

市土地開発基金の課題と対応について

1 市土地開発基金の現状及び取組みの目的

市では、公共の用に供する土地又は公共の利益のため取得する必要がある土地について先行して取得できるよう、土地開発基金を設置し、これまで活用を図ってきたところである。

しかしながら、同基金により取得した土地について、適切に管理・運用されてきたとは言い難い事例や過去の用地取得の目的等においても疑問となる事例など、今後の行財政運営において支障となる事例も見受けられるところである。

近年では、同基金により長期間保有している土地の一部について、実態を解明するなかで売却処分等を行うなど、併せて行政課題の解決を図ってきた事例もある。

今般、こうした取組みを踏まえ、特に基金で保有している土地で課題となるものについて、過去の取得経緯等を検証することで実態を明らかにするとともに、次項に掲げる課題を背景に、その実態を評価・公表することで職員の意識の高揚を図り、適正な行財政運営の確認により財政規律の確保を目指そうとするものである。

なお、平成 26 年度末時点における土地開発基金の保有状況は、次表のとおりである。

【基金の保有状況】

種 別	①現在基金額 (円)	②合併時点基金額 (円)	増減(①-②) (円)	備 考
現 金	275,276,703	270,809,329	4,467,374	
土 地	232,654,198	437,121,572	△204,467,374	18 事業、54 筆
総 額	507,930,901	707,930,901	△200,000,000	

(備考)

- ① 土地開発基金は、旧野洲町では昭和 44 年、旧中主町では昭和 45 年にそれぞれ設置し、平成 16 年 10 月の両町の合併により現基金に至る。
- ② 条例上の市基金額は、3 億 6,560 万円であるが、実質は合併時点で 7 億 793 万 901 円、平成 26 年度末時点で 5 億 793 万 901 円である。(※基金条例第 2 条第 3 号の規定により積立額を増額)
- ③ 総額の増減欄で 2 億円の減となっているのは、平成 18 年度に基金における現金を取崩すことについて、市民への説明責任を十分に履行しないまま基金を財産処分したことによる。

【現行の土地開発基金の管理体制】

管理の種別	所 管
先行取得した土地の管理	原則として事業の所管原課
帳簿等(基金受払台帳・伝票)の管理	会計課
基金の運用	財政課

2 課題と検証の視点

土地開発基金について想定される課題及び検証の視点(実線枠内に記載)は、次のとおりである。

①土地

事業が終了し、土地開発基金で取得した土地を活用しているが、一般会計による再取得(買戻し)ができていない事例が見受けられるほか、土地取得の経緯が不透明な事例が見受けられる。

- ・ 取得方法等の手続きは、法令や規則等に基づき適正に行われたものか。
- ・ 長期保有となっている土地について、取得目的に妥当性があるか。また、土地取得目的に見合った活用が現時点においても継続して見込まれるか。
- ・ 取得した土地は、取得後においても継続して適切な進行管理がなされてきたか。
- ・ 遊休・未利用土地について、活用が見込まれない場合は、転用や売却を図ることの可能性がないか。
- ・ 資産運用(土地の貸与・使用許可)にあつては、合理性があり、適法になされたものか。また、事務手続きに瑕疵がないか。

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。こうしたことから、今後の活用見込を勘案したうえで、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。

なお、現金の資金運用は、定期預金による運用に留まっているところである。

- ・ 資金運用の事務手続きに瑕疵がないか。
- ・ 基金の活用見込状況等から基金は適正な保有額となっているか。

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。

- ・ 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。
- ・ 野洲市土地開発基金管理規則(平成 16 年野洲市規則第 59 号)に基づく事務が適正に行われているか。

3 検証の対象、方法及び基本方針等

(1)検証の対象

検証の対象とする土地については、土地開発基金受払台帳において歳入歳出の収支が一致しない用地取得等事例 18 事業(別添資料1「課題となる土地開発基金

(土地)の概要」参照)とする。

(2) 検証の方法

検証事務にあつては、会計伝票等公文書を参照に実態把握に努め、必要な整理を行うものとする。

(3) 基本方針

- ① 検証事務が莫大な過去の公文書の解読の積上げとなることから、詳細が判明したものから、順次、庁議に付したうえ、市議会全員協議会で公表することとする。
- ② 公表の時点で新たに予算上の措置が必要となるものについては、予算計上に努めるものとする。
- ③ 検証事務については、可能な限り、迅速に進めるものとし、すべての検証事務が完了した時点で全体を総括のうえ、今後の事務上の瑕疵の発生防止に向けた必要な措置(案)を提示するものとする。

(4) 検証の所管等

この検証事務にかかる総括は政策調整部財政課が担任するものとし、基本方針の(3)①にかかる個別事例の公表及び確認にあつては、その財産を現に管理する部課が財政課等関係部課等と協議・調整のうえ進めるものとする。

4 これまでの市の取組状況等

これまでの市の取組状況及びその他の関連する取組みは、次のとおりである。

(1) 土地開発基金の取組状況

① 旧野洲川廃川敷地の活用関連(竹生地先) 《議会提案時点でその都度公表》

背景

野洲川治水事業の事業化に伴い、旧野洲川廃川敷地の土地利用で設定された地域開発(平成8年に公園計画を県が提示)用地の取得(旧町が買収後、県に売却)において土地開発基金を活用したが、県の財政事情から売却が進まず、未利用資産として買収した土地を基金で保有することとなった。また、本区域は県有地と市有地が混在することとなり、有効な土地利用が図れない状況で長期間放置され、周辺の宅地開発等への支障となっていた。

対応

良好な住宅環境の確保といった観点から、地区計画の都市計画決定により周辺地域全体の有効な土地利用を進めるため、長期間、基金により保有していた野洲川治水事業における未利用資産(182筆、51,179,315円)を、県と市との間で旧野洲川廃川敷地地域開発地内における土地の交換又は買収を進めることで基金の整理を進め、県有地と市有地の境界の明確化と、竹ヶ丘地先の住宅開発へと繋がる有効な土地利用転換と県道交差点改良等の周辺地域におけるインフラ整備等の諸課題の解決を図ることができた。

【基金の動き等】

項目	年月	金額(円)	備考
基金による土地取得	昭和62年4月～	51,179,315	182筆分(補償含む)
	平成22年3月	53,970,994	9筆
市有地と県有地の整理	平成22年3月議会		財産取得議決
一般会計による買戻し	平成23年1月	105,150,309	平成22年11月補正予算計上
売却収入	平成23年3月	96,934,620	

※基金の動き等の詳細については、別添資料2を参照。

②公園事業用地の取得(北櫻地先) 《議会提案時点で公表》

背景と対応
<p>平成15年度に北櫻地先の町道改修工事に伴い、隣接地を旧野洲町が計画のない公園用地として、土地開発基金により取得し、代替用地(小篠原地先)を提供した。</p> <p>取得した土地は、基金で長期間保有となっていたが、平成22年度において売却を前提として一般会計により買い戻したが、入札に応募がなかったため、平成24年度に再度、入札執行のうえ売却した。</p>

【基金の動き等】

項目	年月	金額(円)	備考
基金による土地取得	平成16年2月	8,331,750	
一般会計による買戻し	平成22年6月	8,331,750	平成22年度当初予算計上
売却による収入	平成24年10月	5,080,000	簿価との差額 △3,251,750円

(2)関連するその他の取組み

①「見えにくい借金」の公表

市では、これまで直接又は間接的な用地取得等で、今日まで財政負担となるものについては「野洲市施設整備、用地取得等に係る負担について」と題して毎年、公表することで、情報の透明化とこれを教訓として財政規律の確保を図ってきたところである。

なお、この「野洲市施設整備、用地取得等に係る負担について」には、特定医療法人社団御上会野洲病院(以下「野洲病院」という。)の施設整備やその運営にお

いて、市が間接的に支援してきた事例が含まれるものであるが、先の議会結果から、今後の動向を見据えたうえで、課題として事実を確認する必要がある。

《野洲病院への支援》

○地域振興資金貸付金(9億円)

昭和55年に野洲病院は東館増築工事を完成させたが、建設による負債が病院経営を圧迫したことから、当時、旧野洲町が地域医療の確保の観点から昭和60年から昭和62年までの3ケ年に亘り、毎年3億円、合計で9億円を地域医療振興資金という名目で実質的な運営資金を貸付けた。この返済について、幾度となく償還条件を緩和したが、現時点でも、病院運営計画の可能な範囲で償還中である。なお、平成26年度末における未償還元金は約5億円強であり、利息については当初償還計画期間(17年間)のみの償還であり、償還期間延長後は免除されている。

○民間金融機関からの借入金の損失補償を内容とする債務負担行為と病院施設整備促進事業費補助金(21億円)

野洲病院の平成10年3月の北館増築工事の資金調達(18億円)及び平成11年3月の医療機器設備の整備費用(3億円)に係る民間金融機関からの借入金21億円に対して、旧野洲町は損失補償を内容とする債務負担行為を議決している。

また、その借入金の返済に際して、町(現在は市)から病院施設整備促進事業費補助金として、元利償還金の補助を継続して実施しており、平成31年度まで継続することが見込まれる。

②行財政改革推進計画との整合

平成26年8月に策定した行財政改革推進計画では、行財政改革の推進視点の一つである「施設のあり方」のなかで、「遊休資産の処分・売却」を対象項目としており、現行の普通財産での売却等対象資産の整理を一定、進めてきているところであり、土地開発基金で保有する用地等についても同様である。

5 その他

11月度の市議会全員協議会への個別事案の報告については、別添資料3・4のとおり

課題となる土地開発基金(土地)の概要

別添資料1

取得目的事業名称等	取得年度	事業の概要等	土地の所在地先	筆数	現所管課	備考
1 市三宅北桜線(※)	平成13年度 ～ 平成15年度	市三宅北桜線道路敷地予定者の代替用地として取得	小篠原 行畑	4	都市計画課 (総務課)	※現市三宅妙光寺線
2 野洲中央線	平成14年度	野洲中央線道路敷地提供予定者の代替用地として取得	小篠原	1	道路河川課	
3 佃浅田線	平成10年度 ～ 平成11年度	町道佃浅田線の計画路線の変更に伴う隣接移転民間業者の進入用敷地として取得	野洲	5 (前所有者2)	道路河川課	
④ 小集落改良事業	平成16年度	小集落地区改良事業に伴う物件移転等損失補償金			人権施策推進課	集会所損失補償
5 野洲川改修事業に係る代替地買収	昭和60年度頃	旧野洲川廃川敷地の土地利用計画による代替用地として取得	竹生	4	道路河川課	
6 野洲駅北口先線	不明	(調査中)				基金額の歳出・入の不一致
7 東祇王井川改修事業	平成9年度	準用河川改修事業用地取得に伴う代替用地として取得	上屋	9	道路河川課	一般会計による買戻し未了
8 公営住宅用地	平成10年度	滋賀銀行祇王支店跡地を高齢者向け公営住宅用地として取得	富波甲	1 (前所有者2)	総務課 (住宅課)	普通財産管理所管へ移管
9 町道石塚1号線	平成13年度	市道石塚1号線道路改良事業の代替用地として取得	大篠原	1	道路河川課	払下げ補償
⑩ 篠原駅前周辺都市基盤整備事業	平成14年度	篠原駅前整備計画に伴う事業用地取得	近江八幡市安養寺町	1	企画調整課	一般会計による買戻し未了
11 野洲第1保育園用地買収	平成16年度	野洲第1保育園用地の代替地にかかる面積不足分の補償			こども課	
12 市道市三宅竹生線道路改良事業	平成18年度 ～ 平成20年度	市道市三宅北桜線道路改良事業に伴う代替用地として取得	市三宅	1 (前所有者10)	道路河川課	
13 旧中主町土地区画整理事業	昭和60年度 ～ 平成元年度	土地区画整理事業(町施行)の保留地を取得 ※緑道(西河原)、歩行者用通路(吉地)	西河原 吉地	2	都市計画課	
14 公園緑地関連用地	昭和60年度 ～ 平成62年度	公園緑地関連用地として取得	菖蒲 吉川	6 (前所有者8)	都市計画課 (企画調整課) (総務課)	現況:菖蒲(一部は総務課管理、一部は道路用地)、吉川(ソーラー貸付用地)
15 湖南幹線用地	平成2年度	(調査中)	比江	2	国県事業対策室	
16 健康福祉センター建設事業代替用地	平成9年度	健康福祉センター建設事業用地買収に伴う代替用地として取得	吉地 比留田	2	社会福祉課	
17 六条工場団地5号支線用地	平成14年度	市道六条工業団地5号支線用地として取得	六条	1	道路河川課	
18 吉地地先内道路用地	平成16年度	吉地地先内公衆用道路用地として取得	吉地	1	道路河川課	現市道中央8号線延長
(備考)				54 (前所有者39)		
1 この表は、平成27年10月末時点での整理によるものです。						
2 この表は、土地開発基金受払台帳で、基金の歳入・歳出の収支が一致しないものを計上しています。						
3 今回、報告の対象とする事業は、番号に○を付しています。						
4 事業の概要が掌握できていないものは、「調査中」として表記しています。						

旧野洲川廃川敷地の活用関連(竹生地先)における基金等

別添資料2

時期	会計区分	項目	内容	金額	基金等の状況		
					土地等		現金
					土地	補償費	
1. 昭和56年度～昭和61年度	基金	土地開発基金における補償費支出未済分	土地開発基金における補償費支出未済分	6,532,484円		▲ 6,532,484	6,532,484
2. 昭和62年度～平成13年度	基金	土地開発基金における一般会計戻入未済分	土地開発基金により支出した土地購入費及び補償費のうち、一般会計戻入未済分(内訳) ・補償費: 53,232,734円 ・土地代: 4,479,065円	57,711,799円	4,479,065	53,232,734	▲ 51,179,315
3. 平成21年度	基金	財産取得(県有地の有償譲渡、市有地と県有地の交換)	県有地の交換による取得及び譲渡分 ・単価2,200円(県による鑑定価格) ・有償譲渡9筆、24,532.27㎡/実測 ・交換取得28筆、5,527.91㎡/公簿	53,970,994円	53,970,994		▲ 105,150,309
4. 平成22年度	基金	一般会計戻入	・基金における土地の買戻し ・補償費の戻入	105,150,309円	▲ 58,450,059	▲ 46,700,250	0
5. 平成22年度	一般会計	財産処分(市有地の売払)	当該地区内の既存市有地及び3.で取得した土地から、堤防市道等の行政財産を除いた普通財産(26筆、27,479.51㎡)の売払収入。⇒鑑定価格	96,934,620円	58,450,059	0	38,484,561
本事業における差し引き額					0	▲ 46,700,250	38,484,561
本事業における土地売買差益充当後の差し引き額					0	▲ 8,215,689	0

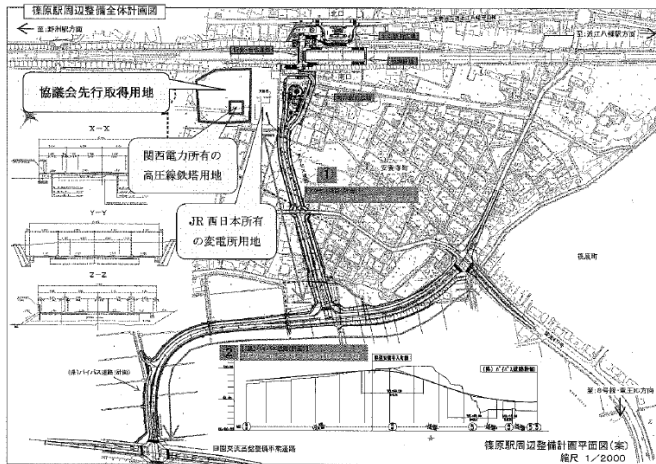
- ① 取組み以前は、基金における本事業で現金が約51,179千円不足している状況であった。その支出のほとんどは不透明な補償費が占めており、一般会計による戻入も行われていなかった。
- ② 市有地と県有地の交換及び県有地の譲渡により取得した土地について、過去に手続きがされていなかった補償費も含めて一般会計による戻入を行った。その後、道路敷地等の行政財産を確保した上で、普通財産として開発業者に売却した結果、売買差益として約38,485千円が発生した。
- ③ 上記差益を、過去の補償費に充当したとすると、最大約51,179千円であった損失額が約8,216千円に縮減できたこととなる。

土地開発基金整理①(篠原駅周辺都市基盤整備)

概要

- ①件名 篠原駅周辺都市基盤整備
- ②土地情報 近江八幡市安養寺町900番地9(地目:雑種地、登記地積:4,624㎡、実測:4,624.26㎡)
近江八幡市安養寺町900番地10(地目:雑種地、登記地積:99㎡、実測:99.58㎡)
計2筆(登記地積:4,723㎡、実測:4,723.84㎡)
- ③取得価格 45,821,248円(@9,700円/㎡)
※野洲町(当時)分:用地単価9,700円×4,723.84㎡×3/10(持分割合)=13,746,374円
- ④取得年月日 平成14年10月31日
- ⑤登記年月日 平成14年11月15日(所有権移転:日本鉄道建設公団から各市町へ)

【位置図】



経緯

- ・ 篠原駅周辺都市基盤整備については、近江八幡市、野洲市(当時野洲町)及び竜王町の2市1町で平成4年に協議会を設立し、整備を進めている。
- ・ 当該土地は、平成14年10月に当時の計画に基づき、変電所移転用地として2市1町で先行取得したものであり、野洲市(当時野洲町)は持分10分の3を土地開発基金で取得したものである。
- ・ 当初の計画では、駅南口の変電所を野洲市側に移設し、現計画より広範な駅前広場を整備する構想であったことから取得したものである。
- ・ しかし、平成21年度から駅舎構造及び変電所移設中止を含む駅前広場の規模の見直しの検討を進め、平成22年7月の篠原駅周辺都市基盤整備推進協議会総会で計画変更が承認された。
- ・ この整備計画の変更により、事業費を46億円から半額程度に圧縮できたが、これに伴い、2市1町で先行取得した変電所移設用地である当該土地の事業用途が消滅した。
- ・ 今般、近江八幡市から本事業の進捗に伴い、当該土地を買い取りたい旨打診があった。
- ・ 本市では、当該土地については所在地が近江八幡市であり、今後活用する構想もないことから、この土地を処分する方向で検討している。

平成27年10月23日開催 議会全員協議会報告済み

問題点

- ・ 当該土地は、事業が継続的に検討がされている中で、実現可能な計画に基づいて取得されたものであったか。
- ・ 協議会で進めている事業目的ではあるが、共有名義により土地を取得するという手法は、今後の管理等を想定した上でも適切であったか。

土地開発基金整理②(小集落改良事業)

別添資料4

概要

- ①件名 小集落地区改良事業に伴う物件移転等損失補償金
- ②金額 10,000,000円
- ③支出日 平成16年9月10日

経緯

- 下記の土地の経緯については、同和対策事業(小集落地区改良事業)に関連するものである。
- 昭和54年度、B氏が同事業の移転先として希望したことから用地交渉を行った。当時、これらの土地には、C氏が親族の住居と田として借用していた。
- 所有者A氏の条件は、売却するのであれば土地一団で代替地を用意することであった。また、単価については、宅地部分は当時の同事業価格22,000円/㎡の3割増の28,600円/㎡との要求があった。
- 町は、この条件を受け入れ買収し、土地の一部をB氏に売却した。残地は、現況とC氏の希望もあり、C氏に売却することになった。しかし、3割増の28,600円/㎡が高いということで交渉は決裂した。
- 平成元年度、諸般の事情や話し合いにより、C氏は町の条件を受け入れ購入することになった。なお、同事業に関係のない土地については、当時の鑑定価格66,000円/㎡で売却した。
- **結果、これら土地の売買により下記の差益が生じた。**
- 平成16年度、和田自治会館が建設予定であることから、上記差益から10,000,000円を和田自治会に土地開発基金から支出した。名目は、旧和田会議所の移転補償が出来ていなかったとして、物件移転等損失補償金として支出した。
- 上記の損失補償金は、実態は和田自治会において建設予定であった自治会館の建設資金に充当することを目的として支出している。

年度	収入(売却)	支出(取得)	対象物件等	会計
昭和54年度		15,356,000	小篠原地先① 698㎡ A氏	一般会計
昭和54年度	6,510,240		小篠原地先① 295.92㎡ B氏	一般会計
昭和56年度		10,010,000	小篠原地先② 350.41㎡ A氏	基金
平成元年度	10,010,000		一般会計買戻し	基金
平成元年度		10,010,000	一般会計買戻し	一般会計
平成元年度	3,794,780		小篠原地先① 172.49㎡ C氏	基金
平成元年度	15,159,540		小篠原地先① 229.69㎡ C氏	基金
平成元年度	10,010,000		小篠原地先② 350.41㎡ C氏	一般会計
平成元年度	11,726		小篠原地先② 350.41㎡ C氏	基金
計	45,496,286	35,376,000		

差額 10,120,286
うち10,000千円を和田自治会に支出

基金から損失補償という名目で、実質上の自治会館の建設補助金が支出されている

問題点

- 損失補償金という名目で、実質上の自治会館建設費が自治会に補助されている。
- 損失補償金は、一般会計で予算化という議決を経ないで、基金から直接支出されている。
- 一般会計と基金との区別なく事業の進捗が図られている。
- 支出時期が、土地の売却から15年経過した合併直前の平成16年9月10日である。

関連経費の執行状況の整理

土地売買の差益として処理されていた金額は、土地開発基金と一般会計を合わせた中での判断であった。これを、土地開発基金のみで計算すると、下記のとおりであり18,966,046円の土地売買差益が生じていることになる。

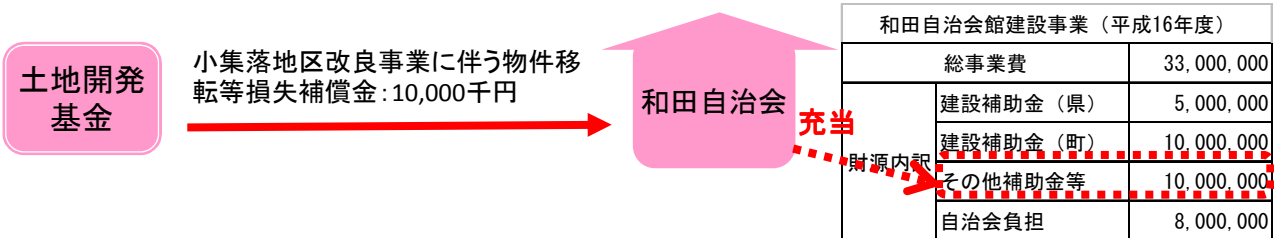
年度	収入（売却）	支出（取得）	対象物件等	会計
昭和56年度		10,010,000	小篠原地先② 350.41㎡	基金
平成元年度	10,010,000		一般会計買戻し	基金
平成元年度	3,794,780		小篠原地先① 172.49㎡	基金
平成元年度	15,159,540		小篠原地先① 229.69㎡	基金
平成元年度	11,726		小篠原地先② 350.41㎡	基金
計	28,976,046	10,010,000		

差額 18,966,046

執行方法の整理

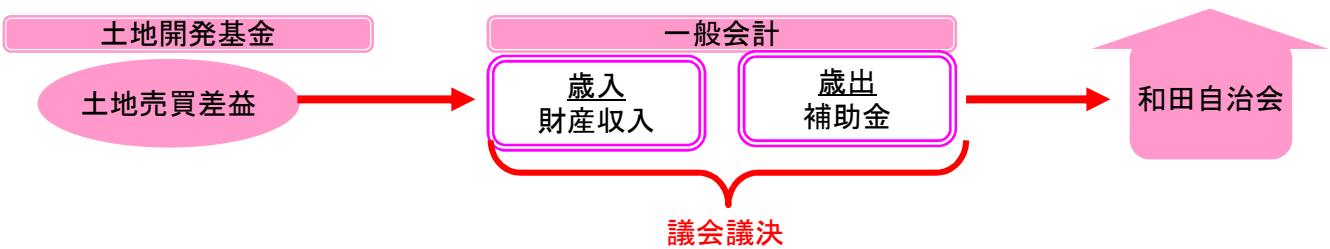
○当時の執行方法

建設予定である自治会館の建設資金に充当することを目的として、損失補償金として基金から支出している。



○本来の執行方法

土地開発基金における土地売買差益を活用して、建設補助金を適正に支出する方法は次のとおりである。



土地開発基金の整理方法

現在の土地開発基金における歳入不足等の諸課題を解決するために、下記のとおり補正予算案を提案する。

