

③私立保育所に対する補助金と計算事務

私立保育所に対する補助金には以下のように多種多様なものがある。現在は各私立保育所から提出された資料から必要なデータを収集し、市役所側でコンピューターに入力することにより補助金計算を行なっている。それぞれの補助金を97箇所ある私立保育所について計算するため、1つの補助金に関する個別データ数の平均が仮に10データ程度とすると全データ数は(97保育所×18補助金×10データ×12ヶ月)となり、このため年間で約20万データにもものぼる。毎月の運営費の計算と含めこども福祉課が抱えるその計算事務は膨大なものとなっている。

(1) 保育士定数改善費補助

目的：保育士定数を改善することにより、保育内容の充実と保育士の労働軽減を図る。

補助額の算出方法：補助額＝補助単価×年間延入所児童数

必要なデータ：年齢別児童数、学齢調整データ

(2) 調理員定数改善費補助

目的：臨時調理員、パート調理員を配置することにより、調理員の労働軽減と給食業務の向上を図る。

補助額の算出方法：(臨時) 補助額＝臨時調理員所定給与額(賃金+社会保険)

(パート) 補助額＝3時間パート所定給与額

必要なデータ：年齢別児童数、定員、実際調理員数、食物除去児童数

(3) 給与等改善費補助

目的：運営費、民間施設給与等改善費に含まれる、保育士、調理員の人件費と、市が補助対象とした人件費の差額を補助する。

補助額の計算方法：補助額＝保育士調理員の市格付相当給与－運営費分人件費

必要なデータ：個人別給与支払額、個人別給与等級

(4) 統合保育費補助

目的：統合保育を円滑に実施するための経費を補助することにより、児童の健全育成を図る。

補助額の算出方法：補助額＝補助単価×補助対象延児童数

補助単価(中度) 202,500円 (軽度) 101,250円

必要なデータ：保育所の部屋別の障害児数、障害程度の区別、

(5) 運営特別対策費補助

目的：定員が45人以下の保育所に対し定員割れ対策を行なう。また、夜間保育を行なう保育所に対し職員の夜間勤務手当分を補助する。

補助額の算出方法：(小規模保育所分) 補助額＝小規模保育所と45人定員保育所の運営費単価の差額×人数

(夜間保育所分) 補助額＝2万円×夜間手当支給延人数(夜間手当が2万円より低い時は実支給額)

必要なデータ：(小規模保育所分) 運営費計算と同一データ。

(夜間保育所分) 夜間手当支給延人数、夜間手当実支給額

(6) いつでも入所対応保育配置支援事業費補助

目的：年度途中の入所の一般化に対応するため、年度当初から市配置基準を超える保育士を確保している保育所に対し補助し、保育所利用者に対するサービス向上を図る。

補助額の算出方法：補助額＝余剰保育士数×補助単価

必要なデータ：月別年齢別児童数、月別保育士数

(7) 代替職員費補助

目的：職員の出産、傷病、派遣のため、臨時に代替職員を雇用した場合に、代替職員に係る人件費を補助する。

補助額の算出方法：補助額＝補助単価×実勤務日数

必要なデータ：代替職員勤務日数、代替職員給与実支払額

(8) 延長保育費補助

目的：延長保育に要する経費を補助することにより、対象児童の健全育成を図る。

補助額の算出方法：(基本分) 国基準単価月次定額の1年分

(延長分) 補助額＝補助単価×保育士実配置人数(1時間後との延べ人数)

必要なデータ：保育士時間外勤務の延人数時間、保育料免除者の時間外保育料支払額

(9) 一時保育費補助

目的：保護者の病気等により、一時的に保育に欠ける児童を短期間保育するために要する経費を補助する。

補助額の算出方法：(拠点方式) 月次定額

(件数方式) 補助額＝補助単価×一時保育児童数(半日単位)

必要なデータ：一時保育児の人数と日数

(10) 年末保育サービス費補助

目的：年末の12月29日、30日において、保護者が勤務等の都合により、家庭保育ができない場合に、開所し保育を行なう保育所に対して補助する。

補助額の算出方法：年末保育に勤務した職員に対して休日出勤手当を支給した実支払額

必要なデータ：年末の休日出勤手当実支払額

(11) 休日保育費補助

目的：保護者の就労形態の多様化に対応し、休日に保育に欠ける児童の健全育成を図るため、この児童を通常の保育児と共に入所する休日保育所に対して補助する。

補助額の算出方法：補助額＝保育単価×保育児童数(年齢別)

必要なデータ：運営費計算と同一データ、休日保育実施日数

(12) 地域活動費補助

目的：地域活動事業を円滑に実施するための経費を補助する。

補助額の算出方法：補助限度範囲内で経費実額分

必要なデータ：イベントで支出した実費

(13) 親子のびのび広場事業費補助

目的：保育所において子育てに関する各種講習会や親子の遊びの教室等を実施し、子育て家庭の交流促進および育児の不安や悩みの解消を図ることにより、子育てを支援する。

補助額の算出方法：年定額60万円までの実額

必要なデータ：イベントで支出した実費

(14) 延長管理費補助

目的：延長保育を実施した場合にかかる管理費を補助する。

補助額の算出方法：2時間まで100円/時間、それ以後200円/時間

必要なデータ：延長保育時間

(15) 病児一時保育補助

目的：保育所通所中等の児童の発病に際し、保護者が勤務の都合により緊急に対応できない場合に、保護者に代わり病児の看護や一時保育を行う施設に対して補助する。

補助額の算出方法：定額(年額)

必要なデータ：対象となる施設には定額が補助されるため特に必要なデータはない。

(16) 地域子育て支援センター事業費補助

目的：子育て家庭の支援のため専属職員を配置し、子育て家庭等に対する育児相談・指導を行い、もって地域全体での子育てを支援する。

補助額の算出方法：月次定額

必要なデータ：育児相談員などを常時配置している施設に定額を補助するものであり、特に必要なデータはない。

(17) 職員検便費補助

目的：職員の検便に要する経費を補助することにより、保育所における伝染病、腸管出血性大腸菌その他細菌による食中毒を防止し、児童の衛生面での安全を確保する。

補助額の算出方法：補助額＝補助単価×補助対象延べ職員数

必要なデータ：検便実施職員数

(18) 私立保育所改修費等補助

目的：施設および設備の整備等に要する経費を補助することにより、保育所施設の維持・充実を図る。

補助額の算出方法：補助額＝総工事費（事業費）×補助率（2/3）－県その他団体の補助金

必要なデータ：総工事費

現在、私立保育所に対しては多種多様な補助金が定められており、運営費計算を含めたその膨大な計算事務がこども福祉課の大きな負担となっている。そこで、現状を踏まえた改善の方向性としては、以下のような方法がよいと考える。

現在の状況について

- (1) 私立保育所は 97 箇所もあり、IT を利用した業務効率化は近年の流れから必須である。
- (2) すべての私立保育所にエンゼルネット用の同一のノートパソコンが整備されており、インターネット通信環境も整っている。
- (3) インターネット通信環境の発達、表計算ソフトの一般化、安価な給与計算ソフトの普及など、IT 環境が近年著しく整備されてきている。
- (4) 補助金については今後も社会状況の変化に即応した細やかな対応、制度変更が必要である。したがって、システム変更到手間と多額の支出が必要とされる大規模なオンライン型専用システムは不向きである。

今後の方向性について

- (1) 基本構想としては、各私立保育所で入力したデータをインターネットでこども福祉課に送り、そこで集計、計算するものとする。
- (2) 私立保育所職員の給与データについては、市販の安価な給与計算ソフトの販売者にマイナーチェンジを依頼したものを、全私立保育所に導入する。私立保育所の毎月の給与計算はこのソフトで行なうものとし、結果はインターネットでこども福祉課に送る。
- (3) その他の必要なデータは、毎年の補助金制度変更に合わせてこども福祉課が表計算ソフトで作成したデータ入力シートをインターネットで各私立保育所に送り、各私立保育所はそれに必要なデータを入力して返送する。

問題点について

この方法の問題点は、各私立保育所がコンピューターを使いこなせるか否かにかかっている。特に比較的高齢者が事務作業を行なっている私立保育所からは抵

抗が多いことも予想される。しかしながら、ITを活用して事務効率を向上させることは行政の必須義務である。コンピューターの使用に不慣れな人に地道な指導を行い、できるだけ早期に全私立保育所に導入することが望ましいが、この方法はインシヤルコストが少なく、仮に一部の私立保育所のスタートが遅れたとしても、それなりに全体の事務効率性の向上に寄与できるものである。

意 見

私立保育所に対しては多種多様な補助金が定められており、運営費計算を含めたその計算事務が担当課の大きな負担となっている。補助金の整理統合を行うとともに、市と保育所間のネットワーク化を進め事務作業の大幅な効率化を進める必要がある。

第7節 保育所現地視察

平成15年11月7日に、市立3保育所（宮野、薬師谷、八田）と私立1保育所（まどか）を訪問し、視察、資料の閲覧、保育所長及び担当者への質問を行ない、公有財産の管理 勤怠管理、購買管理の状況を確認した。

結果は以下のとおりである。

- ・ 固定資産については備品管理台帳が金沢市財務規則第244条に基づいて備品台帳が作成されており、試査により現物との突合を行なったが、すべて一致した。別記したエンゼルネットのノートパソコンに関する事以外には問題はなかった。
- ・ 勤怠管理は磁気カードで行なわれており、延長保育についても記録ノートが作成されている。特に問題はなかった。
- ・ 食材の仕入については、担当者がチェック記録を残しており、特に問題はなかった。
- ・ 大規模改修については、予算に基づいて必要性が高い保育所から順に実施している。改修前の保育所と改修後の保育所を視察したが、外壁、給排水関係で明らかに改修の効果が見られた。改修の内容については合理的なものであり問題ないと考えられる。
- ・ 施設の図面や資料と実際の施設の状況が一致しないものは見られなかった。

金沢市は平成13年5月にエンゼルネットを開始した。エンゼルネットとは金沢市の保育所・幼稚園情報をはじめとする多様な子育て支援情報を幅広く提供し、子育て支援の拡充を目指すためのホームページである。このために、市は1台12万7千円のノートパソコンを153台購入し、全保育所等に設置して手軽に子育て支援情報を閲覧できる環境を整えた。しかし、現地視察を行なった4保育所のうち2保育所ではパソコンが故障中で閲覧できず、1保育所では棚にしまいっぱなしで使用されず、すぐに使用できるのは1保育所のみという状況であった。

子育て支援情報の専用ホームページを開設することは有意義であろうが、保育所で閲覧するためのノートパソコンの必要性は疑問である。情報は自宅で手軽に入手できるところに意味があり、また、保育所へ行った人がそこで他の保育所の

情報を見たいというニーズは多くないと思われるからである。

現在、全保育所に設置されているノートパソコンについては、その有効利用のため、ホームページの内容を大幅に追加し保育所現地で見る価値のあるものを加えるか、あるいはノートパソコンの他用途への転用を考えるかの対応が必要である。

指摘事項

平成13年度に開始したエンゼルネット用に購入し各保育所に設置したノートパソコンが利用されておらず、中には遊休資産化しているものもある。その有効活用の方策を検討する必要がある。

第8節 保育所収支等の分析

①市立保育所と私立保育所の財政負担比較

平成14年度における金沢市の保育所事業にかかわる、市立保育所及び私立保育所の金沢市の財政負担の概算比較は以下のとおりである。

a. 市立保育所 (14 保育所)

(単位：千円)

科目	内容	市立保育所平均
保育料	保護者からの負担金	23,977
補助金等	国からの補助金等	19,193
雑収入	雑収入	1,119
収入計 (A)		44,290
人件費①	保育士等の人件費	103,604
人件費②	金沢市担当課の人件費按分額	3,051
物件費その他	その他の経費	17,625
不納欠損額	債権の貸倒処理額	212
費用計 (B)		124,494
差引 (A-B)		△80,204

b. 私立保育所 (97 保育所)

(単位：千円)

科目	内容	私立保育所平均
保育料	保護者からの負担金等	26,066
補助金等	国からの補助金等	26,526
収入計 (A)		52,593
補助金等支出	運営費補助等	97,527
人件費	金沢市担当課の人件費按分額	660
不納欠損額	債権の貸倒処理額	64
費用計 (B)		98,252
差引 (A-B)		△45,658

(注) 市立保育所の物件費その他については、経常的に発生する費用を集計の対象とした。

人件費のうち金沢市担当課の人件費按分額については、業務量及び保育所数を考慮して概算により按分した。

一市立保育所当たりの財政負担額は 80,204 千円であるが、一私立保育所当たりの財政負担額は 45,658 千円であり、保育所事業を市営で行うことは私立よりも多額の財政負担をもたらすことがわかる。

②市立保育所と私立保育所の人件費にかかわる比較

金沢市における市立保育所と私立保育所の、定員区分別保育所当たり人件費総額の比較は以下のとおりである。

(単位：千円)

定員区分	市立保育所平均	私立保育所平均	市私差額
1～45	63,785	47,758	16,027
46～60	75,505	56,760	18,744
61～90	86,628	73,633	12,995
91～120	111,660	82,054	29,605
121～150	134,837	96,268	38,569
151～	—	109,083	—

(注) 市立保育所の人件費は主として保育士等に係わる人件費で、私立保育所の人件費は各保育所の収支決算書の数字を引用した。なお、金沢市担当課に係わる人件費按分額は含めていない。

また、金沢市における市立保育所と私立保育所の保育士等の、定員区分別平均経験年数と職員数の比較は以下のとおりである。

a. 経験年数

(単位：千円)

定員区分	市立保育所平均	私立保育所平均	市私差
1～45	19.7	9.5	10.2
46～60	17.8	10.1	7.7
61～90	16.8	8.6	8.2
91～120	16.2	9.3	7.0
121～150	14.0	9.2	4.7
151～	—	7.0	—

b. 職員数

(単位：人)

定員区分	市立保育所平均	私立保育所平均	市私差
1～45	9.0	10.2	△ 1.2
46～60	11.0	12.2	△ 1.2
61～90	13.0	17.8	△ 4.8
91～120	17.0	19.7	△ 2.7

121～150	22.5	23.7	△ 1.2
151～	—	28.4	—

(注) 集計の対象とした職員は常勤職員(市立においては臨時職員を含む)である保育士と用務員であり、いわゆるパート職員等は含めていない。

市立保育所は私立保育所に比較して、経験豊かな少人数の保育士等による保育を行っているが、給与等の支給水準が高い等の理由により、結果として人件費総額はどの定員区分で見ても私立保育所より高くなっていることがわかる。

③類似都市との比較

保育定員数や保育所総数、市立保育所数と私立保育所数の比率等の観点から、金沢市と保育行政の規模が類似していると思われたK市との、保育所関連の諸数値の比較は以下のとおりである。

	金沢市	K市
人口(人)	440,543	656,096
市立保育所数(所)	14	21
私立保育所数(所)	97	107
保育所数計(所)	111	128
市立保育所児童数(人)	1,294	1,858
私立保育所児童数(人)	9,733	9,983
保育所児童数計(人)	11,027	11,841
保育所事業規模(千円)	市立保育所費 1,782,565	公立保育所管理運営事業 648,455 公立保育所人件費 1,708,323
	私立保育所費 9,750,229	私立保育所等運営支援事業 10,674,839
	計 11,532,794	計 13,031,617
保育所1施設当り費用		
市立保育所	127,326	112,228
私立保育所	100,518	121,791
全 体	103,899	101,810
保育児童1人当り費用		
市立保育所	1,378	1,272
私立保育所	1,002	1,305
全 体	1,046	1,101

(注) 人口は平成15年4月1日時点。

金沢市の保育所数及び定員数は平成15年4月1日時点、K市の保育所数及び定員数は平成14年4月1日時点。

金沢市の保育所事業規模は平成15年度予算、K市の保育所事業規模は平成15年度6月補正予算。

保育所の数は金沢市111ヶ所、K市128ヶ所で、保育所1施設当りの児童数は、金沢市99.3人 K市92.5人となっている。

両市の保育所の構成を比較すると、私立保育所数は金沢市 97 ヶ所、K市 107 ヶ所、市立保育所数は金沢市 14 ヶ所、K市が 21 ヶ所とほぼ変わらない。

保育所 1 施設当りの児童数は、金沢市で私立 100.3 人 市立 92.4 人 K市で私立 93.2 人 市立 88.4 人と、金沢市のほうがやや私立 市立ともに多い。

K市の保育所事業にかかわる詳細な内容は判明しないが、保育所全体では、保育児童一人当たりの費用は金沢市が低く効率性は良いが、保育所 1 施設当り費用は金沢市の方が高くなっている。

市立保育所については、金沢市の保育児童一人当たりの費用はK市より 106 千円高く効率性が悪い。一方私立保育所については、金沢市の保育児童一人当たりの費用はK市より 303 千円低い(23.2%)。

さらに保育所 1 施設当り費用も私立保育所ではK市より金沢市が 21,273 千円(17.4%)低い、この結果が、金沢市の方が保育所 1 施設当り児童数が 7.6%多いにもかかわらず達成されていることから、金沢市の私立保育所の効率性はかなり良いと言える。

総じて児童に対する保育という行政目的達成の効率性は金沢市のほうがK市より良いと考えられるが、市立保育所の保育児童一人当たり費用が私立に比べ 376 千円も高く(K市では差がない)、効率性が悪い市立保育所が、金沢市の全保育所 1 施設当り費用を押し上げていることがわかる。

④各市立保育所の収支差額の比較

③の分析結果を踏まえ、各市立保育所における収支を検討した。結果は以下のとおりである。

[単位：千円]

保育所名	定員	収入	支出	収支差額	保育児童 1 人 当たり収支差額
大桑	50	18,836	91,005	△72,168	△121
中村町	95	40,553	165,114	△124,561	△102
宮野	40	18,739	75,229	△56,490	△100
森山	100	42,715	139,302	△96,587	△78
双葉	81	36,589	114,386	△77,796	△75
矢木	100	42,420	129,175	△86,755	△73
花園	70	31,905	98,358	△66,452	△73
三馬	135	60,026	172,598	△112,571	△68
金石	93	41,133	119,951	△78,817	△66
光が丘	132	52,794	154,336	△101,542	△66
薬師谷	79	33,647	95,711	△62,064	△65
八日市	120	53,051	147,704	△94,653	△61
八田	106	46,252	122,697	△76,444	△56
木越	109	49,248	117,347	△68,098	△52
計	1310	567,916	1,742,920	△1,175,003	△72

(注) 収入及び支出のうち個別保育所別に集計できないものは年間保育数児童数により按分した。

保育児童 1 人あたり収支差額の計算は、収支差額/年間保育児童数による。

収支差総額及び児童1人当たり収支差額いずれを見ても、すべての市立保育所において、採算が取れていない。特に3保育所(大桑、宮野、中村町)において1人当たり収支差額のマイナスが大きいのは、山間部に位置していたり、24時間保育を行っているためと考えられる。

⑤まとめ

金沢市の保育の質は高く評価されており他県からの見学希望が多いものの、市立保育所に非効率性がみられる。しかも、市立保育所の収支状況が私立保育所に比べて悪く、すべての市立保育所において採算が取れないのは、保育所職員の人件費の高さにある。

現在の金沢市の質の高い保育は圧倒的に数の多い私立保育所の貢献度が高いと見て差し支えない。一方私立保育所に対する行政コストはK市に比べてみても低く、効率性が良い(③参照)。

これらを考え合わせれば、市立保育所を民間に移転するなどの方策の検討も意義があるのではないか。

意 見

市立保育所の収支状況が私立保育所に比べて悪く、その主たる要因が保育所職員の人件費の高さにあることを考えると、現在の市立保育所を民間に移管するなどの方策の検討も意義があるのではないか。

第4章 利害関係

包括外部監査の対象とした事件につき、私は地方自治法252条の29の規定により記載すべき利害関係はない。

「債務負担行為について」

第1章 監査の概要

第1節 監査の種類

地方自治法252条の37第1項に基づく包括外部監査

第2節 選定した特定事件

債務負担行為

第3節 事件を選定した理由

債務負担行為は将来の財政支出を約束するもので、予算を構成し、議会の議決を必要とし、地方債や借入れのような負債の一種として財源確保の手段に使われている。このような債務負担行為は、個々の事業の計画を基とし、長期の契約行為の前提として予算化されるため、事業計画との関連に留意し、執行としての契

約行為および支払行為につき監査することは重要と判断し選択した。

第4節 監査の要点

債務負担行為とは、地方公共団体が将来にわたり債務を負担しなければならない場合に、議会の議決を経て予算として設定される契約等の行為である。

地方自治法 214 条（債務負担行為）によれば、「歳出予算の金額、継続費の総額又は繰越明許費の金額の範囲内におけるものを除くほか、普通地方公共団体が債務を負担する行為をするには、予算で債務負担行為として定めておかなければならない。」とされている。

今回の外部監査においては、下記要点につき外部監査を実施した。

①債務負担行為の網羅性

議会の承認を得て行うべき債務負担行為が、所定の規則に従い網羅的に、予算に計上され、その後に支出負担行為が行われ、執行されているか。

②債務負担行為の執行において「期限」「限度額」「将来支出予定額」が守られているかどうか。

③債務負担行為をともなう事業の執行面の効率性、経済性

債務負担行為は債務の負担をする権限の付与にとどまり、執行に当たっては、歳出予算の議決を経て執行される。当該執行が、効率的経済的であるかどうか検討する。

④債務保証や損失補償につきリスク負担の可能性

第5節 監査手続きと範囲

第4節の要点を監査するため、平成14年度予算の債務負担行為および過年度議決の債務負担行為につき以下の手続きを実施した。

- ・ 債務負担行為の原因となる契約、協定等の閲覧
- ・ 債務負担行為何や予算書によって、債務負担行為の内容(事項 期間 限度額 将来予定支出額)を検討
- ・ 債務負担行為の執行につき支出負担行為にかかわる書類の閲覧
- ・ 債務保証と被保証債務の管理状況について
- ・ 債務保証先の財務内容の検討
- ・ 土地の先行取得に関する債務負担については、買戻しの状況や保有土地の現況を監査
- ・ 損失補償につき、必要性和リスク負担の可能性について検討

監査の範囲は、一般会計及び特別会計の債務負担行為とする。平成14年度可決のもの及び過年度議決のもので14年度以降に将来支出予定額のあるものを範囲とした。

第6節 監査の実施期間

平成15年7月から平成16年1月まで

第2章 監査の結果及び意見の要約

債務負担行為について、平成14年度一般会計及び特別会計予算の債務負担行為及び過年度議決の債務負担行為につき前章記載の監査手続きを実施した。

金沢市が計上している債務負担行為には、以下のようなものがあった。

- ・ 工事の請負契約や役務提供契約に基づく債務であって履行期間が一年を超えるもの
- ・ 債務保証契約に基づく債務(偶発債務)
- ・ 土地購入契約に基づく債務であり履行期間が一年を超え分割払いするもの
- ・ 損失補償または負担義務であって将来支出負担の可能性のあるもの
(偶発債務)
- ・ 市の条例にもとづく義務(償還費や利子の負担補助)

ほかに金沢市土地開発公社にかかわる債務負担行為として、以下のようなものがあった。

- ・ 同公社との土地の先行取得依頼契約に盛り込まれる買戻し義務
- ・ 同公社が土地取得資金借り入れのための債務保証
- ・ 同公社の運転資金借入れのための債務保証
- ・ 同公社の借入金の利息支払いのための借入れに対する債務保証

このような債務負担行為について、前章の監査要点にそって、前章記載の監査手続きを実施したところ以下本章に記載する事項を除き、概ね適正であった。詳細については第3章に記載する。

1、土地の先行取得委託契約と債務負担行為の計上について

指摘事項(第3章第1節⑨)

金沢市が代行取得(金沢市名義での取得)の方法によって土地の先行買収を行うに当たり、金沢市土地開発公社との間に土地取得委託契約を結ぶため債務負担行為を計上する時、予算説明書に記載する債務負担行為の「期間」は、同公社が立替払いのためにする借入の返済期間が「期間」となるべきところ、事業の進展、補助金の授受などにあわせた「期間」の設定をしているが、これは当初から同公社の調達資金の資金負担期間を曖昧にし、同公社財政を圧迫する起因となるものであり不適切である。実際の契約においても弁済期間を超えた「期間」による買戻しの契約がなされている。

代行取得(金沢市名義での取得)の場合に、債務負担行為となる原因は、金沢市が同公社に地権者への先行取得土地代金の立替払いを委託し、同公社が債務引受人として立替払いを引き受けることで、金沢市には立替代金の返済義務が生じるからであり、返済期限は同公社の借入の返済期限以内となるべきである。

指摘事項(第3章第1節⑨)

金沢市土地開発公社に土地の代行取得(金沢市名義での取得)を委託する場合においてこれまでに金沢市と同公社との間に交わされた土地取得委託契約には、土地の買戻し条項があるが、もともと金沢市名義での取得のため金沢市が買戻すということはありません、この条項は不適切であり、立替金弁済条項にすべきであった(この契約条項の修正は、外部監査人指摘以降改善されているものがある)。

意 見(第3章第1節⑨)

金沢市が土地の先行買収のために金沢市土地開発公社との間に土地取得委託契約を結ぶに当たり、予算説明書に記載する債務負担行為の「事項」が、先行取得(同公社名義での取得)か代行取得(金沢市名義での取得)かの区別がわからず、買収方法の実態を表していない。内容がより明瞭になる表現にすべきである。

意 見(第3章第1節⑨)

土地の先行取得の債務負担行為に関する予算説明書上の「事項」の記載は、先行取得目的が明らかでなく単なる枠取りのように見える。より具体的(事業内容、地域等)に示し、執行実績の管理ができるようにし、非効率な土地の先買いができるだけ起きないようにすべきである。

意 見(第3章第2節③)

過年度には土地区画整理事業等の保留地を、取得依頼課において取得後の近未来的需要が明確に計画されないままに金沢市土地開発公社に取得させていた。

土地区画整理事業の保留地処分は、土地区画整理事業自身が広く民間に売却するのが原則で、同公社に売却するのは望ましいことではない。

2、金沢市土地開発公社に先行取得を委託した土地の買戻しについて

指摘事項(第3章第2節②)

金沢市が金沢市土地開発公社に土地の先行取得を委託した場合、同公社が関連団体であることから、金沢市が他の制約を優先し、その買戻し義務(期限)を履行しないでいたり、契約上買戻し義務(期限)を明示せず買い取らないでいる場合があり、同公社の財政に大きな負担となっている。この買戻し義務未履行は、古くに取得したものだけでなく、平成13年度取得依頼土地にもあり、現在も続いている。

意見(第3章第2節②)

金沢市の委託によって金沢市土地開発公社がすでに先行取得した土地については以下のことを遵守し、同公社ひいては金沢市のより健全な財政運営が望まれる。

- ①金沢市は先行取得土地の買戻し期限を守り買戻し義務を確実に履行する。
- ②金沢市は今後同公社に長期滞留する土地の計画的な買戻しを行う必要がある。

意見(第3章第2節⑤)

金沢市土地開発公社が保有している土地で①行政目的のないもの、②長期に保有しているものなど不要な不動産の早期売却を図ることが当面の急務と思われる。

意見(第3章第2節⑤)

今後の先行取得に当っては、先行取得に対するチェック体制を整備し以下の点を含むチェック基準を作り、リスクを回避するのが望ましい。即ち

- ①先行取得の必要性について目的が明確か。
- ②先行取得委託契約書に買戻し期限が明示されているか。
- ③買戻しの財源(補助金や起債)が買戻し時期までに確実に確保できるか。
- ④土地を利用した事業の具体化が確実か(近隣同意、許認可等)。
- ⑤金沢市土地開発公社が調達する借入金の返済期限より長い買戻し期限を設けない。
- ⑥取得後には買戻し期限を常に再確認しながらその期限までに買戻し活用すること。
- ⑦代替地については買主が確定している場合を除いて、原則として取得しないこと。(現状平成11年以降の取得はない)

3、先行取得土地の利用について

意見(第3章第2節⑥)

金沢市土地開発公社が金沢市の依頼に応じ先行取得して用地を確保しているが、買戻して、本来の目的に利用されるまでの間、妨げにならない限度で、同公社の維持費(利子、管理費)の補填の為にも貸付等の活用を図るべきではないかと思われる。

4、土地の効率的取得について

意見(第3章第2節⑦)

土地の先行取得には、事業用地の正味面積が、敷地全体の36.5%しか占めない非効率的な用地取得となっているものがあり、道路の計画段階から大規模な残地が生じないよう、用地取得の効率性も十分に考慮した対応が望まれる。

5、金沢テクノパーク造成事業の公共施設整備負担金について

指摘事項(第3章第3節①)

金沢テクノパーク造成事業は、金沢市と金沢市土地開発公社の共同施行で、代表施行者 金沢市土地開発公社として行われている。そのため、造成区域内の公共施設整備は、金沢市が発注者ではなく費用負担者となっていて行われている。長期間かつ大型の当該造成事業に対する長期の公共施設整備負担をする際に、同公社と金沢市が基本の覚書を締結するに当たり、その当時の基本計画から事業期間全体にわたる公共施設整備負担の総額を限度額として、債務負担行為を計上し執行するという手順がとられていないのは、不適切であった。その後覚書を数次にわたり変更しているが、同様である。

指摘事項(第3章第4節②)

金沢市が、金沢市土地開発公社が先行取得した土地を買戻す時に改めて割賦契約(支払いの延期)をすることで同公社には資金不足が生ずるが、その資金補充のため同公社が行う銀行借入に対し金沢市は議決証明といった保証類似行為を行っているが、正式な債務保証契約を債務負担行為を計上して行う必要がある。

代行取得においても同公社には土地代立替のため資金調達が必要となるが、同公社の借入れに対する金沢市の債務保証についても同様のことがある。

意 見(第3章第4節②)

金沢市が土地の買戻しをする際に、金沢市土地開発公社との間で改めて代金の割賦契約を締結しているが、経済的には5年を越えて買戻しを延ばしているのと同様の効果があり、また財源の裏付けがあいまいなままの先行取得委託契約を助長する効果もあり、このような手法をとるべきでない。

当初の先行取得委託契約書の買戻し条項を改め、買戻し代金の支払いが、分割も含めて土地取得時以降5年以内に終了するよう明記する必要がある。

指摘事項(第3章第4節④)

金沢市土地開発公社の金沢テクノパーク造成事業のための借入金に金沢市が債務保証契約を行うための過去3回の債務負担行為につき以下の問題点がある。

- ① 予算年度経過後2~4年間、新規の保証契約を繰返し行っている。
- ② 過去3回の債務保証の債務負担行為の計上において、予算説明書の「期間」の設定を「事業完成年度」と文言表現しているが、事業完成年度はその後の計画変更により2度変更されていて誤解を招き不適切であり、数値表現すべきであった。
- ③ 予算説明書に記載された債務負担行為の「限度額」や「期限」をこえた債務

保証の執行も存在する。(平成7年度、平成12年度)

- ④予算説明書の債務負担行為の「事項」が示す造成事業のための新規融資ではなく、資金繰りのための借換えに対する保証契約が債務負担行為の計上となされないまま行われている。

意 見(第3章第4節⑤)

先行取得土地の買戻し時の価格には土地の取得価格だけでなく金沢市土地開発公社が買戻し時期までの間負担した保有利息も含まれるが、土地の取得費(正確には買戻しに係わる)の債務負担行為の予算説明書上の「限度額」の記載は、保有利息部分について平成14年度までは「借入れ利息」との文言表現をするに留まり、はっきりとした限度が定められていない。買戻し期限を守るならば、必然的に同公社が調達する借入金の支払利息の計算期間も定まり借入れ利息相当分の「限度額」につき、数値表現が可能となる。

また同公社が調達する借入金(既借入金の返済のための借入金と利息支払いのための借入金を含む)に対する金沢市の債務保証の債務負担行為の予算説明書上の「限度額」の記載に関しても同様のことがある。

実際同公社の借入れは、利息分と元金分は、すべて物件ごとに分離して借入れ契約を交わしており、債務負担行為の執行の管理および買戻し期限遵守のためにも、改善すべきと思われる。

金沢テクノパーク造成事業の借入れにおいても同様である。

指摘事項(第3章第4節④⑥)

金沢市の債務保証に関する債務負担行為の過年度分において、予算説明書の「将来支出予定額」につきすべて債務保証の「限度額」と同じ金額を記載しているが、実際の債務保証執行額のうち、未弁済残高(被保証債務残高予定額)を記載し、現実の保証残高を明示すべきである。

意 見(第3章第4節⑦)

金沢市土地開発公社ではテクノパーク造成地につき今後発生が予想される売却損失や滞留未分譲地によって造成のための借入金の返済が困難になりつつある。さらに土地先行取得事業で購入した代替地を民間に売却するに際し時価下落による売却損失が生じており、売却しても売却土地の購入及び保有にかかる借入金の満額返済ができず資金不足となっている(売却による時価評価損の現実化)。

同公社は以上2つの原因によって債務超過の恐れがあり、金沢市にとって見れば同公社に対する債務保証損失(偶発債務の現実化)が生ずる可能性があるため同公社の財政再建の準備として基金の積み立て等を行うのが望ましい。

同公社の金沢テクノパーク造成事業の債務を確定するため、分譲販売事業と造成事業を分離し、分譲販売事業は市に移管し、同公社の造成事業は終了させ債務処理のみ残すのが望ましい。

7、損失補償等に関わる債務負担行為について

意見(第3章第5節①)

金沢市民生活協同組合の火災共済事業の貸付補償の債務負担行為では、基金の将来利息を考慮しても基金残高を超えた貸付補償限度の計上となっている。

同組合の交通災害共済事業においては許可上の最低融資保証(858万円)に対する債務負担行為の計上と契約がない。過年度に議決した債務負担行為による損失の補償に当たっては、損失の発生の経緯、各事業の財務状況を勘案し適正な補償限度額にて契約を締結するのが望ましい。現状は、損失補償が発生する状況になく原則的には損失補償すべき理由もないと思われる。

8、大型施設工事の規模と債務負担行為の限度額について

意見(第3章第6節)

大型の施設建設で、債務負担行為を計上しなければならない工事の債務負担行為の「限度額」を決める際には、金沢市の支払能力の観点からも検討される必要があると思われる。またそれを明らかにする財務計画が、債務負担行為の計上までに作成されていないといけない。

土地の取得費も含め、建設総予算は施設に必要な機能とスペースを確保できる規模でなければならないが、一方で、その財源を多額の起債に頼る場合には、歳入右下がりの時代においては将来の支払能力の観点からも建設規模が検討され、限度額が設定されるべきである。

すなわち建設後の運営費、起債償還金及び利払い金を含めた毎年の追加支出額、その追加支出に見合う交付税措置、税収の増加等の財源の確保、あるいは他の支出予算の削減が可能かどうかなど検討された上で限度額が決まるべきであるし、そのような財務的な計画こそが先に作成されるべきである。

第3章 監査の結果及び意見

第1節 債務負担行為の概要

①債務負担行為の規則及び手続き

債務負担行為とは、地方公共団体が将来に亘って債務(支出)を負担しなければならない原因となる行為(契約等)であって、その内容を約束として予算にて定めておくものである。地方自治法214条(債務負担行為)によれば、「歳出予算の金額、継続費の総額又は繰越明許費の金額の範囲内におけるものを除くほか、普通地方公共団体が債務を負担する行為をするには、予算で債務負担行為として定めておかなければならない。」とされている。

地方公共団体の予算は、

- ①歳入歳出予算
- ②継続費
- ③繰越明許費

- ④債務負担行為
- ⑤地方債
- ⑥一時借入金
- ⑦歳出予算の各項の経費の金額の流用

で構成され(地方自治法 215 条)、債務負担行為は、歳出予算に含まれていない。従って、債務負担行為は、債務を負担する目的で支出の原因となる契約等をおこなう行為ではあるが、実際に支出するためには、翌年度以降、義務費として歳出予算に計上することとなる(現年度化)。

また債務負担行為として計上する場合、内容として「事項」「期間」「限度額」「将来支出予定額」「財源」を明らかにしなければならない(自治省令 14)が、地方自治法上、期間に関する定めがなく、現年度化(債務の支払い)については、財政運営の便宜にゆだねられている。

このような債務負担行為による将来現金支出予定額は、地方債や一時借入金と同じ財政上の負債として捉えられる。

金沢市において債務負担行為の予算要求をするためには金沢市財務規則第 5 条第 1 項によれば、(1)債務負担行為要求書(2)債務負担行為支出予定等説明書を作成することになっている。議案の一部となる債務負担行為支出予定等説明書には、

- ①事 項
- ②担当課
- ③(支出)限度額
- ④前年度までの支出額
- ⑤当該年度以降の支出予定額
- ⑥同財源内訳

を記載することになっている。

債務負担行為の執行に当たっては、財務規則第 25 条によって、課長は、あらかじめ当該事件を起案のうえ関係部長及び課長に合議し、市長の決裁を受けなければならない。また契約上の支出年度においては、歳出予算化の上、支出負担行為(財務規則第 22 条 1 項)によって、市長の決済を受けなければならない。

②債務負担行為の内容

債務負担行為となる契約等に金沢市においてどのようなものがあるかを概観すると、

- ・ 工事の請負契約や役務提供契約に基づく債務であって履行期間が一年を超えるもの
- ・ 債務保証契約に基づく債務(偶発債務)
- ・ 土地購入契約に基づく債務であり履行期間が一年を超え分割払いするもの
- ・ 損失補償または負担義務であって将来支出負担の可能性のあるもの
(偶発債務)
- ・ 市の条例にもとづく義務(償還費や利子の負担補助)

などがあり、ほかに金沢市土地開発公社にかかわる債務負担行為として、以下のようなものがある。

- ・ 同公社との土地の先行取得依頼契約に盛り込まれる買戻し義務
- ・ 同公社が土地取得資金借り入れのための債務保証
- ・ 同公社の運転資金借り入れのための債務保証
- ・ 同公社の借入金の利息支払いのための借入れに対する債務保証

③平成14年度債務負担行為(普通会計決算統計)

(単位 千円)

事 項	限 度 額	12 年度末 までの支 出額	13 年度支 出額	14 年度以 降支出予 定額	左の財源内訳		
					特定財源	一般財源	
一 般 会 計	衛生費	3,070,000			2,470,913	2,231,845	239,068
	土木費	11,499,490	2,016,904	2,843,031	5,969,801	4,393,515	1,576,286
	教育費	3,549,300		1,009,262	2,284,575	939,329	1,345,246
	その他	28,255,741	6,924,985	1,720,659	18,715,653	17,771,561	944,092
	計	46,374,531	8,941,889	5,572,952	29,440,942	25,336,250	4,104,692
市街地再開 発事業費 特別会計	5,340,616	1,136,515	2,616,504	908,880		908,880	
土地区画整 理事業費 特別会計	4,046,000	477,550	991,500	2,576,950	1,832,322	744,628	
工業団地造 成事業費 特別会計	2,650,000			2,650,000	2,650,000		
駐車場 事業費 特別会計	3,202,000			1,877,027	1,597,600	279,427	
合 計	61,613,147	10,555,954	9,180,956	37,453,799	31,416,172	6,037,627	

(注) 貸付補填、損失補償、債務保証にかかる債務負担行為は含まない。また、限度額欄には、支払利息、委託事務費相当額は含まない。

④各年度の債務負担行為の議決額の推移(当初予算)

平成11年度から平成15年までの債務負担行為予算によれば、一般会計では、平成13年度以降土地購入にかかわる債務負担行為が高水準にあり、工事に関しては減少傾向にある(表1)。特別会計においては、土地の取得及び造成以外に下記の主要工事があった(表2)。

市街地再開発事業費特別事業会計

平成12年度 武蔵北地区ルキーナ建設工事 (2,574百万円)

土地区画整理事業費特別会計

平成14年度 金沢駅東広場建築仕上工事など 5,824百万円)
 工業団地造成事業費特別会計
 平成13年度土地取得(いなほ工業団地) 2,650百万円)
 平成14年度土地取得(かたつ工業団地) 249百万円)

表1 一般会計の債務負担行為(債務保証を除く)の議決額の推移

(将来支出予定額ベース) (単位 千円)

年 度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度
総 額	7,598,900	5,533,000	17,057,400	10,620,800	6,893,900
用途別内訳					
土地購入	400,000	380,000	5,420,000	5,337,400	4,030,000
土地造成	50,000	0	0	0	0
建築・土木・設備	7,148,900	5,153,000	11,637,400	5,283,400	2,812,900
その他	0	0	0	0	51,000

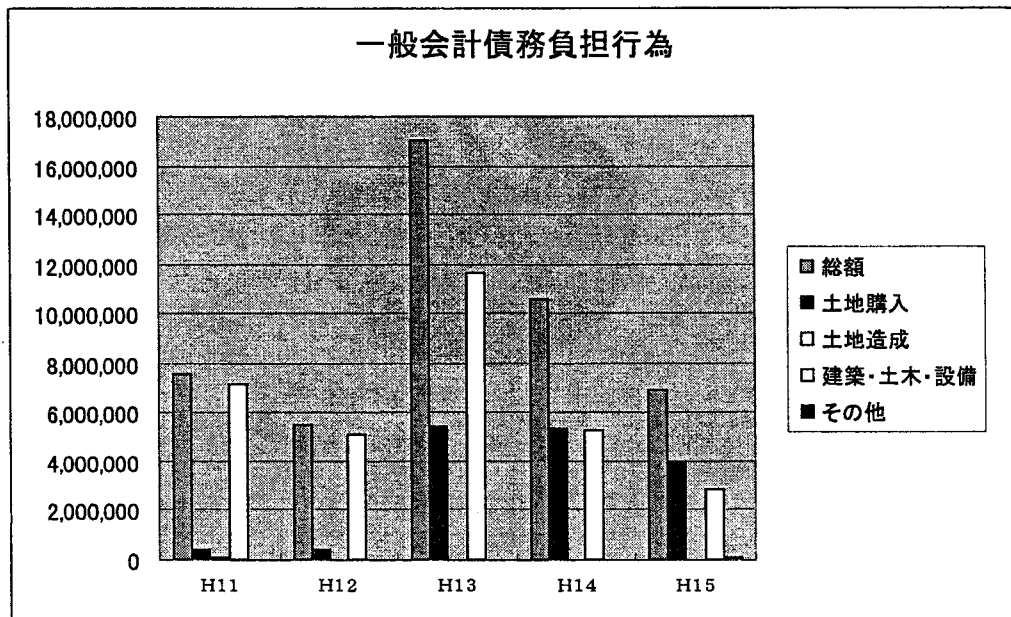


表2 特別会計の債務負担行為の推移(将来支出予定額ベース)

(単位 千円)

特別会計	用途	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度
市街地再開 発事業費	土地 造成	300,000	300,000	300,000	300,000	808,897
	土木 建設	0	2,574,600	0	0	0
	計	300,000	2,874,600	300,000	300,000	808,897
土地区画 整理事業費	土木 建設	0	0	0	5,824,500	181,400

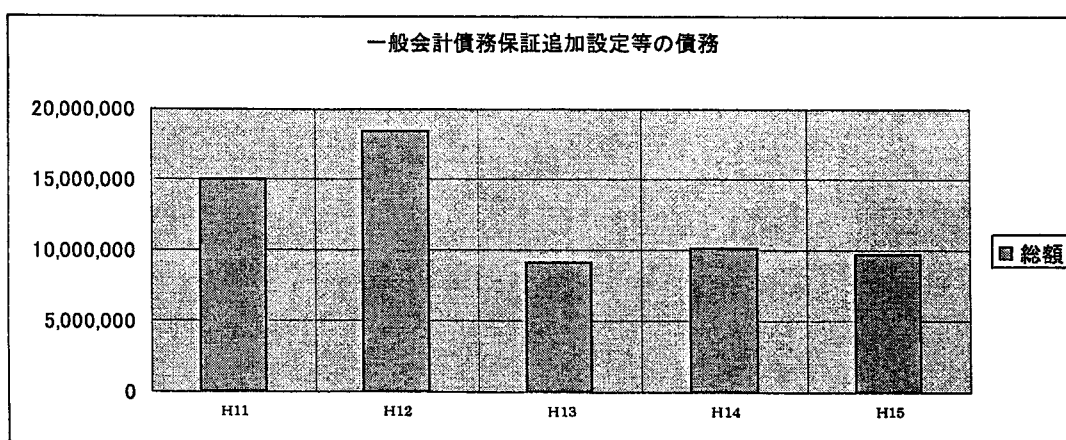
工業団地 造成事業費	土地 造成	0	0	2,650,000	249,300	410,000
駐車場 事業費	土木 建設	0	0	0	29,500	0
合 計	土地 造成	300,000	300,000	2,950,000	549,300	1,218,897
	土木 建設	0	2,574,600	0	5,854,000	181,400
	計	300,000	2,874,600	2,950,000	6,403,300	1,400,297

⑤債務保証、損失補償などの偶発債務にかかわる債務負担行為

債務保証、損失補償などの偶発債務にかかわる債務負担行為は、金沢市においては金沢市土地開発公社に対する債務保証が大半である(表3)。

表3 一般会計の債務負担行為(債務保証追加設定及び損失補償等)
の議決額の推移(将来支出予定額ベース) (単位 千円)

年 度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度
総 額	15,000,000	18,400,000	9,190,000	10,200,000	9,722,000
保証先等内訳					
土地開発公社	14,950,000	18,400,000	9,190,000	10,200,000	9,700,000
その他	50,000	0	0	0	22,000



⑥各年度の債務保証等を除く債務負担行為残高の推移

表4 一般会計債務負担行為年度末残高(当年度分は予算額)の推移
(将来支出予定額ベース)

一般会計 債務負担行為(債務保証を除く)						
(単位 千円)						
年 度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	
総額	当年度分	7,598,900	5,533,000	17,057,400	10,620,800	6,893,900
	過年度議決分(表5)	18,032,549	16,098,536	14,220,350	39,355,216	29,510,172
	合計	25,631,449	21,631,536	31,277,750	49,976,016	36,404,072
用途別内訳						
	土地購入	6,511,321	6,083,232	10,810,415	15,569,832	15,303,563
	土地造成	50,000	0	0	0	0
	建築・土木・設備	18,193,828	14,745,539	19,737,777	33,749,505	20,465,382
	その他	876,300	802,765	729,558	656,679	635,127

表5 一般会計 過年度議決分債務負担行為残高の推移(将来支出予定額ベース)

一般会計 過年度議決分債務負担行為残高(債務保証を除く)						
(単位 千円)						
年 度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	
総額	18,032,549	16,098,536	14,220,350	39,355,216	29,510,172	
用途別内訳						
	土地購入	6,111,321	5,703,232	5,390,415	10,232,432	11,273,563

一般会計 過年度議決分債務負担行為残高(債務保証を除く)						
(単位 千円)						
年 度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	
土地造成	0	0	0	0	0	
建築・土木・設備	11,044,928	9,592,539	8,100,377	28,466,105	17,652,482	
その他	876,300	802,765	729,558	656,679	584,127	

表6 特別会計債務負担行為年度末残高

特別会計 債務負担行為年度末残高(債務保証を除く) (単位 千円)						
年 度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	
総額	当年度分	300,000	2,874,600	2,950,000	6,403,300	1,400,297
	過年度議決分(表7)	10,478,832	9,693,097	7,298,852	9,833,552	11,908,099
	合計	10,778,832	12,567,697	10,248,852	16,236,852	13,308,396

表7 債務負担行為過年度議決分の当年度以降の支出予定額

(単位 千円)

特別会計	用途	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度
市街地再開発	土地取得	1,218,578	1,518,578	1,103,852	1,403,852	1,059,986
	土木建設	0	0	2,736,600	0	0
	計	1,218,578	1,518,578	3,840,452	1,403,852	1,059,986
土地区画整理	土地	1,219,377	845,956			
	移転補償	1,948,714				
	土木建設	5,092,163	(注1) 7,336,563	3,459,200	2,577,700	(注2) 7,592,610
	計	8,260,254	8,182,519	3,459,200	2,577,700	7,592,610
工業団地造成	土地と造成	0	0	0	2,650,000	2,899,300

特別会計	用途	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度
駐車場	土木建設	0	0	0	3,202,000	356,203
合 計		10,478,832	9,693,097	7,298,852	9,833,552	11,908,099

(注1)平成11年追加補正 金沢駅東広場地下部築造工事など 3,936,000千円含む

(注2)平成14年追加補正 金沢駅東広場建築仕上工事など 912,100千円含む

表8 一般会計特別会計債務負担年度末総額(債務保証を除く)

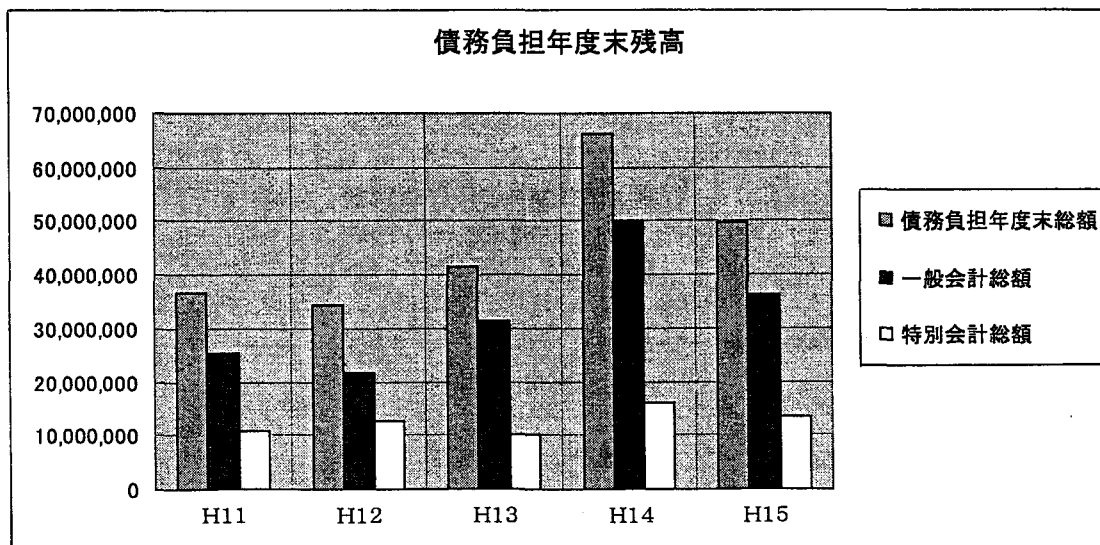
(単位 千円)

年 度		平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度
債務負担年度末総額		36,610,281	34,399,233	41,526,602	66,212,868	49,712,468
一般会計総額	当年度分	7,598,900	5,533,000	17,057,400	10,620,800	6,893,900
	過年度議決分	18,032,549	16,098,536	14,220,350	39,355,216	29,510,172
	合計	25,631,449	21,631,536	31,277,750	49,976,016	36,404,072
	当年度分	300,000	2,874,600	2,950,000	6,403,300	1,400,297

特別 会計 総額	過年度 議決分	10,478,832	9,693,097	7,298,852	9,833,552	11,908,099
	合計	10,778,832	12,567,697	10,248,852	16,236,852	13,308,396

(注)当年度分は当初予算における将来支出予定額

(注)過年度分は当年度分当初予算における当年度以降の支出予定額



⑦他都市との比較

各年度の金沢市役所の負債総額及び市民一人当たりの負担額を普通会計決算統計によって他都市と比較してみると(「金沢市財政の概況」より)、

一人当たりの負債額 756,276 円(普通会計決算統計 3 位/48 市)

一人当たりの債務負担行為額 78,837 円(普通会計決算統計 7 位/48 市)

となっており、金沢市市民一人当たりの負債の額も、債務負担行為の額もかなり高いといえることができる。

⑧金沢市土地開発公社

金沢市土地開発公社につき概要を記載する。

- (1) 設立年月日 昭和 48 年 5 月 1 日
- (2) 設立団体 金沢市
- (3) 基本金 1,000 万円(金沢市出資)
- (4) 目的

公共用地、公用地等の取得、管理、処分等を行うことにより、地域の秩序ある整備をはかり、もって市民福祉の増進に寄与することを目的とする。

- (5) 業務

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 17 条第 1 項及び第 2 項の各号に掲げる業務

(土地の取得 造成 管理 処分 公共施設等整備等、土地の取得のあっせん、調査等)

(6) 役員構成

理事長 (1人)

理事 (8人) 市助役 (2人)・市収入役・市都市政策部長・市総務部長・
市経済部長・市土木部長・市都市整備部長

監事 (2人) 識見選出 (1人)・市財政課長 (1人)

金沢市と同公社は一体運営となっており、金沢市が取得条件を決定した上で取得を依頼し、同公社が先行取得するのが基本となっている。

同公社は、実際に、金沢市の依頼に基づく土地の先行買収、金沢テクノパークの造成、金沢市が買い戻す前の土地の管理及び処分を行っているが、もともと同公社に土地取得のための自主財源はなく、すべて借入れによって賄われていて、金沢市の買戻しによる売却資金が入るまでは、借入金の金利をも借入れによって賄っている。

このような同公社の借入れに対し金沢市は債務負担行為を通じ借入れに対する保証をし、依頼を執行するための財源の手当てとしている。

日本経済の高度成長期には、全国的に都市化が進展し、特に大都市地域においては、公害の発生をはじめとする生活環境の悪化、生活環境施設をはじめとする社会資本の立遅れ、土地利用の混乱等のいわゆる都市問題が発生した。

この都市問題の中でも解決の急を要し、かつ重要なものが土地問題であり①土地利用混乱②宅地、公共用地等の取得費用③地価の高騰等の問題となって現れ、この結果住宅難をはじめ国民生活、産業経済の両面にわたり深刻な問題となった。

ところが、地価の動向を市街地価格についてみると昭和30年の価格を基準とした場合、昭和47年9月では全国では20倍、9大都市部においては約24倍強となった。こうした地価の高騰は住宅用地、公共用地、工業用地等の取得難を招き、特に大都市地域においては無秩序な市街化・スプロールなどの弊害が顕著となった。

地方公共団体が住みよい地域づくり、街づくりを計画的に進めるに当たっての最大の課題は、この地価の高騰と土地利用の混乱による公共用地の取得難であった。又地価の高騰は、用地費に事業費の相当部分が充当されるため、事業の投資効率を著しく低下させることとなっていた。

地方公共団体は地域住民の福祉向上のための広い分野にわたって施策を行っているが、なかでも道路、公園、街路等の都市施設、老人ホーム等の社会福祉施設の整備に当たっては、その前提として土地が確保されていなければならない。

このような事情を背景に昭和47年6月15日に「公有地の拡大の推進に関する法律」が制定され、その第1条に「この法律は都市の健全な発展と秩序ある整備を促進するため、必要な土地の先買に関する制度の整備、地方公共団体にかわって土地の先行取得を行うこと等を目的とする土地開発公社の創設、その為の措置を講ずることにより、公有地の拡大の計画的な推進を図りもって地域の秩序ある整備と公共の福祉の増進に資することを目的とする。」

として「土地開発公社」が法制され登場するに至った。

土地開発公社は以下に掲げるメリットがあり、公共用地の先行取得等に重要な役割を果たして来た。

- ・民間金融機関から自由に資金借入れができる。
- ・公共用地先行取得事業債では十分措置できない、長期にわたる先行取得が可能であること。
- ・用途未確定の土地についても、将来の事業のため確保しておくことができ、事業遂行に伴う値上り前に取得することが可能であること。
- ・交換代替用地の土地の確保もでき、事業予定地の周辺の土地も取得することができるので、周辺の地域整備、開発利益の吸収がしやすいこと。
- ・土地の取得の手続きが機動的、弾力的に行いうること。

このように、土地開発公社は、地価が高騰するという時代背景の下、先行取得によるメリットを享受して来たものの、バブル期を境に我が国ではかつてない、地価の下落にあり、平成15年9月18日国土交通省発表の都道府県地価調査によれば連続12年間の下落となった。3大都市圏では、商業地、住宅地ともに下げ幅が縮小したが、地方圏では、住宅地、商業地ともなお下落幅の拡大が続いている。

表9

2003年基準地価の都道府県別変動率				
(単位：％、▲はマイナス、カッコ内は2002年)				
	住宅地		商業地	
全国	▲4.8	(▲4.3)	▲7.4	(▲7.2)
三大都市圏	▲6.6	(▲6.8)	▲7.3	(▲8.2)
地方圏	▲4.3	(▲3.4)	▲7.4	(▲6.8)

土地はその一点がほしいものにとっては、代替性のないものであり、その限りにおいて土地需要の観点からみれば、先行取得しておくことの意味もあり必要性もあるところである。土地開発公社は地価高騰を背景にその種々の弊害を除く意味で役割を十分果たして来たものの、地価下落に歯どめがかからない現在の状況及び、市の財政状況からすれば、先行取得のあり方と同公社の使命に検討の要があると思われる。

⑨金沢市土地開発公社を通じた先行買収の2タイプ

金沢市が金沢市土地開発公社を通じ、土地を取得するに当たっては、同公社から見ると、先行取得(土地の名義が同公社となる)と言われるものと、代行取得(土地の名義が金沢市となる)といわれるものがある(市役所内部ではいずれも先行取得といわれている)。

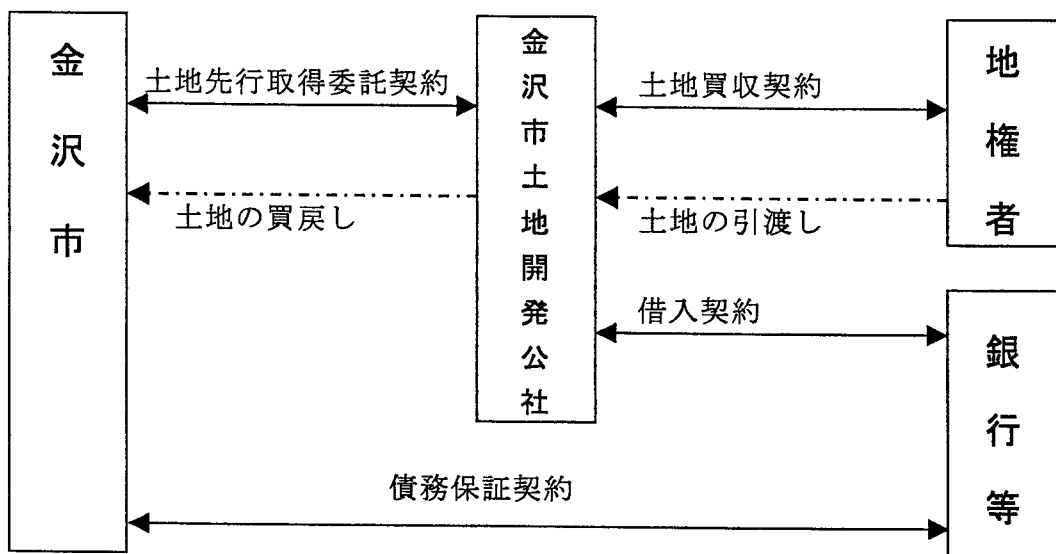
先行取得

先行取得は、金沢市と同公社の間の取得依頼契約に基づき同公社が資金を銀行から借り入れて、自らの名義で土地を取得するものであるが、当該取得依頼契約に買戻し特約が付いているため金沢市にとって当該契約は債務負担行為となる。

以前には、契約書の体裁をとらず、単なる依頼書にて依頼していた。当該依頼書に買戻し義務と買戻し期限を明示していないことを理由とし、買戻し義務が生

じていないとして、債務負担行為予算を立てていないことが多かったが、土地買入れ時の同公社の借入金に対し金沢市と金融機関の間で債務保証書が差し入れられるため、その債務保証について債務負担行為として予算に計上し執行していた。同公社の当該借入れの弁済期限は、土地の買戻し期限の如何にかかわらず、最長5年となっているため、5年を過ぎても買戻されないことに起因する未弁済債務は、資金の借換え(不足資金の穴埋め)によってまかなわれる。その際あらためて金沢市が債務保証をすることとなり、それも債務負担行為となる。金利及び委託費すべて借入れによってまかなわれるため債務負担行為の限度には、当該費用が含まれている。

このような取引の仕組み上、土地が買戻されないまま、同公社の借入金がいっまでも残り、金利負担がかかるものとなっていた。平成13年度からは、自治政第27号「公有地拡大の推進に関する法律の施行について(土地開発公社関係)」の改正を受けて、取得依頼契約を交わし、買戻し義務を明示している。



債務負担行為となる契約等	契約に含まれる債務負担の原因となる義務
土地先行取得委託契約	土地買戻し義務
債務保証契約	保証人としての支払い義務

代行取得

土地の先行買収に当たって、種々の理由により当初から取得する土地の名義を金沢市としたい場合があり、同公社は金沢市と売主との間に立って、売買代金の支払い債務の引受人となることがある。この場合の契約関係と債務負担行為には手続きに関する問題がある。

同公社との契約は土地の取得(物件の補償を含む)を委託する契約となっているが、実態は債務引受の委託である(委託契約書第2条)。同公社から見れば、それは金沢市に対する資金の立替であるが、立替金の金沢市からの弁済に関する条項