

平成 20 年度 下関市包括外部監査の結果及び意見の概要

下関市包括外部監査人 木村弘巳

I 包括外部監査の概要

1. 選定した「特定の事件」

市及び土地開発公社が保有する土地について

(選定理由)

下関市（以下「市」という。）は平成 17 年 2 月に旧下関市、旧菊川町、旧豊田町、旧豊浦町、旧豊北町の 1 市 4 町が合併した結果、平成 19 年度末現在において普通財産として 4,939 万㎡の土地を保有している。

一般に、普通財産の土地は特定の行政の目的に直ちに用いられることのないものであるため、合理的な利用目的がなければ、保有していても維持管理費がかかるだけの未利用地である場合が多い。

このほか下関市土地開発公社（以下「公社」という。）が保有する土地についても、合併に伴い増加している。

このような状況から、市の保有する土地（主に普通財産）及び公社が保有する土地が適切に管理され、有効利用されているか等について検討することは有意義であると判断して、特定の事件として選定した。

2. 包括外部監査の対象部署

総務部管財課及び公社並びに土地主管部署

3. 包括外部監査の着眼点

- ①財産は、条例等に準拠して管理されているか。
- ②処分手続は条例等に準拠しているか。合併時における財産引継手続に不備はないか。

- ③未利用地はないか（取得目的は妥当か・保有目的は明確か・有効活用について検討されているか）。
- ④貸付・一時使用の手続は条例等に準拠しているか。無償貸付の手続に不備はないか。
- ⑤行政財産と普通財産は条例等に準拠して区分されているか。
- ⑥土地開発基金、土地取得特別会計及び公社の保有土地で長期保有となっているものがないか。

4. 市及び公社が保有する土地の概要（平成20年3月31日現在）

（1）普通財産の土地面積及び利用状況

地目	貸付土地		その他の土地		未利用地		合計	
	件数	面積（㎡）	件数	面積（㎡）	件数	面積（㎡）	件数	面積（㎡）
宅地	147	203,977	40	97,433	90	34,778	277	336,188
山林	59	2,227,579	335	41,619,801	162	4,295,315	556	48,142,695
原野	3	787	1	217	22	21,399	26	22,402
溜池	0	0	2	14,209	17	43,729	19	57,938
池沼	0	0	0	0	5	4,384	5	4,384
雑種地	50	338,906	43	255,640	164	241,409	257	835,955
合計	259	2,771,249	421	41,987,299	460	4,641,013	1,140	49,399,561
面積比	-	5.6%	-	85.0%	-	9.4%	-	100.0%

（2）土地取得特別会計の土地面積及び金額

区分	面積（㎡）	金額（千円）
旧下関市	876,817	5,742,681
旧豊北町	221,217	108,940
合計	1,098,035	5,851,620

（3）土地開発基金の土地面積及び金額

区分	面積（㎡）	金額（千円）
旧菊川町	31,593	178,966
旧豊浦町	40,808	223,288
合計	72,402	402,254

（4）公社の土地面積及び金額（代行用地除く）

	面積（㎡）	金額（千円）
公有用地	139,269	3,695,780
完成土地	34,434	731,596
合計	173,703	4,427,377

II 監査の結果及び意見

1. 普通財産の土地

①普通財産の土地の現況把握とそのために必要な体制の整備について（意見）

いわゆる土地等の固定資産の棚卸・現物調査は、内部管理上必須の手續である。売却可能な資産を売却することは、負債を圧縮させ、財政の健全化に資するものである。しかしながら、現状、全ての土地について網羅的に棚卸・現物調査を実施できているとは言い難い。

そもそも、普通財産だけで1,140件・2,312筆もあり、全ての土地を網羅して定期的に調査を実施すること自体、現状の組織・人員体制では困難である。新地方公会計の導入（売却可能資産の選定）と歩調を揃えつつ効果的に行うために、まず庁内の体制を整備する必要があると思われる。

②利用目的が明確ではない土地の積極的な処分について（意見）

利用目的が明確ではない土地の管理に要する費用は、無駄なコストといえる。棚卸・現物調査の際には、売却可能資産の判定に限らず、今後の利用可能性についても吟味し、今後の利用目的が明確ではない土地については、積極的に処分すべきである。

2. 土地取得特別会計の土地

①土地取得特別会計の土地について（指摘事項）

土地取得特別会計は、必要最低限の公共用地の先行取得を促進するために設置されており、取得した土地は遅滞なく事業主管課に有償所管換されるものである。したがって、基本的に土地取得特別会計で保有する土地は、特定の事業が開始し、有償所管換されるまでの一時的なものに過ぎないはずである。

しかし、事業主管課に有償所管換をしなかった部分の残地や、事業計画の見直し等に伴い当初の先行取得の目的外で事業に供されている土地、当初の事業計画が中断して長期にわたって保有し続けている土地が多数存在している。

旧市町の合併を理由に滞留している土地も多くあるが、土地取得特別会計で保有し続けることに合理的な理由が存在しない土地については、速やかに処分方法を検討すべきである。

3. 土地開発基金の土地

①土地開発基金の土地について（指摘事項）

基金は、公用若しくは公共用に供する土地又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を目的として設置されているため、基金で取得される土地は必要最低限のものであり、かつ、取得後遅滞なく事業主管課が買取りを行うものである。したがって、原則として基金内で土地を保有することはなく、保有したとしてもその期間は買取りを行うまでの一時的なものに過ぎないはずである。

しかし、事業主管課が買取りをしなかった部分の残地や、事業計画の見直し等に伴い当初の先行取得の目的外で事業に供されている土地が、取得価額にして4億円存在している。

基金で保有することに合理的な理由は存在しない土地については、速やかに一般会計等で買取りを行い、処分方法を検討すべきである。

②基金を利用した一般会計への繰替額（意見）

基金残高58億円のうち、毎年度末に20億円から30億円という多額の繰替え運用が実施されており、実質的に目的とは異なる利用実態となっていることから、基金の適正規模を検討する必要がある。

③今後の土地取得特別会計及び土地開発基金のあり方について（意見）

基金や特別会計を利用して土地を先行取得するというスキームは、経済成長期における土地価格の上昇が著しい時代に、適時に適正な価格で土地取得を達成するために設けられたものである。時代の変化に伴い、土地価格が下落し、土地の行政需要が乏しい現状において、公共用地を機動的に先行取得する必要性は薄らいでいる。特別会計及び基金の規模や存続必要性について早急に議論し、明確な市のスタンスを明示する必要がある。安易に存続させて、広大な土地が塩漬けとなることだけは、回避しなければならない。

4. 公社の土地

①土地取得手続き（意見）

公社を通して土地を取得する場合には、先行取得段階で詳細な情報を議会に報告する等により、不要な土地を不当に高い価格で買うことのないように、取得手続きの透明性を高める必要がある。

②事業計画の継続的なモニタリングと早期買取り（意見）

公社が不要な土地を抱えこまないように、公社が先行取得した土地に係る事業計画の進捗状況を議会に報告する等、土地取得後も継続的にモニタリングする仕組みを構築する必要があり、具体的な利用計画がない土地については、市は早急を買取り、売却処分に踏み切るべきである。

③供用済み土地（指摘事項）

主管課の事業に供されているにも関わらず、予算取りできないために市が買取っていない供用済み土地を早急に解消する必要がある。

④完成土地（分譲土地）の販売活動（意見）

市と公社で完成土地に対する取組み方針を明確にし、積極的な販売活動に繋げる必要がある。また、ホームページ上での分譲案内も各主管部署のページに掲載されており、広告効果が低いため、分譲土地としてまとめて掲載する等の改善が必要である。

⑤公社の存続（意見）

市は今後公社を解散する方向であり、社会経済情勢を鑑みると当該方向性は妥当と思われる。市としては公社の解散に備え、公社保有地の今後の処理策を早急に決める時期にきており、迅速な対応が望まれる。

5. 今後の取組みについて

(1) 合併による影響の清算に向けて（意見）

平成16年度の旧市・旧町間の合併から4年ほど経過したが、特別会計と基金、公社が並存するという状態である。土地の取得方法の整理と現物管理の徹底が必要である。

(2) 資産・債務改革に向けて（意見）

売却可能資産は、資産・債務改革推進にあたって重要な検討対象となる資産である。市においても、管財課が「新・下関市行政改革大綱 集中改革プラン 第6版」の中で、「未利用地の処分又は有効活用」を挙げており、「管財課所管の普通財産のうち未利用地について、毎年度5件を目標として処分するとともに、一時貸付についても活用方法等幅広く検討する。」としている。

売却可能資産の検討については確かに管財課が中心的な役割を果たすと思われるが、公会計の整備とあわせて、全庁的な体制が必要である。

市の普通財産、土地取得特別会計、土地開発基金及び公社を含むいわば連結ベースの土地の面積、金額は次の通りである。またこれらのうち、監査の結果、処分可能性が高

いと思われた土地は、面積 261,373 m²、金額 56 億円程度（主に固定資産税評価額を 0.7 で割り戻した額）である。全庁あげて、資産・債務改革に取り組んでいただきたい。

区分	平成19年度末残高	今回の監査抽出物件	うち処分可能と思われる物件 (A)	(A)の参考時価 (千円) ※3	報告書における記載番号
	上段：面積 (m ²)				
	下段：取得価額 (千円) ※1				
普通財産	49,399,561	130,164	13,494	545,268	第3 5, 7, 8, 11, 12, 13, 14, 15, 16
	-	2,617,452	351,836		
土地取得特別会計	1,098,035	1,074,018	81,953	859,031	第4 4, 5, 7, 8, 10
	5,851,620	5,303,349	4,124,994		
土地開発基金	72,402	41,456	18,463	87,287	第5 1, 2, 8
	402,254	214,666	83,461		
公社 ※2	173,703	173,703	147,463	4,198,468	第6 1, 3, 5, 7, 8, 9-1, 9-2, 10, 11
	4,427,377	4,427,377	4,324,304		
合計	50,743,701	1,419,341	261,373	5,690,054	-
	-	12,562,844	8,884,595		

※1 取得価額が不明のものは除外して記載している。

※2 代行用地を除外して記載している。

※3 参考時価は主に固定資産税評価額を0.7で割り戻して算出している。

(3) 買い手がつかないような土地の弾力的な処分・貸付に向けて（意見）

現状、「土地等の取得及び処分に係る要綱」に従った土地処分手続が要求される以上、例え買い手がつかないような土地を売却する場合であっても、鑑定評価額等を基礎とした「適正な価格」未満で売却することはできない。処分価額に下限がある以上、弾力的に土地を処分することが困難となっている。

当該要綱を変更する等、必要な事務処理手続を経ることが前提にはなるが、例えば、

- ・ 一般競争入札にかけて入札がないということは、市場経済に晒して値がつかなかった、価値がなかったということであるから、予定価格の見積もりに問題があったといえる。そこで、再度予定価格を例えば1円として見直し、再度一般競争入札をおこなう。それでも入札者がいなければ、無償を前提とした随意契約をおこなう。

といった、方法で柔軟に土地を処分することは検討できないだろうか。たとえ1円で譲渡したとしても、固定資産税により将来の歳入が見込まれるほか、単に保有するだけでも維持管理費はかかるので、これらと比べると、仮に譲渡価額1円とはいえはるかに財政的には健全と考えられる。

同様に、「財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例」及び「普通財産の無償貸付・減額貸付に関する事務取扱基準」に準拠した土地の貸付けが要求される以上、利用価値が乏しい土地であっても、無償で貸すことには相当の障害がある。

当該条例を改正し、要綱を変更できるという前提にはなるが、他市の事例を参考に例えば、

- ・ 定住を促進する目的で、市有地を期限付きで無償貸与する。

といった、アイデアは採用できないだろうか。

確かに、市の財産を無償ないし低廉で譲渡するあるいは貸付けるということについては、広く公に開示し、市民の理解を得る必要がある。市政として、当該理解が得られるかを懸念するのは当然である。しかし、未利用地として単に保有し続けても、維持管理費用が毎年当然に発生するだけで、まったく市民のためにならない。いずれの選択が市の財政にとって有利であるか、市の活性化につながるか、トータルで検討していただきたい。

以 上