

平成 15 年度包括外部監査の結果報告書(土地)の概要

. 外部監査の概要

1. 外部監査の種類

地方自治法第 252 条の 37 第 1 項および仙台市外部監査契約に基づく監査に関する条例第 2 条に基づく包括外部監査

2. 選定した特定の事件

仙台市保有地(財政局理財部財産管理課所管分に限る。)および仙台市土地開発公社が保有している土地の取得、保有、処分に関する事務の執行ならびにこれらに関する事業計画の執行と財務状況

3. 監査対象期間

平成 14 年度(平成 14 年 4 月 1 日から平成 15 年 3 月 31 日まで)

ただし、必要と認められた範囲において、平成 13 年度以前の各年度分についても一部監査の対象とした。

4. 特定の事件を選定した理由

仙台市は、これまで道路・公園・緑地その他の公共施設または公用施設の用に供する土地の先行取得を、仙台市土地開発公社に依頼して行ってきた。経済状況が順調に推移し土地の時価もそれに応じて右肩上がりになっている時は、先行取得のメリットもあったと考えられるが、デフレ経済の下ではその効用も以前と比較すると薄れつつある。また、各事業担当課の依頼に基づいて同公社が取得した土地は簿価買い取りとなっているため、同公社が過去に取得した土地を仙台市が速やかに引き取り事業の用に供しなければ、事業費が高くなるとともに資産の有効活用が進まず、最終的に市民の負担となっているおそれがある。このような状況を鑑みれば、同公社が保有する土地の状況に対する市民の関心は高いものと考えられるため、同事件を選定した。

5. 外部監査の方法

(1) 監査着眼点

土地の取得手続の関係法令等への準拠性

土地の処分手続の関係諸法令への準拠性

保有土地の管理の適切性

人件費他の主要経費の支出および契約事務の法令準拠性

遊休土地、長期保有土地の管理の適切性

借入金および支払利息についての管理および会計処理の法令準拠性

諸引当金計上の要否

その他監査の過程で追加的に必要性が認められた着眼点

(2) 主な監査手続

土地の取得、保有および処分が関係諸法令に準拠して適正に執行されているか、事業計画との適合状況、また仙台市土地開発公社の財務状況に主眼を置き、事務の執行に係る監査の他、経済性・効率性の観点をも視点に加え、関係者への質問、関係書類・関係帳簿の閲覧、および証拠書類との照合ならびに現場視察、その他必要と認める監査手続を実施した。

6. 外部監査の実施期間

平成 15 年 6 月 24 日 ~ 平成 16 年 3 月 10 日

外部監査の結果

1. 長期保有土地

(1) 花京院地区市街地整備事業

市道の拡幅と併せて行われる予定の市街地再開発事業が事業化に至っていないのは、昨今の経済状況により開発業者がなかなか見つからないことに起因している。しかしながら、当初土地を取得した時点から17年が経過していることもあり、速やかに当初目的どおりに有効に使用するように努める必要がある。

また、当該土地の賃借人である社団法人は民間への一時的な駐車場利用を、仙台市土地開発公社から書面での承諾なしに行っていた。賃借人は仙台市土地開発公社に駐車場としての使用許可を受けた後に駐車場としての利用を始めるべきである。

さらに、仙台市土地開発公社は同賃借人へ賃貸する前に開始時期等を仙台市の所管部署より書面で了解を得るべきである。

(2) (仮称) 向田小学校用地

(仮称) 向田小学校用地を取得した時点で推計した児童数、学級数に関する数値においては、平成7年度において母体校および隣接校の児童数が過大規模(31学級以上)に達しない推計となっていたが、仙台市は学区割の適正化を含めた観点から同小学校の設置が必要と判断したとしている。しかし、児童数の伸びは予想を下回り、将来同小学校用地として使用される見込みはほとんどないと考えられるところから、他用途に転換を図る、または売却することを検討すべきである。

(3) 産業支援施設用地

株式会社仙台ソフトウェアセンター(NAVIS)は社屋建築計画時に将来北側(宮城野通の反対側)からの進入路確保に鋭意努力する旨の念書を仙台市に提出したものの、NAVIS立体駐車場への出入りは現在も宮城野通から行われている状況である。仙台市は宮城野通地区を魅力的な空間とするため駐車場の出入り口を宮城野通側に設けないよう「お願い」を行っているところであるが、この「お願い」は強制力を持っていないにもかかわらず、仙台市はなぜNAVISから念書までも取らなければならなかったかという疑問が残る。

そして単なる「お願い」に対して、北側を出入り口に使用するために、仙台市土地開発公社が取得した従前地を利用し、NAVISが相当額の費用をかけて改修工事を行う必要があ

るのか、再度検討すべき時期に来ているといえる。このNAVISの費用は、将来的にNAVISの出資者である仙台市の財政に影響を与えることにもなると危惧される。

もし北側の出入り口が不要となった場合、仙台市土地開発公社が取得した従前地は不要となり、他用途に転換を図るまたは売却等の検討が必要となる。

(4) 秋保工芸の里整備事業

この用地は、平成9年11月に秋保工芸の里整備事業における散策路の一部として仙台市土地開発公社が先行取得したものである。しかし、書類の中では数行程度この土地に関する記述と計画図にこの土地が記載されているに過ぎない。さらに計画図上この土地には散策路が記載されていないため、散策路として必要とされていた上で先行取得依頼を行ったか明確ではない。すなわち、当該用地の取得に関する意思決定過程が今となっては判明しないため、「(仮称)せんだい秋保文化の里」構想の中でどのような理由に基づきこの土地の必要性が決定され取得されるに至ったか疑問が残る。

次に、当該用地は同構想の中では、秋保温泉方面から里のシンボルとなる休憩所と吊り橋が見えるという景観を確保するために取得された。しかし現段階では吊り橋は建設されず休憩所だけが計画されている。構想段階で先行取得依頼されたが、結果的に景観を確保する目的は薄くなったと思われる。現在この土地はこけしに使用される木々の植林のために利用される計画で必要性を確保しているが、もし平成9年に先行取得依頼していなかったならば、現在でも先行取得依頼していたか、そして何故このような熟慮にまで至っていない構想の段階でこの土地を購入したのか疑問が残る。この点仙台市は不急な土地の取得を仙台市土地開発公社に依頼したと言わざるを得ない。同構想の見直しが求められる。

2. 普通財産の貸付および管理状況

(1) 自衛隊苦竹駐屯地

当該土地はもともと市道だったものだが、現在は自衛隊苦竹駐屯地の敷地となっている。現在買取交渉は駐屯地敷地とこれに隣接する市道との境界について争いのため中断されているが、市道を所管する関係部局と連携して国との協議を早急に再開し、境界問題の解決および国に対する売却に努める必要がある。

(2) 交通局川内営業所土地

当該土地は仙台市交通局川内営業所の敷地として貸付けている。仙台市は、交通事業の経営状況等を総合的に判断して仙台市財産条例を適用し50%の減免を行うことによって、実質的に一般会計からの繰入と同様のことを行っている。仙台市交通局は独立採算を原則とする地方公営企業であり、一般会計等からの負担については地方公営企業法に定められている。しかしながら、この敷地賃借料は地方公営企業法に定められている経費に該当するものではない。したがって、交通局をはじめとする地方公営企業に対する経済的負担については今後慎重に対応する必要がある、当該貸付料の減免については廃止の方向で交通局と協議すべきである。

また、交通局への貸付であるが、普通財産であることもあり、交通局への売却をも含め、普通財産として当該土地の処分を検討する必要がある。

(3) 宮城県警察泉交番土地

当該土地は宮城県警察泉交番敷地として貸し付けている。貸付料については仙台市財産条例に基づいて50%の減免をしていたものであるが、平成6年度以降段階的に貸付料を引き上げてきたところである。現在の貸付料については、基準額に近づいてきたものの未だ基準額に達しておらず、速やかに基準に則った金額で契約することが必要である。

また、宮城県への貸付であるが、普通財産であることもあり、宮城県への売却をも含め、当該土地の処分を検討する必要がある。

3. 仙台市土地開発公社

(1) 災害補てん引当金の取崩

仙台市土地開発公社の貸借対照表には、災害補てん引当金として10,000千円計上されているが、この災害補てん引当金には2つの問題点があると考えられる。

第一に、異常巨額の損失に充てるための引当金であるにもかかわらず、この数年間は追加の引当金繰入が行われていないことである。引当金の追加繰入の要否は毎事業年度行わなければならない、みだりに変更してはならない。

第二に、異常巨額の損失に充てるための引当金ではあるが、その目的から鑑みると10,000千円で妥当か否かである。引当金の要否を含め、その計上について検討を行う必要がある。

包括外部監査の結果報告書に添えて提出する意見の概要

1. 公示地価の年次推移

平成3年をピークに仙台市の公示地価は下落を続けている。ピーク時と比較すると住宅地は平均44%、商業地は平均84%もの下落率となっている。仙台市が仙台市土地開発公社から取得依頼用地を買い取る際には、土地代金等のほかに金利分も上乘せされる。そのため土地の時価下落局面においては、長期保有になるほど金利分のみならず、土地代金についても買い取り時の時価よりも高く買うことになる。したがって、仙台市土地開発公社へ取得依頼を行ってから買い取るまでの期間を短くすることが望まれる。

2. 普通財産の内訳

(代替地)

仙台市が保有する代替地は概ね100～300㎡の広さであり、面積規模としては代替地としての役割を果たすことができると考えられる。しかし、宮城野区および若林区については代替地に適した面積の用地がないため、代替地が必要となった場合には、他から調達するか、面積の大きい代替地を分筆するなどの対応が必要となる。

(公益用地)

面積別に見てみると、500㎡以下の集会所等に利用しやすい面積と、1000㎡以上の広大な面積に二極化している。前者の個数が多いのは公益用地として拠出を受けたものの、重複施設等の有無により公益用地を有効利用できないケースがあるためである。仙台市開発指導要綱の改正により公益用地は今後増加することはないが、現状ある公益用地の利用策が課題となっている。

(その他)

「その他」が生ずる最も多い原因は、道路用地として取得したが道路計画地から外れたために道路用地から切り離されて普通財産となったものである。そのため住宅地内にあるが、単独で宅地として利用することはできない100㎡以下の物件が最も多くなっている。現実的には近隣住民への売却に限定せざるを得ない状況にあり、通常の価格では売却することができないものである。そのため、資金回収目的の観点からは土地の面積、地形や形状を勘案

して近隣住民が取得しやすいような価格の設定等を行い、早期に売却が可能となるように努める必要がある。

一方で 1000 m²を超える物件がある。これらについては普通財産として保有するのが本来の目的ではないため、速やかな売却等が求められる。

3. 仙台市土地開発公社における長期保有土地の推移

長期保有土地という観点から見てみると、保有額および割合ともに 10 年以上保有している物件は増加傾向にあり、保有額全体が減少している中において 10 年以上保有している物件は引き取られずに残っている状況であることがわかる。そのため保有額全体だけでなく長期保有土地の解消にも取り組んでいく必要がある。

4. 仙台市土地開発公社の存在意義

仙台市土地開発公社の存在意義としては、国庫補助金制度の活用と先行取得にあたっての予算に見出すことができる。したがって、地方自治体における議会制度ならびに国庫補助制度が現状のままである限り、一定の条件のもとで仙台市土地開発公社の存在意義が認められる。

土地の先行取得にあたっては、第三者的組織により十分精査の上最低限度の案件についてのみ行う。

先行取得契約期限の原則遵守が求められる。

長期保有土地の減少に努めるとともに、仙台市土地開発公社による保有を目的とした代替地の取得は行わない。現在既に長期保有となっている土地については、新たに買い取り予定年度を定め直し、期限の延長は原則として認めない。

事業量の減少および仙台市土地開発公社経営の効率化を図る。

ディスクロージャーの充実を図る。

国庫補助制度に対する対応を見直す。直接取得しても補助が出る場合は、直接取得する。

今後、もしこれらの点が遵守されない場合は、仙台市土地開発公社の廃止が検討されるべきである。

5. 全般的意見

(1) 仙台市による買い取り予算

仙台市の各所管課から依頼を受けて仙台市土地開発公社が取得したものについて、事業の用に供することは可能となっても、仙台市の予算が計上されないため買い取りができないケースがある。仙台市は早く市民の用に供するためにも速やかに買い取りを行う必要がある。

さらに、仙台市は「公共用地先行取得に関する契約書」に明示されている買い取り期限を遵守することが必要とされる。

(2) 長期保有土地の事業化遅延

仙台市土地開発公社で保有している長期保有土地は広大な範囲を取得する区画整理事業、公園整備事業、道路建設・拡張事業に見られる。長期保有土地の存在が日々刻々と多額の利息を発生し続け、将来の仙台市の財政を圧迫していることは否めない。仙台市は早急に事業進捗を図り、仙台市土地開発公社から買い取りを行うべきである。

(3) 長期保有土地の未利用地

例えば小学校予定地の取得のケースでは、母体校が過大規模校となることが小学校新設の一つの目安であるが、推計においても10年位後になることも多い。事業化されるまでの間、できれば有料の施設や公共施設としての使用を検討する必要がある。

(4) 資料の保管

仙台市土地開発公社で保有している土地については、各所管課において資料を保管している。しかしながら、長期保有土地案件についての過年度の経過について不明な点が見受けられた。書類保存規定に拘りなく、事業が終了する迄事業の目的、取得事由、取得迄の地権者との交渉経過、取得後の事業の進捗状況、事業に関わる変更事項などの資料を保管しておくことが必要である。

(5) 長期保有土地調査

財産管理課が行っている仙台市土地開発公社の長期保有土地に関する調査に対する各所管課の回答において、現状を正確に反映していない理由を記載しているケースが散見さ

れた。事業の進捗状況や買い取りが遅れている理由については、正確に内容を伝える必要があり、事実に基づいて詳細に記載するよう留意しなければならない。

(6) 土地の有効活用

行政財産の跡地利用については、仙台市の全庁的な制度として『「用途廃止等予定財産に関する利用調整協議」について』が制定されている。しかしながら、上記の全庁的な制度が有効に活用されていたか疑問が残る長期保有土地案件が見受けられた。今後は「用途廃止等予定財産に関する利用調整協議」が有効に機能するよう、他局へ積極的に働きかける手法を検討する必要がある。

(7) 構想段階での土地の取得

所管課が構想段階で仙台市土地開発公社に土地の取得を依頼するケースが散見された。構想段階では具体的な検討が行われていないため、結果的に不要な土地を取得している可能性がある。土地の取得は具体的な事業計画に基づいて行う必要がある。

(8) 縦割り主義の弊害

他部局と共同で行う案件について、他部局との調整が充分図られる前に所管課の判断で、仙台市土地開発公社に土地の取得依頼がなされるケースがある。その後各施設の配置等基本計画の策定段階で他部局との詳細な協議が始まるが、その時点で調整が難航し、事業の進展が遅れ、その結果、未利用期間が長期化することがある。所管課は構想段階から他部局との間で当該案件について充分協議を重ねた上で土地を取得する必要がある。

6. 長期保有土地

(1) (仮称)荒井小学校用地

第一に、(仮称)荒井小学校用地が長期保有土地になってしまった大きな原因として、昭和55年および昭和58年に円滑な区画整理事業の促進のために取得したものの、明確な利用予定がなかったことが挙げられる。取得事由は明らかであるが、利用目的の観点からは不急な用地の取得であったと言わざるを得ない。

第二に、(仮称)荒井小学校用地の取得決定時点において、必要とされる小学校の規模の推計の妥当性に問題があった。

推計からすると、平成 11 年度には 31 学級と過大規模校になると予測されていたが、平成 15 年 3 月 31 日現在においても未だ 24 学級と過大規模にはなっていない。これは社会増を計算する際に 1 世帯数に対する児童出現率について、国で示した数値を用いたため、結果として過大な見積りとなったためである。なお、最近の推計計算では児童出現率を過去 3 年間の実績に基づいて計算しているため、その差異は減少している。

第三に、過大規模校になるのは平成 20 年度と予想されているが、平成 25 年までは 33～34 学級に留まる予測となっている。結果的にはこの荒井地区は将来仙台市地下鉄東西線の始発駅となることが決定されており、人口の流入が予想されるとしている。しかしながら、東西線は平成 27 年に開業の見通しとなっており、それまでの間は小学校を新設するほどの増加ではないため、当面、この用地を有効に使用する手立てを検討すべきである。なお東西線の事業計画、事業見通し、荒井地区の住宅の増加数如何によっては、売却も視野に入れるべきである。

(2) 旭ヶ丘駅前公共施設用地

第一に、当初土地取得時点において、地権者からの買収が可能かどうかの検討が充分なされないまま一部土地の取得が先行されたと考えられ、当初の土地買収計画が甘かったと言わざるを得ない。

第二に、取得当初において、具体的な施設の内容とスケジュールを検討した様子が見当たらなかった。当該用地の取得当初の目的は、旭ヶ丘地区商店街共同店舗と文化スポーツ施設を整備する計画とされていたのであるが、共同店舗については「旭ヶ丘地区商店街に払い下げる。」、文化スポーツ施設については「水の森との整合性を図って考える。」とされているのみであり、取得当初の公共施設設置に関する計画が曖昧であったことは否めない。

第三に、この土地が取得されて以来 21 年間経過しているが、いまだ未買収用地がある。この計画が進捗するか否かは、未買収部分の用地の取得が前提となっている。いまだ未接触の地権者が 2 名(うち 1 名は所在不明)おり、今後は所在不明者の管財人を立てる等の手立てにより施設整備を早急に行う必要がある。

(3) 仙台港背後地

昨今の経済状況を鑑みると、センター地区の利用は先送りせざるを得ない状況であり、さらに長期化することが予想される。仙台市は土地区画整理事業に対して仮換地の指定を行うように働きかけ、センター地区には一刻でも早く仙台港にふさわしい民間施設が設置されるように誘致活動を行う必要がある。

(4) 郡山歴史公園整理事業

今後郡山遺跡について全体を取得して行くためには膨大な資金の投入が必要とされる。しかし、部分指定により一部についての国史跡指定の目処が立ったことから、政庁跡などの重要地区の取得については、近い将来取得可能であると考えられている。したがって、今後は重要地区に絞って取得を進めるべきである。

なお、重要地区についての取得については、多くても15億円程度の資金が必要と試算されているが、うち80%について国の補助が得られ市の財政負担は軽減されることから、早急に国史跡指定を図り、重要地区についての整備を行うべきである。

また、郡山遺跡の発掘調査については、整備の資料を得るための調査であり、研究目的の調査とは性格が異なることから、今後とも最小限の範囲で行うべきである。

(5) 中野栄駅前広場予定地

昭和62年3月には仙台市土地開発公社がすべての土地を取得しているにもかかわらず、仙台市は16年もの長い間買い取りを行わず、かつ事業の用に供していない。仙台市としては中野栄駅前広場を造るため必要となる土地をすべて取得しているため、早急に仙台市土地開発公社から買い取り、中野栄駅前広場として早期に整備・供用すべきである。

(6) (仮称) 新天文台用地

第一に民間の錦ヶ丘ニュータウン開発事業計画があった時点で、将来児童数の増加が見込まれたと判断し、(仮称) 錦ヶ丘小学校の用地を取得している。しかし、実際には錦ヶ丘ニュータウンの販売が計画どおりに進まず、結果として小学生がそれほど増加しなかった。仙台市は錦ヶ丘ニュータウンの販売状況を見た上で用地の取得を依頼すべきであったと思われる。

第二に、将来の児童数の推計については、仙台市において十分な検討がなされずに用地を取得していた。今後は十分な検討を行って学校施設用地の取得の是非を判断する必要がある。

なお、平成 14 年 11 月 15 日の定例教育委員会において、この用地は（仮称）新天文台用地に用途を変更した。

(7) 放山保存緑地用地

仙台市は、平成 4 年度ならびに平成 7 年度に仙台市土地開発公社が取得した土地の買い取りを未だ完了していない。仙台市はこの土地を速やかに仙台市土地開発公社から買い取りすべきである。

(8) 長町一丁目歩行者専用道路

長町商店街と JR 東北本線を挟んで仙台市長町副都心土地区画整理事業地区を結ぶ交差道路のうち、当該歩行者専用道路の 150m 先には既に幅員 20m(将来は 36m)の元寺小路郡山線が設置されており、また反対側 150m 先には幅員 12m の街区道路(当面 6m)が設置されることになっている。したがって、歩行者は若干の遠回りをしても行き来はすることができるため、現状では当該歩行者専用道路の必要性は乏しいと思われる。

加えて、この歩行者専用道路を利用するためには、JR 東北本線の土盛にトンネルを建設する必要がある。更なる追加コストがかかることを考えると、この歩行者専用道路の効用はさらに低下すると考える。

7. 短期保有土地

(1) (仮称) 笹小学校整備事業用地

平成 6 年度時点では、寺沢・笹地区および泉大沢地区の開発による社会増から母体校は平成 13 年度には 30 学級が見込まれた。そのため平成 10 年 9 月に一部土地を取得したが、平成 15 年度の推計においては、平成 25 年度になっても 25 学級と過大規模には至らないと推計されている。したがって、(仮称) 笹小学校整備事業用地は小学校として使用される見込みは薄いと考えられる。当該学校用地の大部分が無償譲受した経過を鑑みて、他に転用する等当該土地の活用を検討する必要がある。

8. 普通財産の貸付および管理状況

(1) 将監土地

当該土地の購入希望者に閲覧させている目録写真に巨石が3つ写っている。取得後いつの間にか不法投棄されたということであり、管理状況に問題があると言わざるをえない。速やかに巨石を撤去し柵を設置する等管理を徹底するとともに、代替地の処分が進むよう目録写真を差し替えることが必要である。

9. 仙台市土地開発公社

(1) 代替用地の時価評価

仙台市土地開発公社の平成 15 年 3 月末現在の代替用地(簿価 6,506 百万円)は約 2～3 割の含み損をかかえていると推定される。この含み損は公社の経営を圧迫し、最終的には出資者である仙台市の負担になりかねない。したがって、仙台市土地開発公社の財政状態を適切に表すためには、積極的に「仙台市土地開発公社会計規程」の修正を行い、著しい時価の下落が生じている場合には評価減を行う必要があると考える。

また、「公有地の拡大の推進に関する法律の施行について」では、土地開発公社の積極的な情報公開が求められている。その点からすると、強制評価減だけでなく、貸借対照表における代替用地の時価情報注記、公有地明細表におけるすべての用地の時価と評価損益の記載等、代替地の時価に関する情報を提供する必要があると考える。

(2) 公共用地先行取得に対する買い取り予定時期の明示

仙台市が仙台市土地開発公社に用地取得を依頼する際には、平成 13 年度から公共用地先行取得に関する契約書に買い取り予定期限を明示することとされた。しかし平成 12 年度より以前に先行取得依頼した際には仙台市土地開発公社と仙台市との間で覚書の取り交わしを行っていたものの、買い取り予定期限が明示されていないもの、明示されていたとしてもその期限が経過してしまったものがある。長期保有土地の早期解消のためにも、それらについては改めて覚書等を取り交わし、仙台市はそれを履行する必要がある。

(3) 金融機関選定プロセスの規定化

仙台市土地開発公社が公共用地先行取得のために、金融機関から資金調達する際には、競争入札の場合を除き公共施設用地については都市銀行を利用し、道路用地については地元の金融機関を利用することにしている。しかし、すべての金融機関を対象にしているわけではなく、従来から取引のある金融機関となっているのが実態である。したがって、取引金融機関の固定化の可能性を排除すること、ならびに金利水準の引き下げの可能性を高めるために資金調達に際し金融機関選定プロセスを検討する点が課題であると考える。

以 上