目途がない土地については外部売却等の処分を含め、全市的に有効活用の方策を検討する必要がある。また、事業化の目途がある土地については、所管部署から具体的な予算化計画を提出させ、その履行をチェックする必要がある。

(5) 代替地の処分について

基金の貸付金で取得した代替地については長期保有となっているものが多く存在する(5年超保有のもので34億7百万円)。市としても「長期未利用地の有効活用検討委員会」において「基金所有の代替地を事業所管課へ周知し、活用を図る」こととし、これを受けて財務部管財課では平成12年6月30日付で事業所管課へ「土地開発基金で購入した事業用代替地の活用について(依頼)」の文書を配布し、有効活用を促している。

代替地の中には、今後の事業実施上必要とされる土地と当面必要とされない土地があると考えられる。代替地をそれぞれ事業実施上の必要性から分類し、必要とされる土地については具体的な買い戻し計画を策定するとともに、当面必要とされない土地については、外部売却を含めた処分による資金化を検討する必要がある。なお、処分に当たっては関係法令で用途が制限されている土地があるので、その制限をクリアする方策を事前に十分検討する必要がある。

(6) 今後の先行取得に係る事務手続について

今後、土地開発基金の資金を使って土地を先行取得する場合には、土地取得にあたり、以下の事項を制度化等含め検討する必要がある。

原則として、取得した翌年度に所管部署で予算化し買い戻しを実施する。

例外的に翌年度予算化できない場合は、所管部署からの先行取得依頼に予算化できない理由と具体的な買い戻しの時期を明示させる。

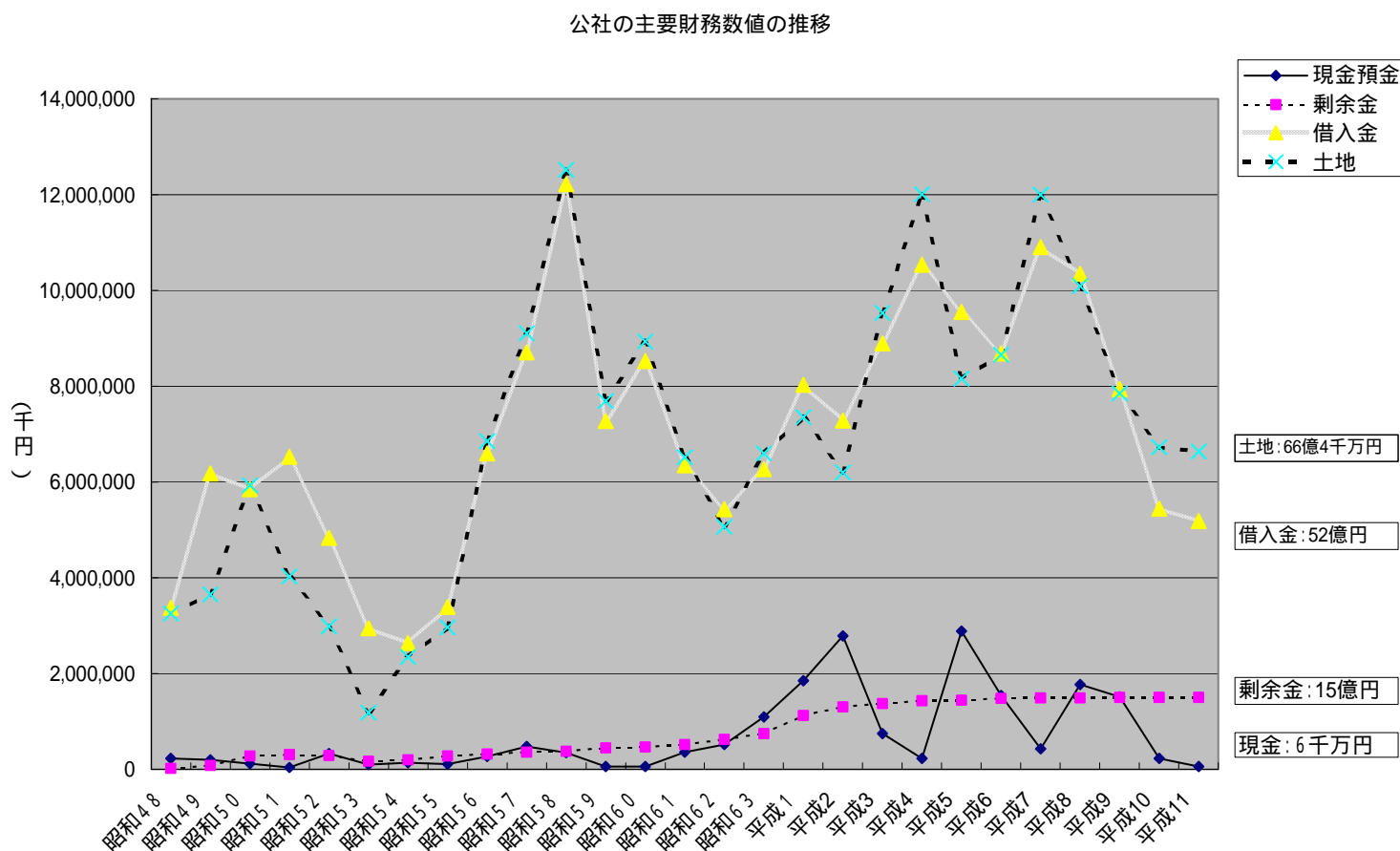
上記の買い戻し時期を経過した場合、翌年度において義務的に所管部署で予算化させ買い戻しを実施する。

3. 八王子市土地開発公社に係る公有用地について

(1) 八王子市土地開発公社の現状

八王子市土地開発公社（以下、「公社」という。）は、昭和48年11月に八王子市からの出資（5百万円）により設立されて以来、公共用地等の先行取得を行ってきた。平成11年度末における公社の財政状態の概観は、次のと

図1



おりである。すなわち、総資産は67億円であり、そのうち、市に引き渡すき公有用地が66億4千万円、現金及び預金が6千万円等という資産構成になっている。これに対して、公有用地先行取得のための長期借入金残高が52億円弱あり、資本の部には準備金が15億円計上されている。

長期借入金については、平成11年度に54億余円（借入利率2%）を繰り上げて償還し、改めて低金利により、51億5千万円（借入利率1.475%）を再調達している。これは、金利負担の低減を目的として行われたものである。

また、長期借入金のなかには、市から無利息で借り入れたものが38百万円

円含まれており、長期借入金の利払いに充てられている。

近年の公社の状況を要約すると、公共用地の先行取得は、平成 7 年度以来実績がなく、今後の取得予定も特に計画されていない。現在、公社が保有し、市からの引取を待っている土地の残高は毎年膨らみ続けている。その土地の残高には支払利息が算入され、保有期間が長引く程、たな卸資産である公共用地の計上額が膨らむ仕組みになっている。また、過去からの蓄積である準備金（剰余金）の 15 億円は、現金として保有されているわけではなく、新たな土地の取得の際に代価として支出され、公有用地の一部を形成していることとなっている。

その結果、現金及び預金は 60 百万円しか残っておらず（平成 11 年度末現在）長期借入金の利息の支払い原資が不足することとなり、平成 11 年度には市から借入を行い利払いの原資に充てている。

このような状況をまとめると、図 1 のようになる。

（２）公社が抱える諸問題

公有用地の取得に関連する問題点

ア 利払い資金の枯渇

現在の現金及び預金残高は 6 千万円（平成 11 年度末現在）であるため借入金の年度の利払費用（平成 11 年度：93 百万円）を支払うことができない状況となっている。その原因は、過去に発生した剰余金を預金等で保有せずに、平成 2 年度から平成 7 年度にかけて、新たな土地の先行取得資金として使ってしまったことによる。すなわち、剰余金は 15 億円あっても、自由に使える現金が 60 百万円しかないため、市から 38 百万円の借入を行っているのである。

イ 公有用地の長期末引渡し状態

公有用地の長期末引渡し状態をまとめると、表 1 のとおりである。

表 1

平成11年度末現在 公有用地の保有期間別内訳

(単位：千円)

保有期間	名 称	所在町名	用地費等	支払利息	計 (BS簿価)	BS構成割合	標準財政規模に対する比率	保有期間別割合	
								八王子市	全国平均
3年以下	—	—	0	0	0	0.0%			
3年超5年以下	北部総合公園用地	大谷町	371,572	33,291	404,863				
	館地域新設コミュニティセンタ	梶田町	132,762	10,856	143,618				
	流通業務用地の事業用地	梅坪町	98,232	7,626	105,858				
	小宮中道公園用地	小宮町	255,237	20,198	275,435				
	環境保全用地	片倉町	761,682	60,335	822,017				
	小 計		1,619,485	132,307	1,751,792	26.4%	1.9%	—	—
5年超10年以下	横川弁天池公園用地	横川町	509,856	57,892	567,748				
	環境保全用地	片倉町	728,192	78,061	806,253				
	小 計		1,238,048	135,952	1,374,000	20.7%	1.5%	73.6%	48.7%
10年超	榎原公園用地	榎原町	33,984	16,323	50,307				
	環境保全用地	片倉町	1,206,455	503,259	1,709,715				
	公共事業に伴う代替地	下恩方町	1,268,030	487,004	1,755,034				
	小 計		2,508,470	1,006,586	3,515,056	52.9%	3.7%	52.9%	13.4%
合 計		5,366,002	1,274,846	6,640,848	100%	7.1%	—	—	

八王子市の標準財政規模 (平成11年度末)

94,070,073

人口 (人、平成11年度末)

513,762

1人あたり土地簿価 (円)

12,926

1人あたり土地簿価 (円、5年超保有)

9,516 (全国平均との比較：49.2%)

(参考)

全国の土地開発公社が保有する長期保有 (5年超) 土地

4,040,383,000

うち、全国の市町村の長期保有土地

2,453,486,000 (A)

人口

126,919,288 (B)

全国平均1人あたり長期保有土地 (円、市町村合計)

19,331 (A)/(B)

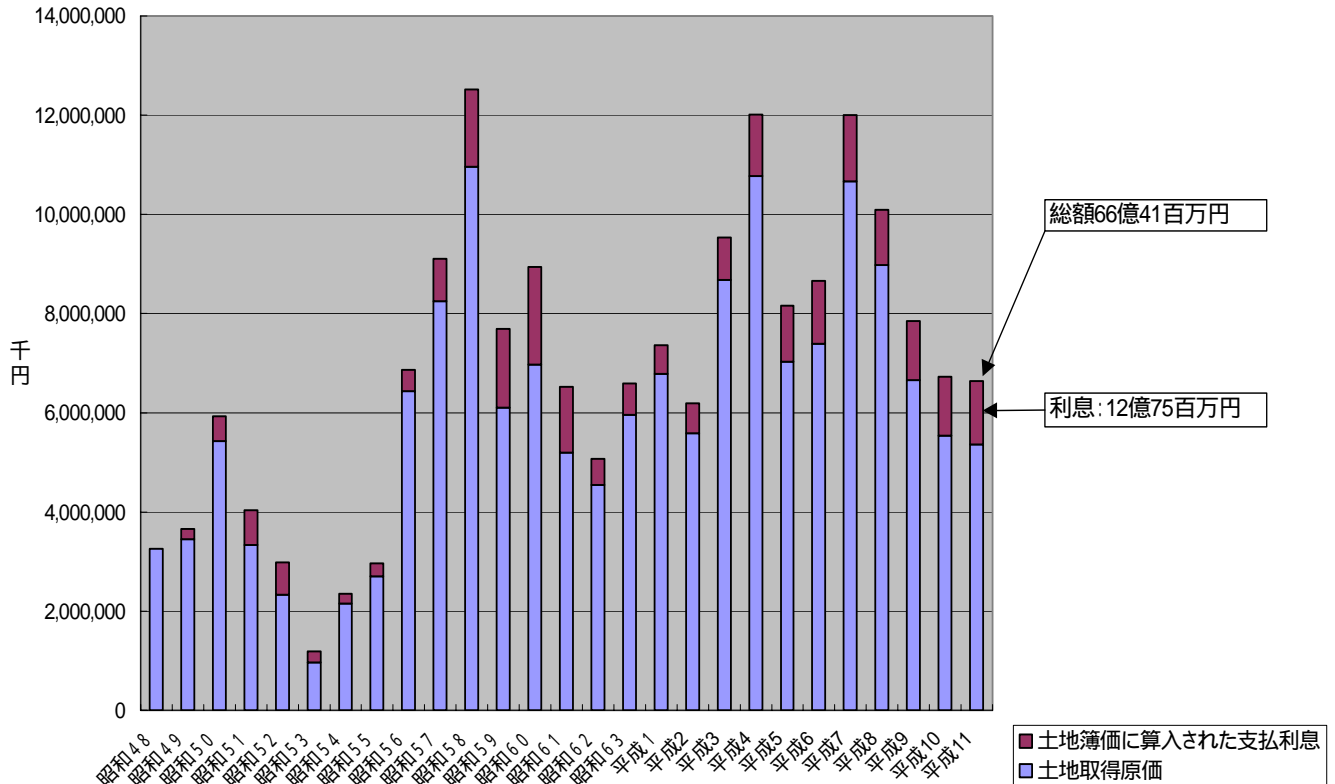
公社が保有する公有用地の保有期間別割合を見ると、5年超の割合は73.6%であり、全国平均の48.7%よりも24.9ポイントも上回っている。さらに、10年超の割合は、52.9%であり、全国平均の13.4%よりも39.5ポイントも上回っている。10年超の割合が全国平均に比較して極端に高い原因は、昭和63年度に取得した「環境保全用地」(片倉町：17億971万5千円)及び平成元年度に取得した「公共事業等に伴う代替地」(下恩方町：17億5,503万4千円)の市による買取が進まないことにある。

ウ 公有用地の計上金額の膨張

公有用地を貸借対照表に計上する場合の金額は、先行取得の際に支出した購入代価及び直接の付随費用の合計額に加えて、期末までに累積的に発生している支払利息等の金額をも加算した金額となっている。すなわち、公社が銀行からの借入を行って土地を先行取得した時点から市が買い取るまでの支払利息等が、市の買取価格に上乘せされることとなり、市の買取時期が先延ばしになればなるほど、機械的に公有土地の計上金額が膨張していくことになる。このような状況を、年度末毎にグラフ化したものが、図2に表されている。

図2

土地の取得原価と支払利息の推移(昭和48年度～平成11年度)



平成11年度における公有用地の金額は、約66億41百万円であり、そのうち支払利息は約12億75百万円(約19.2%)である。公有用地の金額に算入された支払利息の中でも大きな割合を占めるものは、上記表1で示した「環境保全用地」及び「公共事業等に伴う代替地」の合計である約9億90百万円であり、全支払利息の約77.7%を占めている。ちなみに、公有用地総額(約66億41百万円)に占める「環境保全用地」及び「公共事業等に伴う代替地」に係る利息部分の金額(約9億90百万円)の割合は、14.9%にも達しており、この2件の公有用地の利息部分が、市による買取にあたっていかに大きな足かせになっているかがわかる。

市との関連における問題点

ア 職員等の兼務状況の弊害

公社は、法的には独立した主体であるが、実態としては、市の内部団体であるといえる。たとえば、本部は市役所内にあり、たとえば、基本的な日常業務は、銀行からの借入金に関する事務、土地の取得事務及び市への

引渡し事務等を、管財課の職員が市の行政事務の執行と並行して行っている。しかも、市による先行取得依頼事務及び買取のための事務も管財課の職員が行っており、公有用地の先行取得に関しては、公社と市の一体的な関係が明らかな状況が存在している。

公社の事務の執行面におけるメリットは、市の意向が明らかに認識できていること、より迅速で、効率的な事務の執行が期待できることなどをあげることができるが、その弊害としては、公社と市の職員同士での牽制が曖昧になってしまうこと、公社の事務で必要な経費が正確に把握できないことなど及び次のイで示すような弊害を指摘することができる。

イ 先行取得依頼の曖昧性

(ア) 買取時期の曖昧性

先行取得依頼にあたって、市による買取時期が曖昧であり、現在の長期未引渡し状態の原因の一つとなっている。

(イ) 事業化可能度の曖昧性

具体的な事業の特定は、先行取得段階では難しい場合もあるが、取得する土地の所在地、周辺環境及び面積等から明らかに事業用として企画することが困難に近いと現状では判断せざるを得ない公有用地が長期に未引渡し状態となっている。

(ウ) 責任の所在

将来の事業所管部署が曖昧な状態で先行取得する場合もあるため、市による買取の段階で事業所管部署がなかなか決定されない状態が続き、公有用地の長期的な未引渡し状態の原因の一つとなっている。

資金運用の非効率性

銀行からの借入金について、公社は支払利息の軽減に努めており、利息の負担は減少している。具体的には、公社は富士銀行を始めとする金融機関から 51 億 5 千万円を借り入れて（平成 12 年 3 月現在）おり、毎年 2 回 4 月と 10 月に改定される金利は（短期プライムレートの+0.5%）から（短期プライムレートの+0.1%）と、上乗せ分が 0.4%引き下げられた。この 0.4%を、平成 11 年度末の時点で金額換算すると、2,060 万円の節約となっている。

また、公社は長期借入金の利払い原資に充てるため、平成 11 年度に市からの借入金（無利息）を受け入れている。市にとっては貸付金となるが、これは実質的に公有用地の買取価格に含まれている利息部分の前払い的な資金移動と考えることができる。このような現状に対して、公社から買

い取る土地の価額が、利息を含めた価額とされているため、利息部分を含めて買取代金を支出することとなるが、平成 11 年度に公社へ貸し付けた利払い資金との関係で、利息部分に関しては、単年度で見ると二重の支出となってしまう可能性もある。

市が公社から先行取得土地を買い取るための資金手当又は資金不足が問題とされているが、市の財政状況の厳しさにもかかわらず、特定の基金について、数 10 億円単位の資金が低利で運用されている状況が存在する。基金の場合、基金の設立趣旨や法的な手続などの面で、目的外の取崩しに対して制限があるが、市全体の資金効率の側面からは、「土地開発基金」(約 26 億 25 百万円)などにプールされている預金の活用が考えられる。

(3) 意見

公社の存続意義について

ア 当初の設立趣旨

各種の公共用地等を先行取得することにより、良好な都市環境の計画的な整備を促進することに貢献することが、公社の設立趣旨とされてる。

イ 現在の存在意義

通常の出賃等による土地の取得では地方債の許可制度等による手続きの煩雑性がネックとなり、機動的で弾力的な取得が難しくなってしまうことがある。これに対して、土地開発公社を通じた土地の取得方式では、次のようなメリットを享受することができるものと考えられ、現在の存在意義はこの点にあるものと考えられる。

(ア) 銀行等、民間の金融機関からタイムリーに資金の借入ができること。

すなわち、土地開発公社を活用することにより、土地の購入代金の調達がこれまでよりも格段に容易となり、市にとってタイムリーに借入を行うことができる新たな金融手段を手にいれることができたこと。

(イ) 用途が未確定であっても、近い将来に事業の用に供するものとして土地を確保することができること。

(ウ) 事業の代替用の土地も取得することができること。

ウ 公社による先行取得方式の弊害

公社による先行取得方式には、上記のようなメリットがある一方、次に示すようなデメリットがある。このようなデメリットは、現在の土地開発公社が抱える問題の発生原因に直接関連しているものと考えられる。

- (ア) 所管部署が事前に決定されなくとも、土地を取得することができるため、いざ引取の段階になって所管部署がなかなか決まらないという状況が発生していること。
- (イ) 市からの先行取得依頼にあたって、引取期限が明確に示されないため、市からの引取が先送りされる傾向を助長すること。
- (ウ) 市における先行取得依頼の意思決定にあたって、議会等の関与が制度的に予定されていないため、直接市民から選出された民主的な機関等からの牽制機能が働かないことにより、将来の事業の見込みが必ずしも見えていない土地についても安易に取得依頼を行ってしまう危険性があること。
- (エ) 過去に先行取得した土地が長期的に保有され、市によって引き取ることが財政的な理由等によりできない場合でも、貸借対照表や損益計算書などの決算書上で、このような長期保有の実態を忠実に反映することができないこと。

すなわち、土地が長期的に滞留し、土地の時価が帳簿価額よりも著しく下落している場合でも、評価減（著しく下落した時価まで簿価を引き下げて、損失処理を行うこと）を行うことがないため、長期的な滞留による時価の変動を決算書に忠実に表示することができないこと。
- (オ) 一般市民への、財務諸表等の直接的な公表が義務付けられていないため、一般市民への公表による牽制効果が期待されていないことから、一般にいわれる職員の「モラルハザード」的状況が発生する恐れがあること。

エ 公社「清算」の検討

公社による先行取得方式の弊害が本質的なものであり、他の手段によって是正することができない場合は、公社そのものの存在意義が、上記のような弊害により帳消しになってしまい、公社を清算することも検討する必要が生じるものと考えられる。しかし、公社の清算には、次のような新たな問題が追加される可能性があり、現状では公社の清算は現実的な選択肢ではないものと考えられる。

- (ア) 公社の清算にあたって、公有用地の処分が必要となるが、市以外の外部への売却は、一般的に法的な制約があり不可能であること。
- (イ) 公社の清算にあたって、公社が所有するすべての公有用地を引き取る場合、総額で約 66 億 41 百万円の財源手当が必要となるが、そのような予算の手当は現実的に不可能であること。
- (ウ) 近年の公社の活動状況、すなわち、取得の実績がここ数年なく、近

い将来にも取得の予定がないような状況が存在するにしても、公社の存続意義が将来にわたって全くなくなったものと安易に考えることは適当ではないこと。

オ 公社存続のための条件

これまでの公社の先行取得事業に係る弊害に対して、「公有地の拡大の推進に関する法律」や通達等の改正により、弊害の是正を行う趣旨の改正が行われている。このような法令の改正により、これまで不透明な部分があった先行取得依頼などの行為に対して、内容を明確化する規定等が付加されている。このような内容も踏まえ、以下の ~ においては、公社が存続するために、「弊害」を最大限削除し、機動的かつ弾力的な資金調達手段という公社活用の「メリット」を生かすことができる条件を提案する。

財務上の問題点に係る意見

ア 長期未引渡し状況の公有用地の早期買取方法

市の買取が遅れている公有用地の買取のためには、財源も含めた予算手当の措置と当該土地を活用した実現可能な事業化の企画策定が必要となてくる。ここでは、そのうち公有用地の早期買取手法としていくつかの代替案を提案する。

(ア) 「準備金(剰余金)」(15億737万2千円)を活用した買取方法

平成11年度末におけるすべての公有用地を市が買い取る場合、公有用地の総額である66億4,084万8千円のうち、支払利息分の12億7,484万6千円については、現在までに公社の貸借対照表に累積している準備金を充てることにより、実際の市の支出金額を53億6,600万2千円におさえる方法。すべての未引渡し用地を特定年度で一度に買い取るとは他の事業との均衡上不可能であるものと考えられるが、より現実的には、10年超の未引渡し用地について、早期に買い取る場合について次のように考えることができる。

すなわち、10年超の未引渡し公有用地の買取にあたって、市の予算措置としては公有用地の簿価総額である35億15百万円(3件分)のうち、支払利息分の10億658万6千円を差し引いた25億847万円だけが必要となる。

(イ) 「基金」を活用した買取方法

ここでいう「基金」とは、「土地開発基金」(26億2,516万8千円)を考えている。当該基金は取崩しにあたって制限があるにしても、市の

財政難における基金の活用及び資金運用の非効率性などの側面から、公有用地の買取にあたり当該基金の活用について検討することも必要ではないかと考える。

この手法において、アで検討した手法の財源手当を「土地開発基金」に求める考え方である。従って、市の予算措置として制度的に可能であれば、基金において、預金として低利で運用されている金額をそのまま充てることにより、支払利息の金利(1.475%)と運用利息(0.3%前後)との差額を節約することが可能となる。

イ 実態を反映した会計処理及び財務諸表の作成

- 長期未引渡しに係る支払利息の立替金処理 -

本来、先行取得された公有用地は、市によって早期に買い取られることが予定されているものと考えられる。本来予定されている買取時期までの支払利息は、公有用地の原価に算入され、その期限を越えた期間の支払利息は立替金として経理することが適当であると考え。そのことによって、従来までは区分表示されてこなかった長期未引渡し用地の期限を越えた支払利息が決算書上で明らかとなり、公有用地の長期未引渡しの実態を忠実に決算書上で開示することができる。このような決算書の作成及び公表により、市による買取の先延ばしに対して、ひとつの牽制的な効果を期待することが可能となる。

ウ 支払利息の土地原価への算入について

「土地開発公社経理基準要綱(以下、「要綱」という。)(昭和54年自治大臣官房地域政策課長通達)第45条では、公有用地の取得原価には、土地の取得に要した借入金に対する利息を含むと規定している。この規定を根拠に、公社は毎年発生した支払利息を土地簿価に算入している。また、市は支払利息込みの価格で土地を公社から買い取るため、近い将来の現金流入額を土地の資産計上額とするならば、支払利息を土地の簿価に算入することは、妥当であるとも考えられる。

しかしこれは、利息込みのコストで、市が取得年の翌年又は近い将来に買い取ることが確実である状況において成り立つ議論である。現在のように、市が財政的に利息込みのコストで直ちにすべての土地を買い取ることがほとんど不可能な状況においては、近い将来の現金流入が確実であるとはいえず、利息込みのコストをすべて資産に計上することには疑問がある。

エ 「強制評価減」の必要性について

要綱は、造成事業の完了した完成土地については、帳簿価額が時価よりも著しく下落した場合は、時価が回復すると認められる場合を除き、時価をもって帳簿価額とするとしている（強制評価減の適用）。この要綱が規定する土地には、公有用地、代行用地、市街地開発用地、観光施設用地、完成土地、未成土地がある。そのうち、要綱は第 46 条において、完成土地（土地造成事業に係る土地で販売可能な状態にある土地）には強制評価減の適用を明文で規定しており、他の土地については特に規定していない。この点につき、本来この規定の趣旨は、造成事業を行う場合は、その土地の保有期間が長期に及ぶことから、帳簿価額と時価が乖離する可能性が高いため、販売目的であるたな卸資産のうち特に完成土地について強制評価減の適用を明文化したものと考えられる。

他方、造成事業を伴わない公有用地等は、先行取得を依頼した自治体が早期に買い戻すことを想定しているため、短期間に時価の著しい下落の可能性は低いことから、強制評価減を規定していないものと解釈することが自然である。

そうであれば、公有用地を長期に保有する場合は、強制評価減の対象外とする前提が崩れているというべきであって、要綱第 1 条により、一般に公正妥当と認められる企業会計基準が適用され、市への売却目的であるたな卸資産としての公有用地についても、時価が著しく下落した場合は、回復可能と認められる場合を除き、時価をもって帳簿価額とすべき（強制評価減）とする規定の適用が考えられる。

さらに、支払利息の土地原価算入については、要綱第 45 条の括弧書きで土地造成事業に係る完成後の土地は、利息の原価算入ができないと規定している。この背景には、通常の製造・販売サイクルを超えた期間に係る支払利息は、土地の取得費用に含めることはできないという思考があり、企業会計と同様である。早期に市へ売却する予定であった先行取得土地についても、通常販売すべき期間を超えた期間に係る支払利息は土地造成事業と同様の考えにより、土地の取得費用に含めることは適当ではないと考える。ここで、通常販売すべき期間は、具体的にどの期間を指すかという点については、先行取得依頼の契約のなかで定められた合理的な期間（通常、3 年から 5 年）であると考えることができ、当該期限までに発生した支払利息は通常の販売サイクル期間内のものとして、原価算入が認められ（要綱第 45 条）他方、この期間後に発生した支払利息については、原価算入は認められないと判断することができる。また、市が先行取得依頼を公社に対して行う場合に、従来から市の買い戻し期限が定められていなか

ったが、それをもって支払利息を原価に算入するというのは妥当ではなく、通常買い戻すべき期間、(例えば、自治省が従来事業見込みまでの期限としていた10年間、最近では5年間に変更。)を過ぎて長期に保有する土地に係る支払利息は、貸借対照表上では、市に対する立替金等(公社の資産科目)として計上するのが望ましいと考えられる。

【要綱の訂正の必要性について(参考)】

要綱第46条の見出しには「完成土地に対する低価主義の適用」とあるが、本条は時価が著しく下落した場合に、時価をもって簿価とすべき旨を示した強制評価減についての規定であり、「低価主義」という文言ではなく、「強制評価減」という文言が適当であると考えられる。

オ ディスクロージャーの徹底

現状では、公社の決算書について事後的に議会へ報告する義務があり、事前には債務負担行為について将来の市による買取額についての議決という形で、議会に対し、結果として公表されている。しかし、公社における先行取得事業の内容について、事前又は事後にも、直接市民一般に対して公表されるものではない。

これに対して、直接、一般市民に対して公社の決算書等を、現在の公表手段に加え、さらにホームページ等により公表することが必要であるものと考えられる。なぜなら、このような決算書等の公表が、行政の透明性を高めるためであることはもちろんのこと、土地に関連する行政を執行する側面から、市長及び公社理事長は市民に対して説明責任を誠実に果たしていく義務を有していること及び内部の職員の牽制効果を確保することなどが要求されているからである。

市との関連について

先行取得事業の遂行にあたっては、透明性を確保し、曖昧であった手続規定を明確化し、実質的な牽制機能が発揮できる仕組みを構築することが必要であると考えられる。

ア 職員等の兼務等に伴う弊害の解消

職員等の兼務等に伴う緊張感の欠如や「モラルハザード」的な事務執行を解消するために、次のような仕組みづくりが考えられる。

(ア) 先行取得依頼にあたって、買取時期を明確化すること。

(イ) 先行取得依頼にあたって、将来の事業化可能性に関する判断の責任を持って意思決定すること。

- (ウ) 先行取得依頼にあたって、責任の所在を明らかにすること。たとえば、市内部の事業所管課を暫定的にでも決定しておくこと。
- (エ) 財務上での問題点に係る意見にもあるとおり、公社事務執行におけるコストの管理を行う必要があり、人件費及び諸事務経費の把握を行うこと。

イ 理事級のポストへの外部からの登用

公社の意思決定機関である理事会のメンバーとして、外部の識者を登用することにより、公社の意思決定において外部環境を客観的に反映する仕組みを構築するよう検討することも必要と考える。

ウ 外部からの牽制

(ア) 議会等による外部者からの定期的な牽制

債務負担行為の議会での審議の時点(事前)、先行取得依頼の時点(事業年度途中)及び決算の議会審議(事後)において、市民を代表する民主的な機構である議会に、実質的なチェック機能を発揮することができるような法的仕組みを整えることも重要であるものとする。

- (イ) 監査事務局等内部の中立的な機関によるタイムリーな牽制権限の創設市役所内部において、中立的な組織が、先行取得依頼の時点において、買取期間、所管部署等の決定が適正になされているかについて、タイムリーにチェックすることができる体制を構築することが必要であるとする。

事業企画力及び所管省庁等への事業説明力の涵養

未引渡し土地が長期間継続している状況をどのようにして解消するのが、これまで示してきたとおり、現在の公社における喫緊の重要な課題であるとするが、より重要で本質的な問題は、次のようなことであるとする。

すなわち、土地という重要な資産を活用して、市民の公共の福祉をより充実させ、市民の満足度をより向上させ得る行政施策をいかにタイムリーに立案することができるかという課題である。市民の満足度を向上させるためには、市の企画部門のみならず、各事業所管部署においても、顧客満足を追求する企画策定能力を高める方策が求められているものとする。なぜなら、先行取得した土地は市によって引き取られると同時に、市側にとって具体的な事業の用に供されなければならないからである。

さらに、土地の活用により新規事業を企画する場合には、国庫補助金や都支出金等の財源手当を受けることができるだけの政策内容でなければならぬからである。

このような政策立案・提言能力を向上させるためには、以下に列挙するような方策により、職員の人材教育等にもより多くの稀少な資源を投入することが重要であるものとする。

職員の人材教育

- a 民間のシンクタンクへの職員の派遣
- b 都庁や国の省庁等への職員の派遣
- c 大学院等での研修のための職員の派遣
- d 必要があれば、行政改革の先進自治体等への派遣
- e 個別の事業に精通した専門家の活用
- f 公聴活動の強化（市民の要望の積極的な吸い上げ）
- g 既存の自治体研修機関（市町村アカデミー等）の積極的な活用など

公社の共同化

現在、公社は、新たに土地を先行取得できる財政状態ではなく、市の財政も同様である。従って、公社の活動は長期保有土地をいかに売却するかにより特化している状況にあり、土地の先行取得の予定は当面計画されていない。

このように、公社が設立時に予定していた業務が大幅に縮小していることから、業務の効率性を高めるため、同様の業務を行っている近隣都市の土地 開発公社と合併等による共同化もひとつの選択肢として考えられる。

4 . 土地区画整理事業について

(1) はじめに

土地区画整理事業は、「日本の都市整備上において最も中心的な役割を果たしてきており、古くから都市計画の母」ともいわれるほど、重要な都市整備手法である。この事業の特徴として、事業を短期間で推進し終了させることは不可能に近いことが挙げられる。すなわち、多くの地権者の利害調整、「照応原則」に基づいた換地計画、移転・補償及び清算金の処理等、長い年月を要することが通常だからである。

一方、地権者の方は財産権及び居住権などの私権が制限されることから、事業期間は短ければ短いほど事業への合意が行い易くなる。このため、行政の側では、事業認可及び住民への説明等の場合に、土地区画整理事業の計画期間を従来から実態より短めに設定してきた経緯があり、過去の土地区画整理事業における計画はしばしば延伸されてきた。事業の全体計画のうち、資金計画において、合理的な事業計画期間が設定されていない場合、以下のようなリスクの発生が懸念され、財政圧迫のひとつの要因となるものと考えられる。

事業費の増大リスク

資金手当としての市債追加発行額の増大リスク

土地区画整理事業への不信・不協リスク

(2) 意見

現在継続中の土地区画整理事業において、資金計画や事業期間等の変更により極端に長期的な事業になるものと懸念される土地区画整理事業については、積極的に事業の見直しを行い、その一環として、費用便益分析など事業の継続に係る事業評価を義務付ける必要があるものと考えられる。

計画の変更が行われる度に、当初計画と比較して事業費が伸びる傾向にある。その増加分については必ずしも都などからの補助金で賄われるわけではなく、市債の発行によって財源手当を行っているのが現状であり、そのことが市財政の圧迫要因の一つとなっている。当初から精度の高い全体計画を策定し、地元住民等利害関係者に提示して合意に努めることにより、市の中長期的な資金計画や市債残高の水準の管理に悪影響を及ぼさないような事業の進行管理が強く望まれているものと考えられる。

以下では、平成 11 年度末現在で継続中の土地区画整理事業について、個別に分析してみた。

(3) 各土地区画整理事業の現状 - 個別説明 -

平成 11 年度末現在継続している 6 つの土地区画整理事業の当初計画とその後の変更状況等は、次のとおりである。

上野第二地区土地区画整理事業

当初の計画期間は、10 年であったが、現行（4 回目）の計画では、18 年に延伸され、資金計画も 2.5 倍弱となっている。特に 2 回目及び 4 回目の変更では、それぞれ 43 億円、25 億円の市債等の大幅な増加を伴っている。今後の変更計画は未定であるが、変更が必要となった場合、最終的な事業費の追加、市債の追加発行額について、合理的に推定する必要がある。

(当初計画：S62.4～H8.3、変更 4 回、期間延伸率 180%、市債等増加額・率 6,184 百万円 231.6%)(単位：%，百万円)

区分	終期	期間	延伸率	変更理由	進捗率 A	進捗率 B	資金計画	うち市債等	変更率
計画終期	H 8.3	10 年	-				9,848	3,723	-
変更	H 8.3	10	-	ア・ウ	7.28 %	8.79 %	13,091	4,007	95.3 %
変更	H11.3	13	130 %	ア・イ・ウ	13.50	26.55	19,950	8,384	178.5
変更	H11.3	13	130	ア・ウ	26.48	37.40	19,950	8,384	178.5
変更	H16.3	18	180	ア・イ・ウ・エ	39.49	58.98	24,000	10,882	231.6
変更予定	?	?	?	?	?	?	?	?	?

1 「終期」欄：平成 8 年 3 月の場合、「H 8.3」と略記している。始期の表記として「昭和」の場合は「S」としている。

2 進捗率 A：事業費ベースの進捗率、進捗率 B：仮換地指定ベースの進捗率。

3 「変更理由」欄：ア＝資金計画の変更、イ＝施行期間の延伸、ウ＝区画道路の追加変更、エ＝都計道の立体交差事業

オ＝水路・電線の暗渠化等、カ＝施行区域の追加、キ＝残事業の見直し

中野中央土地区画整理事業

当初の計画期間は、10 年であったが、現行（3 回目）の計画では、15 年に延伸され、資金計画は 13 億円の増加となっている。資金計画の増加率は、1.1 倍弱とそれほど増加していないが、財源内訳の変更が著しい。すなわち、当初計画との対比で、都及び国からの補助金は 23.4%（約 12 億円）減少し、それに対して、市債等は、26.0%（約 26 億円）という大幅な増加となっている。当初の市債等の割合は全収入のうちの 65.9%であったが、3 回の変更により 76.0%へと上昇している。これは、昨今の経済情勢の低迷に伴う地価下落により、用地費が減る仕組みとなっているためである。

今後の変更計画は未定であるが、変更が必要となった場合、最終的な事業費の追加、市債の追加発行額について、合理的に推定する必要がある。

(当初計画：H5.7～H15.3、変更3回、期間延伸率150%、市債等増加額・率26億円・126.0%)(単位：%，百万円)

区分	終期	期間	延伸率	変更理由	進捗率A	進捗率B	資金計画	うち市債等	変更率
計画終期	H15.3	10年	-				15,000	9,877	-
変更	H15.3	10	-	ア・ウ	10.49%	0%	15,000	9,877	-
変更	H15.3	10	-	ア・ウ・オ	12.79	1.33	15,340	11,842	119.9%
変更	H20.3	15	150%	ア・イ・ウ	23.80	12.30	16,371	12,447	126.0
変更予定	?	?	?	?	?	?	?	?	?

- 「終期」欄：平成8年3月の場合、「H8.3」と略記している。始期の表記として「昭和」の場合は「S」としている。
- 進捗率A：事業費ベースの進捗率、進捗率B：仮換地指定ベースの進捗率。
- 「変更理由」欄：ア＝資金計画の変更、イ＝施行期間の延伸、ウ＝区画道路の追加変更、エ＝都計道の立体交差事業
オ＝水路・電線の暗渠化等、カ＝施行区域の追加、キ＝残事業の見直し

中野西土地区画整理事業

中野西土地区画整理事業は、平成11年3月29日に事業計画における設計概要の認可を受け、翌日の公告により事業が開始されている。当初の計画は次のとおりである。財源に占める市債等の割合は、72.9%と高い構成割合になっている。

(当初計画：H11.3～H25.3)

(単位：%，百万円)

区分	終期	期間	延伸率	変更理由	進捗率A	進捗率B	資金計画	うち市債等	変更率
計画終期	H11.3	15年	-				57,419	41,882	-
変更予定	?	?	?	?	?	?	?	?	?

- 「終期」欄：平成8年3月の場合、「H8.3」と略記している。始期の表記として「昭和」の場合は「S」としている。
- 進捗率A：事業費ベースの進捗率、進捗率B：仮換地指定ベースの進捗率。
- 「変更理由」欄：ア＝資金計画の変更、イ＝施行期間の延伸、ウ＝区画道路の追加変更、エ＝都計道の立体交差事業
オ＝水路・電線の暗渠化等、カ＝施行区域の追加、キ＝残事業の見直し

北野駅南口土地区画整理事業

外部への委託事業である。当初の計画期間は、7年であったが、現行(4回目)の計画では、16年に延伸され、資金計画も2倍弱となっている。特に2回目、3回目及び4回目の変更では市債等の増加を伴っており、それぞれ6億円、4億円及び1億円の増加であり、当初の計画額の3倍となっている。

今後の変更計画は未定であるが、仮換地指定ベースでの進捗率は100%に近く、他の条件に変更がない限り大幅な変更はないものと考えられる。

(当初計画：S61.11～H5.3、変更4回、期間延伸率228.6%、市債等増加額・率11億円・299.5%)(単位：%，百万円)

区分	終期	期間	延伸率	変更理由	進捗率A	進捗率B	資金計画	うち市債等	変更率
計画終期	H 5.3	7年	-				3,450	547	-
変更	H 5.3	7	-	ア・オ・ク	5.47%	0%	3,450	547	-
変更	H 8.3	10	142.9%	ア・イ・ウ・オ	23.48	6.79	5,540	1,164	212.8%
変更	H11.3	13	185.7	ア・イ・キ	44.86	51.78	6,622	1,555	284.3
変更	H14.3	16	228.6	ア・イ・キ	62.15	66.96	6,787	1,638	299.5
変更予定	?	?	?	?	?	?	?	?	?

- 1 「終期」欄：平成8年3月の場合、「H8.3」と略記している。始期の表記として「昭和」の場合は「S」としている。
- 2 進捗率A：事業費ベースの進捗率、進捗率B：仮換地指定ベースの進捗率。
- 3 「変更理由」欄：ア＝資金計画の変更、イ＝施行期間の延伸、ウ＝区画道路の追加変更、エ＝都計道の立体交差事業
オ＝水路・電線の暗渠化等、カ＝施行区域の追加、キ＝残事業の見直し、ク＝公共施設の充実

打越土地区画整理事業

外部への委託事業である。継続事業の中でも、変更5回と最も変更回数が多い。当初の計画期間は、8年であったが、現行(5回目)の計画では、13年に延伸され、資金計画も1.2倍(約18億円の増加)となっている。特に2回目及び4回目の変更では、市債等の増加を伴っており、それぞれ16億円、5億円の増加となっている。2回目の変更理由は、都市計画道路3・3・13号線橋梁工事を当該事業の施行事業としたことによる。

今後の変更計画は未定であるが、変更が必要となった場合、最終的な事業費の追加、市債の追加発行額について、合理的に推定する必要がある。

(当初計画：H4.7～H12.3、変更5回、期間延伸率162.5%、市債等増加額・率21億円・143.0%)(単位：%，百万円)

区分	終期	期間	延伸率	変更理由	進捗率A	進捗率B	資金計画	うち市債等	変更率
計画終期	H12.3	8年	-				8,150	4,936	-
変更	H12.3	8	-	ア・ウ	23.54%	0%	8,152	4,938	100.0%
変更	H12.3	8	-	ア・ク	23.68	14.80	9,359	6,557	132.8
変更	H12.3	8	-	ア・ウ	28.45	15.94	9,362	6,560	132.9
変更	H17.3	13	162.5%	ア・イ	41.70	27.24	9,844	7,059	143.0
変更	H17.3	13	162.5	ア・ウ	50.10	34.40	9,928	7,059	143.0
変更予定	?	?	?	?	?	?	?	?	?

- 1 「終期」欄：平成8年3月の場合、「H8.3」と略記している。始期の表記として「昭和」の場合は「S」としている。
- 2 進捗率A：事業費ベースの進捗率、進捗率B：仮換地指定ベースの進捗率。
- 3 「変更理由」欄：ア＝資金計画の変更、イ＝施行期間の延伸、ウ＝区画道路の追加変更、エ＝都計道の立体交差事業
オ＝水路・電線の暗渠化等、カ＝施行区域の追加、キ＝残事業の見直し、ク＝都計道の追加

宇津木土地区画整理事業

外部への委託事業である。当該事業の期間は、平成 6 年から平成 16 年までの 10 年間であるが、平成 11 年度現在の進捗率は事業費ベースで 2.31% である。予定期間内の終了が可能であるかどうかについては、強い疑問を抱かざるを得ない。

また、当該事業の財源構成について、市債等による収入が 127 億円予定されており、事業費全体からみても 55.2% とかなり高い構成割合となっていることが特徴である。事業施行区域の追加による資金計画の変更が 1 回だけ行われている。これにより事業費が 8 億 76 百万円増加しているが、補助金の減少分も含めて、市債の発行等により手当を行う予定となっている。

今後の変更計画は未定であるが、変更が必要となった場合、最終的な事業費の追加、市債の追加発行額等について、合理的に推定する必要がある。

(当初計画：H6.8～H16.3、変更 2 回、期間延伸率 - %，市債等増加額・率約 9 億円・104.6%)(単位：%，百万円)

区 分	終 期	期 間	延 伸 率	変 更 理 由	進 捗 率 A	進 捗 率 B	資 金 計 画	う ち 市 債 等	変 更 率
計画終期	H16.3	10 年	-				22,214	11,750	-
変更	H16.3	10	100 %	ア・ウ・オ・ク	2.31 %	0 %	23,090	12,739	108.4 %
変更予定	?	?	?	?	?	?	?	?	?

- 1 「終期」欄：平成 8 年 3 月の場合、「H 8.3」と略記している。始期の表記として「昭和」の場合は「S」としている。
- 2 進捗率 A：事業費ベースの進捗率、進捗率 B：仮換地指定ベースの進捗率。
- 3 「変更理由」欄：ア＝資金計画の変更、イ＝施行期間の延伸、ウ＝区画道路の追加変更、エ＝都計道の立体交差事業
オ＝水路・電線の暗渠化等、カ＝施行区域の追加、キ＝残事業の見直し

5. 『公有財産台帳』について

『公有財産台帳』の整備状況について調査を行った。その結果、平成 11 年度において、公園用地の過年度登録分が多数、遡及記載されていた。その遡及記載の理由について管財課の担当者に質問したところ、過年度の記載漏れが多数発見されたことにより、集中的に調査を行い、判明した記載漏れの遡及記載を平成 11 年度に行ったためであるという回答を得た。

『公有財産台帳』は、市民に公表される決算資料のひとつである『財産に関する調書』の基礎資料であり、地方自治法にも法定されている、財産管理上の重要な台帳であると考えられる。公園に限らず、事業執行課は、財産の異動があった場合には速やかに「公有財産台帳記載事項異動報告書」等を作成し、『公有財産台帳』の主管課である管財課に提出し、管財課はそれを受けて、適時に『公有財産台帳』への記載を行う必要がある。

企業会計においては、固定資産台帳への記載は資産の適正な管理（資産保全目的）及び減価償却計算の正確な実施（期間損益の正確な算定目的）などの要請から、厳しく管理されている。そのため、固定資産台帳への受け入れ基準が重要なものとなり、一般的には、当該固定資産を検収し事業の用に供した日を台帳への記載基準日とする。

『公有財産台帳』への記載基準日についても、明確にするとともに遵守する必要がある。

以 上