

個別外部監査結果報告書

「土地開発公社の破綻経緯の検証と今後の再発防止策について」

平成23年11月

上牧町個別外部監査人

公認会計士 大川幸一

目次

第1 個別外部監査の概要	1
【1】外部監査の種類.....	1
【2】監査の対象とした事項名.....	1
【3】外部監査の方法.....	1
1. 監査の視点.....	1
2. 監査の目的.....	1
3. 主な監査手続き	2
【4】外部監査の実施時期	2
【5】外部監査人補助者の資格と氏名	2
【6】利害関係	2
第2 土地開発公社の概要	3
【1】土地開発公社の概要	3
1. 業務内容	3
2. 組織の状況.....	4
【2】土地開発公社の財政状況	4
1. 財政状況	4
【3】借入金残高等の推移	6
1. 借入金残高の推移.....	6
2. 県内他団体の土地開発公社との比較.....	7
3. 借入利率の推移	9
第3 土地開発公社の破綻経緯の検証.....	10
【1】資金調達手続き.....	10
1. 資金調達のフロー.....	10
2. 公社の借入に係る現状及び問題点【意見】	11
【2】保有土地の概要について.....	13
1. 保有土地の概要	13
2. 公社の保有土地に係る現状及び問題点【意見】	18
【3】土地の取得手続き	19
1. 土地取得手続きのフロー.....	19
2. 公社の土地取得に係る現状と問題点【意見】	21
【4】個別案件のまとめ.....	23
1. 個別検証の対象としたサンプル抽出の考え方と実施した監査手続き.....	23
2. 個別案件のまとめ.....	25
3. 問題点の要約【意見】	31
第4 公社の経営健全化計画について.....	34

【1】土地開発公社経営健全化計画について	34
1. 計画の概要.....	34
2. 計画の進捗状況	34
3. 計画の達成可能性.....	34
4. 経営健全化計画についての検討課題【意見】	35
【2】第三セクター等改革推進債の活用の検討状況について	36
1. 第三セクター等改革推進債の活用について.....	36
第5 今後の再発防止策について	38
【1】問題点・意見の総括	38
1. 問題点・意見の総括【意見】	38
【2】再発防止策と今後の取り組みに際しての留意事項.....	41
1. 公社の今後のあり方について【意見】	41
2. 町議会のガバナンス機能強化【意見】	41
3. 監査機能の強化【意見】	42
4. 職員のコンプライアンス意識の強化【意見】	42
5. 情報開示と説明責任の強化【意見】	42
結びにかえて	43
第6 個別案件詳述	44
1. 特別委員会での調査対象案件.....	44
2. 大規模事業における用地買収案件	52
3. 時価よりも高額で取得したと考えられる案件	54
4. 補償費が高額の案件	55
5. 地積がゼロで取得価額が計上されている案件	57
6. 町外の土地.....	58

第1 個別外部監査の概要

【1】外部監査の種類

地方自治法第252条の42第1項に規定する長からの要求に基づく個別外部監査

【2】監査の対象とした事項名

土地開発公社の破綻経緯の検証と今後の再発防止策について

【3】外部監査の方法

1. 監査の視点

上牧町（以下、町という。）は、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（以下、財政健全化法という。）に定める実質公債費比率が平成20年度に26.4%、平成21年度に26.8%となり、早期健全化基準の25%を上回ったため、平成21年度からの2年間を計画期間とする上牧町財政健全化計画（以下、財政健全化計画という。）を策定し、平成22年3月8日に議決された。

町の財政状況の悪化は、景気後退等の外的要因や、公共資産への投資等の内的要因が複合的に影響していると考えられるが、内的要因の中でも、特に文化センター、保健福祉センター及び小集落地区改良事業に代表される大型公共事業への甘い計画に基づく投資が、今般の財政状況の悪化を引き起こしたといえる。そして、これらの大型投資に「用地の先行取得」という形で関与してきたのが、上牧町土地開発公社（以下、公社という。）である。

町の財政健全化計画では、公社の経営状況や今後のあり方について、「公社の有する土地を町が計画通りに買い戻さなかったことにより、公社の経営は破綻状態にある。そのため、公社経営健全化計画に基づき、健全化に取り組むと同時に、第三セクター等改革推進債を活用し、平成25年度末の公社の解散に向けて事務を進める」、としている。この計画に示されているとおり、公社の借入金は、平成22年度末で52億円と町の標準財政規模52億円とほぼ同水準の巨額なものとなっており、公社の実態を調査することは、町の財政健全化に向けて不可欠である。

したがって、公社の経営悪化の過程、保有土地の状況、公社経営健全化計画の進捗状況等を把握し、これまでの問題点を明らかにするとともに、今後、町が経営健全化に向けた取り組みを進めるに際して、どのような対応が必要かという視点で監査を実施した。

2. 監査の目的

個別外部監査の目的は、公社が破綻することとなった経緯を検証し、今後の再発防止策を検討することにある。

(1) 土地開発公社の破綻経緯の検証

公社の破綻に至る経緯を検証するため、まず町及び公社が認識している財政状況悪化の要因を解明する必要がある。そのため、公社の財政状況を含めた今日までの経営

環境及び財政状況悪化の要因についてヒアリングし、監査人として財政状況が悪化した要因を検証した。

(2) 今後の再発防止策の検討

公社の問題点を把握することとあわせて、第三セクター等改革推進債の活用を視野に入れた、今後の公社のあり方を検討するとともに、今後も同様の問題が生じることのないように対策を講じる必要がある。そこで、公社で生じた問題点を抽出し、今後の公社のあり方や再発防止策を検討した。

3. 主な監査手続き

公社における土地取得等にかかる手続きに関して、主に以下の監査手続きを実施した。

- ◆ 公社の財政状況全般に関してヒアリングするとともに、関連資料を入手し過年度からの財政状況の推移を分析、検討した。
- ◆ 公社の土地取得並びに町による土地の買戻しに関する一連の手続きに関してヒアリングするとともに、関連する諸規程を閲覧し、その妥当性を検討した。
- ◆ 公社における土地の取得及び売却取引から、取引金額等を勘案して個別に検討対象を抽出し、契約手続き等の適切性を検討した。
- ◆ 公社の金融機関からの資金調達手続きに関してヒアリングするとともに、資金調達手続きの妥当性を検討した。
- ◆ 「公社経営健全化計画」の進捗状況をヒアリングし、計画の妥当性、達成可能性を検討した。

なお、本報告書に記載した数値については、基本的には表示単位未満を四捨五入しているが、監査人が入手した資料、表の作成上の調整等により一部四捨五入となっていない場合がある。

【4】外部監査の実施時期

平成23年6月28日から平成23年11月30日まで

【5】外部監査人補助者の資格と氏名

公認会計士	牧野康幸
公認会計士	常峰和子
公認会計士	佐竹優子
公認会計士試験合格者	東條晋太郎

【6】利害関係

個別外部監査の対象とした事項につき、地方自治法第252条の29に規定する利害関係はない。

第2 土地開発公社の概要

【1】土地開発公社の概要

公社は、昭和48年11月、公有地の拡大の推進に関する法律第10条の規定に基づき、地域の秩序ある整備を図るために必要な公有地となるべき土地等の取得及び造成その他の管理等を行うために、上牧町の全額出資により設立された。

1. 業務内容

公社は、公有地の拡大の推進に関する法律第17条、上牧町土地開発公社定款第17条に基づき、次の業務を行うこととされている。

- (1) 次に掲げる土地の取得、造成その他の管理及び処分を行うこと。
 - イ 公有地の拡大の推進に関する法律第4条第1項又は第5条第1項に規定する土地
 - ロ 道路、公園、緑地その他の公共施設又は公用施設の用に供する土地
 - ハ 公営企業の用に供する土地
 - ニ 当該地域の自然環境を保全することが特に必要な土地
 - ホ 史跡、名勝又は天然記念物の保護又は管理のために必要な土地
 - ヘ 航空機の騒音により生ずる障害を防止し、又は軽減するために特に必要な土地
- (2) 住宅用地の造成事業並びに港湾整備事業(埋立事業に限る。)並びに地域開発のためにする臨海工業用地、内陸工業用地及び流通業務団地の造成事業を行うこと。
- (3) 国、地方公共団体、その他公共団体からの委託に基づき、土地の取得のあっせん、調査、測量その他これらに類する業務を行うこと。
- (4) 前3号に掲げる業務に附帯する業務を行うこと。

2. 組織の状況

公社の組織の状況は以下のとおりである。

【公社の役職員の人数、職務及び権限、町における職位】

(平成23年3月31日現在)

役職	定数	実数	職務及び権限	上牧町における職位
理事長	1名	1名	公社を代表し、業務を総理する。	町長又は副町長
副理事長	1名	欠員	理事会の定めるところにより、公社の業務を処理するとともに、理事長を補佐し、理事長に事故あるとき若しくは欠けたとき、又は民法(明治29年法律第89号)第108条の規定に抵触するときは、その職務を代理する。	副町長又は部課長級職員
常務理事	1名	1名	理事会の定めるところにより、公社の業務を処理するとともに、理事長及び副理事長ともに事故あるとき、又は欠けたときは、その職務を代理する。	部課長級職員
上記以外の理事	12名以内	3名	理事会の定めるところにより公社の業務を処理する。	部課長級職員
監事	3名以内	2名	公有地の拡大の推進に関する法律(昭和47年法律第66号)第16条第8項に定める以下の職務を行う。 ・土地開発公社の財産の状況を監査する。 ・理事の業務執行の状況を監査する。 ・財産の状況又は業務の執行について、法令若しくは定款に違反し、又は著しく不当な事項があると認めるときは、土地開発公社の業務を監督する主務大臣又は都道府県知事に報告すること。	部課長級職員又は外部者

この他、事務局長、局長補佐及び事務局員2名の計4名を事務局職員として有している。
事務局職員は全て町からの出向職員である。

このように、町では公社の理事長を町長又は副町長(当時は助役)としており、昭和59年以降の理事長には、武安正男町長(昭和59年から平成6年)、杉田重雄町長(平成6年から平成21年、杉田氏は平成6年から平成9年の途中までは助役であった。)及び今中富夫町長(平成21年から現在)が就任した。

【2】土地開発公社の財政状況

1. 財政状況

公社の直近の財政状況は以下のとおりである。

【平成22年度 貸借対照表】

平成23年3月31日現在

資産の部	金額(千円)	負債の部	金額(千円)
I. 流動資産	3,731,180	I. 流動負債	5,244,124
現金預金	43,715	未払金	23,124
事業未収入金	101,223	短期借入金	5,221,000
公有用地	3,297,671	負債合計	5,244,124
特定土地	288,571	純資産の部	金額(千円)
II. 固定資産		I. 資本金	5,000
投資その他の資産	9,449	基本財産	5,000
(長期定期預金)	9,449	II. 準備金	△1,508,495
		前期繰越準備金	△1,532,402
		当期純利益	23,907
		純資産合計	△1,503,495
資産合計	3,740,629	負債・純資産合計	3,740,629

【平成 22 年度 損益計算書】

自 平成22年4月1日 至 平成23年3月31日

科目	金額 (千円)	
I. 事業収益		144,605
II. 事業原価		144,251
事業総利益		353
III. 事業管理費		-
事業利益		353
IV. 事業外収益		
運営費補助金	50,000	
その他	129	50,129
V. 事業外費用		
支払利息	26,575	26,575
経常利益		23,907
VI. 特別損失		-
当期利益		23,907

まず、貸借対照表をみると、公社の資産の 90%以上は土地（公有用地と特定土地を合わせて 3,586 百万円）で占められている。一方、負債の部には資産合計を上回る借入金 5,221 百万円が計上されている。したがって、公社は平成 22 年度末時点で 1,503 百万円の債務超過状態にある。これは、平成 19 年度に実施された特定土地の評価減（約 726 百万円）による資産の減少が主な原因である（詳細は後述する「保有土地残高の推移」を参照されたい）。

次に、損益計算書をみると、事業利益はほとんど生じていない。これは公社が土地を先行取得し、その費用とほぼ同額で町が買い取るという公社の事業の特性に起因する。しかし、買い戻しが進まない土地に係る借入金の利払いが別途発生する。この他、町は公社の過去の累積損失解消のための補助金を支出していることから、当該補填金額から支払利息を控除した額が当期損益として計上されている。

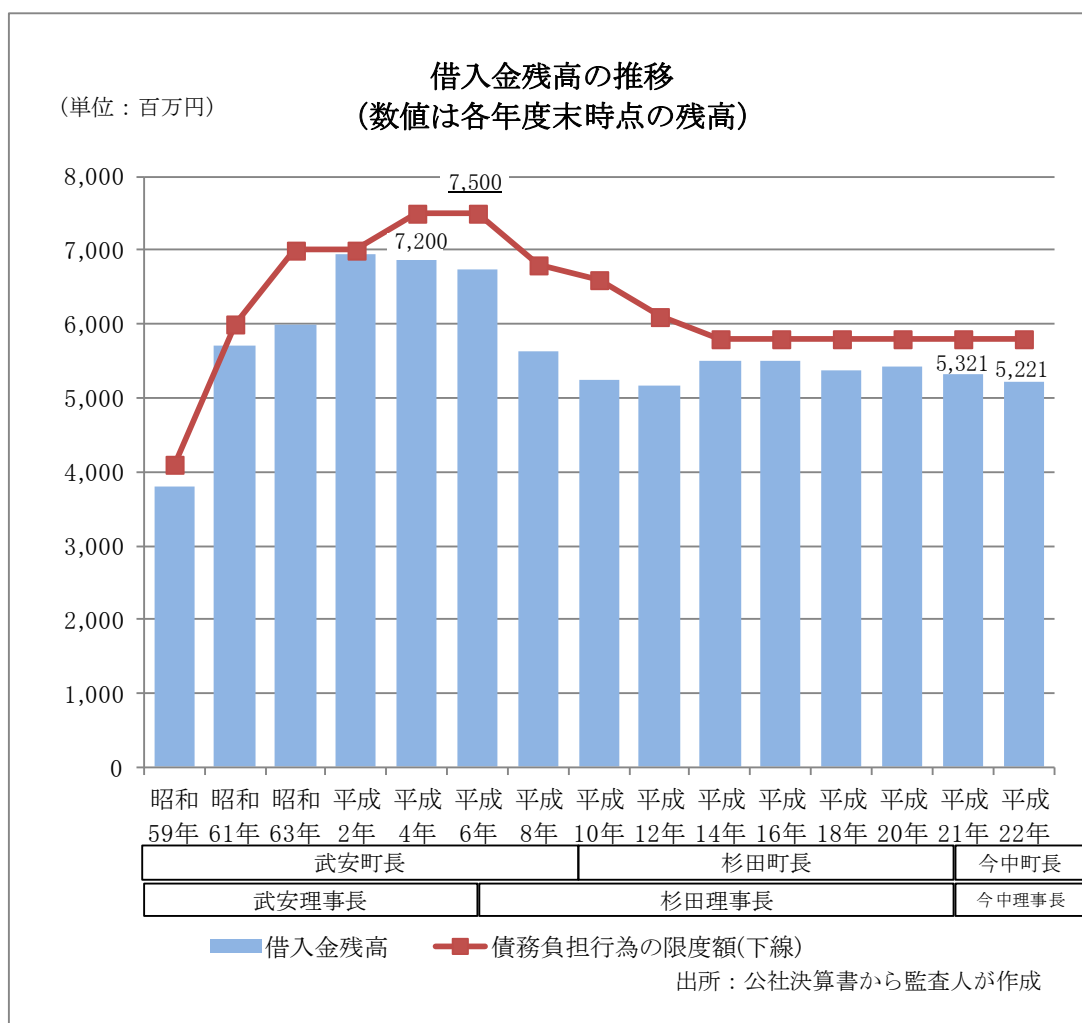
なお、公社の理事、監事は無報酬であり、公社への出向職員の人件費については町が負担しているため、損益計算書には計上されていない。

【3】借入金残高等の推移

公社の借入金残高の推移、および奈良県内の他団体の土地開発公社との比較を以下に示す。

1. 借入金残高の推移

【借入金残高の推移】



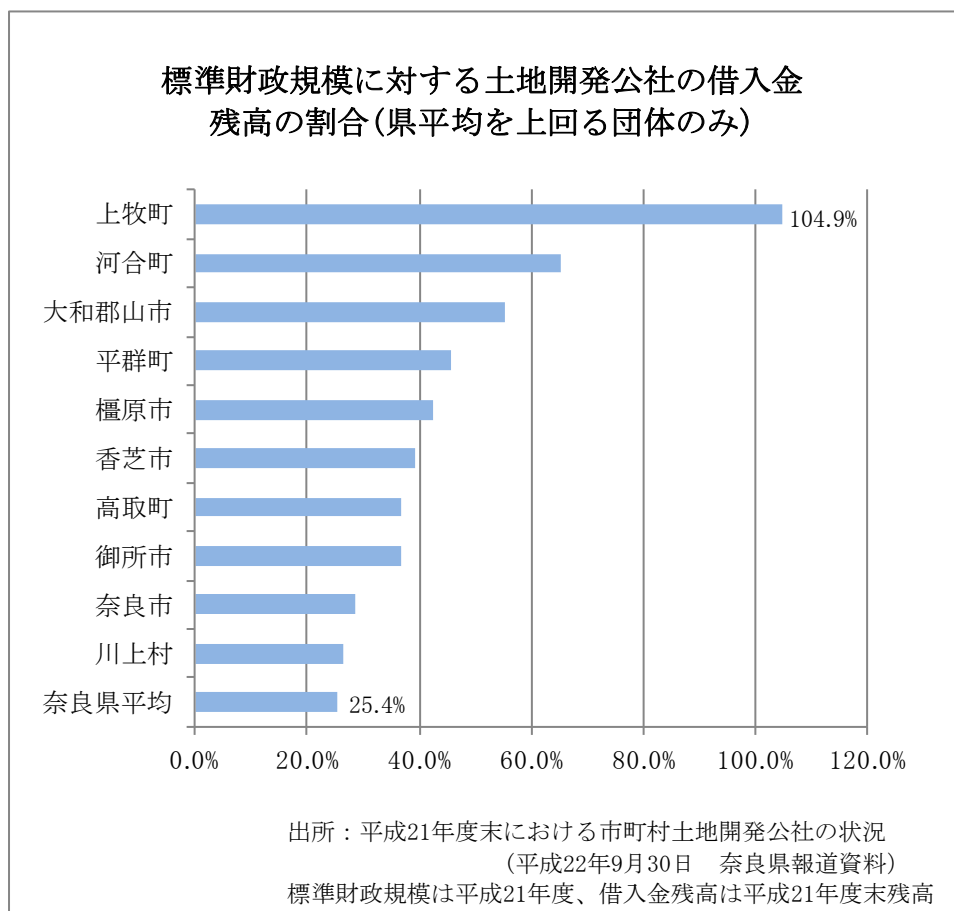
上図のとおり、公社の借入金残高は、昭和59年以降平成4年度末の7,200百万円までは右肩上がりとなっている。これは、昭和60年に小集落地区改良事業が開始されたこと及び平成2年に同事業の対象地区が拡大されたことに伴い、住環境整備用地の保有残高が逡増したこと等が原因である。

2. 県内他団体の土地開発公社との比較

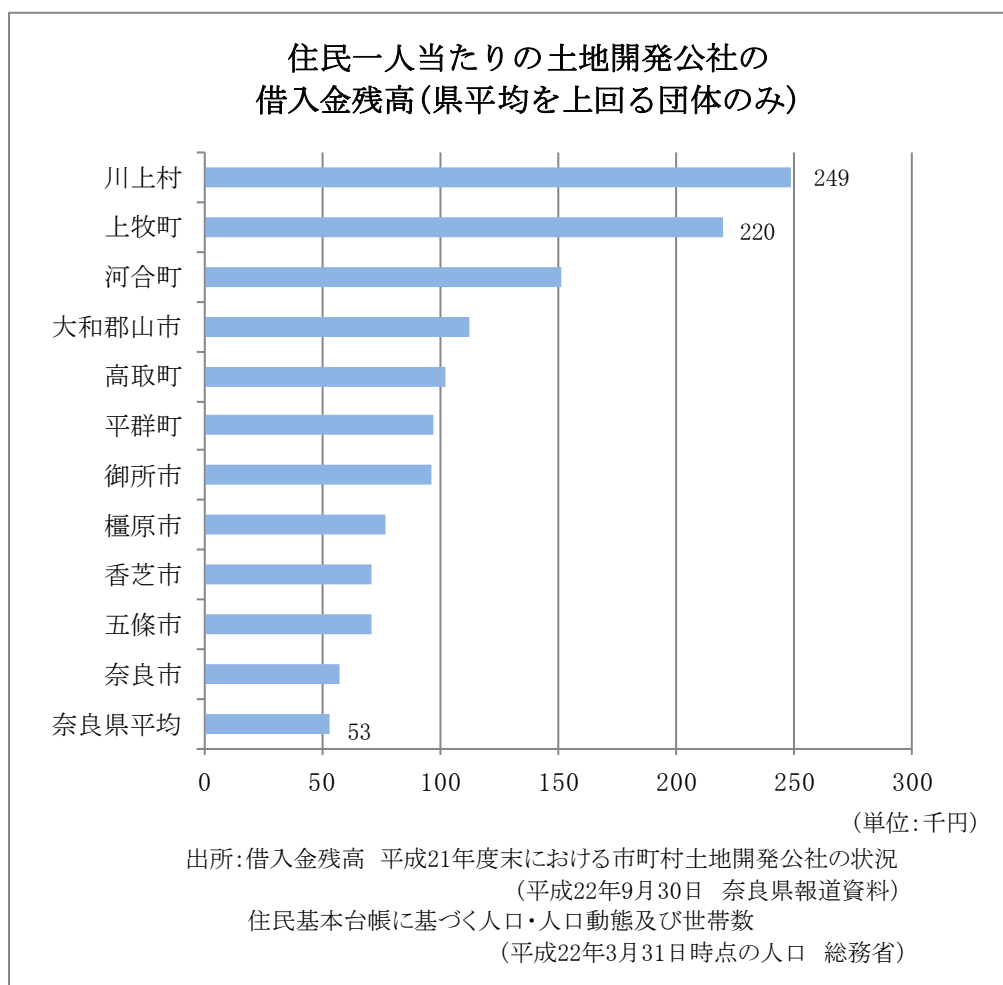
標準財政規模と公社の借入金残高との比率、並びに住民一人当たり借入金残高を、他団体の土地開発公社と比較すると以下のとおりである。

なお、標準財政規模は、地方公共団体の一般財源の標準規模を示す指標である。

【標準財政規模に対する土地開発公社の借入金残高の割合】



【住民一人当たりの土地開発公社の借入金残高】



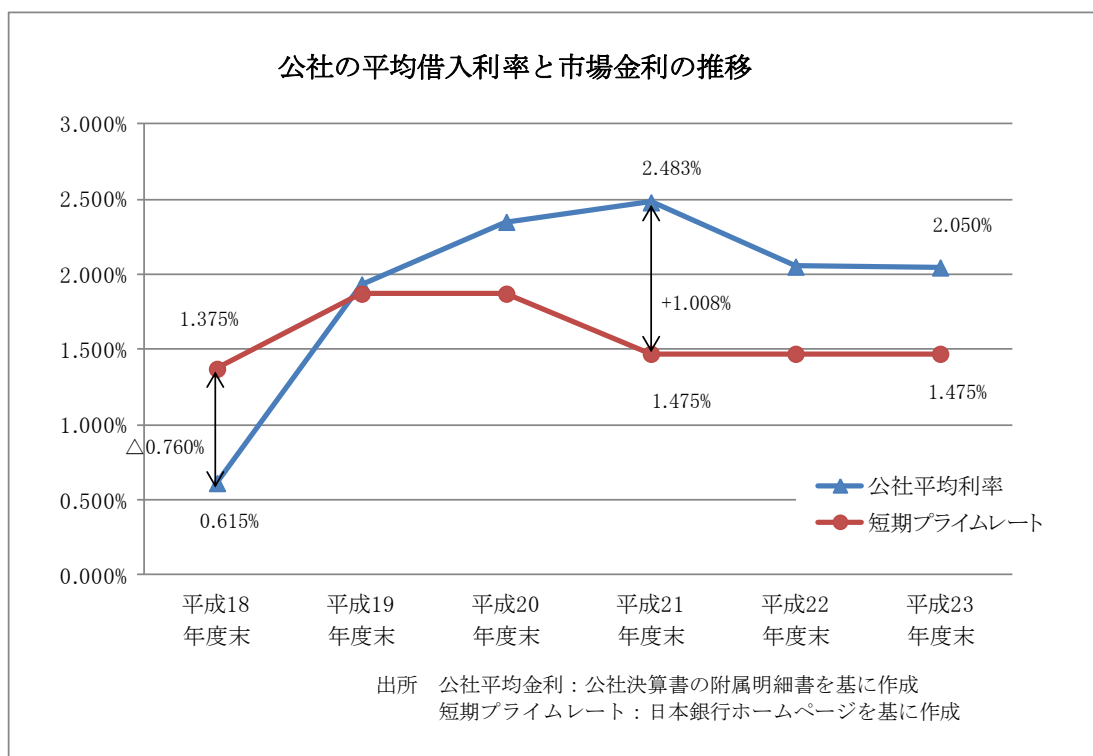
【標準財政規模に対する土地開発公社の借入金残高の割合】から、県内で唯一、標準財政規模を上回る借入金を有していることが分かる。財政規模に比して多額の債務を抱えているといえる。また、【住民一人当たりの土地開発公社の借入金残高】から、一人当たり借入金残高は県内第2位の220千円となっている。

以上のことから、公社の抱える借入金が町財政・町民に与える負担は県内でも最大級であるといえる。

3. 借入利率の推移

次に、公社の加重平均借入利率と短期プライムレート（金融機関が企業に対して期間 1 年以内の貸付を行うときの最優遇（最低）金利）の推移は、以下のとおりである。

【公社の平均借入利率と市場金利（短期プライムレート）の推移】



これによると、平成 18 年度末の借入利率は短期プライムレートより 0.760%低い、年率 0.615%で借り入れていた。

しかし翌平成 19 年度末になると、公社の借入利率は短期プライムレートとほぼ同率となり、平成 20 年度以降は一貫して短期プライムレートを上回る利率で借り入れている。

第3 土地開発公社の破綻経緯の検証

【1】資金調達手続き

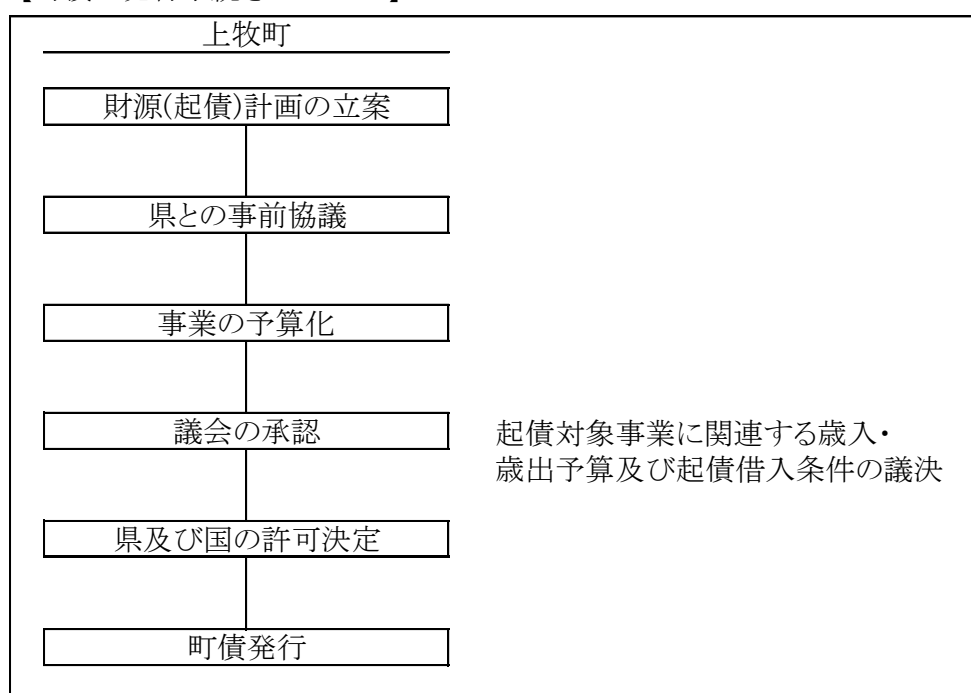
土地を取得するための資金調達方法は、町が直接買収する場合は町債を発行するが、公社が先行取得する場合は金融機関からの借入で賄うことが一般的である。

町債を発行する場合と公社が借入をする場合の手続きは、それぞれ以下に示すとおりである。公社が土地の先行取得を行う場合の資金調達の方法として、起債は認められておらず、資金調達は金融機関からの借入が基本となっている。金融機関からの借入については、町債の起債とは異なり、県等への許認可が不要であることや、議会は債務保証限度額の承認を行うのみである点で簡易な手続きとなっていることが、公社が巨額の債務残高を抱えることとなった要因であると考えられる。

1. 資金調達のフロー

(1) 町債の発行

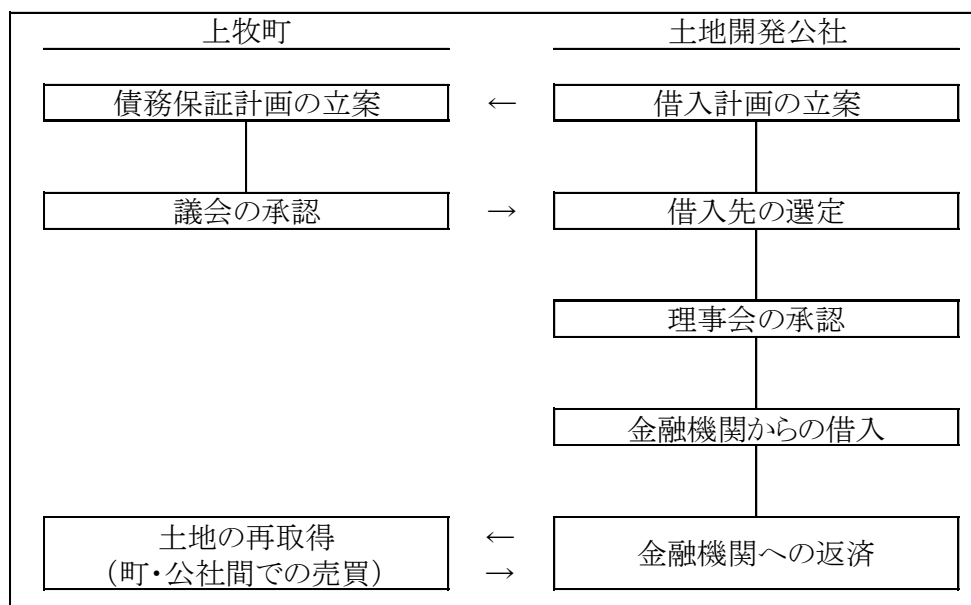
【町債の発行手続きのフロー】



土地購入のために町債を発行する場合、発行前の起債計画の承認時点で、土地購入の妥当性等について議会によるチェックがなされる。

(2) 公社による金融機関からの借入

【公社の借入手続きのフロー】



土地の先行取得のために公社が借入を行う場合、金融機関は町の債務保証を要求する。そこで、町議会において予算上、債務負担行為の議決がなされる。この議決では個別の先行取得案件について審議されず、公社の借入金について、町が保証する上限額を決定するのみである。

その後、複数の金融機関から借入利率の提示を受け、最も有利な借入先を選定し、借入期間 1 年の金銭消費貸借契約を締結する。のちに町が土地を買い戻した際の代金を、借入金の返済に充てる。なお借入金の利息は公社がいったん負担するが、町の買い戻し額に当該利息が含まれており、実質的には公社の負担とならない。

2. 公社の借入に係る現状及び問題点【意見】

(1) 町の不十分な説明

上述のとおり、公社の借入に対する債務負担を行うためには、町議会で予算上、債務負担行為についての議決がなされる（地方自治法第 214 条、同法第 96 条）。

しかしながら、町ではピーク時には 75 億円もの債務負担限度額を議案として提出しながら、これについて十分な説明はなされていないとのことであった。

町の保証上限額は毎年度数十億円規模であったことに鑑みると、町は議会に対し借入の必要性や返済計画等について十分な説明責任を果たすべきであった。

(2) 町議会の追及不足

債務負担行為の設定については、これを濫用すれば翌年度以降の財政運営に支障をきたすものであるから、慎重な運用が必要である。議会は、債務保証について町側から十分な説明が得られない場合、住民を代表して町に説明を求め、債務保証設定の可否や金額について十分に議論しなくてはならない。

ところが、金融機関からの借入が困難となり始めた平成 19 年度ごろに至るまで、議

員から特段の質疑もなく、債務負担限度額が承認されていたとのことである。

町民を代表して執行機関を監視すべき議会は、町の債務負担限度額の増加が一過性のものでなく、町の財政規模からしても看過できない水準に達している点について、なぜこれほどの金額の債務負担行為の設定が必要であるかを慎重に議論すべきであった。

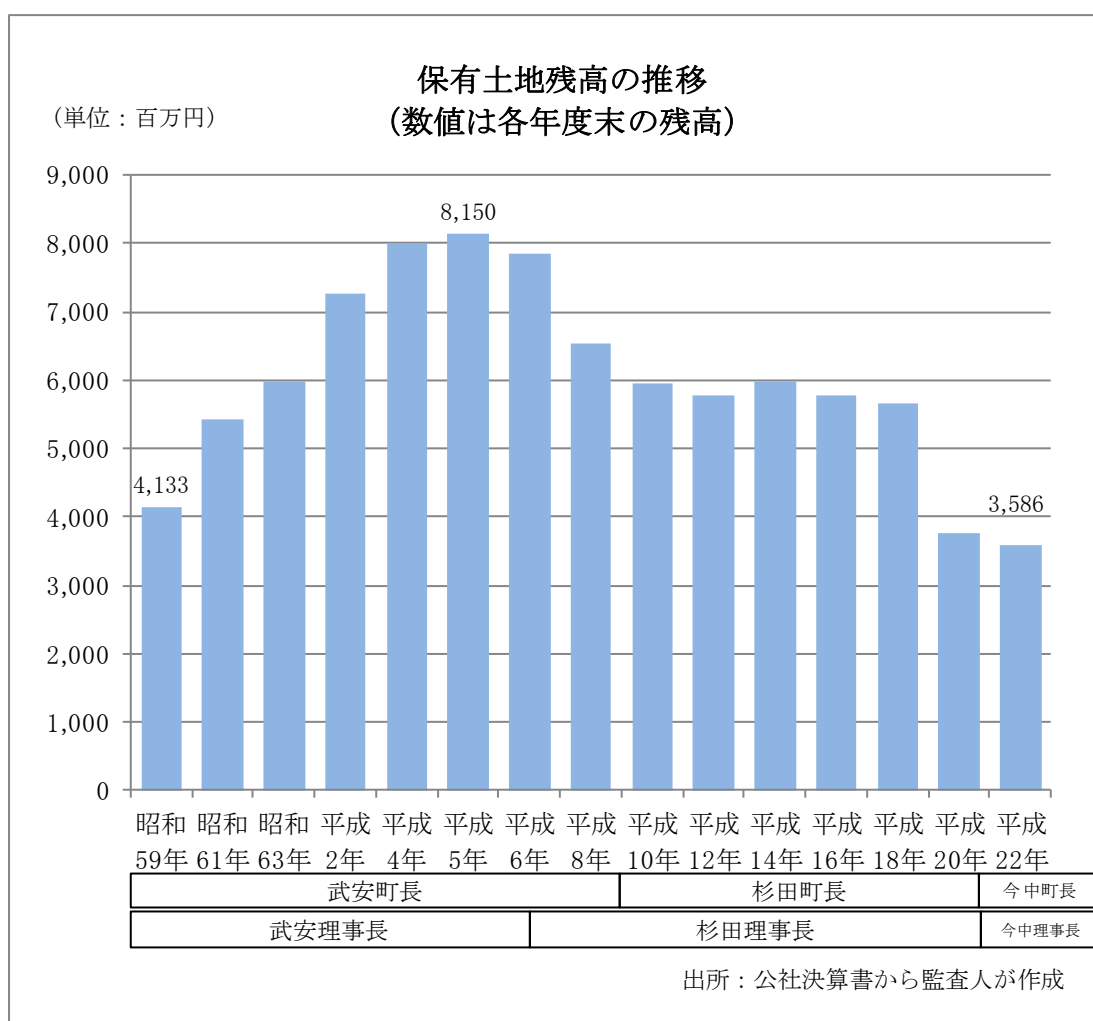
【2】保有土地の概要について

1. 保有土地の概要

(1) 保有土地残高の推移

公社が保有する土地の残高の推移は以下のとおりである。なお、公社の土地は公有用地と特定土地に分けられる。公有用地とは公有地取得事業により公社が所有権を取得した土地のうち、特定土地を除いた土地であり、事業用途のあるものである。特定土地とは、公社が取得した土地のうち、地方公共団体等により再取得される見込みのなくなった土地であり、事業用途のないものである。

【保有土地残高の推移】



昭和59年時点で、既に公社の保有土地は約41億円と町の標準財政規模を大きく上回る巨額なものとなっている。公社設立の昭和49年から59年までの10年間で584筆もの土地を取得したことについて、公社の不正を調査する百条委員会が設置され、昭和59年から昭和61年12月まで調査により、当時の町長と議員2名が逮捕される事態となった。この当時を買収した用地の多くが事業着手に至らず、塩漬け土地として現

在も公社が保有し続けている（平成 20 年 10 月 町議会議員のタウンミーティング資料より）。

しかし、昭和 59 年以降も、平成 5 年度の 8,150 百万円まで保有土地の残高は右肩上がりとなっている。これは、前述の借入金残高の推移と一致する。

昭和 59 年以降の主な用地取得事業をまとめると、昭和 59 年以降平成 20 年までの歴代 2 名の町長（公社の理事長）の下で実施されてきた町の事業と重ねあわせることができる。

①武安正男町長（昭和 59 年～平成 8 年）の下での事業

昭和 59 年、在原町長（当時）に代わり、武安正男氏が町長に就任した。町は、翌昭和 60 年から国の補助事業である小集落地区改良事業を開始し、平成 2 年に同事業の対象地区を拡大し、公社では対象地区の買い上げを行った。同時期、近隣の住宅地開発に伴う人口増加に対応するため、上牧第二中学校（昭和 61 年竣工）用地の先行取得を行った。

また、町民の多様な文化芸術活動を推進するため、上牧町文化センター（通称ペガサスホール、平成 5 年竣工）用地の先行取得を行った。

②杉田重雄町長（平成 9 年～平成 20 年）の下での事業

武安町長の死去に伴い、杉田重雄氏が後任の町長となった。この頃、公社は、町民の健康増進及び福祉の向上を図るため、保健福祉センター（通称 2000 年会館、平成 12 年竣工）用地の先行取得を行った。

すなわち昭和 60 年に小集落地区改良事業が開始されたこと及び平成 2 年に同事業の対象地区が拡大されたことに伴い、住環境整備用地の保有残高が増加したこと等が原因である。その後、新規の先行取得を抑制し、町が買戻しを進めた結果、平成 22 年度末残高はピーク時の約 44%にまで減少している。

なお、これは特定土地の簿価残高を平成 19 年度末に当時の時価（相続税評価額等）まで切り下げた後の額である。

(2) 保有する土地の目的別内訳

会社の保有する土地の目的別内訳及びその目的の具体的内容は、以下のとおりである。

【平成22年度末 目的別保有土地残高】

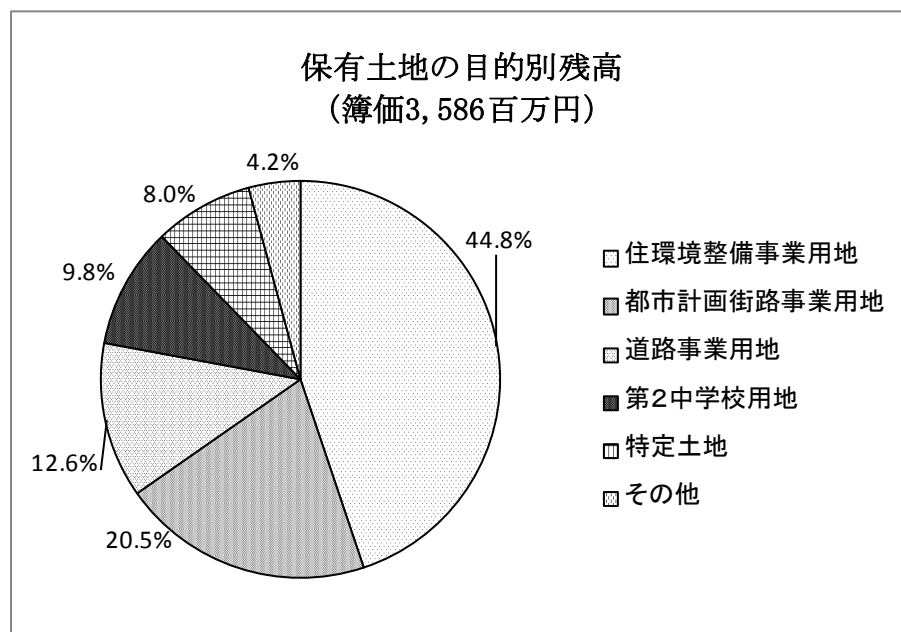
(平成23年3月31日現在 出所:公社決算書)

区分	筆数	面積(㎡)	買収価格(千円) (A)	金利・補償費等(千円) (B)	帳簿価額(千円) (A+B)
公有用地					
住環境整備事業用地	70	12,441	646,135	962,111	1,608,246
都市計画街路事業用地	40	9,180	500,416	233,038	733,453
道路事業用地	32	5,407	234,800	218,047	452,846
第2中学校用地	6	14,491	130,338	221,770	352,108
焼却場事業用地	1	1,190	53,997	53,873	107,870
サンシャイン・グリーンベルト 事業休憩用地	2	481	35,613	4,233	39,845
その他	2	46	1,877	1,425	3,302
公有用地 計 ※1	153	43,235	1,603,175	1,694,496	3,297,671
特定土地					
特定土地 計 ※2	58	23,762	-	-	288,571
総計	211	66,998	1,603,175	1,983,067	3,586,242

※1: 公有用地の帳簿価額は土地の買収価格に金利等を加えた額である。

※2: 特定土地の帳簿価額は公有用地から特定土地に振替えた時点における時価である。

【保有土地の目的別残高 (簿価ベース)】



【公有用地の保有目的の内容（次章の個別案件のまとめに関連するものに限る）】

用地名	内容
住環境整備事業用地	小集落地区改良事業に基づき先行取得した用地
都市計画街路事業用地	都市計画法に基づく道路建設のために先行取得した用地
道路事業用地	上記以外の道路建設のために先行取得した用地
第2中学校用地	上牧町立上牧第2中学校の建設のために先行取得した用地

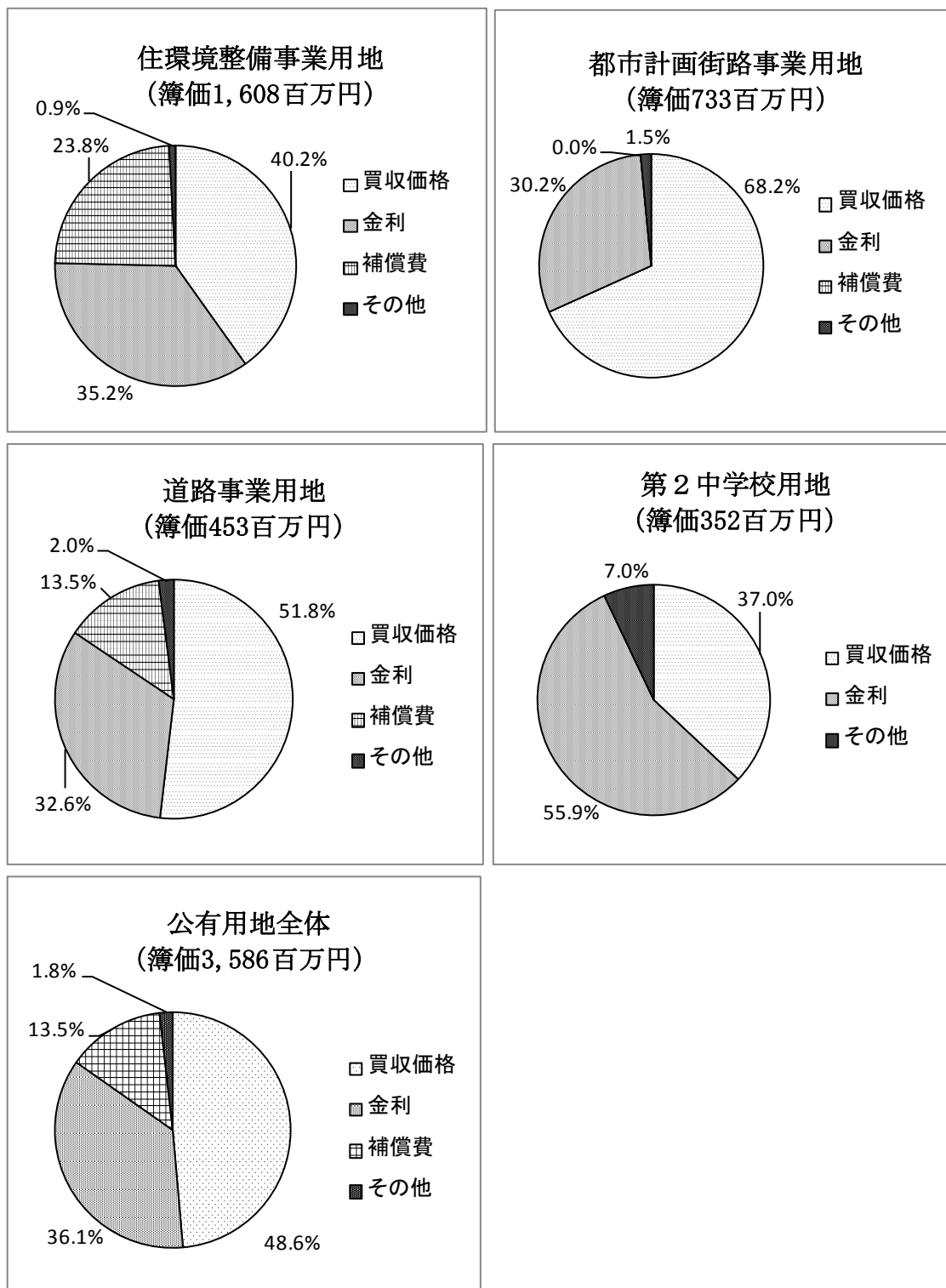
これによると、事業目的別では住環境整備事業用地が全体の 44.8%を占めている。また、特定土地は簿価ベースで全体の 8.0%であるが、公有土地から特定土地に区分替えされると、以後、当該土地の買収対価として借りた借入金の利息は簿価に上乗せされず、毎期費用処理される（土地開発公社経理基準要綱第 24 条第 3 項）。

なお、特定土地については、簿価の切り下げが行われていることもあり、特定土地の簿価が保有土地全体の簿価に占める割合は小さくなっている。

(3) 事業目的別に見た現有土地の簿価の構成

会社が現有する土地の取得価額の構成比率を、事業目的別にまとめたものが下表である。

【平成22年度末の現有土地に係る事業目的別の取得価額内訳】



2. 公社の保有土地に係る現状及び問題点【意見】

(1) 実現可能性の乏しい事業投資と長期保有に伴う問題

前述のように、一口に公有用地といっても、その事業用途によって簿価の内訳は異なる。

住環境整備事業用地は、事業化に時間を要していることによる金利負担に加え、住民の移転に対する補償費の占める割合が大きいことが特徴である。都市計画街路事業用地、道路事業用地及び第2中学校用地は、こちらも長期間塩漬けになっていることによる金利の負担が非常に大きい。

公有用地全体で見ても、土地の買収価格自体は簿価の48.6%にとどまる。一方、金利負担が簿価の36.1%となっており、公社が長年保有していた間に借入金の利息が徐々に積みあがっていったことがうかがえる。これをみても、早い段階で実現困難な計画に基づく土地取得を中止し、利活用を含めた処分方法を検討すべきであった。

さらに、これまで見てきた公社が現有する土地を、取得年度別にまとめたものが下表である。

【平成22年度末の現有土地の購入時期別残高】

(出所:公社決算書より監査人が集計)

購入年度	面積(m ²)	金額(千円)	割合 (金額ベース)
昭和49年度～昭和59年度	26,212	759,955	21%
昭和60年度～平成8年度	27,560	1,937,542	54%
平成9年度～平成18年度	13,225	888,745	25%
平成18年度～平成22年度	0	0	0%
合計	66,998	3,586,242	100%

平成22年度末現在で公社が保有する土地の約8割は昭和60年度以降に取得された土地であることに鑑みると、百条委員会により不適切な土地の取得が明らかになった昭和59年度以降も、町や公社の体質に改善はみられない。

平成18年度以降は新規の土地取得を中止したものの、より早い段階で土地取得を止め、保有する土地の利活用並びに売却処分等を検討すべきであった。

(2) 公社の土地区分の問題点

公社の保有土地の区分状況についてヒアリングを行った結果、公有用地に区分されていても実際に事業計画が頓挫し、今後その計画が再度進行する見通しが無い状況であっても、町に買い戻しの意思がないことが明確でないことから、特定土地に区分替えしていないケースがあるとのことであった。すなわち、形式上は公有用地であるが、実質的には特定土地に該当する土地が数多く存在するということである。

この点については、町でも見直しが進められているところであるが、後述する公社の健全化に向けても、改めて実態に即した区分を行うことが必要である。

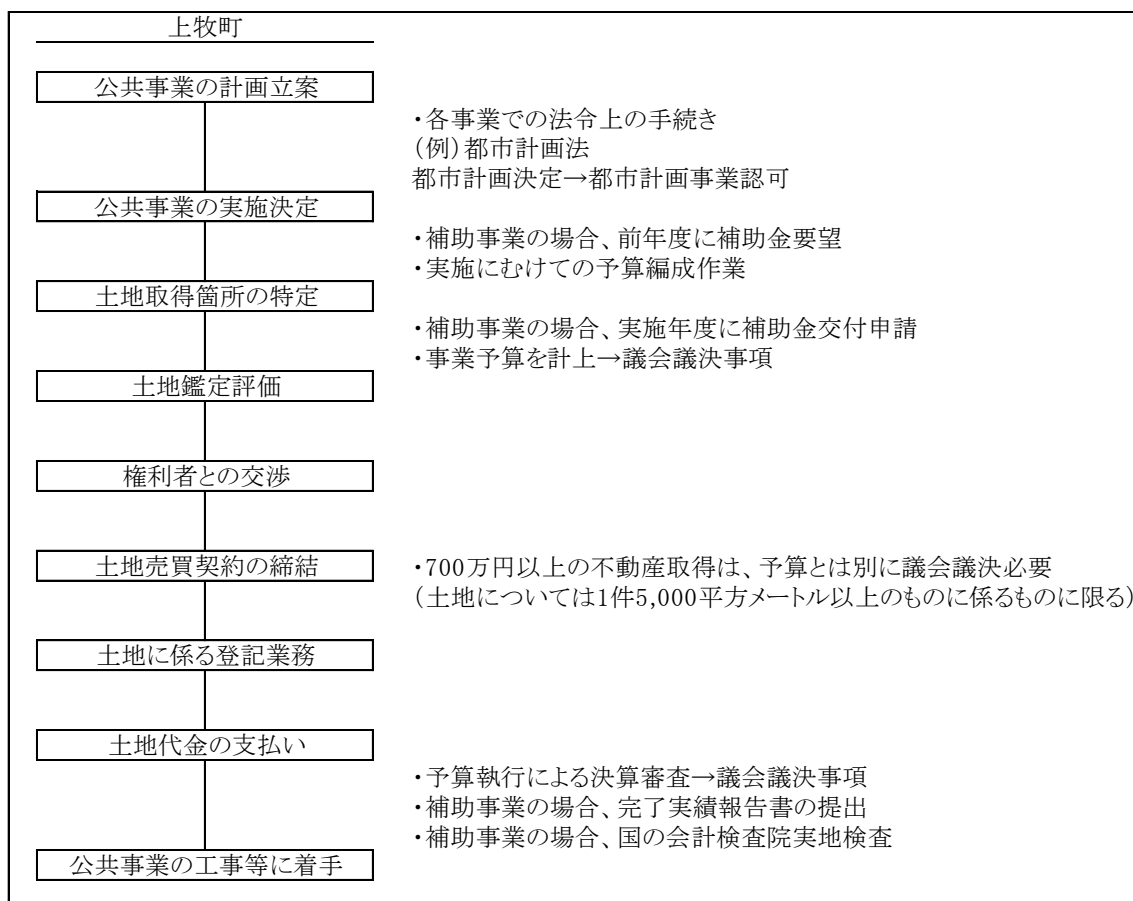
【3】土地の取得手続き

町が事業用地を取得する場合において、町が土地を直接取得する場合と公社を介して先行取得する場合、それぞれの手続きは以下のとおりである。

1. 土地取得手続きのフロー

(1) 上牧町が直接取得する場合

【上牧町が土地を直接取得する場合の業務フロー】



町が土地を直接取得する場合、まず事業の計画に基づき事業予算を計上する。議会の承認が下りると事業対象の土地の鑑定評価を依頼し、当該鑑定評価額を地権者に提示し、売買契約を締結する。このとき、予定価格が700万円以上の不動産若しくは動産の買入れ若しくは売り払い（土地については、1件5,000㎡以上のものに係るものに限る）について事前の議会承認が必要である（議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する上牧町条例第3条）。

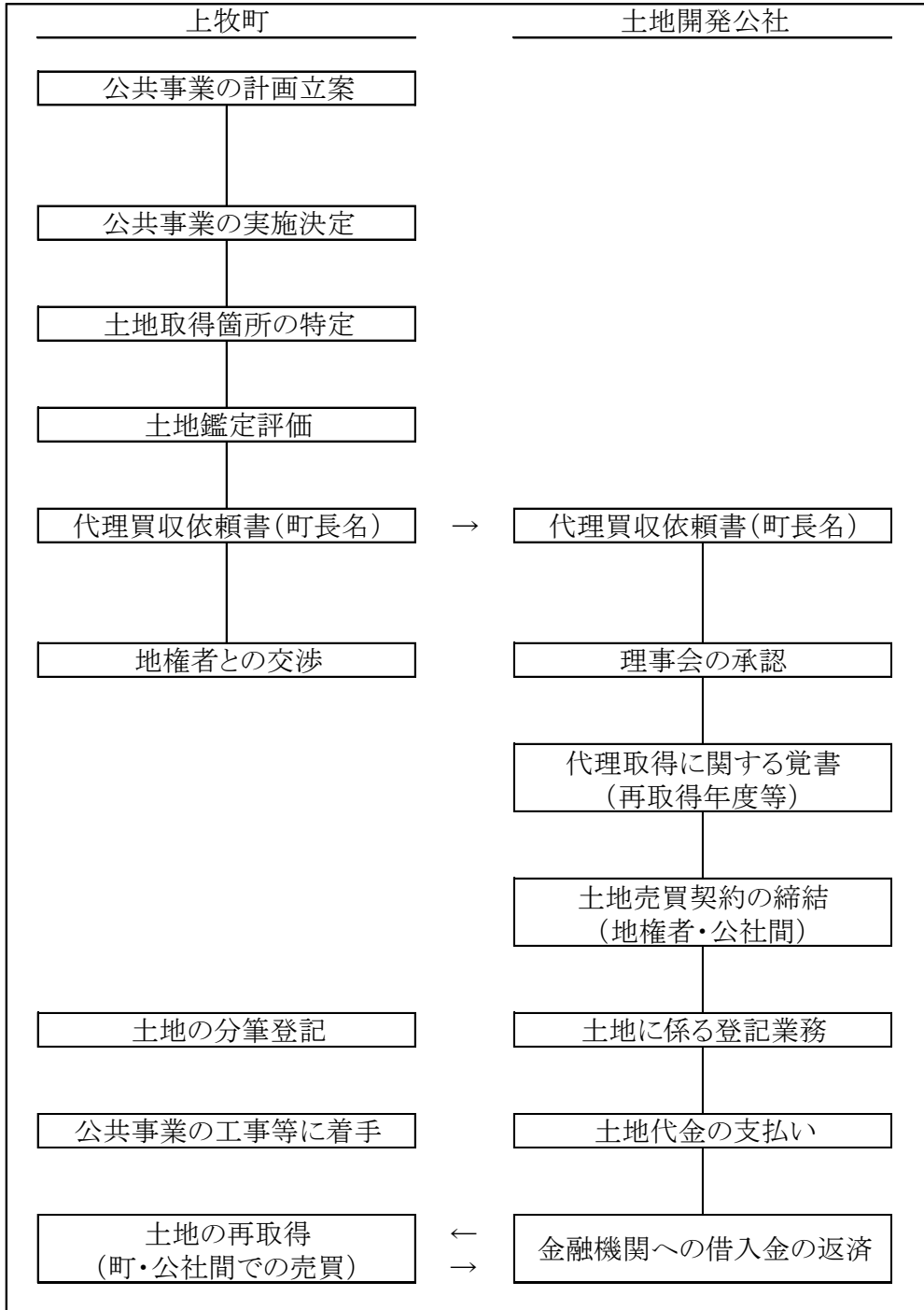
このように、町が直接土地を取得する場合は、事業予算の承認時と個別の売買契約の承認時に、議会による2重のチェックが入ることとなる。

さらに、事業が国や県の補助事業である場合、補助金の申請時に土地の鑑定評価が求められ、補助対象額の上限も当該鑑定額であることが一般的である。そのため、地権者との交渉において、鑑定額を上回る金額で売買契約を締結することは、その差額

を町費で負担することが明白であることから、このような契約を行う場合には慎重な検討が行われる。

(2) 公社が先行取得する場合

【公社が町に代わって先行取得する場合の業務フロー】



公社が町に代わって土地を先行取得する場合、事業計画に基づき、町から公社に先行取得を依頼する「代理買収依頼書」が出され、公社理事会で当該町からの依頼を承

認する。「代理買取依頼書」には、事業名・土地の所在地・買取予定額等が記載されている。

そして、町の買い戻し時期等について「代理取得に関する覚書」を締結する。事業対象となる土地の地権者との交渉は原則として町職員が行い、交渉がまとまり次第、公社と地権者との間で売買契約を結ぶ。このときに公社が地権者に支払う代金は、原則として市中銀行からの借入で賄う。議会では、公社が借入を行う場合に設定する町の債務保証について、債務負担行為の限度額を議決する。その後、町は公社から土地を買い戻し、公社は町からの買い戻しで得た資金をもって借入の返済に充てる。なお、町の買い戻し価格は、土地の代金に加え、借入金の利息も含まれる。そのため、町が当初の覚書どおりに土地を買い戻す限り、公社側で損失が生じることはないといえる。

2. 公社の土地取得に係る現状と問題点【意見】

(1) 議会による事後承認

前述のとおり、制度上、先行取得の際には議会によるチェックが事後となり、先行取得の段階では議会等のチェックが働かない。そのため、事業計画が町の規模に見合わないもの、必要性・緊急性が低いものであったとしても、それを議論する場がない。

実際、公社が先行取得したものの、事業計画が甘かったことに加え、町の財政状況が悪化したことにより買い戻せないケースが多く見受けられた。公社は町の買い戻しを待つ間、買取代金として借り入れた負債の利払いを続けることになり、このことは将来の町費負担の増加に直結している。

このような問題を防ぐには、制度に縛られることなく、町が公社に対して買取の代理を依頼する時点で、事業計画の妥当性、買取予定額等について議会等の承認を得る仕組みが必要であったといえる。

(2) 公社理事会の牽制機能の欠如

議会の承認が土地購入の後であったとしても、公社側で先行取得の依頼を審議し、事業計画等の妥当性を判断する場があれば、不要不急の土地を取得する可能性は低くなるのが想定される。

しかし、前述のとおり、公社の役員は町長以下、町の幹部職員のみで構成されている。つまり、先行取得の委任側と受任側は実質的に同一であるといえ、公社理事会は受任にあたり十分な審議ができる外観も実質も有していない。実際の議事の内容について、議事録等はほとんど整備されておらず当時の状況は不明であるが、公社の現状を見る限り、妥当性を欠く事業計画に基づく買取計画に対して、牽制する機能は乏しかったといわざるを得ない。

このような問題を防ぐには、公社理事に町職員以外の者を加えるべきであったといえる。

(3) 公社監事による監査機能の欠如

公社の財産の状況及び公社理事の業務執行の状況を監査する権限を有する者として、公社には2名の監事が存在する。不要不急の土地を先行取得したり、妥当性を欠く価

格で土地を取得したりすることで町民に損害を与えることのないよう、監事は自己の権限を行使し、公社の業務をチェックすることが求められる。

公社の監事は3ヵ月ごとの定期監査及び決算監査（毎年5月）を実施していたが、その内容は現金残高が帳簿と一致していること等の形式的なものにとどまっている。公社が保有する土地の一覧を閲覧すると、明らかに異常な金額の土地の存在に気づくはずであるが、過去、監事から特段の指摘等はなかったとのことである。

歴代の監事も、理事と同様に町の幹部職員が就任しており、役員どうしの馴れ合いが慢性化していたと考えられる。また、理事長の下で聖域化された公社の土地取引に対し、監事は十分な監視機能が果たせなかったと考えられる。理事と同様、監事にも町職員以外の者を加えるべきであった。

（4）町監査委員による監査機能の欠如

公社に対する町の監査委員監査は、町の定期監査の一環として平成9年ごろから開始された。しかし、監事監査同様、過去に公社の業務に対して指摘がなされたことはない。そもそも、昭和59年に公社における大規模な不正が発覚し、逮捕者が出る事態になったにもかかわらず、町の監査委員監査が平成9年ごろまでなされていなかったことは理解できない。また、監査委員から指摘がなされなかったことは、十分に監査がなされていなかった、あるいは、町長や町の幹部職員による土地取引の意思決定に対し、監査委員が意見を述べるができなかったことによると考えられる。

土地取得は高額な取引になることが多く、不正等が生じるリスクが比較的高いことから、町の監査委員は一層慎重に定期監査を実施すべきであった。

【4】個別案件のまとめ

1. 個別検証の対象としたサンプル抽出の考え方と実施した監査手続き

(1) サンプルの抽出の考え方

公社の保有用地のうち、個別検証するサンプルの抽出条件、抽出理由は以下のとおりである。

抽出条件／抽出理由	個別案件番号
①上牧町財政問題特別委員会（以下、特別委員会という。）で調査対象となった案件	
<p>【抽出理由】</p> <p>平成 21 年度から「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」の全面施行に伴い、普通会計だけでなく、公社や第三セクター等の会計も対象とした指標で町の財政状況を評価することが求められた。このような状況の下で、公社が町の財政に与える影響が大きいと懸念されることから、公社の財政再建策と町の財政再建策を調査・研究するために、平成 19 年 9 月の定例会において特別委員会を設置した。</p> <p>当委員会が平成 23 年 3 月 16 日付で公表した「上牧町財政問題特別委員会報告書」（以下、特別委員会報告書という。）の「4. 事業用地仕分けに伴う経緯と問題点」において、「町長・幹部職員全員が買収の経緯等を把握しておらず、今後、大きな欠損金が生じる」要因となる 3 つの用地買収（地区番号 40、63、48）の経緯等について、調査結果が報告されている。これらの案件については、議会で一定の調査はなされているものの、不適切な取引が行われた可能性があるため、改めて検証を実施することとした。</p>	2 (1) (2) (3)
②投資規模の大きい事業	
<p>武安町長、杉田町長時代に、町で実施されてきた大規模の施設建設事業として、「上牧第 2 中学校」「上牧第 3 小学校」「文化センター（ペガサスホール）」「保健福祉センター（2000 年会館）」があげられる。これらの施設は既に供用済みであるため、公社には当該事業用地は残っていないはずであるが、現在も公社の帳簿上に「第 2 中学校用地」が計上されている。</p> <p>そこで、上記主要施設につき、取得の経緯や残地が計上されている理由について検証することとした。</p>	2 (4) (5) (6)
③分析を実施した中で異常性が認められたもの	
ア 時価よりも高額で取得したと考えられる案件	
<p>公社の保有している土地の中から監査対象を抽出するにあたり、取得価額と当時の時価とを比較し、大幅に乖離しているものを対象とした。具体的には、国土省ホームページによる近隣地区における 1 m²当たりの当時の公示地価 34,300 円に対し、買収単価 72,573 円と、2 倍以上乖離している案件を選定し、取得の経緯や買収価格の決定方法等について検証すること</p>	2 (7)

とした。	
イ 補償費が高額の案件	
公有用地の原価内訳を見ると、補償費が高額の案件がみられた。その中で、土地所有者が共通しているものがあつたため、土地所有者が共通している案件を抽出し、補償費が高額となっている原因について検証することとした。	2 (8)
ウ 地積がゼロで取得価額が計上されている案件	
土地の保有残高明細表を閲覧すると、地積がゼロであるにもかかわらず、取得価格の記載がなく補償費や金利等だけが計上されるといった、通常想定しづらい処理が行われている土地が発見された。そこで任意にサンプルを1件抽出し、具体的な内容について検証することとした。	2 (9)
エ 町外の土地	
公社の土地明細を閲覧する中で、町外の土地が3筆、含まれていることを発見した。うち2筆は隣町である河合町の土地であるが、残り1筆は三重県の土地であった。町外の土地を今後町の予算で事業化することは通常考えられないことから、公社が町外の土地を取得した経緯について検証することとした。	2 (10)

(2) 個別検証対象とした案件の要約

(平成23年3月31日現在 出所: 公社決算書より監査人が作成)

区分	筆数	面積(m ²)	帳簿価額(千円)	検証対象土地の帳簿価額(千円)	カバレッジ
公有用地					
住環境整備事業用地	70	12,441	1,608,246	640,241	40%
都市計画街路事業用地	40	9,180	733,453	232,851	32%
道路事業用地	32	5,407	452,846	179,474	40%
第2中学校用地	6	14,491	352,108	352,108	100%
焼却場事業用地	1	1,190	107,870	-	-
サンシャイン・グリーンベルト事業休憩用地	2	481	39,845	-	-
その他	2	46	3,302	-	-
公有用地 計	153	43,235	3,297,671		
特定土地					
特定土地 計	58	23,762	288,571	5,641	2%
総計	211	66,998	3,586,242	1,410,314	39%

(3) 実施した監査手続き

町の担当課及び公社に対して、各用地を買収するに至った経緯をはじめ、生じた疑問点につき、ヒアリング及び関連資料の閲覧を行った。

2. 個別案件のまとめ

今回、検証対象とした公社の個別の土地取引を以下で要約する。なお、取引の詳細は【第6 個別案件の詳述】を参照されたい。

(1) 都市計画街路事業用地（桜ヶ丘新町線代替地）…抽出条件①

No.	地番	買収年月日	地積 (㎡)	買収価格 (千円)	買収単価 (円/㎡)	補償費金利息等 (千円)	帳簿価額 (千円)	簿価単価 (円/㎡)
1	下牧	平成4年4月3日	61.13	22,196	363,087	12,025	34,220	559,792
2	下牧	平成4年4月3日	312.63	113,512	363,087	61,496	175,008	559,792
3	下牧	平成4年4月3日	42.20	15,322	363,087	8,301	23,623	559,792
計			415.96	151,030	-	81,821	232,851	-

注) 表中の「買収価格」とは土地本体の取得費用であり、「買収単価」とはその1㎡あたりの単価である。
また「帳簿価額」とは「買収価格」に補償費等の費用を加えたものであり、「簿価単価」とはその1㎡あたりの単価である。
以下、同様。

【概要】

都市計画街路（桜ヶ丘新町線）を建設するにあたり、平成3年9月に町が都市計画街路予定地（T字交差点）の中心部を直接取得した後に、公社が追加で周辺用地を買収した。公社が追加で買収した用地のうち、6割程度は町に買い戻されたが、残った部分が当該用地である。

関係する用地の買収価格については、町が直接取得した部分は183千円/㎡であるのに対し、公社が買収した用地の買収価格は363千円/㎡と非常に高くなっている。

取得交渉に難航したとのことであるが、現在、用地取得の経緯等を把握している町職員はおらず、土地の鑑定書等の資料も十分に残されていない。

【問題点】

<町が負うべき負担の公社への押し付け>

当該用地は都市計画街路用地として取得したにもかかわらず、買収面積の4割程度(415.96㎡)が買い戻されずに公社に残っており、道路用地となる可能性の低い場所についても買収が行われていた。町は、当該用地を買い戻す義務があるが、それを行わずに公社に利用価値のない土地と借入金を押し付けた。

<適正水準を超える取引価格>

買収価格は町が買収した近隣地と比べて非常に高い。また、鑑定評価書を入手しておらず、取引価格の妥当性に疑義がある。

<公社における内部統制の無効化>

当該取引は当時の町長が自ら交渉に当たり、他の役職員が本来果たすべきチェック機能を果たせていなかった。

(2) 住環境整備事業用地（小集落地区改良事業）…抽出条件①

No.	地番	買収年月日	地積 (㎡)	買収価格 (千円)	買収単価 (円/㎡)	補償費金利等 (千円)	帳簿価額 (千円)	簿価単価 (円/㎡)
1	上牧	平成15年3月31日	443.03	22,152	50,000	47,673	69,824	157,606

【小集落地区改良事業について】

「小集落地区改良事業」とは、歴史的社会的理由により生活環境等の安定向上が阻害されている地域における不良住宅の集合する小集落地区の環境の整備改善を図ることを目的として、昭和45年4月に施行された国の補助事業である（補助率は予算の範囲内で対象経費の3分の2）。当制度は平成12年度末までの時限立法であったが、明許繰越、事故繰越を用いて平成14年度末（平成15年2月末）まで延長することが可能であった。

町では、昭和60年に武安町長が当事業の補助申請を行った。申請後は積極的に当事業に取り組み、平成2年には当初予定していた対象地区から区域が拡大された。

結局、当事業の補助対象年度である平成14年度末時点では、町は当事業を完結させることはできなかったが、そのような自治体の事業を担保するための仕組みとして、「小規模住宅地区改良事業」という国の補助事業が別途設けられている。当事業は、不良住宅が集合すること等により生活環境の整備が遅れている地区において、住環境の整備改善又は災害の防止のために、住宅の集団的建設、建築物の敷地の整備等を行うことを目的としたものである（補助率は予算の範囲内において対象経費の2分の1）。町においては、現在も当制度を活用して細々と地区改良事業を継続しているが、進捗は芳しくない。

【概要】

小集落地区改良事業の道路拡張工事に伴い、事業対象地域に居住していたA氏に用地買収の協力を求めた結果、事業対象地域外のB氏の居住地（検証対象とした土地）を代替地として提供されれば移転可能との回答を受け、町が公社に買収依頼し、公社が先行取得した。このとき、公社は土地とその敷地にある建物の両方の買収を行っている。

当該契約は、小集落地区改良事業の事業期限満了日に買収契約を締結されている。買収契約後、土地改良等の手続きを実施することから、期限内に事業を実施できないことは明らかである。

さらに、結果的にはA氏から用地買収の協力を得ることができなかったとして、公社が買収したB氏の土地と建物が残っている。

【問題点】

<内部統制の無効化（補助対象外の用地取得）>

そもそも他人が居住している用地を代替地として要求することは、常識的には考えづらいという点に加え、小集落地区改良事業の事業期限満了日に買収契約が締結されていることから、事業目的に沿わない土地取得である。

<甘い事業計画（不十分な用地買収交渉）>

町が建物を取得した後もしばらくは元の居住者B氏が居住し続けており、町は補償金の一部（37 百万円）を支払っていない。A氏が当該土地に移転しないと当初の町の目的が達せられないことから、事前の用地買収交渉が不十分である。

<甘い事業計画（安易な事業拡大）>

町の小集落地区改良事業は、平成 2 年に拡大された対象区域については、用地買収もまばらに実施され、地区改良は十分にできていないのが現状である。町の規模や財政状態を十分に考慮せず、安易に当該事業区域の拡大がなされた。

<内部統制の無効化／町が負うべき負担の公社への押し付け（問題の先送り）>

当該取引については、取引内容がよく分からないという状況に加え、取引終了後、かなりの期間が経過しているにもかかわらず、その問題が放置されている。

(3) 道路事業用地（滝川台地区）…抽出条件①

No.	地番	買収年月日	地積 (㎡)	買収価格 (千円)	買収単価 (円/㎡)	補償費金利等 (千円)	帳簿価額 (千円)	簿価単価 (円/㎡)
1	滝川台	平成11年6月3日	65.69	7,423	113,000	28,039	35,462	539,837
2	滝川台	平成12年9月26日	38.46	4,346	113,000	50,973	55,319	1,438,357
3	滝川台	平成12年9月26日	27.33	3,088	113,000	643	3,731	136,520
4	滝川台	平成12年9月26日	8.64	976	113,000	298	1,274	147,494
計			140.12	15,834	-	79,953	95,787	-

【概要】

特別委員会報告書によると、「滝川台団地からゆりが丘へ抜ける道路を整備してほしい」という当時の滝川台団地の自治会長から口頭で要望を受け、道路用地を 15,834 千円を買収した。しかし、ゆりが丘団地の自治会側から、「交通量の増加により生活環境の悪化が懸念される」とのクレームが出され、道路建設が頓挫した。

現在は更地であり、道路部分は公社で分筆したが、町は買い戻しせず現在も公有用地として公社に残っている。

【問題点】

<甘い事業計画>

本来、道路設置の要望は文書で入手すべきであるが、「口頭」での要望に基づき、事業用地を先行取得した後、事業を中止している。利害関係者間の協議が整わないままの状態で行先取得に踏み切った点で、事業計画の甘さ及び土地取得手続きに問題があった。

<公社における内部統制の無効化>

当該取引にかかる補償費（39,589 千円）については、補償費総括表で算出された補償費の金額と契約書上の金額が異なっているが、これについて特に説明がなされずに役職者の決裁が行われている点で、個々の取引にかかる関係者のチェックが不十分であった。

<町が負うべき負担の公社への押し付け>

当該用地については、町が平成 14 度中に買戻す旨の覚書が締結されているにもかかわらず

ならず、買戻しが行われていない。

(4) 上牧第2中学校用地…抽出条件②

No.	地番	買収年月日	地積 (㎡)	買収価格 (千円)	買収単価 (円/㎡)	補償費金利等 (千円)	帳簿価額 (千円)	簿価単価 (円/㎡)
1	下牧	昭和60年1月1日	3,519.88	81,260	23,086	157,224	238,484	67,753
2	下牧	昭和60年2月17日	3,137.96	45,310	14,439	59,758	105,069	33,483
3	緑ヶ丘	昭和60年2月17日	142.00	0	1	-	0	1
4	友が丘	昭和61年3月31日	74.00	3,760	50,805	4,788	8,547	115,504
5	下牧	昭和60年1月1日	2,843.13	3	1	-	3	1
6	下牧	昭和60年1月1日	4,773.80	5	1	-	5	1
計			14,490.77	130,338	-	221,770	352,108	-

【概要】

上牧第2中学校は既に完成しているが、当該事業に関連する用地が公社に残っている。残地は、中学校から少し離れた場所に点在しており、中学校の敷地を横断しないと入ることのできない土地や急傾斜地など、現況では処分が困難な土地である。

【問題点】

<町が負うべき負担の公社への押し付け>

学校用地となる可能性が低い用地も当然のように買収していく町的意思決定の甘さや、本来、町が買戻しすべき部分について買戻しを行わず、その負担を公社に押し付けたまま放置している。

(5) 上牧第3小学校用地…抽出条件②

【概要】

上牧第3小学校用地については残地がないため、町が全て買い戻したが、検証の過程で別途、「道路事業用地（新町地区里道）」についての問題が発覚した。

【問題点】

「道路事業用地（新町地区里道）」（次項（7））に記載。

(6) 文化センター（ペガサスホール）、保健福祉センター（2000年会館）…抽出条件②

【概要】

現在、公社に文化センター、保健福祉センターにかかる取得用地の残地はなく、この2事業のために公社が取得したのは平成12年度の保健福祉センター用地の買収取引だけであるため、当該土地に係る公社による先行取得取引と町による買戻し取引について検討した。

【問題点】

特記すべき事項はない。

(7) 道路事業用地（新町地区里道）…抽出条件③ア

No.	地番	買収年月日	地積 (㎡)	買収価格 (千円)	買収単価 (円/㎡)	補償費金利等 (千円)	帳簿価額 (千円)	簿価単価 (円/㎡)
1	上牧	昭和54年8月27日	184.12	13,362	72,573	-	13,362	72,573
2	上牧	昭和54年8月27日	12.23	888	72,573	-	888	72,573
3	上牧	昭和54年8月27日	788.80	57,245	72,573	-	57,245	72,573
4	上牧	昭和54年8月27日	98.31	7,135	72,573	-	7,135	72,573
5	上牧	昭和54年8月27日	69.69	5,058	72,573	-	5,058	72,573
計			1,153.15	83,687	-	-	83,687	-

【概要】

当該用地は道路用地とされているが、元々は開発事業者から相場よりも廉価で取得し、上牧第3小学校事業にかかる代替用地として利用した残地である。

当該用地の簿価には、町が公社の土地を買戻しする際に、公社の簿価（199 百万円）で買戻しを行うべきであったのに、それよりも低い金額（115 百万円）で買戻しを行ったことによる差額が上乘せされている。

【問題点】

<町が負うべき負担の公社への押し付け>

町としては、代理買収依頼した用地を公社の簿価で買い戻しせず、結果として町が負うべき負担を公社に押し付けた。

<不適切な会計処理（損失の繰延）>

公社は、当該金額を損失処理せずに、他の資産に付替処理しており、不適切な会計処理が行われていた。また、当該年度の決算書類を見ると、明細表に「振替」項目が計上されており、不自然な会計処理がある。

(8) 補償費が高額の案件…抽出条件③イ

No.	地番	買収年月日	地積 (㎡)	買収価格 (千円)	買収単価 (円/㎡)	補償費金利等 (千円)	帳簿価額 (千円)	簿価単価 (円/㎡)
1	上牧	平成2年10月12日	5.54	232	41,791	3,650	3,881	700,551
2	上牧	平成2年10月12日	99.17	5,795	58,434	7,537	13,332	134,431
3	上牧	平成2年10月12日	72.72	4,249	58,434	27,069	31,319	430,673
4	上牧	平成2年10月12日	109.82	6,078	55,342	7,218	13,296	121,067
5	上牧	平成2年10月12日	208.72	10,001	47,916	15,017	25,018	119,864
6	上牧	平成2年10月12日	225.73	10,691	47,361	15,641	26,332	116,653
7	上牧	平成2年10月12日	423.15	19,941	47,124	36,663	56,603	133,767
8	上牧	平成2年10月12日	439.44	24,805	56,448	27,082	51,888	118,077
9	上牧	平成2年10月12日	117.20	6,948	59,281	9,543	16,490	140,702
10	上牧	平成2年10月12日	1,099.73	58,741	53,414	143,281	202,022	183,702
11	上牧	平成2年10月12日	965.41	43,781	45,349	66,079	109,860	113,796
計			3,766.63	191,261	-	358,780	550,041	-

【概要】

町では昭和60年に国庫補助事業である小集落地区改良事業が始まり、平成2年に事業の補助対象地域が拡大された。公社は拡大された地域内にあった用地を買収したが、その大半が公社に残っている。

当案件ではA氏の保有する土地上に借地人が住居を建築し居住していることから、借地人の居住権を補償する目的で、建物所有者に対して補償費が支払われている。

【問題点】

<甘い事業計画>

国の補助の期限が迫る中で用地買収のみを先行して進めた結果、接道や排水の工事が追いつかず面的整備ができなかった。また、詳細な整備の計画を定めないまま用地買収を進めたため、買収地が点在することとなった。

<公社における内部統制の無効化>

小集落地区改良事業については、町で事業全体としての予算承認があること及び買収案件が膨大であり理事会決議を経る時間的余裕がなかったことから、他の事業と異なり、事業用地の取得に際し公社の理事会決議を不要としていた。

<適正水準を超える取引価格>

小集落地区改良事業については、当初に標準的な交渉価格が設定されていたが、時の経過とともに、当該標準価格を超える価格での土地取得が常態化し、根拠のない上乗せも暗黙のうちに認められるようになり、実質的に交渉価格に対する牽制が機能していなかった。

(9) 地積がゼロで取得価額が計上されている案件…抽出条件③ウ

No.	地番	買収年月日	地積 (㎡)	買収価格 (千円)	買収単価 (円/㎡)	補償費金利等 (千円)	帳簿価額 (千円)	簿価単価 (円/㎡)
1	上牧	平成3年3月8日	0.00	0	-	-	20,376	-

【概要】

土地の保有残高明細表を閲覧すると、地積がゼロで、取得価格の記載がなく補償費や金利等だけが計上されるといった、通常想定しづらい処理が行われている土地が発見された。

【問題点】

<適正水準を超える取引価格>

建物補償費の交渉過程で別途、通常の補償金額に根拠のない補償金額を上乗せした契約書が作成されていた。また、当該補償費を上乗せしても、それが当然のごとく承認されていた。事業化を進めることを最優先したため、このような状況に陥ったと考えられる。

<町が負うべき負担の公社への押し付け>

地積ゼロの土地については既に公社に所有権はなく、上乗せされた補償費や金利等は資産計上ではなく損失処理する必要がある。町が補償契約にかかる交渉を実施していたのであれば、町は当該補償費分についても公社に支払う義務があるが、放置されている。

<不適切な会計処理／公社における内部統制の無効化>

保有土地の明細を見れば、地積ゼロであるにもかかわらず、帳簿価額が計上されているという、明らかに不自然な会計処理であるが、こうした取引について、過去、特に問題の指摘はなされていない。

(10) 町外の土地…抽出条件③エ

No.	地番	買収年月日	地積 (㎡)	買収価格 (千円)	買収単価 (円/㎡)	補償費金利等 (千円)	帳簿価額 (千円)	簿価単価 (円/㎡)
1	河合町佐味田	昭和56年3月31日	601.00	-	-	-	2,224	3,700
2	河合町佐味田	昭和56年3月31日	310.00	-	-	-	837	2,700
3	津市白山町 大戸口	昭和61年2月18日	5,342.00	-	-	-	2,580	483
計			6,253.00	-	-	-	5,641	-

【概要】

公社の土地明細を閲覧する中で、町外の土地が 3 筆、含まれていることを発見した。うち 2 筆は隣町である河合町の土地であるが、残り 1 筆は三重県の土地であった。

【問題点】

＜公社における内部統制の無効化（事業化予定のない土地の取得）＞

事業目的を達成するためという理由で、公社は事業化予定のない町外用地を取得していた。また、当用地の取得価格の根拠が見当たらず、処分できずに現在も保有している状況や評価減後の簿価から判断すると、過大な金額で利用価値のない土地を取得していたことは否めない。

本来の事業目的を達成するためとはいえ、将来の処分可能性について詳細に検討することなく利用価値のない土地を安易に買収していた。

3. 問題点の要約【意見】

今回の個別取引における問題点を総括すると、平成 21 年 12 月の財政健全化法に基づく個別外部監査報告書にもあるように、町の財政悪化の要因は、大型公共事業について、十分な検討がなされずに投資判断が行われたことにある。

加えて、今回の調査では、土地の取得に関して、内部・外部のチェックや牽制の働きづらい公社の特性を濫用した問題が多く発生していたことも明らかになった。

(1) 甘い事業計画

小集落地区改良事業に関連する用地取得に代表されるように、事業期限満了日に用地を取得するなど、事業化の見通しが十分でないままに用地取得を進めた案件が見受けられた。また、用地買収交渉の過程で地権者の理解が得られないなど、計画自体の甘さが問われる取引もあった。

小集落地区改良事業については、過去には国が当初予定していた事業期限を延長したこともあり、今回も同じように延長が行われるとの期待を持って用地取得を進めた点については、事業計画の策定や投資判断の見極めが十分でなかったといわざるを得ない。

(2) 適正水準を超える取引価格

土地の買収価格を決定する際に鑑定評価書を手に入せずに買収価格を決定している取引や、通常より高い価格で買収しているにもかかわらず、十分な説明資料が適切に保

管されていない取引が存在した。また、通常の補償費に加え、根拠のない補償費が上乘せられて支払われている取引もあった。

土地の買収価格は鑑定評価書を入手し公正に決定すべきであり、通常より高い価格で買収する場合は十分な説明がなされる必要がある。また、補償費についても、所定の補償基準に基づき公正に決定されるべきである。

(3) 町が負うべき負担の公社への押し付け

町の実施する事業のほとんどは国県等の補助事業であり、補助事業を実施した場合には事後的に国や県の補助金に係る検査が行われる。例えば、土地の取得についても不適正な価額で土地を取得した場合には、当該部分について補助金は交付されない。このため、町が公社から土地の買戻しを行う際には、いわゆる「適正な水準」で取引を行っている。しかし、実態としては、町が公社に適正な水準を上回る高額な金額での土地の取得を行わせているから、結果として、これを上回る部分については公社にその負担が押し付けられた。

町本体と比べて、外部によるチェック機能が弱い公社を利用して、町が負いきれない負担を公社に押し付けてきた。こうした処理は、理事長（町長）のトップダウンで意図的に行われたものと考えられる。

(4) 公社における内部統制の無効化

公社の役員は町の主要な役職者を兼務しており、公社内部で不適切な取引がなされていても、それを是正することはできなかった。議会において、小集落地区改良事業にかかる用地取得についての予算自体は承認されているため、通常は理事会の承認が必要な取引についても、理事会の開催を省略し、最小限の関係者だけで、巨額の取引が行われた。また、基本的には重要案件は理事長（町長）が決定していたとのことであり、個々の取引を見ても必要とされる鑑定評価書等の書類が整備されていない状況にあった。その他、現段階で関連書類をみれば、そもそも契約自体の合理性に疑義があるものもあった。

公社の監事や町の監査委員による監査も同じである。明らかに、不適切な会計処理がなされていても、それについて意見することはなかった。

町と公社が一体であるからこそ、自律的抑制やガバナンスが機能しなかったともいえる。当時の状況を知る複数の職員から、当時は「おかしい」と思ってもそれについて、理事長（町長）に意見するような雰囲気ではなかったとの発言があったが、こうした組織風土が、過去の町長の暴走を許してきたと考えられる。

(5) 不適切な会計処理

公社の会計処理において不適切な処理が行われているものが見受けられた。また、これに対し、理事、監事、町の監査委員らが問題提起した形跡がない。

(6) 議会の関与

公社に対する議会の関与については、主には債務負担行為の議決ということになる

が、これについても町の財政規模からして巨額な債務負担行為が設定されていても、それが問題視されるまでには、かなりの時間を要した。

公社が破綻することになった責任は、一義的には当時の町長の責任が最も大きいと考えられるが、議会にも同じように責任がある。

(7) 住民の関与

公社（町）は様々な事業に関連して、主には町の住民から必要な用地買収を行ってきた。「結果として」であるが、一部には自己の権利を過剰に主張して、不当に高額な金額で私有地を町に購入させ、町の財政の悪化に影響を与えた町民がいることも否定できない。

【個別案件と問題点（１）～（５）の関係の要約】

問題点 個別案件	(1) 甘い事業 計画	(2) 適正水準 を超える 取引価格	(3) 町が負う べき負担 の公社へ の押し付 け	(4) 公社にお ける内部 統制の無 効化	(5) 不適切な 会計処理
(1) 都市計画街路事業用地 (桜ヶ丘新町線代替地)		○	○	○	
(2) 住環境整備事業用地 (小集落地区改良事業)	○		○	○	
(3) 道路事業用地 (滝川台地区)	○		○	○	
(4) 上牧第2中学校用地			○		
(5) 上牧第3小学校用地					
(6) 文化センター（ペガサスホール）、保健福祉センター（2000年会館）					
(7) 道路事業用地（新町地区里道）			○		○
(8) 高額な補償費の支払	○	○		○	
(9) 地積がゼロで取得価額が計上されている案件		○	○	○	○
(10) 町外の土地				○	

第4 会社の経営健全化計画について

【1】土地開発公社経営健全化計画について

1. 計画の概要

全国の土地開発公社の経営悪化を受け、国は「土地開発公社経営健全化対策について」（平成16年12月27日付総務事務次官通知、総行地第142号、総財地第266号）を公表した。これによると、財政健全化が困難である公社を第一種、第二種及び第三種と区分し、経営健全化計画を提出させ、その進捗状況を報告させることとした。

上牧町はこのうち、再建が最も困難とされる第一種公社経営健全化団体（設立・出資団体の財政状況等により当該団体の独力では経営の抜本的な健全化の達成が困難であると考えられる土地開発公社）に指定され、平成20年3月16日に公社経営健全化計画を奈良県知事に提出した。

2. 計画の進捗状況

公社経営健全化計画のうち、事務次官通知で目標として定めることとされている経営指標の達成状況は以下のとおりである。

指標		基準年度	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
① 町の債務保証・損失補償を受けて購入した土地の簿価総額 町の標準財政規模	計画	1.16	0.73	0.73	0.69	0.68	0.66
	実績	1.16	0.76	0.72	0.69	-	-
健全化したと判断される基準：①の値を0.25以下とすること、又は、基準年度の値から0.25以上低下させること。							
② 町の債務保証・損失補償を受けて購入した土地の簿価総額のうち、保有期間が5年以上である土地の簿価総額 町の標準財政規模	計画	1.10	0.67	0.67	0.66	0.65	0.63
	実績	1.10	0.74	0.70	0.68	-	-
健全化したと判断される基準：②の値を0.10以下とすること、又は、基準年度の値から0.10以上低下させること。							
(単位：百万円)							
③ 既に供用済である土地の簿価総額	計画	456	482	347	246	144	0
	実績	456	479	342	235	-	-
健全化したと判断される基準：③の残高をゼロとすること。							
(単位：百万円)							
④ 用途不明確土地の簿価総額	計画	0	0	0	0	0	0
	実績	308	308	289	289	-	-
健全化したと判断される基準：④の残高をゼロとすること。							

出所：土地開発公社経営健全化計画の実施状況について（平成23年6月、町が奈良県知事に提出）を加口

3. 計画の達成可能性

これによると、指標①は平成22年度末時点で0.69と、基準年度の数値から0.25を引いた0.91を下回っている。同じく、指標②は同時点で0.66と、基準年度の数値から0.10を引いた1.00を下回っている。したがって、①及び②経営指標の目標は一定程度達成できているように見える。

しかし、上表中の基準年度とは平成18年度の決算を基に作成されている。翌平成19年度に公有用地から特定土地への振替を行うと共に時価評価による評価減を計上したため、指標の分子に相当する土地の簿価が大きく減少した。すなわち、基準年度か

ら平成 20 年度にかけての指標の下落は、町による土地の買戻しや民間への土地売却が急速に進んだことによるものではないということである。

平成 20 年度以降の指標の値がほぼ一定であることから、評価替えを行った平成 19 年度以降、土地の利活用や処分がほとんど進んでいないといえる。

また、④用途不明確土地の簿価残高はこの 3 年間で 19 百万円しか処分されていない（不明確用地とは特定土地のことである。）。計画上は、簿価約 3 億円の用途不明確土地を残り 2 年で民間に売却処分することとなっているが、残り 2 年で処分できる可能性は低いといわざるを得ない。当初の計画によると、これらの土地の大半は平成 22 年度までに民間売却する予定であったことからみても、この目標の達成は困難であるといえる。

4. 経営健全化計画についての検討課題【意見】

(1) 公社の経営健全化計画についての課題

公社健全化計画の目標数値を達成したとしても、公社が保有する土地のうち一定程度は残存することから、公社の経営が健全となるわけではない。また町が公社保有の土地を全て買戻すとしても、町の財政状況に鑑みるとその買戻し資金は町債等で賅うほかなく、単に公社から町に債務が付け替わっただけに過ぎないことに留意する必要がある。

(2) 公社の土地区分に係る経営健全化計画上の問題

記述のとおり、現時点における公有用地と特定土地の区分は必ずしも実態に即していない。こうした状況は、経営健全化に向けた取組みを遂行していくにあたって、その方向性を誤る可能性があるという問題を含んでいる。つまり、実質的に用途がない土地であるにもかかわらず公有用地に区分され問題視されない、あるいは活用・処分の計画が遅れる可能性があるということである。

公社経営健全化計画に「目的不明確土地を計画期間中にゼロとする」という目標指標が含まれている。公社は当該健全化計画において当指標を算定するにあたり、「目的不明確土地」を特定土地とし、その売却を進めることとしているが、実質的な特定土地を含めた売却計画を立てなければ、実効性のある計画とはいえない。

したがって、より適切な処分計画を立案するため、現有する土地の実質的な利用可能性を早急に検討し、公有用地と特定土地との区分を見直す必要がある。

【2】第三セクター等改革推進債の活用の検討状況について

1. 第三セクター等改革推進債の活用について

(1) 制度の概要

国は、地方公共団体が第三セクター等の抜本的な改革を集中的に行えるよう、平成21年度から平成25年度までの間の時限措置として、第三セクター等の整理又は再生のために特に必要となる一定の経費を議会の議決等の手続きを経て地方債の対象とすることとする特例措置（第三セクター等改革推進債（以下、三セク債という。））を設けている。当該措置を踏まえた土地開発公社の今後のあり方としては、土地開発公社を通じた土地取得の必要性の検討や土地の処分計画の見直し、特定土地の洗い出しを行った上で、土地開発公社の「一部業務の廃止」もしくは「解散」を条件に三セク債の起債が認められている。

「業務の一部廃止」については、原則として以下のとおり実施することとされている。

- ア 公有地の拡大の推進に関する法律第17条第1項第1号イからホまでの各規定に掲げる土地に係る業務のうち、特定土地を含むものについて廃止すること。
 - イ 処分が困難な土地を含む2号業務について、2号業務の全体を廃止すること。
 - ウ 廃止する業務に係る規定を削除するよう定款を変更すること。
- ただし、売却時期がすでに決まっている等、廃止する業務に係る土地のうち確実な処分の見通しがあるものについては、定款附則に経過規定を設けた上で、第三セクター等改革推進債の活用後も必要最低限の期間に限り当該土地の管理・処分を継続することも可能である。

「第三セクター等の整理又は再生のために特に必要となる一定の経費」は、「土地開発公社の場合には、土地開発公社の解散又は不採算事業の廃止を行う場合に必要となる地方公共団体が債務保証等をしている公社借入金の償還に要する経費（短期貸付金の整理に要する経費を含む）とされている。三セク債の金利負担の一部については、必要に応じて特別交付税措置が講じられるとされており、一定程度、町の負担を抑制することができる。

(2) 町における検討状況

町では、三セク債を活用する方向で議論が進められているが、公社のあり方については、「一部業務の廃止」に留まるのか「解散」するのかについては現時点では明確な方向性は示されていない。

また、三セク債の起債額としては、現在、公社が金融機関から借入を行っている借入額（平成23年3月末時点では52億円）のうち、「第三セクター等の整理又は再生のために特に必要となる一定の経費」と認められた部分とされているが、これについても、公社を今後どうしていくかという点に左右される。今後、事業のどの部分を廃止するか意思決定に加え、公社が保有している土地の処分計画の見直しや特定土地の洗い出しが必要であり、この点についても調査が進められている最中である。

三セク債を起債する場合には、その発行額や償還期間、利率等が将来の財政計画に大きな影響を与えることから、現時点では町の財政に与える影響や財政健全化比率の見通しについて一定の試算が行われているものの、最終的な見込みについては検討中である。

第5 今後の再発防止策について

【1】問題点・意見の総括

1. 問題点・意見の総括【意見】

これまでに述べてきたように、公社が破綻に至るまでには、町や関係者の公社への関わり方や公社の管理体制について様々な問題が見受けられたが、要約すると次のとおりである。

【問題点・意見の要約】

項目	内容	参照箇所
公社の借入に係る問題点		
(1) 町の不十分な説明	町ではピーク時には75億円もの、巨額の債務負担を行いながら、これについて議会に対し十分な説明をしていない。	第3【1】2(1)
(2) 町議会の追及不足	金融機関からの借入が困難となり始めた平成19年度ごろに至るまで、議員から特段の質疑もなく、巨額の債務負担行為が議決されていた。	第3【1】2(2)
公社の保有土地に係る問題点		
(1) 実現可能性の乏しい事業投資と長期保有に伴う問題	公有用地全体で見ても、土地の買取価格自体は簿価の48.6%にとどまる。一方、金利負担が簿価の36.1%(1,192百万円)と大きくなっている。早い段階で実現困難な計画に基づく土地取得を中止し、利活用を含めた処分方法を検討すべきであった。また、平成22年度末現在で公社が保有する土地の約6割は昭和60年以降に取得された土地であることに鑑みると、百条委員会により不適切な土地の取得が明らかになった昭和59年以降も、町や公社の体質に十分な改善はみられない。	第3【2】2(1)
(2) 公社の土地区分の問題点	公有用地に区分されていても実際に事業計画が頓挫し、今後その計画が再度進行する見通しが無い状況であっても、町に買戻しの意思がないことが明確でないことから特定土地に区分替えしていないケースがあるとのことであった。形式上は公有用地であるが、実質的には特定土地に該当する土地が数多く存在する。 会計上、特定土地に該当するもので時価が取得価額を著しく下回った場合は、原則として評価損を計上しなければならない。	第3【2】2(2)
土地取得に係る問題点(全般)		
(1) 議会による事後承認	公社が土地を先行取得する場合、町からの代理買取依頼に基づいて実施するが、依頼には議会等の議決が不要であることから、制度上、議会による事前のチェックが働かない。実際、公社が先行取得したものの、事業計画が甘かったことに加え、町の財政状況が悪化したことに	第3【3】2(1)

	より買い戻すことができないケースが多く見受けられた。	
(2) 公社理事会の相互牽制機能の欠如	公社の役員は町長以下、町の幹部職員のみで構成されている。つまり、先行取得の委任側と受任側は実質的に同一であるといえ、公社理事会は受任にあたり十分な審議ができる外観を有していない。これまでの公社の経緯を見る限り、妥当性を欠く事業計画に基づく買収計画に対して、公社理事会の牽制機能は乏しかったといわざるを得ない。	第3【3】2(2)
(3) 公社監事による監査機能の欠如	公社の財産の状況及び公社理事の業務執行の状況を監査する権限を有する者として、公社には2名の監事が存在する。公社が保有する土地の一覧を閲覧すると、明らかに異常な金額の土地の存在に気づくはずであるが、過去、監事から特段の指摘等はなかったとのことである。 歴代の監事も、理事と同様に町の幹部職員が就任しており、役員どうしの馴れ合いが慢性化していたと考えられる。また、理事長の下で聖域化された公社の土地取引に対し、監事は十分な監視機能が果たせなかったと考えられる。	第3【3】2(3)
(4) 町監査委員による監査機能の欠如	公社に対する町の監査委員監査は、町の定期監査の一環として平成9年ごろから開始された。しかし、監事監査同様、過去に公社の業務の不適切な処理等に対して指摘がなされたことはない。	第3【3】2(4)
土地取得に係る問題点(個別案件)		
(1) 甘い事業計画	小集落地区改良事業に関連する用地取得に代表されるように、事業期限満了日に用地を取得するなど、事業化の見通しが十分でないままに用地取得を進めた案件が見受けられた。また、用地買収交渉の過程で地権者の理解が得られないなど、計画自体の甘さが問われる取引もあった。	第3【4】3(1)
(2) 適正水準を超える取引価格	土地の買収価格を決定する際に鑑定評価書を入手せずに買収価格を決定している取引や、通常より高い価格で買収しているにもかかわらず、十分な説明資料が適切に保管されていない取引が存在した。また、通常の補償費に加え、根拠のない補償費が上乗せされて支払われている取引もあった。	第3【4】3(2)
(3) 町が負うべき負担の公社への押し付け	町の実施する事業のほとんどは国県等の補助事業であり、補助事業を実施した場合には事後的に国や県の補助金に係る検査が行われる。例えば、土地の取得についても不適正な価額で土地を取得した場合には、当該部分について補助金は交付されない。このため、町が公社から土地の買戻しを行う際には、いわゆる「適正な水準」で取引を行っている。しかし、実態としては、町が公社に適正な水準を上回る高額な金額での土地の取得を行わせ	第3【4】3(3)

	ているから、結果として、これを上回る部分については公社にその負担が押し付けられた。	
(4) 公社における内部統制の無効化	<p>公社の役員は町の主要な役職者を兼務しており、公社内部で不適切な取引がなされていても、それを是正することはできなかった。基本的には重要案件は理事長（町長）が決定していたとのことであり、個々の取引を見ても必要とされる鑑定評価書等の書類が整備されていない状況にあった。その他、現段階で関連書類をみれば、そもそも契約自体の合理性に疑義があるものもあった。</p> <p>公社の監事や町の監査委員による監査も同じである。明らかに、不適切な会計処理がなされていても、それについて意見することはなかった。</p> <p>町と公社が一体であるからこそ、自律的抑制やガバナンスが機能しなかったともいえる。</p>	第3【4】3（4）
(5) 不適切な会計処理	公社の会計処理において不適切な処理が行われているものが見受けられた。また、これに対し、理事、監事、町の監査委員らが問題提起した形跡がない。	第3【4】3（5）
(6) 議会の関与	公社に対する議会の関与については、主には債務負担行為の議決ということになるが、これについても町の財政規模からして巨額な債務負担行為が設定されていても、それが問題視されるまでには、かなりの時間を要した。	第3【4】3（6）
(7) 住民の関与	公社（町）は様々な事業に関連して、主には町の住民から必要な用地買収を行ってきた。「結果として」であるが、一部には自己の権利を過剰に主張して、不当に高額な金額で私有地を町に購入させ、町の財政の悪化に影響を与えた町民がいることも否定できない。	第3【4】3（7）
経営健全化計画における問題点		
(1) 経営健全化計画達成についての検討課題	公社健全化計画の目標数値を達成したとしても、公社が保有する土地のうち一定程度は残存することから、公社の経営が健全となるわけではない。また町が公社保有の土地を全て買い戻すとしても、町の財政状況に鑑みるとその買い戻し資金は町債等で賄うほかなく、単に公社から町に債務が付け替わっただけに過ぎない。	第4【1】4（1）
(2) 経営健全化計画上の問題（土地の区分）	公社は経営健全化計画において「目的不明確土地」を特定土地とし、その売却を進めることとしているが、実質的な特定土地を含めた売却計画を立てなければ、実効性のある計画とはいえない。今回検証した個別案件は全て公有用地であるが、既に当初の目的に供することが難しいと思われるものも多く見受けられた。	第4【1】4（2）

【2】再発防止策と今後の取り組みに際しての留意事項

1. 会社の今後のあり方について【意見】

これら一連の問題点をみると、議会や住民等の目が届きづらい会社という組織を利用した問題が多数存在する。端的に言えば、会社組織を廃止すれば解決する問題は多い。過去にも会社に係る諸問題がありながら、その反省を生かしきれずに今日に至ったことを踏まえれば、会社の解散は一つの選択肢である。

また、会社の今後のあり方を検討する上で、三セク債の活用をどのように考えるかについても重要な検討課題である。前述のとおり、三セク債を活用する場合には、会社の「一部業務の廃止」もしくは「解散」が必要となる。つまり、「一部業務の廃止」の場合には、事業化予定のある用地を保有し、事業化された時点で町がこれを買戻すこととなる。この場合において、「事業化予定あり」としながら、結局、予定どおりに事業化することができなければ、これまでと同じように会社がかかえる土地について金融機関からの金利負担がかさむばかりである。会社業務の一部を存続させるメリットとしては、会社が保有する土地を町が買戻す際に、事業内容によっては国県からの補助金が交付されるという点にあるが、国の補助金制度のあり方についても見直しを検討されているところであり、不確実な要素は大きい。

町でも、会社の今後のあり方については検討が進められているが、その決定に際しては「一部業務の廃止」「解散」のそれぞれのメリットデメリットを十分に考慮して、町が負うべき負担を会社に押し付けるというこれまでの失敗を繰り返すことがないよう、慎重に議論することが望まれる。

2. 町議会のガバナンス機能強化【意見】

今回の一連の問題については、町長の独裁ともいえる状況下で、様々な問題が生じていた。議会は、町の事務の執行の状況について監視するとともに、牽制するための権限を有しており、具体的には以下のような権限が認められている。

【議会の監視・評価機能】

検査権	地方自治体の事務に関する書類等を検閲し、首長等に報告を請求し、当該事務の管理、議決の執行及び出納を検査することができる（地方自治法第98条第1項）。
監査権	監査委員に対し、地方自治体の事務に関し監査を求め、その結果の報告を請求することができる（地方自治法第98条第2項）。
百条調査権	地方自治体の事務に関する調査を行い、選挙人その他の関係人の出頭及び証言並びに記録の提出を請求することができる（地方自治法第100条）。
（議員個人の権限）一般質問	地方自治体の行政事務全般について口頭で執行機関の見解を求めることができる。

町議会においては、町の厳しい財政状況等も踏まえ、これまで以上に事業計画の策定やその進捗状況等の管理、用地取得やその管理状況などについて、町に説明を求めるとともに、上記のような議会の監視機能を強化することが必要である。

3. 監査機能の強化【意見】

公社に対する監査機能としては、公社の監事による監査や、町の監査委員による監査があるが、いずれも十分な監査機能を果たすことはできていなかった。

そもそも、当時は町長（公社の理事長）のトップダウンによる意思決定が行われており、他の職員が意見する余地がなかったという点の問題があるものの、公社の監事は町の幹部職員が兼務しており、場合によっては自分が行った取引を監査することにもなり、チェックが働きづらい状況にあったと考えられる。また、公社の会計処理についても不適切な処理等が見受けられたが、こうした点について意見するためには一定の専門性も必要とされる。

今後、監査機能の強化を図るためには、監査委員や監事の責任に見合った待遇を処す必要があるとともに、外部より一定の識見を備えた専門家を登用することも検討すべきである。

4. 職員のコンプライアンス意識の強化【意見】

一連の公社をめぐる問題の中では、町の役職員や担当者の実施してきたことが、「適正かつ公正な判断によるものであったのか」という点について、多くの疑問があった。

個々の職員が高いコンプライアンス意識を持つことが必要であるが、自由闊達に発言できる組織風土を醸成することもより重要である。町長及び幹部職員は、地位ある者としての責任を再認識するとともに、職員に対しては、法令順守意識を高める研修制度を整備するなど、コンプライアンス意識の高い組織風土への変革に努める必要がある。

5. 情報開示と説明責任の強化【意見】

現在、公社が負っている借入金等については、住民の将来の負担となるものであり、その金額は決して小さいものではない。公社が破綻することとなった経緯やその責任について明確にするとともに、住民等に対して十分な説明を行うことが不可欠である。

また、今後、町が大型公共投資等を行う場合にも、当該投資の必要性やこれに伴う町民の負担等を十分に説明した上で、十分に議論を重ねて意思決定を行うことが必要である。

結びにかえて

既述のとおり、公社の問題は町の財政悪化の主要な要因であるが、問題の本質は公社の存在そのものにあるのではなく、公社を利用して行われた行為であり、その行為に歯止めをかけるべき諸機関が適切に機能しなかった点や、問題に気づきながらもそれを放置してきた組織全体の体質に問題があったといえる。

仮に公社を解散したとしても上記の本質的問題を内在する組織であるならば、公社と同様の問題は形を変えて生じ得る。当該報告書に記載した意見を参考としながらも、議会を含め町自らが今後どのような取組を行うべきかを真剣に議論し、行動することが求められている。

なお、一連の監査手続きにおいては、過去の取引等を対象としたものであり、十分な書類等が残されておらず、当時の状況を知る職員の多くは既に退職している状況であった。このため、当報告書の記載内容には、残された書類からの推定や、現在、町に在籍する職員からの聞き取りに基づく内容が含まれている。

また、当該報告書は公社の破綻経緯の検証と今後の再発防止策について提言するものであり、関係者の法的責任の追及を目的とするものではないことを申し添える。

第6 個別案件詳述

以下では、第3【4】個別検証のまとめで列挙した取引について詳述する。

1. 特別委員会での調査対象案件

(1) 都市計画街路事業-桜ヶ丘新町線代替用地

①用地買収の経緯

◆概要

平成22年度末に保有する、当事業用地の概要は下表のとおりである。

No.	地番	買収年月日	地積 (㎡)	買収価格 (千円)	買収単価 (円/㎡)	補償費金利等 (千円)	帳簿価額 (千円)	簿価単価 (円/㎡)
1	下牧	平成4年4月3日	61.13	22,196	363,087	12,025	34,220	559,792
2	下牧	平成4年4月3日	312.63	113,512	363,087	61,496	175,008	559,792
3	下牧	平成4年4月3日	42.20	15,322	363,087	8,301	23,623	559,792
計			415.96	151,030	-	81,821	232,851	-

特別委員会報告書によると、上表の用地買収の経緯については、現在の町の職員等で事情を把握している者はいないとされている。そこで再度、外部監査時に取得の経緯について質問したところ、当案件については用地取得に難航し、町長自らが個別に交渉したため他の担当者は経緯がわからず、また資料も残っていないとのことであった。

ただ事実として、町は都市計画街路を建設するにあたり、平成3年9月に町が自ら都市計画街路（T字交差点）の中心部200㎡を直接取得した後、公社へ追加で代理買収の依頼をしている。すなわち平成4年4月1日に、下牧A番地及びB番地（共に仮称）の合計997㎡を325,400千円（平均単価326,379円/㎡）の予算で代理買収するよう、町（武安町長）が公社（武安理事長）へ依頼書を提出し、公社はそれを受けて平成4年4月から平成5年12月の間で3回に分けて、町が直接取得した用地の周辺部分を代理買収している。

町と公社の取得内訳を示したのが次の表である。

<桜ヶ丘新町線代替用地：取得内訳>

買収主体	買収年月日	土地の所在	地積 (㎡)	買収価格 (千円)	買収単価 (円/㎡)
町	平成3年9月25日	下牧A番地の一部	200.00	36,600	183,000
町 小計			200.00	36,600	183,000
公社	平成4年4月3日	下牧A番地の一部	330.58	100,000	302,499
公社	平成4年6月8日	下牧A番地及び B番地の一部	396.69	120,000	302,503
公社	平成5年12月22日	下牧A番地の一部	269.42	105,400	391,211
公社 小計			996.69	325,400	326,481
合計			1,196.69		

公社で取得した上記用地のうち497.42㎡については、平成6年3月から平成8年3月までの間の3回にわたり、町により買い戻しされたが、残りの415.96㎡については、今日に至るまで買い戻しは行われていない。

◆残地が生じた理由について

まず、何故このように残地が公社に生じているのかについて質問を実施したところ、当時は事業に必要な用地だけを買収するのではなく、必要部分を含む周辺用地をまとめて1筆買いするのが通常であったため、町はまとめて代理買収を依頼していたとのことである。また、買収対象360坪のうち、街路事業で必要なのは150坪のみであり、約200坪が残ることを認識した上で、事業用地となる見込みのない土地もまとめて取得したとのことである。

このように、町は事業用地となる見込みのない土地も含めて代理買収の依頼をしており、公社は依頼を受けた用地は全て買い戻しされるとの前提で先行取得したものの、町は国の補助対象事業用地（道路部分）しか買い戻さなかったため、補助対象外の用地が残地として公社に残ったというのが実情である。

◆債務不履行責任について

「上牧町事業用地にかかる代理買収に関する覚書」（平成4年4月1日）第2条に、「乙（公社理事長）が、代理買収した資産は平成4～5年度に甲（町長）が乙から買い取りするものとする」と明記されていることから、町は公社に対し、債務不履行責任を負っていることになる。

◆高額での買収実施に至った経緯について

町及び公社の取得内訳をみると、町の買収単価は183千円/㎡であるのに対し、公社の平均買収単価は326千円/㎡と、町の取得単価の倍近くとなっている。

買収価格の適切性を確保するため、代理買収を依頼する際には、町が（もしくは町から依頼を受けた公社が）鑑定評価報告書を入手し、それに基づき買収価格を決定するのが通常である。当事案については、町が直接購入する際に、鑑定評価報告書を入手し、平成3年2月15日時点の評価額は183千円/㎡であった。そして、平成3年12月26日付の鑑定評価報告書によると、上記の土地（A番地及びB番地の2筆を一体として評価）の評価額は、平成3年12月16日時点で247千円/㎡、時点修正意見書によると、平成6年5月1日時点で212千円/㎡であった。

評価書入手のタイミングから考えると、町は公社に代理買収を依頼するためにこれらの鑑定評価を入手していたことが想定されるが、公社に対して評価額を大幅に上回る金額で買収を依頼している。

平成3年10月14日の公社の第1回臨時理事会によると、町の担当者が鑑定士から電話で「坪100万円位（約303千円/㎡）は出ると思う」旨の返事を受け、再度、鑑定を入手するかを理事長に確認しているが、理事長の「それで良い」「決まった時に買っとかないと逆にまた値段が上がって高つく」と発言が契機となり、1㎡あたり30万円を上回る価格で買収が行われたものと考えられる、とのことであった。

②特別委員会報告書で指摘された問題点

特別委員会報告書では、当事案に係る問題点として次の3点を挙げている。

<問題点①>

町長はじめ担当部長においても異常な買収価格であると認めているが、町が直接買う価格と公社が買収する価格に異常な格差が生じているにもかかわらず、問題意識もなく平然と買収する上牧町の体質が公社の財政破綻を引き起こしたものである。この用地を売却したとしても大きな欠損金を生み出すことになる。誰も責任を取らないため、全て住民負担となることが大問題である。

<問題点②>

異常な買収価格となっているにもかかわらず、土地開発公社の資料に土地鑑定書が見当たらない。

<問題点③>

異常な買収単価となった要因は、当時の理事長が付議された内容で用地を買収するよう、「鶴の一声」で指示している。

③問題点

当該委員会の意見もふまえて検討した結果、以下の問題点が見受けられた。

◆町が負うべき負担の公社への押し付け

町は、事業用地となる可能性が高い場所のみを取得するよう努力し、やむを得ず近隣の場所も含めて取得した用地については、町が責任を持って費用負担すべきである。しかし、本案件については、道路用地となる可能性の低い部分も含めて町が買収するよう依頼しておきながら、道路用地として必要な部分しか買い戻さなかったため、公社に残地が残っている。覚書を無視して、町は残地を買い戻していないということになる。

◆適正水準を超える取引価格

町は将来、公社の簿価で買い戻しすることが予定されているため、公正価格で買収を依頼すべきである。しかし、特別委員会報告書の問題点①にも記載のとおり、町から公社に対する買収予定価格は町が直接買収した時の価格を大幅に超えている。また鑑定評価額と比較しても、著しく高い金額で依頼しており、買収予定価格の根拠が不明である。現在残っている資料から推測すると、町の担当者が電話で問い合わせた「坪 100 万円」という言葉がきっかけになっていると考えられる。しかし、その信憑性を担保する資料はなく、その買収予定価格に対して、町からも公社からも、チェック機能が働いていなかった。

次に、問題点②で、公社の資料に土地鑑定書が見当たらないとあるが、むしろ、町が入手している鑑定書を公社は入手し判断できたはずであるが、それが実施されていなかった。

◆公社における内部統制の無効化

特別委員会報告書の問題点③にあるように、当時の理事長（町長）の独裁で決定されている点からも、ガバナンスが有効に機能していないことがわかる。また、町から公社に対する代理買取依頼書の依頼元と依頼先が何れも町長（公社理事長）と、双方代理（民法 108 条）の関係にあることから、外観的にも牽制機能が阻害される要因があったことがわかる。

(2) 住環境整備事業（小集落地区改良事業用地）

①小集落地区改良事業の概要

「小集落地区改良事業」とは、歴史的社会的理由により生活環境等の安定向上が阻害されている地域における不良住宅の集合する小集落地区の環境の整備改善を図ることを目的として、昭和 45 年 4 月に施行された国の補助事業である（補助率は予算の範囲内で対象経費の 3 分の 2）。当制度は平成 12 年度末までの時限立法であったが、明許繰越、事故繰越を用いて平成 14 年度末（平成 15 年 3 月末）まで延長することが可能であった。

町では、昭和 60 年に武安町長が当事業の補助申請を行った。申請後は積極的に当事業に取り組み、平成 2 年には当初予定していた対象地区から区域が拡大された。

結局、当事業の補助対象年度である平成 14 年度末時点では、町は当事業を完結させることはできなかったが、そのような自治体の事業を担保するための仕組みとして、「小規模住宅地区改良事業」という国の補助事業が別途設けられている。当事業は、不良住宅が集合すること等により生活環境の整備が遅れている地区において、住環境の整備改善又は災害の防止のために、住宅の集団的建設、建築物の敷地の整備等を行うことを目的としたものである（補助率は予算の範囲内において対象経費の 2 分の 1）。町においては、現在も当制度を活用して細々と地区改良事業を継続しているが、進捗は芳しくない。

②用地取得の経緯

◆概要

平成 22 年度末に保有する、当事業用地の概要は下表のとおりである。

No.	地番	買収年月日	地積 (m^2)	買収価格 (千円)	買収単価 (円/ m^2)	補償費金利等 (千円)	帳簿価額 (千円)	簿価単価 (円/ m^2)
1	上牧	平成15年3月31日	443.03	22,152	50,000	47,673	69,824	157,606

特別委員会報告書に記載されている、当時の町の担当課長が説明した用地取得の経緯は次のとおりである。

同事業の道路拡張工事に伴い、対象地域に居住していたA氏に用地買取の協力を求めた結果、対象地域外のB氏の居住地（上表の土地）を代替地としてもらえるなら移転可能との回答を受け、町が公社に買取依頼し、公社が先行取得した。

結果的にはA氏の用地買取協力を得ることができなかったとして、A氏は現在も対象地区に住み続け、買取したB氏の土地が公社の保有用地として残っている。

◆買収交渉の経緯について

特別委員会では当時の担当課長の証言として、A氏の用地買収協力を得ることができなかった旨報告されているが、交渉の経緯が書面で残されていないため、十分な交渉がなされたのかという点だけでなく、そもそも交渉自体が存在したのか、という点についても確証がない。

代替地取得後にA氏が移転していないという事実から考えると、交渉が不十分、もしくは交渉が実施されていなかった可能性は否めない。

◆売買契約締結日が補助対象期限満了日であることについて

当案件に関して公社が取得したのは、次の物件である。

地番	種類	地積 (㎡)	買収価格 (千円)
上牧	土地	443.03㎡ (宅地)	22,152
	建物	木造2階建 日本瓦葺外1棟	75,575
合計			97,727

公社副理事長宛に「土地先行取得依頼書」が提出され、同年3月25日までに取得する必要があり、平成15年度の一般会計予算にて買戻しを計画している旨が明記されている。

当案件は、土地と建物の所有者が異なっており、公社と土地所有者との間で「土地売買契約書」、公社と建物所有者との間で「建物補償契約書」が締結されている。土地については、土地代金の支払と同時に土地の引渡が求められており、後に公社宛に所有権移転登記がなされている。

一方、建物については、移転期限を平成16年3月31日までとし、補償金のうち半額は契約締結後に支払い、残り半分は移転の事実を確認した後に支払うこととされており、公社宛の所有権移転登記は移転期限前になされている。なお、契約書上、移転期限後に対象土地上に建物が存するときは、公社は建物所有者に代わって当該物件を移転することができる旨が明記されている。

しかし、当契約日は小集落地区改良事業の期限満了日である。期限内に事業を実施できないことが明らかであるのに、こうした契約を締結すること自体が不合理である。

◆売買代金及び補償金額の妥当性について

土地の取得価格は、当事業での標準的な取得価格(50千円/㎡)となっており、異常な点は見受けられない。一方、建物の補償金額については、建物移転補償金63,597千円に諸費用を加えて75,575千円と算定されている。当該補償金額は、外部の専門家により評価されたものである。

◆B氏転出未了による補償費の一部未払について

補償契約書によると、平成16年3月31日までに建物を引き渡すこととされているが、後に建物の所有権移転登記が公社に移るまで、建物の引渡は未了であったことなどから、補償費の残金37,787千円は支払未了のままである。

③特別委員会報告書で指摘された問題点

特別委員会報告書では当事案に係る問題点として、次の4点を挙げている。

<問題点①>

当初、道路事業協力対象者であるA氏が買収に応じた場合、現在建っている家屋に入居するために、「あそこであれば」と言っていたことが事実であれば更地にする条件は矛盾する。

<問題点②>

土地開発公社は、土地を代理買収するのが公社の仕事であって、建物を代理買収することは公社の任務を逸脱している。

<問題点③>

A氏との用地買収協力を得ることができなかったとしているが、交渉に交渉を重ねていたのであれば、買収に応じないとの結果は考えられない。

買収に応じてもらえるかどうか確定もしていないのに安易に約1億円もの支出による先行取得は許される行為ではない。

<問題点④>

建物と土地を買収してから約9年経過するにもかかわらず、契約者は更地にせず、なぜ放置しているのか。更地にすれば残金37,787,500円を支払う契約になっている。

④問題点

特別委員会の意見も踏まえて検討した結果、次の問題点が見受けられた。

◆補助対象外の用地取得

そもそも他人が居住している用地を代替地として要求することは常識的には考えづらいという問題に加え、当事案の代替用地の取得にかかる土地売買契約書及び建物補償契約書の契約日付は平成15年3月31日である。これは、小集落地区改良事業の事故繰越の場合における最終期限満了日となっている。

本来、事業を完結させるべき日に、補助対象外地区の用地を取得しているという事実は不可解であり、合理性の欠く契約がなされている。

◆不十分な用地交渉

問題点④で指摘されているように、B氏（A氏の移転希望先とされている建物保有者＝補償契約締結者）は、建物の撤去により、補償契約金の残金37百万円を入手できるにもかかわらず、契約締結後しばらくは撤去せず居住し続けていた点が不可解である。

補償契約書では平成16年3月31日までに建物を移転させることが求められている

が、その時点で建物占有者は当該義務を履行していなかったため、法律上、町はB氏に対して債務不履行責任を追及することも可能であり、不法占拠期間にかかる賃料の請求や、損害賠償責任の追及の可否についても検討の余地があった。また、前払補償金 37 百万円についても、当時は建物所有者は移転義務を履行せず、不当利得を得ていたこととなる。

ただ、問題点①で指摘されているように、A氏が買収に応じ、B氏の所有する家屋に入居するためにB氏の物件を提示していたことが事実であれば、更地にする条件は矛盾する。

本案件では、交渉によりA氏の用地買収への協力を得たというものの、書面で意思表示を入手していないため、小集落地区の改良という事業目的が達成できていない。

◆安易な事業拡大

国の小集落地区改良事業は昭和 45 年から補助対象事業とされていたが、町での取り組みは昭和 60 年からであり、他の市町村に比べて遅く、時限立法の中で迅速な用地取得が求められた。また平成 2 年に対象地区の大幅な拡大が決定され、当初の計画区域の整備はほぼ完了したものの、平成 2 年の拡大地域については、用地買収もまばらに実施され、地区改良は十分にできていないのが現状である。

◆問題の先送り

当該取引については、そもそもの取引内容がよく分からないという状況に加え、取引経過後、かなりの期間が経過しているにもかかわらず、その問題が放置されている。

(3) 道路事業用地（滝川台地区）

平成 22 年度末に保有する、当事業用地の概要は下表のとおりである。

No.	地番	買収年月日	地積 (㎡)	買収価格 (千円)	買収単価 (円/㎡)	補償費金利等 (千円)	帳簿価額 (千円)	簿価単価 (円/㎡)
1	滝川台	平成11年6月3日	65.69	7,423	113,000	28,039	35,462	539,837
2	滝川台	平成12年9月26日	38.46	4,346	113,000	50,973	55,319	1,438,357
3	滝川台	平成12年9月26日	27.33	3,088	113,000	643	3,731	136,520
4	滝川台	平成12年9月26日	8.64	976	113,000	298	1,274	147,494
計			140.12	15,834	-	79,953	95,787	-

①用地買収の経緯

◆概要

特別委員会報告書によると、「滝川台団地からゆりが丘へ抜ける道路を整備してほしい」という当時の滝川台団地の自治会長から口頭で要望を受け、道路用地を 15,834 千円を買収した。しかしゆりが丘団地の自治会側から、「交通量の増加により生活環境の悪化が懸念される」とのクレームが出され、道路建設が頓挫したとのことである。なお現在は更地であり、道路部分は公社で分筆したが、町は買い戻しせず現在も公有用地として公社に残っている。

◆買収手続き

土地先行取得依頼の際には、町の担当課（都市整備課）の課長決裁を受けた上で依頼書が提出されており、公社では契約締結にかかる理事長決裁を受けた上で契約締結

されている。さらに、土地の売買価格も鑑定評価額に基づいていることから、手続き面での異常は認められない。

本件の土地取得は、上表 No. 1 と No. 2～4 の 2 本の契約に分かれているが（不動産所有者は同一人物）、No. 2～4 にかかる補償費総括表の金額（47,544 千円）と実際の契約書（39,589 千円）との間で、8 百万円弱の差異が生じており、差異が生じている理由については、現在、事情が分かる担当者はいなかった。

◆代理買収にかかる覚書

「上牧町事業用地にかかる代理買収に関する覚書」（平成 11 年 1 月 13 日付）第 2 条に、「乙（公社）が代理買収した資産は、平成 14 年度に甲（町長）が乙から買い取りするものとする。」とあり、町の買戻義務が明文化されている。それにも関わらず現在も町による買い戻しはなされず、公社が公有用地として保有し、代理買収、補償費及び金利等をあわせると合計 1 億円弱が投下された計算となる。

②特別委員会報告書で指摘された問題点

特別委員会報告書では、当事案に係る問題点として、次の 1 点を挙げている。

<問題点①>

自治会からの要望と説明するが、口頭による要望で約 16 百万円を公社に取得させ、ゆりが丘側からクレームがあったとの理由で道路建設を中止し、建物補償 60,352 千円、委託料 2,696 千円、金利等 16,904 千円を含め、合計 95,786 千円を支出するもので、思いつきの行政運営のつけを住民に押し付けるもので許されるものではない。

③問題点

当該委員会の意見も踏まえて検討した結果、次の問題点が見受けられた。

◆甘い事業計画

本来、道路設置の要望は文書で入手すべきであり、ゆりが丘側との調整をもって、先行取得を依頼すべきであったと考えられる。

当事案では、滝川台自治会長からの「口頭」での要望に基づき、事業用地を先行取得した後、ゆりが丘側のクレームで事業を中止している。利害関係者間の協議が整わないままの状態で行先取得に踏み切った点で、町の行政判断の甘さが伺える。

◆理事会のチェック体制の不備

補償金については、外部の専門家による補償費の算定額（47,554 千円）とは異なる金額（39,589 千円）で支出が行われているが、どのような経緯で金額が確定したのか、理由等を記載された書類が残されていない。

◆町が負うべき負担の公社への押し付け

上記の代理買取用地については、平成 14 年度中に町が買い戻す覚書を町と公社との間で締結しているが、町は当該義務を履行していない。

2. 大規模事業における用地買取案件

(1) 上牧第 2 中学校

<第 2 中学校用地>

平成 22 年度末に保有する、当事業用地の概要は下表のとおりである。

No.	地番	買取年月日	地積 (㎡)	買取価格 (千円)	買取単価 (円/㎡)	補償費金利等 (千円)	帳簿価額 (千円)	簿価単価 (円/㎡)
1	下牧	昭和60年1月1日	3,519.88	81,260	23,086	157,224	238,484	67,753
2	下牧	昭和60年2月17日	3,137.96	45,310	14,439	59,758	105,069	33,483
3	緑ヶ丘	昭和60年2月17日	142.00	0	1	-	0	1
4	友が丘	昭和61年3月31日	74.00	3,760	50,805	4,788	8,547	115,504
5	下牧	昭和60年1月1日	2,843.13	3	1	-	3	1
6	下牧	昭和60年1月1日	4,773.80	5	1	-	5	1
計			14,490.77	130,338	-	221,770	352,108	-

①用地買取の経緯

◆概要

町内における住宅開発に伴い生徒数の増加が見込まれ、文部科学省の定める新学校建設の条件を満たしたことから、上牧第 2 中学校を建設する計画が具体化し、町は公社に対し同校用地の代理買取を依頼した。ただし、具体的な買取期日等を定めた覚書は、見当たらないとのことであった。

また、当該用地の買取価格については、他の用地との交換等を経て付されたものであり、その金額の根拠が分かる資料は残されていない。

◆残地が生じた理由について

上表の第 2 中学校用地は、中学校から少し離れた場所に点在しており、中学校の敷地を横断しないと入ることのできない土地や急傾斜地など、現況では処分が困難な土地である。

何故、残地が計上されているのかについて、町及び公社の担当課にヒアリングしたところ、【都市計画街路事業（桜ヶ丘新町線代替用地）】のケースと同様、公社が代理買取時に一筆買いを行い、町は必要な部分のみ買い戻して、外縁部などの事業用地とならない部分は公社に残されたとのことであった。当事案についても、用地買取時に残地が生じることを認識しつつ一筆買いをしたということである。

◆買収手続きについて

上表の残地のうち、No. 1、No. 2 を中心に、買収時の起案書や契約書等を閲覧した。

上表 No. 1 の土地（山林）の買収については、下牧C番地（仮称、当時は原野）とあわせ、持分ごとに土地売買契約を締結している。一方、No. 2 の土地（山林 7,484 m²）の買収については、下牧D番地（仮称、当時は 2,327 m²の山林）、下牧E番地（仮称、当時は 3,649 m²の山林）、下牧F番地（仮称、826 m²）に交換差金 50 百万円を上乗せして交換契約書を締結している。

これらの契約締結に際しては、事前に公社で理事長決裁を受けており、手続き面に関して問題は見受けられない。

ただし、当該取引に関して交換差金 50 百万円の算定根拠資料は見当たらず、金額の妥当性は不明である。

②問題点

◆町が負うべき負担の公社への押し付け

学校用地となる可能性が低い用地も当然のように買収していく町的意思決定に甘さがあり、本来、町が買戻しすべき部分について買戻しを行わず、その負担を公社に押し付けてきた。

(2) 上牧第3小学校

上牧第3小学校用地については残地がないため、町が全て買い戻したと考えられるが、別途、「3. 時価よりも高額で取得したと考えられる案件（1）（道路事業用地（新町地区里道）」に記載した問題が発覚した。

(3) 文化センター（ペガサスホール）、保健福祉センター（2000 年会館）

①用地買収の経緯

◆概要

文化センターは、文化振興のための総合文化センター建設に対する住民要望に基づき、保健福祉センターは、町内で予防接種等を実施するための施設が必要となったことにより、それぞれ建設計画が具体化され公社に用地取得を依頼した。

文化センター及び保健福祉センターの建設に利用された用地の大半はそれ以前に公社が保有していた土地であった。すなわち、町の過去の総合計画で策定された都市公園事業の用地として公社が先行取得したものの、計画自体が廃止されたことによる残地を転用した。なお保健福祉センターについては、平成 10 年及び平成 12 年の 2 回買い戻しがなされているが、平成 12 年度分は町が新たに用地買収を依頼した上で買い戻されたものである。

◆対象範囲

2 つにかかる取得用地の残地はなく、上記 2 事業のために公社が取得したのは平成 12 年度の保健福祉センター用地の買収取引だけであるため、当該土地に係る公社による先行取得取引と町による買戻し取引について検証することとした。

◆買収手続きについて

公社に保管されていた依頼書（平成 11 年 5 月 21 日）によると、町長から公社理事長（町長）宛で代理買収されている。

◆町の買戻手続きについて

町による 2 回の買戻しの概要は以下のとおりである。

買戻し日	承認権者	買戻し額	面積
平成10年5月29日	町議会	約651百万円	6,793.00m ²
平成12年10月5日	町長	約40百万円	829.51m ²

買戻価格は、借入利息等を含む簿価で買い戻すのが原則であり、平成 12 年度の買戻分については、簿価で売買されたことを確かめた。

②問題点

特記すべき事項はない。

3. 時価よりも高額で取得したと考えられる案件

(1) 道路事業用地（新町地区里道）

平成 22 年度末に保有する、当事業用地の概要は下表のとおりである。

No.	地番	買収年月日	地積 (m ²)	買収価格 (千円)	買収単価 (円/m ²)	補償費金利等 (千円)	帳簿価額 (千円)	簿価単価 (円/m ²)
1	上牧	昭和54年8月27日	184.12	13,362	72,573	-	13,362	72,573
2	上牧	昭和54年8月27日	12.23	888	72,573	-	888	72,573
3	上牧	昭和54年8月27日	788.80	57,245	72,573	-	57,245	72,573
4	上牧	昭和54年8月27日	98.31	7,135	72,573	-	7,135	72,573
5	上牧	昭和54年8月27日	69.69	5,058	72,573	-	5,058	72,573
計			1,153.15	83,687	-	-	83,687	-

①用地買収の経緯

◆概要

上表は道路用地とされているが、元々は開発事業者から相場よりも廉価で買い取りし、上牧第 3 小学校事業にかかる代替用地として利用した残地である。なお、平成 7 年度決算書の「土地売却損益明細表」のリスト上に、上表の用地が含まれているが、最終的な契約段階では当該土地は除外されていた。現在も公社の公有用地として計上されている。

◆買収単価が高くなっている理由について

平成 7 年度決算書によると、添付資料である「土地売却損益明細表」（上牧第三小学校事業）のリスト上で、上記 5 筆の合計簿価 27,205 千円（買収価格 10,639 千円に金利等を加算）が含まれている。

ところが、上牧第 3 小学校の建設用地にかかる町と公社が締結した土地売買契約書（平成 8 年 3 月 29 日）をみると、添付資料の「土地及び物件の表示」の中に、上表の

5 筆の用地が含まれていない。(なお、買戻し対象用地が減少しても買戻し金額自体に変更はなく、この点は不可解である。)

一方、同年度の「土地売却損益明細表」(緊急地方道路整備事業用地)の末尾に「振替」項目があり、買収面積欄に△1,153.15 m²、買収価格及び土地原価合計欄に△83,687千円と記載されている。

そして、緊急地方道路整備事業用地の土地売却収入合計115,835千円、土地原価合計199,522千円から、土地原価を△84百万円分、振り替えることで、土地売却収入と土地原価合計を一致させていることがわかる。この損失振替分△1,153.15 m²、△83,687千円が、上表に付け替えられたと推測される。

つまり、適正な買戻し価格を上回る土地の簿価部分(町からすれば、補助金ゼロで買い戻さなければならない部分)について、資産的裏づけのない金額を公社に残し、これを公社に残った別の土地(今回検証した土地)に金額を付け替えしたため、当該用地の買収価額が異常に高い水準となっているのである。

②問題点

◆町が負うべき負担の公社への押し付け

上記の事実を総合的に判断すると、緊急地方道路整備事業にかかる土地原価199百万円に対して、町は115百万円しか支払わなかったため、差額83百万円の赤字が公社で発生することとなる。これを顕在化させないため、小学校用地として売却予定の上表用地の売却をとりやめ、損失額を当初の買収価格に上乗せして新たな買収価格を計上している。

町が、代理買収依頼した用地を公社の簿価で買い戻しせず、公社は、損失を資産に付替処理していた。

◆不適切な会計処理(損失の繰延)

町が本来、買戻すべき金額で買戻しを行わなかったとしても、公社の会計処理上は、帳簿価額を下回る金額で売却した場合は、当該差額を損失処理すべきである。しかし、これを資産に付け替えした点で、会計処理が適切に行なわれていない。

◆不適切な会計処理(不明瞭な振替処理)

上述した不適切な会計処理が行われた年度の関連書類を見ると、土地の売買契約書と公社が作成した「土地売却損益明細表」の案件が整合していない、「土地売却損益明細表」の内訳明細の中に、不自然な「振替」項目があるなど、会計処理が適正になされているとは言いがたい処理が見受けられる。

4. 補償費が高額の案件

(1) 住環境整備事業用地

<住環境整備事業用地—小規模住宅>

No.	地番	買収年月日	地積 (㎡)	買収価格 (千円)	買収単価 (円/㎡)	補償費金利等 (千円)	帳簿価額 (千円)	簿価単価 (円/㎡)
1	上牧	平成2年10月12日	5.54	232	41,791	3,650	3,881	700,551
2	上牧	平成2年10月12日	99.17	5,795	58,434	7,537	13,332	134,431
3	上牧	平成2年10月12日	72.72	4,249	58,434	27,069	31,319	430,673
4	上牧	平成2年10月12日	109.82	6,078	55,342	7,218	13,296	121,067
5	上牧	平成2年10月12日	208.72	10,001	47,916	15,017	25,018	119,864
6	上牧	平成2年10月12日	225.73	10,691	47,361	15,641	26,332	116,653
7	上牧	平成2年10月12日	423.15	19,941	47,124	36,663	56,603	133,767
8	上牧	平成2年10月12日	439.44	24,805	56,448	27,082	51,888	118,077
9	上牧	平成2年10月12日	117.20	6,948	59,281	9,543	16,490	140,702
10	上牧	平成2年10月12日	1,099.73	58,741	53,414	143,281	202,022	183,702
11	上牧	平成2年10月12日	965.41	43,781	45,349	66,079	109,860	113,796
計			3,766.63	191,261	-	358,780	550,041	-

①用地買収の経緯

◆概要

町では昭和60年に国庫補助事業である小集落地区改良事業が始まり、平成2年に実施された事業の補助対象地域が拡大された。公社は拡大された地域内にあった長野県在住のA氏用地を買収したが、その大半が上表のように現在も公社に残っている。

当案件ではA氏の保有する土地に借地人が住居を建築し居住していることから、借地人の居住権を補償する目的で、建物所有者に対して補償費が支払われている。

◆買収価格について

小集落地区改良事業については、当時の鑑定結果に基づき決定された標準価格（50千円/㎡、大きな車道に面した用地は55千円/㎡）で交渉することとなっていた。しかし、A氏との売買契約書をみると、対象用地は計16筆で総面積が5561.80㎡、契約金額は、325,000千円（買収単価58,434円/㎡）となっており、標準価格を超過している。なお、当案件は、16筆で325百万円と丸まった数字となっていることから、買収価格が面積に標準価格を乗じて算定されたとは考え難い。

このことから、用地交渉の過程において次第に50千円/㎡という標準単価が遵守されなくなり、暗黙の了解で根拠のない上乗せ額が支払われていたことがうかがえる。

②問題点

◆甘い事業計画

当該事業の整備に際しては、集中して整備する区域を定め、用地買収とあわせて接道や排水の整備も行い、宅地等として供用可能な状態の土地を徐々に広げていくべきであった。

しかし町は、昭和60年に開始した小集落地区改良事業の当初の対象地域における整備が完了する前である平成2年に対象地域を拡大し、用地をまばらに買収した結果、対象地域一帯の面的整備が進まず、現在も買収用地の多くが公社に残っている。

具体的には、国の補助の期限が迫る中で用地買収のみを先行して進めた結果、接道や排水の工事が追いつかず面的整備ができなかった。また、詳細な整備の計画を定めないまま用地買収を進めたため、買収地が点在することとなり、整備が進まなかった。

このような形でも、当初の対象地域の整備はほぼ完了した。しかし、平成2年の拡大された地域については、現在も細々と事業を継続している状況である。国の補助期

限が何度か見直されたため、今回も期限が延長されるとの甘い見通しが、小集落地区改良事業における最大の問題点であったと考えられる。

◆公社における内部統制の無効化

小集落地区改良事業については、町で事業全体としての予算承認があること及び買収案件が膨大であり理事会決議を経る時間的余裕がなかったことから、他の事業と異なり、公社の理事会決議を省略としており、公社におけるガバナンスが機能していなかった。

◆当初の決まりにそぐわない買収価格交渉

小集落地区改良事業については、当初に標準的な交渉価格が設定されていたが、時の経過とともに、根拠のない上乗せも暗黙のうちに認められるようになった。これにより、不当な値段を突きつけられても、それに対する牽制が機能せず、町が損失を蒙るリスクが常に存在していた。

5. 地積がゼロで取得価額が計上されている案件

(1) 地積ゼロの案件

No.	地番	買収年月日	地積 (㎡)	買収価格 (千円)	買収単価 (円/㎡)	補償費金利等 (千円)	帳簿価額 (千円)	簿価単価 (円/㎡)
1	上牧	平成3年3月8日	0.00	0	-	-	20,376	-

①用地買収の経緯

◆買収手続きについて

上表の地番にかかる用地取得は、小集落地区改良事業用地として、町から代理取得の依頼を受け、土地 272.39 ㎡の買収代金及び建物にかかる補償費を支払っている。

そこで、公社の起案書上では、土地売買契約及び建物補償契約の締結について、平成3年2月28日に理事長決裁を受けている。

◆買収価格について

土地については、1 ㎡当たり 50 千円の買収価格となっており、当初に設定した標準価格で取得されていることから、特に異常な点は見受けられない。一方、建物については、建物補償 50,236 千円及び建物移築に伴う補償 12,144 千円の補償契約が締結されており、合算すると 76,000 千円となる。

そこで、建物補償にかかる根拠資料として補償調書（平成2年8月調査）を閲覧したところ、建物移転補償金 43,889 千円にその他費用を加えた 50,236 千円は補償調書と合致していた。しかし、12,144 千円の補償金については、このような補償調書は見当たらなかった。

公社と所有者との間で、補償契約書及び土地売買契約書（いずれも平成3年3月8日付）が締結され、公社から所有者に対して、合計 76 百万円が支払われたが、町は、補償調書が作成されている 50,236 千円分しか買戻し時に支払っていない。すなわち、補償調書のない「建物移築に伴う補償費」12,144 千円については、公社に費用負担さ

せたままとなっているため、金利を上乗せした金額が、地積ゼロとして計上されている。

②問題点

◆根拠のない建物補償費

建物補償費を算定する際に、所定の算定式に基づき算定されているという点については特に問題は見受けられないが、交渉の過程で別途、根拠のない補償契約書を作成して補償費を上乗せし、それが当然に承認されていた。

◆町が負うべき負担の公社への押し付け

当該用地は、既に町が買い取っているため、既に簿価で計上している資産価値はなく損失処理する必要がある。町が補償契約にかかる交渉を実施していたのであれば、町は当該補償費分についても公社に支払う義務がある。

◆不自然な処理の放置

保有土地の明細を見れば、地積ゼロであるにもかかわらず、帳簿価額が計上されているという、明らかに不自然な処理がある。こうした取引について監事が公社担当者に質問するケースもあったが、最終的な監査意見の中では特に問題の指摘はなされていない。

また、町の監査委員による監査でも平成14年頃から、定期監査または決算監査の中で公社の経理処理や決算書等の監査が取り上げられることはあり、平成14年の監査結果報告では、公社の保有土地のうち当面供用の見込みがない土地については尚一層の積極的な改善策が望まれるとの意見が付されていたが、特に会計処理についてこれまでに意見が付されたことはないとのことである。

6. 町外の土地

(1) 町外の特定土地

No.	地番	買収年月日	地積 (㎡)	買収価格 (千円)	買収単価 (円/㎡)	補償費金利等 (千円)	帳簿価額 (千円)	簿価単価 (円/㎡)
1	河合町佐味田	昭和56年3月31日	601.00	-	-	-	2,224	3,700
2	河合町佐味田	昭和56年3月31日	310.00	-	-	-	837	2,700
3	津市白山町 大戸口	昭和61年2月18日	5,342.00	-	-	-	2,580	483
計			6,253.00	-	-	-	5,641	-

①用地買収の経緯

◆概要

上表の用地は、特定土地（公社の取得した土地のうち、町により再取得される見込みがなくなった土地）に区分された町外の土地であり、平成 17 年度に評価損を計上した後の簿価を示している。

これらの土地は、主に事業用地の買収を実現するための交渉の過程で町外の土地と合わせて買うことを約した用地であり、町で利用する見込みはないことから特定土地として計上している。

◆佐味田の土地（No. 1、No. 2）について

佐味田の土地については、取得時の起案書等は見当たらなかったため、取得時の決裁手続きについては検証することができなかった。そこで、土地売買契約書（昭和 56 年 3 月 31 日）を閲覧し、No. 1 と No. 2 あわせて 10 百万円で買収していることを確認したが、その金額の根拠は不明である。

◆大戸口の土地（No. 3）について

大戸口の土地にかかる取得時の起案書を閲覧したところ、小集落地区改良事業用地を買収する際の交渉過程で合わせて取得するよう、当時の地権者から依頼されたものであり、理事会でも承認を得ていた。

当該取得については、起案書にて理事長決裁を受けていることを確かめるとともに、土地売買契約書を閲覧し、20 百万円で契約されていることを確認した。しかし、佐味田の土地と同様、その金額の根拠は不明である。

②問題点

◆事業目的のない土地の取得

上記 2 つの案件から、町が事業目的を達成するためには事業用地とならない町外用地まで取得していた。また、当用地の取得価格に根拠がなく、処分できずに現在も保有している状況や評価減後の簿価から判断すると、過大な金額で利用価値のない土地を取得していたと考えられる。

以上

