

平成 19 年度

京都府包括外部監査報告書

( 概要版 )

平成 20 年 3 月

京都府包括外部監査人

公認会計士 光 田 周 史

平成 19 年度 京都府包括外部監査

監 査 テ ー マ

1 指定管理者制度導入施設の事務執行について

2 府有財産（不動産）の有効活用について

## 包括外部監査のあらまし

### 1 外部監査の種類

地方自治法第 252 条の 37 第 1 項および「京都府外部監査契約に基づく監査に関する条例」の規定に基づく包括外部監査である。

### 2 外部監査のテーマ（地方自治法第 252 条の 37 第 1 項にいう特定の事件）

京都府における平成 18 年度の包括外部監査のテーマとして、以下を選定した。

(1) 「指定管理者制度導入施設の事務執行について」

(2) 「府有財産（不動産）の有効活用について」

それぞれのテーマの選定理由は次のとおりである。

(1) 平成 15 年 9 月の地方自治法改正で導入された指定管理者制度について、京都府では平成 18 年 4 月から順次導入をはじめ、翌 19 年 4 月 1 日現在では 30 施設で導入済みとなっている。制度導入から 1 年を経過したことを受けて、その導入経緯や効果等について検証するとともに、指定期間が平成 20 年度末までとされている 23 施設については次回指定に向けた効果の検証も有意義であると思料し、本テーマを選定した。

(2) 府有財産のうち、不動産が占める割合は極めて大きく、かつ行政執行上重要であるため、その適法かつ効率的な活用が図られなければならない。

都道府県及び人口 3 万人以上の都市は、平成 21 年秋を目処に貸借対照表を含む連結財務書類 4 表の整備または 4 表の作成に必要な情報の開示に取り組むこととされている。京都府においても資産および債務の開示が要求される中、財政事情が深刻化している地方自治体にとっては、保有する財産の有効活用は喫緊の課題であるといえる。

こうした背景から、京都府民にとっても府有財産とりわけ不動産が適法かつ効率的に活用されているかどうかは重要な関心事であると思料する。

そこで、府有財産（不動産）に係る事務執行が適切に行われているかどうかを監査することは有用であると判断した。

なお、監査報告書における意見の概要（要約）については、3 ページ以降にまとめている。

### 3 包括外部監査人および補助者の氏名・資格

#### (1) 包括外部監査人

公認会計士・税理士	光 田 周 史
-----------	---------

#### (2) 包括外部監査補助者

公認会計士・税理士	新 井 英 植
公認会計士・税理士	伊 藤 久 人
公認会計士・税理士	岩 永 憲 秀
不 動 産 鑑 定 士	杉 山 修 一 郎
公認会計士・税理士	土江田 雅 史
不 動 産 鑑 定 士	水 野 正 也
公認会計士・税理士	村 上 博 保

(五十音順)

### 4 外部監査の実施期間

平成 19 年 7 月 12 日から平成 20 年 3 月 7 日まで

### 5 利害関係

京都府と包括外部監査人ならびに補助者との間には、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。

## 平成 19 年度 包括外部監査報告書における意見の概要（要約）

### 監査テーマ（1） 指定管理者制度導入施設の事務執行について

#### 監査テーマの選定理由

平成 15 年 9 月の地方自治法改正で導入された指定管理者制度について、京都府では平成 18 年 4 月から順次導入をはじめ、翌 19 年 4 月 1 日現在では 30 施設で導入済みとなっている。制度導入から 1 年を経過したことを受けて、その導入経緯や効果等について検証するとともに、指定期間が平成 20 年度末までとされている 23 施設については次回指定に向けた効果の検証も有意義であると思料し、本テーマを選定した。

#### 監査の要点（着眼点）

指定管理者制度の趣旨に沿った制度運用及び施設運営がなされているか否か。  
各施設の利用状況等は制度導入前と比べ改善しているか否か。  
各施設の物品の管理等は適正に行われているか否か。

#### 監査の結果 - 問題点の指摘と改善提案

##### 1. 戦略的意思決定機能と指導・監督機能について

指定管理者制度は、地方財政を取り巻く厳しい環境の中、徹底した行財政改革を進め、財源の効果的・効率的活用を図るべく、平成 15 年の地方自治法改正により導入された制度である。京都府においても、民間が持つノウハウを公の施設の管理に活用し、住民サービスの向上あるいは経費の節減を図るといった法改正の趣旨を踏まえて、平成 18 年度より順次、制度の導入が進められてきた。

京都府における指定管理者制度の導入に関して強調しておきたい点は、府は「経営者の視点に立った戦略本部」としての機能を果たすべきであるということである。

地方自治体が、その厳しい経営環境を背景に、事務・事業の再編・整理、施設の廃止・統合、指定管理者制度やアウトソーシングの活用といった民間委託の推進をはじめ、出先機関や第三セクターの見直しなどに取り組もうとする場合に保持しておくべき機能は二つに集約される。一つは将来に向けた明確なビジョンに基づく戦略的意思決定機能であり、一つは目標を達成するための指導・監督機能（モニタリング機能）である。前者の戦略的意思決定機能は、公の施設の運営と管理を考える際に、指定管理者制度の効果的かつ効率的運用に先立って十分に検討すべき点である。つまり、公の施設に対して、直営を維持するのか、指定管理者制度を導入するのか、あるいは廃止・統合するのかといった戦略的な意思決定をすることである。さらに、こうした意思決定は、存続すべきと判断した施設についても、提供される府民サービスと投下されるコストとの関係を常に監視しながら継続的に行われなければならない。

今後、「将来ビジョン」（その施設を 5 年後にどうしようとしているのか、10 年後にどうなると考えているのかといった構想）や「成果と犠牲の関係」（利用者数などで測った府民サービスと指定管理料などが示す府民負担との関係）といった本質的な部分を一層明確にした上で、指定管理者制度導入による直接的な効果を検討する必要があると痛感する。

ちなみに、指定管理者制度の導入による成果として 4 億円弱の経費の縮減が見込まれているが、制度導入施設に投じられる指定管理料の総額は年間約 28 億円にも達するのであるから、その負担と当該施設の必要性あるいは京都府が管理運営の主体であることの合理的理由については、今後も継続して精査されるべきである。

## 2.指定管理者の選定について

### (1) 民間参入の障壁とその除去

指定管理者制度導入の目的は、民間のノウハウを活用した府民サービスの向上と管理経費の縮減にある。そして、この制度の成否の鍵は、優良な民間事業者の参入促進にあると考える。そのために、指定管理者制度では、従来の受託団体の枠を撤廃するとともに、施設の使用許可権を容認したのである。しかし、それにもかかわらず、指定管理者の選考過程の監査を通じて、このような制度導入の趣旨が十分に理解されていない事例に遭遇した。例えば、募集あるいは選考過程における条件としての「従前の管理受託団体職員の再雇用」や「施設運営実績の偏重」、そして「複数施設の一括募集」などである。これらの諸条件は、優良な民間事業者の参入を促進するどころか逆に足枷となって、その応募意欲を削ぐものである。文字通り参入障壁が設けられているといっても過言ではない。

公の施設はその設置条例に従って運営されるため、機動的な運営に努めようとする民間事業者にとってはそれだけでも相当の重荷になると考えられるところ、それに加えて選考過程において、従前の管理受託団体である外郭団体に対して有利に作用するような条件を設けることは疑問である。むしろ、参入に際して障壁となるべきものは積極的に排除しようという姿勢があつてこそ、制度導入の趣旨に合うものである。

### (2) 単独指定の是非

指定管理者制度は、京都府の施設管理等に関する条例あるいは制度導入の趣旨からも、その募集に際しては広く公募されるのが原則である。公募によらずに単独指定できる場合は、他の地方公共団体を選定しようとする場合や地方自治法の規定による場合を除けば、知事等が特に必要と認めた場合に限られる。

ところが、京都府の場合、28 施設のうち半数にあたる 14 施設において単独指定となっている。さらに付言すると、単独指定された団体は、従前の管理受託団体である外郭団体かあるいはその団体と関係が深い団体となっている。

この 14 施設において単独指定となった理由を検討してみると、公募によることが不適当であるというものは見当たらない。安易な単独指定は、制度としての公募の趣旨に悖るものといわざるを得ない。

### (3) 人件費削減の実態

指定管理者として選定されるためには、経費の削減に努めることが求められ、それが選定にあたっての重要な評価要素となる。この点に関して、従前の管理受託団体が指定管理者となるために、いかに経費を削減したか（あるいは、削減する計画をたてたか）について興味深い調査結果が得られた。

指定管理者制度の成果を測る一つの指標である「管理運営費」の縮減は、平成 17 年度実績と平成 19 年度計画を比較した場合、約 3 億円のマイナスとなっているが、この経費削減に最も寄与した項目は人件費であり、260 百万円にのぼる。特に従前の管理受託団体が引き続き指定管理者となった 17 施設において 220 百万円の削減となっている。人件費削減は人員数の減少によってもたらされているが、総削減人員 26 人のうち、21 人が京都府職員または京都府 OB 職員であったことは注目に値する。このことは、これだけの京都府職員・OB 職員が退職しても、府民へのサービス内容を低下させることなく施設の運営が継続できることを物語っている。

### 3.指定管理者制度導入施設の状況と京都府の役割

#### (1) 府民共有資産の管理徹底

指定管理者にとって最も基本的な業務である備品の管理に関して、外部監査人が往査した施設では、実施マニュアルが整備されていないのはもちろん、実施日が不特定であったり、備品管理シールが貼付されていなかったり、さらには実施状況を示す帳票が廃棄されていたりなど、内部管理の状況は必ずしも十分とはいえない状況が散見された。現金実査に関しても、往査した施設によって方法や精度に格差があった。

京都府に対しては、すべての府有資産について管理水準が一定のレベルを確保できるように指定管理者に対して指針を示すとともに、その運用状況についても厳格にモニタリング（指導・監督）すべきであることを強く要請したい。

#### (2) 適正な業務報告書の提出と開示

指定管理者は、基本協定書に従って、毎事業年度終了後、業務報告書を提出しなければならない。この業務報告書には、「施設の管理業務の実施状況」、「施設の利用状況及び利用料金等の収入実績」、「収支決算報告書」などの記載項目があり、指定管理者の業務の実施状況が把握できる内容となっている。制度の運営上、重要な資料であり、外部監査においても、この資料に依拠して監査手続を実施した部分が少なくない。

ところが、外部監査の着手後にも、多くの施設の指定管理者によって当該報告書の度重なる訂正が行われた。制度導入初年度であることを考慮しても、期限内に提出された報告書の内容が、かなり精度の低いものであったことが窺える。ちなみに、提出済みの業務報告書がその後訂正された件数は、28施設中15施設にのぼり、結果として半数を超える施設の指定管理者から「訂正報告書」が提出されたことになる。

#### (3) 収支報告書記載内容における「会計の非常識」

府民の負担によって賄われている指定管理料は、指定管理者制度の趣旨と施設の設置目的に則って適正に支出され、その結果は正確に報告されなければならない。これは指定管理者、所管部局の双方にとって最も重要な事項であり、収支報告書はたとえ1円であっても不正や誤謬による虚偽表示がないよう、その仕組みを確立しなければならない。この収支報告書の記載内容に外部の第三者による保証を付与することはコストの問題等もあって簡単ではないかもしれないが、所管部局において制度の適切なモニタリングが行えるような仕組みを構築するが望まれる。

なお、外部監査の結果、検出された問題点は、次の3点である。

収支報告書の記載内容と会計帳簿の整合性を検証できない事例が存在したこと。

複数事業に係る共通経費の按分が曖昧であること。

収支報告書の収支差額がゼロとなること。

については、前任担当者からの引き継ぎ不足に原因があるとのことであるが、理由の如何を問わず、収支報告書の正確性に疑問が生ずるような事態については再発防止が図られなければならない。

については、指定管理者が指定管理業務以外の受託事業や独自の自主事業を行

っている場合、事業毎に収支結果を正確に報告しなければならないが、特定の事業に経費を集中させてみたり、共通経費の按分比率を恣意的に調整したりして、実態と乖離した収支報告が行われている事例に遭遇した。理解不足は理由にならないのであって、と同様、収支報告書の正確性に疑問が生じないように再発防止策が検討されるべきである。

の収支報告書の収支差額がゼロというのは、奇怪な現象である。会計の常識として、年間を通じて様々な活動を展開し、その間に種々の収支がある限り、収支が一致して差額がゼロになるなどということは万が一にも考えられない。あり得るとすれば、そこには意図と調整が存在していると考えざるを得ない。こうした異常な状況、あえて言えば「会計の非常識」については、所管部局で十分に検討の上、早急に改善措置を講じるよう強く要請したい。

#### (4) 成果と犠牲の指標 - 京都府に求められる「経営者の視点」

指定管理者制度の導入施設においては、効果的かつ効率的な運営が期待されていることはいうまでもない。

ここで、効果的とは、当該施設がその設置目的に則って多くの府民に利用され最大の満足を提供しているかどうかということである。一方、効率的とは、そうした府民サービスを可能な限り少ないコストで実現することとあってよい。

指定管理者が運営する公の施設はそれぞれ条例に定める設置目的があり、民間の営利企業とは異なって必ずしも利用料金とコストとの均衡を目指すものではないが、効果的かつ効率的であることを追求する以上は、民間の経営者の視点と異なるところはないはずである。つまり、利用者の満足度をどの程度のレベルに置くか、またそれをどの程度のコストで実現するかということを検討しなければならないのであり、それこそが京都府に求められる「経営者の視点」であり、戦略的意思決定でもある。

しかし、外部監査の実施過程において、このような目標を設置している施設、あるいはこのようなマインドを持った関係者に会うことは残念ながら多くはなかった。指定管理者導入施設をより効果的かつ効率的に運営する意思があるのならば、関係者は、学習と工夫を重ねるべきである。「経営者の視点」こそが関係者に求められる重要なキーワードであることを改めて強調しておきたい。



## 監査テーマ(2) 府有財産(不動産)の有効活用について

### 監査テーマの選定理由

府有財産のうち、不動産が占める割合は極めて大きく、かつ行政執行上重要であるため、その適法かつ効率的な活用が図られなければならない。

都道府県及び人口3万人以上の都市は、平成21年秋を目処に貸借対照表を含む連結財務書類4表の整備または4表の作成に必要な情報の開示に取り組むこととされている。京都府においても資産および債務の開示が要求される中、財政事情が深刻化している地方自治体にとっては、保有する財産の有効活用は喫緊の課題であるといえる。

こうした背景から、京都府民にとっても府有財産とりわけ不動産が適法かつ効率的に活用されているかどうかは重要な関心事であると思料する。

そこで、府有財産(不動産)に係る事務執行が適切に行われているかどうかを監査することは有用であると判断した。

### 監査の要点(着眼点)

府有財産の取得、運用および除売却に関して、法令等に準拠して行われているか、また効率的に行われているか。

府有財産の貸し付けや借り受けの事務に関しては、法令等に準拠して行われているか、また、所定の承認手続きに従って適正に予算執行されているか否か。

府有財産の維持管理業務は、法令等に準拠して適正に行われているか否か。

### 監査の結果 - 問題点の指摘と改善提案

#### 1.未利用地の有効利用について

##### (1) 有効利用に向けた作業の迅速化

現在、府有資産活用課をはじめ、各所管部局においても未利用地の利活用について模索する作業が続けられているが、作業の経緯を検証した結果、外部監査人として強調しておきたいのは、有効利用に向けた作業の迅速性が図られなければならないということである。例えば、「元城陽寺田東団地跡地」は、問題が惹起してから30年が経過した現在も解決せずに未利用の状態が継続しているが、あまりにも時間がかかり過ぎである。既に周辺住民の中には代替わりした者も多く、過去の経緯を知る者も少なくなっていると聞く。府においても、担当者が引き継ぎを重ねる中で、古い資料等が判然としない場面もあると聞く。今日できることを明日に持ち越さないという基本姿勢が維持されていれば、こうした残念な結果にはならなかったのではないかと悔やまれる。

一方、「京都府の財政状況と経営改革の取り組み」(平成20年1月、財政課作成資料)において、19年度内に未利用地の売却処分による3億円の改革効果が織り込まれているところ、未利用地や低利用地等の売却もしくは有効利用については、一刻も早く結論を下すべき物件も存在するはずである。迅速な処理を怠れば、現下の経済状況からは更なる含み損を発生させる懸念も生じるため、早急な対応が不可欠である。

処理の迅速化を図るためには、問題を内包した府有財産について、その解決期限を明確に設定するとともに、その期限までに解決できない場合に採るべき次善の方針をあらかじめ明確にしておき、期限が到来しても解決に至らない場合には、即次善の策に転換するという戦略的かつ機動的な仕組みが必要となる。

## (2) 機会費用という概念に対する理解

経営学では、機会費用の概念が説かれることが多い。機会費用 (opportunity cost) とは、いくつかの代替的機会のうち、一方を選択した場合に、他方を選択しないことによって獲得できなくなる利益のことである。犠牲となった価値あるいは逸失利益といってもよい。

ところが、この機会費用の概念が府有財産の利活用の場面では必ずしも理解されていない。例えば、26億円が投じられた農業資源研究センター隣接地については、取得後 10 年を経た現在も未利用のまま放置されているが、その間、府民にもたらされた便益はゼロである一方、金利の機会費用は 5 億円を超えている (長期金利の平均を 2 % とみなして、 $2,600 \text{ 百万円} \times 0.02 \times 10 \text{ 年}$  で計算)。

こうした機会費用が発生していることを真摯に受け止めれば、利活用の方途をめぐって未だに結論が出ていないことこそが問題である。結論が 1 年延びれば 50 百万円、1 ヶ月延びても 4 百万円、今日という一日を徒らに過ごすことによって 130 千円という、府民が本来得られるべき価値が失われていることを十分に認識すべきであろう。このように府有財産の利活用を検討するにあたっては、機会費用に対する理解を深めた上で、結論を急がなければならない。

## (3) 未利用地の具体例と有効利用策

さて、こうして作業の迅速性が求められているにもかかわらず、以下のように 10 年や 20 年といった超長期にわたって未だに解決されていない物件が存在する。さらに、10 年を超えても未だに利活用に向けた検討が行われている物件もある。

物件の属性	物件名	放置期間
長期間未利用の状態が継続している財産	元白南風荘跡地および隣接地	10 年
	農業資源研究センター隣接地	13 年
検討中としながらも利活用に至らず、長期間が経過している財産	元府立医大伏見診療所跡地	10 年
	元城陽寺田東団地跡地	30 年
検討中のままの財産	元農業総合研究所花き部跡地	3 年

これらの問題物件の処理を解決に導くキーワードは、一に「経営者の視点に立った戦略的意思決定」であり、二に「スピード」である。例えば、30 年間にわたって未解決のまま未利用となっていた元城陽寺田東団地跡地物件については、平成 20 年度中に処分を完了するという方針を立てて、それを確実に実行に移すことである。意思決定から実行までの時間は短い方が望ましい。なぜなら、不動産に関しては価格の高騰や下落といった外部要因による売却リスクがあるため、これを回避するためには意思決定から実行までの間隔は短いことが望ましいからである。

## 2. 低利用地および低利用施設の有効利用について

### (1) 低利用施設の現状

府有財産は府民サービスを実現するために保有されるのであるから、府民サービスへの貢献度によって利活用の程度が測定されなければならない。この府民サービスを定量的に測定するための指標としては、利用者数や利用率といった定量データによることになる。外部監査人が監査対象とした 3 施設における利用者数の推移は次のとおりである。

年 度	ピーク時	18年度	割合（ / ）
花空間けいはんな	142千人	63千人	44.3%
丹後あじわいの郷	354千人	91千人	25.7%
世屋高原家族旅行村	61千人	3千人	4.9%

## (2) 低利用施設における検討課題

これら3施設における現状の利用者数は、ピーク時に比べて著しく落ち込んでいます。利用者数がこのように漸減しているということは、これらの施設が府民に対するサービス提供機能を喪失しつつあることを物語っている。つまり、機会費用という考え方をいけば、これらの施設を他の用途に転用するか、もしくは資金として回収する方が、府民サービスという観点からは望ましいということになる。

もっとも、これらの施設は土地や建物といった不動産が中心であるため、一口に転用といっても、簡単ではない。そうであれば、府民サービスを充実させるための利活用策について、現状取り得べき選択肢の中からベストのものを徹底的に検討する姿勢が必要となる。そこにおいて求められるスタンスは、「経営的発想」である。

そして、あらゆる検討を重ねても、なお府民サービスへの貢献度が向上しない場合には、閉鎖や廃止という選択肢も避けて通れないであろう。

物件の属性	物件名	効果
経営的発想によるアイデアと工夫によって入場者数の増加が期待できる施設 (ただし、できない場合は廃止もあり)	花空間けいはんな	有効利用
	丹後あじわいの郷	
	世屋高原家族旅行村	

## (3) 経営的発想と府民参画による低利用状態からの脱却

経営的発想が重要であると述べたが、利用度向上の施策として専門家を招聘したり、検討委員会や利用者懇談会を設けても、往々にして御意見拝聴の場で終わってしまうことが多い。つまり、専門家や委員会等も適切に運営・活用しないと、「売却ありき」や「思いつきの提案」に陥りかねない懸念がある。むしろ、所管部局が明確な方向性もしくはタタキ台を提案し、それについて議論を重ねていく努力を払わなければ、落とし所を見出すのは却って難しくなる。その意味で、所管部局の責任は重く大きい。

低利用施設の利用者数増加あるいは利用率改善に向けてのヒントは、府民の当事者意識を醸成することと、単なる利用ではなく何らかの事業に参画するという府民の意識を涵養することではないか。施設というハードだけでなく、人を集めるのではなく、行事や催しというソフトも含めたところで人を集めるのである。京都府知事が掲げる「府民発、府民参画、府民協働」というキーワードとも一脈通じるものがあるかも知れない。府民協働からさらに一歩進めて、民間事業者との協働も視野に入れるべきである。府政の主役である府民に、京都府というパブリックセクターと民間事業者というプライベートセクターが加わり、経営的発想をベースに利用率の向上策を模索し、その結果として府有財産の有効活用が指向される方向性こそが望ましいと考える。

なお、そうした努力が奏功しなかったときには、英断をもって処分を考える場面が到来することもまた視野に入れておくべきことは言うまでもない。

### 3.借受財産に係る負担の軽減と貸付財産の有利な運用について

#### (1) 経営的発想の導入

民間の事業経営においては利益の極大化が求められることは言うまでもない。したがって、所有する不動産については有利な条件で貸し付け、逆に財産を調達する場合には利口に借りるとというのが鉄則である。

しかし、公共団体の場合は、住民サービスの観点から、公共・公益的な施設を低廉な価格もしくは無償で貸し付け、あるいは、政策実現のために必要かつ代替性のない財産を相応の負担で借り受けることも容認されるところである。もっとも、いったん貸借契約を行ってしまうと、その契約が漫然と継続され、状況の変化に対して必ずしも柔軟な対応が取られているわけではない点が懸念され、京都府もその例外とはいえない。

今後、環境の変化に対応した、あるいは時代のニーズや背景に合致した臨機応変な姿勢、つまり有利に貸し付け利口に借り受けるという観点から、常に契約関係を点検するという姿勢が望まれるところである。それこそが、ここでいう「経営的発想」に他ならない。

#### (2) 借受財産に係る負担の軽減

借受財産については、原契約において定められた借り受けに係る諸条件が固定化しないように、契約更新の機会等を積極的に捉えて臨機応変に契約内容を見直す努力が払われるべきである。

その可能性がある契約等は、次の通りであり、詳細は各論において詳述している。

物件の属性		物件名	効果
借受財産	契約等の見直しの機会を捉えて経費の削減が可能になると考えられるもの	京都乙訓農業改良センター	経費削減
		京都府港湾事務所	
		府立医科大学看護師宿舎	
		西舞鶴高校グラウンド	
職員数が削減される中で入居率の向上を図る必要があるもの	伊勢田若草職員住宅	有効利用	

#### (3) 貸付財産の有利な運用

一方、貸付財産については、国の普通財産算定基準を準用し、地価スライドや激変緩和などの取扱いも含めて、国有財産の取扱いとの均衡を図りつつ、貸付料が算定されている。しかし、このような国の基準を墨守することなく、原契約において定められた貸し付けに係る諸条件を臨機応変に見直すよう貸付ルールを変更することによって、貸付財産の有利な運用に繋がる可能性がある。

該当すると考えられる契約は、次に示す契約である。

物件の属性		物件名	効果
貸付財産	より有利な運用が可能であると考えられるもの	鴨川廃川敷	収入増加

#### 4.土地基金について

##### (1) 京都府土地基金の概要

昭和 44 年 3 月、「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はかるため」として京都府土地基金条例が公布された。当初の基金額は 8,742 百万円であった。現在、基金残高は総額 6,707 百万円となっていて、その内訳は土地 3,502 百万円、貸付金 1,264 百万円、現金 1,940 百万円である。

##### (2) 土地基金制度の問題点

土地基金制度は、土地開発公社とともに昭和 40 年代の高度経済成長期に策定された制度である。大型の公共事業を行う際に、事業基金の積み立てや地方債の発行等では議会の議決等の手続きに時間を要し、この間に地価が上昇してしまうと計画の進展を阻害する要因となることから、機動的な用地買収を可能にする制度として今日まで存続してきた。

しかしながら、バブルの崩壊によって、地価は上がり続けるものという神話も崩れ、地方自治体の多くで、これら土地開発公社や土地基金によって取得した土地が事業化されずに塩漬けになっている。そこで、こうした制度の廃止を含めた見直しが行われ、実際に制度の廃止を決定した自治体もある。

京都府が土地基金を用いて取得している 5 物件の土地のうち、今回検討した 2 物件は、バブル期の地価もしくはそれに近い価格で取得されたものであり、いずれも実現可能な利用計画が策定できないまま 10 年以上も利用されず、長期間にわたる機会費用（機会損失）が生じている事例である。さらに、その後の地価の下落によって資産価値が毀損している可能性が否定できない。このことから、土地基金制度については、地価の変動が長期的かつ一方的な上昇ではなく、循環的なものと認識される現在においては、機動的な買収によって購入価格を低く抑えられるというメリットが薄れ、むしろ先行取得によって価格変動のリスクに晒されるというデメリットの方が大きくなってきている。

##### (3) 土地基金制度廃止に向けた検討の必要性

このようなデメリットが顕在化したことを踏まえると、土地基金制度は既に役割を終えた制度であるといえることができる。本来、土地基金制度や土地開発公社による土地の先行取得は、緊急性がある場合や計画上どうしても取得が必要な土地を、本会計における予算化を待たずに取得しなければならない特別なケースにのみ限定して用いるべきである。しかし、今後そのようなケースが生じる場面は多くはないと思われる。

したがって、京都府においても土地基金制度と土地開発公社といった土地の先行買収に係る制度、特に土地基金制度については廃止を含めた前向きな検討が必要である。