

平成15年度

包括外部監査結果報告書

第1部 公有財産の管理について

第2部 物品に関する財務事務の執行について

第3部 競輪事業に関する財務事務の執行について

高松市包括外部監査人 鍋嶋 明人

第1部 公有財産の管理について

目次

I. 外部監査の概要	1
1. 外部監査の種類	1
2. 選定した特定の事件（監査テーマ）	1
(1) 外部監査の対象	1
(2) 監査対象期間	1
3. 特定の事件（監査テーマ）を選定した理由	1
4. 外部監査の方法（監査要点及び実施した主な監査手続）	2
(1) 高松市の公有財産に係る分析	2
(2) 取得事務の執行の妥当性	2
(3) 処分事務の執行の妥当性	2
(4) 管理事務の執行の妥当性	3
5. 外部監査の実施期間	3
6. 外部監査人補助者の資格と人数	3
7. 利害関係	3
II. 公有財産の概要	4
1. 公有財産の種類について	4
(1) 財産の意義	4
(2) 公有財産の意義	4
2. 公有財産の取得・処分手続について	5
(1) 承認手続	5
(2) 処理科目	6
3. 公有財産の管理について	6
(1) 管理主体	6
(2) 管理方法	7

(3) 行政財産の目的外使用.....	7
(4) 普通財産の貸付け.....	7
4. 土地の保有状況について.....	8
5. 公有財産の取得状況について.....	9
(1) 公有財産の取得状況.....	9
(2) 未利用地について.....	14
III. 監査結果	19
1. 公有財産の区分誤りについて.....	19
2. 普通財産の貸付契約の更新について.....	19
3. 不適切に使用されている物件又は不法占拠物件について.....	19
(1) A物件	20
(2) B物件	20
(3) C物件	20
IV. 監査結果に添えて提出する意見	23
1. 出資団体からの事業報告書の入手について.....	23
2. 公有財産等の管理台帳について.....	23
3. 保有する土地の把握状況について.....	23
4. 無償貸付財産の貸付更新手続について.....	24
5. 今後の利用を検討すべき土地について.....	24
(1) 高松港頭地区.....	25
(2) サンポート高松公共施設.....	26
(3) 屋島西町市営住宅等.....	26
(4) 太田第2地区公共施設.....	27

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部 公有財産の管理について

1. 外部監査の概要

1. 外部監査の種類

地方自治法（以下、「法」という。）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（監査テーマ）

(1) 外部監査の対象

公有財産の管理について

(2) 監査対象期間

原則として平成 14 年度（必要に応じて、過年度及び平成 15 年度についても対象とした。）

3. 特定の事件（監査テーマ）を選定した理由

近年、高松市ではサンポート高松を中心とした高松駅前再開発事業が進められており、これに係る土地等の公有財産の取得が行われている。他方で、老朽化した市営住宅等の用途廃止に伴い、当初の利用目的を失った土地も発生している。

土地等の公有財産の取得に際しては、多額の支出が行われることが多く、これらが目的どおり有効に活用され、高松市の財産として適切に管理が行われているかについては、市民にとっては重大な関心事である。そこで、公有財産の取得、処分、現物管理の状況を特定の事件として選定した。

4. 外部監査の方法（監査要点及び実施した主な監査手続）

公有財産に係る事務は，その取得，処分及び管理に分類される。これらが法令等に準拠して適正かつ公正に執行され，さらに保有する財産が効率的・効果的に運用されているか否かという視点から，以下の監査要点に対して必要と認められた監査手続を実施した。

(1) 高松市の公有財産に係る分析

高松市の保有する公有財産，特に土地の現状及び近年のそれに関する支出状況を把握するために各種の経年比較分析を実施した。

土地保有面積の経年比較分析

土地面積の内容別構成比率分析

公有財産購入費の経年比較分析

(2) 取得事務の執行の妥当性

公有財産の取得事務手続を聴取し，その概要を把握した。また，監査対象年度に行われた取得取引から抽出したサンプルについて，事務手続が適切に執行されているかを関連資料の閲覧及び担当者への質問により検討した。なお，検討に際して留意した事項は以下のとおりである。

取得事務手続の合規性

取得財産の必要性

取引条件（取得価格，取得先等）の合理性

(3) 処分事務の執行の妥当性

公有財産の処分事務手続を聴取し，その概要を把握した。また，監査対象年度に行われた処分取引から抽出したサンプルについて，事務手続が適切に執行されているかを関連資料の閲覧及び担当者への質問により検討した。なお，検討に際して留意した事項は以下のとおりである。

処分事務手続の合規性

処分理由の適正性

取引条件（処分価格，処分先）の合理性

(4) 管理事務の執行の妥当性

公有財産の管理方法，現物管理の状況，利用状況の把握等について概要を聴取した。不法占拠物件及び未利用地については，必要と認めたものについて現地視察を実施し，現状を確認した。

公有財産の現物管理の適切性

公有財産の使用許可及び貸付事務の合規性

不法占拠物件の有無及び対応の適切性

未利用となっている公有財産の有無及び対応の適切性

5. 外部監査の実施期間

平成 15 年 6 月 25 日から平成 16 年 1 月 31 日まで

6. 外部監査人補助者の資格と人数

公認会計士 6 名

弁護士 1 名

税理士 1 名

7. 利害関係

包括外部監査の対象とした事件につき，法第 252 条の 29 の規定により記載すべき利害関係はない。

II. 公有財産の概要

1. 公有財産の種類について

(1) 財産の意義

地方公共団体が保有する財産は、法第 237 条において以下のように定められている。

公有財産

下記「(2) 公有財産の意義」を参照。

物品

地方公共団体の所有に属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（法第 239 条第 1 項）。

債権

金銭の給付を目的とする地方公共団体の権利をいう（法第 240 条第 1 項）。

基金

特定の目的のために財産を維持し、資金を積立て、又は定額の資金を運用するために設けるものをいう（法第 241 条）。

(2) 公有財産の意義

公有財産は、法第 238 条においてその形態及び使用目的により以下のとおり分類される。

形態による分類

公有財産は、その財産の形態により以下に分類される。

- (a) 不動産
- (b) 船舶，浮標，浮棧橋及び浮ドック並びに航空機
- (c) 上記の不動産及び動産の従物
- (d) 地上権，地役権，鉱業権その他これらに準ずる権利（用益物権）
- (e) 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（無体財産権）

(f) 株券，社債券，地方債及び国債その他これらに準ずる権利及び地方債証券並びに国債証券その他これらに準ずる有価証券

(g) 出資による権利

(h) 不動産の信託の受益権

使用目的による分類

公有財産は，その財産の使用目的により以下のとおり分類される。

(a) 行政財産

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公有財産をいう。地方公共団体において直接行政目的に供され，原則として貸付け，交換，売払い等の処分が禁止されている。

行政財産は，公用財産と公共用財産に区分される。公用財産は高松市の事務，事業に直接的に利用される財産であり，高松市庁舎，下水処理場等がその代表例である。公共用財産は高松市民が直接利用する財産であり，道路，公園等がその代表例である。

(b) 普通財産

行政財産以外の一切の公有財産をいい，貸付け，交換，売払い等の処分が可能なものである。

2. 公有財産の取得・処分手続について

(1) 承認手続

法第 96 条第 1 項第 8 号によれば，「その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める財産の取得又は処分」については議会の議決を求めるとされ，高松市では，「高松市契約および財産の取得または処分に関する条例」及び「高松市公有財産事務取扱規則」により，予定価格 3,000 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 m²以上のものに係るものに限る。）については議会の議決に付するべきものとし，それ以外の財産の取得・処分は市長の権限内で決定されている。

(2) 処理科目

公有財産の取得に際して使用される支出費目（節）は、以下のとおりである。なお、公有財産として台帳が作成される物件は、下記の支出費目で処理されたもののうち、公有財産に該当する物件（法第 238 条）に関するものである。

公有財産購入費

土地の取得、完成済の建物等を取得するために支出した金額を計上する費目である。公有財産購入費に計上される物件は、すべて公有財産に該当する。

工事請負費

公有財産の取得となる支出は、新たに建物等を建設した場合や工作物を設置した場合である。

需用費

主に本体の維持管理や現状復旧を目的とする工事費や修復費が含まれている。

投資及び出資金

公営企業、公社等への出資である。

公有財産の処分（売却）による収入は、財産収入（款）の財産売払収入（項）に計上されている。ただし、公有財産で売却される物件は、土地のみが対象となっている。

3. 公有財産の管理について

公有財産の管理については、地方財政法第 8 条に、「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。」と規定されている。高松市ではこれに基づき、公有財産の具体的な運用・管理の指針として、「高松市公有財産事務取扱規則」を定めている。

(1) 管理主体

同規則によれば、以下の管理主体が定められている。

総括事務

企画財政部長が行っており、公有財産の取得、管理及び処分の適正を図るため、その事務を総括し、必要な調整を行う。

公有財産管理者

各部の長が行っており、当該部に所属する公有財産を管理する。

行政財産は、当該事務又は事業を所管する各部に所属させる。普通財産は、企画財政部に所属させる。

公有財産管理事務取扱者

各部の長がその管理する公有財産の事務を分掌させるものであり、当該事務又は事業を所管する課の長が行っている。

(2) 管理方法

各所管に属する公有財産については、同規則に定められている様式に基づく公有財産台帳を備えなければならない。

(3) 行政財産の目的外使用

行政財産は、原則としてこれを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、出資の目的とし、若しくは信託し、又はこれに私権を設定することができない（法第 238 条の 4 第 1 項）。しかし、その用途又は目的を妨げない限度においてその使用を許可することができる（法第 238 条の 4 第 4 項）。

上記により行政財産を第三者に対して使用させようとするときは、使用願人に行政財産使用許可申請書を提出させ、内容調査の上使用許可を適当とする場合は、その理由及び許可書案を添えて市長の決裁を受ける。

(4) 普通財産の貸付け

普通財産は、これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、若しくは出資の目的とし、又はこれに私権を設定することができる（法第 238 条の 5 第 1 項）。

普通財産を第三者に対して貸付けしようとするときは、借受願人に普通財産借受願を提出させ、内容調査の上貸付を適当とする場合は、その理由及び契約書案並びに貸付料算定の根拠を添えて、市長の決裁を受ける。貸付けた財産については、普通財産貸付台帳を作成しなければならない（同規則第 27 条）。

4. 土地の保有状況について

高松市の過去5年間の土地の保有面積の推移は、以下のとおりである。

(単位 m²)

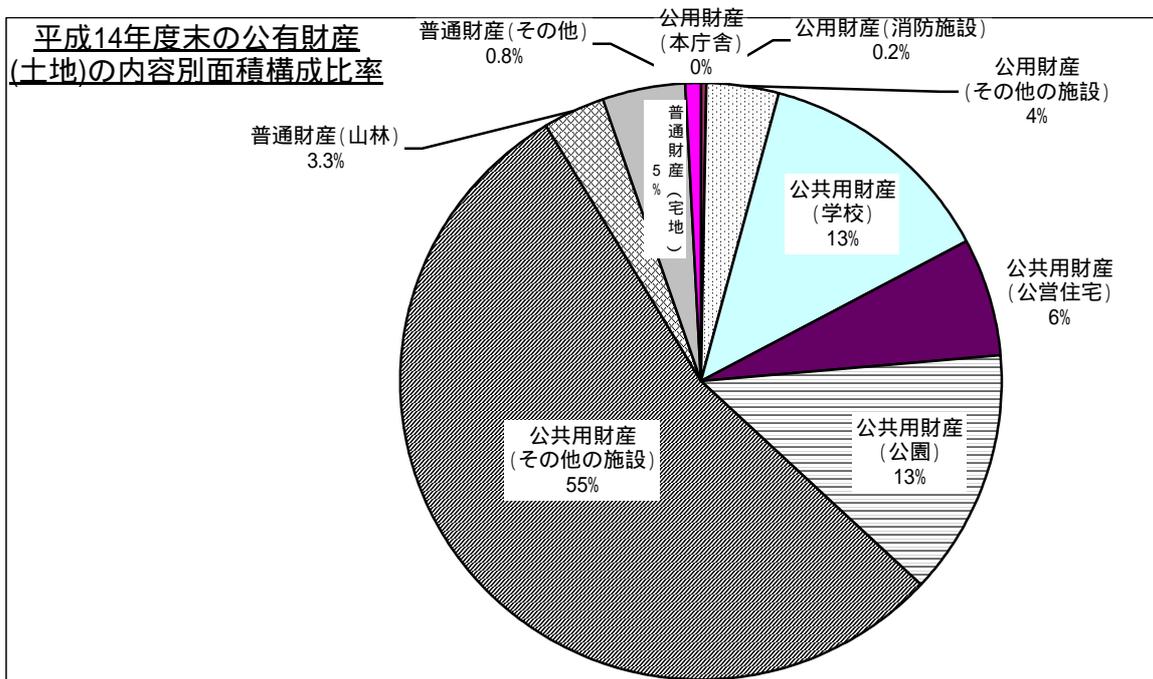
区分		平成10年度末	平成11年度末	平成12年度末	平成13年度末	平成14年度末
行政財産	公用財産					
	本庁舎	8,839	8,839	8,839	8,839	8,839
	消防施設	18,310	18,310	18,374	18,679	18,861
	その他の施設	303,019	302,220	301,875	303,046	303,339
	公共用財産					
	学校	986,719	991,349	992,967	992,993	992,811
	公営住宅	518,384	517,220	515,874	508,523	498,223
	公園	940,049	984,178	1,019,908	1,032,789	1,034,333
	その他の施設	4,187,678	4,186,123	4,193,392	4,201,503	4,202,957
行政財産計	6,962,998	7,008,239	7,051,230	7,066,372	7,059,363	
普通財産	山林	255,026	255,026	255,026	255,026	255,026
	宅地	342,757	345,812	347,506	348,731	355,915
	その他	66,875	66,575	60,060	59,759	60,273
	普通財産計	664,658	667,413	662,591	663,516	671,214
計	7,627,656	7,675,652	7,713,821	7,729,888	7,730,577	

(注) 1. 上表は、「公有財産調書」に基づき作成した。

2. 上記以外に、土地開発基金で取得している土地(下記「5.(1) 土地開発基金の土地増減」)
及び高松市土地開発公社で取得している土地(下記「5.(1) 高松市土地開発公社の土地増減」)がある。

公用財産の「その他の施設」に含まれている主な土地は、下水処理場、環境業務センター、中央卸売市場等である。公共用財産の「その他の施設」に含まれている主な土地は、道路、墓地、美術館、市民会館等である。

近年の主な増加は、東部運動公園用地、玉藻公園用地の取得に伴う公共用財産(公園)の増加である。また、主な減少は、市営住宅の廃止に伴う公共用財産(公営住宅)の減少である。用途廃止となった市営住宅は、所管換えにより普通財産(宅地)へ振替られている。



平成 14 年度末の公有財産（土地）の内容別面積構成比率は，以上のとおりである。公共用財産（その他の施設）には，道路，墓地，美術館，市民会館等の大規模な土地が含まれており，その構成割合は高くなっている。次いで，公共用財産である公園及び学校の構成割合が高い。

5. 公有財産の取得状況について

高松市が行っている大規模な事業は，土地の取得に関連するものが多く，以下では土地の取得状況について考察していく。なお，土地については，その取得は公有財産購入費により支出されるが，そのほか土地開発基金及び高松市土地開発公社により先行取得される。

(1) 公有財産の取得状況

公有財産購入費の経年比較

公有財産購入費の過去 5 年間の計上額の内訳及び歳出に対する割合は，以下のとおりである。

(単位：百万円)

款	項	目	H10年度	H11年度	H12年度	H13年度	H14年度
<一般会計>							
総務費	総務管理費	財産管理費	-	-	10	-	-
民生費	社会福祉費	総合福祉会館費	-	88	-	-	-
衛生費	保健衛生費	斎場費	209	-	-	-	-
農林水産業費	農業費	農地費	-	25	-	-	-
土木費	土木管理費	土木総務費	691	749	827	382	171
	道路橋りょう費	道路新設改良費	45	32	41	11	7
		交通安全施設整備事業費	-	-	-	23	-
		橋りょう新設改良費	-	-	-	-	1
	河川費	河川改良費	16	-	-	-	0
	港湾費	港湾建設費	-	-	-	11	-
	都市計画費	街路事業費	2,184	2,175	997	674	350
		公園費	3,195	2,776	2,162	851	918
		市街地再開発事業費	1,467	1,104	1,388	1,355	1,161
	住宅費	住宅建設費	59	-	-	-	-
消防費	消防費	消防施設費	52	-	-	-	15
教育費	小学校費	学校建設費	-	81	-	-	-
	中学校費	学校建設費	15	-	-	-	-
	社会教育費	社会教育総務費	-	-	2	-	-
		新市民会館整備費	-	-	5,911	2,160	5,952
		公民館費	137	-	-	-	-
		生涯学習中核施設費	-	509	500	1,395	-
	保健体育費	体育施設費	111	-	-	-	-
一般会計小計			8,182	7,539	11,838	6,862	8,575
<食肉センター事業特別会計>							
施設費	施設整備費	食肉センター建設事業費	353	-	-	-	-
		食肉センター整備費	-	320	165	178	11
<駐車場事業特別会計>							
駐車場費	駐車場費	駐車場建設費	-	-	26	-	-
		駐車場整備事業費	-	-	-	-	2,137
<下水道事業特別会計>							
施設費	施設整備費	公共下水道施設整備費	129	2	54	13	-
特別会計小計			481	322	245	191	2,148
合計(A)			8,663	7,861	12,083	7,053	10,724
歳出総額(B)			211,810	240,319	224,764	222,393	220,962
歳出総額に占める比率(A)/(B)			4.1%	3.3%	5.4%	3.2%	4.9%

(注) 上表は、「歳入歳出決算事項別明細書」に基づき作成した。

上記の公有財産購入費の目別費目のうち、新市民会館整備費についてはサンポート事業の新市民会館の建設負担金としての香川県への支払いであり、生涯学習中核施設費については片原町駅第3街区市街地再開発ビル内の生涯学習センター（建物，工作物）の取得費用であり、また、駐車場整備事業費は第三セクター所有の瓦町駅地下駐車場（建物，工作物）の取得費用である。これらを除いた公有財産購入費が概ね土地の取得に充てられたものと考えられ、その額は平成12年度で約56億円、平成13年度で約34億円、平成14年度で約26億円であり、近年は公共事業予算の抑制に伴い減少傾向にある。なお、土地の大半は高松市土地開発公社からの取得によるものである。

土地開発基金の土地増減

土地開発基金は、高松市が公用もしくは公共用に供する土地又は公共の利益のために取得する必要が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に設置されたものである。

過去 5 年間の土地開発基金での土地増減は、以下のとおりである。

(単位：百万円)

年度	期首残高	増加	減少	期末残高
H10年度	162	84	221	25
H11年度	25	-	25	-
H12年度	-	11	-	11
H13年度	11	-	11	-
H14年度	-	125	-	125

(注) 上表は、「財産に関する調書」に基づき作成した。

土地開発基金による土地の取得は、同基金の額が 5 億 4 千万円と小規模であるため、単独事業かつ翌年度買戻し可能な物件を対象として利用しており、通常、基金で取得した物件は翌年度に買戻しが行われている。このため、翌年度の予算確保が可能な小規模の土地の先行取得が多くなり、基金を利用した大規模な土地の取得及び長期保有土地はない。

高松市土地開発公社の土地増減

高松市土地開発公社（以下、「公社」という。）は、高松市等の事業計画に基づく公共用地等の取得、管理、処分等を行うことにより、地域の秩序ある整備と市民福祉の増進に寄与するために設立されたものである。高松市からの出捐金 5 百万円を基本財産とする。高松市の債務保証を得て、金融機関からの資金の導入及び高松市からの借入金により、公共事業に必要な用地を先行取得し、公共事業の円滑かつ効率的な推進を図ることを運営方針とする。

(a) 公社の土地取得及び高松市の取得の状況

公社における過去 5 年間の土地増減は、以下のとおりである。増加欄は高松市に代わって取得した土地に係る用地費及び金融機関への利息支払額等の経費であり、減少欄は高松市がこれを取得した額である。

(単位：百万円)

年度	期首残高	増加	減少	期末残高
H10年度	26,886	9,272	7,032	29,127
H11年度	29,127	7,467	7,142	29,452
H12年度	29,452	1,149	6,375	24,226
H13年度	24,226	2,087	2,610	23,703
H14年度	23,703	997	2,233	22,468

(注) 上表は、会社の「経営状況報告書」に基づき作成した。

平成 12 年度以降の土地取得額が減少しているのは、高松市の公共事業予算が抑制される中で、会社の先行取得が減少したことと、高松駅前再開発の一環として行われている玉藻公園用地の取得、東部運動公園用地の取得が概ね終了したことによるものである。平成 13 年度以降の高松市の取得額は、20 億円前後(平成 15 年度予算は 18 億円)となっている。近年は地方交付税、市税等の減少に伴う財源不足により、会社からの取得額は減少傾向にある。

(b) 会社の保有土地の状況

平成 14 年度末の会社保有土地の事業別残高とその内訳は、以下のとおりであり、高松市の大規模事業である高松駅前再開発事業の一環である玉藻公園用地、サンポート高松公共施設、港頭地区に係る土地保有残高が多い。

(単位：百万円)

事業名	期末残高	残高内訳			
		用地費	補償費	支払利息	その他
< 公有用地 > (注2)					
都市計画道路	2,230	2,024	-	205	2
玉藻公園	8,331	3,556	4,432	342	1
東部運動公園(仮称)	498	306	126	66	-
東山崎第1雨水幹線	37	36	-	0	1
港頭地区(公共用等用地)	2,481	1,894	-	585	2
市街地再開発関連 街路事業(高松駅南線)	54	54	-	1	0
市街地再開発関連 街路事業(藤塚側道)	50	24	25	1	0
屋島西町市営住宅等	199	77	-	120	2
サンポート高松公共施設	6,303	5,499	-	802	2
太田第2地区公共施設	819	744	40	33	2
公有用地計	21,002	14,214	4,624	2,152	12
< 代行用地 > (注3)					
都市計画道路	75	74	-	1	0
東部運動公園(仮称)	1,378	1,145	-	233	0
仏生山公園	12	11	1	0	-
代行用地計	1,465	1,230	1	233	0
公有用地・代行用地計	22,468	15,445	4,625	2,386	12

(注) 1. 上表は、会社の「経営状況報告書」に基づき作成した。

2. 公有地取得事業により、会社が所有権を取得した土地をいう。

3. 公有地取得事業により、会社が地方公共団体等に所有権を取得させた土地をいう。

市街化調整区域の田畑の取得の際、農地転用手を省略するために所有権を地方公共団体等に取得させるものである。

(c) 公社保有土地の取得年度の状況

平成14年度末の公社保有土地残高のうち用地費の発生年度、すなわち用地取得年度別内訳は以下のとおりであり、高松市における公社からの取得時期は、昨今の歳入減少に加え、公共事業予算の支出割合が縮小されていることから、長期化する傾向にある。

(単位：百万円)

事業名	用地費	取得年度		
		H8年度以前	H9～11年度	H12～14年度
<公有用地>				
都市計画道路	2,024	130	996	898
玉藻公園	3,556	-	3,000	556
東部運動公園(仮称)	306	147	98	61
東山崎第1雨水幹線	36	-	-	36
港頭地区(公共用等用地)	1,894	1,894	-	-
市街地再開発関連 街路事業(高松駅南線)	54	-	-	54
市街地再開発関連 街路事業(藤塚側道)	24	-	-	24
屋島西町市営住宅等	77	77	-	-
サンポート高松公共施設	5,499	5,499	-	-
太田第2地区公共施設	744	-	744	-
公有用地計	14,214	7,748	4,838	1,629
<代行用地>				
都市計画道路	74	-	-	74
東部運動公園(仮称)	1,145	1,089	56	-
仏生山公園	11	-	-	11
代行用地計	1,230	1,089	56	85
公有用地・代行用地計	15,445	8,837	4,894	1,714

(注) 上表は、会社の「経営状況報告書」に基づき作成した。

(2) 未利用地について

高松市が保有する土地並びに市が公社に先行取得させた土地のうち、当初の利用目的を全うした物件や道路用地の収用により生じた残地等、現在、利用されていない土地がある。このような土地を未利用地という。

市の財産である土地が長期間有効に活用されていない状態は好ましくなく、これに対応するために高松市では高松市未利用地等有効活用検討委員会を設置している。

高松市未利用地等有効活用検討委員会

未利用となっている土地について有効かつ適切な活用の推進を図ることを目的として平成12年5月に設立された。そのメンバーは、助役2名、収入役、水道事業管理者の他、各部の部長により構成されている。

毎年2月及び8月に企画財政部から各部局に対して未利用地の照会を行い、報告を受けた未利用地について3月及び9月に全部局に対して利用希望の有無の調査を行う。利用希望の報告のあった土地については、未利用地等有効活用検討委

員会に諮った後に希望部局が利用する。利用希望がなく、さらに将来的にも公共用地として活用が見込めない土地については、市の財源に充当するために基本的に売却する方針としている。

未利用地の状況

未利用地は、道路の敷設のために収用した土地のうち道路として利用できなかった一部分が残地として発生したり、公の利用に供していた建造物の用途を廃止して更地としたことにより発生したものがほとんどである。平成 12 年に未利用地等有効活用検討委員会が発足してから平成 14 年度末までに、未利用地として報告され、同委員会で検討の対象となった土地は延 48 件あり、それらの現状又は顛末は、以下のとおりとなっている。なお、公社の保有する土地で、未利用地の検討対象となっている物件はない。

(平成 14 年度末現在)

現状又は顛末	件数(件)	面積(m ²)
(a)処分済	12	6,361.85
(b)譲与	1	62.80
(c)活用中・整備中	15	18,366.68
(d)一般競争入札予定	3	1,139.70
(e)売り払い交渉中	8	3,944.17
(f)現状管理	7	2,668.11
(g)検討中	2	326.99
合計	48	32,870.30

上記各項目の状況は、以下のとおりとなっている。

(a) 処分済物件について

平成 14 年度末までに売払い等により処分した物件である。道路の敷設により生じた残地については、隣接者に随意契約により売却している。個別の土地として利用可能な物件については一般競争入札により売却している。

同委員会が発足した平成 12 年度から平成 14 年度までに処分に至った未利用

地の件数，面積及び処分価格は，以下のとおりである。なお，上記の処分済土地の面積のうち，一部は将来の道路用地として高松市が継続して保有する用地が含まれているため，下表の面積合計と不一致となっている。

年度	件数（件）	面積（㎡）	処分価格（千円）
H12年度	3	469.69	172,636
H13年度	3	2,478.88	258,362
H14年度	6	3,121.87	158,683
合計	12	6,070.44	589,681

処分価格は，不動産鑑定士による不動産鑑定評価額を最低処分価格としており，これを下回る処分はない。

(b) 譲与物件について

高松市が地元施設の建設のために，地元住民から無償で譲与を受けていた物件について，用途廃止を行ったことにより生じたものである。このため，無償で提供した者に，これを無償で返還したものである。

(c) 活用中・整備中物件について

他の所管部署からの利用希望により再び活用に至った物件，また活用方針が決定したことにより当該土地の整備を行っている物件である。活用方法としては地域住民の要望に基づいて公園として利用するものが多く，その他のものとして駐車場，放置自転車保管所，有償貸付等がある。

(d) 一般競争入札予定物件について

一般競争入札を実施したものの不調に終わり，現在，分筆等の実施により再度一般競争入札を実施する予定の物件である。

(e) 売り払い交渉中物件について

公営住宅の廃止により生じた宅地で小規模なもの，道路の敷設により生じた残地等であり，隣接者への売り払い交渉を行っている物件である。

(f) 現状管理物件について

立地条件が著しく悪い物件，面積が著しく小さい物件であり，高松市として現状で活用することは困難であるとともに，処分することも見込めない物件で

ある。これらは周辺の環境変化が生じた際に、具体的な利用又は処分を行うものであり、その内訳は以下のとおりである。

物件名	地目・地積(㎡)	経緯及び状況
岡本町(元高松船員 保険保養所)	宅地 1,167 山林他 591	昭和 45 年に船員保険保養所として国へ貸付けるために取得したものである。昭和 62 年に国が用途廃止したことにより、利用目的を失ったものである。現在、保養所建物は取り壊し、更地としており、進入路には防護柵を設けて進入できない状態としている。立地が山腹にあり、売却は困難な状況である。公園が近隣にあるため、公園として活用することも非効率となっている。
藤塚町二丁目	宅地 67	戦災復興土地区画整理事業の保留地である。現在、地元町内のごみ収集所、ラジオ体操の場として利用され、雑草駆除、掃除は地元町内会で自主的に行われている。
香西本町(元香西消防屯所)	宅地 45	昭和 49 年に消防屯所の廃止により生じたものである。現在、地元町内のごみ収集所として利用され、掃除は地元町内会で自主的に行われている。
西宝町一丁目	宅地 22	昭和 43 年に雑種地に道路を敷設した際に生じた残地である。地下に下水道管を埋設しており、管理用地として必要であり、売却は困難である。
仏生山町	公衆用道路 30	昭和 61 年に道路を敷設した際に生じた残地である。北側道路と段差があり、不整形で利用価値が低く、市での活用又は売却も困難である。
中間町(元ため池)	ため池 627	平成 3 年に高速道路事業によりため池を埋立て、道路敷設区画を道路公団へ売却した際に生じた残地である。土地が田畑に囲まれており、直接出入りできない袋地となっているため、利用価値が低く、市での活用又は売却も困難な状況である。

菅沢町(元東植田公民館菅沢分館)	宅地	117	平成 11 年に公民館分館の廃止で生じたものである。現在,簡易的な舗装が行われ,通路として利用されている。
------------------	----	-----	---

(g) 検討中物件について

平成 14 年度末で検討中となっているのは,以下の 2 物件である。

物件名	地目・地積(㎡)	経緯及び状況	
西町	宅地	279	元困窮者仮設住宅敷地であったが,平成 14 年に用途廃止を行ったものである。簡易公園として整備する方向で検討しているが,地元自治会から公園整備の考え方が明確に示されていないため,当面は静観する方針である。
木太町字中浜	宅地	47	平成 8 年に国から取得したポンプ場用地である。現在,隣接地に新ポンプ場が建設されており,旧ポンプ場は利用されていないが,旧ポンプ場の地下に埋設されている柱が強固なために,その撤去に多額な資金を要する。このため,利用方法が決定するまで,ポンプ場の撤去も控えているものである。

現状管理としている物件の一部については,現地視察を実施した。地元住民の自主管理としている物件は清掃等が行われ,また,高松市で管理すべき物件は柵等を設置して進入を物理的に困難な状態にしており,現物管理の面では問題となる物件はなかった。なお,処分の可能性については,その土地の形状,面積,周囲の環境から,直ちに処分が可能と認められる物件はなかった。

III. 監査結果

1. 公有財産の区分誤りについて

建物建設時に行われる電気設備，給排水設備工事により取得した公有財産は，高松市公有財産事務取扱要領において工作物として区分して台帳を作成することとなっている。公有財産台帳を閲覧したところ，教育委員会ではこれらを建物として区分して台帳を作成していた。

公有財産の区分を正確に行い，台帳作成を行う必要がある。

2. 普通財産の貸付契約の更新について

建物の所有を目的とするための土地の貸付けは，原則としてその貸付の期間が30年を超えてはならないが，必要に応じてその貸付期間を更新することができる（高松市公有財産事務取扱規則第30条）。ただし，その際には，新たに貸付する場合と同様に利用者から借受願を提出させ，使用目的を再検討した後に再貸付の契約書を作成することとなっている（同規則第31条）。

普通財産の無償貸付契約から抽出したサンプルのうち，貸付期間が30年を経過しているにもかかわらず，上記の更新を失念していたために再貸付の手続が行われていなかったものが1件あった。当該貸付けについては，直ちに更新手続をすることが必要である。

規則に定める貸付期間は30年と長期であり，担当者が更新手続を失念することを防止するためには，貸付物件を一覧に記載した台帳を作成し，次回の更新年月を記載しておくことが必要である。

3. 不適切に使用されている物件又は不法占拠物件について

土地を所管する部署の関係者に対する質問の結果，平成14年度末において高松市が保有する土地について4物件の不法占拠等事案が認められた。このうち1物件は平成15年度に入り居住者が退去して解決しているが，残る3物件は未解決のままである。

なお，未解決物件の状況は，以下のとおりである。

(1) A 物件

高松市は、昭和 24 年の戦災復興土地区画整理事業の一環で、経済的資力を持たない戦災市民のための一時的な使用を前提に、高松市の保有土地（346.41 m²）に木造住宅を建設し、これを無償で貸付けを行った。同事業は昭和 45 年に終了し、一部の居住者は退去したものの、残る居住者は依然として居住しており、さらにその後、高松市が建設した建物を無断で取り壊して、ここに自らの住宅を建設しているものが 2 世帯ある。

これらの住宅は、それぞれ平成 3 年及び平成 11 年頃に建設されている。高松市は、それぞれの建設後間もなく不適切な使用実態を知っており、直ちにその旨を伝えたものの、その後当分の間、対応を行っていない。平成 13 年から居住者との本格的な交渉を開始し、現在、住宅の退去を要求しており、4 世帯のうち 2 世帯については、すでに平成 15 年 12 月末に退去している。

A 物件は、普通財産であるため普通財産借受願の提出、無償貸付契約書の作成が必要であるが、これらは貸付当時が戦後の混乱した時期であるために貸付時に作成されておらず、その後も作成されていないままとっている。また、高松市による定期的な現地視察も行われていなかった。

本来、昭和 45 年の戦災復興土地区画整理事業の終了時にこれらの居住者に対する高松市の方針を決定し、無償貸付を継続するのであれば正式に普通財産借受願の提出等の必要な手続を行うべきであり、さらに毎年度に普通財産借受願を提出させて、居住者との接触並びに現地の使用状況の確認をしていれば、住宅の建設を事前に防ぐことができたと考えられる。

(2) B 物件

昭和 32 年に墓地の跡地に公道を敷設した際に生じた残地（88.70 m²）に、隣接住民が住宅、倉庫等を建設している。昭和 36 年に売り払いの協議を行い、その後の協議も数回は行われているとのことであるが、昭和 51 年以降の交渉経過についてはまったく記録が残されておらず、現在に至っている。

(3) C 物件

戦災復興土地区画整理事業に伴い道路用地に換地（14.77 m²）され、奥地への進入

路として利用されていた土地であることから，管理上，防護柵等による現物管理が行えず，現状での管理をしていたものである。

その後，当該地は奥地の土地利用者が当該地以外から出入りするようになり，廃道同然となって放置されていたが，通路の隣接者が昭和 49 年に自己の土地並びに通路の一部と併せて，高松市に無断で自宅を建設したものである。

高松市では，昭和 51 年に奥地の所有者から売り払いの相談があり，その時点で隣接者に無断使用されていることが判明し売り払いの方向で協議を進めたが，価格面で不調となり，その後，交渉もなく現在に至っている。今後の対応として，当不法占拠者に対し，早急に当該地の売却又は明け渡しの手続を行うなどの対応が必要である。

上記の 3 物件については，現在，市職員が対応しているが，公正な判断に基づいて退去，払い下げ等を早急に行う必要がある。これらには共通する問題点として以下が挙げられ，今後，同様の不法占拠等物件が生じないよう改善を要する。

現物管理について

不法占拠等が生じるのは，占拠する者が高松市の土地であるという意識が希薄化していることもあるが，他方で高松市の土地に対する現物管理が十分でなかったことも大きな要因である。上記のように住宅等が建設されてしまった場合には，事後的な交渉は非常に困難なものとなる。

A 物件であれば無償貸付の借受願いの提出を毎年度実施し，その際に現地視察を行えば，これを未然に防ぐことができたと考えられる。B 物件であれば，土地の境界線上に柵等を設けることにより，物理的に建設が困難な状態とすべきであったと考えられる。

無償貸付物件や住宅に隣接する残地等は，これを放置した場合には利用者又は隣接者が高松市の土地であるという意識が希薄化するおそれがあるため，利用者への定期的な接触又は物理的な手法による現物管理を十分に行う必要がある。

交渉経過の記録について

不法占拠等に係る交渉は数十年前から実施されている物件もあるが，その際の

交渉記録が残されていないため、現在の担当者が交渉にあたって過去の経緯を知る術がない。このため、利用者本人から過去の経緯を知るしかなく、有効な交渉が行えない状況である。上記物件について今後行われる交渉内容については、その交渉記録を作成し、後任の担当者への引継ぎが十分に行えるようにすることが必要である。また、他の物件についても同様に、利用者との接触を行った際には、その記録を作成することが必要である。

取得時効について

最高裁判例によれば、公物につき、占有のはじめに、黙示的に公用が廃止されていたとき、民法第 162 条の取得時効を認める場合があることから、前記不法占拠事案についても、取得時効の問題を生ずる可能性がある。したがって、至急、事実関係を調査の上、時効中断の措置やその他の法的手続をとるなどの対応が必要である。

IV. 監査結果に添えて提出する意見

1. 出資団体からの事業報告書の入手について

高松市が出資又は出捐する 39 法人（平成 15 年 3 月 31 日現在）について、毎年度事業報告書を入手していない法人が 7 法人あった。出資又は出捐法人の経営状況、財政状態等をタイムリーに把握することは、それら法人が本来の事業を適正に実施しているかどうか、また、破綻による不測の損失を回避するために必要である。そのためには、毎年度すべての出資又は出捐法人から事業報告書を入手し、内容を検討しておくことが重要である。

2. 公有財産等の管理台帳について

現在、公有財産の在高は手書きの管理台帳を管理部署で 2 部（正、副）作成し、正を管理部署で、副を管財課で保管して管理している。公有財産のうち目的外使用の行政財産並びに貸付けを行っている普通財産についても同様の方法で、それぞれの管理台帳である行政財産使用許可台帳、普通財産貸付台帳を別途手書きで作成し管理している。これらの台帳は、同一の公有財産についてそれぞれ作成されているため一覧性に乏しく、特定の公有財産がどのような使用状況にあるのかを把握するためには不便であり、また、手書きであるためにその作成及び管理が煩雑と考えられる。

現在、高松市ではこれを改善するために公有財産の管理システムの導入を検討しているが、その導入の際には各物件の在高のみではなく、その利用状況も併せて把握できるようなシステムとし、未利用の財産の把握等に利用できるものとする必要がある。

3. 保有する土地の把握状況について

高松市が保有する土地の中で、戦前に国から移管された水路等の一部については、関連資料が十分に残っておらず、高松市で台帳が作成できていないものがある。これらは市民が住宅の建設時に行う測量の際、高松市の土地であることが判明し、市民からの連絡により高松市がはじめて認識するというものである。このような事例は平成

12年度で1件，平成13年度で3件，平成14年度で1件生じている。

上記のような戦前に国から移管されて関連資料がない土地については，その把握が困難ではあることは否めない。しかし，高松市が自らの保有する土地を網羅的に把握できていないことは好ましくなく，不法占拠の原因にもなる可能性がある。

費用対効果の面も考慮する必要があるが，毎年度のローテーションで土地の登記簿謄本の調査を行い，公有財産台帳の網羅性を向上させることにより，高松市の保有する土地を漏れなく把握することが必要である。

4. 無償貸付財産の貸付更新手続について

普通財産の賃貸借契約書には有償又は無償にかかわらず，高松市又は借主から特段の意思表示がなければ，賃貸借契約は自動更新される旨が記載されている。ただし，その更新に際して，有償貸付の場合には毎年度に借主から「借受願」を徴取し，契約更新の意思確認を文書にて行っているものの，無償貸付の場合には継続使用が見込まれるとの理由で「借受願」を徴取しておらず，その結果，借主との接触の機会が乏しくなっている。

無償貸付財産には自治会集会所等があり，貸付当初の代表者がすでに交代している場合も多い。貸付時の経緯や目的が後任の代表者に引き継がれないことにより，高松市側と意見が食い違うようなことが生じてはならず，現在の代表者と継続的な接触を保つ機会を設け，さらに高松市の財産であるという借主の意識が希薄化しないようにするためにも，無償貸付についても毎年度の「借受願」の徴取が必要である。

5. 今後の利用を検討すべき土地について

高松市土地開発公社（以下，「公社」という。）が保有している以下の4物件については，事業計画の実行に際して支障が生じているものである。事業計画そのものが中止となっていないために未利用地等有効活用検討委員会の検討対象外としているが，今後の利用方法について十分に検討する必要がある。

(1) 高松港頭地区

当該物件は、高松琴平電鉄連続立体交差事業の一環として琴電新高松築港駅及び琴電鉄道関連事業予定地(4,424 m²)として平成6年に先行取得し、平成7年に国鉄清算事業団用地が現在地に仮換地されたものである。仮換地に向けた計画では、このうち2,031 m²については鉄道関連事業用地として、売却時期や売却方法等について県、市、高松琴平電気鉄道株式会社(以下、「琴電」という。)と協議し、琴電へ売却する計画となっている。この琴電への売却予定地の取得価格は、面積で按分した場合には15億39百万円となるが、琴電への売却価格については計画時に決めておらず、現在も未定である。用地費は金融機関からの借入金により調達し、年間約40百万円の支払利息が生じており、平成14年度末の支払利息累計額は5億85百万円になっている。

しかし、平成13年に琴電が民事再生会社となったことにより、当初の計画に基づいた琴電への売却見通しがたたなくなっており、さらに昨今の土地価格の下落により相当の含み損が生じている。平成15年度の路線価により算定した当該土地の評価額は7億31百万円であり、売買時価と路線価との乖離率を30%として算定した場合、土地の処分見積価格は10億44百万円(7億31百万円÷0.7)となる。上記の取得価格15億39百万円と比較した場合、現在、約5億円の含み損が生じており、また、これまでの利息発生額5億85百万円を考慮した場合には約11億円の含み損が生じている。

当該土地については、サンポート高松の賑わいを創出するため、連立事業の工事着工までの間、暫定広場として整備し一般開放するなどこれまでさまざまな検討がされているが、その処分方法については、現在のところは未定である。今後、連立の工事協定に向けた県、市、琴電の協議においてその方向性が出るとのことであるが、上記のとおり含み損失が多額であり、何らかの負担が高松市に生じる可能性は高く、今後はその利用目的、売却価格等について十分に検討する必要がある。なお、現在の状況から考えて、売却までには長期を要すると見込まれるため、その間の当該土地の具体的な利用方法を引続き検討することも必要である。

(2) サンポート高松公共施設

当該物件は、平成 8 年に高松市新市民会館の建設用地として約 12,800 m²の土地を先行取得したものである。しかし、平成 9 年 12 月にサンポート高松の二段階開発の方針が出され、新市民会館がサンポート高松の他の街区で県及び民間施設との合築により建設されることとなり、同地のすべてが利用目的を失っている。平成 16 年春にサンポート高松がグランドオープンするため、当面は暫定の芝生広場とする予定であるが、正式な土地の利用方針が決定していないため、その取得財源を定められず、会社からの取得は当面は行われない予定である。

取得に要した用地費総額は、支払利息を除き 55 億 1 百万円である。取得資金は、当初は金融機関から 39 億 99 百万円（年利 3.47%の固定金利）、高松市から 15 億 2 百万円の借入金（無利息）により調達されているが、保有期間が長期化することから支払利息の削減のために高松市からの無利息の借入金の一部借換えを行い、金融機関借入についても当初の返済期限を経過したことから借換えを行っている。この結果、平成 14 年度末における借入金残高は、金融機関から 28 億 23 百万円（年利 0.803%）、高松市から 26 億 78 百万円となっている。また、年間約 57 百万円の支払利息が生じており、平成 14 年度末の支払利息累計額は 8 億 2 百万円になっている。

当該物件については、これまで賑わいに資する施設について種々の研究がされてはいるが、土地面積が広大であり、取得価額及び利息発生額も多額であるため、今後、用途並びに金利負担の軽減を十分に検討すべきである。

(3) 屋島西町市営住宅等

当該物件は、昭和 55 年に市営住宅等の公共用地として 27,267 m²の用地を先行取得したものである。このうち 25,312 m²については小学校、団地の建設により高松市が取得を行ったものの、残る 1,955 m²については、幼稚園用地、公民館用地等として利用する予定であったが、用地取得後に、幼稚園については近隣に私立幼稚園が開園し、また、公民館についても小学校の近隣に建設されたため、当該土地の用途を失っているものである。現在は、簡易的なフェンスを設けて、ちびっこ広場として近隣の児童に開放されている。

公社は高松市へ早期の取得を要請しているが、利用計画がまとまらず、現在に至っている。取得に要した用地費 77 百万円は、金融機関からの借入金により調達していたが、借入金利が年 8.825%（固定）であり、その後の金利水準を上回ることとなったため、平成 3 年に高松市からの無利息の借入金に借換えが行われている。しかし、借換時までには支払った借入利息の累計額は 1 億 20 百万円となっており、その額は元本を超えるものとなっている。

資金的には実質的に高松市が取得を行っているのと同じであり、さらにちびっこ広場として隣接する公園と同様に児童が利用していることから、本来は高松市の公有財産として取得の処理を行うべきである。

(4) 太田第 2 地区公共施設

当該物件は、平成 12 年に太田第 2 土地区画整理事業に関連し、街づくりの一環で公共施設の用地として 3,638 m²の土地を取得したものである。太田第 2 土地区画整理事業は、高松市南部のレインボーロードを中心とする市街地開発事業である。計画時はレインボーロードのシンボル地区（国道 11 号高松東道路の北側地区）に賑わいを創出する多目的施設を建設する予定であったが、用地取得が困難となり、同地区の南側に位置するレインボーロード沿線に上記用地を取得した。

多目的施設の整備にあたり、地元まちづくり協議会は地元住民の利用を前提とした施設の設置を要望しているが、高松市は立地の利便性及び発展状況を勘案して公共性・公益性の高い施設の設置を考えている。用地取得後は、市内の公共施設整備検討委員会で必要と考えられる施設の検討が行われているが、近年の厳しい財政状況の影響もあり、現在もその整備方針が決定されず、更地となっている。

取得に要した用地費 7 億 44 百万円は、金融機関からの借入金（年利 1.34%）により調達している。年間約 10 百万円の支払利息が生じており、平成 14 年度末の支払利息累計額は 33 百万円である。

当該物件については、取得価額も比較的多額であり、また、高松市南部地域の拠点として新たな市街地が形成されており、立地条件等を多面的に考慮し、早期に有効活用を図る必要がある。