

平成14年度

包括外部監査の結果に関する報告書に  
添えて提出する意見

「長野市土地開発公社」

長野市包括外部監査人

倉 田 博 光

## 目 次

- 1．長野市土地開発公社職員の長野市への研修派遣について抜本的な対策を講ずべきもの…………… 1
- 2．長野市土地開発公社の在り方について抜本的に検討すべきもの…………… 2
- 3．卸売市場用地の処理について市が積極的に関与すべきもの…………… 5

意見書中の表の合計は、端数処理の関係で合計欄の値と内訳の合計値が一致しない場合がある。

## 1. 長野市土地開発公社職員の長野市への研修派遣について抜本的な対策を講ずべきもの

長野市土地開発公社（以下「公社」という。）は、長野市長及び長野市公営企業管理者と毎年度「職員の派遣に関する協定書」（以下、「派遣協定」という。）を締結し、これに基づいて長野市及び長野市公営企業へ職員研修として公社職員26人（平成14.4.1現在）のうち、11名を派遣している（内訳：一般会計10名、地方公営企業会計1名）。一方、長野市等は公社職員を受入れ、「人事通知書（辞令）」によって長野市事務吏員・技術吏員に任命して財政部収納課等各部課の係長等の職に就けている。併せて都市開発事業会計（公営企業会計）の事務に従事するため5名の公社職員を長野市事務吏員に任命して都市整備部土地管理課の課長補佐等に就け、公社の土地管理課と兼務することとしている。公社職員の派遣の根拠となっている派遣協定に定める主なものを挙げると、次のとおりである（甲は公社、乙は長野市である。）

派遣期間は1年であるが、甲乙協議の上、その期間を変更することができる。勤務時間、休日及び休暇等については乙の関係規程を適用する。

服務は「地方公務員法」第30条から第38条及び乙の服務に係る規程を適用する。

給与は甲が支給し、甲乙協議の上、乙が負担する。ただし、兼務職員については乙が一部を負担するものとする。

旅費は乙の用務に係る旅費については、乙の関係規程に基づいて乙が支給する。

派遣期間中の業務上の災害又は通勤による災害の補償については甲が行う。

ところで、一般的に、職員の選任権（任命権）が地方公共団体に属し、その権限に基づいて任命行為（辞令交付）が行われ、その者が当該地方公共団体の事務を行い、地方公共団体が給与支払義務を有するものは、原則として地方公務員である、とされている。辞令交付の内容、このような派遣協定の内容及び勤務の実態からみると実質的には長野市職員に準じた身分取扱いとなっている。

しかしながら、

職員の派遣研修という大義名分はあるが、1年以上も半数近い職員が公社業務から離れて業務に支障がないことは異状であり、公社において業務量に対して相当数の余剰人員を抱えていることを表している。なお、用地買収面積で公社の業務量をみると、平成4年度の業務量（512,127㎡）に対して平成13年度の業務量（10,050㎡）は10年前の1.96%まで落ち込んでいる。

派遣協定に基づいて市が負担する平成13年度における人件費負担額は9,220万7,341円（平成13年度実績：派遣11名分、兼務1名分）であるが、研修という観点からすると研修を受ける側で負担すべきであることからすると適切ではない。実質的には人件費補助金として財政援助に当たるものである。

派遣職員については公社が給与及び諸手当を支給することとして形式的には公社職員の形態を採っているが、市が任命行為を行い、市の収納事務等に従事し、直接ではないが間接的に市が給与等相当額を負担していることから、公社職員のままでは無理がある。例えば、徴税吏員は吏員（正規職員）であること（「地方税法」第1条1項3号）が要件とされている。

地方公務員の兼務は禁止されないとはいえ、当該兼務職員の場合は同一地方公共団体における兼務ではなく市及び公社と団体を異にする兼務である。兼務職員には派遣協定によって「地方公務員法」（第35条）の職務専念義務の適用があるととも公社就業規則（第4条）の職務専念義務は当然にあることから、相互に衝突して相容れないものである。

など、公社の業務量の減少に伴って多数の余剰人員を抱え、暫定的な措置が講じられているものの、抜本的な対策となっていないのは妥当でない。

公社における余剰人員の対策については業務量が極端に減少していることから、公社独自で抜本的な対策を講じることは勿論であるが、市当局においても派遣研修における勤務実績等を踏まえて市職員への途を開いておくなど抜本的・恒久的な対策が必要である。

## 2. 長野市土地開発公社の在り方について抜本的に検討すべきもの

公社は、昭和48年3月1日、「公有地の拡大の推進に関する法律」（昭和47.6.15法律第66号）に基づいて従来からあった（財）長野市公共用地公社から組織変更して設立されたものである。公共用地、公有地等の取得、管理及び処分を計画的かつ効率的に行うことにより、長野市の秩序ある整備と市民福祉の増進に寄与することを目的とする特別法人である。

公社の主要事業は、「公共用地の先行取得等に関する基本協定書」（昭和48.6.1締結）に基づいて地域の秩序ある整備を進めるために必要な公有地となる土地を長野市に代わって先行取得することである。先行取得は公社が金融機関等から借入れを行い、その資金で必要な公有地となる土地を利用に先立って公社が取得することであるが、その時点で公社は土地（資産）を保有し、同時に借入金（負債）も抱えることを意味する。この先行取得には、将来財政負担を伴うことから、通常、債務負担行為とされるが、長野市の場合には平成12年度以前においては債務負担行為は定められていない。この先行取得された土地は長野市が具体的な事業を実施する時点で用地取得費等及び保有期間に係る支払利息も含めた価格をもって市有地として再取得するものである。

公社が公有地を先行取得するメリットとしては、一般的に

公社が土地取得の主体となるため迅速かつ柔軟に土地が取得できること、

地方公共団体の債務保証を付すことによって民間金融機関等の資金を迅速かつ柔軟に調達できること、  
土地価格の高騰時には先行取得により土地購入価格を安く抑えられること、  
などが挙げられる。

その反面、公社が公有地を先行取得するデメリットとしては、一般的に  
議会議決を経ないで土地の取得が可能となるため事業用途が不明確なまま代替地等として土地を購入する危険性があること、  
土地の保有期間が長期化することによって借入金の利息の負担が増大すること、  
土地価格の低迷期には先行取得によって含み損が発生する可能性が大きいこと、  
などが挙げられる。

ところで、バブル経済崩壊後、10数年間にわたって現在まで、土地価格は下落し続け、現在もなお土地価格の低迷期にある。平成14年1月1日現在の公示価格によると長野市内の地価は前年に比べ平均10.8%も下落している。このような状況のなかにあって国、地方とも財政状況の悪化によって公共事業も抑制され、土地の需要が大幅に減少している。

公社の業務量を用地買収面積等でみると、表1のとおりである。平成5年度をピークに年々減少し、平成13年度においてはピーク時の1.93%の業務量にまで落ち込んでいる。

(表1) 公社における10年間の業務量調べ

(単位: m<sup>2</sup>)

年 度	用地買収面積	用地造成面積	用地売却面積
平成 4 年度	512,127	26,661	326,001
平成 5 年度	518,811	98,050	460,591
平成 6 年度	323,855	239,850	268,550
平成 7 年度	136,673	23,992	193,127
平成 8 年度	39,234	10,131	117,002
平成 9 年度	27,717	49,243	66,976
平成10年度	15,043	4,058	85,415
平成11年度	7,707	4,027	89,375
平成12年度	32,433	5,492	134,647
平成13年度	10,050	0	65,918

また、土地期末残高は表2のとおりであるが、公有用地の残高が大幅に減少しており、用地買収面積の減少に加えて順調に長野市の再取得が行われていることを表しているものの、完成土地については売却が進まず、平成13年度において2億8,31

9万7,387円の評価損を計上している。

(表2) 公社における土地期末残高調べ

(単位：m<sup>2</sup>)

年 度	公有用地	市街地開 発用地	完成土地	未成土地	計
平成 4 年度	478,960		3,118	32,840	514,918
平成 5 年度	532,904	10,305	3,118	26,809	573,136
平成 6 年度	555,702		1,363	71,264	628,329
平成 7 年度	496,696		2,492	71,994	571,182
平成 8 年度	426,135		1,924	61,439	489,498
平成 9 年度	378,381		1,924	69,380	449,685
平成 10 年度	309,715		1,924	68,200	379,839
平成 11 年度	201,974		1,924	93,367	297,265
平成 12 年度	134,394		5,811	51,669	191,874
平成 13 年度	96,267		7,882	33,067	137,216

一方、公社における業務量の大幅な減少に対して公社の職員数は、表3のとおり、長野市派遣職員の引き上げによって全体職員数は大幅に減少しているが、公社固有職員数はピーク時と大きな変化はない。これが公社にとって大きな負担となっている。

(表3) 公社における職員数調べ

(単位：人)

年 度	長野市派 遣職員	公社固有 職員	職員数計	支弁内訳	
				長野市支弁	公社支弁
平成 4 年度	40	28	68	10	58
平成 5 年度	46	29	75	4	71
平成 6 年度	33	29	62	4	58
平成 7 年度	24	27	51	4	47
平成 8 年度	17	26	43	6	37
平成 9 年度	12	26	38	4	34
平成 10 年度	8	26	34	4	30
平成 11 年度	5	26	31	5	26
平成 12 年度	2	26	28	11	17
平成 13 年度	2	26	28	14	14

(注1)：平成4年度～同10年度の長野市支弁は全て都市開発事業会計からの支弁である。

(注2)：平成11年度～同13年度における長野市支弁のうち、それぞれ2名分は都市開発事業会計から支弁し、その他は研修派遣等による一般会計等からの支弁である。

以上のとおり、公社においては長野市の土地の需要減によって業務量が大幅に減少しているにもかかわらず、これに比例して職員数は減少せず、また、完成土地においては含み損による評価損を計上している。

公社による公有用地の先行取得事業は、土地価格の上昇を前提とするもので、高騰時には土地を先行取得することによって公社が保有し、市が再取得するまでの間、価格上昇の影響を受けず公共用地を安く取得できることにある。これが先行取得の最大のメリットである。土地価格の低迷期が続き、上昇の兆しはないため、先行取得のメリットがなくなり、逆に先行取得によって含み損が生じるなどデメリットの方が多くなってきている。

将来においても大幅な土地需要は望めず、従って土地価格の上昇は期待できないことから土地価格の上昇を前提とする先行取得の役割はほぼ終わっている。公共用地の先行取得のメリットがない以上、用地取得における公社の役割もほぼ終わっていると言わざるを得ないことから、公社の業務について長野市の内部組織に取込むなど、公社の在り方について抜本的な検討を行うべきである。

### 3. 卸売市場用地の処理について市が積極的に関与すべきもの

公社は、土地造成事業用地として長野市市場 8 番地 5 の土地 1,363.13㎡を管理している。

この土地については、市が所有していた従前地（地目：畑 1,418㎡）を区画整理事業により昭和 63 年に換地を受け、換地処分後は市（市場整備事務局）が公有用地の商工業関係用地として管理してきている。その過程で昭和 62 年 8 月には、長野卸売市場協同組合（以下「組合」という。）に対して恒久施設である汚水処理場建設（処理場 538.48㎡、管理棟 81.97㎡）を認め当該処理場は昭和 63 年 3 月に完成している。

その後、当該施設については、平成 2 年度まで市（昭和 62 年度までは市場整備事務局、その後は商工課）が組合に対して無償で一時使用許可をしてきていたが、平成 3 年度に至り公社が土地造成用地として管理することとなり（公社管理地となった経緯については不明である。）公社が有償により一時使用許可（14 年度は減免して使用料を年額 138,210 円としている。）している状況にある。

この処理場については、オリンピック関連事業により流域下水道処理場が隣地に完成（平成 8 年 10 月 1 日供用開始）したために、現在遊休施設として取り残されている状況にあることから、公社は組合に対して更地返還を要求している。

しかしながら、組合では、施設建設時に中小企業高度化資金を借入れていることから、更地にするからには借入金を返還する問題が発生するとし、当面更地とすることが困難であるとのことである。

以上の経過をみると、結果として公社の意思が反映されていなく、市（市場整備事務局）が独自に汚水処理場建設を認めており（公社の土地造成地であるならば、恒久施設建設は法の趣旨からして認められない。）市の行政に問題があったものと認定せざるを得ない。

公社は、このような土地を長期間保有することは公社設立の趣旨に則り適正でない。早期解決に当たって、市は公社に問題解決を一任することなく、当該処理場の土地の買取り等を実施するなど、市が中心になって問題解決に努めるべきである。

以 上