

平成 12 年度

包 括 外 部 監 査 の 結 果 報 告 書

〔 普通財産に関する事務の執行 〕

長野市包括外部監査人
中村康徳

平成 13 年 3 月 28 日

長野市監査委員 戸谷 修一 様
同 佐藤 隆男 様
同 町田伍一郎 様
同 小山 岑晴 様

包括外部監査人 中 村 康 徳

包括外部監査契約書第 7 条の規定に基づき監査の結果に関する報告書を提出します。

目 次

第 1	外部監査の概要	1	第 3	監査結果	7
1.	外部監査の種類	1	1.	実施した監査手続	7
2.	選定した特定の事件	1	(1)	普通財産である土地の管理・貸付事務の執行の監査	7
(1)	外部監査対象.....	1	(2)	普通財産である土地の処分事務の執行の監査.....	8
(2)	外部監査対象期間	1	2.	財産管理の執行.....	9
3.	事件を選定した理由	2	(1)	不当使用の放置.....	9
4.	外部監査の方法	2	(2)	市所有以外の財産の整理	10
(1)	外部監査の要点.....	2	(3)	行政財産とすべき普通財産.....	11
(2)	外部監査の手続.....	2	(4)	貸付又は処分の余地のある財産	12
5.	外部監査の実施期間	2	(5)	管理資料の整備.....	13
第 2	監査対象の概要	3	3.	貸付事務の執行	15
1.	普通財産の概要	3	(1)	契約の締結.....	15
(1)	普通財産の定義.....	3	(2)	決裁権限	16
(2)	普通財産の管理.....	4	(3)	解体費用の回収.....	16
2.	普通財産である土地の状況	5	(4)	一般住宅敷地としての低廉貸付	17
(1)	所有面積の推移及び内訳.....	5	4.	処分事務の執行	18
(2)	貸付・処分の実績	5	第 4	利害関係	19

結果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。

第1 外部監査の概要

1. 外部監査の種類

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

(1) 外部監査対象

普通財産に関する事務の執行

(2) 外部監査対象期間

平成 11 年度（自平成 11 年 4 月 1 日 至平成 12 年 3 月 31 日）

但し、必要な範囲で平成 12 年度及び過年度を対象期間に含めた。

3. 事件を選定した理由

長野市（以下、「市」という）の財政は税収の低迷等による歳入の不足と義務的経費の増加による歳出の増加の傾向にあり、市有財産の有効活用が求められている。このため、普通財産に関する事務の執行について監査を実施することとした。

4. 外部監査の方法

(1) 外部監査の要点

地方公共団体の財産は常に良好な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（地方財政法第8条）。

普通地方公共団体の財産のうち普通財産は、直接特定の行政目的に使用されるものではなく、普通地方公共団体が一般私人と同じ立場で保有し、その管理処分から生じた収益をもって普通地方公共団体の財源に充てることを主たる目的とする財産である。普通財産のうち重要な部分を占めるのは土地であることから、普通財産である土地に関する事務の執行が法令、条例等に準拠して実施され、本来の目的である有効利用に供されているかを外部監査の要点とした。

(2) 外部監査の手続

普通財産である土地に関する事務の執行が、法令、条例等に準拠して実施されているかについて、関係者への質問及び関係資料、帳票等の査閲、突合等を実施した。

5. 外部監査の実施期間

自平成13年1月17日 至平成13年2月27日

第2 監査対象の概要

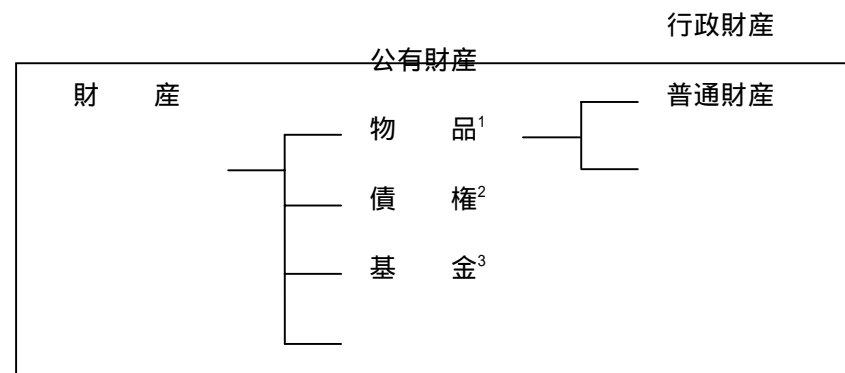
1. 普通財産の概要

(1) 普通財産の定義

普通地方公共団体の財産は、右のように分類される（地方自治法第 237 条第 1 項）。

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、不動産、有価証券、出資による権利等をいう（地方自治法第 238 条第 1 項）。公有財産は行政財産と普通財産に分類される。

行政財産とは、普通地方公共団体において公用⁴又は公共用⁵に供し、又は供することが決定した財産⁶をいう（同



¹ 地方公共団体の所有する動産及び使用のために保管する動産で、現金、公有財産、基金以外のものをいう（地方自治法第 239 条第 1 項）。一般にはその用途等によって、備品、消耗品等に分類されることが多い。

² 金銭の給付を目的とする地方公共団体の権利をいう（地方自治法第 240 条第 1 項）。地方税等の公法上の収入金にかかる債権と、物件売払代金・貸付料等の私法上の収入金にかかる債権とがある。

³ 地方公共団体が条例の定めるところにより、特定の目的のために財産を維持し、資金を積み立て、又は定額の資金を運用するものをいう（地方自治法第 241 条第 1 項）。

⁴ 公用財産とは、普通地方公共団体がその事務または事務を執行するために直接使用することを目的とする財産であり、庁舎、消防施設等がこれに該当する。

⁵ 公共用財産とは、住民の一般的な利用に供することを目的とする財産であり、学校、公民館、市営住宅、公園等がこれに該当する。

⁶ 例えば学校建設用地、道路予定地のようないわゆる予定公物をいう。

第 238 条第 2 項)。

普通財産とは、公有財産のうち行政財産以外の財産をいい(同第 238 条第 3 項)、直接特定の行政目的に使用されるものではなく、普通地方公共団体が一般私人と同じ立場で保有し、その管理処分から生じた収益をもって普通地方公共団体の財源に充てることを主たる目的とする財産である。

市において普通財産は、土地・建物等の不動産、有価証券、出資による権利等により構成されている。平成 12 年 3 月 31 日現在の状況は右のとおりである。なお、市は土地・建物等の不動産の取得価額や時価を集計していないため、その総面積を記載している。また、市は、有価証券、出資による権利の時価を集計していないため、その総取得価額を記載している。

土地 (㎡)	9,332,127
建物 (㎡)	26,352
有価証券 (千円)	384,875
出資による権利 (千円)	1,684,839

(2) 普通財産の管理

地方公共団体の財産は常に良好な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(地方財政法第 8 条)。また、普通地方公共団体の財産は、条例又は議会の議決による場合でなければ、これを交換し、出資の目的とし若しくは支払手段として使用し、また適正な対価なくしてこれを譲渡し若しくは貸付けてはならない(地方自治法第 237 条第 2 項、同第 96 条第 1 項第 6 号)。

普通財産は、行政財産と異なり、私人と同じ立場で、主として財産の経済的価値を保全発揮する目的で所有するものであるから、貸付、交換、売払い、譲与、出資、私権設定することが認められている(同第 238 条の 5 第 1 項)。市では、長野市財務規則及び長野市市有財産条例を制定し、これに基づく管理・利用・処分を実施している。

また、普通財産は、原則として財政部管財課が所管しており、管理の一元化を図っている。

2. 普通財産である土地の状況

(1) 所有面積の推移及び内訳

推移

普通財産である土地の所有面積の過年度の推移は以下のとおりである（出所：平成 8 年度版～平成 12 年度版市政概要）。

（単位：㎡）

	平成 7 年度	平成 8 年度	平成 9 年度	平成 10 年度	平成 11 年度
土地面積	8,706,194	8,658,890	8,669,821	9,349,456	9,332,127
（内、貸付）	（1,655,978）	（1,647,547）	（1,585,901）	（1,545,399）	（1,581,991）

内訳

（単位：㎡）

平成 12 年 3 月 31 日現在の普通財産である土地の内訳は右のとおりである（出所：平成 12 年度版市政概要）。

貸付先又は区分		土地面積
貸付	国	4,055
	県	55,917
	公共及び公共的団体	334,499
	その他団体	1,156,800
	個人	30,720
	小計	1,581,991
遊休	山林	6,977,667
	その他	772,469
	小計	7,750,136
合計		9,332,127

(2) 貸付・処分の実績

貸付収入実績

普通財産である土地の過年度の貸付収入の状況は次ページのとおりである（出所：財政部管財課資料）。

		平成 7 年度	平成 8 年度	平成 9 年度	平成 10 年度	平成 11 年度
有償	貸付面積 (㎡)	1,339,706	1,328,409	1,323,886	1,301,227	1,306,129
	貸付収入 (円)	147,679,207	137,954,223	143,628,666	143,826,896	133,454,236
	1㎡あたり年間貸付料 (円)	110.2	103.8	108.5	110.5	102.2
無償	貸付面積 (㎡)	316,272	319,138	262,015	244,172	275,862

処分実績

普通財産である土地の過年度の処分の状況は以下のとおりである（出所：財政部管財課資料）。

	平成 7 年度	平成 8 年度	平成 9 年度	平成 10 年度	平成 11 年度
処分面積 (㎡)	14,498	8,603	1,391	8,633	2,734
処分価格 (円)	2,109,321,112	500,404,489	82,783,198	182,008,417	226,566,360

なお、平成 7 年度の主な処分物件は、国立長野厚生年金老人ホーム跡地(960,000 千円)、若里多目的スポーツアリーナ跡地(409,340 千円)、大門駐車場跡地 (335,944 千円) である。

第3 監査結果

1. 実施した監査手続

普通財産である土地に関する事務の執行が、法令、条例等に準拠して実施されているかについて、関係者への質問及び関係資料、帳票等の査閲、突合等を実施した。

関係資料、帳票等の査閲、突合等は以下の範囲で以下の手続を実施した。

(1) 普通財産である土地の管理・貸付事務の執行の監査

遊休の普通財産である土地

貸付けていない遊休の普通財産である土地については、地域・面積を考慮の上、普通財産一覧表より任意に74件抽出し、公図・住宅地図と照合するとともに必要に応じて現場視察を実施して現在の利用状況を確認するとともに、登記簿謄本と照合して権利の保全状況を確認した。

公有財産台帳の整備状況については、公有財産台帳から任意の地域（第一地区から第五地区）を選定してその全件である74件を抽出し、公有財産台帳記載の妥当性を検討した。

貸付けている普通財産である土地

有償又は無償貸付を実施している普通財産である土地については、地域・面積を考慮の上、普通財産一覧表より任意に28件を抽出し、公図・住宅地図との照合及び必要に応じた現場視察を実施して現状の利用状況を確認するとともに、登記簿謄本と照合して権利の保全状況を確認した。また、貸付事務の執行の妥当性を検討した。

普通財産貸付台帳については整備されておらず、検討対象とすることができなかった。

(2) 普通財産である土地の処分事務の執行の監査

平成11年度の処分資産10件中2件を対象に、処分事務の執行の妥当性を検討した。

2. 財産管理の執行

市における普通財産である土地の財産管理の執行は、下記の事項を除き、検討した範囲においては適切に実施されていた。

なお、当該監査の結果に基づき、地方自治法第2条第14項及び第15項の規定の趣旨から重要であると考えられる諸点につき、普通財産である土地の管理の充実に資するため、添えて意見を提出している。

(1) 不当使用の放置

行政財産に対して権利侵害があった場合、法律に基づく現状回復命令や行政代執行による強制的な現状回復が可能である。これに対し、普通財産に対する権利侵害に対しては、一般的な財産権に基づく対抗措置、すなわち刑事上の告訴、民事上の調停・和解、訴訟による強制執行等しか認められていない。これは、普通地方公共団体が一般私人と同じ立場で保有する財産として、普通財産が一般私法の適用下で管理及び処分されるものであるからである。一度普通財産に対する権利が侵害された場合には、強制的な法的対抗処置がないことから、その回復のために多くの労力と時間を要することとなる。このため、市は常に普通財産の実態把握と保全に努め、権利の侵害を事前に防止することが必要である。

下記物件は、遊休地であるとの市の認識に反し、実際には下記のとおり使用されていることが視察を行った結果判明した。所有者である市の許可なく使用しているものであり、不当な使用である。市は財産の管理者として、一私人の不当使用を排除すべく、適切な管理を実施する必要がある。

整理番号	住所	面積 (㎡)	現状
12-011	三輪字武井	355.99	左記の一部が民間企業の駐車場として使用されている。
12-021	三輪5丁目	322.00	近隣商店等の来客用駐車場として使用されている。
33-021	川中島町四ツ屋字中河原	604.00	南側半分に自営業者の作業所が設置されている。



【12-011】



【33-021】

(2) 市所有以外の財産の整理

市は、長野市財務規則において、公有財産の管理に関する規則を定めている。ここでは、公有財産台帳を備えるとともに、土地については付近図、公図の写し、境界確定書及び登記済書の写しを付けておかなければならず（長野市財務規則第 136 条）、また、公有財産に異動があった時は、公有財産異動報告書を作成し公有財産台帳を整備することが求められている（同第 137 条）。

下記物件は、公有財産台帳及び公有財産電子データベースに市の普通財産として登録されているが、現在の使用状況及び登記簿謄本によれば、事実上及び登記上は市の所有ではない。長野市財務規則に従い、適正な所有権の把握及び管理を実施する必要がある。

整理番号	住所	面積 (㎡)	現在の使用状況	登記簿上の所有者
11-007	東和田字屋敷	173.00	国道 406 号	建設省
12-018	三輪字柳原	690.00	国道 406 号	長野市
30-019	篠ノ井塩崎字二反田	707.00	堤防	建設省
30-091	篠ノ井塩崎字松節河原	19.83	鉄道敷	しなの鉄道株式会社
30-092	篠ノ井塩崎字向堂前河原	122.00	高速道敷	日本道路公団

(3) 行政財産とすべき普通財産

公有財産は行政財産と普通財産に分類される。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、又は供することが決定した財産をいい（地方自治法第 238 条第 2 項）、普通財産とは、公有財産のうち行政財産以外の財産をいう（同第 238 条第 3 項）。行政財産と普通財産とはその形態、性格が異なるので、管理及び処分に関して異なる取扱いが地方自治法上定められている。

下記の物件は既に公用又は公共用に供していると認められ、行政財産として位置付けられるべきものである。所管換え（長野市財務規則第 142 条）及び用途変更（同 143 条）の手続を行う必要がある。

整理番号	住所	面積 (㎡)	用途	本来の所管部署
05-035	中御所 5 丁目	554.60	市道	建設部監理課
05-063	中御所 3 丁目	339.42	市道（一部は遊休地）	建設部監理課
10-009	若里 1 丁目	360.56	市道	建設部監理課
12-009	三輪 10 丁目	121.91	水路・市道	建設部監理課

(4) 貸付又は処分の余地のある財産

普通地方公共団体の財産のうち普通財産は、直接特定の行政目的に使用されるものではなく、普通地方公共団体が一般私人と同じ立場で保有し、その売却及び貸付等から生じた収益をもって普通地方公共団体の財源に充てることを主たる目的とする財産である。

貸付・処分の余地のある物件

整理番号	住所	面積 (㎡)	平成 12 年固定資産税評価額 (円)
31-022	松代町豊栄字菖蒲沢	571.77	11,206,692
31-078	松代町柴字午改新田	589.00	15,319,890
31-082	松代町松代字城廓敷地	561.81	11,460,924

そのため市は、市の財源に充てるため普通財産を積極的に売却あるいは貸付する必要がある。

下記物件を視察したところ遊休地となっており、貸付又は処分を検討する余地があると判断された。物件の現状把握及び周辺調査を実施し、積極的な売却あるいは貸付を促進すべきである。

条件整理後、貸付・処分の余地のある物件

整理番号	住所	面積 (㎡)	平成 12 年固定資産税評価額 (円)
01-074	西長野字日照田	383.29	35,032,706
05-063	中御所 3 丁目	339.42	29,258,004
11-016	高田字五分一沖	187.11	13,322,232
11-029	高田字五分一沖	55.00	3,762,000
13-009	吉田五丁目	36.00	2,235,600
20-002	富竹字中屋敷	975.00	52,065,000
29-020	上ヶ屋字麓原	4,377.00	21,228,450
30-008	篠ノ井塩崎字東谷	231.38	6,409,226
30-058	篠ノ井岡田字冷田	225.00	7,740,000
30-071	篠ノ井有旅字日影林	552.12	4,588,117
30-091	篠ノ井塩崎字松節河原	561.98	17,196,588

【01-074】



(5) 管理資料の整備

公有財産台帳上の台帳価格の整備

公有財産については、公有財産台帳を備え記録しなければならない（長野市財務規則第 136 条）、公有財産を取得した場合には以下の価格を公有財産台帳に記載することが求められている（同第 139 条）。

- ・ 購入の場合 : 購入価格
- ・ 交換の場合 : 交換当時の評定価格
- ・ 収用の場合 : 補償金額
- ・ その他の場合 : 近傍類似の土地の時価を考慮して算定した価格（土地の場合）

また、台帳価格は、3年ごとに3月31日の現況における評価に基づく評価額により、改定することとされている（同第 140 条）。

公有財産台帳に取得時の価格が記載されているものは、抽出した 74 件のうち 8 件であり、ほとんど記載がない状況であった。また、台帳価格の改定履歴が記載されているものは、抽出した 74 件のうち 0 件であり、改定が実施されていない状況であった。規則に従った価格の記載及び評価が必要である。

普通財産貸付台帳の整備

普通財産を貸し付けたときは、普通財産貸付台帳に所定の事項を記載しなければならない（長野市財務規則第 154 条）。しかし、普通財産貸付台帳については整備されておらず、検討対象とすることができなかった。規則に従った台帳の記載と整備が必要である。

添付書類の整備

公有財産のうち土地については、付近図、公図の写し、境界確定書及び登記済書の写しを公有財産台帳に付けなければならない（長野市財務規則第 136 条）。しかし、付近図、境界確定書及び登記済書の写しは公有財産台帳に添付されておらず、公図の写しも一部公有財産台帳に添付されていなかった。規則に従った台帳の整備が必要である。

なお、市は、平成 12 年度から平成 14 年度にかけて公有財産台帳のデータベース化等普通財産管理事務の改善を検討しており、公有財産の網羅的かつ正確な管理が期待される。

3. 貸付事務の執行

市における普通財産である土地の貸付事務の執行は、下記の事項を除き、検討した範囲においては適切に実施されていた。

なお、当該監査の結果に基づき、地方自治法第2条第14項及び第15項の規定の趣旨から重要であると考えられる諸点につき、普通財産である土地の貸付事務の充実に資するため、添えて意見を提出している。

(1) 契約の締結

契約書の作成

契約にあたっては、特定の場合を除き契約書の作成が必要である（長野市契約規則第37条）。

下記物件は実質的に無償貸付の状態にあるが、賃貸借契約を締結していない。適切な賃貸借契約の締結と、長野市財務規則に基づいた貸付料の収入が必要である（長野市財務規則第151条第1項）。

整理番号	住所	面積 (㎡)	用途	無償・有償の別
12-011	三輪字武井	355.99	民間会社宿舍駐車場（左記の一部）	有償
25-024	若槻団地	364.46	自治会の駐車場	無償
25-025	若槻団地	100.74	自治会の駐車場	無償
29-005	上ヶ屋字麓原	12,175.00	長野市水道局西山地区浄水施設	無償
30-013	篠ノ井塩崎字一本木	911.76	自治会のゲートボール場	無償
30-088	篠ノ井会字漢奥	125.00	墓地	無償
31-021	松代町豊栄字菖蒲沢	604.95	農業協同組合支所	無償
31-044	松代町東寺尾字屋敷	2833.00	墓地	無償

市有財産使用承諾書の使用

普通財産の貸付に際しては、契約書の作成が必要である。しかし、抽出した 28 件のうち 6 件については、市有財産使用承諾書をもって契約書に代替していた。これは、金額的に重要でない契約の場合においては、契約書を作成して借受人に署名捺印を求めるのは市側・借受側双方にとって煩雑であることから、簡便的な方法として従来より使用しているものである。

実務上の煩雑さを回避する観点から、市有財産使用承諾書の利用は認められると考える。しかし、長野市財務規則第 152 条第 2 項が記載を要求している内容を、市有財産使用承諾書に網羅的に記載する必要がある。現在利用されている様式においては、借受人の住所氏名、良好な管理をすべき旨、解除条件等の記載が欠けているため、市有財産使用承諾書の改訂が求められる。

(2) 決裁権限

普通財産の貸付にあたっては、関係図面及び契約書案を添えて決裁を受ける必要がある（長野市財務規則第 152 条第 1 項）。

貸付にあたって収入される貸付料（長野市財務規則第 151 条第 1 項）は、長野市市有財産評価委員会が決定した「普通財産（土地・建物）貸付料算定基準」（以下、「算定基準」という。）に基づいて算定することを原則とし、算定基準に基づいた貸付料を収入する場合にはその金額により、財政部長あるいは管財課長が決裁権限者となる。算定基準以外の貸付料を採用する場合には、長野市市有財産評価委員会の委員長でもある助役の決裁が必要であると考えられる（長野市事務専決規定第 4 条）。

契約された貸付料が算定基準に基づき算定された貸付料と異なる貸付は、検討対象とした 28 件のうち 7 件あったが、このすべてが財政部長あるいは管財課長が最終決裁者であった。決裁権限に基づく決裁が必要である。

(3) 解体費用の回収

右の物件は、市が 8.48% を出資している株式会社の工場用地に貸し付けられているが、この工場は稼働を中止しており、実質的に撤退している。契約書上、建物を解体し更地にて市に返還することが借受人に要求されるが、解体費用の負担能力が借受人には実質的にない状態であり、浄化槽等の危険な構造物の早期撤去が要請されていることから、市は平成 12 年度 9 月補正予算にて費用を手当し

整理番号	住所	面積 (㎡)
27-011	差出南 1 丁目	5081.00

撤去を開始した。解体費用について、市は早期に覚書等を締結し回収を図る必要がある。

(4) 一般住宅敷地としての低廉貸付

住民は、居住する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有している（地方自治法第10条第2項）。そのため、市は低所得者に対して低廉で公営住宅を貸し付けることはできるものの（公営住宅法、長野市営住宅の設置及び管理に関する条例）、特定の住民を優遇することはできない。市では算定基準を設定し、これに基づいて算定した貸付料により貸し付けることを原則としている。

しかし、下記の土地については算定基準以下の金額での貸付を実施している。適切な貸付料の収入が必要である。

（単位：円）

整理番号	住所	面積（㎡）	戸数	算定基準による 年間貸付料	実際の年間貸付料	差額
01-019	西長野字加茂裏	1,735.69	9戸	3,654,365	1,242,286	2,412,079
27-011	安茂里小市2丁目	1,183.52	5戸	1,400,518	411,023	989,495

4 . 処分事務の執行

市における普通財産である土地の処分事務の執行は、検討した範囲においては適切に実施されていた。

第4 利害関係

監査の対象とした事件につき、地方自治法 252 条の 29 の規定に該当する利害関係はない。

以上