

平成 19 年度

包括外部監査の結果報告書

(出資団体に関する奈良市の財務事務の執行状況について)

奈良市包括外部監査人

公認会計士 岸 秀隆

報告書中の表の合計は、端数処理の関係で、総数と内訳の合計とが一致しない
場合がある。

目 次

< 監査の概要 >

第一 監査計画	1
1. 特定の事件（監査テーマ）の選定及び監査の視点	1
(1) 出資団体に係る奈良市の財産運用の効率性確保	2
(2) 出資団体に対する債権の保全	2
(3) 債務保証契約・損失補償契約の適法性	2
(4) 被債務保証（損失補償）団体の監視	3
2. 監査の方法	3
3. 監査に関するその他の事項の計画等	4
(1) 監査を実施した期間	4
(2) 補助者の資格と人数	4
(3) 利害関係	4
第二 監査の実施	5
1. 監査証拠を収集するための調査の概要	5
1. 詳細な調査を実施する出資団体の選定	5
2. 財団法人奈良市駐車場公社への出資及び損失補償契約について	6
(1) 財団法人奈良市駐車場公社に関する奈良市の財務事務執行の調査計画	6
(2) 駐車場公社の経営成績と財政状態	7
(3) 駐車場公社に対する奈良市の財政負担額	16
(4) 駐車場公社に係る奈良市の財産は効率的に運用されていない	17
(5) 駐車場公社の債務に係る奈良市の損失補償契約	18
(6) 駐車場公社の借入金について	20

3. 奈良市土地開発公社への出資及び債務保証契約について	21
(1) 奈良市土地開発公社に関する奈良市の財務事務執行の調査計画	21
(2) 土地開発公社保有土地の活用計画の調査	23
(3) 土地開発公社の借入金について	44
(4) 市と土地開発公社との取引に係る住民訴訟の最高裁判決について	46
4. 出資団体に関する奈良市の財務を管理する組織	52

II. 監査の結果.....53

1. 駐車場公社に係る奈良市の財産（出資及び無償貸与している駐車場用地）は地方財政法第8条に則って運用されているとは言い難い	53
2. 駐車場公社の債務に係る奈良市の損失補償契約は「法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律」第3条に抵触する可能性がある	53
3. 土地開発公社が土地を取得した日以降の当該土地の保有に伴う利息の支払いは、地方財政法第4条第1項が禁止している「目的を達成するために必要かつ最少の限度を超える支出」に該当する可能性がある	53

第三 組織及び運営の合理化に資する意見.....55

1. 奈良市の財政を蝕む負のトライアングル	55
2. 土地開発公社の借入金を返済すべきだ	56
3. 財政改革のためには予算決定方式の改革が必要だ	57
4. 出資団体の経営を監視・監督するための部課を設置すべきだ	58
(1) 出資団体に関する奈良市の財務を統括する部署がない	58
(2) 連結経営が必要である	58
(3) 出資団体統括室の職務と権限	59

参考資料.....63

1. 参照条文一覧表	63
2. 土地開発公社健全化計画	70

< 監査の概要 >

平成 19 年度奈良市包括外部監査は、出資団体に関する奈良市の財務事務の執行状況について監査した。その結果、以下のような問題点が明らかになった。

・ 監査の結果

1 . 財団法人奈良市駐車場公社について

財団法人奈良市駐車場公社（以下、「駐車場公社」という。）の財政状態は、平成 19 年 3 月末現在で 7 億円強の債務超過である。このことに加えて、奈良市は駐車場公社に対してこれまでに、利子補給、人件費補助、駐車場用地の無償貸与等の総額 26 億円にも上る財政支援を行っている。駐車場公社の財政状態を考慮するならば、奈良市の財政支援の全額は回収見込が低く、奈良市の損失となる可能性が高い。このような状況は、奈良市の財産（出資及び無償貸与されている駐車場用地）が効率的に運用されている状況とは言い難いので、地方公共団体の財産が効率的に運用されるべきことを規定している地方財政法第 8 条に抵触する可能性がある。

また、奈良市は駐車場公社の債務について、金融機関に発生した損失を補償する契約を締結している。しかし当該損失補償契約は、実質的には駐車場公社の債務の支払を奈良市が金融機関に対して保証しているのと同等と思われるので、法人の債務について保証契約をすることを禁止している「法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律」（以下、「財政援助制限法」という）第 3 条（債務保証の禁止）に抵触する可能性がある。

2 . 奈良市土地開発公社について

平成 19 年 3 月 31 日現在、奈良市土地開発公社（以下、「土地開発公社」という。）には 295 億円強の金融機関からの借入金残高がある。しかも土地開発公社は当該借入金の利息を支払う資力がなく、当該利息支払資金を追加的な借入で賄っている状態である。そして当該借入金は、奈良市の委託により取得した土地の購入代金の支払資金として借入れたものなので、その元本及び利息の金融機関に対する支払が奈良市によって保証されている（土地開発公社については特別法によって財政援助制限法第 3 条の適用はない）。

土地開発公社が土地を取得して以降は、地価が大幅に下落している（平成 15 年度の包括外部監査報告書によれば、保有土地の時価は約 90% 下落して概ね 1/10 になっている）⁽¹⁾。それにもかかわらず、土地開発公社は借入金の金利を負担しながら土地を保有し続けている。このような利息負担は、そのコストに見合う便益がないので合理性がない。したがって、少なくとも土地開発公社が土地を取得した日以降に支払った利息 62 億円は（債務保証契約により奈良市の負担になるので）地方財政法第 4 条第 1 項が禁止している「目的（土地の取得）を達成するための必要かつ最少の限度を超えた支出」に該当する可能性がある。

(1) 参考文献 [5] p77 参照

．組織及び運営の合理化に資する意見

奈良市は 3,000 億円を超える有利子負債（地方債及び確実に履行しなければならない土地開発公社等の借入金の支払保証債務）を負っているが、その返済原資は乏しく、奈良市の財政は危機的な状況にある。その主たる原因は、下水道事業の赤字と、借金により高値で土地を取得し保有していることである。したがって、有利子負債残高を大幅に削減する抜本的な財政改革が必要である。上記のように、土地開発公社の利息支払にはその適法性に問題があるので、抜本的な財政改革案には土地開発公社の借入金返済計画が含まれるべきだ。

奈良市では、平成 18 年 3 月に「土地開発公社の経営の健全化に関する計画書（以下、「土地開発公社健全化計画」という）が策定されている。しかしこの計画の骨子は奈良市が起債により調達した資金で土地開発公社から土地を買戻すというものなので、この計画の実行により土地開発公社の財政状態は改善するが、奈良市の地方債発行残高は増加する。したがって、奈良市が負担しなければならない有利子負債残高の総額は、土地開発公社健全化計画によって必ずしも減少するわけではない。土地開発公社の借入金を返済する目的は、その元利合計の実質的な負担者である奈良市の元利負担を削減することなので、土地開発公社の借入金返済資金は、奈良市の起債によるのではなく、他の事業費または事務費を削減することによって捻出されるべきだ。

奈良市の事務・事業費を大幅に削減する予算編成は、通常のボトムアップ方式の予算調整プロセスにおいて行うことは難しいかもしれない。なぜならば、通常のボトムアップ方式の予算調整プロセスにおいては、すべての費目が同じ率で削減されがちなので、有利子負債返済資金に集中的に予算配分することはやりにくいからである。そこで通常の予算調整プロセスにより作成される予算案とは別に、市長のリーダーシップによって、有利子負債削減のために事務・事業費の予算を大幅に削減する具体的な財政改革案を事務局に作成させて、市長及び市議会が両者を比較検討のうえ選択するような予算決定方式を構築すべきだ。

出資団体に関する奈良市の財務は、個々の事業あるいは個々の問題ごとには管理されているとしても、全体として総合的に管理されていないようである。駐車場公社の財政悪化や土地開発公社の借入金増大が長期にわたり放置されていた原因は、このような点にあるのではないだろうか。財政健全化法が施行され、地方行革新指針により出資団体をも連結対象とする連結財務書類の作成・開示が求められるようになることもあり、今後は出資団体を含む奈良市財政全体の最適化を図る連結経営が必要になるであろう。そのためには、出資団体に関する奈良市の財務を統括し総合的に管理する部署（仮に「出資団体統括室」という）を設置することにより、出資団体に関する情報の体系的な収集・分析と、出資団体を対象とする日常的な業務監査（監査委員により実施される数年に一度の財政援助団体の監査とは性格が異なる）を実施することが有益ではないかと思われる。

第一 監査計画

包括外部監査人は、地方自治法第 252 条の 27 第 2 項に規定された包括外部監査契約を奈良市との間に締結し、地方自治法第 252 条の 37 及び奈良市外部監査契約に基づく監査に関する条例第 2 条の規定に従って、奈良市の平成 18 年度の包括外部監査を実施する。

1. 特定の事件（監査テーマ）の選定及び監査の視点

平成 19 年度の奈良市包括外部監査は、「奈良市が出資（財団法人に対する出捐を含む）している団体（以下、「出資団体」という。）に関する奈良市の財産、負債及び保証債務等（損失補償を含む、以下同じ）についての財務事務の執行状況（以下、「出資団体に関する奈良市の財務事務の執行状況」という。）」について監査する。

出資団体に関する奈良市の財務事務の執行状況についての監査は、主として以下の視点から実施する。

- 奈良市の出資団体に対する“出資による権利”、出資団体に貸与あるいは預託されている財産等の出資団体に係る奈良市の財産が、地方財政法第 8 条に則って効率的に管理運用されているかどうか。
- 奈良市の出資団体に対する債権が、地方自治法第 240 条に則って適法に保全されているかどうか。
- 奈良市の土地開発公社に対する借入金の元本又は利子の支払についての保証契約、あるいは他の出資団体に対する損失補償契約が、諸法令に則って適法に行われているかどうか。
- 奈良市は、自らが借入金の元本又は利子の支払を保証している土地開発公社の財政状況を、あるいは損失の補償を行っている出資団体の経営状況を常時監視するとともに、地方財政法第 4 条第 1 項に則って債務保証契約または損失補償契約の履行に伴う損失を最少にするために、適切な措置を講じているかどうか。

(1) 出資団体に係る奈良市の財産運用の効率性確保

出資団体に対する“出資による権利”は公有財産であるから（地方自治法第 238 条）奈良市は地方財政法第 8 条に則って、奈良市の“出資による権利”を常に良好の状態において管理し、その所有の目的に応じて最も効率的に運用しなければならない。

なお、ここで言う出資には、本来の意味での出資（資本の拠出）のみならず、奈良市が管轄している財団法人への資金の出捐をも含めて良いと思われる。なぜならば、奈良市が管轄している財団法人が解散した場合にはその残余財産が奈良市に帰属するという点で、奈良市が管轄している財団法人への奈良市の資金の出捐は、資本の拠出と同様の性格を有すると考えられるからである。

また、奈良市から出資団体に貸与あるいは預託されている財産等も奈良市の財産であるから、地方財政法第 8 条に則って効率的に管理運用されなければならない。地方公共団体がこれらの出資団体に係る奈良市の財産を効率的に運用するためには、地方公共団体は出資団体の経営を常時監視するとともに、出資団体の財政状況が悪化した場合には適切な措置を講じなければならないであろう。

(2) 出資団体に対する債権の保全

奈良市の出資団体に対する債権は、地方自治法第 240 条に則って、適法に保全されなければならない。したがって、奈良市の出資団体に対する債権が延滞し、あるいは回収不能のおそれがある場合には、奈良市は督促、強制執行その他、その保全及び取立てに関し必要な措置をとらなければならない。

(3) 債務保証契約・損失補償契約の適法性

地方公共団体は、原則として、会社その他の法人の債務については、保証契約をすることができない（法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律（簡単に財政援助制限法と言われる）第 3 条）。但し、公有地の拡大の推進に関する法律第 25 条によって、地方公共団体は土地開発公社の債務については保証契約をすることができる。

また、多くの地方公共団体においては、その出資団体の債務について、財政援助制限法で禁止されている債務保証の代わりに、債務不履行に伴う損失を補償する契約が締結されていることがある。このような損失補償契約が財政援助制限法第 3 条に抵触しないかどうかも監査要点である。

債務保証契約あるいは損失補償契約は、一種の債務負担行為であるから、地方公共団体が債務保証契約あるいは損失補償契約を締結しようとする場合には、地方自治法第 214 条に則って、予算で債務負担行為として定めておかなければならぬと考えられる。

(4) 被債務保証（損失補償）団体の監視

地方財政法第 4 条第 1 項は、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要かつ最少の限度をこえて、これを支出してはならない」と規定している。したがって、地方公共団体は、債務保証契約あるいは損失補償契約に伴う損失を最少にするために、被保証（補償）団体の財政状況、経営状況を常時監視するとともに、保証（補償）債務を履行しなければならない可能性が高まった場合には、債務保証契約あるいは損失補償契約に伴う損失を最少にするために必要な措置を講じなければならないはずである。

2. 監査の方法

出資団体に関する奈良市の財務事務の執行状況についての監査は、以下のような方法によって行う。

- (1) 奈良市の出資団体の概要を記載したリストを入手する。
- (2) 上記のリストに基づいて、奈良市の財政に重要な影響を及ぼすと思われる出資団体を選定する。
- (3) 選定された各出資団体について、団体概要、決算書、事業計画書、重要な契約書等の書類を査閲する。
- (4) 選定された各出資団体について、当該団体及び当該団体を管轄する奈良市の担当部課の責任者に対してインタビューを行う。

3. 監査に関するその他の事項の計画等

(1) 監査を実施した期間

平成 19 年 5 月 11 日から平成 20 年 3 月 27 日まで

(2) 補助者の資格と人数

公認会計士	6 名
政策科学修士	2 名
弁護士	1 名

(3) 利害関係

包括外部監査人は、包括外部監査の対象とした事件につき、地方自治法第 252 条の 29 に規定されている利害関係はない。

第二 監査の実施

1. 監査証拠を収集するための調査の概要

1. 詳細な調査を実施する出資団体の選定

詳細な調査を実施する出資団体を選定するため、地方自治法第 221 条第 3 項及び同施行令第 152 条により予算の執行に関し長の調査権限が及ぶ団体（奈良市が二分の一以上出資している団体、債務保証又は損失補償を行っている団体）の財政状況の概要を把握した。

【出資団体一覧表】

平成19年3月31日時点 (単位:百万円)

	経常損益	資本又は 正味財産	当該団体への 出資金	当該団体への 補助金	当該団体への 債務保証に係る 債務残高	当該団体への 損失補償に係る 債務残高
(財)奈良市文化振興センター	6	17	10	-	-	-
(財)入江泰吉記念写真美術財団	-	200	200	-	-	-
(財)ならまち振興財団	-	260	260	27	-	-
(財)杉岡華邨書道美術財団	2	146	100	-	-	-
(財)奈良市スポーツ振興事業団	-	10	10	-	-	-
(財)奈良市駐車場公社	21	758	20	22	-	923
(財)奈良市商業振興センター	-	100	50	-	-	-
(財)奈良市勤労者福祉サービスセンター	4	136	100	43	-	-
(財)奈良市防災センター	-	100	100	4	-	-
(株)奈良市清美公社	3	248	10	-	-	-
奈良市市街地開発(株)	17	313	300	-	-	-
(財)奈良市生涯学習財団	0	50	50	27	-	-
奈良市土地開発公社	7	110	5	-	29,516	-
(財)奈良市都祁地域振興財団	3	55	30	-	-	-
(株)都祁総合開発	1	114	120	-	-	-

(注) 損益計算書を作成していない民法法人は「経常損益」の欄には当期正味財産増減額を記入している。

上表によると、奈良市土地開発公社については奈良市が 295 億円の債務保証を行っていること、財団法人奈良市駐車場公社については奈良市が 9 億円強の損失補償を行っていることから、これらは将来の奈良市の財政に及ぼす影響が小さくないと思われるため、調査の対象とした。

奈良市土地開発公社及び財団法人奈良市駐車場公社以外の団体については、奈良市が債務保証や損失補償を行っている団体はなく、また、各団体の決算書をレビューした限りでは、いずれも財政状態及び経営成績が著しく悪化している団体や多額の財政援助を行っている団体はなかった。また、補助金を交付している団体については、補助金の交付に係る資料もレビューしたが、目的を逸脱した補助金の交付やその利用に関して著しい問題点は見られなかったため、これらの団体についての詳細な調査は実施しなかった。

2. 財団法人奈良市駐車場公社への出資及び損失補償契約について

(1) 財団法人奈良市駐車場公社に関する奈良市の財務事務執行の調査計画

奈良市は、奈良公園周辺の駐車場確保のため、財団法人奈良市駐車場公社（奈良市の出資比率 100%：以下「駐車場公社」という。）に駐車場用地を無償で貸与するとともに、駐車場公社に借入金を財源として立体駐車場を建設させて、駐車場事業を運営させている。駐車場公社の借入金については、駐車場公社がその元利を支払不能になって銀行に損失が発生した場合に、奈良市がその補償を行う契約（損失補償契約）が締結されている。

駐車場公社の財政状況の概要調査

奈良市が駐車場公社に無償貸与している駐車場用地及び奈良市の駐車場公社への出資による権利は奈良市の財産であるから、奈良市及び駐車場公社は、地方財政法第 8 条に則って、常に良好の状態においてこれらを管理し、その目的に応じて最も効率的にこれを運用しなければならない。

奈良市の駐車場公社への出資による権利及び貸与している駐車場用地が効率的に運用されているかどうかは、駐車場公社の経営状況が良好であるかどうかによって存する。そこで、駐車場公社の設立から平成 18 年度に至る各年度決算に基づく財政状況と、その変動要因を調査する。

駐車場公社に対する損失補償契約に関する概要調査

法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律（以下、「財政援助制限法」という。）第 3 条は、「政府又は地方公共団体は、会社その他の法人の債務については、保証契約をすることができない。ただし、財務大臣（地方公共団体のする契約にあつては総務大臣）の指定する会社その他の法人の債務については、この限りでない。」と規定している。

ところで、債務保証契約と損失補償契約は、前者が債務の支払を保証する契約であるのに対して後者は債務不履行の結果として生じた損失を補償する契約であるとの違いはあるが、債権者は損失補償契約によっても債権保全を実質的に図り

うるといふ点で両者の区別がつきにくい。そのため、「損失補償契約は財政援助制限法第3条の脱法行為ではないか？」と疑う意見もあるようである。

そこで、奈良市が金融機関との間で締結している駐車場公社の借入金に係る「損失補償契約」が財政援助制限法第3条に抵触していないかどうか、「損失補償契約」の内容の適法性について調査する。

(2) 駐車場公社の経営成績と財政状態

駐車場公社の概要（平成19年3月31日現在）

駐車場公社は昭和63年3月28日に、奈良市内における駐車場の建設及び管理運営を行うことにより道路交通の円滑化を図り、もって公衆の利便に資するとともに、都市の機能の維持及び増進に寄与することを目的として設立された。所在地は奈良市高畑町1112番地の1、基本財産は20,000千円である。

駐車場公社の主な事業は、駐車場の建設及び管理運営事業（以下、「管理運営事業」という）と、奈良市が設置している駐車場の管理運営の受託事業（以下、「管理運営受託事業」という）である。それぞれの事業の概要は以下のとおりである。

(a) 駐車場の管理運営事業の概要

- ・管理運営を行う駐車場の名称

奈良市ならまちセンター駐車場（以下、「ならまちセンター駐車場」という。）

- ・駐車場供用開始日：平成元年4月1日

- ・敷地面積：3,994.06㎡

（敷地は奈良市と奈良市土地開発公社が保有しており、駐車場公社は奈良市と奈良市土地開発公社から無償で借りている。敷地面積のうち、奈良市所有地面積は3,495.91㎡、奈良市土地開発公社所有地面積は498.15㎡である。）

- ・駐車場の構造：機械式2列立体4層（地下1層、地上3層）
- ・駐車場の建設事業費；912,000千円（すべて銀行借入による）
- ・収容台数：374台

（機械式立体駐車場 364台、屋外駐車場 平地10台）

- ・ 供用日：年間 365 日（無休）
- ・ 営業時間：午前 7 時～午後 10 時まで

(b)奈良市の設置する駐車場の管理運営受託事業の概要

駐車場公社が管理運営受託を行っているのは以下の 2 つの駐車場である。

- ・ 奈良市ならまちセンター内地下駐車場

駐車場公社は財団法人ならまち振興財団（以下、「ならまち振興財団」という。）との「奈良市ならまちセンター内地下駐車場管理運営委託契約書」に基づき、奈良市ならまちセンター内地下駐車場の管理運営を行っている。なお、ならまちセンターは奈良市の公の施設であり、ならまち振興財団は指定管理者として、ならまちセンターの管理運営を行っている。その中で、ならまち振興財団がならまちセンター内地下駐車場管理運営を駐車場公社に委託したものである。駐車場の収容台数は 56 台である。

- ・ 奈良市転害門前観光駐車場

駐車場公社は奈良市との奈良市転害門前観光駐車場の管理に関する年度協定書に基づき、駐車場の管理運営を行っている。駐車場の収容台数は 33 台である。

駐車場公社の経営成績

駐車場公社の設立以降、平成 18 年度までの経営成績は次のとおりである。

<事業活動収支の推移>

(単位:千円)

	昭和63年～ 平成13年度 累計	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	昭和63年～ 平成18年度 累計
事業活動収入							
駐車場事業収入	772,656	59,545	53,464	44,302	41,422	39,941	1,011,330
駐車場管理受託事業収入	201,464	17,105	16,973	16,693	16,105	9,472	277,812
市補助金収入	464,882	19,826	20,073	18,330	14,491	22,057	559,658
基本財産利息収入	7,182	11	11	11	11	27	7,253
雑収入	4,599	23	123	17	18	14	4,793
事業活動収入計	1,450,783	96,510	90,644	79,353	72,046	71,511	1,860,847
事業活動支出							
事務費	608,535	48,855	48,441	45,826	42,562	40,975	835,194
管理費	783,202	49,327	48,053	43,874	40,492	37,689	1,002,637
(うち支払利息)	440,668	16,709	16,130	15,386	14,738	15,288	518,917
事業活動支出計	1,391,737	98,182	96,494	89,700	83,055	78,664	1,837,831
収支差額	59,046	-1,672	-5,850	-10,347	-11,009	-7,152	23,016

収支計算書の事業活動収支の部をもとに作成した

駐車場公社の主な収入は、ならまちセンター駐車場の利用者からの利用料収入である「駐車場事業収入」、駐車場の管理運営受託事業から得られる受託料の「駐車場管理受託事業収入」、及び奈良市からの「市補助金収入」である。このうち「駐車場事業収入」及び「駐車場管理受託事業収入」が駐車場公社の事業運営の基本となる収入である。しかしながら、これらの収入だけでは駐車場公社の運営にかかるコストを賄うことができないため、奈良市は設立以後現在に至るまで経常に補助を行っており、これが「市補助金収入」として計上されている。「市補助金収入」は、駐車場公社の借入金にかかる支払利息と人件費の一部を奈良市が負担しているものである。

昭和 63 年度から平成 13 年度までの事業活動による収支差額の累計額は 59,046 千円の黒字であるが、平成 14 年度以降は奈良市からの補助金収入を含めても、事業活動による収支差額がマイナスとなる赤字の状況が続いており、駐車場公社の経営成績が悪化していることが分かる。

さらに駐車場公社の実質的な経営成績を把握するために、仮に奈良市からの補助が行われなかったと仮定した場合の、事業活動による収支差額の推移を調べて

みると次のとおりであった。

<市の補助金がなかった場合の事業活動収支の推移>

(単位:千円)

	昭和63年～ 平成13年度 累計	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	昭和63年～ 平成18年度 累計
事業活動収入							
駐車場事業収入	772,656	59,545	53,464	44,302	41,422	39,941	1,011,330
駐車場管理受託事業収入	201,464	17,105	16,973	16,693	16,105	9,472	277,812
基本財産利息収入	7,182	11	11	11	11	27	7,253
雑収入	4,599	23	123	17	18	14	4,793
事業活動収入計	985,901	76,684	70,571	61,023	57,555	49,454	1,301,189
事業活動支出							
事務費	608,535	48,855	48,441	45,826	42,562	40,975	835,194
管理費	783,202	49,327	48,053	43,874	40,492	37,689	1,002,637
(うち支払利息)	440,668	16,709	16,130	15,386	14,738	15,288	518,917
事業活動支出計	1,391,737	98,182	96,494	89,700	83,055	78,664	1,837,831
収支差額	-405,836	-21,498	-25,923	-28,677	-25,499	-29,209	-536,642

収支計算書の事業活動収支の部をもとに、「市補助金収入」を除いて作成した

上表の数値から読み取れるように、奈良市からの補助金がなかった場合の事業活動による収支差額は、設立以降現在に至るまで一貫して赤字であり、駐車場公社の経営は設立時から既に破綻していたといえる。

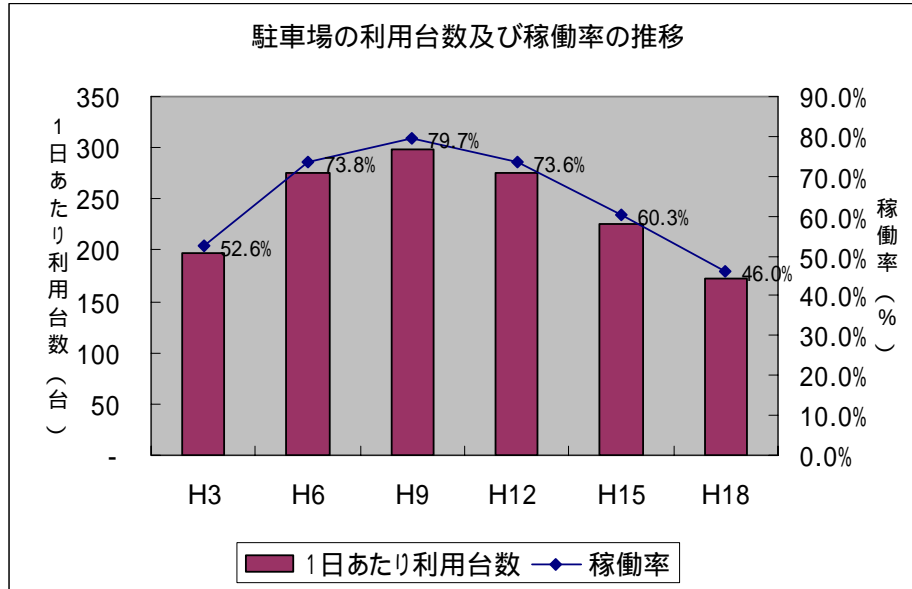
このような状況となった原因は主に2つ挙げられる。一つは、駐車場事業の運営にかかる問題であり、もう一つは駐車場公社の財務体質の問題である。

そこでまず、駐車場事業の運営にかかる問題を明らかにする。

駐車場公社の運営する、ならまちセンター駐車場の利用状況の推移は以下のとおりである。

	H3	H6	H9	H12	H15	H18
年間延べ利用台数	71,831	100,702	108,802	100,455	82,365	62,830
1日あたり利用台数	197	276	298	275	226	172
稼働率	52.6%	73.8%	79.7%	73.6%	60.3%	46.0%

(注) 稼働率：1日あたりの利用台数 ÷ 収容可能台数 (374台)



ならまちセンター駐車場の1日あたりの利用台数はピーク時の平成9年度では298台であったものが、平成18年度では172台に減少している。そして、ピーク時の稼働率は80%であったが、平成18年度の稼働率はピーク時の6割弱の46%となっている。(ただし、この稼働率は「1日あたりの利用台数÷収容可能台数」で算定しており、1台あたりの利用時間が2～3時間程度であるとすれば、実際の稼働率はこの数値よりもさらに低くなる。)

利用者が減少している原因としては、奈良公園の周辺には観光駐車場が多数存在し競争が激しいことが挙げられる。

<近隣の駐車場>

猿沢池 周辺			
ならまちセンター駐車場	374台	午前8時～午後10時迄	1時間300円、以後30分毎150円、1日最高1000円
若草モータープール	67台	午前8時～午後10時迄	1時間300円、以後30分毎150円
奈良公園 周辺			
県営大仏前駐車場	16台	午前9時00分～午後5時迄	1日1回1,000円
県営高畑駐車場	166台	午前9時00分～午後5時迄	1日1回1,000円
大仏前駐車場	30台	午前8時～午後6時迄	1日1回1,000円
春日大社駐車場	100台	午前7時30分～午後5時迄	1日1回1,000円
奈良県新公会堂駐車場	50台	午前9時～午後9時30分迄	1時間200円、以後1時間毎200円、1日最高1000円
菊一文字・三笠観光会館	30台	午前8時～午後6時	1日1回1000円
丸山駐車場	40台	午前7時～午後9時迄	1日1回800-1000円

出所：奈良市駐車場案内HP <http://www.parking.city.nara.nara.jp/parking/>

その中で、ならまちセンター駐車場は、観光客の多くが訪れる奈良公園周辺からは少し離れており、駐車場の場所も分かりづらくなっている。

加えて、ならまちセンター駐車場は機械式立体駐車場であるが、その構造上 1 台あたりの駐車スペースが狭く、高さ制限もあることから、ワンボックス乗用車や車幅の広いタイプの普通乗用車の駐車が困難である。平成元年の設立当初に比べると現在ではワンボックス乗用車が普及しており、また普通車でも車幅が広いタイプの車種や車高の高い車種が増加していることから、駐車しようとしても駐車できない利用者が増加している。また、一度利用した利用者は駐車が困難であることから、リピーターとなることが少ないと思われる。これらの要因により、平成 9 年度以降は駐車場の利用者は減少し続けたのではないだろうか。

また、利用料金については、設立当初は駐車料金の値上げを行い駐車場事業収入を増加させることを見込んでいたが、昨今の経済情勢や近隣駐車場の料金相場状況等により利用料金の値上げによる収入の確保も不可能となった。

結果としては、設立時に 9 億円もの資金を投資して建設した機械式立体駐車場の設備そのものが利用者を遠ざけ、機械式駐車場であるが故に、機械操作を行う人員が必要となり、人件費もかさむという状況になっており、駐車場公社は非効率的な経営を行っているといわざると得ない。

駐車場公社の財政状態

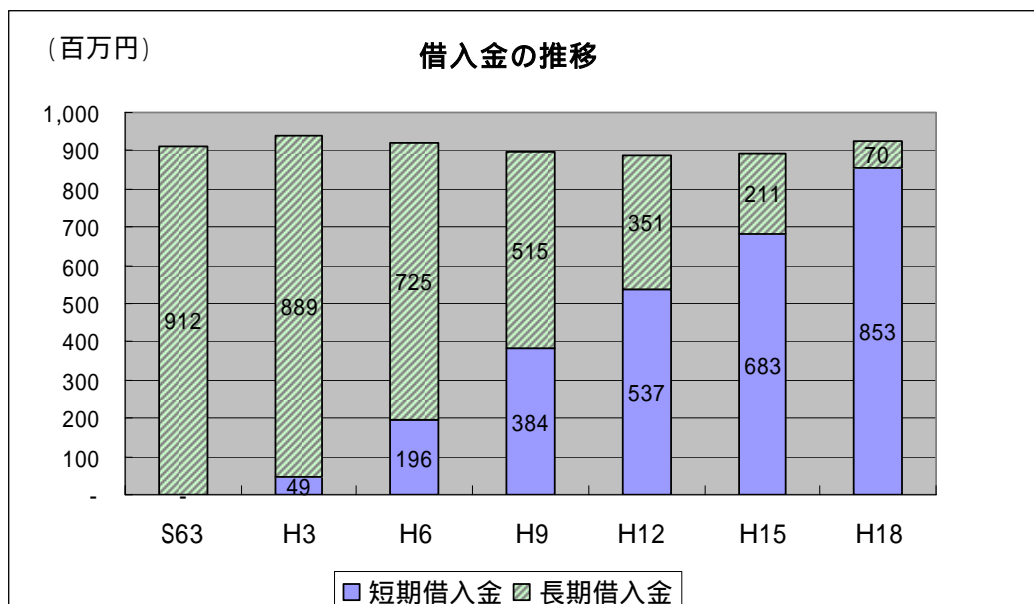
駐車場公社の経営が設立当初から破綻しているもう一つの原因は、駐車場公社の財務体質の問題である。そこで、駐車場公社の財務体質の問題を明らかにするために、駐車場公社の抱える借入金の状況を把握した上で、駐車場公社の財政状態を明らかにする。

駐車場公社では設立当初の駐車場建設資金 912,000 千円をすべて借入により調達した。経営成績は思わしくなく、経常的に借入金を返済するだけの資金的な余裕はなかった。借入金残高の推移は以下のとおりである。

(単位:千円)

	昭和63年度	平成3年度	平成6年度	平成9年度	平成12年度	平成15年度	平成18年度
短期借入金	-	49,000	196,000	383,700	537,480	683,000	853,000
長期借入金	912,000	888,750	725,286	515,028	351,270	210,762	70,254
合計	912,000	937,750	921,286	898,728	888,750	893,762	923,254

出所:貸借対照表



平成6年から平成12年にかけて一時的に借入金残高が数百万円程度減少したが、その後は利用料収入が伸び悩んだことに伴い、事業活動に伴う経費を賄うための追加的な借入が必要となり、再び借入金残高が増加した。この結果、平成18年度末における借入金残高は923,254千円となっている。設立当初の借入残高が912,000千円であったことから考えると、設立時の駐車場建設資金は全く返済されることなく、近年では収益の悪化に伴いさらに借入金残高が増加するという状況になっている。

そして当然のことながら、銀行から借入を行った場合には毎年利息の支払を行わなければならないが、支払利息の負担も駐車場公社の経営に相当重くのしかかっている。その状況は下表のとおりである。

<収入に占める支払利息の割合>

(単位:千円)

	昭和63年 ～ 平成13年	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	昭和63年 ～ 平成18年
駐車場事業収入	772,656	59,545	53,464	44,302	41,422	39,941	1,011,330
駐車場管理受託事業収入	201,464	17,105	16,973	16,693	16,105	9,472	277,812
事業活動収入計	974,120	76,650	70,437	60,995	57,527	49,413	1,289,142
支払利息	440,668	16,709	16,130	15,386	14,738	15,288	518,917
差引	533,452	59,942	54,307	45,610	42,789	34,125	770,225
収入に占める 支払利息の割合(/)	45.2%	21.8%	22.9%	25.2%	25.6%	30.9%	40.3%

昭和63年の設立当初に比べると近年では借入金の利率は低下しているが、収入が減少する中ではそれでも支払利息の負担は重く、設立当初から平成18年度までに支払った利息の累計額は518,917千円にものぼり、これは自己収入の約4割に相当している。

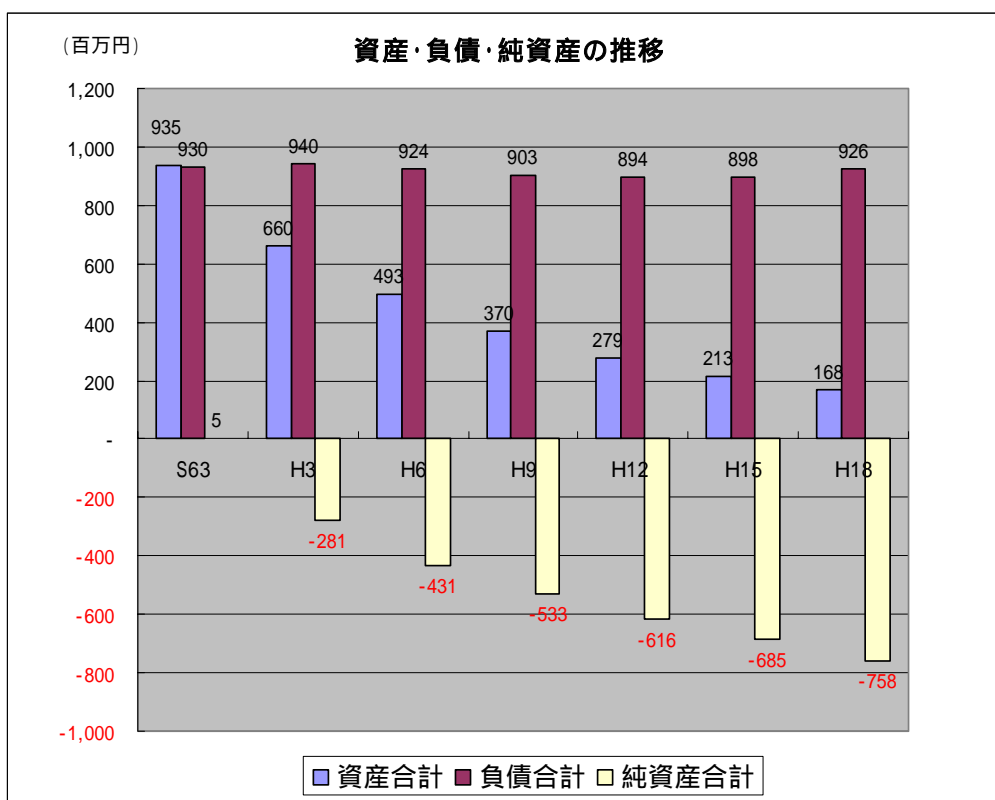
支払利息は、建設資金を自己資金で賄う、または、借入金を早期に返済できていればかからなかったであろうコストであり、当初の予定どおりに借入金を返済できなかったことにより支払うこととなった支払利息は無駄なコストである。そして、この多額の支払利息が駐車場公社の経営をさらに悪化させてきたのである。

これらの結果、駐車場公社の設立以降、現在に至るまでの3年ごとの財政状態の推移は以下のとおりとなっている。

(単位:千円)

	昭和63年度	平成3年度	平成6年度	平成9年度	平成12年度	平成15年度	平成18年度
資産	935,002	659,750	493,230	370,130	278,826	213,058	167,904
負債	929,997	940,319	924,029	902,665	894,374	897,708	926,065
純資産	5,005	-280,569	-430,799	-532,535	-615,548	-684,650	-758,161

出所:貸借対照表



駐車場公社では、当初の計画どおりの収益を上げられない状況が続くとともに、支払利息や設備の減価償却費負担が重くのしかかった結果、設立の翌事業年度から既に純資産が 111,703 千円となり債務超過に陥っている。そして、純資産の額は昭和 63 年度では 5,005 千円、平成 9 年度では 532,535 千円となり債務超過の額は拡大し続けた結果、平成 18 年度では 758,161 千円の債務超過となった。

平成 18 年度までの事業活動による収支差額の累計額 23,016 千円に比べて、純資産の合計が 758,161 千円の大幅なマイナスとなっているのは、正味財産増減計算書において減価償却費相当額が費用計上されていることによるものである。すなわち、駐車場の建設費用 912,000 千円は駐車場公社の建物等として資産計上されているが、利用に伴う価値減少に相当する減価償却費を計上した結果、平成 18 年度末時点の建物等の資産残高は 137,834 千円となっている。当初の建設費用と平成 18 年度末時点の資産残高の差額、774,166 千円は資産価値が減少しており、その結果として純資産額は 758,161 千円となっている。

設立当初に 9 億円を投資して建設された機械式立体駐車場は、設立から 20 年が経過しようとしており老朽化が進むとともに、現在の利用者のニーズにそぐわず、

人件費もかかることから、平成 19 年度中には解体撤去することとなっている。

結果的には 9 億円にも上る借入金だけが残り、駐車場は取り壊されるという事態に陥っており、設立以降現在に至るまで、駐車場公社が非効率的な運営を行ってきた事実は否定できない。

(3) 駐車場公社に対する奈良市の財政負担額

これまで奈良市は駐車場公社に対して、補助金負担等の形で支援を行ってきた。奈良市の駐車場公社に対するこれまでの財政負担額及び今後負担する可能性が高いものの金額は次のとおりである。

項目	金額 (百万円)
既に負担した金額	
借入金の利子補給及び人件費補助(1)	560
奈良市が無償で貸与している地代相当額の機会損失(2)	1,060
今後負担する可能性が高いもの	
借入金の損失補償(3)	923
立体駐車施設解体撤去・造成費(4)	100
合計	2,643

まず、奈良市は駐車場公社の借入金の利息相当額および人件費の一部を補助金により負担しており、設立当初から平成 18 年度末における補助金の累計額は 560 百万円となっている(1)。

次に、駐車場公社が「ならまちセンター駐車場」として利用している土地は奈良市と奈良市土地開発公社が所有しているが、奈良市と奈良市土地開発公社は無償で駐車場公社に貸与している。もし、この土地を駐車場公社以外に賃貸していれば、賃貸料収入が得られたはずであり、地代相当額についても機会損失が発生している。地代相当額の機会損失を正確に算定することは困難であるが、法人税法上で規定されている「相当の地代」の算定方法「自用地の価額×年 6%」を参考に、設立時から平成 18 年度までの地代相当額を算定すると 1,060 百万円となる(2)。なお、「自用地の価額」は、当初の土地の取得価額に年々の土地の時価の変動を考慮して算定

した。

そして、駐車場公社の借入金については駐車場公社が返済できなければ、後述する借入金の損失補償契約により奈良市が返済しなければならず、当該借入金の金額は平成 19 年 3 月末時点において 923 百万円である（ 3 ）。

さらに、平成 19 年度において計画されている、機械式立体駐車場の解体撤去及び平面駐車場の整備には約 100 百万円がかかる見込みである。（ 4 ）。

これら奈良市の負担額の合計は上表に示しているとおりであり、その金額は実に 26 億円にも上っている。

（ 4 ） 駐車場公社に係る奈良市の財産は効率的に運用されていない

前述のように、駐車場公社の経営成績は芳しくなく、その財政状態は 7 億円を超える債務超過である。さらに、奈良市は駐車場公社に対して駐車場用地を無償貸与しており、そのうえこれまでに利子補給、人件費補助等の財政援助を行ってきた。駐車場公社に対する奈良市の財政援助の総額は、（ 5 ）で説明する損失補償額をも含めて 26 億円にものぼると推計される。このような奈良市の駐車場公社に対する財政援助額は、将来に回収できる可能性が低いのではないかと思われる。駐車場を確保するという目的のためには、奈良市は民間企業に駐車場用地を貸与して駐車場を経営させた方が安上がりだったのではないだろうか。

地方財政法第 8 条は、「地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的に、これを運用しなければならない」と規定している。しかし駐車場公社の経営状況は上述のようであり、奈良市の駐車場公社への財政援助は効果的に行われているとは言えない。したがって、奈良市の財産である駐車場用地及び駐車場公社への出資による権利が効率的に運用されているとは言えず、このような状況は地方財政法第 8 条に抵触する可能性がある。

(5) 駐車場公社の債務に係る奈良市の損失補償契約

法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律（財政援助制限法）第3条によれば、「政府又は地方公共団体は、会社その他の法人の債務については、保証契約をすることはできない。ただし、財務大臣（地方公共団体のする保証契約にあつては総務大臣）の指定する会社その他の法人の債務については、この限りでない」とされている。

財政援助制限法第3条は法人の債務について政府または地方公共団体が保証契約をすることを禁止しているものであるが、「それは損失補償契約を規制するものではない」とする見解もある。（昭和29.5.12 大分県総務部長宛 自治庁行政課長回答）当該自治庁見解を根拠として出資団体等の債務に係る損失補償契約を締結している事例が、多くの地方公共団体において散見される。奈良市も、駐車場建設資金を当初建設省および財団法人道路開発振興センターから借り入れた際に、国の指示により損失補償書を提出していたことを踏襲して、駐車場公社の債務について金融機関との間に次のような損失補償契約を締結している。

平成19年3月30日付の奈良市の金融機関宛の「損失補償書」によれば、「奈良市（甲）は、財団法人奈良市駐車場公社（乙）の金融機関に対するすべての金銭消費貸借証書に基づく現在および将来負担するいっさいの債務に対し、元本については1,072,254千円を限度として（金融機関に生ずる）損失を補償するとともに、主たる債務に関する利息、損失金、その他すべての債務に従たるものについては、前記限度額にかかわらず損失とみなし、その補償を行う」としている（第1条）。

しかも同「損失補償書」は、「契約書に基づく元金償還期日、ならびに利息支払期日に乙が債務の履行を怠ったときも損失とみなし、甲は遅滞なく補償を実行する」としている（第2条）。なお、この損失補償契約について、財政援助制限法第3条ただし書きの総務大臣による指定はない。

財政援助制限法が禁止している債務保証契約は債務の支払を債権者に対して保証する契約であるが、損失補償契約は債務者の債務不履行の結果として債権者に生じた損失を補償する契約である。したがって、両者は形式的には異なるが、債権者にとっては損失補償契約によっても債権保全をはかることができるので、実質的には

両者の相違は曖昧である。この点については、「損失補償契約は財政援助制限法第3条の脱法行為ではないか？」と疑う見解もあるようである⁽²⁾。そこで、奈良市の上記の損失補償契約が、財政援助制限法第3条に抵触していないかが問題になる。

この問題に関連して、平成18年11月15日に「かわさき港コンテナターミナル株式会社」(KCT)の債務に係る川崎市の金融機関との損失補償契約について、「財政援助制限法第3条に違反している」との判決が横浜地裁から出された⁽³⁾。

奈良市の上記の損失補償契約は、「契約書に基づく元金償還期日、ならびに利息支払期日に乙が債務の履行を怠ったときも損失とみなし、甲は遅滞なく補償を実行する(第2条)」とされている点で、川崎市のKCTの債務に係る損失補償契約よりも債務保証契約により近いと思われる。したがって、奈良市の駐車場公社の債務に係る損失補償契約は、財政援助制限法第3条に抵触している可能性が高いのではないかとと思われる。

ところで損失補償契約が財政援助制限法違反で無効であるとしても、当該契約にもとづく損失補償の履行義務がないかと言えば、そうはならないようだ。上記KCTの債務に係る川崎市の金融機関との損失補償契約について、横浜地裁は違法であり無効だとしているが、既になされた損失補償の返還要求は信義則に照らして許されないとしているからだ⁽⁴⁾。したがって、仮に奈良市の駐車場公社の債務に係る損失補償契約が財政援助制限法第3条違反で無効であるとしても、奈良市は駐車場公社の債務について債権者に生じた損失の補償を免れることはできないのではないだろうか。

(2) 参考文献[1] 肥沼位昌p169 参照

(3) 参考文献[3] 主文 参照

(4) 参考文献[4] p62 参照

(6) 駐車場公社の借入金について

前述のように、駐車場公社の財政赤字の原因のひとつだと考えられている立体駐車場については、駐車場公社及び奈良市は、これを取り壊して平面駐車場にする計画である。計画どおり立体駐車場が取壊された後には、駐車場公社に残るのは10億円にも上る借入金だけである。

ところで(5)で述べたように、当該駐車場公社の借入金に係る奈良市の損失補償契約は財政援助制限法第3条に抵触する可能性が高いので、今後は損失補償契約を継続することは困難であろうと思われる。しかし、奈良市の損失補償がなければ、金融機関は駐車場公社に対する融資を継続しないであろう。このように考えるならば、奈良市は駐車場公社の借入金を肩代わりする必要があるのではないだろうか。

3. 奈良市土地開発公社への出資及び債務保証契約について

(1) 奈良市土地開発公社に関する奈良市の財務事務執行の調査計画

奈良市は、奈良市土地開発公社（以下、「土地開発公社」という。）に出資するとともに（出資比率 100%）奈良市の事業に必要な土地の一部の取得を土地開発公社に委託している。また、奈良市は、土地開発公社の土地取得資金の金融機関からの借入について、その元金の支払を保証している（土地開発公社の債務の保証については、公有地の拡大の推進に関する法律第 25 条によって、法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律（財政援助制限法）第 3 条の規定は適用されない）。

したがって、土地開発公社が保有する土地は実質的に奈良市の財産であり、土地開発公社の負債は奈良市の負債であると考えられるから、奈良市は土地開発公社が保有する土地を常に良好の状態において管理し、その所有の目的に応じて最も効率的に運用する責任があるとともに（地方財政法第 8 条）土地開発公社の経営及び財政状況を常時監視し、保証債務を履行しなければならない可能性が高まった場合には、保証債務の履行に伴う損失を最少にするために必要な対策を講じなければならないはずである（地方財政法第 4 条第 1 項）。

ところが平成 15 年度の奈良市の包括外部監査において、土地開発公社の保有土地の一部について当初の取得目的である事業の遂行が困難になったものがあること、しかも当該土地の時価が帳簿価額を大幅に下回っており、含み損の額が 200 億円弱にもなることが明らかにされている⁽¹⁾。前述のように、土地開発公社が保有する土地は実質的に奈良市の財産であり、土地開発公社の負債は奈良市の負債であると考えられるから、当該土地開発公社保有土地の含み損は、その全額が奈良市の負担になると思われる。

土地開発公社に対する奈良市の債務保証額は、平成 19 年 3 月 31 日現在でも 295 億円にのぼり、平成 15 年度の包括外部監査当時の 344 億円⁽⁵⁾と比較して、わずかしこ減少していない。そして、奈良市の債務保証による借入金で土地開発公社が取得した土地については、前述のように大幅な含み損がある。そこで奈良市において、

(1) 参考文献 [5] p77 参照

(5) 参考文献 [5] p30 参照

土地開発公社に対する債務保証の履行に伴う損失を最少にするために、どのような対策が講じられているかについて調査する。

土地開発公社健全化計画の概要調査

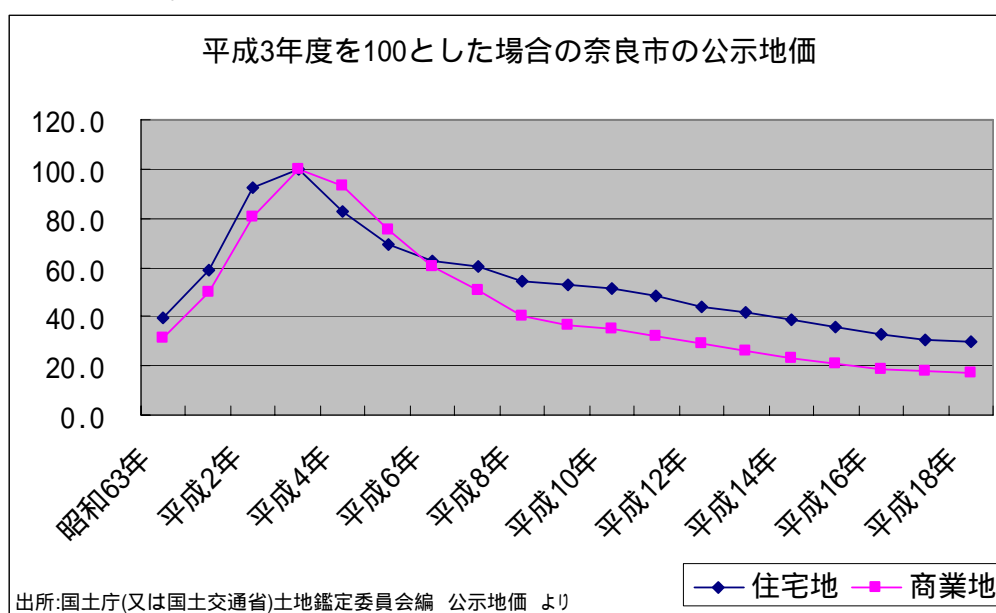
平成 18 年 3 月に「土地開発公社の経営健全化に関する計画書」(以下、「土地開発公社健全化計画」という。(参考資料 2)) が作成されている。そこで、その概要を調査し、奈良市の債務保証の履行に伴う損失を最少にするために必要な対策が講じられているかどうかを検討する。

主要な事業計画の調査

奈良市が、土地開発公社に対する債務保証の履行に伴う損失を最少にするためには、土地開発公社が保有する土地の流動化、あるいはその有効活用が必要と思われる。そこで、土地開発公社が保有する主要な土地について、当該土地の流動化計画、あるいは活用計画について調査する。

奈良市内の地価下落に対する土地開発公社の対応についての調査

奈良市内の住宅地・商業地の公示地価は下図のように、平成 3 年をピークに下落が続いている。そこで、土地開発公社が地価下落にどのように対応したのかについて調査する。



(2) 土地開発公社保有土地の活用計画の調査

土地開発公社が保有する土地については、平成 15 年度の包括外部監査で詳細に調査されている。そこで、土地開発公社の保有土地の活用計画の調査は、平成 15 年度包括外部監査の結果報告書とそれに関するその後の奈良市の措置状況をレビューすることから始める。

JR 奈良駅周辺整備・土地区画整理事業

(a) 日本国有鉄道清算事業団からの取得用地

奈良市はJR奈良駅周辺を整備するために、昭和 63 年から平成 4 年にかけて、JR奈良駅西口の土地を日本国有鉄道清算事業団より取得し、あるいは土地開発公社に取得を委託した。JR奈良駅周辺整備・土地区画整理事業のうち、後述する (a-1) (仮称)シルクロードタウンツーリストセンター建設事業用地、及び (a-2) 奈良駅西口公共駐車場用地はともに、昭和 63 年から平成 4 年度にかけて日本国有鉄道清算事業団から 213 億円を投じて購入したJR奈良駅西側の土地の一部である。そこで、この内容を検討するにあたっては、当該土地がどのような経緯をたどったかを把握することが必要であり、まずこれらの土地の概要を説明する。

奈良市及び土地開発公社が日本国有鉄道清算事業団から取得した土地の概要は以下のとおりである。

表イ：【JR奈良駅周辺土地区画整理事業地区内において、日本国有鉄道清算事業団より購入した土地】

買収者	契約締結年月日	当初の指定用途	取得価額(千円)		当初買収面積(m ²)	換地後面積(m ²) ²	換地後面積(m ²) ³
			契約金額	按分(1)又は合計金額			
奈良市	S63/7/1	住環境整備モデル住宅(市営賃貸住宅)	977,583	977,583	6,774.66	3,662.81	
奈良市	H11/12/27	シルクロードタウン多目的ホール・多目的広場	14,499,019	11,917,190	26,959.33	15,720.60	
		奈良駅西口公共駐車場		2,399,154 182,675	5,840.67	2,748.83 209.30	2,544.94
土地開発公社	H4/3/25	(仮称)シルクロードタウンツーリストセンター	3,823,560	5,800,320	6,294.00	2,544.94	2,748.83
土地開発公社	H4/4/30	(仮称)シルクロードタウンツーリストセンター	1,976,760				
合計			21,276,922	21,276,922	45,868.66	24,886.48	

- 1: の金額は、まず当初買収面積に応じて と に按分し、次に換地後面積に応じて と に按分した。
- 2: 買収後に換地を行ったことにより面積が変わっている。
- 3: 保健所等複合施設の建設に伴い、奈良市保有土地と土地開発公社保有土地について仮換地の変更を行った。

当初の土地の取得状況と取得目的は上表のとおりであるが、取得後に用途変更や換地が行われたため、これらの変更を加味した後の現状は以下のとおりとなっている。

表口：【日本国有鉄道清算事業団より購入した土地の現状】

所有者	当初の指定用途	現在の用途	取得価額 (千円)	換地後の面積 (㎡)	坪単価 (千円)	1
奈良市	住環境整備モデル住宅 (市営賃貸住宅)	コミュニティ住宅	977,583	3,662.81	881	
奈良市	シルクロードタウン 多目的ホール・多目的広場	なら100年会館	11,917,190	15,720.60	2,502	
	(仮称) シルクロードタウン・ツーリストセンター	ホテル誘致用地	2,401,092	2,544.94	3,113	(a-1)
	奈良駅西口公共駐車場	保健所等複合施設	180,737	209.30	2,850	
土地開発公社	奈良駅西口公共駐車場	保健所等複合施設	5,800,320	2,748.83	6,963	(a-2)
合計			21,276,922	24,886.48		

1：記号は以下の文中の(a-1) (仮称)シルクロードタウンツーリストセンター建設事業用地、
(a-2) 奈良駅西口公共駐車場用地に該当するものであることを示している。

表口で示されているように、すべての用地において、当初の指定用途の変更がされている。さらに、奈良市と土地開発公社の間で表イの の土地と表イの の土地の交換(仮換地指定の交換変更)が行われ、当初は奈良市が保有していた表イの の土地は土地開発公社が保有することとなり(表口の)、当初は土地開発公社の保有していた表イの の土地は、奈良市が保有することとなった(表口の)。

ここから見て取れるように、日本国有鉄道清算事業団から購入した土地の大部分は、なら100年会館の用地となっていることが分かる。そして、取得価額をもとにそれぞれの土地の坪単価を計算すると、881千円～6,963千円となり、かなり高い価額となっていることが分かる。とりわけ、土地開発公社が保有している(a-2)奈良駅西口公共駐車場の土地については、換地による面積の減少もあり坪単価が6,963千円と極めて高水準である。

(a-1) (仮称)シルクロードタウンツーリストセンター建設事業

所在	取得年月日	地目	地積 (m^2)	取得価格 (千円)	売却予定価額 (千円)
三條本町14街区1	H1/12/27	田 雑種地	2,544.00	2,401,092	1,000,000

奈良市の保有であるため支払利息等がいくら発生したのかは不明

平成 15 年度包括外部監査の結果報告書によれば、「シルクロードタウンツーリストセンター建設事業用地は、売買契約において、指定用途、指定期間が定められていたが、事業が進捗せず、奈良市土地開発公社からの買い戻し期日を延期している。しかし買い戻し期日を安易に先送りして金利負担を増大すべきではない。また、当該用地は JR 奈良駅前の一等地であり、現状のまま放置することは奈良市全体の価値を下げることにもなるため、社会経済的見地からみても土地の将来利用に向けた事業計画を早急に検討する必要がある（p 56）。……しかもシルクロードタウンツーリストセンター建設事業用地を含む JR 奈良駅周辺整備事業用地全体の奈良市土地開発公社の取得価額(簿価)が 100 億円強であるのに対して、不動産鑑定士が試算した平成 16 年 1 月 1 日現在の時価は 8 億円強にすぎず、92 億円強の含み損がある。(p 77)」とされていた。このことは、奈良市が当該事業用地を奈良市土地開発公社から買い戻す際に、買い戻し価格が時価よりもはるかに高くなるかもしれないことが懸念されることを示している。

これを受けて、平成 18 年 10 月 4 日付「包括外部監査の結果に対する措置状況について」(奈総財第 165 号)は、「当該用地は、奈良市所有地との仮換地指定の変更を受け、保健所等複合施設建設用地として活用することとなった。保健所等複合施設建設事業は、平成 18 年度～平成 21 年度を事業期間として推進し、土地開発公社経営健全化計画において年次的に用地買い戻しを進める。また、平成 18 年度予算に計上している建築設計委託をプロポーザル方式により実施する。」としている。

このように、平成 15 年度時点では(仮称)シルクロードタウンツーリストセンター建設事業用地(表イの)は、土地開発公社の保有地であったが、平成 17 年度に仮換地指定の変更が行われ、現在は奈良市保有土地となっている(表口の

)。このため、保健所等複合施設建設事業の概要とその進捗状況の調査結果は次の(a-2)で後述することとし、ここでは表イの の土地(当初の指定用途は(仮称)シルクロードタウン・ツーリストセンター)の利用状況について検討する。

平成19年7月31日の土地開発公社及び平成19年8月1日の奈良市都市整備部都市計画課の説明によれば、以下のとおりであった。

当該土地の利用計画としては、平成19年度にホテル誘致のための公募型プロポーザルが実施され、最優秀事業計画を示した企業へ10億円程度で売却をする方針である。奈良市の取得価格約24億円と売却価格の差額約14億円は奈良市にとって損失であるが、地価の下落によるものなのでやむを得ないと考えられる。

(a-2)保健所等複合施設建設事業

所在	取得年月日	地目	地積 (㎡)	平成18年度末 簿価の内訳(千円)			
				取得価格	支払利息	事務費	合計
三條本町15街区1	H4/3/25 H4/4/30	田 雑種地	2,748.83	5,800,320	2,148,823	72,191	8,021,333

当該土地は、当初は奈良市が所有していたものであるが、土地開発公社が保有していた上記(a-1)(仮称)シルクロードタウンツーリストセンター建設事業用地との交換によって、土地開発公社の保有地となったものである(表口の)。そこで保健所等複合施設建設事業の概要とその進捗状況を調査し、当該土地の奈良市の買い戻し価格が地方財政法第4条第1項に則った合理的な価格になっているかどうか(あるいはなると期待しうるかどうか)、当該土地が有効に活用されているかどうか(あるいは有効活用されると期待しうるかどうか)等について検討する。

平成19年7月31日の土地開発公社及び平成19年8月1日の奈良市保健所保健総務課の説明によれば、以下のとおりであった。

当該土地の利用計画としては、平成20年度に保健所と教育センターの複合施設を着工することが予定されており、竣工までに2年程度かかる予定である(建

設事業費は約 50 億円)。保健所は中核市での設置は必須であり、その建設は、平成 14 年度に奈良市が中核市に移行して以降、懸案となっていたものであるため、必要なものであると思われる。そして、当該複合施設をこの地に建設することにした理由としては、JR 奈良駅に近いという交通の利便性(場所)、土地の活用(遊休地解消)、財政の健全化(合併特例債の利用)が挙げられている。しかし、約 80 億円の土地を利用することが相当であるかの十分な検討は行われていない。

なお、平成 17 年 4 月 1 日に奈良市と月ヶ瀬村、都祁村が合併しているため、奈良市では合併特例債の発行が可能となる。合併特例債は、合併による新たな街づくりを支援する目的で設けられた制度であり、合併年度及びその後 10 年度に限り、合併後の市町村の一体性の速やかな確立を図るために行う公共施設の整備事業等の財源として、地方債の発行が認められるものである。なお、充当率は事業費のおおむね 95%とされている。さらに、合併特例債の元利償還金の 70%は後年度普通交付税⁽⁶⁾の算定基礎となる基準財政需要額に加算される(普通交付税措置と呼ばれる)という特典が付いている。

この制度を利用して、保健所等複合施設の建設事業を「合併に伴う公共的施設の整備事業」と位置づけることにより、起債による事業費の調達が可能となる。また、その元利償還金の一部は普通交付税措置され、財政の健全化に寄与し、遊休土地の解消にもつながると考えられている。

実際、当該複合施設の建設費及び土地の買い戻し費の総額の 95%に合併特例債を充てることが予定されており、このことは、奈良市の財政の健全化に寄与すると思われる。ただし、この財政健全化は、(a-3)で検討するように、当該複合施設が建設される当初から奈良市が所有していた土地を土地開発公社の保有土地と交換してから合併特例債を発行して買い戻すという変則的なスキームにより達成されたものである。

⁽⁶⁾ 普通交付税は、基準財政需要額が基準財政収入額を超える地方公共団体に対して交付されるものである。したがって、合併特例債の元利償還額が基準財政需要額に加算されても、同額の普通交付税が増えるものではない。

ところで、土地開発公社による土地の先行取得は、地価が上昇しているときには、地価上昇率よりも低い金利で資金を借り入れることで土地を経済的に取得できるという合理性を有する。しかし、前述のとおり奈良市の地価は大幅に下落しているため、平成 3、4 年度に取得した保健所等複合施設の建設事業用地の取得資金は、地価の下落が判明した時点で早急に借入資金から自己資金に切り替える必要があったと考えられる。ところが、土地開発公社では、特段の手当をすることなく、土地の取得財源を借入金に拠っていた。この結果、21 億円強の利息の支払いが行われたのである。

土地の簿価に含まれる利息の総額 21 億円強は、土地取得という目的が果たされた以降の支出であるため、地方財政法第 4 条第 1 項により禁止されている「その目的を達成するための必要且つ最少の限度を超える支出」ではないかと思われる。債務保証の履行に伴う損失の最少化の観点からも利息が巨額になるのは望ましくない。土地の活用策が定まらなくても、借入金の返済は可能であるから、早急に借入金の返済を行うべきである。

(a-3) 保健所等複合施設建設用地を土地開発公社保有土地と交換した上でそれを合併特例債を発行して土地開発公社から買い戻すスキームについて

表口の と の土地は、仮換地指定の変更という手続を経て交換されているが、その意義を考察する。

平成 17 年 12 月 27 日付 奈財財第 429 号によれば、土地の交換理由として「保健所及び教育センター等複合施設の建設につきましては、新たな土地を求めるのではなく、本市所有地の活用という観点から検討を行なうとともに、建設に当たっては市民の皆様が利用しやすいことが重要であるとの思いから、交通の利便性が高いこと、中心市街地の活性化を視野に入れた賑わいのある街づくりに寄与すること、土地の有効利用の促進が図られ財政的にもメリットがあること、また合併した旧 2 村の皆様にも利用しやすい、新市としての一体感の醸成を図ること」などが記載されている。

しかし、保健所及び教育センター等複合施設が建設される表口の の土地(当初の指定用途は奈良駅西口公共駐車場)は当初から奈良市が保有していたものであり、それを土地開発公社保有土地と交換していったん土地開発公社の所有地としてから買い戻すという複雑な手続きをとったのである。奈良市はどのようなことを意図してこのように複雑な手続きを行なったのだろうか。

奈良市は交換の結果、表口の を入手したが、この土地の使用目的はホテル誘致用地であり、前述のとおり取得価額よりも14億円安い価額で転売が予定されている。当初この土地は土地開発公社が保有していたので、転売するには奈良市は土地開発公社から一旦土地を買い戻さなければならなかった。ところが、転売目的の土地取得資金は地方財政法第5条により起債によることができないので、自己資金で賄わなければならない。しかし、奈良市の財政状況では、買い戻しに必要な58億円(表イの)と累積した借入金利息を合計した資金(総額80億円)を捻出する余裕はなかったのではないかと思われる。

一方、保健所及び教育センター等複合施設の建設という名目の土地であれば、通常の起債よりも奈良市にとって財政的に有利な合併特例債制度を活用して、土地開発公社からの買い戻し時に起債が可能である。つまり奈良市は、土地を交換することにより合併特例債制度が利用可能になるので、敢えて仮換地指定の変更という不自然な書類上だけの交換を行ったのではないだろうか。

(b) 三條大宮町 21 街区 4 - 2、22 街区 1 ~ 3

所在	取得年月日	地目	地積 (㎡)	平成18年度末 簿価の内訳(千円)			
				取得価格	支払利息	事務費	合計
三條大宮町21街区4-2 22街区1 22街区2 22街区3	H7/3/1	田	1,780.00	1,512,833	308,219	11,250	1,832,302

平成15年度包括外部監査の結果報告書によれば、「新都市拠点整備事業総合計画の一環であるJR奈良駅周辺土地区画整理事業(昭和63年7月18日)において奈良市の仮換地指定処分の取消しを求めた行政訴訟に奈良市が平成5年12月に全面敗訴したことから取得に至ったもの(p53)」である。また、同報告書では「駐車場建設用地として購入しているが、当初より具体性のない事業であり、

土地自体も明らかに宅地である。宅地であることが明確である以上、目的変更を行ったうえで周辺の保留地と同様に民間に売却することにより、一刻も早く資金化し、奈良市土地開発公社が払い続けている利息負担を軽減すべきである（p55～56）」と指摘している。

これを受けて、平成 16 年 9 月 21 日付「包括外部監査の結果に対する措置状況について」（奈財財第 327 号）は、「奈良市土地開発公社経営健全化対策検討委員会（以下、「検討委員会」という。）において土地利用目的の見直しや暫定利用など今後の対応策を検討中であり、その方針に基づき、年次的・計画的な買い戻しを進めてまいります。」としている。

そこで、検討委員会での検討状況や検討結果を受けた後の買い戻し価格が地方財政法第 4 条第 1 項に則った合理的な価格になると期待しうるか、奈良市の債務保証の履行に伴う損失が最少になると期待しうるか等について検討する。

平成 19 年 7 月 31 日の土地開発公社及び平成 19 年 8 月 1 日の奈良市都市整備部都市計画課の説明によれば、以下のとおりであった。

現在も検討委員会で用途について、今後住宅地として利用することも可能であるため売却も含めて検討することとしている。有効活用の目処が立っておらず、引き続き検討が必要である。

当該土地は、坪単価が 3,397 千円と非常に高い。土地開発公社が借入資金で当該土地を保有し続ける限り、土地の簿価に利息が上乘せされ、坪単価は上昇し続けることになる。仮に当該土地を売却できたとしても、地価が下落している昨今の状況からは、利息が上乘せされた簿価を超える価額での売却は不可能であると考えられる。

土地の簿価に含まれる利息の総額 3 億円強は、土地取得という目的が果たされた以降の支出であるため、地方財政法第 4 条第 1 項により禁止されている「その目的を達成するための必要且つ最少の限度を超える支出」であると思われる。債務保証の履行に伴う損失の最少化の観点からも利息が巨額になるのは望ましくない。土地の活用策が定まらなくても、借入金の返済は可能であるから、早

急に借入金の返済を行うべきである。

(c) JR 奈良駅南特定土地区画整理事業

所在	取得年月日	地目	地積 (㎡)	買戻価格(千円)			
				うち取得価格 (千円)	うち支払利息 (千円)	うち事務費 (千円)	
大森町139-6ほか	H4～H12	田 雑種地 鉄道用地	17,204.63	1,344,784	192,968	23,079	1,560,830

平成 15 年度包括外部監査の結果報告書によれば、JR 奈良駅南特定土地区画整理事業の進捗状況等については特に問題はないが、当該土地の土地開発公社における取得価額（簿価）が 15 億円弱に対して、不動産鑑定士が試算した平成 16 年 1 月 1 日現在の時価が 10 億円弱であり、5 億円強の含み損があるとのことであった。このことは、事業が進捗して奈良市が当該事業用地を土地開発公社から買い戻す際に、買い戻し価格が時価よりもかなり高くなるかもしれないことが懸念されることを示している。

そこで事業の進捗状況について調査し、当該土地の奈良市の買い戻し価格が地方財政法第 4 条第 1 項に則った合理的な価格になっているかどうか（あるいはなると期待しうるかどうか）について検討するとともに、当該土地が有効に活用されていると言えるかどうかについても検討する。

平成 19 年 7 月 31 日の土地開発公社及び平成 19 年 8 月 1 日の奈良市都市整備部 JR 奈良駅周辺開発事務所の説明によれば、以下のとおりであった。

当該土地は平成 18 年度にすべてが買い戻されている。平成 18 年度の買い戻しは、土地開発公社健全化計画に則ったものである。その結果、当該土地は事業区域内の公共施設用地として利用されることが目的であったため、事業が円滑に進んでおり、当該土地は有効に活用されているといえる。

買い戻し価格は、取得時から買い戻し時までの利息を含んだものである。利息 2 億円は、土地取得という目的が果たされた以降の支出であるため、地方財政法第 4 条第 1 項により禁止されている「その目的を達成するための必要且つ最少の限度を超える支出」であると思われる。

土地開発公社健全化計画は、平成 19 年 7 月 31 日の奈良市企画部企画政策課の説明によれば、以下のとおりであった。

当該土地開発公社健全化計画は、平成 16 年 12 月 27 日 総行地第 142 号 総財地第 266 号「土地開発公社経営健全化対策について」に沿って策定されたものである。その趣旨は、「地方公共団体が、土地開発公社の経営の健全化に資する計画に基づき、当該地方公共団体の債務保証等により借り入れた資金によって保有されている土地の縮減、遊休保有地の用途変更その他土地開発公社の経営の健全化を促進することにより、地域の秩序ある整備と地方財政の健全性の確保に資すること」である。この、総務省が示す「土地開発公社経営健全化対策について」に沿って土地開発公社の健全化計画を策定して指定され、土地の買い戻しを行えば、買い戻しから 10 年度以内に事業化されることを条件に、財源として起債が認められたりするというメリットがある。

しかし、土地開発公社も土地の取得財源を借金で調達している。ここで、奈良市が土地を買い戻す際に起債(借金)すれば、土地開発公社の借金は、奈良市からの土地売却収入で返済することができ、減少するが、奈良市の借金が増加することになる。

したがって、この土地開発公社健全化計画に沿って土地の買い戻しを行っても、奈良市と土地開発公社を一体と見た奈良市全体では何の変化もなく、財務状況は改善しない。つまり、土地開発公社健全化計画は、奈良市の財政に対してはほとんど健全化効果も持たないものである。奈良市の財政健全化を図るのであれば、土地の買い戻しは、起債ではなく、一般財源で行うべきである。

(d) 大宮町一丁目 31【JR 奈良駅付近連続立体交差事業】

所在	取得年月日	地目	地積 (㎡)	平成18年度末 簿価の内訳(千円)			
				取得価格	支払利息	事務費	合計
大宮町一丁目31	H3/12/5	宅地	177.12	171,452	68,054	2,753	242,259

平成 15 年度包括外部監査の結果報告書によれば、「JR 奈良駅付近連続立体交差事業の線路用地として奈良市土地開発公社が平成 3 年度に取得した土地は、……その後、平成 5 年度に事業計画が一部変更になることが判明し、平成 9 年 2 月には当該土地が不要になることが確定し、事実上放置された状態である。放置しておくことにより利息費用や管理費用が発生することになるため、事業計画を見直すべきである。(p58~59)」とされていた。

これを受けて、平成 16 年 9 月 21 日付「包括外部監査の結果に対する措置状況について」(奈財財第 327 号)は、「検討委員会において土地利用目的の見直しや暫定利用など今後の対応策を検討中であり、その方針決定に基づき、年次的・計画的な買戻しを進めてまいります。」としている。

そこで土地利用計画の見直しの内容及びその進捗状況を調査し、当該土地の奈良市の買戻し価格が地方財政法第 4 条第 1 項に則った合理的な価格になると期待しうるか、当該土地が有効に活用されると期待しうるか、奈良市の債務保証の履行に伴う損失が最少になると期待しうるか等について検討する。

平成 19 年 7 月 31 日の土地開発公社及び平成 19 年 8 月 1 日の奈良市都市整備部都市計画課の説明によれば、以下のとおりであった。

当該土地は、平成 20 年度に買戻しする予定であるが、具体的計画は定まっていない。市施設として利用する方向で検討中である。引き続き検討していくことが必要である。

当該土地の坪単価は 4,514 千円と高額である。このうち利息が 1,268 千円(28%)を占めている。土地の簿価に含まれる利息の総額 0.7 億円は、土地取得という目的が果たされた以降の支出であるため、地方財政法第 4 条第 1 項により禁止されている「その目的を達成するための必要且つ最少の限度を超える支出」であると思われる。債務保証の履行に伴う損失の最少化の観点からも利息が巨額になるのは望ましくなく、早急に借入金を返済すべきである。

(e) 大宮町一丁目 26-3【JR 奈良駅付近連続立体交差事業】

所在	取得年月日	地目	地積 (㎡)	買戻価格(千円)			
				うち取得価格 (千円)	うち支払利息 (千円)	うち事務費 (千円)	
大宮町一丁目26-3	H11/12/27	宅地	734.58	319,542	31,713	1,374	352,628

取得の経緯等は、前述の(d)と同じである。

平成 19 年 7 月 31 日の土地開発公社及び平成 19 年 8 月 1 日の奈良市都市整備部都市計画課の説明によれば、以下のとおりであった。

当該土地は、土地開発公社健全化計画に定められたとおり、平成 18 年度に既に奈良市が買い戻し済みである。利用計画については JR 保有地との交換により駅前広場を整備すべく、予定通りに進められており問題はない。

また、(c) で述べたのと同様に、買い戻しの財源は起債であり、土地開発公社の借金が一般会計に付け代わっただけであり、奈良市の負担は変わっていない。奈良市の財政健全化を図るのであれば、土地の買い戻しは、起債ではなく、一般財源で行うべきである。

土地開発公社からの買い戻し価格は取得時から買い戻し時までの利息を含んだものである。利息 0.3 億円は、土地取得という目的が果たされた以降の支出であるため、地方財政法第 4 条第 1 項により禁止されている「その目的を達成するための必要且つ最少の限度を超える支出」であると思われる。

中ノ川造成事業

事業名	取得年月日	地目	地積 (㎡)	平成18年度末 簿価の内訳(千円)			合計
				取得価格	支払利息	事務費	
中ノ川造成事業	H3~H6	山林 保安林 畑	159,761.10	5,814,556	2,294,429	81,207	8,190,192

平成 15 年度包括外部監査の結果報告書によれば、中ノ川造成事業用地は、「平成 12 年 2 月の A 社工場移転中止を受け、同年 3 月に「市民憩いの森」整備に関する寄付が決定し、憩いの森整備に向けて進み始めたものの、平成 14 年 2 月には当該事業が凍結されている。(p 64) …… (一方で、) 中ノ川造成事業用地の奈良市土地開発公社の取得価額(簿価)が 100 億円強(注:上記表には含めていない宅地造成事業特別会計の保有土地が 22 億円弱含まれている)であるのに対して、不動

産鑑定士が試算した平成 16 年 1 月 1 日現在の時価は 3 億円強にすぎず、100 億円弱の含み損がある。(p77)」とされていた。これは、奈良市が当該事業用地を奈良市土地開発公社から買い戻す際に、買い戻し価格が時価よりもはるかに高くなるかもしれないことが懸念されることを示している。

そこで「市民憩いの森」整備事業のその後の進捗状況を調査し、当該土地の奈良市の買い戻し価格が地方財政法第 4 条第 1 項に則った合理的な価格になると期待しうるか、当該土地が有効に活用されることになると期待しうるか、奈良市の債務保証の履行に伴う損失が最少になると期待しうるか等について検討する。

平成 19 年 7 月 31 日の土地開発公社及び平成 19 年 8 月 1 日の奈良市建設部土木管理課の説明によれば、以下のとおりであった。

現時点で当該土地の買取計画や当該土地の利用計画は定まっていない。利用計画を考える上で考慮しなければならないのは、宅地造成事業会計が所有している西側半分程度はゴミを埋め立てた土地で地盤が強固ではないため、構造物の建築には向かない土地であるということである。

バブル経済崩壊後時価は下落しており、また経年の利息支払により簿価がかなり増大している。土木管理課では、増大した簿価を回収するための利用計画の検討を進めているが、当該土地が環境清美工場の移転先候補地の一つとなっているため、具体的な計画策定に至っていない。今後は環境清美工場の移転先選定の状況にかかわらず、市民にとってより負担が少なく有効な利用計画を早期に検討する必要がある。

当該土地の坪単価は 169 千円であり、所在地が山中であることを考えるとかなり高額であると考えられる。このうち利息が 47 千円(28%)を占めている。土地の簿価に含まれる利息の総額 23 億円は、土地取得という目的が果たされた以降の支出であるため、地方財政法第 4 条第 1 項により禁止されている「その目的を達成するための必要且つ最少の限度を超える支出」であると思われる。債務保証の履行に伴う損失の最少化の観点からも利息が巨額になるのは望ましくなく、奈良市の利息負担を一刻も早く解決するために早急に借入金を返済すべきである。

西ふれあい広場建設事業

事業名	取得年月日	地目	地積(m ²)	平成18年度末 簿価の内訳(千円)			
				取得価格	支払利息	事務費	合計
西ふれあい広場建設事業	H5～H12	山林田ほか	48,155.83	1,812,631	331,039	12,109	2,155,779

平成15年度包括外部監査の結果報告書は、「(奈良市二名七丁目の西ふれあい広場建設事業用地は) 公社取得後すみやかに市が買戻して造成を行う予定であったが、古市公園及び西大寺近隣公園の整備が必要であったために事業の開始が遅れている。着工は西大寺近隣公園の完成後となるため、買戻しまでには5年以上要することが予想される。……西ふれあい広場建設事業が早期に着工される見通しは極めて低い。(p66～67)」とし、事業計画を明確にすべきことを指摘していた。

これを受けて平成16年9月21日付「包括外部監査の結果に対する措置状況について」(奈財財第327号)は、「検討委員会において土地利用目的の見直しや暫定利用など今後の対応策を検討する中で、その方針決定に基づき、年次的・計画的な買戻しを進め、事業化を図ってまいります。」としている。

しかし平成19年5月21日付読売新聞は、「18億円の山林塩漬け - 進入路なく公園計画頓挫 - 」という見出しで、「奈良市土地開発公社が取得した奈良市二名の山林4万8千平方メートルが、事業計画が決まらず塩漬け状態になっていることを市議会建設委員会が問題にしている」と報道している。

そこで西ふれあい広場建設事業のその後の進捗状況を調査し、当該土地の奈良市の買い戻し価格が地方財政法第4条第1項に則った合理的な価格になると期待しうるか、当該土地が有効に活用されることになると期待しうるか、奈良市の債務保証の履行に伴う損失が最少になると期待しうるか等について検討する。

平成19年7月31日の土地開発公社及び平成19年8月1日の奈良市都市整備部公園緑地課の説明によれば、以下のとおりであった。

利用計画は、検討委員会の開催や市民アンケートの実施により検討しているものの、利用計画はなく進入路の買取計画もない状態である。引き続き、利用計画の検討が必要である。

当該土地の坪単価は148千円であり、所在地が山中であることを考えるとかな

り高額であると考えられる。このうち利息が 23 千円(15%)を占めている。土地の簿価に含まれる利息の総額 3 億円は、土地取得という目的が果たされた以降の支出であるため、地方財政法第 4 条第 1 項により禁止されている「その目的を達成するための必要且つ最少の限度を超える支出」であると思われる。債務保証の履行に伴う損失の最少化の観点からも利息が巨額になるのは望ましくなく、早急に借入金を返済すべきである。

国際交流センター建設事業

事業名	取得年月日	地目	地積 (㎡)	平成18年度末 簿価の内訳(千円)			
				取得価格	支払利息	事務費	合計
ならまち振興館整備事業	H3/10/15	宅地	1,470.23	811,156	330,620	13,626	1,155,402
国際交流センター建設事業	H4/12/21	宅地	162.23	105,449	34,830	3,472	143,751
計			1,632.46	916,605	365,449	17,099	1,299,153

平成 15 年度包括外部監査の結果報告書によれば、「(国際交流センター建設事業は)立地条件、資金計画及びスケジュール等を定めた事業実施計画が当初より作成されておらず、また、奈良市による土地の買戻しがストップした平成 5 年度以降、事業は全く進行していない。隣の奈良市所有地を合わせれば、市道に面した 2,631.9 平方メートルの広さを持つ土地となるが、現在は分断して使用しているうえ、市道側の奈良市所有地は駐車場としてもほとんど使用していない。このように、現在の利用方法が望ましいとは思われないが、何らの対策もなされず放置されている。事業計画の見直しとともに、有効利用の検討を早急に行うべきである。(p69)」とされていた。

これを受けて、平成 16 年 9 月 21 日付「包括外部監査の結果に対する措置状況について」(奈財財第 327 号)は、「隣接する市有地は、東消防署の建替えに伴う仮庁舎用地として利用予定ですが、検討委員会において市有地との一体的な土地利用目的の見直しや暫定利用なども含めて今後の対応策を検討する中で、その方針決定に基づき、年次的、計画的な買戻しを進め、事業化を図ってまいります。」としている。

そこで国際交流センター建設事業用地の利用計画とその進捗状況を調査し、当該土地の奈良市の買戻し価格が地方財政法第 4 条第 1 項に則った合理的な価格になると期待しうるか、当該土地が有効に活用されることになると期待しうるか、

奈良市の債務保証の履行に伴う損失が最少になると期待しうるか等について検討する。

平成 19 年 7 月 31 日の土地開発公社及び平成 19 年 8 月 1 日の奈良市観光経済部文化国際課の説明によれば、以下のとおりであった。

当該土地は、「ならまち賑わい構想」(平成 3 年度)の中の国際交流事業推進拠点施設である国際交流センター建設用地として、平成 3 年度に取得したものである。しかし、土地購入時にあった建物を取り壊すことなく改修し、ならまち振興館として使用して、現在に至っている。平成 13 年には国際交流センターの必要性が認識されたが、現在では事業は中止されている。現在は、近隣住民の要求(家屋建替え時など)に応じて駐車場として賃貸し、日割の使用料収入が入ることがある状況である。

利用計画については、検討委員会で普通財産にして既存の奈良市所有地と一体的に「ならまち」の振興に資する団体に貸すことなどが検討されているが、売却した場合は「ならまち」にそぐわないマンションが建設される恐れもあり、結論は出ていない。引き続き、有効利用策について検討が必要である。

当該土地の坪単価は 2,626 千円と高額である。このうち利息が 738 千円(28%)を占めている。土地の簿価に含まれる利息の総額 4 億円弱は、土地取得という目的が果たされた以降の支出であるため、地方財政法第 4 条第 1 項によって禁止されている「その目的を達成するための必要且つ最少の限度を超える支出」であると思われる。債務保証の履行に伴う損失の最少化の観点からも利息が巨額になるのは望ましくなく、早急に借入金を返済すべきである。

駐車場事業

(a) ならまちセンター駐車場拡張事業

事業名	取得年月日	地目	地積(m ²)	平成18年度末 簿価の内訳(千円)			
				取得価格	支払利息	事務費	合計
ならまちセンター駐車場拡張事業	H4/10/9	宅地	498.15	550,020	188,835	6,021	744,876

平成 15 年度包括外部監査の結果報告書によれば、「ならまちセンター駐車場拡張事業は、平成 4 年度に奈良市土地開発公社が取得し、平成 5 年度に奈良市が買戻して駐車場を建設する計画であり、平成 4 年 9 月には奈良県知事に事業認定申請書を提出している。しかし、平成 5 年度以降予算要求を続けているものの認められず、当該事業は進んでいない。……現在の管理部署は交通政策課であるが、買戻しをせずに事務所を建設し、駐車場として使用していることは問題である。早急に買戻す必要がある。(p70~71)」とされていた。

これを受けて、平成 16 年 9 月 21 日付「包括外部監査の結果に対する措置状況について」(奈財財第 327 号)は、「検討委員会において、土地利用目的の見直しや暫定利用など今後の対応策を検討中であり、その方針決定に基づき、年次的・計画的な買戻しを進めてまいります。」としている。

そこで、ならまちセンター駐車場拡張事業の進捗状況と当該事業用地の買戻し計画及びその進捗状況を調査し、当該土地の奈良市の買戻し価格が地方財政法第 4 条第 1 項に則った合理的な価格になると期待しうるか、当該土地が有効に活用されることになると期待しうるか、奈良市の債務保証の履行に伴う損失が最少になると期待しうるか等について検討する。

平成 19 年 7 月 31 日の土地開発公社及び奈良市市民生活部地域安全課の説明によれば、以下のとおりであった。

当該土地は、引き続き、駐車場公社が駐車場として利用している。しかし、駐車場公社から賃料は取っておらず、機会損失が発生している⁽⁷⁾。このような機会損失が発生していることを市民及び議会に認識してもらうためには、賃料

⁽⁷⁾ この点については、『2. 財団法人奈良市駐車場公社への出資及び損失補償契約について (3) 駐車場公社に対する奈良市の財政負担額』で詳細に検討を行っている。

を免除するのではなく一旦支払ってもらい、後日補助金を給付する方法がより望ましいと考える。

当該土地の坪単価は取得時期が平成4年ということもあり4,934千円とかなり高額である。このうち利息が1,251千円(25%)を占めている。土地の簿価に含まれる利息の総額2億円弱は、土地取得という目的が果たされた以降の支出であるため、地方財政法第4条第1項によって禁止されている「その目的を達成するための必要且つ最少の限度を超える支出」であると思われる。債務保証の履行に伴う損失の最少化の観点からも利息が巨額になるのは望ましくなく、早急に借入金を返済すべきである。

(b) 史跡文化センター駐車場事業

事業名	取得年月日	地目	地積(m ²)	平成18年度末 簿価の内訳(千円)			
				取得価格	支払利息	事務費	合計
史跡文化センター駐車場事業	H6/3/11	宅地	1,089.48	601,000	152,305	4,428	757,733

平成15年度包括外部監査の結果報告書によれば、「(史跡文化センター駐車場事業は、) 駐車場を建設しないまま平成16年3月に史跡文化センターが閉館する予定であり、……平成16年3月で当該事業が終了するため、残された土地の処遇について早急に検討する必要がある。……平成9年度から現在に至るまで社会福祉法人奈良市社会福祉協議会が当該用地に建っている建物を使用し続けており、……本格的に利用していた。これは、奈良市土地開発公社の有効利用の範疇を明らかに超えており、事業用地の目的替えをしたうえで、早急に奈良市が買戻さなければならない。(p74)」とされていた。

これを受けて、平成18年5月2日付「「包括外部監査の結果に対する措置状況について」(奈総財第50号)は、「当用地の事業目的については、福祉総務課分室整備事業に変更する旨の手続きを行いました。」としているが、当該土地を奈良市が買戻したかどうかについては明らかにしていない。

そこで当該土地が奈良市によって買戻されているかどうかを調査し、買戻されているとすれば、買戻し価格は地方財政法第4条第1項に則った合理的な価格であるかどうかを検討する。また、買戻されていない場合は、奈良市

の債務保証の履行に伴う損失が最少になると期待しうるかについても検討する。さらに福祉総務課分室整備事業の内容を調査し、当該土地が有効に活用されていると言えるかどうかについて検討する。

平成 19 年 7 月 31 日の土地開発公社及び奈良市保健福祉部福祉総務課の説明によれば、以下のとおりであった。

当該土地は平成 5 年度に史跡文化センターの駐車場用地として土地開発公社が取得した。当初は史跡文化センターの駐車場用地とする予定であったが、平成 15 年度には史跡文化センターが閉館してしまい、本来の目的通りに利用することはできなくなった。

また、この土地には取得時に無償寄付を受けた建物が残っていた。建物を解体するまでの間は無償で貸与することとなり、平成 9 年から現在までは社会福祉協議会が事務所として使用しているが、奈良市、土地開発公社共に、社会福祉協議会から賃貸料を取っていない。推計すると年間 4 百万円程度の機会損失が発生している。賃貸料を補助金として支出していると捉えれば、社会福祉協議会には周辺にある賃貸ビル等に移転してもらい、その賃借料を補助金で出す方が経済的であると考えられる。

このように、具体的な土地の利用方法が定まらないまま、そこにある建物は引き続き社会福祉協議会が事務所として使用していることから、事業名称を「福祉総務課分室整備事業」に変更している。しかし、実質的な活用計画は白紙で、土地の買い戻しも行われていない。単なる事業名称の変更ではなく、中身の有効利用計画の検討が必要である。

当該土地の坪単価は 2,295 千円と高額である。このうち利息が 461 千円(20%)を占めている。土地の簿価に含まれる利息の総額 1.5 億円は、土地取得という目的が果たされた以降の支出であるため、地方財政法第 4 条第 1 項によって禁止されている「その目的を達成するための必要且つ最少の限度を超える支出」であると思われる。債務保証の履行に伴う損失の最少化の観点からも利息が巨額になるのは望ましくなく、早急に借入金を返済すべきである。

(c) ならまち駐車場建設事業

事業名	取得年月日	地目	地積 (㎡)	平成18年度末 簿価の内訳(千円)			
				取得価格	支払利息	事務費	合計
ならまち駐車場建設事業	H7/3/15	宅地	1,774.91	550,158	112,674	8,092	670,924

平成15年度包括外部監査の結果報告書によれば、「(ならまち駐車場建設事業は、)事業計画策定から8年以上が経過しているが、ならまち駐車場としてのどの程度のニーズがあるのか疑問である。ならまち駐車場としての利便性についての市場調査なども実施したうえで、事業を進めるべきである。(p72)」とされていた。

これを受けて、平成16年9月21日付「包括外部監査の結果に対する措置状況について」(奈財財第327号)は、「検討委員会における土地利用目的の見直しや暫定利用の検討に際しては、当該用地の駐車場としての需要調査も考慮したうえで今後の対応策の検討を進めることとし、その方針決定に基づく早期の事業化と、年次的・計画的な買戻しを進めてまいります。」としている。

そこで、ならまち駐車場建設事業の進捗状況、検討委員会における土地利用目的の見直しとその実行状況等を調査し、当該土地の奈良市の買戻し価格が地方財政法第4条第1項に則った合理的な価格になると期待しうるか、当該土地が有効に活用されることになると期待しうるか、奈良市の債務保証の履行に伴う損失が最少になると期待しうるか等について検討する。

平成19年7月31日の土地開発公社及び平成19年8月1日の奈良市観光経済部文化国際課の説明によれば、以下のとおりであった。

当該土地は、平成6年度に観光客の増加に対応するための駐車場整備及びならまちの景観を守るために取得したものである。現在の利用状況は、駐車場として随時賃貸している程度である。

検討委員会では、バスなどの大型車両用駐車場が必要との認識がある。また、売却すれば、マンション用地にはなるが、「ならまち」にそぐわないマンションが建設される恐れもあり、結論は出ていない。引き続き、有効利用策の検討が必要である。

当該土地の坪単価は1,247千円と高額である。このうち利息が209千円(17%)を占めている。土地の簿価に含まれる利息の総額1億円は、土地取得という目的が果たされた以降の支出であるため、地方財政法第4条第1項によって禁止されている「その目的を達成するための必要且つ最少の限度を超える支出」であると思われる。債務保証の履行に伴う損失の最少化の観点からも利息が巨額になるのは望ましくなく、早急に借入金を返済すべきである。

(3) 土地開発公社の借入金について

平成 19 年 3 月 31 日現在、土地開発公社には 295 億円強の借入金残高がある。土地開発公社では、当該借入金の利息を支払うための資金さえも追加的な借入れで賄っている状態である。

当該借入金は、奈良市の委託により取得した土地の購入代金を借入れたものなので、奈良市がその元本及び利息の支払いを金融機関に対して保証している。駐車場公社の場合とは異なり、公有地の拡大の推進に関する法律第 25 条によって、地方公共団体は土地開発公社の債務について保証契約をすることができる。

したがって、土地開発公社の借入金を返済することは、土地開発公社の経営上の重要課題であるのみならず、奈良市の財政健全化の視点からも重要な課題である。

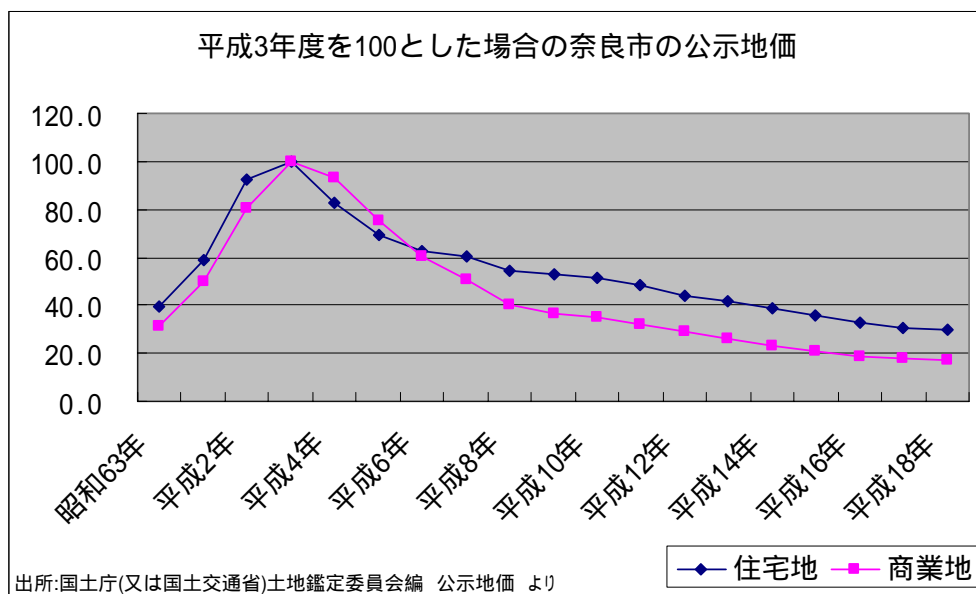
土地開発公社健全化計画は奈良市の財政健全化には寄与しない

平成 18 年 3 月に、「土地開発公社の経営の健全化に関する計画書（以下、「土地開発公社健全化計画」という。）が策定されている。しかし、この計画は奈良市が起債により調達した資金で土地開発公社から土地を買い戻すというものである。したがって、土地開発公社の財政状態は健全化するとしても、奈良市の地方債発行残高は増加するから、土地開発公社の債務の支払保証を奈良市の実質債務とみなした奈良市の実質ベースの負債残高は必ずしも減少するわけではない。

地価下落局面での土地保有資金の利息負担には合理性がない

地価上昇局面においては、借入金により事業用地を取得することは、地価上昇率が借入金利率を上回る限り正当化できる。しかし、地価下落局面においては、借入金による土地取得に合理性はないし、取得した土地を金利を支払いながら保有し続けることにも合理性はない。このような利息負担は、地方財政法第 4 条第 1 項によって禁止されている「目的を達成するための必要かつ最少の限度を超えた支出」に該当する可能性がある。

昭和 63 年以降の公示地価は下図のとおりであり、土地開発公社が土地を取得して以降は、地価は大幅に下落している。



平成15年度の包括外部監査の結果報告書(包括外部監査人西育良氏)によれば、土地開発公社が保有している土地のうち、JR奈良駅周辺整備事業等及び中ノ川造成事業(平成14年度末の帳簿価額の合計222億円)の平成16年1月1日時点における不動産鑑定士が試算した時価の合計は23億円にすぎず、下落率は90%弱であった⁽¹⁾。土地開発公社の借入金残高は保有土地の帳簿価額に概ね等しいので、土地開発公社の時価純資産(資産の時価総額から負債の時価総額を控除したもの)は大幅な負債超過である。奈良市は土地開発公社に出資するとともに、その借入金債務の支払を保証しているため、土地開発公社の時価純資産は実質的に土地開発公社に係る奈良市の財産の価値である。したがって、土地開発公社の時価純資産がマイナスであることは、土地開発公社に係る奈良市の財産の価値がマイナスであることにほかならない。

それにもかかわらず、土地開発公社は借入金の金利を負担しながら土地を保有し続けている。当該金利負担は債務保証契約により奈良市の負担となるが、そのコストを上回る便益がないので合理性がない。この報告書で言及した土地にかかる支払利息だけを一覧表にすると下表のとおりとなる。

⁽¹⁾ 参考文献[5] p77 参照

本文 記載箇所	内容	支払利息 (千円)
(a-2)	保健所等複合施設建設事業	2,148,823
(b)	三条大宮町21街区4 - 2、22街区1 ~ 3	308,219
(c)	JR奈良駅南特定土地区画整理事業	192,968
(d)	大宮町一丁目31【JR奈良駅付近連続立体交差事業】	68,054
(e)	大宮町一丁目26 - 3【JR奈良駅付近連続立体交差事業】	31,713
	中ノ川造成事業	2,294,429
	西ふれあい広場建設事業	331,039
	国際交流センター建設事業	365,449
(a)	ならまちセンター駐車場拡張事業	188,835
(b)	史跡文化センター駐車場事業	152,305
(c)	ならまち駐車場建設事業	112,674
	合計	6,194,508

つまり、少なくとも土地開発公社が土地を取得した日以降に支払った利息 62 億円は、「目的を達成するための必要かつ最少の限度を超えた支出」として、地方財政法第 4 条第 1 項に抵触する可能性がある。

(4) 市と土地開発公社との取引に係る住民訴訟の最高裁判決について

平成 20 年 1 月 18 日に、土地開発公社との取引に関して提起された住民訴訟（以下、「本件訴訟」という）の上告審判決が最高裁判所であった⁽⁸⁾。当該訴訟の対象となった宮津市と丹後地区土地開発公社との取引は、奈良市と奈良市土地開発公社との取引と類似している点もあり、当該最高裁の判断は、奈良市土地開発公社に関する奈良市の財務事務を対象としている本包括外部監査の参考になるので、以下で詳しく検討する。

本件訴訟の概要

宮津市は、丹後地区土地開発公社との間で土地の先行取得に関する委託契約を締結し、当該委託契約に基づいて、丹後地区土地開発公社が取得した土地を買取るための売買契約を締結した。宮津市の住民である原告は、同土地は取得する必

⁽⁸⁾ 参考文献 [5] 参照

要のない土地であり、その取得価格も著しく高額であるから、当該委託契約は地方財政法第4条第1項等に違反して締結されたものであり、これに基づく買取のための売買契約も違法であると主張して、地方自治法第242条の2第1項4号に基づき住民訴訟を提起した。

これに対して第1審の京都地裁及び第2審の大阪高裁の判決は、「宮津市は、本件委託契約に基づいて、丹後地区土地開発公社に対し、本件土地を先行取得の代金の額に借入れの利息の額を加えた金額で買取るべき義務を負っていた。仮に本件委託契約の締結が違法なものであったとしても、そのことによって本件委託契約が私法上当然に無効になるわけではない。宮津市としては、本件土地を取得する必要があるとなかろうと、取得価格が不当に高額であろうとなかろうと、本件委託契約に基づく義務の履行として、本件土地を上記金額で期日までに買取るほかなかったのであるから、本件売買契約の締結を地方財政法第4条第1項等の財務会計法規上の義務に違反する違法なものと評価することはできない。」というものであった。

しかし最高裁は、以下に述べる「最高裁判決の要旨」に示す根拠に基づいて、本件につき原判決を破棄して大阪高裁に差し戻した。

最高裁判決の要旨は、以下のとおりである。

- (a) 土地開発公社に土地の先行取得を委託した市の判断に裁量権の範囲の著しい逸脱または濫用があり、委託契約を無効としなければ地方自治法第2条14項、地方財政法第4条1項の趣旨を没却する結果となる特段の事情が認められるという場合には、委託契約は私法上無効になる。
- (b) 委託契約が地方財政法第4条1項等に違反しており無効である場合、あるいは無効ではなくても違法に締結されたために地方公共団体が取消権等を有する場合には、無効あるいは取消可能な委託契約に基づく買取のための売買契約は違法である。

(c) 委託契約が私法上無効であるかどうか等について審理判断することなく、売買契約の締結が委託契約に基づく義務の履行であることのみを理由として、売買契約が地方財政法第4条1項等に違反しないとすることはできない。したがって、そのような原判決は、破棄をまぬがれない。

奈良市と奈良市土地開発公社との取引は当該最高裁判決に照らしてどのように判断されるべきか

当該最高裁判決は、(a)～(c)において検討してきた奈良市と奈良市土地開発公社との取引とも密接に関連しているので、以下では、奈良市と奈良市土地開発公社との取引が当該最高裁判決に照らしてどのように判断されるべきかについて検討する。

(a) 取得する必要のない土地の取得や著しく高い価格での取得は地方財政法第4条1項に抵触する可能性があることが明確にされた

本件訴訟は、「宮津市が取得する必要のない土地の取得を丹後地区土地開発公社に委託し、当該委託契約に基づき当該土地を著しく高い価格で買取ったことは、地方財政法第4条1項等に違反する」という原告の主張をめぐって争われたものである。しかし原判決は、宮津市が取得する必要のない土地の取得を丹後地区土地開発公社に委託したのかどうか、丹後地区土地開発公社が委託契約に基づき取得した土地を著しく高い価格で買取ったかどうかについては審理しないままに原告の請求を不当なものとして棄却したので、最高裁は本件委託契約の内容等について、「宮津市の判断に裁量権の範囲の著しい逸脱又は濫用があり、委託契約を無効としなければ地方財政法第4条1項等の趣旨を没却する結果となる特段の事情が認められるかどうか」について再審理させるために、原判決を棄却して大阪高裁に差し戻したのである。

したがって、市の裁量権の範囲の著しい逸脱又は濫用により必ずしも取得する必要のない土地の取得を土地開発公社に委託する契約や、当該委託契約に基

づき当該土地を著しく高い価格で買取るような売買契約は、委託契約を無効としなければ地方財政法第 4 条 1 項等の趣旨を没却する結果となる特段の事情が認められる場合には、違法な契約として無効になることが最高裁によって明確にされたと理解できる。

(b) 奈良市土地開発公社における金利負担の累増について

このような判断は、奈良市の場合のように、委託契約に基づき土地開発公社が取得した土地をすぐには買取らなかった結果として土地開発公社における金利負担が増大し、その間に地価が下落して買取価格が時価よりも著しく高くなった場合にも援用できるのではないかと思われる。

前述のように、奈良市は委託契約に基づき奈良市土地開発公社に取得させた土地を買取らなかった結果として奈良市土地開発公社における金利負担が増大し、その間に地価が下落したので、買取必要価格が時価よりも著しく高くなっている。しかも奈良市土地開発公社のすべての借入金について、奈良市は金融機関に対してその元金の支払を保証している。

したがって、(3)(p44)において、「奈良市土地開発公社が土地を取得した日以降に支払った利息 62 億円は、目的を達成するために必要かつ最少の限度を超えた支出として、地方財政法第 4 条 1 項に抵触する可能性がある」と指摘していることは、本件訴訟における最高裁判決によって、その正当性が補強されたのではないかと思われる。

(c) 奈良市が著しく高い価格で買取った土地について

(2)(p29～33)において述べたように、JR 奈良駅南特定土地区画整理事業用地や JR 奈良駅付近連続立体交差事業用地は、奈良市によって既に平成 18 年度に公社から買取られているか、あるいは平成 20 年度に買取られる予定である。

しかし、これらの土地の買取価格は、土地開発公社の取得価格に公社が保有していた期間の金利が上乗せされた価格であり、しかも土地開発公社の保有期

間に地価が下落したので、時価と比較すると著しく高い価格になっている。このような著しく高い価格による買取は、本件訴訟における最高裁判決の判断を援用すれば、地方財政法第4条1項に抵触する可能性があることになるのかもしれない。

しかし、これは で述べた「奈良市が奈良市土地開発公社に買収委託した土地の買取時期を引延ばした結果として、奈良市土地開発公社における金利負担が増大し、しかもその間に地価が下落して買取必要価格が著しく高くなっている」という問題と、基本的には同じ問題であろうと思われる。

(d) 用途が未定の土地開発公社保有土地について

(2)(p33~35)において述べたように、たとえば中ノ川造成用地や二名の山林については土地の用途が決まっていないので、取得する必要がなかった土地ではないか、との疑いがあるかもしれない。もし、取得する必要がなかった土地であるとすれば、そのような土地取得の委託は、本件訴訟における最高裁判決の判断を援用すれば、地方財政法第4条1項に抵触する可能性があることになるのかもしれない。

しかし、中ノ川造成用地や二名の山林については、現在はその用途が決まっていなくても、当初は取得目的があったようである。当初の取得目的とそれが変遷していく経緯については平成15年度の包括外部監査報告書において詳細に調査されているので、当年度の監査においてはそれをさらに詳しく再調査することはしなかった。時間がかなり経過しているので、取得時の状況について調査するためにはかなりの調査費用がかかると予想されたからである。

(e) 宮津市の場合と奈良市の場合との相違

丹後地区土地開発公社への宮津市の出資比率は15%以下であり、丹後地区土地開発公社は宮津市だけの土地開発公社ではないのに対して、奈良市土地開発公社への奈良市の出資比率は100%であり、奈良市土地開発公社の役職員は奈良市との兼務者あるいは奈良市からの出向者であり、しかも奈良市は奈良市土

地開発公社のすべての借入金について、その元金の支払を保証しているのであるから、奈良市と奈良市土地開発公社とは一心同体である。

また、住民訴訟の目的は市長への損害賠償請求であるが、包括外部監査の目的は、対象団体の財務事務に関して、地方財政法等の視点から不経済、非効率等の問題があれば、それを指摘し改善を求めることにより対象団体の組織及び運営の合理化に資することである。

したがって、奈良市と奈良市土地開発公社との取引は、宮津市と丹後土地開発公社との取引とは異なった視点で判断されるべきだろう。たとえば、土地開発公社が保有している土地の用途が決まらずに有効活用されていない点は、奈良市が必ずしも取得する必要がなかった土地を奈良市土地開発公社に取得させたとしてその違法性を問題にすることもできるかもしれないが、それによって拙速な問題処理（たとえば有効活用策を十分に検討することなく安値で売却する等）が行われて必ずしも奈良市の利益にならない可能性もあることを考えたならば、そのような問題指摘は包括外部監査では有益ではないかもしれない。

以上の考察に基づいて、本包括外部監査においては、奈良市土地開発公社に係る奈良市の財務について、借入金により調達した資金により土地を保有し続けていることによって無駄な金利負担が継続していることのみを問題点として指摘することにする。

4. 出資団体に関する奈良市の財務を管理する組織

出資団体に関する奈良市の財務の管理は、多くの他の地方公共団体と同様に、出資団体が実施する各事業との関連が深い奈良市の各担当課によって行われている。たとえば、駐車場公社については市民生活部地域安全課の管轄であり、土地開発公社については建設部道路建設課の管轄である。このように事業担当課が出資団体を管轄している場合、事業の管理監督が中心になって、出資団体の経営や財務についての管理監督はおろそかになりがちではないかと懸念される。

総務部（財政課あるいは管財課）はすべての出資団体への奈良市の出資額及び各出資団体の財政状況を把握してはいるが、各出資団体の経営や財務を管理監督する権限を持っているわけではないようである。したがって、たとえば駐車場公社のように財政状態が悪化しても、総務部（財政課あるいは管財課）はその改善策を企画立案する権限を持ってはいないようだ。また、企画部企画政策課は土地開発公社健全化計画に関する事務を所管しているが、すべての出資団体の経営や財務を管理監督しているわけではない。

このように、出資団体に関する奈良市の財務は、個々の事業あるいは個々の問題ごとには管理されているとしても、全体として総合的に管理されているわけではないようである。駐車場公社の財政の悪化や土地開発公社の借入金の増大が長期にわたり放置されていた原因は、このような点にあるのではないだろうか。

II . 監査の結果

以上の調査の結果、監査の結果として指摘すべき問題点は以下のとおりである。

1 . 駐車場公社に係る奈良市の財産(出資及び無償貸与している駐車場用地)は地方財政法第 8 条に則って運用されているとは言い難い

地方財政法第 8 条は、「地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的に、これを運用しなければならない」と規定している。

ところが駐車場公社の経営状況は芳しくなく、その財政状態は 7 億円を超える債務超過である。さらに、奈良市は駐車場公社に対して駐車場用地を無償貸与しており、そのうえこれまでに利子補給、人件費補助等の財政援助を行ってきた。駐車場公社に対する奈良市の財政援助の総額は、駐車場公社の借入金に係る損失補償額をも含めて 26 億円にも上ると推計されるが、駐車場公社の財政状態が悪いので当該金額を回収できる可能性は低い。したがって、奈良市の財産である駐車場用地及び駐車場公社への出資による権利が、地方財政法第 8 条に則って効率的に運用されているとは言い難い。

2 . 駐車場公社の債務に係る奈良市の損失補償契約は「法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律」第 3 条に抵触する可能性がある

奈良市が駐車場公社の債務について金融機関と締結している損失補償契約は、実質的に債務保証契約と同等と思われるので、法人の債務について保証する契約を禁止している「法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律」第 3 条に抵触する可能性がある。

3 . 土地開発公社が土地を取得した日以降の当該土地の保有に伴う利息の支払いは、地方財政法第 4 条第 1 項が禁止している「目的を達成するために必要かつ最少の限度を超える支出」に該当する可能性がある

土地開発公社が土地を取得して以降、地価は大幅に下落している。実際、平成 15 年度の包括外部監査の結果報告書(包括外部監査人西育良氏)によれば、土地開発公社

が保有している土地の一部であるJR奈良駅周辺整備事業等用地及び中ノ川造成事業用地（平成14年度末の帳簿価額の合計が222億円）の平成16年1月1日時点における不動産鑑定士が試算した時価の合計はわずか23億円で、その下落率は90%弱であった。

それにもかかわらず、土地開発公社はその後借入金の金利を負担しながら土地を保有し続けている。当該金利負担は債務保証契約により奈良市の負担となるが、そのコストを上回る便益がないので合理性がない。したがって、少なくとも土地開発公社が土地を取得した日以降に支払った利息62億円は、地方財政法第4条第1項が禁止している「目的を達成するための必要かつ最少の限度を超えた支出」に該当する可能性がある。

第三 組織及び運営の合理化に資する意見

監査の過程で判明した、奈良市の組織及び運営の合理化に資すると思われる事項を、以下に「意見」として述べる（地方自治法第 252 条の 38 第 2 項）。

1. 奈良市の財政を蝕む負のトライアングル

平成 17 年度奈良市包括外部監査の結果報告書によれば、奈良市が負担する有利子負債の残高は平成 16 年度末現在で 2,800 億円もあった⁽⁹⁾。これに土地開発公社等の借入金についての支払保証を加えると、奈良市は 3,000 億円を超える有利子負債を負っていることになる。一方で、有利子負債の返済原資となる会計年度の経常的収支（一般会計の経常収支と事業会計の事業損益及び事業収支の合計）は、平成 16 年度で 39 億円の赤字であった。すなわち、奈良市は巨額の有利子負債を負っているにもかかわらず、その返済原資が乏しく、深刻な財政危機に直面していると思われる。

奈良市の財政を蝕んでいる要因のひとつは、平成 18 年度の包括外部監査で指摘したように⁽¹⁰⁾、下水道事業（公共下水道事業は地方財政法第 6 条に規定された独立採算原則が適用される地方財政法上の公営企業である）の赤字である。奈良市の下水道事業会計は官庁会計方式なので、その正確な損益はわからない。しかし、平成 18 年度奈良市包括外部監査の結果報告書によれば、奈良市下水道事業の経常損益は、少なくとも每期 25 億円以上の赤字であろうと推計されている。奈良市の下水道事業会計は 500 億円をはるかに超える有利子負債を負っているが、下水道事業はこの負債を自力では返済できないので、一般会計からの基準外繰入金によって資金不足を穴埋めしている。

奈良市の財政の負担になっているもうひとつの要因は、社会保険事業会計である。平成 16 年度において、奈良市の国民健康保険事業会計と介護保険事業会計への一般会計の繰出金合計は 49 億円以上もあった⁽⁹⁾。少子高齢化に伴い社会保険給付は今後さらに増大することが予想されているので、奈良市の社会保険事業会計に対する一般会計

⁽⁹⁾ 参考文献 [6] p55 参照

⁽¹⁰⁾ 参考文献 [7] p29, 参考文献(6)p55 参照

負担も、今後さらに増大するだろうと予想できる⁽¹¹⁾。

さらに奈良市の財政を蝕んでいるもうひとつの要因は、借金による土地の取得及び施設の建設等である。土地開発公社の借金による土地の取得（平成 19 年 3 月末現在の帳簿価額の合計は 297 億円弱）もそのひとつだが、それはほんの一部にすぎず、一般会計には累計でそれよりもはるかに巨額の借金による土地の取得費及び施設の建設費が計上されている。そして、土地開発公社が保有している土地の時価が取得価額よりも大幅に下落している（平成 15 年度の奈良市包括外部監査結果報告書によれば 90%弱の下落率）のと同様に⁽¹²⁾、奈良市が所有している土地の多くも、その時価が取得価額よりも大幅に下落しているのではないかと推察できる⁽¹³⁾。

このような奈良市の財政状況を考えるならば、債務保証額を含む有利子負債を大幅に削減して財政再建をはかることが緊急の最重要課題だと思われる。なぜならば、赤字事業の事業資金を起債により調達することや、地価上昇が見込めないのに借金したまま土地を保有し続けることは、利息の支払に見合う便益があるとは考えにくいからである。

2. 土地開発公社の借入金を返済すべきだ

特に、土地開発公社の場合、コストを上回る便益があるとは考えられない無駄な利子費用を支払っていることが明白なので、その借入金を速やかに返済すべきである。

その場合、土地開発公社の借入金の返済を奈良市が起債で調達した資金によって行う

⁽¹¹⁾ 参考文献 [8] 参照

⁽¹²⁾ 平成 18 年 8 月の地方行革新指針は、地方公共団体に平成 21 年秋を目処として連結財務書類 4 表を作成し公表することを要請している。そして連結財務書類の作成基準に関する平成 19 年 10 月「新地方公会計制度実務研究会報告書」によれば、新しい公会計制度整備の目的の一つは、資産・債務の適切な把握と管理であり、中でも、資産の適切な評価は重要であるとされている。また、固定資産の評価は、売却可能価額または再調達価額に基づくものとされている。これにより、奈良市が連結ベースでの土地の評価を行うと、バブル期に高値で買ったような土地について、多額の評価損が顕在化することが想定される。

⁽¹³⁾ 平成 18 年 8 月に公表された地方行革新指針（参考文献[9]総務省 参照）は、平成 21 年秋を目処として、地方公共団体に連結貸借対照表を含む連結財務書類 4 表を作成し公表することを要請している。当該連結財務書類の作成基準に関する新地方公会計制度実務研究会報告書（参考文献[11]総務省 参照）によれば、新しい公会計制度整備の目的のひとつは資産・負債の適切な把握と管理であり、中でも資産の適切な評価は重要であるとされており、固定資産の評価は売却可能価格または再調達価格に基づくものとされている。このような基準により奈良市の連結ベースでの保有土地の評価を行うと、バブル期に高値で買った土地については、多額の評価損が顕在化するのはのではないかと懸念される。

土地開発公社健全化計画の方式は、「第二 3(3)土地開発公社の借入金について」で説明したように、奈良市が負担する有利子負債の総額が減少しないので、奈良市の財政を健全化することにはならない。

したがって、土地開発公社の借入金の返済は、奈良市の事業費ないし事務費を削減することにより生みだした資金によって行われなければならない。なぜならば、土地開発公社の借入金を返済する目的は、債務保証契約によって土地開発公社の借入金元利合計の実質的な負担者である奈良市の元利支払額を削減することだからである。

土地開発公社の借入金を返済する方策としては、奈良市が土地開発公社から土地を買い戻す方策と、土地開発公社が借入金返済相当額を増資するとともに奈良市がその資金を供給する(出資する)方策とがある。土地を買い戻すためには土地の活用計画を詰める必要があり、それには時間がかかってその間の無駄な利息支払が必要になる。一方で、土地開発公社が借入金返済相当額を増資するとともに奈良市がその資金を出資する方策は、理論的には速やかに実行可能だと思われる(財源が必要なことはどちらの方策でも同じである)。したがって、土地開発公社が借入金返済相当額を増資するとともに奈良市がその資金を出資する方策が、利息支払額を最少にする経済的な方策である。

3. 財政改革のためには予算決定方式の改革が必要だ

奈良市が土地開発公社の増資を引き受ける資金を捻出するためには、奈良市の予算調整において、事業費及び事務費の予算を大幅に削減する必要がある。そのような戦略的予算編成を行うには市長の強力なリーダーシップが必要であるが、それを通常のボトムアップ方式の予算調整プロセスにおいて実現することは難しいかもしれない。なぜならば、通常のボトムアップ方式の予算調整プロセスにおいては、あらゆる費目の予算が同じ率で削減されてしまいがちなので、有利子負債の返済だけに集中的に予算配分することはやりにくいのではないと思われるからである。

そこで通常の予算調整プロセスにより作成される予算案とは別に、有利子負債残高の削減のために事業費及び事務費の予算を大幅に削減する抜本的な財政改革案を、市長のリーダーシップにより事務局に作成させて、市長及び市議会が両者を比較検討の

うえ選択するような予算決定方式を構築すべきである。

複数の予算案を作成して意思決定者の選択に委ねることは、わが国ではあまり一般的ではないかもしれないが、英米諸国ではむしろそれが通常であるように思われる。なぜならば、英米の経済学や経営学の教科書においては、「意思決定とは複数の代替案からの選択である」と定義されているからだ。

4. 出資団体の経営を監視・監督するための部課を設置すべきだ

(1) 出資団体に関する奈良市の財務を統括する部署がない

「第二 . 4 . 出資団体に関する奈良市の財務を管理する組織」においても述べたとおり、出資団体に関する奈良市の財務は、個々の事業あるいは個々の問題ごとには管理されているとしても、全体として総合的に管理されているわけではないようである。駐車場公社の財政の悪化や土地開発公社の借入金の増大が長期にわたり放置されていた原因は、このような点にあるのではないだろうか。

(2) 連結経営が必要である

奈良市の財政負担を最少化し奈良市民の福祉を増進するためには、出資団体も含めた奈良市政全体の最適化を目指す連結経営を行う必要がある。なぜならば、駐車場公社や土地開発公社のように、奈良市が出資し、かつ役員を派遣しているような出資団体の財産及び負債は、実質的には奈良市の財産及び負債であるからだ。

連結経営とは、一般会計及び特別会計のみならず、出資団体を含む奈良市が経営する全体の財政を、奈良市民の福祉の増進を目指し最少の経費で最大の効果を挙げるように経営することである。この連結経営の執行は議会の監視のもとで市長のリーダーシップによって推進していかねばならない。

また、平成19年6月に「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」が成立し、地方公共団体は、財政悪化の判断基準として 実質赤字比率、 連結実質赤字比率、 実質公債費比率、 将来負担比率について監査委員の審査に付した後、議会に報

告、公表しなければならず、一定の比率を超える場合には、早期健全化計画、財政再建計画を作成しなければならないこととなった。これらの指標には、団体単独の指標だけでなく、出資団体を含めた連結ベースでの指標が含まれており、制度上も連結経営が求められるようになってきたといえるだろう。

さらに、総務省は、平成18年8月公表の「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針」において、各地方公共団体に対して、発生主義の活用及び複式簿記の考え方の導入を図り、「新地方公会計制度研究会報告書」が提言する連結貸借対照表、連結行政コスト計算書、連結資金収支計算書、連結純資産変動計算書の4表（連結対象法人には地方三公社、第三セクター、地方独立行政法人等を含む）の整備又は4表作成に必要な情報の開示に取り組むことを求めている⁽¹⁴⁾。このことは、総務省が地方公共団体に対して、単体だけでなく連結ベースの経営状況及び財政状況等について住民に向けて説明責任を果たすことを求めているものである。

出資団体に関する奈良市の財務は、出資団体の事業と関連が深い事業を担当する奈良市の部署によって、個別の団体・事業の部分最適化だけを追い求めバラバラに管理されており、奈良市の財政の全体最適化の観点からの管理、すなわち連結経営は行われていない。連結経営を推進していくためには、市長のトップダウンによる意思決定をサポートできるように、連結経営に必要な情報を収集、分析し、その結果を市長に対して的確に伝達する「出資団体に関する奈良市の財務を統括する部署（仮に出資団体統括室という）」を設置することが必要である。

（3）出資団体統括室の職務と権限

出資団体を含む奈良市全体の連結経営に関しては、他のいくつかの地方公共団体でもみられるような、一元的に出資団体に関する財務事務を統括する「出資団体統括室」を設置するべきである。当該「出資団体統括室」においては、出資団体を対象とする業務監査等を担当する。

⁽¹⁴⁾ 参考文献 [9][10][11] 参照

「出資団体統括室」で行う業務監査に当たっては、まず出資団体の経営に関する体系的な情報収集・分析が必要となる。この情報収集・分析とは、それぞれの出資団体における経営状況、財政状況、提供するサービスの実施状況などに関する情報を集め、奈良市政との関連度、事業の緊急性、奈良市財政に与える影響度などについて分析を行うことである。この分析のためには、前述の新公会計制度に基づく連結貸借対照表等の4表の作成が前提となる。連結貸借対照表等の4表は、「出資団体統括室」において作成してもいいだろう。

また、「出資団体統括室」は定期的あるいは循環的に出資団体を訪問し、業務監査を行う。この業務監査における主要な監査要点は、地方自治法、地方財政法及び関連諸法令への準拠性であり、出資団体に関する奈良市の財産、負債及び保証債務等についての財務事務の執行状況を監査することである。具体的には、出資団体に貸与あるいは預託されている奈良市の財産が良好な状態に保たれ効率的に管理運用されているかどうか、奈良市の出資団体に対する債権について、その督促、強制執行その他の保全及び必要な措置がとられているかどうか、出資団体の負債に関する奈良市の債務保証等が適法に行われて、損失の発生を最少にするため必要な措置を講じているか、などの視点から監査を行うことになる。このような法令準拠に関する違反事項は、「出資団体統括室」において発見され、是正の勧告がなされるべきである。

また、経営に係る事業管理の視点からは、出資団体の経営計画に対する事業・業務の実施結果について、目標達成度(・有効性)・効率性・経済性などの視点も踏まえながら、奈良市側から見た当該出資団体の評価を行い、出資団体側の自己評価及び事前の経営分析・財務分析などのデータともつぎ合わせ、取り組むべき課題を抽出するとともに、対応策を検討することになる。

経営状況等の分析と訪問業務監査の結果を踏まえて、奈良市単体の財務状況と合わせて連結ベースの視点から総合的に判断して出資団体の経営評価を行うとともに、財務戦略をも含んだ経営改善について市長に提言する。

具体的には、奈良市全体の財政改善のためには出資団体の借入金を返済する必要はないか、諸経費の削減は当然のことながら、それだけでは足りないと考えられる

歳出全般における削減をどうするか、などについて検討を行い、財源・資源の最適配分や戦略的な経営改善計画の立案に関する有用な情報を市長に対して提供することになる。市長はこれを受けて、前節で述べた奈良市全体を見据えた新たな予算決定方式において意思決定を行うのである。

現在の奈良市の財政運営においては、財源が乏しいことを理由に、あるいは現在世代の奈良市民に対するサービス水準の低下を避けるという理由で、有利子負債の削減に根本的な対策がとられておらず、その結果、無駄な利息支払が放置されているという状況にある。しかし、借金によって維持されている現在世代の奈良市民に対するサービス水準は、過剰なサービス水準ではないかと考えることもできる。有利子負債削減を躊躇するならば、無駄な利息支払が継続するので、その累積効果は確実に将来の奈良市の財政状態を悪化させ続けるであろう。有利子負債削減の問題を先送りにせずに、将来の奈良市全体の福祉の向上を目指し速やかに行動を開始することが求められていると考える。

以 上

< 参考文献 >

- [1] 肥沼位昌編著「キーワードでわかる自治体財政」(2007年 学陽書房)
- [2] 福岡地方裁判所
事件番号：平成 11(行ウ)9
事件名：住民訴訟による損害賠償請求事件，住民訴訟による差止請求
裁判年月日：平成 14年 3月 25日
- [3] 横浜地方裁判所 第 1 民事部
事件番号：平成 17(行ウ)28
事件名：損害賠償請求権行使請求事件
裁判年月日：平成 18年 11月 15日
- [4] 最高裁判所第二小法廷
事件番号：平成 17(行ヒ)304
事件名：公金支出返還請求事件
裁判年月日：平成 20年 1月 18日
- [5] 奈良市 平成 15年度包括外部監査の結果報告書(平成 16年)
- [6] 奈良市 平成 17年度包括外部監査の結果報告書(平成 18年)
- [7] 奈良市 平成 18年度包括外部監査の結果報告書(下水道事業の経営管理について)
(平成 19年)
- [8] 奈良市 平成 18年度包括外部監査の結果報告書
(国民健康保険事業、老人保健事業および介護保険事業の経営管理について)(平成 19年)
- [9] 総務省「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針」(平成 18年)
- [10] 総務省「新地方公会計制度研究会報告書」(平成 18年)
- [11] 総務省「新地方公会計制度実務研究会報告書」(平成 19年)

参考資料

1. 参照条文一覧表

【地方財政法】

(予算の執行等)

第四条 地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。

2 地方公共団体の収入は、適実且つ厳正に、これを確保しなければならない。

(地方債の制限)

第五条 地方公共団体の歳出は、地方債以外の歳入をもつて、その財源としなければならない。ただし、次に掲げる場合においては、地方債をもつてその財源とすることができる。

一 交通事業、ガス事業、水道事業その他地方公共団体の行う企業(以下「公営企業」という。)に要する経費の財源とする場合

二 出資金及び貸付金の財源とする場合(出資又は貸付けを目的として土地又は物件を買収するために要する経費の財源とする場合を含む。)

三 地方債の借換えのために要する経費の財源とする場合

四 災害応急事業費、災害復旧事業費及び災害救助事業費の財源とする場合

五 学校その他の文教施設、保育所その他の厚生施設、消防施設、道路、河川、港湾その他の土木施設等の公共施設又は公用施設の建設事業費(公共的団体又は国若しくは地方公共団体が出資している法人で政令で定めるものが設置する公共施設の建設事業に係る負担又は助成に要する経費を含む。)及び公共用若しくは公用に供する土地又はその代替地としてあらかじめ取得する土地の購入費(当該土地に関する所有権以外の権利を取得するために要する経費を含む。)の財源とする場合

(公営企業の経営)

第六条 公営企業で政令で定めるものについては、その経理は、特別会計を設けてこれを行い、その経費は、その性質上当該公営企業の経営に伴う収入をもつて充てることが適当でない経費及び当該公営企業の性質上能率的な経営を行なつてもなおその経営に伴う収入のみをもつて充てることが客観的に困難であると認められる経費を除き、当該企業の経営に伴う収入(第五条の規定による地方債による収入を含む。)をもつてこれに充てなければならない。但し、災害その他特別の事由がある場合において議会の議決を経たときは、一般会計又は他の特別会計からの繰入による収入をもつてこれに充てることができる。

(財産の管理及び運用)

第八条 地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的に、これを運用しなければならない。

【地方自治法】

(債務負担行為)

第二百十四条 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。

(予算の執行に関する長の調査権等)

第二百二十一条 普通地方公共団体の長は、予算の執行の適正を期するため、委員会若しくは委員又はこれらの管理に属する機関で権限を有するものに対して、収入及び支出の実績若しくは見込みについて報告を徴し、予算の執行状況を実地について調査し、又はその結果に基づいて必要な措置を講ずべきことを求めることができる。

2 普通地方公共団体の長は、予算の執行の適正を期するため、工事の請負契約者、物品の納入者、補助金、交付金、貸付金等の交付若しくは貸付けを受けた者(補助金、交付金、貸付金等の終局の受領者を含む。)又は調査、試験、研究等の委託を受けた者に対して、その状況を調査し、又は報告を徴することができる。

3 前二項の規定は、普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるもの、普通地方公共団体が借入金元金の元金若しくは利子の支払を保証し、又は損失補償を行う等その者のために債務を負担している法人で政令で定めるもの及び普通地方公共団体が受益権を有する信託で政令で定めるものの受託者にこれを準用する。

(公有財産の範囲及び分類)

第二百三十八条 この法律において「公有財産」とは、普通地方公共団体の所有に属する財産のうち次に掲げるもの(基金に属するものを除く。)をいう。

- 一 不動産
 - 二 船舶、浮標、浮棧橋及び浮ドック並びに航空機
 - 三 前二号に掲げる不動産及び動産の従物
 - 四 地上権、地役権、鉱業権その他これらに準ずる権利
 - 五 特許権、著作権、商標権、実用新案権その他これらに準ずる権利
 - 六 株式、社債(特別の法律により設立された法人の発行する債券に表示されるべき権利を含み、短期社債等を除く。)、地方債及び国債その他これらに準ずる権利
 - 七 出資による権利
 - 八 財産の信託の受益権
- 2 前項第六号の「短期社債等」とは、次に掲げるものをいう。

- 一 社債等の振替に関する法律（平成十三年法律第七十五号）第六十六条第一号 に規定する短期社債
 - 二 商工組合中央金庫法（昭和十一年法律第十四号）第三十三条ノ二 に規定する短期商工債
 - 三 投資信託及び投資法人に関する法律（昭和二十六年法律第百九十八号）第百三十九条の十二第一項 に規定する短期投資法人債
 - 四 信用金庫法（昭和二十六年法律第二百三十八号）第五十四条の四第一項 に規定する短期債
 - 五 保険業法（平成七年法律第百五号）第六十一条の十第一項 に規定する短期社債
 - 六 資産の流動化に関する法律（平成十年法律第百五号）第二条第八項 に規定する特定短期社債
 - 七 農林中央金庫法（平成十三年法律第九十三号）第六十二条の二第一項 に規定する短期農林債
- 3 公有財産は、これを行政財産と普通財産とに分類する。
 - 4 行政財産とは、普通地方公共団体において公用又は公共用に供し、又は供することと決定した財産をいい、普通財産とは、行政財産以外の一切の公有財産をいう。

（債権）

第二百四十条 この章において「債権」とは、金銭の給付を目的とする普通地方公共団体の権利をいう。

- 2 普通地方公共団体の長は、債権について、政令の定めるところにより、その督促、強制執行その他その保全及び取立てに関し必要な措置をとらなければならない。
- 3 普通地方公共団体の長は、債権について、政令の定めるところにより、その徴収停止、履行期限の延長又は当該債権に係る債務の免除をすることができる。
- 4 前二項の規定は、次の各号に掲げる債権については、これを適用しない。
 - 一 地方税法（昭和二十五年法律第二百二十六号）の規定に基づく徴収金に係る債権
 - 二 過料に係る債権
 - 三 証券に化体されている債権（社債等登録法（昭和十七年法律第十一号）又は国債に関する法律（明治三十九年法律第三十四号）の規定により登録されたもの及び社債等の振替に関する法律の規定により振替口座簿に記載され、又は記録されたものを含む。）
 - 四 預金に係る債権
 - 五 歳入歳出外現金となるべき金銭の給付を目的とする債権
 - 六 寄附金に係る債権
 - 七 基金に属する債権

(外部監査契約)

第二百五十二条の二十七 この法律において「外部監査契約」とは、包括外部監査契約及び個別外部監査契約をいう。

2 この法律において「包括外部監査契約」とは、第二百五十二条の三十六第一項各号に掲げる普通地方公共団体が、第二条第十四項及び第十五項の規定の趣旨を達成するため、この法律の定めるところにより、次条第一項又は第二項に規定する者の監査を受けるとともに監査の結果に関する報告の提出を受けるとを内容とする契約であつて、この法律の定めるところにより、毎会計年度、当該監査を行う者と締結するものをいう。

3 この法律において「個別外部監査契約」とは、次の各号に掲げる普通地方公共団体が、当該各号に掲げる請求又は要求があつた場合において、この法律の定めるところにより、当該請求又は要求に係る事項について次条第一項又は第二項に規定する者の監査を受けるとともに監査の結果に関する報告の提出を受けるとを内容とする契約であつて、この法律の定めるところにより、当該監査を行う者と締結するものをいう。

一 第二百五十二条の三十九第一項に規定する普通地方公共団体 第七十五条第一項の請求

二 第二百五十二条の四十第一項に規定する普通地方公共団体 第九十八条第二項の請求

三 第二百五十二条の四十一第一項に規定する普通地方公共団体 第九十九条第六項の要求

四 第二百五十二条の四十二第一項に規定する普通地方公共団体 第九十九条第七項の要求

五 第二百五十二条の四十三第一項に規定する普通地方公共団体 第二百四十二条第一項の請求

(特定の事件についての監査の制限)

第二百五十二条の二十九 包括外部監査人(普通地方公共団体と包括外部監査契約を締結し、かつ、包括外部監査契約の期間(包括外部監査契約に基づく監査を行い、監査の結果に関する報告を提出すべき期間をいう。以下本章において同じ。)内にある者をいう。以下本章において同じ。)又は個別外部監査人(普通地方公共団体と個別外部監査契約を締結し、かつ、個別外部監査契約の期間(個別外部監査契約に基づく監査を行い、監査の結果に関する報告を提出すべき期間をいう。以下本章において同じ。)内にある者をいう。以下本章において同じ。)は、自己若しくは父母、祖父母、配偶者、子、孫若しくは兄弟姉妹の一身上に関する事件又は自己若しくはこれらの者の従事する業務に直接の利害関係のある事件については、監査することができない。

(包括外部監査人の監査)

第二百五十二条の三十七 包括外部監査人は、包括外部監査対象団体の財務に関する事務の執行及び包括外部監査対象団体の経営に係る事業の管理のうち、第二条第十四項及び第十五項の規定の趣旨を達成するため必要と認める特定の事件について監査するものとする。

2 包括外部監査人は、前項の規定による監査をするに当たっては、当該包括外部監査対象団体の財務に関する事務の執行及び当該包括外部監査対象団体の経営に係る事業の管理が第二条第十四項及び第十五項の規定の趣旨にのつとつてなされているかどうか、特に、意を用いなければならない。

3 包括外部監査人は、包括外部監査契約で定める包括外部監査契約の期間内に少なくとも一回以上第一項の規定による監査をしなければならない。

4 包括外部監査対象団体は、当該包括外部監査対象団体が第九十九条第七項に規定する財政的援助を与えているもの出納その他の事務の執行で当該財政的援助に係るもの、当該包括外部監査対象団体が出資しているもので同項の政令で定めるもの出納その他の事務の執行で当該出資に係るもの、当該包括外部監査対象団体が借入金の元金若しくは利子の支払を保証しているもの出納その他の事務の執行で当該保証に係るもの、当該包括外部監査対象団体が受益権を有する信託で同項の政令で定めるものの受託者の出納その他の事務の執行で当該信託に係るもの又は当該包括外部監査対象団体が第二百四十四条の二第三項の規定に基づき公の施設の管理を行わせているもの出納その他の事務の執行で当該管理の業務に係るものについて、包括外部監査人が必要があると認めるときは監査することができることを条例により定めることができる。

5 包括外部監査人は、包括外部監査契約で定める包括外部監査契約の期間内に、監査の結果に関する報告を決定し、これを包括外部監査対象団体の議会、長及び監査委員並びに関係のある教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会若しくは公平委員会、公安委員会、労働委員会、農業委員会その他法律に基づく委員会又は委員に提出しなければならない。

第二百五十二条の三十八 包括外部監査人は、監査のため必要があると認めるときは、監査委員と協議して、関係人の出頭を求め、若しくは関係人について調査し、若しくは関係人の帳簿、書類その他の記録の提出を求め、又は学識経験を有する者等から意見を聴くことができる。

2 包括外部監査人は、監査の結果に基づいて必要があると認めるときは、当該包括外部監査対象団体の組織及び運営の合理化に資するため、監査の結果に関する報告に添えてその意見を提出することができる。

3 監査委員は、前条第五項の規定により監査の結果に関する報告の提出があつたときは、これを公表しなければならない。

4 監査委員は、包括外部監査人の監査の結果に関し必要があると認めるときは、当該包括外部監査対象団体の議会及び長並びに関係のある教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会若しくは公平委員会、公安委員会、労働委員会、農業委員会その他法律に基づく委員会又は委員にその意見を提出することができる。

5 第一項の規定による協議又は前項の規定による意見の決定は、監査委員の合議によるものとする。

6 前条第五項の規定による監査の結果に関する報告の提出があつた場合において、当該監査の結果に関する報告の提出を受けた包括外部監査対象団体の議会、長、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会若しくは公平委員会、公安委員会、労働委員会、農業委員会その他法律に基づく委員会又は委員は、当該監査の結果に基づき、又は当該監査の結果を参考として措置を講じたときは、その旨を監査委員に通知するものとする。この場合においては、監査委員は、当該通知に係る事項を公表しなければならない。

【地方自治法施行令】

(普通地方公共団体の長の調査等の対象となる法人等の範囲)

第二百五十二条 地方自治法第二百二十一条第三項 に規定する普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるものは、次に掲げる法人とする。

一 当該普通地方公共団体が設立した地方住宅供給公社、地方道路公社、土地開発公社及び地方独立行政法人

二 当該普通地方公共団体が資本金、基本金その他これらに準ずるものの二分の一以上を出資している民法第三十四条 の法人及び株式会社

2 当該普通地方公共団体及び一又は二以上の前項第二号に掲げる法人(この項の規定により同号に掲げる法人とみなされる法人を含む。)が資本金、基本金その他これらに準ずるものの二分の一以上を出資している民法第三十四条 の法人及び株式会社は、同号に掲げる法人とみなす。

3 地方自治法第二百二十一条第三項 に規定する普通地方公共団体がその者のために債務を負担している法人で政令で定めるものは、当該普通地方公共団体がその者のためにその資本金、基本金その他これらに準ずるものの二分の一に相当する額以上の額の債務を負担している民法第三十四条 の法人及び株式会社とする。

4 地方自治法第二百二十一条第三項 に規定する普通地方公共団体が受益権を有する信託で政令で定めるものは、当該普通地方公共団体が受益権を有する不動産の信託とする。

【法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律】

第3条 政府又は地方公共団体は、会社その他の法人の債務については、保証契約をすることができない。ただし、財務大臣（地方公共団体のする保証契約にあつては、総務大臣）の指定する会社その他の法人の債務については、この限りでない。

【公有地の拡大の推進に関する法律】

（土地開発公社に対する債務保証）

第二十五条 地方公共団体は、法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律（昭和二十一年法律第二十四号）第三条の規定にかかわらず、土地開発公社の債務について保証契約をすることができる。

【奈良市外部監査契約に基づく監査に関する条例】

（包括外部監査契約に基づく監査）

第2条 法第252条の29に規定する包括外部監査人は、必要があると認めるときは、次に掲げるものについて監査することができる。

（1）市が法第199条第7項に規定する財政的援助を与えているもの出納その他の事務の執行で当該財政的援助に係るもの

（2）市が出資しているもので法第199条第7項の政令で定めるもの出納その他の事務の執行で当該出資に係るもの

（3）市が借入金の元金又は利子の支払を保証しているもの出納その他の事務の執行で当該保証に係るもの

（4）市が受益権を有する信託で法第199条第7項の政令で定めるもの受託者の出納その他の事務の執行で当該信託に係るもの

（5）市が法第244条の2第3項の規定に基づき公の施設の管理を行わせているもの出納その他の事務の執行で当該管理の業務に係るもの

2. 土地開発公社健全化計画

土地開発公社の経営の 健全化に関する計画書

平成18年3月

奈良市

目 次

第1 経営健全化の期間	1
第2 経営健全化の基本方針 ・経営健全化に向けた目標	1
第3 公社経営健全化計画実施のための体制	2
第4 各年度の用地取得・処分・保有計画	3
第5 債務保証等対象土地の詳細処分計画	4
第6 その他経営健全化のための具体的措置 (土地開発公社による健全化目標等)	8
第7 設立・出資団体(奈良市)による支援措置	8
第8 設立・出資団体における用地取得依頼手続等の改善	8
第9 達成すべき経営指標の目標値	9

土地開発公社の経営の健全化に関する計画書

平成18(2006)年3月

(問い合わせ先)

奈良市企画部企画政策課

電話:0742(34)4786

土地開発公社の経営の健全化に関する計画

設立・出資団体名
奈良県 奈良市

第 1 経営健全化の期間

平成 18 年度から平成 22 年度まで 5 年間

第 2 経営健全化の基本方針

奈良市土地開発公社については、本市の都市基盤整備推進のため、当該関連用地の先行取得という重要な役割を担ってきました。しかしながら、長期にわたる景気の停滞とそれによる国、地方公共団体の財政状況の悪化を背景として、設立団体である本市の事業の繰り延べ・見直し等で保有期間が長期化する用地が増加し、その間に発生する金利負担の増加による土地の簿価上昇は非常に深刻なものとなっております。その反面、土地価格の著しい下落による資産価値の減少に歯止めの効かない状況となり、このような状況下で公社を取り巻く経営環境は年々厳しさを増す一方です。

このような状況の下、本市としましても土地開発公社の保有地については、本市の財政を圧迫する要因となるため、事業用地については一般会計による積極的な購入を進めてまいりました。しかしながら、依然として公社保有土地の残高水準は高く、引き続き早期の保有地処分を図っていくことが、財政健全化の課題となっております。

このたび総務省における「土地開発公社経営健全化対策」による地方債措置の活用による供用済み土地の解消を図りながら、本計画に基づく抜本的な経営健全化に取り組むことで総合的な土地対策を推進し、早期に債務解消することによって健全性が確保されるように鋭意努力します。

【経営健全化に向けた目標】

1 保有土地の簿価総額の縮減

土地開発公社の平成 22 年度末の保有土地の簿価総額を本市の平成 17 年度標準財政規模の 0.21 程度までに縮減します。

現行 0.46 0.21 (0.25 縮減)

2 5 年以上保有土地の簿価総額縮減

平成 22 年度末でその保有期間が 5 年以上である公社保有土地の簿価総額を本市の平成 17 年度標準財政規模の 0.20 程度まで縮減します。

現行 0.43 0.20 (0.23 の縮減)

3 供用済土地の解消

平成 22 年度末までに計画的に公社保有土地に係る供用済土地を解消します。

5 総合的土地対策の推進

本市として、長期保有土地や供用済土地の解消に向けた総合的な土地対策を推進する中で、本計画を最重点課題として取り組みます。

第3 公社経営健全化計画実施のための体制

奈良市土地開発公社保有地のうち長期保有に係る用地の利用及び処分について調整を行い、奈良市土地開発公社の経営の健全化を図るため、「奈良市土地開発公社経営健全化対策検討委員会」を設置し、総合的な土地対策を講じ、その推進にあたりとともに公社が抱える諸問題の改善を含めた抜本的な公社の経営健全化に取り組みます。

組織構成

・委員長	助役	
・委員	企画部長	都市計画部長
	総務部長	都市整備部長
	市民生活部長	西部出張所長
	保健福祉部長	月ヶ瀬行政センター所長
	環境清美部長	都祁行政センター所長
	文化経済部長	教育総務部長
	建設部長	社会教育部長

第4 各年度の用地取得・処分・保有計画

(単位:百万円)

区 分	平成18年度 (初年度)	平成19年度 (第2年度)	平成20年度 (第3年度)	平成21年度 (第4年度)	平成22年度 (第5年度)
公有地先行取得事業 に係る計画					
年度初保有額	31,663	30,469	29,172	23,650	18,174
取得計画額	680				
処分計画額	2,325	1,731	5,938	5,813	3,926
設立・出資団体による取得	2,325	1,731	5,938	5,813	3,926
うち土地開発基金による 取得額	0	0	0	0	0
うち地方債による供用済み土地 の取得額	184	0	0	1,485	1,204
うち地方債による有効利用を目的 とした土地の取得額	0	0	0	0	0
うち公共用先債の弾力運用額 (注1)	1,926	126	2,456	0	2,722
国、その他の地方公共団体等による 取得	0	0	0	0	0
民間売却	0	0	0	0	0
当該年度利子・管理費等 (簿価計上分)	451	434	416	337	259
年度末保有額	30,469	29,172	23,650	18,174	14,508
時価処分による損益					
土地造成事業に係る計画					
年度初保有額	0	0	0	0	0
取得計画額	0	0	0	0	0
当該年度造成費	0	0	0	0	0
当該年度利子・管理費等 (簿価計上分)	0	0	0	0	0
販売計画額	0	0	0	0	0
年度末保有額	0	0	0	0	0

計画期間中の民間金融機関からの借入金調達金利は1.425%(借入条件:1年元金償還、四半期ごとに利息償還・繰上償還可能)と想定。

番号	資産区分	簿価 (計画策定時)	処分方針	処分予定 年度	事業予定 年度
1	富雄南幼稚園拡張事業	111 百万円	当初用途で市が再取得	H18	供用済
2	社会教育施設整備事業	33 百万円	当初用途で市が再取得	H18	供用済
3	音楽療法推進室事務所	35 百万円	当初用途で市が再取得	H18	供用済
4	JR奈良駅南特定土地区画整理 事業用地	1,528 百万円	当初用途で市が再取得	H18	H19以降
5	JR奈良駅付近連続立体交差事 業用地	344 百万円	当初用途で市が再取得	H18	H19以降
6	鴻ノ池運動公園整備事業	27 百万円	当初用途で市が再取得	H18	H18
7	鴻ノ池運動公園整備事業	41 百万円	当初用途で市が再取得	H18	H18
8	古市公園整備事業	46 百万円	当初用途で市が再取得	H18	H18
9	西大寺近隣公園整備事業	74 百万円	当初用途で市が再取得	H18	H18
10	仮称奈良阪川上線道路新設事 業	21 百万円	当初用途で市が再取得	H18	H18
11	複合公共施設事業用地	519 百万円	当初用途で市が再取得	H19	H19
12	複合公共施設事業用地	270 百万円	当初用途で市が再取得	H19	H19
13	西ノ京六条線道路新設事業	36 百万円	当初用途で市が再取得	H19	H20以降
14	南紀寺二丁目街区公園	85 百万円	当初用途で市が再取得	H19	H20以降
15	鴻ノ池運動公園整備事業	45 百万円	当初用途で市が再取得	H19	H19
16	古市公園整備事業	43 百万円	当初用途で市が再取得	H19	H19
17	複合公共施設事業用地	2,076 百万円	当初用途で市が再取得	H20	H20
18	複合公共施設事業用地	1,079 百万円	当初用途で市が再取得	H20	H20
19	庁舎等施設整備事業	47 百万円	当初用途で市が再取得	H20	供用済
20	古市小集落地区改良事業	122 百万円	当初用途で市が再取得	H20	H21以降
21	古市小集落地区改良事業	29 百万円	当初用途で市が再取得	H20	H21以降
22	国際交流センター建設用地	141 百万円	当初用途で市が再取得	H20	H21以降

番号	資産区分	簿価 (計画策定時)	処分方針	処分予定 年度	事業予定 年度
23	商店街共同施設設置事業	160 百万円	当初用途で市が再取得	H20	H21以降
24	商店街共同施設設置事業	283 百万円	当初用途で市が再取得	H20	H21以降
25	仮称 佐保川保育園建設事業	333 百万円	当初用途で市が再取得	H20	H21以降
26	南袋東西線道路新設事業	50 百万円	当初用途で市が再取得	H20	H21以降
27	仮称 南袋東西線道路新設事業	83 百万円	当初用途で市が再取得	H20	H21以降
28	ならまち駐車場建設事業	660 百万円	当初用途で市が再取得	H20	H21以降
29	JR奈良駅周辺連続立体事業	238 百万円	当初用途で市が再取得	H20	H21以降
30	古市光ヶ丘線道路改良事業	24 百万円	当初用途で市が再取得	H20	H21以降
31	近鉄西大寺北地区駅前広場整備事業	198 百万円	当初用途で市が再取得	H20	H21以降
32	鴻ノ池運動公園整備事業	45 百万円	当初用途で市が再取得	H20	H20
33	古市公園整備事業	43 百万円	当初用途で市が再取得	H20	H20
34	複合公共施設事業用地	2,595 百万円	当初用途で市が再取得	H21	H21
35	複合公共施設事業用地	1,349 百万円	当初用途で市が再取得	H21	H21
36	京終駅前自転車駐車場建設事業	170 百万円	当初用途で市が再取得	H21	供用済
37	(仮称)帯解駅前駐輪場	78 百万円	当初用途で市が再取得	H21	供用済
38	ならまち振興館整備事業	1,136 百万円	当初用途で市が再取得	H21	供用済
39	鴻ノ池運動公園整備事業	45 百万円	当初用途で市が再取得	H21	H21
40	古市公園整備事業	43 百万円	当初用途で市が再取得	H21	H21
41	JR奈良駅周辺地区駐車場1	545 百万円	当初用途で市が再取得	H22	H23以降
42	JR奈良駅周辺地区駐車場2	1,802 百万円	当初用途で市が再取得	H22	H23以降
43	杏中公園整備事業	63 百万円	当初用途で市が再取得	H22	H23以降
44	杏南第4駐車場整備事業	59 百万円	当初用途で市が再取得	H22	H23以降

番号	資産区分	簿価 (計画策定時)	処分方針	処分予定 年度	事業予定 年度
45	杏南第4駐車場建設事業	31 百万円	当初用途で市が再取得	H22	H23以降
46	ならまちセンター駐車場整備事業	733 百万円	当初用途で市が再取得	H22	供用済
47	野外活動広場整備事業	373 百万円	当初用途で市が再取得	H22	供用済
48	文化振興施設整備事業	32 百万円	当初用途で市が再取得	H23以降	H23以降
49	古市小集落地区改良事業	230 百万円	当初用途で市が再取得	H23以降	H23以降
50	杏中第3駐車場建設事業	7 百万円	当初用途で市が再取得	H23以降	H23以降
51	横井第7駐車場整備事業	44 百万円	当初用途で市が再取得	H23以降	H23以降
52	杏南第5駐車場建設事業	21 百万円	当初用途で市が再取得	H23以降	H23以降
53	横井第7駐車場整備事業	17 百万円	当初用途で市が再取得	H23以降	H23以降
54	古市小集落地区改良事業	26 百万円	当初用途で市が再取得	H23以降	H23以降
55	福祉総務課分室整備事業	745 百万円	当初用途で市が再取得	H23以降	H23以降
56	老人ホーム建設事業	116 百万円	当初用途で市が再取得	H23以降	H23以降
57	福祉作業所建設事業	63 百万円	当初用途で市が再取得	H23以降	H23以降
58	老人ホーム建設事業	125 百万円	当初用途で市が再取得	H23以降	H23以降
59	仮称あやめ池疋田線道路新設事業	67 百万円	当初用途で市が再取得	H23以降	H23以降
60	中の川造成事業用地	8,055 百万円	平成19年度に用途変更し市が再取得	H23以降	H23以降
61	都市計画街路事業	612 百万円	当初用途で市が再取得	H23以降	H23以降
62	西ふれあい広場建設事業用地	2,121 百万円	平成20年度に用途変更し市が再取得	H23以降	H23以降
63	公園建設事業1	468 百万円	当初用途で市が再取得	H23以降	H23以降
64	奈良阪緑地整備事業	74 百万円	当初用途で市が再取得	H23以降	H23以降
65	体育施設整備事業	406 百万円	当初用途で市が再取得	H23以降	H23以降
66	古市高山線道路改良事業	33 百万円	当初用途で市が再取得	H23以降	H23以降

番号	資産区分	簿価 (計画策定時)	処分方針	処分予定 年度	事業予定 年度
67	古市公園整備事業	65 百万円	当初用途で市が再取得	H23以降	H23以降
68		百万円			
69		百万円			
70		百万円			
71		百万円			
72		百万円			
73		百万円			
74		百万円			
75		百万円			
76		百万円			
77		百万円			
78		百万円			
79		百万円			
80		百万円			
81		百万円			
82		百万円			
83		百万円			
84		百万円			
85		百万円			
86		百万円			
87		百万円			
88		百万円			

第6 その他経営健全化のための具体的措置

1 保有土地の暫定利用

保有土地のうち当面処分予定のない土地については、短期貸付（駐車場等の利用）による、暫定利用を推進してきました。今後においても、当分の間利用計画がない公社保有地については、賃貸等による短期貸付（駐車場・資材置き場等）を実施するなど、可能な限り活用を図ってまいります。

2 自己資本の活用による借入金の圧縮

自己資本（準備金）を借入金償還財源に充用することで、借入金の圧縮を図り、利息の軽減に努めています。

3 人件費等の固定費削減

公社への派遣職員の削減と公社固有職員の退職不補充により人件費の削減を図っています。

4 入札制度の導入等による借入条件の改善

借入金の金利負担の軽減を図るため、借入金融機関に対し、借入条件の改善を要望していきます。

第7 設立・出資団体による支援措置

1 公共用地先行取得特別会計等による未事業化用地の取得

今般の土地開発公社経営健全化対策に示された、公共用地先行取得等事業債の弾力的な運用を活用し、土地の再取得に向け検討、実施します。

2 事務所借料の免除

土地開発公社の運営に係る諸経費縮減のため、事務室を無償で提供しています。

第8 設立・出資団体における用地取得依頼手続等の改善

土地取得に係る手続改善につきましては、既に平成13年度から依頼書方式から契約書方式に変更し、買取り予定時期、買取り予定価格及び用途を明示した用地取得依頼契約を書面で締結しております。

第9 達成すべき経営指標の目標値

区 分	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度
設立・出資団体の債務保証・損失補償に係る土地簿価総額 / 設立・出資団体標準財政規模	0.46	0.45	0.43	0.42	0.34	0.26	0.21
設立・出資団体の債務保証・損失補償に係る土地のうち保有期間が5年以上であるものの簿価総額 / 設立・出資団体標準財政規模	0.43	0.43	0.41	0.40	0.33	0.25	0.20
供用済土地の簿価総額(単位:百万円)	2,716	2,755	2,610	2,647	2,635	1,187	0
設立・出資団体への土地売却未収金残高	0	0	0	0	0	0	0
用途不明確土地の簿価総額	10,176	10,321	10,468	10,617	2,245	0	0

* 標準財政規模の数値は、H16年度についてはH16年度の標準財政規模(69,932百万円)を使用

* 標準財政規模の数値は、H17年度及びそれ以降についてはH17年度の標準財政規模(70,200百万円)を使用

* 用途不明確土地である、第5表の番号60・62につきましては奈良市土地開発公社経営健全化対策検討委員会において、番号60は平成19年度、番号62は平成20年度までに利活用方針を決定するものとします。

