

令和 3 年 度  
包括外部監査の結果報告書

公有財産の管理運営に関する  
財務事務の執行について

松山市包括外部監査人  
武 智 弘 泰

## 目次

第1章	監査の概要	4
1.	監査の種類	4
2.	選定した特定の事件（監査のテーマ）の名称	4
3.	選定した理由	4
4.	包括外部監査の対象期間	4
5.	監査の着眼点	5
6.	監査対象部署	5
7.	実施した監査手続	5
8.	補助者の選任	6
9.	包括外部監査の実施期間	6
10.	利害関係	6
第2章	包括外部監査の結果と意見（総括）	7
1.	監査の結果及び意見のまとめ	7
2.	指摘事項及び意見事項の一覧	11
第3章	包括外部監査の結果と意見（管理運営業務）	12
1.	公有財産の内容と監査の範囲	12
2.	松山市における公有財産の管理規程	16
3.	公有財産管理事務の体制	18
4.	公有財産台帳の管理	19
5.	固定資産台帳管理の状況	21
6.	貸借対照表（「松山市財務書類」）における土地建物の残高	22
7.	取得手続の検証	24
8.	処分手続の検証	29
9.	貸付手続の検証	33
10.	未利用地管理の検証	35

11.	松山市土地開発基金の状況.....	40
12.	松山市土地開発公社の状況.....	43
第4章 包括外部監査の結果と意見（過去の包括外部監査（公有財産に対する管理運営業務）の是正状況） .....		48
1.	過去の監査における指摘意見事項に対する措置状況および改善状況（総論）	48
2.	過去の監査における指摘事項に対する措置状況および改善状況（各論）	52
3.	過去の監査における意見に対する改善状況（各論） .....	74
第5章 包括外部監査の結果と意見（公共施設マネジメント総論） .....		98
1.	松山市における公共施設マネジメントについて.....	98
2.	松山市公共施設等総合管理計画（公共施設に関する部分）・松山市公共施設再編成計画についての検討.....	99
3.	松山市個別施設計画の概要.....	102
4.	松山市個別施設計画についての検討.....	103
5.	施設白書について.....	110
第6章 包括外部監査の結果と意見（公共施設マネジメント各論） .....		112
1.	学校.....	113
2.	市営住宅.....	121
3.	スポーツ施設.....	125
4.	庁舎.....	141
5.	清掃・雨水・公園施設.....	145
6.	福祉施設.....	151
7.	消防施設.....	158
8.	子育て施設.....	160
9.	その他の施設.....	163

10. 個別施設計画外の施設（特別会計において経営計画を策定している施設） 191

# 第1章 監査の概要

## 1. 監査の種類

地方自治法第252条の37第1項に基づく包括外部監査

## 2. 選定した特定の事件（監査のテーマ）の名称

公有財産の管理運営に関する財務事務の執行について

## 3. 選定した理由

地方公共団体においては、厳しい財政状況が続く中で、今後、人口減少等により公共施設等の利用需要が変化していくことが予想されることを踏まえ、早急に公共施設等の全体の状況を把握し、長期的な視点をもって、更新・統廃合・長寿命化などを計画的に行うことにより、財政負担を軽減・平準化するとともに、公共施設等の最適な配置を実現することが必要となっている。その上で、総務省は平成26年4月に各地方自治体に公共施設等の総合的かつ計画的な管理を推進するため、「公共施設等総合管理計画」の策定について要請を行っている。

そこで、松山市では、「松山市公共施設マネジメント基本方針」及び「松山市公共施設再編成計画」を基に各インフラ系施設の情報を新たに追加再編成して「松山市公共施設等総合管理計画」を策定した。

さらに、平成29年度（平成28年度決算分）からは、新たな「統一的な基準による地方公会計マニュアル」に基づき、固定資産台帳の整備を行った上で、財務書類を公表している。

新型コロナウイルス感染症の影響が長期化する中で、これまで以上に厳しい財政運営が見込まれることから、施設を効果的、効率的に活用することで財政負担を軽減、平準化することの有用性はより高まっていると考えられる。

また、公有財産の管理については、過去の包括外部監査のテーマとして取り上げられてから10年が経過しており、過年度監査の経過検証としても有意義であると判断した。

以上より、公有財産の管理運営に関する財務事務の執行について包括外部監査人として検討を加えることは今後の松山市の行政運営において有意義であると判断し、本年度の特定の事件として選定する。

## 4. 包括外部監査の対象期間

原則として、令和2年度を対象とする。

ただし、必要に応じて過年度または令和3年度も対象に加えるものとする。

## 5. 監査の着眼点

- ① 事務の執行及び事業の管理は法令規則に沿って適切に行われているか。
- ② 事務の執行及び事業の管理は公正かつ透明性をもって行われているか。
- ③ 事務の執行及び事業に必要なコストの管理は適切に実施されているか。
- ④ 事務の執行及び事業の管理はコストに見合う市民サービスの向上につながっているか。
- ⑤ 事務の執行及び事業に必要なコストの負担が市民にとって公平であるか。
- ⑥ 事務の執行及び事業の管理に係る将来負担は適切に把握され、市政の意思決定における判断材料とされているか。
- ⑦ 各事業について適切な役割と目標が設定され、その役割と目標の達成が松山市の掲げる計画・指針等の目的と合致しているか。
- ⑧ 関連団体における事務執行及び業務の運営は適切に行われ、効率性・経済性・有効性の観点から適切か。

## 6. 監査対象部署

- ・ 理財部 管財課
- ・ その他関連所管部署

## 7. 実施した監査手続

公有財産の管理運営に関する財務事務の執行について、その概要を責任者及び担当者へ質問し、事務の執行等の関係法令及びその準拠性の検討、関係書類の閲覧、資料の分析、その他外部監査人が必要と判断した手続を実施した。

また、公有財産の管理については、過去の包括外部監査のテーマとして取り上げられてから10年が経過しており、過年度監査の経過検証を行っている。

加えて、「松山市公共施設再編成計画」及び「松山市公共施設等総合管理計画」に基づく「松山市個別施設計画」について、施設を効果的、効率的に活用することで財政負担を軽減、平準化することが適切に計画されているかの検証も実施した。

なお、具体的な監査手続は各検討項目の頁に個別に記載しているため、本章での記述は省略する。

## 8. 補助者の選任

組織的な監査を実施するため、補助者として次の者を選任した。

公 認 会 計 士	山 邊 彰 三
公 認 会 計 士	加 藤 愛 可 奈
公 認 会 計 士	芦 立 祐 嗣
公 認 会 計 士	渡 部 徹

## 9. 包括外部監査の実施期間

自 令和3年4月1日 至 令和4年2月28日

## 10. 利害関係

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

金額及び比率の表示単位未満は四捨五入している。  
報告書の表中の合計が、端数処理の関係で合致しない場合がある。  
文中の【指摘】とは、事務手続等において関係法令・規則等に準拠していないと判断したものであり、改善を求めるものである。  
文中の【意見】とは、有効性や効率性の観点から見直しを検討することが望ましいと考えられるものや将来に向けた提言に類するものである。

## 第2章 包括外部監査の結果と意見（総括）

### 1. 監査の結果及び意見のまとめ

地方公共団体においては、厳しい財政状況が続く中で、今後、人口減少等により公共施設等の利用需要が変化していくことが予想されることを踏まえ、早急に公共施設等の全体の状況を把握し、長期的な視点をもって、更新・統廃合・長寿命化などを計画的に行うことにより、財政負担を軽減・平準化するとともに、公共施設等の最適な配置を実現することが必要となっている。

加えて、新型コロナウイルス感染症の影響が長期化する中で、これまで以上に厳しい財政運営が見込まれることから、施設を効果的、効率的に活用することで財政負担を軽減、平準化することの有用性はより高まっていると考えられる。

監査の結果、「2. 指摘事項及び意見事項の一覧」のとおり、9項目の指摘事項を発見し、16項目の意見を併せて報告した。

指摘事項として、公有財産の評価替えの不備や公有財産台帳の記載誤り、松山市スポーツ施設ストック適正化計画における坊っちゃんスタジアムの安全性・機能性の評価に関する問題点等を挙げた。

主な意見事項として、坊っちゃんスタジアム・総合コミュニティセンター内企画展示ホールのあり方、松山市土地開発基金・松山市土地開発公社のあり方、固定資産台帳への記載方法、包括外部監査報告書に対する松山市側の対応・措置に対する改善要望等を挙げた。

個別の監査事項の中から、特に市にとって大きな課題ないし検討すべき事項は、以下のとおりである。

#### (1) 規則・運用手順と実務の乖離について

公有財産管理にあたって、松山市財務会計規則に定められている手順が未実施となっている指摘事項が2点発見され、公有財産の実物調査について1件の意見を記載している。この点、規則や運用手順に定められた手順に則って実務を執り行われることが原則的に必要ではあるが、実務の必要性を再検討した上で逆に規則・運用手順の改正を行うことが望ましい場合もあると考える。

##### ①（指摘事項）財務会計規則第301条の管財課長との協議のあり方の検討 参考)

財務会計規則第301条 次に掲げる場合は、当該公有財産を所管する課の課長は、管財課長に協議しなければならない。

(1) 行政財産とする目的で土地又は建物を取得し、又は交換しようとするとき

② (指摘事項) 公有財産の評価替えについて

参考)

財務会計規則第 331 条 公有財産台帳の価額は昭和 39 年度および昭和 39 年度から起算して 3 年ごとに適正な時価により評定した価格に改定しなければならない。

③ (意見) 令和元年度 包括外部監査 (指摘) 「公有財産の実物調査について」への対応方法の検討

**(2) 公有財産台帳記載事項のチェック体制について**

多数の公有財産を管理するにあたって台帳を用いて管理しているところ、一部の記載に誤りが発見されている。台帳を統括する管財課と実際に財産を運営管理する担当課との間で発見された事項についての再発防止策、体制の整備が必要であると考ええる。

- ① (指摘事項) 消防ポンプ蔵置所跡地の普通財産への区分遅れ
- ② (指摘事項) 公有財産台帳への登録漏れ
- ③ (意見) 公有財産台帳の登録誤り
- ④ (意見) 土地貸付台帳の作成について

**(3) 松山市土地開発基金・松山市土地開発公社について**

松山市土地開発基金は 10 億円、松山市土地開発公社は約 7 億円の現預金を有しているが、過去 3 年間実質的な事業に活用されないままとなっている。環境の変化に伴い存在意義が薄れてきたにもかかわらず存続することがないように存廃・規模の妥当性について検討を行うことが必要であると考ええる。

- ① (意見) 土地開発基金残高の妥当性について
- ② (意見) 松山市土地開発公社の存廃に係る検討について

**(4) 坊っちゃんスタジアム・総合コミュニティセンター内企画展示ホールに関する公共施設マネジメント**

松山市個別施設計画では、令和 3 年度からの 10 年間でスポーツ施設全体に 42 億円の改修更新費用が生じると見込んでいる。

上記改修更新の根拠資料であるスポーティングシティ推進課作成の「松山市スポーツ施設ストック適正化計画」によると、松山中央公園のメイン野球場 (坊っちゃんスタジアム) では、スコアボードや外壁など複数の改修が予定されており、担当課の積算では、10 年間で約 26 億円の費用が見込まれている。これは、この 1 施設のみでスポーツ施設全体の約 62% の費用を必要とするということになる。

その一方、前述の「松山市スポーツ施設ストック適正化計画」において、坊っちゃんスタジアムの現況 (安全性・機能性) は「良」の評価がなされており、改修に係る金額を考慮すると、その評価が適切であったと判断することは、監査人には難しい。

坊っちゃんスタジアムが競技力の向上や市民の健康増進、スポーツを切り口とした国内外の交流人口の拡大や地域の活性化を図るための基幹施設であることは理解するところだが、適切な現況評価を行い、国が示すスポーツ施設に関するガイドブック等に基づき、施設のあり方や施策推進上の施設の位置づけを明確にした上で改修を行うべきと考える。

併せて、坊っちゃんスタジアムについて予定されている機能改修は高額な費用を要することから、市民や利用者に対して広く情報発信する必要があると考える。

また、総合コミュニティセンター内企画展示ホールについては、利用状況の低調が続いており、平成28年度に実施された「企画展示ホールについて考えるワークショップ」で出た意見についても、開催後5年を経過しているにも関わらず、その対応に進捗が見られないことから、対応の検討及びワークショップのフォローアップを早急に行う必要がある。

- ①（指摘事項）坊っちゃんスタジアムの安全性・機能性評価について
- ②（意見）坊っちゃんスタジアムの改修について
- ③（意見）坊っちゃんスタジアムの整備・保有方針の検討
- ④（意見）企画展示ホールの今後のあり方について

## **(5) 包括外部監査報告書への対応**

地方自治法により、都道府県、政令指定都市や中核市には包括外部監査の実施が義務付けられており、松山市では中核市に移行した平成12年度から実施している。

包括外部監査人が「指摘」とした事項については、「措置」を行い措置報告書として公表するが、「意見」とした事項については積極的な対応をしない自治体がある中で、松山市では包括外部監査導入時より一貫して「指摘」のみならず「意見」についても積極的に「対応」を行い、「意見詳細」で「指摘」事項と同様に公表されている。

また、平成22年度以降のすべての「包括外部監査結果報告書」、「指摘事項に対する措置状況詳細」、「意見詳細」（「意見詳細」は平成24年度より）がホームページに継続して公表されており、対応がなされるたびにその記載事項も修正されている。その意味では、包括外部監査人の「指摘」だけでなく「意見」についても積極的に対応しようという、包括外部監査に対する松山市の姿勢は、高く評価できるものである。

その一方で、今回の監査と同様、公有財産の管理運営がテーマとして選定された平成22年度包括外部監査における公有財産の実物と台帳の整合性に関する指摘については、平成24年10月に措置済とされていたものの、令和元年度包括外部監査で、当時の措置の不備を指摘されており、今回の監査時においてもまだ措置中になっていたことから、今後の対応方法について意見を記載している。

本件は、個別案件に対する対応漏れ・遅れと位置付けるのではなく、「包括外部監査結果報告書」の受領から「措置」「対応」に至るまでを人事課が統括し、監査結果に対するフォローアップが組織的に行われるように体制および制度を整備することが望ましいと考える。

その中で、担当部署が提出した措置の方針や内容について第三者が客観的に検討し、不十分であれば再考を促す仕組みや措置内容を全庁的に共有する仕組みなど、フォローアップ体制の整備についても十分に検討していただきたい。そうすることによってこの松山市における包括外部監査制度がより有効なものになると思われる。

- ① （意見） 対応・措置に対する期限の設定について
- ② （意見） 全庁的な措置内容の周知徹底と改善を促す仕組みの導入について
- ③ （意見） 包括外部監査報告書のフォローアップ体制の整備について

## 2. 指摘事項及び意見事項の一覧

### 指摘事項

NO.	主な所管課	項目	頁
1	財政課	売却可能資産の範囲及び内訳注記の記載誤り	23
2	管財課	財務会計規則第 301 条の管財課長との協議のあり方の検討	28
3	地域消防推進課	消防ポンプ蔵置所跡地の普通財産への区分遅れ	38
4	管財課	公有財産台帳への登録漏れ	38
5	同上	未利用地一覧表への記載漏れ	39
6	同上	公有財産の評価替えについて	57
7	同上	未利用財産の検討対象について	59
8	同上	個別施設計画における集計誤りについて	109
9	スポーティングシティ推進課	坊っちゃんスタジアムの安全性・機能性評価について	137

### 意見事項

NO.	主な所管課	項目	頁
1	管財課	固定資産台帳における取得と売却が同年度に行われた土地の記載方法	22
2	同上	公有財産台帳の登録誤り	34
3	同上	土地貸付台帳の作成について	34
4	財政課	土地開発基金残高の妥当性について	43
5	同上	松山市土地開発公社の存廃に係る検討について	47
6	人事課	対応・措置に対する期限の設定について	50
7	同上	全庁的な措置内容の周知徹底と改善を促す仕組みの導入について	50
8	同上	包括外部監査報告書のフォローアップ体制の整備について	51
9	管財課	令和元年度 包括外部監査（指摘）「公有財産の実物調査について」への対応方法の検討	72
10	同上	土橋町住宅の返還交渉について	84
11	農水振興課	不納貸付料の欠損処理について	89
12	管財課	「施設白書」の位置付け及び今後のあり方について	111
13	スポーティングシティ推進課	企画展示ホールの今後のあり方について	130
14	同上	坊っちゃんスタジアムの改修について	138
15	同上	坊っちゃんスタジアムの整備・保有方針の検討	140
16	管財課 施設所管課	集会所等の今後のあり方について	191

## 第3章 包括外部監査の結果と意見（管理運営業務）

### 1. 公有財産の内容と監査の範囲

#### (1) 公有財産の定義

地方自治法第 237 条第 1 項によれば、『「財産」とは、公有財産、物品及び債権並びに基金をいう。』と定義され、同法第 238 条第 1 項において、『「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。』とされている。

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

公有財産は、行政財産と普通財産に分類される（地方自治法第 238 条第 3 項）。公有財産の分類の概要は下表のとおりである。

#### 公有財産の分類

<b>行政財産</b> 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	<b>公用財産</b> 松山市が事務又は事業を執行するために直接使用することを目的とする財産	庁舎 消防施設 など
	<b>公共用財産</b> 住民の一般的共同利用に供することを目的とする財産	学校 図書館 公民館 公営住宅 公園 など
<b>普通財産</b> 行政財産以外の一切の公有財産		

（上表は平成 26 年度豊中市包括外部監査の結果報告書を参照して作成）

## (i) 行政財産

行政財産は、行政目的達成のために使用される財産であり、地方自治法第 238 条の 4 において、原則として、私法上の関係において運用することが禁止されている。松山市の行政財産の区分ごとに含まれる内容は下記のとおりである。

### ① 本庁舎

本庁舎には、二番町四丁目の本館や三番町六丁目の第 4 別館などがある。

### ② 消防施設

消防施設には、消防局、各消防署、各支署、各ポンプ蔵置所、各救急出張所、防災センター、消防訓練用地などがある。

### ③ 公用財産その他の施設

公用財産その他の施設には、市役所の各支所、各クリーンセンターや廃棄物処分場などのごみ処理施設、農業指導センターなどがある。

### ④ 学校

学校には、市立の幼稚園、小学校、中学校、給食共同調理場などがある。

### ⑤ 公営住宅

公営住宅には、市営住宅などがある。

### ⑥ 公園

公園には、城山公園や松山総合公園をはじめとする大規模な公園や新玉公園などの身近な公園がある。

### ⑦ 公共用財産その他の施設

公共用財産その他の施設には、保育園、文化施設（坂の上の雲ミュージアム、道後温泉本館、遺跡など）、公民館、集会所、市場、池、溜池、保安林、水路、ポンプ場、墓地などがある。林野が含まれることから面積が大きくなっている。

## (ii) 普通財産

普通財産とは、行政財産以外の一切の公有財産をいう。普通財産は、特定の行政目的のために供されるものではなく、一般人と同じ立場でこれを保持し、その管理処分から生じた収益をもって地方公共団体の財源に充てることを主目的とするものである。貸付け、交換、売り払い、譲与、もしくは出資の目的とし、または、これに私権を設定することができることとされる。松山市が所有している財産の中で、未利用や未稼働である財産もこの普通財産に分類される。普通財産の区分ごとに含まれる内容は下記のとおりである。

### ① 山林

山林は、耕作の方法によらないで竹木の生息する土地が含まれる。耕したり肥料をやったりといった、植え育てる作業をしていない状態で竹や樹木が生息する土地であれば、地形や人工林、自然林の区別なく、山林として取り扱う。

### ② 雑種地

雑種地は、不動産登記規則第 99 条に定められた 22 種類の分類に該当しない土地である。

### ③ その他（普通財産）

資材置き場や駐車場などに貸付中の財産や遊休状態で未利用の土地が含まれる。

## (2) 松山市の公有財産の状況

令和2年度財産に関する調書における土地・建物は下記のとおりである。

区 分			土 地 ( 地 積 )		
			前年度末 現 在 高	今年度中 増 減 高	今年度末 現 在 高
行政財産	公用財産	本 庁 舎	m <sup>2</sup> 14,194.29	m <sup>2</sup> 0.00	m <sup>2</sup> 14,194.29
		消 防 施 設	43,198.24	4.54	43,202.78
		その他の施設	635,680.62	3.30	635,683.92
	公 共 用 財 産	学 校	1,613,133.62	△ 2,031.08	1,611,102.54
		公 営 住 宅	403,228.20	△ 816.53	402,411.67
		公 園	2,466,060.90	6,433.27	2,472,494.17
		その他の施設	6,193,556.66	51,323.64	6,244,880.30
普 通 財 産	山 林	9,535,037.41	0.00	9,535,037.41	
	雑 種 地	73,726.35	0.00	73,726.35	
	そ の 他	682,416.54	772.75	683,189.29	
合 計			21,660,232.83	55,689.89	21,715,922.72

区 分			建 物		
			延 面 積 計		
			前年度末 現 在 高	今年度中 増 減 高	今年度末 現 在 高
行政財産	公用財産	本 庁 舎	m <sup>2</sup> 36,945.62	m <sup>2</sup> 0.00	m <sup>2</sup> 36,945.62
		消 防 施 設	26,646.10	27.81	26,673.91
		その他の施設	65,821.47	△ 110.11	65,711.36
	公 共 用 財 産	学 校	673,054.67	△ 1,193.92	671,860.75
		公 営 住 宅	305,186.68	1,271.90	306,458.58
		公 園	59,663.18	9.00	59,672.18
		その他の施設	412,037.47	5,003.93	417,041.40
普 通 財 産	山 林				
	雑 種 地				
	そ の 他	33,653.10	0.00	33,653.10	
合 計			1,613,008.29	5,008.61	1,618,016.90

### (3) 監査の範囲

今回の監査においては、これらの公有財産のうち、「財産に関する調書」に記載される松山市の保有する不動産（土地及び建物）を対象として監査を実施した。また、不動産に関連する「松山市土地開発基金」と、松山市の100%出資で設立している「松山市土地開発公社」も監査対象とした。

## 2. 松山市における公有財産の管理規程

公有財産の管理に関連する主な諸法令・諸規程等

### ① 地方財政法第8条

地方財政法において、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定められている。

### ② 地方自治法第九章第九節以下 財産関連

地方自治法は、地方自治の本旨に基づいて、地方公共団体の区分並びに地方公共団体の組織及び運営に関する事項の大綱を定め、併せて国と地方公共団体との間の基本的関係を確立することにより、地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図るとともに、地方公共団体の健全な発達を保障することを目的として定められたものである。第九章第九節に公有財産の範囲及び分類、財産の管理及び処分等の大綱が定められている。

### ③ 地方自治法施行令第五章第八節以下 財産関連

上記②地方自治法の施行令である。

### ④ 松山市財務会計規則第298条以下

松山市財務会計規則は、松山市の財務会計事務の公正確実かつ能率的な運営を期するため、法令、条例又は他の規則に定めるもののほか、その事務執行に関し必要な事項を定めたものである。第298条以下は、特に松山市の公有財産の取得・処分・所管換え等の管理事務について定めている。

### ⑤ 松山市用地事務取扱規則

用地事務取扱規則は、法令に特別の定めがあるもののほか、松山市が必要とする土地等の取得等およびこれに伴う損失の補償に関する事務の取扱について定めたものである。土地の評価や建築物等の評価、その他の権利の評価方法等について定めている。

### ⑥ 財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例

財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例は、松山市の財産の交換、譲与、無償貸付等に関するルールを定めたものである。

⑦ 議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例

議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例は、地方自治法第 96 条第 1 項の規定により議会の議決に付さなければならない契約を定めている。松山市では、予定価格 1 億 8,000 万円以上の工事又は製造の請負契約について、予定価格 6,000 万円以上の不動産もしくは動産の買入れもしくは売払い（土地については、1 件 5,000 m<sup>2</sup>以上のものに限る）又は不動産の信託受益権の買入れもしくは売り払いについて、議会の議決に付す必要がある旨を定めている。

⑧ 普通財産売払一般競争入札実施要領

普通財産売払一般競争入札実施要領は、法令に定めるもののほか、松山市所有の普通財産である土地又は建物の一般競争入札による売り払いについて定めたものである。

⑨ 松山市公有林野官行造林条例

松山市公有林野官行造林条例は、国が造林する公有林野について必要な事項を定めたものである。造林に係る樹木は、国と松山市の共有とし、その収益分収の歩合は国、松山市各 2 分の 1 ずつとすることを定めている。

⑩ 旧慣財産※等の管理等に関する規則

旧慣財産等の管理等に関する規則は、旧慣財産及び部落有財産の管理等に関し必要な事項を定めるものである。

※旧慣財産とは、旧来の慣行により松山市の住民の中で特に公有財産を使用する権利を有する財産をいう。

⑪ 松山市法定外公共物※管理条例

松山市法定外公共物管理条例は、法令に特別の定めがあるものを除くほか、法定外公共物の管理及びその適正な利用を図るために必要な事項を定め、もって公共の福祉の増進に寄与することを目的とする条例である。

※法定外公共物とは、現に公共の用に供されている市所有の道路、堤、河川、水路、ため池その他これらに類するもののうち、道路法、河川法、下水道法その他特別の法令の適用または準用を受けないものをいう。

⑫ 松山市法定外公共物管理条例施行規則

松山市法定外公共物管理条例施行規則は、松山市法定外公共物管理条例の施行にあたって必要な事項を定めた規則である。法定外公共物の使用許可申請等に係る規則を定めている。

⑬ 松山市法定外公共物処分規則

松山市法定外公共物処分規則は、法定外公共物の用途廃止や処分に係る取扱を定めた規則である。

#### ⑭ 松山市行政財産の使用料徴収条例

松山市行政財産の使用料徴収条例は、別に定めるものを除くほか、地方自治法第 238 条の 4 第 7 項の規定に基づき行政財産の使用を許可した場合における使用料及びその徴収の方法等に関し必要な事項を定めたものである。土地及び建物使用料の年額は、当該土地及び建物の評価額のうち土地については 100 分の 4、建物については 100 分の 4.4 を乗じて得た額と定めている。（電柱その他の物件を除く。）

### 3. 公有財産管理事務の体制

本項については松山市監査委員により令和 2 年 4 月 21 日に公表された令和元年度行政監査結果報告書「公有財産及び基金の管理について」に詳しいため、これに変更がないことを松山市へのヒアリングにより確かめた上で転載している。

#### (1) 公有財産管理事務の所管

公有財産は、松山市財務会計規則（昭和 39 年規則第 11 号。以下「財務会計規則」という。）で財産の分類により所管が定められており、行政財産は事務事業所管課が管理し、普通財産は管財課又は関係課が管理することとされている。（財務会計規則第 300 条）

#### (2) 公有財産管理事務の統括

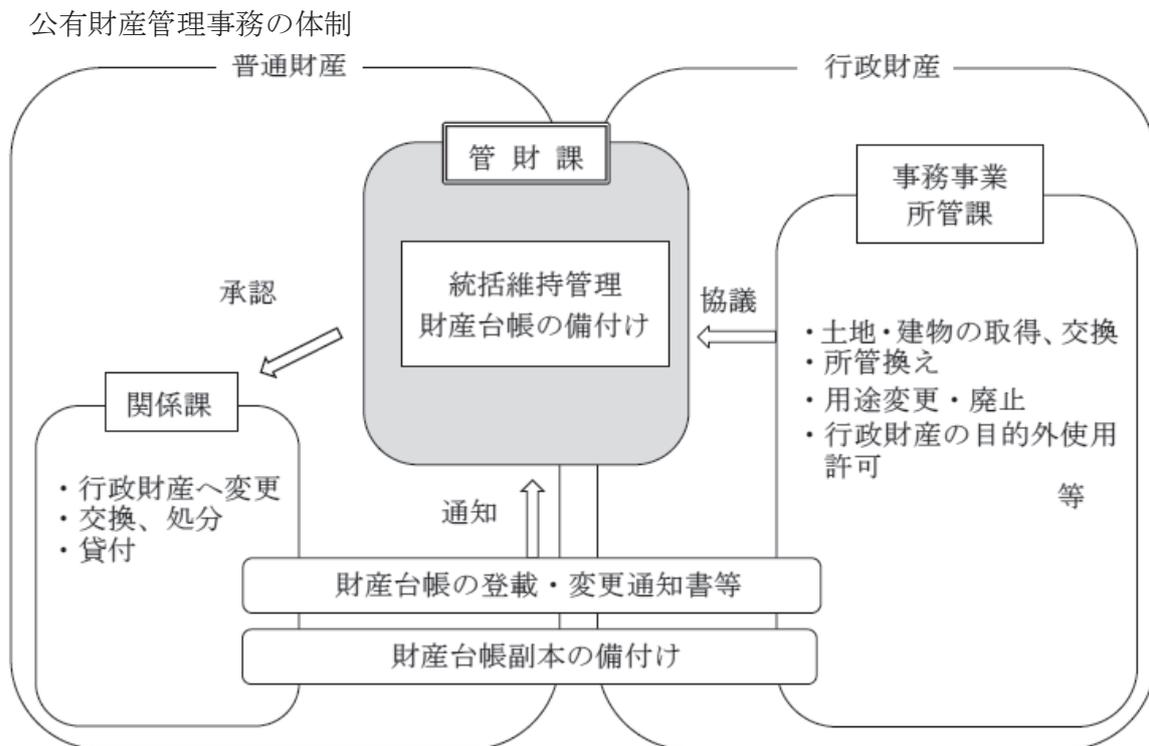
松山市事務分掌規則（平成 12 年規則第 8 号）により、公有財産の統括維持管理は管財課の所掌事務とされている。

また、管財課長は、公有財産の効率的運用を図り、その取得、管理及び処分の適正を期するため、その事務を統一し、必要な調整統括をしなければならないとされている。（財務会計規則第 299 条）

管財課が統括管理する公有財産事務（以下「公有財産統括管理事務」という。）は、次のとおりである。

#### 公有財産統括管理事務一覧

事務の内容	財務会計規則
行政財産とする土地・建物取得時等に係る各課からの協議に関する事	第 301 条
普通財産の管理・処分等に関する事務の承認に関する事	第 302 条
財産台帳の登載・変更通知書等に関する事	第 303 条
所管換えに伴う公有財産引継書に関する事	第 304 条
財産台帳の備付け	第 329 条



### (3) 公有財産統括管理事務の運営状況

公有財産について財務会計規則第 332 条に掲げる事項を生じたときは、当該公有財産を管理する課の課長は、財産台帳の登載・変更通知書（財務会計規則第 105 号様式）により管財課長に通知しなければならない。（財務会計規則第 303 条）

また、各課長は公有財産の所管換えをするときは、公有財産引継書（財務会計規則第 106 号様式）に必要な事項を記入し、関係書類を添付して所管換えを受ける課の課長及び管財課長に送付しなければならない。（財務会計規則第 304 条）

これらの事務の管理のため、管財課では、庁内ポータル※に様式及び記載例等を公開し、施設ごとに財産台帳の登載・変更通知書等を提出するよう各課等へ周知を図っている。また、各課等長からの通知書等の提出漏れを防止するため、毎年度出納閉鎖日までに各課等へ文書を通知し提出を促している。

※「庁内ポータル」とは、市役所サーバー上の共有フォルダである。

## 4. 公有財産台帳の管理

本項については松山市監査委員により令和 2 年 4 月 21 日に公表された令和元年度行政監査結果報告書「公有財産及び基金の管理について」に詳しいため、これに変更がないことを松山市へのヒアリングにより確かめた上で転載している。

## (1) 統括部署の管理

### ア 公有財産台帳の規定

管財課長は、公有財産の状況を把握するため、公有財産の種類に従い、地目、地積その他必要な事項を記載した台帳を備えなければならない。（財務会計規則第 329 条第 1 項）  
台帳については、次のように規定されている。

#### ① 新たに登載する場合の台帳価格（財務会計規則第 330 条）

区分	価格
買入に係るもの	買入価格
交換に係るもの	交換当時における評定価格
収用に係るもの	補償金額
その他の方法に係るもの 土地	類似の土地の時価を考慮して算定した額
建物、立木及び動産	建築又は製造に要した費用の額または見積 価格
公債及び社債その他出資による権利	払込金額又は出資金額

#### ② 台帳価格の改訂（財務会計規則第 331 条）

公有財産台帳の価格は昭和 39 年度及び昭和 39 年度から起算して 3 年ごとに適正な時価により評定した価格に改訂しなければならない。

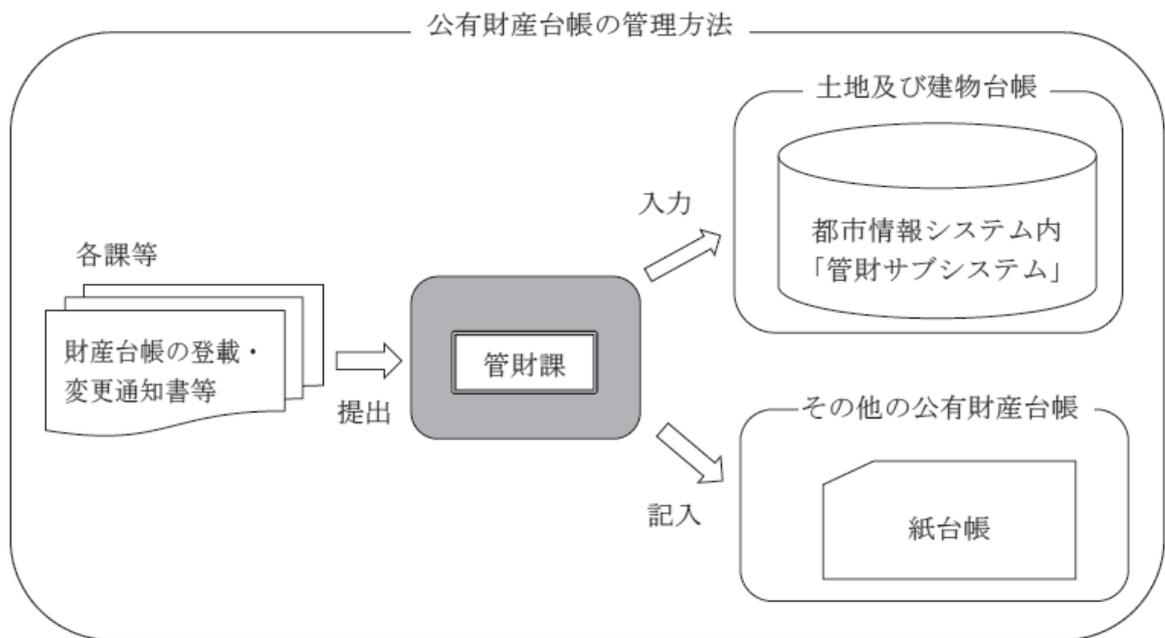
#### ③ 台帳記載事項の変更（財務会計規則第 332 条）

公有財産に取得、処分等の変更が生じたときは、ただちにその理由、年月日、その他必要な事項を台帳に記載しなければならない。

### イ 公有財産台帳の管理方法

松山市の公有財産台帳は、各課等から財産台帳の登載・変更通知書等の提出を受けた後、管財課で台帳の変更作業を行っている。

台帳は、土地及び建物についてはシステム化されており、都市情報システム内にサブシステムとして作成した「管財サブシステム」に入力を行うことにより管理している。その他の公有財産については、従来からの紙台帳により管理している。



## (2) 各課等の管理（財産台帳の副本）

各課長はその管理に属する公有財産について財産台帳の副本（以下「副本」という。）を備えなければならないとされている。（財務会計規則第 329 条第 3 項）

## 5. 固定資産台帳管理の状況

松山市では、公有財産台帳とは別に「統一的な基準による地方公会計マニュアル」に基づき作成される財務書類の参考資料として固定資産台帳も作成されている。

これは固定資産を、その取得から除売却処分に至るまで、その経緯を個々の資産ごとに管理するための帳簿で、保有するすべての固定資産（道路、公園、学校、公民館等）について、取得価額、耐用年数等のデータを網羅的に記載したものであり、財務書類作成の基礎となる補助簿の役割を果たすとともに地方公共団体の保有する財産（固定資産）の適切な管理及び有効活用に役立つことが期待されている。

・公有財産台帳との主な相違点<sup>1</sup>

	公有財産台帳	固定資産台帳
管理の主眼	財産の保全、維持、使用、収益等を通じた現物管理	会計と連動した現物管理
対象資産の範囲	建物・土地が中心（道路、河川など同台帳上に整備されていない資産もある）	すべての資産
資本的支出と修繕費	明確な区分なし	区分あり※
付随費用	明確な区分なし	区分あり（取得価額に含める）
金額情報	なし（原則）	あり
減価償却	なし	あり

※資本的支出とは固定資産の修繕等に係る支出のうち、当該固定資産の価値を高め、またはその耐久性を増すこととなると認められる部分に対応する金額をいう。新地方公会

<sup>1</sup> 統一的な基準による地方公会計マニュアル 令和元年 8 月改訂 別紙 1 を参照して作成

計制度では、資本的支出は資産の形成に繋がるものとして、固定資産に計上されることとなる。

### (意見) 固定資産台帳における取得と売却が同年度に行われた土地の記載方法

固定資産台帳では、松山市が保有する財産毎に、所在地、所属、件名、取得年月日、取得価額等、増減異動前簿価、増減異動後簿価、数量の情報が一覧列記されている。内容を確認したところ、下記のとおり取得価額等、増減異動前簿価、増減異動後簿価が0(ゼロ)となっていて、その保有状況が不明瞭な土地の記載が数件あった。松山市へのヒアリングの結果、このように記載されている土地は、取得と売却が同年度に行われたものであるとのことである。固定資産台帳の利用者がこのことを読み取ることができないと思われることから、台帳に当該内容についての説明を記載しておくことが望ましいと思われる。

R01年度 松山市固定資産台帳(事業用資産)								
※一般会計等の有形固定資産を対象範囲としています。 ※「取得年月日」欄について、取得年月日が不明または1899年以前のは「-」としています。 ※本データの作成には様々な注意を払っていますが、内容の完全性、正確性、有効性、安全性等について、いかなる保証を行うものではありません。 本データの利用より利用者や第三者に損害等が生じた場合は、利用者の責任及び費用負担によって解決するものとし、本市は一切の責任を負いません。								
所在地	所属 部課名	件名 資産名称	取得年月日	取得価額等(円)	増減異動前簿価 (円)	増減異動後簿価 (円)	数量((延べ床)面積)(㎡)	
					前年度末簿価	現在簿価		
湯山柳乙107地先	管財課	湯山柳法定外公共物 土地	2019/09/25	0	0	0		626.45
堀江町甲805-1地先	管財課	堀江町法定外公共物 土地	2019/07/07	0	0	0		337.47
窪野町乙436-1地先	管財課	窪野町法定外公共物 土地	2019/10/18	0	0	0		261.44
菅沢町甲885地先	管財課	菅沢町法定外公共物 土地	2019/11/14	0	0	0		244.04

## 6. 貸借対照表(「松山市財務書類」)における土地建物の残高

公有財産調書においては、土地建物に係る金額残高は記載されていない。松山市では「統一的な基準による地方公会計マニュアル」に基づき作成される「松山市財務書類」を作成しており、その中の貸借対照表に土地建物の金額残高が記載している。令和元年度末(令和2年3月31日)の貸借対照表の土地建物の残高は下記のとおりである。

### ① 一般会計等財務書類

- ・事業用資産 土地 115,042 百万円 建物 107,998 百万円
- ・インフラ資産 土地 396,949 百万円 建物 1,668 百万円

### ② 全体財務書類

- ・事業用資産 土地 120,724 百万円 建物 117,724 百万円
- ・インフラ資産 土地 417,345 百万円 建物 10,970 百万円

### ③ 連結財務書類

- ・事業用資産 土地 122,133 百万円 建物 121,555 百万円
- ・インフラ資産 土地 417,345 百万円 建物 10,970 百万円

(松山市「令和元年度松山市財務書類 資料編」貸借対照表)

一般会計等財務書類には、松山市の一般会計と特別会計のうち母子父子寡婦福祉資金

貸付事業特別会計、勤労者福祉サービスセンター事業特別会計、公債管理特別会計が含まれ、全体財務書類には、一般会計と特別会計のすべてが含まれる。連結財務書類には、一般会計と特別会計のすべてに加え、一部事務組合広域連合、地方三公社、第三セクター等が含まれる。（松山市「令和元年度松山市財務書類 本編」対象となる会計（団体）の範囲）

事業用資産とは庁舎、学校、公民館など公共用に使用する建物や土地などであり、インフラ資産及び物品以外のものが含まれる。また、インフラ資産とは道路、河川、公園、下水道施設、水道などであり、社会生活の基盤となるものなどが含まれる。インフラ資産の特徴として、システムまたはネットワークの一部であり、代替的利用ができない、移動させることができない、処分に関し制約を受けるなどがある。（松山市「令和元年度松山市財務書類 本編」貸借対照表 主な用語解説）

今回の監査においては公有財産のうち、「財産に関する調書」に記載される松山市の保有する不動産（土地及び建物）を対象として監査を実施したため、上記インフラ資産は監査の対象には含めていない。

#### （指摘）売却可能資産の範囲及び内訳注記の記載誤り

「令和元年度松山市財務書類 資料編」注記 売却可能資産の範囲及び内訳は下記のとおり記載されている。

（４）売却可能資産の範囲及び内訳		
① 範囲		
予算において財産収入として措置されている公共資産など、売却方針である資産及び入札実施予定の資産を計上しています。		
② 内訳		
事業用資産	96 百万円	(255,160 百万円)
土地	96 百万円	(122,133 百万円)
令和2年3月31日時点における売却可能額を記載しています。		
売却可能額は、地方公共団体の財政の健全化に関する法律における評価方法によつて		
います。		
上記の(〇〇〇,〇〇〇百万円)は貸借対照表における簿価を記載しています。		

（連結財務書類部分より抜粋。同様の趣旨の注記は一般会計等財務書類および全体財務書類にも記載されている。）

松山市は上記注記の売却可能額を記載していると説明した96百万円について、売却可能額ではなく貸借対照表における簿価を記載しており、売却可能額を記載していないことが判明した。

また、松山市は注記の（ ）内に事業用資産・土地の貸借対照表上における簿価総額を記載していた。

本注記の趣旨は、売却可能資産の売却可能額と貸借対照表上の簿価を示すことで、財務書類の利用者に売却可能資産の含み損益情報を提供するところにあると思われる。

現状の様な注記の趣旨と異なる金額を記載すると、財務書類の利用者に誤解を与えかねない記述となってしまうことから、記載内容の再確認と記述の訂正が必要である。

## 7. 取得手続の検証

### (1) 取得事務

松山市の公有財産の取得手続は、松山市財務会計規則等よると以下のとおりである。

#### (i) 公有財産管理事務の協議

行政財産とする目的で公有財産を取得しようとするときは、当該公有財産を所管する課の課長は、管財課長に協議しなければならない。

(『協議』に対する松山市の見解)

『協議』とは、管財課長に各課が起案する財産の取得に係る起案文書の決裁に合議(起案文書に管財課長の押印)を受けることをもって『協議』としている。合議の際には、管財課で、主に土地や建物の登記簿に係る書類を確認し、取得後の財産管理や公有財産台帳の作成に支障をきたす問題を有していないかを確認している。

#### (ii) 取得前の処置

買入れ、交換、寄付その他によって公有財産を取得しようとするときは、あらかじめ当該財産に関して必要な調査を行う。所有権以外の権利が設定され、または特殊の義務の負担あるものについては、所有者または当該権利者をしてこれを消滅させるか、これに関して必要な措置をしなければならない。ただし、設定された権利または負担しなければならない義務が松山市の利益を害さないと市長が認めるときはこの限りでないとされている。

#### (iii) 取得等の手続

公有財産を取得しようとする課の課長は、当該財産の現況および境界を調査確認の上、次に掲げる書類を添えて、決裁を受けなければならない。

- ・ 契約書案(寄付の場合は寄附申込書および寄附受納書案)
- ・ 当該財産の登記事項証明書
- ・ 関係図面
- ・ その他参考となる書類

なお、公有財産購入費の支出負担行為の専決区分は2,000万円以上の場合には市長決裁であり、2,000万円未満の場合、金額に応じて部長決裁(2,000万円未満)、副部長決裁(1,000万円未満)、課長決裁(300万円未満)となっている(松山市職務権限規則別表)。また、予定価格6,000万円以上の不動産もしくは動産の買入れ(土地については、1件5,000㎡以上のものに係るものに限る)については、議会の議決を必要とする。

#### (iv) 登記または登録

登記または登録することができる公有財産は、取得後遅滞なく登記または登録をしなければならない。所管課長は、登記完了後、通知書にて管財課長に通知を行う。管財課長は、所管課長から通知書が提出されたときは、直ちに公有財産台帳(土地建物については都市情報システム、その他の公有財産は紙ベースの台帳)への記載を行う。所管課

長は、管理に属する公有財産について公有財産台帳の副本を備えつける。

## (2) 監査の視点

監査の視点としては下記のとおりである。視点は、日本公認会計士協会が公表している公会計委員会研究報告第 13 号「地方公共団体包括外部監査に関する監査手続事例集（その 2）」を参考としている。

- ・ 公有財産の取得手続が関係法令、条例、規則等に従って適切に行われているかどうか。
- ・ 取引の証憑書類が適切に整備・保管されているかどうか。
- ・ 取得の時期、譲渡人、価額などが適正かどうか。
- ・ 公有財産の取得に伴う登記が適時、適切になされ、権利が保全されているかどうか。
- ・ 取得した土地が使用目的に合致したものであるかどうか。
- ・ 公有財産取得の必要性、計画性が十分に検討されているかどうか。

## (3) 対象事案

公有財産台帳（令和元年度<sup>2</sup>）よりサンプルの抽出を行った。抽出方法は令和元年度に取得した土地 15 件のうち取得金額が 1,000 万円以上のものとした。

### (i) 生石分団消防ポンプ蔵置所用地

#### ① 事案の概要

取得目的	消防ポンプ蔵置所用地
取得形態	買入
財産区分	行政財産
所在地	①南吉田町 1802 番 2 ②南吉田町 1812 番 1
所属課	地域消防推進課
取得年月日	①2020/3/25 ②2020/3/6
取得価格	①17,687,673 円 ② 1,895,748 円
土地の地目	宅地
面積	①246.69 m <sup>2</sup> ②26.44 m <sup>2</sup>
特記事項	なし

松山市は地域の防災拠点である消防ポンプ蔵置所の耐震化及び集約化を進めており、生石分団の高岡・南吉田の消防ポンプ蔵置所は耐震性を有しておらず、建替えにあわせて集約化を図る必要があったため、新たに土地を取得することとなった。取得にあたっては下記手順で行われている。

<sup>2</sup> 本件包括外部監査の対象期間は原則として令和 2 年度を対象としているが、監査作業開始時（令和 3 年 6 月時点）において令和 2 年度の公有財産台帳の確定が未了であったため、取得事案のサンプルは令和元年度から抽出したもの。以下、別頁で記載した処分手続・貸付手続の項も同様の理由で令和元年度からサンプルを抽出している。

- ・取得の意思決定に係る起案文書の決裁
- ・土地境界の確認などの調査
- ・不動産鑑定評価
- ・支出負担行為書の決裁
- ・契約書の作成、押印（市長及び売主）
- ・所有権移転の登記

②監査の結果

実施した監査の結果、特に検出した事項はなかった。

(ii) 平井保育園・浮穴保育園

①事案の概要

<平井保育園>

取得目的	保育園用地
取得形態	買入
財産区分	行政財産
所在地	平井町甲104番
所属課	保育・幼稚園課
取得年度	2019/9/12
取得価格	19,864,840円
土地の地目	田
面積	1,168 m <sup>2</sup>
特記事項	なし

<浮穴保育園>

取得目的	保育園用地
取得形態	買入
財産区分	行政財産
所在地	①南高井町1608番1 ②南高井町1609番1
所属課	保育・幼稚園課
取得年度	2019/11/19
取得価格	①9,118,810円 ②20,049,410円
土地の地目	田
面積	①444 m <sup>2</sup> ②978 m <sup>2</sup>
特記事項	なし

耐震基準を満たしていない両園の耐震化を図るため、両園舎の建替えを行うこととなった。しかしながら、両園ともに敷地が狭く、新園舎を建てるための土地が必要となり、新たな土地を取得することとなった。取得にあたっては下記手順で行われている。

- ・取得の意思決定に係る起案文書の決裁
- ・土地境界の確認などの調査

- ・不動産鑑定評価
- ・土地譲渡依頼の決裁
- ・支出負担行為書の決裁
- ・契約書の作成、押印（市長及び売主）
- ・所有権移転の登記

## ②監査の結果

実施した監査の結果、次の事項が発見された。

松山市財務会計規則第 301 条では、行政財産とする目的で土地を取得しようとするときは「管財課長に協議しなければならない」とされているが、本件土地の取得にあたって財産の取得に係る起案文書に管財課長の合議を受けていなかった。

（指摘事項は下記（iii）の下部に記載している）

### （iii）松山広域都市計画道路事業 3・2・60 号松山駅北東西線整備事業用地

#### ①事案の概要

取得目的	道路用地
取得形態	買入
財産区分	行政財産
所在地	宮田町 13 番 1
所属課	松山駅周辺整備課
取得年度	2019/6/23
取得価格	14,054,850 円
土地の地目	宅地
面積	104.11 m <sup>2</sup>
特記事項	なし

松山駅周辺土地区画整理事業と松山駅北東西線等を一体整備することで、鉄道により分断された東西地区の交通利便性の向上を図り、一体的な市街地形成を推進するための土地の取得である。将来的には市道敷地となる予定である。取得にあたっては下記手順で行われている。

- ・取得の意思決定に係る起案文書の決裁
- ・土地境界の確認などの調査
- ・土地単価の協議
- ・支出負担行為書の決裁
- ・契約書の作成、押印（市長及び売主）
- ・所有権移転の登記

## ②監査の結果

実施した監査の結果、次の事項が発見された。

松山市財務会計規則第 301 条では、行政財産とする目的で土地を取得しようとするときは「管財課長に協議しなければならない」とされているが、市道用地取得のケースと同様に考え、本件土地の取得にあたって財産の取得に係る起案文書に管財課長の合議を

受けていなかった。

### **(指摘) 財務会計規則第 301 条の管財課長との協議のあり方の検討**

財務会計規則第 301 条では、行政財産とする目的で土地を取得しようとするときは、「管財課長に協議しなければならない」とされており、各課が起案する財産の取得にかかる起案文書に管財課長の合議を受けることをもって協議としている。しかし、監査対象の案件「(ii) 平井保育園・浮穴保育園」については所管課の認識不足、「(iii) 松山広域都市計画道路事業 3・2・60 号松山駅北東西線整備事業用地」については、市道用地取得のケースと同様に考え、合議を受けていなかった。

財務会計規則第 301 条において土地を取得しようとするときに「管財課長に協議しなければならない」とされている趣旨は、管財課が事前に情報を得ることで、公有財産の管理や公有財産台帳の作成を適切に行うための事前情報を入手すること、所管課に対して必要に応じて土地や建物の取得等の助言を行うことにある。そのため、基本的には、公有財産の適切な管理の面からは「管財課長に協議しなければならない」点は遵守されるべきと考えられる。

その一方で、所管課と管財課との間で情報が共有されている点が重要であり、事前の報告などで情報が十分に共有されている場合は、合議を受けるという意味での協議が行われなかったとしても問題はないと考えられる面もある。そこで、まず、どのような行為が第 301 条の協議にあたるのか（決裁の合議だけなのか、事前の報告も含まれるのかなど）を改めて規則の趣旨を鑑みて整理、検討する必要があると考えられる。その上で協議の必要なケースと不要なケースについて明確にすることが望ましい。

## 8. 処分手続の検証

### (1) 事務概要

松山市の公有財産の処分手続は松山市財務会計規則等によると以下のとおりである。

#### ①契約書の作成

普通財産を売却等する場合は、契約書を作成しなければならない。また、特定の用途に供される目的をもって普通財産を売却、譲与する場合は、その用途並びにその用途に供しなければならない期日および期間を指定することができる。

#### ②代金等の納付

普通財産の売払代金および交換差金は、登記または登録をする前にその他の財産にあつては引き渡しをする前に納付させなければならない。

#### ③処分に関する事務の承認

普通財産は、管財課の課長が管理することとなっているが、使用に耐えない建物、工作物が存するとき、他の財産と交換するとき、管財課において管理することが適当でないと認められるときは関係課が管理する。そして、その場合、普通財産を管理する課の課長は、普通財産を交換または処分するときに管財課長の承認を受けなければならない。実務上は、各課の処分に係る意思決定に係る起案文書に、決裁の合議を受けることで財務会計規則 302 条に定める管財課の課長の承認とする運用がなされている。

なお、専決区分は 2,000 万円以上の場合は市長決裁であり、2,000 万円未満の場合、金額に応じて部長決裁（2,000 万円未満）、副部長決裁（1,000 万円未満）、課長決裁（300 万円未満）となっている（松山市職務権限規則別表）。また、予定価格 6,000 万円以上の不動産もしくは動産の売払い（土地については、1 件 5,000 m<sup>2</sup>以上のものに係るものに限る）については、議会の議決を必要とする。

#### ④公有財産台帳への記載

取引の終結後に普通財産の処分を行った所管課長は、公有財産登載通知を管財課長に通知する。管財課では公有財産登載通知に基づいて、管財課長の決裁を経た上で公有財産台帳に処分を行った旨を記載する。

#### ⑤一般競争入札

売払については、主に管財課で取り扱っており、原則として一般競争入札により行うこととなっている。一般競争入札による売払手続は、主に松山市契約規則に定められており、以下のとおりである。

- ・市長は、一般競争入札の実施にあたり、入札期日の前日から起算して、原則、少なくとも 10 日前までに、松山市契約規則第 4 条第 1 項各号に掲げる事項を、条例に定めるところにより公告する。公告が必要な事項としては下記のとおりである。

入札に付する事項

入札に参加する者に必要な資格に関する事項

契約条項を示す場所

入札執行の場所及び日時

入札保証金に関する事項

入札の無効に関する事項

その他入札に関し必要な事項

- ・一般競争入札の参加の申込みをしようとする者は、公告に定める期日までに、普通財産売払一般競争入札参加申込書及び市長が別に定める書類を提出する。
- ・落札者は、予定価格以上の価格をもって入札した者のうち最高の価格をもって入札した者となる。

#### ⑥随意契約

随意契約による売払手続の流れは以下のとおりである。

- ・取得希望者から払下申請書が所管課へ提出される。
- ・所管課は、払下げに応じるかどうか検討し、払下げの場合には測量等必要な処理を行う。
- ・売払について起案し、決裁をとる。当該決裁は管財課長を経由し、松山市職務権限規則別表の決裁を必要とする。当該起案には、払下申請書、契約書案、財産評価調書、図面を添付する。
- ・売払先との間で売買契約の締結と同時に売買代金または契約保証金を受領する。契約保証金を受領した場合は、残金を契約書に定められた期日内に受領する。
- ・売買代金を受領し、登記後、登記済書を購入者に渡し財産を引き渡す。その際に受領書もらう。

#### (2) 監査の視点

監査の視点としては下記のとおりである。（日本公認会計士協会が公表している公会計委員会研究報告第 13 号「地方公共団体包括外部監査に関する監査手続事例集（その 2）」を参考としている。）

- ・処分に関する規則等を確認し処分手続を把握し規則等が遵守されているかどうか。
- ・決裁文書や契約書と照合し処分が適正に行われているかどうか。

#### (3) 検証事案

令和元年度分よりサンプルの抽出を行った。抽出基準は令和元年度に処分した土地 12 件のうち、処分金額が 1,000 万円以上のものとした。

### (i) 旧余土保育園・旧余土中学校

#### ①事案の概要

##### <旧余土保育園>

処 分 形 態	一般競争入札による払い下げ
処 分 年 月 日	2019/10/30
処 分 価 格	17,290,000 円
処分直前の財産区分	普通財産
普通財産への異動年月日	2019/5/31
所 在 地	余戸東4丁目301-2
所 属 課	管財課
取 得 年 月 日	1968/4/13
取 得 価 格	272,600 円
土 地 の 地 目	宅地
面 積	170.65 m <sup>2</sup>
特 記 事 項	なし

##### <旧余土中学校>

処 分 形 態	一般競争入札による払い下げ
処 分 年 月 日	2019/11/1
処 分 価 格	378,180,000 円
処分直前の財産区分	普通財産
普通財産への異動年月日	2019/5/30
所 在 地	余戸東4丁目312-8
所 属 課	管財課
取 得 年 月 日	不明
取 得 価 格	不明
土 地 の 地 目	宅地
面 積	3788.47 m <sup>2</sup>
特 記 事 項	なし

余土保育園及び余土中学校の移転に伴い未利用地となっていた旧余土保育園・旧余土中学校の土地について「松山市公有財産有効活用検討委員会」において売却の方針が出たため払下げすることになったもの。その後一般競争入札が実施され、売却された。一般競争入札については、下記の手順で行われている。

- ・一般競争入札実施に係る起案文書の市長決裁。
- ・松山市契約規則第4条に定める公告
- ・最低売却価格の設定（不動産鑑定価格）
- ・入札参加者に係る一般競争入札参加申込書及び添付書類の提出
- ・落札者は予定価格以上の価格をもって入札した者のうち最高の価格を入札した者
- ・一般競争入札の結果及び売買契約の締結についての起案文書で決裁
- ・売買契約書の作成、押印（市長及び法人代表）

#### ②監査の結果

実施した監査の結果、特に検出した事項はなかった。

## (ii) 北吉田町 77 番土地払い下げ

### ①事案の概要

処 分 形 態	随意契約による払い下げ
処 分 年 月 日	2020/2/14
処 分 価 格	①30,405,480 円 ②1,715,025 円 ③23,673,125 円 計 55,793,630 円
処分直前の財産区分	普通財産
普通財産への異動年月日	不明
所 在 地	①北吉田町 77-34 ②北吉田町 77-94 ③北吉田町 77-95
所 属 課	障がい福祉課
取 得 年 月 日	不明
取 得 価 格	不明
土 地 の 地 目	①宅地 ②雑種地 ③雑種地
面 積	①1,241.04 m <sup>2</sup> ②228.67 m <sup>2</sup> ③966.25 m <sup>2</sup>
特 記 事 項	なし

障がい福祉施設を運営する社会福祉法人へ無償貸付されている土地について、同法人より有償譲渡について申請がなされた。同法人への売却による継続して安定した施設運営が望ましいとの判断から、随意契約での売却となった。随意契約については下記の手順で行われている。

- ・ 払下申請書の提出（平成 30 年 11 月 12 日）
- ・ 随意契約による土地処分の意思決定に係る起案文書についての市長決裁
- ・ 売買契約書の作成、押印（市長及び法人代表）

なお、売却価格について、松山市は不動産鑑定士の作成した不動産鑑定評価書を入手し、当該評価額をもとに決定しており、適正な価格で売却されているものと考えられる。

### ②監査の結果

実施した監査の結果、特に検出した事項はなかった。

## 9. 貸付手続の検証

### (1) 事務概要

松山市の公有財産の貸付手続は松山市財務会計規則等よると以下のとおりである。

#### ① 行政財産の目的外使用

行政財産であっても、公用または公共用に供するため特に必要と認められる場合などには、その用途又は目的を妨げないと認める場合で、かつ、当該使用が松山市の事務事業と密接な関連を持ち、もしくはその円滑な執行に寄与するもの、または公益上必要な場合に限り、目的外使用を行うことができる。

行政財産の目的外等使用の許可を受けようとする者は、行政財産使用許可申請書を市長に提出しなければならない。松山市は、当該申請書の提出があった場合、その内容を審査し適当と認めるときは、行政財産の目的外等使用を許可する。

#### ② 普通財産の貸付

普通財産とは、地方公共団体が保有する公有財産のうち行政財産とされない一切の財産をいう（地方自治法 238 条 4 項）。普通財産は、行政目的のために活用されていない資産であるので貸付対象とすることが可能である（地方自治法 238 条の 5 第 1 項）。

松山市において普通財産を貸付けるときは、管財課長の承認を受け、契約書を作成しなければならない。契約書には使用目的、期間、貸付料の納付の時期・方法などが記載されなければならない。

#### ③ 貸付料

普通財産の土地の貸付料の額は、土地の適正な価格に 100 分の 4 を乗じて得た額（年額）により算出して得た額を基準として、貸付条件、貸付財産の収益性、近隣地域又は類似地域の貸付料水準その他の事情を考慮して算出した額とする。

#### ④ 無償・減額貸付

普通財産は次のいずれかに該当するときは無償または時価よりも低い価額で貸し付けることができる。

- ・他の地方公共団体その他公共団体または公共的団体において公用もしくは公共用または公益事業の用に供するとき。
- ・地震、火災、水害等の災害により普通財産の貸付を受けた者が当該財産を使用の目的に供しがたいと認めるとき。
- ・島又は辺地に係る公共的施設の総合整備のための財政上の特別措置等に関する法律（昭和 37 年法律第 88 号）第 2 条第 1 項に定める辺地若しくはこれに準じる地域の振興に資するため市長が特に必要があると認めるとき。

（財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例第 4 条）

## ⑤ 土地貸付台帳

土地の貸付内容に特化した台帳として、管財課において土地貸付台帳が作成されている。松山市財務会計規則では台帳記載事項に貸付に関する定めはなく、条例や規則により作成を義務付けられていない任意で作成した台帳という位置づけである。

松山市財務会計規則第 105 号様式により、財産の貸付に関する事案は管財課長への通知事項であるとされている。そのため松山市としては貸付に係る情報は少なくとも何らかの形で管理していく必要があるという考えから土地貸付台帳が作成されている。

## (2) 監査の視点

監査の視点としては下記のとおりである。(日本公認会計士協会が公表している公会計委員会研究報告第 13 号「地方公共団体包括外部監査に関する監査手続事例集(その 2)」を参考とした。)

- ・貸付が適法に行われているかどうか
- ・貸付の理由は適切かどうか
- ・貸付財産について契約書の貸付期間、貸付料その他貸付条件は妥当かどうか
- ・無断使用、転貸、用途変更等の有無及び防止の措置方法は適切かどうか
- ・貸付契約の管理方法(台帳・契約書等の整備)は適切かどうか

## (3) 対象事案

### ① 事案の概要

監査対象の事案については、貸付けられている土地のうち公有財産台帳において、平成 22 年度以降に異動情報(新規契約、賃料改定など)の記載があるもの 14 件をサンプル抽出して検証した。

### ② 監査の結果

実施した監査の結果、次の事項が発見された。

### (意見) 公有財産台帳の登録誤り

現在、貸付土地の管理方法としては、管財課が作成する公有財産台帳の財産分類の細目において「貸付」を選択することで管理されている。しかしながら、「第 4 章 3. 過去の監査における意見に対する改善状況(4)市町村合併により引き継いだ未利用財産について」で取り上げている「怒和隔離病舎跡地」については、愛媛県漁業協同組合へ貸付けられているにもかかわらず、公有財産台帳の財産分類の細目において「貸付」として分類されていない(空欄となっている)。内部管理目的の登録区分の誤りではあるが、台帳登録時の確認作業等が十分でない可能性があるため、確認方法の周知を徹底する必要があると考える。

### (意見) 土地貸付台帳の作成について

現在、貸付土地の管理方法としては、管財課が作成する公有財産台帳の財産分類の細目において「貸付」を選択することで管理されているとともに、加えて土地貸付台帳が

作成されている。この土地貸付台帳は、条例や規則により作成を義務付けられていない任意で作成した台帳という位置づけである。現状、所管課から管財課への報告漏れや台帳登録時の確認作業等が十分でないため、土地貸付台帳における賃料などの更新漏れや土地の記載漏れが生じている。

名称	所在地	内容
サービス付き高齢者向け住宅マロンフォレなかじま	中島大浦 3081-7、8	土地貸付台帳の賃料更新漏れ
特別養護老人ホーム 姫ヶ浜荘	長師 156-1 の一部、294	土地貸付台帳の登録漏れ
石井保育園駐車場	西石井 6 丁目 10-1 の一部	同上
北吉田詰所	北吉田町 77-88 の一部	同上

※公有財産台帳及び土地貸付台帳の情報を参照して作成

今後は、土地貸付台帳の記載内容について、年度ごとに所管課へ確認を依頼する手続を導入することなどが望ましいと考える。また、すべての土地貸付に係る情報を収集し正確に作成することが難しいと考えられる場合、そもそも土地貸付台帳は任意で作成されていることから、土地貸付台帳を作成する必要性自体も検討することが考えられる。

## 10. 未利用地管理の検証

### (1)未利用地の有効活用の取組み

松山市は、松山市公共施設マネジメント基本方針に基づく、具体的な取組みの1つとして、「低稼働施設や未利用施設の有効活用」を挙げており、その中でも未利用地の有効活用は継続的な重要なテーマとなっている。

未利用地の有効活用にあたっては、まず未利用地を洗い出す必要があるが、松山市は、管財課から各部局に未利用地調査の依頼を行い、報告があった未利用地のうち利活用見込みのあるものを抽出し、検討対象となる未利用地を取りまとめ「未利用地一覧表」の作成をしている。この「未利用地一覧表」は、松山市公共施設マネジメント基本方針に基づいて設置されている松山市公共施設マネジメント推進委員会に毎年報告されている。

### (2)未利用地と財産分類（行政財産・普通財産）の関係

松山市の所有する土地は行政目的達成のために使用される財産である行政財産と、それ以外の普通財産に分類される。未利用地は、行政目的に使用されていないのであるから、基本的には、普通財産として分類されるべきものである。通常、未利用地調査等の結果、利活用の見込みがない場合は、その時点で速やかに「行政財産の用途廃止」を行い普通財産に変更される。なお、未利用地については、未利用地調査等の結果、他の行政目的で利活用することになる場合もあり、その場合は行政財産から他の用途に「行政財産の用途変更」を行うこととなる。

行政財産の用途の変更又は廃止しようとするときは、当該公有財産を所管する課の課長は、管財課長に協議しなければならないとされ、協議の結果、用途の変更又は廃止することとなった場合は、行政財産の用途変更（廃止）報告書を管財課長に提出し、公有

財産台帳の財産区分が変更される。

### (3) 普通財産と所管課の関係

未利用地であるかどうかとそれを所管する課とは基本的には関連するものではないが、普通財産との関係からここで説明する。

普通財産は、原則として管財課の所管とされる。ただし、次に掲げる場合は、関係課に管理させることが可能である。

- ・使用に耐えない建物、工作物等が存するとき。
- ・他の財産と交換するとき。
- ・その他関係課の事務事業に密接に関連がある等の理由により管財課において管理することが適当でない認められるとき

実務上は、土地の境界が確定しておらず所管換えに際して条件が整備されていない場合なども含まれる（1つ目の「使用に耐えない建物、工作物等が存するとき。」に含まれる）。また、所管換えのタイミングとしては、通常、未利用地調査等の結果、使用用途があった場合は他部局へ所管換えし、なかった場合は境界確認を行った後に、普通財産への用途変更とともに管財課へ所管換えされる。

### (4) 監査の視点

監査の視点としては下記のとおりである。（日本公認会計士協会が公表している公会計委員会研究報告第13号「地方公共団体包括外部監査に関する監査手続事例集（その2）」を参考としている。）

- ・未利用地一覧表を閲覧し有効利用の検討が行われているかどうか。
- ・未利用土地について行政財産と普通財産の区分が妥当かどうか。
- ・未利用土地の経緯、現況及び今後の対策等に関して証憑書類を査閲し、関係者へヒアリングを行い、必要に応じて現場視察を行う。

### (5) 検証事案

#### (i) 松山市公共マネジメント推進委員会における検討状況

##### ① 松山市の検討状況の整理

松山市公共施設マネジメント推進委員会は、毎年度11月頃に開催されている。同委員会での未利用地検討状況を確認するために、松山市公共施設マネジメント推進委員会の議事録及びその委員会に提出された資料を入手し閲覧した。

松山市公共施設マネジメント推進委員会における未利用地の検討状況をまとめたものが次頁の「松山市公共施設マネジメント推進委員会の検討状況」である。

松山市公共施設マネジメント推進委員会

名称	住所	現況	面積 (㎡)	活用区分		
				H30	R01	R02
(5,000㎡以上)						
道後姫塚市有地 (山林)	道後姫塚乙22-1外	山林	18,000.00	○	○	○
旧中島東小学校	中島大浦3021	宅地	7,431.00	○	○	○
(500㎡以上5,000㎡未満)						
旧天谷小学校	吉木甲77-3外	宅地	3,800.00	○	○	○
余土中学校跡地・余土保育園跡地	余戸東4丁目	宅地	4,500.00	○	○	
栽培漁業センター	小浜甲1821-1外	宅地	3,033.80	○	○	○
旧中島南小学校	宮野1651	宅地	2,299.00	○	○	○
和気住宅跡地	和気町1丁目67-1外	宅地	2,170.40	○	○	○
北梅本大型共同作業場	北梅本町甲2560-1	宅地	2,092.81	○	○	○
旧立岩保育所	猿川甲733外	宅地	2,005.88	○	○	○
旧港山保育園	新浜町9-29	宅地	1,542.92			●
元火葬場	中通甲9-1	雑種地	1,349.64	○	○	○
坂本小学校ツヅラ川分校跡地	久谷町甲2579-4外	雑種地	1,166.00	○	○	○
湯山墓地跡地	溝辺町乙538	山林	1,090.00	○	○	○
海岸通市有地	海岸通1-2の一部	宅地	609.28	○	○	○
浅海公民館跡地	浅海原甲542-1	宅地	577.04	○	○	○
松山市二番町駐車場跡地	二番町四丁目7-3	宅地	1,048.59	○	●	●
(500㎡未満)						
常光寺溜池跡地	常光寺町甲404の一部	雑種地	438.54	○	○	○
浅海小学校跡地	浅海原甲603-6	雑種地	413.00	○	○	○
中島保育園北側雑種地	中島大浦3043-1	雑種地	381.00	○	○	○
旧湯山診療所	河中町甲327-1	宅地	287.00	○	○	○
溝辺地区共同作業場	下伊台町101-12	宅地	253.62		●	○
久谷町住宅跡地	久谷町甲92-1	雑種地	251.02	○	○	○
老人憩の家跡地	北条辻20-2	宅地	195.29	○	○	○
柳原団地分譲宅地	柳原669-8	宅地	195.14	○	○	○
柳原団地分譲宅地	柳原669-7	宅地	193.49	○	○	○
文化財施設用地	柳原669-11	宅地	176.54	○	○	○
空港港湾課管理地	中須賀三丁目2916-92	宅地	154.84			●
南吉田住宅跡地1	南吉田町1854-42	宅地	131.07	○	○	○
平和寮住宅跡地	立花4丁目441-59	宅地	66.97	○	○	○
旧久谷支所敷地	東方町甲906-3	宅地	61.65	○	○	○
西長戸住宅跡地	西長戸町130-11	宅地	60.39	○	○	○
粟井分団3部ポンプ蔵置所	客甲66-2					●
湯山地区簡易水道ポンプ場跡地	食場町甲158-2	雑種地	19.83	○	○	○
湯山地区簡易水道ポンプ場跡地	食場町乙89-7	雑種地	13.22	○	○	○
興居島住宅跡地	泊町617	宅地	456.63	○	○	○
旧浅海分団3部(味栗)消防ポンプ蔵置所用地	浅海原甲1039-3	公衆用道路	2.04	○	○	○

活用区分 ●：未利用地として認識されており、委員会で検討された物件

○：未利用地として認識されているが、委員会で検討されていない物件

委員会では、事前の調査の結果、未利用地一覧表に記載されることとなった未利用地について、その方針や現況に基づき(a)活用が見込まれる財産、(b)直ちに売却する財産及び(c)条件を整えば売却する財産の3つに分類している。

(a)活用が見込まれる財産には、未利用であるものの将来的な活用が見込まれる財産が含まれる。(b)直ちに売却する財産には、売却が可能状況にあり官公庁オークションなど

での売却が決まっている財産が含まれる。(c)条件が整えば売却する財産には、売却方針ではあるものの、地上に売却不能な施設が残っているなど直ちに売却することができない財産が含まれる。

委員会では、未利用地一覧表に記載されている未利用地すべてが取り上げられているわけではなく、新規に未利用地となった土地を中心に議題として取り上げられている。

## ②監査の結果

公共施設マネジメント推進委員会に提出されている「未利用地一覧」に記載のある土地について、公有財産台帳への登録状況の確認を行った結果、下記の事項が発見された。

- ・粟井分団3部ポンプ蔵置所の土地について、令和2年度の未利用地調査で利用の見込みがないものと判断され、さらに令和2年10月に消防ポンプ蔵置所が取り壊されているが、令和3年度においても行政財産として公有財産台帳に登録され、地域消防推進課が所管している。

- ・旧浅海分団3部（味栗）消防ポンプ蔵置所用地について、公有財産台帳への登録が漏れていた。

### <指摘>消防ポンプ蔵置所跡地の普通財産への区分遅れ

粟井分団3部ポンプ蔵置所の土地については、令和2年度の未利用地調査で利用の見込みがないものと判断され、さらに令和2年10月に消防ポンプ蔵置所が取り壊されているにもかかわらず、令和3年度においても、地域消防推進課が依然として行政財産として所管している。

行政財産は行政目的達成のために使用されるものであるため、更地（施設がない）の状態の土地で、未利用地調査において利用の見込みがないものと判断された時点において普通財産に変更されなければならないはずである。

### <指摘>公有財産台帳への登録漏れ

公共施設マネジメント推進委員会に提出されている「未利用地一覧」に記載のある土地について、公有財産台帳への登録状況の確認を行ったところ、旧浅海分団3部（味栗）消防ポンプ蔵置所用地について、公有財産台帳への登録漏れが判明した。

旧北条市時代から公有財産台帳への記載が漏れていたもので、実態と台帳が整合していない状況は問題であり、今後定期的に担当課へ現物の確認を行い、実態と台帳が乖離していないかの調査をするなど対処すべきである。

## (ii) 未利用地の検討対象の網羅性

### ① 松山市の洗い出し方法

(a) 管財課から各部局に対して「未利用地の調査」を実施し、新たに未利用地となった土地を把握。（5月頃）

(b) 前年度まで未利用地となっている土地と(a)で新たに把握した土地について、管財課から各部局に対して「未利用地の利活用計画に関する調査」を実施。（7月頃）

(c) (b)の調査結果をもとに、「未利用地一覧表」を作成し、松山市公共施設マネジメント

ト推進委員会に今後の利活用について諮る。(11月頃)

## ② 外部監査人による追加検証

### ➤ 普通財産からのサンプル抽出による検証

松山市公共マネジメント推進委員会で取り上げられている未利用地の網羅性を検証するため、令和元年度において普通財産であるが管財課が所管していない土地のうち、松山市公共施設マネジメント推進委員会において検討対象とされていない土地利用の状況について質問を行った。

なお、貸付財産については利活用の状態にあるとして対象外としている。

### ➤ 行政財産に含まれる未利用地の検証

普通財産ではなく行政財産と分類されていながら未利用地となっている資産の網羅性を確認するため、令和2年度に建替えと集約化の対象となった消防ポンプ蔵置所の土地は未利用地となった可能性が高いと考え、地域消防推進課に消防ポンプ蔵置所を撤去され更地となった土地の利用状況について追加の質問を実施した。

## ③ 監査の結果

実施した監査の結果、次の事項が発見された。

### ➤ サンプル抽出された土地について所管課へ質問を行った結果、下記4件の土地について未利用の状態にあり、利用価値が低い土地であり、今後利活用の見込みないとの回答を得た。

- ・住宅課所管 旧伊台住宅
- ・住宅課所管 潮見住宅水源地
- ・清掃施設課所管 元大浦ごみ焼却場
- ・道路河川管理課所管 中西外ポンプ場残地

### ➤ 令和3年2月に建物の取壊し完了後未利用地となっているが、令和3年度の松山市公共施設マネジメント推進委員会で検討対象(「未利用地一覧表」に記載)とされていなかった土地がある。

- ・地域消防推進課所管 河野分団2部ポンプ蔵置所跡地

## <指摘>未利用地一覧表への記載漏れ

令和3年5月に実施された未利用地調査の際に所管課から管財課に提出された調査票に記載されなかった土地が5件発見された。このことから、所管課において未利用地ではないとの判断に誤りが無いことを組織的に担保するための仕組みが不十分であったと考えられ、未利用地に関する調査の方法について改善が必要であると考えられる。

この点、調査する際の調査方法に未利用地の定義を記載することで、未利用地か否かの判断基準をより明確にすることが対応策の一つとなると考える。参考として、鳥取県では未利用地について下記のとおり定義している。

- ・既に未利用の状態になっており、将来にわたって利用の予定がない財産。
- ・事業用地として取得した財産のうち、現に未着工の状態、将来にわたって着工見込みのない財産。

(鳥取県(平成28年11月)「第3回県有施設・資産有効活用戦略会議資料」P.17)

## 11. 松山市土地開発基金の状況

基金については、地方自治法第241条第2項では、「設置目的のために充当した上で、確実かつ効率的に運用しなければならない」ことが規定されている。松山市の土地開発基金は、公用若しくは公共用に供する土地または公益の利益のために取得する必要のある土地をあらかじめ取得することにより、事業の円滑な執行を図ることを目的として昭和44年に設置された。松山市土地開発基金条例第1条においてもそのように定められている。

基金は「年度をまたいで存在する」という特性を持つ。したがって、土地開発基金の様な基金は、かなり長期間にわたって維持されることになり、その結果、環境の変化に伴い基金の存在意義が薄れてきたにもかかわらず存続するといった事態も想定される。基本的には、存在意義が薄まった基金はどこかのタイミングで廃止して、より必要な基金があれば、そこに回すのが理想である。ただし、必要性があって設置された基金の存在意義が全くなくなることは考え難く、現実的にそのタイミングを計るのは難しい。

実際問題、近年では地価の下落により用地の先行取得のメリットが薄れたため、土地開発公社と同じく基金の存在意義は乏しくなっている。しかし、将来のことを考えると現時点でいきなり廃止することも困難な状況と思われる。そのため、ここで問題とすべきことは必要の「あり・なし」ではなく、その基金の適切な規模であろう。つまり、基金の規模について定期的に検討していくことが重要と思われる。最終的には廃止の検討が必要とされるような基金であっても、段階的に適切な規模に縮小していれば現実的には問題にならない。

なお、土地開発基金の推移は、次表のとおりである。

(単位：千円)

年 度	平成28年度	平成29年度	平成30年度	令和元年度	令和2年度
(現 金)					
前年度末残高	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000
収入額	777	163,162	695	1,228	335
支出額	777	163,162	695	1,228	335
当年度末残高	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000
(土 地)	-	-	-	-	-
前年度末残高	-	-	-	-	-
収入額	-	162,500	-	-	-
支出額	-	162,500	-	-	-
当年度末残高	-	-	-	-	-
(土地開発基金計)	-	-	-	-	-
前年度末残高	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000
収入額	777	325,662	695	1,228	335
支出額	777	325,662	695	1,228	335
当年度末残高	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000

※平成29年度の現金・土地の増減は東雲小学校及び東中学校用地買上げによるものである。

土地開発基金について想定される検証の視点は、次のとおりである。

### ①土地

松山市の場合は、土地取得年度以降に買い戻される土地の先行取得しか行っていないため、いわゆる「塩漬け土地」はなく、不良債権も存在しない。また、大規模な用地取得がほぼ終了し、平成30年度以降取得されていない。

### ②現金

近年、土地開発基金による土地取得事例がほとんどない状況であることから、今後の活用見込みを勘案した上で、現金として保有すべき額の適正額等についても検証する必要がある。

基金に属する現金は、平成17年から国債等の債券運用を開始、平成31年1月末現在で積立基金の総額の約2割(19.6%)を債券にて運用しているが、市場金利の低迷により、運用の中心であった5年債では十分な運用益を得られなくなっている。このため、運用手法の見直しが課題となっており、『松山市人材育成・行政経営改革方針』においては、改革の取組内容・目指す姿で「運用対象債券の中心を5年債からより利回りの良い、償還年限の長い債券(最長10年程度)に順次切り替えるなど有利な基金運用を検討する必要がある。

また、現金の流動性(取崩及び歳計現金への繰替運用の需要への対応)を確保しつつ、債券運用に充てられる現金枠を拡大するための手法として、17の積立基金を対象に、基金別に資金管理していた現金を一括で管理する方式に変更した。」とされている。

ただし、土地開発基金に関しては、この17の積立基金には含まれておらず個別管理されている。個別に管理されている理由は具体的に計画が設定できないことによる。

### ③管理体制等

今回の検証により事務上の瑕疵等が存する場合には、今後の適正な基金管理に向けたあり方を検討していく必要がある。

### 【監査の視点】

- 松山市土地開発基金条例及び松山市土地開発基金条例施行規則に基づき、事務が適正に行われているか。
- 基金の活用見込み状況等から基金は適正な保有額となっているか。
- 瑕疵等課題が存在する場合は、その要因は何に起因するものか。

### 【検証結果】

まず「土地」については、現在残高そのものがなく、いわゆる「塩漬け土地」はなく、不良債権も存在しない。また、平成 30 年度以降は土地の取得はされていない状況である。

次に「現金」については、現在松山市の土地開発基金は 10 億円であり、その内 3 億円を有価証券で運用している。これは、平成 16 年度には 47 億 6 千万円あったものが、24 年度には 8 億円、25 年度には 22 億 6 千万円取崩され 17 億円になった。その後、平成 26 年度には、今後の予定として 5 億円超の土地の取得が見込まれていたことに加え、それ以外の土地取得案件が生じた場合の対応を考慮し、基金の必要額を 10 億円と設定し、7 億円を取り崩した。その結果、土地開発基金の現在高は 10 億円となり、そのうち従来から有価証券で運用していた 3 億円は、現在まで継続して有価証券で運用している。なお、この基金の減額については、予算の定めるところにより取崩されており、運用についても事務手続に瑕疵は見られない。

最後に、「管理体制等」については、事務手続は「松山市土地開発基金条例」及び「松山市土地開発基金条例施行規則」に基づき行われており、特に問題は見受けられなかった。

基金については、地方自治法第 241 条第 2 項では、「設置目的のために充当した上で、確実かつ効率的に運用しなければならない」ことが規定され、松山市土地開発基金条例第 1 条において「公用もしくは公共用に供する土地または公共の利益のために取得する必要のある土地をあらかじめ取得することにより、事業の円滑な執行を図るため、松山市土地開発基金(以下「基金」という。)を設置する。」とされている。一方、同条例第 4 条において「基金に属する現金は、金融機関への預金その他最も確実有利な方法により保管しなければならない。」と規定されている。また、『松山市人材育成・行政経営改革方針』においては、改革の取組内容・目指す姿で「運用対象債券の中心を 5 年債からより利回りの良い、償還年限の長い債券(最長 10 年程度)に順次切り替えるなど有利な基金運用を検討する必要がある。」とされた。

松山市の土地開発基金は平成 26 年度に 10 億円まで減額した後、現在まで現在高に増減はなく、3 億円分の有価証券での運用も継続されている。

確かに基金を最も確実有利な方法により運用することは大切なことである。しかしながら、土地開発基金はあくまでも「公用もしくは公共用に供する土地または公共の利益のために取得する必要のある土地をあらかじめ取得」するために設置したものである。有価証券で運用している 3 億円についても、必要に応じて中途解約してでも活用することのだが、元本割れなどのリスクがあるため、運用方法は慎重を期して考える必要がある。また、平成 30 年度以降、土地開発基金による土地の取得事例がないため、基金の

保有額や資金運用の是非を検討してもいいのではないかと。少なくとも、令和元年7月に3億円の債券運用に係る入札を行う時点でこのような資金運用を継続するか否かの検討が必要であったはずである。にもかかわらず、松山市は平成27年度以降も10億円を特段の根拠なくそのまま継続しており、また資金の運用についても見直した様子はない。

### (意見) 土地開発基金残高の妥当性について

土地開発基金のような定額運用基金は、設置後の状況変化や基金充当事業の実施見込み額の変動等により、特定の目的のための積立ての中に有効に活用されない部分が含まれている。厳しい財政状況下で限られた財源を有効に活用するためには、特定の目的のための積立てに有効に活用されない部分が含まれている場合には、松山市の事業全体の中から優先順位が高いものに充当するべきであり、特定の目的や使用見込みが具体化した時点で改めて計画的な積立てを検討することが望ましいと考える。

以上の点から、今後の使用見込みが不明、必要額に比して基金残高が過大、又は特定の充当事業がないような場合で、かつ一般財源により造成されている基金については、特定の目的を持つ事業の必要額を上回る部分について、いったん一般会計に繰り戻すことを検討することが必要である。

また、基金は「年度をまたいで存在する」という特性を持つ。したがって、基金によっては、かなり長期間にわたって維持されることになるものもあり、その結果、環境の変化に伴い基金の存在意義が薄れてきたにもかかわらず存続するといった事態も想定できる。

そこで、基金の規模について定期的に検討していき、段階的に適切な規模に縮小していけば、より必要性が高い基金に回すことも可能となり、廃止しなくても実質的には廃止したのと同様の効果が期待できる。そして、もし将来再度土地開発基金が必要になれば必要額まで金額を積立てれば特に問題もないと思われる。

## 12. 松山市土地開発公社の状況

### (1) 土地開発公社の意義<sup>3</sup>

#### (i) 設立目的

土地開発公社（以下「公社」という。）は、「公有地の拡大の推進に関する法律（昭和47年法律第66号）」に基づき、地方公共団体が地域の秩序ある整備を図るために必要な公有地となるべき土地等の取得及び造成その他の管理等を行わせるために設立する法人である。

#### (ii) 設立主体

公社の設立主体は、単独の地方公共団体又は複数の地方公共団体に限られている。上下水道事業を担う公営企業と同じく、土地開発公社も地方公共団体の出資割合は100%と

<sup>3</sup> 日本公認会計士協会 公会計委員会研究報告第13号 地方公共団体包括外部監査に関する監査手続事例（その2）Ⅶ土地開発公社を引用している。

なっている。公営企業の予算は地方公共団体の特別会計予算として地方議会における議決を経て初めて成立するのに対して、土地開発公社を含む外郭団体の予算・決算は議会へ報告されることはあっても、必ずしも議決を経た承認を必要とするものではない<sup>4</sup>。

#### (iii) 事業のスキーム

地方公共団体が土地を取得する場合は、通常議会の承認が必要であるが、公社による場合には議会による承認が不要であることから、機動的な土地の取得が可能であり、行政需要に迅速に対応できるメリットがある。土地購入資金は主に銀行借入金を中心であり、地方公共団体が債務保証を行っている。

公社により先行取得された土地は、地方公共団体により買い取られることとなるが、その買取価格は公社の取得価格に、地方公共団体への譲渡時までの借入金利息及び管理費等を加算した価格となる。

土地開発公社は全国の市町村で広く設立されており、当時の 1970 年代は、松山市の人口急増による道路整備や幼・小・中学校の新築や増築等を図る必要があり、高度経済成長の時代においては、松山市の社会資本整備の充実を図る上で、土地開発公社は一定の役割を果たしていた。

#### (iv) 問題点

前述のスキームにより、公社による先行取得から地方公共団体による買取りまでの期間が長期化するほど、地方公共団体の財政負担が重くなる。また、近年では地価が下落傾向にあることから、地方公共団体が公社から買い取った土地の簿価は、市中価格からますます乖離してしまい、地方公共団体の財政負担が更に重くなる悪循環に陥っている。

このような状況の中、地方公共団体単独では公社の健全化が困難であるケースも出てきており、一定の要件を満たした場合に当該地方公共団体に支援措置を行うため、総務省は、平成 12 年に土地開発公社経営健全化対策を公表している。

---

<sup>4</sup> 石川達哉 土地開発公社を巡る 40 年間-“抜本的改革”の背景と成果 ニッセイ基礎研究所報 Vol.59 p75

## (2) 松山市土地開発公社の概要

松山市は昭和 48 年 1 月に松山市土地開発公社を設立した。

しかし、松山市土地開発公社はそれまでに先行取得していた公共用地の売却等を平成 19 年度までにすべて完了しているため、現在、用地等の保有はなく、預金を運用管理しているのみとなっている。

### 最終の用地買収・売却について

	物件	年度	金額	備考
先行取得	持田公園用地 (963.73 m <sup>2</sup> )	平成 15 年度	150,341 千円	売却は平成 16 年度 150,421 千円
売却	四国がんセンター用地 (9,098.73 m <sup>2</sup> ) (堀之内用地)	平成 19 年度	1,005,064 千円	全体面積は 22,081.75 m <sup>2</sup> (差引の 12983.02 m <sup>2</sup> は平成 18 年度に 1,422,138 千円で売却済)

### 松山市土地開発公社の財務概況

(単位：千円)

区分	平成30年度 決算額	令和元年度 決算額	令和2年度 決算額	主な内容
資産(a)	697,970	697,960	697,955	
流動資産	697,970	697,960	697,955	全て預金
固定資産	0	0	0	
負債(b)	0	0	0	
純資産(=a-b)	697,970	697,960	697,955	※

※松山市土地開発公社の純資産の発生

(単位：千円)

	年度	金額	内容
A	～平成12年度	210,977	過去に西部浄化センターで収受した残土埋立使用料を主な要因として形成されたもの
B	平成13年～18年度	148,009	四国がんセンター（堀之内）の使用料収益
C	平成17年度	210,692	公共事業用地（外環状線）売却益114,931千円 北条鴻之坂線売却益95,760千円
D	平成18年度	119,305	公共事業用地（外環状線）売却益105,858千円 北条風早タウン13,447千円
合計（A～D）		688,983	

上記のとおり、松山市土地開発公社は現在用地等の保有はなく、預金等の保有財産の管理を行うのみとなっている。

このため、幸いなことに松山市の土地開発公社には他の地方公共団体において問題になっている、取得した土地が売却されずに残り、その保有期間が長期化するという所謂「塩漬け土地」の問題は発生していない。

### (3) 松山市土地開発公社の今後の予定

しかしながら、実質的に活動を停止しているのであれば業務の必要性がないと判断されているのではなかろうか。であるならば、なぜ解散等の手続を行わないのであろうか。

この点、平成21年8月26日に総務省から発出された通知においても、存続の必要性が認められない土地開発公社については解散を検討することが求められている<sup>5</sup>。

また、松山市議会<sup>6</sup>においても外郭団体としての公社の改革の方向性などが議論されたほか、松山市土地開発公社の平成25年4月に実施された平成24年度決算監査において下記の検討が実施されている。

「現在は、用地等の保有はなく、預金等の保有財産の管理のほか、旧北条市が開発した風早タウンの分譲契約に係る管理を行っておりまして、その風早タウンの分譲につきましては、定住促進を図る目的から契約の条件として、買い戻し特約が付されており、その期間が満了（平成25年8月17日）するまでの間は、公社の存続は必要であるものと

<sup>5</sup> 総務省自治行政局地域振興室長 土地開発公社の抜本的改革について 平成21年8月26日

<sup>6</sup> 議会答弁抜粋（平成24年12月6日 丹生谷議員一般質問 総務部長答弁）

（質問）1 松山市の外郭団体について（1）8団体の事業目的と目指す改革の方向性について

（答弁）「松山市土地開発公社は、公共用地等の取得・処分等を行うことにより、秩序ある整備に寄与することを目的とし、見直しの方向性は、現時点では先行取得の予定はないものの、引き続き効率的な経営に向けた取組を進める」ことです。

考えていますが、公共用地の先行取得意義が薄れ、その需要も減少していることなどから、将来においては、その存廃についての検討の必要性は認識しており、慎重に対応していきたいと考えています。」なお、これ以降、本監査実施までの8年間、理事会議事録等の文書上は公社存廃の検討を行った記録はなかった。

この点、松山市土地開発公社の事務局である松山市役所理財部財政課担当者への今後の予定について質問を実施したところ、

- ・公共用地の取得にあたり土地の取得の機動的、弾力的に行う必要性はあること
- ・金融機関から機動的に資金借入が実施できる点から、松山市土地開発公社は直ちに廃止すべき状況にはないとの回答を得た。

### (意見) 松山市土地開発公社の存廃に係る検討について

松山市土地開発公社について、事務局である理財部財政課担当者からは直ちに廃止すべき状況にはないとの回答を得たが、10年以上の長期に渡り事業を実施しておらず、存続の必要性に疑問がある。平成21年の総務省通知「土地開発公社の抜本的改革について第1」<sup>7</sup>において、存続の必要性が認められない土地開発公社については解散を検討し、存続の必要性が認められる土地開発公社であっても個別の業務ごとに継続する必要性を確認の上で、業務の一部の廃止について検討することが求められているため、これに従った検討を実施することが望ましい。

なお、存続にあたっては土地開発公社の有用性のみならず、処分見通しの困難な土地を長期にわたり抱えるおそれがあること、処分が進まないまま取得に係る借入の利子負担が増大するおそれがある等の将来起こりうる問題も十分に考慮した上で検討すべきである。

#### 【総務省通知の抜粋】

##### 第1 土地開発公社の抜本的改革

土地開発公社については、借入金によって取得された土地で保有期間が5年以上であるものを保有しているものが多く見られ、また、保有している資産を時価評価等した場合に実質的に債務超過であると認められるものもある。このような状況を踏まえ、

ア 土地開発公社を通じた土地取得を実施する必要性

イ 土地開発公社が保有する土地の処分計画

を総合的に勘案し、業務運営について見直しを行った上で、第3で述べる第三セクター一等改革推進債も活用し、原則としてすべての土地開発公社について抜本的改革を集中的かつ積極的に行うこと。

抜本的改革に当たっては、存続の必要性が認められない土地開発公社については解散を検討し、存続の必要性が認められる土地開発公社であっても、個別の業務ごとに継続する必要性を確認の上で、業務の一部の廃止について検討すること。

<sup>7</sup>本通知は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の4（技術的助言）に基づくものであるため、本件は指摘事項ではなく意見としたもの。