



鳥取県公報

平成16年 5月14日(金)
号外第75号

毎週火・金曜日発行

目 次

監査公告 監査結果に基づき知事が講じた措置の公表 (5) 1

監 査 委 員 公 告

鳥取県監査委員公告第5号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の38第6項の規定に基づき、鳥取県知事から平成14年度に係る包括外部監査の結果に関する報告（平成15年鳥取県監査委員公告第5号）に基づき措置を講じた旨の通知があったので、同項の規定により次のとおり公表するとともに、同条第2項の規定により包括外部監査の結果に関する報告に添付された意見に基づき措置を講じた旨の通知があったので、併せて公表する。

平成16年 5月14日

鳥取県監査委員 石 差 英 旺
鳥取県監査委員 井 上 耐 子
鳥取県監査委員 石 村 祐 輔
鳥取県監査委員 鍵 谷 純 三

1 外部監査結果に基づき鳥取県知事が講じた措置

指 摘 事 項	措 置 の 内 容
<p>第1 埋立事業について</p> <p>1 企業立地促進補助金</p> <p>昭和61年分譲開始時、竹内地区は、造成期間が長期化したことから造成単価が大幅に高騰（23,000円 / m²程度）し、昭和地区の国土庁（当時）地価調査基準価額19,000円 / m²や近傍類似価額より高い水準となっていた。臨海型で山陰という地域性を考慮して、政策単価として15,000円 / m²程度で売却を開始し、その促進策として企業立地促進補助金を創設したのである。</p> <p>具体的には、企業局は18,600円 / m²で売却し、一般会計が用地取得企業に対してその取得費の20%に相当する補助金を交付するという形で実勢水準（時</p>	<p>1 企業立地補助金</p> <p>決算報告書に「立地補助金の支出状況」等として、今後は、実質的な一般会計等の負担を注記することとした。</p>

時価)の売却単価14,880円/m²を実現したのである。
なお、当該補助金は県の一般会計から直接用地取得企業へ交付されるものであるため、企業局の収入とはならない。

(中略)

平成4～13年度における竹内地区の売却実績、企業立地促進補助金の交付実績は次項の【平成4～13年度における一般会計等の負担額】のとおりである。
なお、鳥取県、境港管理組合、(株)さかいみなと貿易センター及び境港市などの公共セクターについては、その公的性格から当該補助金の交付は行われていない。

指摘事項 独立採算の原則の視点

- (1) 企業局と一般会計等間で負担関係が生じる事実があったか否か。
- (2) そのような負担関係は、地方公営企業法定める独立採算の原則に照らして妥当か否か。

当該補助金は、竹内地区の売却促進のために一般会計の負担により実勢価格(時価)まで値下げする価格調整金の意味を有している。つまり、事実上、実勢価格で売却を進めなければならないところを、高騰した竹内地区の造成原価が賄える売却価額を設定し、差額分を一般会計の負担により値引しているのである。

また、公共セクターに対する売却分については、補助金が交付されないため実勢価格以上の価格で売却されたこととなる。つまり、このうちの20%相当額については公共セクターの性格から上乘せされた部分であり、一般会計の負担に準ずる部分とみなすことができる。従って両者ともに、一般会計が企業局に直接支出したのではないものの、企業局と一般会計等間に実質的な負担関係を生じさせるものである。

(中略)

次に、このような一般会計等の負担額887百万円について、独立採算の原則に照らしてその妥当性を検討することとする。

(中略)

このような一般会計及び公共セクターの負担に基づく値引制度は、造成期間の長期化、造成単価の高騰等により造成原価が市価を上回ったことによるものであり、「客観的に困難な経費」に対する一般会計等の負担として許容しうる。しかしながら、「客

観的に困難」であるか否かは、その事業全体を通じて判断すべきものであり、埋立事業の平成13年度末における自己資本金及び剰余金（過去の利益の累積）が4,496百万円となっていることを考慮すると、このような負担額887百万円は必要なかったものと考え余地がある。但し、事業全体としての「客観的に困難」であるか否かの判断は、他の負担関係も含めて考慮されるものであり、これについては後述することとする。

(中略)

指摘事項 適正な決算開示の視点

企業局の決算上、県民負担額が発生主義に基づき適正に開示されているか否か。

以上のような検討をしたうえでなお、一般会計等が「客観的に困難な経費」として負担すべきだとしても、現状の決算開示ではこのような県民負担額は明らかとならない。少なくとも埋立事業の分譲促進のための補助金である以上、一般会計から直接用地取得企業に給付されるものであっても、また、公共セクターが土地対価相当額を超える負担分として支払うものであっても、一般会計等負担金といった科目により収益計上し、その一方で売却収益を同額控除することが、独立採算の原則に基づく埋立事業の成果を開示する趣旨に合致することとなる。

(以下略)

2 崎津地区用地の取得

崎津地区は、県、米子市及び崎津公社との間において合意された利用計画に基づき、平成10年度、その一部（244,993㎡）を工業用地として企業局が所管することとされたものである。その取得価額は、崎津公社から引き継いだ簿価である3,656,764千円とされ、取得財源は一般会計からの借入金により賄われている。当該借入及び用地の取得において企業局のキャッシュフローは生じておらず、また借入金の利息も支払われていない。

その後、崎津地区は一切の造成も分譲もされることなく現在に至っている。そのような事態を受けて、平成13年度より、地元有識者からなる「米子崎津団地の土地利用に関する検討委員会」（以下、「検討委員会」という。）が、その分譲、利用方法について検討している。そこでは、工業用地としての分譲に拘ることなく、広く県有地としての利用も含めたと

2 崎津地区用地の取得

崎津公社の解散に伴い、その責任分担部分として用地を県が引取る際、需要の見込みがない状況のまま、工業用地は、企業会計での実施がふさわしい等の理由により企業局が所管することとなった。

今後は、リサイクル関連企業、総合福祉施設の誘致等「米子崎津団地の土地利用に関する検討委員会」で提案された意見を基に利用方法を検討する必要があるが、公共利用等一般行政施策としても広く検討する必要がある。

当面は、企業局の所管とし、工業用地としての利用を模索するが、併せて、県の知事部局においても、米子市等にも協力を求めながら、工業用地以外の利用の可能性とその際の所管について検討する。

ころで検討されている。

指摘事項 独立採算の原則の視点

- (1) 企業局と一般会計等の中で負担関係が生じる事実があったか否か。
- (2) そのような負担関係は、地方公営企業法の定める独立採算の原則に照らして妥当か否か。

事実関係を整理すると以下のようにいうことができる。

- (1) 崎津地区は、昭和55年から崎津公社が工業用地として分譲事業を行い、その破綻を受けて県(企業局)が事業を引き継ぐに至った土地である。つまり、20年以上工業用地化の可能性を探り、かつ、その見込みが立たなかった土地である。
- (2) 検討委員会においても、工業用地としての分譲に拘ることなく、広く県有地としての利用も含めたところで検討されている。

このような観点から、崎津地区は、企業局のような営業的事業遂行による資金回収を前提とした枠組みだけで検討されるべきものではない。利用も視野に入れて、さまざまな行政目的のための県全体の財産として検討されるべきものである。少なくとも、利用も含めた県全体の財産として検討される部分に関しては、一般会計に代わって企業局がその事務を行っていると評価しなければならず、その点で企業局と一般会計との間で負担関係が生じているのである。

次に、このような崎津地区の取得価額3,656百万円及び同額の一般会計からの借入金について、独立採算の原則に照らしてその妥当性を検討することとする。

(中略)

少なくとも現状の崎津地区は、分譲を前提とした枠組みだけで検討されているわけではないので、利息、人件費等の負担分が「不適當な経費」に該当する。この点、一般会計からの借入金について利息が支払われていないことは、一般会計において適正な負担が行われていることを示している。他方、金額的に少ないとは言え、このような崎津地区に係る人件費等は、一般会計の負担とされていない。1～2名の人員で行っている埋立事業における割合として大きな負担である。しかしながら、この部分を計算上明確に区分することは困難である。地方公営企業

法の求める独立採算の原則が、地方公営企業の経費の中から本来独立採算になじまないものを取り除き、いわば不純物を排除し、純粹に独立採算になじむものとしたうえで、独立採算制を貫徹させようとしたものであることを考慮すると、むしろこのような不明確な負担関係が生じてしまう崎津地区は企業局の所管としないことが妥当性を有する。

また、仮に、十分な検討を加えたうえでなお工業用地として企業局の所管とするのであれば、独立採算の原則に従い、当該用地につき崎津公社から引き継いだ簿価でなく「客観的に困難な経費」を除いた価額、すなわち企業局による事業化が可能な価額により受け入れられるべきである。そしてこの場合、少なくとも明確な事業計画の立案が可能な状況が客観的に存在する必要がある。

3 他会計借入金及びその利息の実質的免除

平成4年から6年にかけて企業債の償還財源として他会計借入金、すなわち県の一般会計からの借入金が続行的に行われている。

(中略)

埋立事業は、その性質上安定的なキャッシュ・イン・フローを得ることが比較的困難な事業である。さらに、竹内地区の事業が当初の予定より長期に渡っているため、当初計画どおりの定期的な企業債の償還が困難となった。このような状況に鑑みて、企業債償還財源を補うために一般会計から資金の融通を受けたといえる。

なお、このような一般会計からの借入金（平成13年度末残高）については、契約上、以下のような利息が定められているが、過去10年において当該利息が支払われたことはない。

(中略)

指摘事項 独立採算の原則の視点

(1) 企業局と一般会計等の間で負担関係が生じる事実があったか否か。

(2) そのような負担関係は、地方公営企業法の定める独立採算の原則に照らして妥当か否か。

まず、他会計借入金そのものについての負担関係を検討する。一般会計が企業局に対して行う長期貸付けは、以下のように整理することができる。

貸付けとは、通常、相対立する人格間に金銭貸借関係を成立させる行為をいう語である。地方公営企業は独立の法人格を有するものではないので、地方

3 他会計借入金及びその利息の実質的免除

(1) 他会計借入金の早期返済という視点が欠けたままの非効率的な経営が行われてきたという指摘については、各年の収支見通しを踏まえて、過剰留保資金とならないよう留意し、借入金を早期返済する。

(2) 決算開示上、現実の収支にかかわりなく、免除された借入金の利息等一般会計の負担額を明示する必要があるという指摘については、発生利息について、決算に計上する。

公共団体内部の一般会計と地方公営企業には厳密な意味での貸借関係は成立しない。しかしながら、独立した会計単位としての一般会計と地方公営企業会計との間には、相対立する人格間の貸借関係と実態的に全く同様な関係が成立しうるので、通常の貸付けという用語がそのまま使用されている。もちろん、厳密な意味における金銭消費貸借ではないので、一定の問題が生じた場合でも一般会計と地方公営企業との間の自主的な決定によって処理されなければならない。しかしながら、基本的な関係は、通常金銭消費貸借関係と全く同様に考えてよい。

このように考えると、一般会計が企業局に対して行う長期貸付けは、通常の貸付けと同様その回収可能性にリスクを負うもの、つまり、企業局の事業リスクを負うものであり、これは一般会計が企業局に対して行う信用供与そのものである。

問題の焦点は、このような他会計借入金について、契約上の利息が定められているにもかかわらず過去10年において当該利息が支払われたことはないということである。一般会計と企業局において免除等の合意がなされたわけではなく、少なくとも過去10年で数十億円もの利息が未払いとなっていることは、内部の負担関係とはいえ、それ自体大きな問題であるが、実質的には免除が行われているとみることが妥当であろう。

以上のことから、企業局と一般会計の間で他会計借入金そのもの及びその利息の実質的免除という負担関係が生じている。

次に、このような他会計借入金そのもの及びその利息の実質的免除について、独立採算の原則に照らしてその妥当性を検討することとする。

(中略)

上記の他会計借入金による企業債の償還は、その原因が5万トンバース工事の鈍化がもたらした土砂浚渫の遅れによる事業の長期化といった外部要因によるものであるため、一般会計が長期貸付けを行うこと自体は「客観的に困難な」ものに対する負担として許容されうる。仮に、民間金融機関から調達を行ったとしても、その信用の源泉は埋立事業にあるのではなく、同一法人格を有する一般会計にあり、一般会計が長期貸付けを行うことと何ら変わらない。

一方、長期貸付けに伴って実際の負担が生じる部分はその回収不能額である。その管理方法として、事業の結果生じた回収不能額の全額について一般会

会計が事後的に負担するという方法は、独立採算の原則に照らして妥当性に欠けるものである。

独立採算の原則とは、地方公営企業の経費の中から本来独立採算になじまないものを取り除き、いわば不純物を排除し、純粹に独立採算になじむものとしたうえで、独立採算制を貫徹させようとするものである。その観点からすると、地方公営企業が赤字を生じた場合にその赤字を補填するような負担の方法は、独立採算制を貫徹させるものではなく適当でないと考えられる。

従って、他会計借入金の返済不能額が生じた場合に、その全額が自動的に「客観的に困難な経費」となる負担の方法は妥当でなく、能率的な経営を行なったうえでもなお生じる返済不能額のみを「客観的に困難な経費」とすることが妥当である。つまり、独立採算制を貫徹させるためには、企業局が能率的な経営を行なったうえでもなお生じる返済不能額に関する情報を一般会計に提供し、相対立する貸し手である一般会計がその情報をもとに返済不能額を管理するという関係が求められるのである。

以上の検討の結果、他会計借入金そのものは、「客観的に困難な」ものとして独立採算の原則に照らして妥当であるが、その管理方法として「結果的に返済不能」という理由により元本の債務免除がなされるとすれば独立採算制を損なう措置となる、といわざるを得ない。

次に、他会計借入金利息の実質的免除については、より具体的に過去10年（平成4～13年度）にわたる一般会計の負担額を試算することとする。なお、この試算では、一般会計に帰属させるべきと考える崎津地区は企業局の所管とはせず、その取得財源たる一般会計からの借入金もないものとする。

(中略)

上記負担額の中には、企業局が負担することが「不適當な経費（地方公営企業法第17条の2第1項第1号該当経費）」が含まれている。それは、公共セクターに対して有償譲渡することが予定されている売却用地に関して、その譲渡決定から実際の譲渡が行なわれるまでの資金コスト負担である。このように「不適當な経費」として企業局が資金コストを負担すべきでない用地としては次のようなものがある。

(中略)

以上の結果、一般会計負担額3,829百万円のうち企業局が負担すべきでない「不適當な経費」777百

万円を除いた残額3,052百万円について「客観的に困難な経費」に該当するか否かを検討することとなる。これについては、以下の理由により「客観的に困難な経費」とすることは妥当でないと考えられる。

- (1) 少なくとも造成完了後の埋立事業においては、支払利息が最も重要な経費であり、これを実質的に免除することは、一般会計による過度の援助となり独立採算を根底から覆すおそれがある。
- (2) 埋立事業の平成13年度末における自己資本金及び剰余金（過去の利益の累積）が4,496百万円となっていることを考慮すると、このような負担額3,052百万円は本来必要なかったものとする余地がある。（但し、事業全体として「客観的に困難」であるか否かの判断は、他の負担関係も含めて考慮されるべきである）

指摘事項

- (1) 独立採算の原則の視点
妥当性に欠ける負担関係が生じたとすればその原因は何か。
- (2) 効率的な経営の視点
効率的な経営が行なわれなかったとすればその原因は何か。

他会計借入金利息の実質的免除は、上記の「客観的に困難な経費」に該当せず、独立採算の原則に反するという問題のみならず、企業局の経営判断を誤らせるという問題を引き起こしている。このような問題がもたらした具体的な事例は後述するが、ここでは埋立事業において最も重要となる未処分地の早期資金化、他会計借入金の早期返済に対するインセンティブが欠如するという問題について検討する。

一般会計が長期貸付けに適正な利息を付することは、長期貸付けに伴う資金コストを負担転嫁する機能のみならず、資金コストを顕在化させ、企業局に対して効率的な経営を促すインセンティブを付与する機能を有している。ここでいう資金コストとは、一般会計が長期貸付けとして資金を拘束させたことにより、時の経過とともに生じるコストをいう。具体的には一般会計が長期貸付け以外の資金利用方法を選択していれば得られたであろう次のような「得べかりし利益」として説明できる。

- (1) 同額の資金を運用した場合に得られる収益
- (2) 同額の資金で借入金の返済をした場合に節約できる費用

(中略)

上記に基づき、他会計借入金の早期返済について効率的な経営がなされたか否かをみていると、次のように言うことができる。

- (1) 経常支出の10年平均額が82百万円、最大でも213百万円であること。
- (2) 他会計借入金の調達に要する期間は、予算制度上最長でも1年であること。
- (3) 非経常支出については、その内容から民間金融機関からの一時借入金あるいは他会計借入金により対応可能と見込まれること。

これらのことから現預金の過去10年の平均残高961百万円は、過剰残高ということができ、過去10年において他会計借入金の早期返済という視点が欠けたままの非効率的な経営が行なわれてきたことを示している。

指摘事項 適正な決算開示の視点

企業局の決算上、県民負担額が発生主義に基づき適正に開示されているか否か。

以上のような検討をしたうえでなお、一般会計からの借入金の利息を免除すべきだとしても次のような決算開示上の問題が残る。

上記の一般会計からの借入金の利息が免除されているという事実は、現状の企業局の決算上明示されていない。地方公営企業の事業ごとに特別会計を設けて（地方公営企業法第17条）、その経営成績を発生主義の原則に基づいて明らかにすることとした地方公営企業制度の趣旨に鑑みると、決算開示上、現実の収支にかかわりなく、このような一般会計の負担額を明示する必要がある。このような開示は、真の県民負担額を明示する観点から不可欠である。

(以下略)

4 一般会計への無償土地貸付

企業局は、従前より漁港施設用地を県の一般会計に対して無償で貸付けていた。

また、当該用地は平成7年度に有償で一般会計に譲渡されている。企業局は、その売却収入をもって一般会計からの借入金を返済している。

(中略)

指摘事項 独立採算の原則の視点

- (1) 企業局と一般会計等の中で負担関係が生じる事実があったか否か。
- (2) そのような負担関係は、地方公営企業法の定

4 一般会計への無償土地貸付

企業局から一般会計に対する無償貸付は、原則として行わないこととした。

める独立採算の原則に照らして妥当か否か。

(3) 妥当性に欠ける負担関係が生じたとすればその原因は何か。

独立採算、すなわち受益者負担の原則からすると、たとえ県の一般会計であろうとも企業局がその用地を無償で貸付けることは適正を欠いている。用地分譲を目的とする企業局としては、貸付期間に係る該当用地分の資金コスト等を基準とする貸付料を受け取ることが妥当性を有している。また、無償貸付の対象となった用地について売却が成立し、一方で、その売却代金とほぼ同額程度の一般会計からの借入金返済したことは、企業局と一般会計との「馴れ合い」的な関係を示しているともいえる。

仮に、平成7年度に返済した他会計借入金の契約利息相当額を該当用地分の資金コストとすると、次のような貸付料を受け取る必要があったと考えられる。

(中略)

このような無償での土地貸付が行われた原因としては、他会計借入金利息が実質的に免除されており、企業局が土地貸付に伴う資金コストを認識していなかったことが挙げられる。

5 泉源開発、温泉施設の建設

全国の臨海工業団地のなかで、竹内地区独自の付加価値を高めるため、平成6年度に温泉源掘削工事(1,500m)を行い、泉温46.6、湧出量740リットル/分、泉質ナトリウム-塩化物泉の泉源を開発した。この泉源を利用し、平成9年7～9月に当地で開催された「山陰・夢みなと博覧会」に、みなと温泉館をパビリオンとして出展した。当施設は、計画当初、木造の仮施設として計画されていたが、県民からの恒久施設化の要望を受け、恒久的な県の施設として建設されることとなった。なお、同博覧会に際して、企業局はその主会場用地、駐車場用地を提供し、それに対する一時貸付料を受領している。

博覧会終了後は、恒久施設としてより多くの利用を図るため、サウナ、休憩室を整備したうえで、財団法人鳥取県観光事業団に管理を委託し、博覧会跡地に整備された夢みなと公園の一部として平成10年5月に開館した。みなと温泉館は、日本海の向こうに地域のシンボル大山を望む絶好のロケーションを有している。

(中略)

5 泉源開発、温泉施設の建設

温泉館については、竹内団地の付加価値を高めるため平成5年度から温泉の掘削を開始し、平成9年度に「夢みなと博覧会」のパビリオンとして温泉館を建設し、博覧会終了後は撤去する予定であった。

しかし、博覧会施設を恒久的に利用する方針に転換したことに伴い、博覧会終了後も企業局管理とし、財団法人鳥取県観光事業団へ施設の管理運営を委託することとなった。

指摘のとおり、現状の「埋立事業の附帯事業」で施設を運営していくことは、埋立事業の本来の目的からそれているのは否めないと考える。

このため、温泉館を観光施設として有効に活用するため、企業局(特別会計)から文化観光局(一般会計)に泉源も含め施設を譲渡する等、多角的に検討することとした。

指摘事項 独立採算の原則の視点

- (1) 企業局と一般会計等間で負担関係が生じる事実があったか否か。
- (2) そのような負担関係は、地方公営企業法定める独立採算の原則に照らして妥当か否か。
- (3) 妥当性に欠ける負担関係が生じたとすればその原因は何か。

みなと温泉館には、下図に示したように埋立事業と観光資源開発という相異なる二つの目的が付与されている。温泉施設を活用するという点で二つの目的は共通するが、その判断尺度が異なっており、その効果が十分に発揮されていない。

(中略)

企業局は、竹内地区が「山陰・夢みなと博覧会」の開催地として利用されることとなったため、県の一般会計より一時土地貸付料を受け取っている。この一時土地貸付料が媒介となり、それぞれの判断尺度に基づいた一連の行為が行われたのである。これを順を追って説明すると以下ようになる。

(中略)

(1) 資金コストが認識されないこと

一時土地貸付料は、県の普通財産（土地及び建物）貸付料算定基準によっている。これは、県がその保有する土地及び建物を第三者に貸し付ける場合の基準となるものである。

用地分譲を目的とする企業局としては、該当用地が売却不能となる期間分の資金コストを損失とみなして、その補償という意味合いで貸付料を算定することが妥当性を有している。しかしながら、企業局においては、その支払利息が免除されており、売却不能となることにより生じる資金コストが認識されない。そのため、企業局の採算性とは無関係な県の普通財産貸付料算定基準にしたがって一時貸付料を受け取り、それに対応する負担は生じていないとの判断がなされたのである。

(2) 誤った採算性の判断

企業局が行った泉源開発及び温泉施設建設に伴う投資規模は、一時土地貸付料の範囲内で決定されている（但し、恒久施設化の要望を受けて最終的には一時土地貸付料の範囲を超えている）。

本来、土地使用便益の対価として受け取った一時土地貸付料とこのような投資行為は無関係な事柄である。企業局において支払利息が免除され、資金コ

コストが認識されなかったため、一時土地貸付に伴う損失を補うべく受領した一時土地貸付料とそれとは無関係な温泉施設投資が誤った採算性の観点から対応付けられたといえる。

仮にそのような誤った採算性の観点がなかったとしても、この429百万円の投資額がその効果（温泉施設の建設による竹内地区の付加価値増大）に対して適正であるか否かの検討がなされていない。温泉施設の建設による竹内地区の付加価値を増大させるためには、必ずしも企業局自らがその建設、運営を行わなければならないものではない。現状でも、飲食業等の企業が立地しており、同じように温泉施設の建設、運営を行なう企業を誘致することによっても達成できる。事業性の問題があったとすれば、観光産業の振興を図る観点から、県の一般会計の事業として行うことも考えられる。

(3) 一般会計が支出した一時借料の還流としての
観光資源開発投資

一方、みなと温泉館には地域の観光産業の呼び水的な効果が期待される。企業局がそのような観光資源開発投資の適正規模を判断し、その管理運営を行っていくことにはそもそも無理がある。管理運営については財団法人鳥取県観光事業団に委託しているものの、企業局が委託元としての機能を十分に発揮するとは考えられない。また、企業局が所管することにより狭い意味での採算性を要求されるため、観光産業の振興といった広い目的を追求することができなくなっている。少なくとも前面に日本海、東に大山、西に島根半島を臨む最高のロケーションを本気になって活かそうとした温泉施設とは思われない。一般会計が観光産業の振興という目的を十分に検討せず、単なる一時貸付料の還流として得られる効果を意図したことは不適正である。

なお、みなと温泉館に隣接する観光施設である「夢みなとタワー」及び両施設の敷地は一般会計の所管とされており、みなと温泉館の建物部分のみが企業局の所管とされている。

以上のような検討の結果、企業局が行った泉源開発、温泉施設の建設及び運営は、一般会計の負担により行われるべきであるにもかかわらず、一般会計から受領した一時土地貸付料を財源とした投資を企業局から実行してしまったのである。これは誤った採算性の理解であり、独立採算、すなわち受益者負担の原則に基づくべき企業局として適正を欠くものである。また、こ

のような誤った判断が行われた原因としては、他会計借入金利息が実質的に免除されていることが挙げられる。

6 竹内地区の買戻し

竹内地区においては、工業用地の売却後3～9年の間に、未操業の企業の要望に応じて売買価額と同額で県が買い戻した事例が合計14件（13社）あった。

買戻し事例14件は、いずれも「解除契約書」によって行われており、企業局と用地取得企業とが締結した竹内工業団地の土地売買契約を解除する契約を締結するというもので、法形式上は原契約の合意解除である。その内容は、14件に全て共通で、用地取得企業が原契約により譲り受けた土地を企業局に返還し、企業局は原契約で受け取った売買代金を全額用地取得企業に返還するというものである。なお、解除の際、契約上定められている違約金は徴されていない。

(中略)

このような買戻しという対応をとった理由及びその条件として、財政課への提出資料とされる「土地の買戻しについて」と題する文書によれば、次のとおり説明されている。

【買戻しを行う理由】

- (1) 操業の見込みのない企業へ土地を保有させておいても工業用地の本来の目的を達成できない。
- (2) 第三者へ転売し、住宅用地等に利用され、工業用地としての土地利用の確保が困難になるとともに、県の方譲単価の維持が困難となる。
- (3) 買戻しにより企業の倒産を未然に防止することにもなる。

【買戻し条件】

- (1) 買戻し条件
県の売却時の売却単価で買戻す。
- (2) 違約金について
義務に違反していないため違約金を徴することはできない。
- (3) 土地売買代金と買戻代金とを同額とする理由
民法第579条により、土地売買代金の利息は、不動産の果実と相殺したものとみなされ、売買代金と契約費用以外の費用を加算することは出来ないと解されていること及び県行政に対する信頼感の維持及び再分譲への影響を考慮して、買戻開始以来、土地売買代金を買戻代金としている。

6 竹内地区の買戻し

竹内地区の買戻しは平成4年度から行っていたものであるが、平成12年度から今後は原則として買戻しをしないこととしている。

また、平成12年度から買戻しをしない代わりに転売を認めることとした。

しかし、土地価格の動向等により買い戻した方が有利となるようなケース等に限りて買戻しをする場合もあり得るものと考えている。

なお、買戻しを行う場合は、契約に定める違約金を徴収することとした。

(注) 民法第579条 (買戻の特約)

不動産ノ売主ハ売買契約ト同時ニ為シタル買戻ノ特約ニ依リ買主カ払ヒタル代金及ヒ契約ノ費用ヲ返還シテ其売買ノ解除ヲ為スコトヲ得但当事者力別段ノ意思ヲ表示セザリシトキハ不動産ノ果実ト代金ノ利息トハ之ヲ相殺シタルモノト看做ス

まず最初に、原契約の内容について検討する。原契約における買戻しについての定めは以下のようになっている。

(買戻しの特約)

第14条 甲(企業局)は、乙(用地取得企業)が、次の各号一に該当する行為をしたときは、土地の買戻しをすることができる。

- (1) 第10条に定める義務に違反して、指定期間中に計画書に基づく事業の用に供さなかったとき。
- (2) 第11条に定める義務に違反して、指定期間中に甲の承認を得ないで土地に地上権その他の使用及び収益を目的とする権利を設定し、又は土地について売買等による所有権の移転をしたとき。
- (3) 第12条に定める義務に違反して、甲の承認を得ないでさく泉工事を施工したとき。
- (4) 第13条に定める義務に違反して、公害防止の措置を怠ったとき。

そして、第17条(買戻権の行使)で、県が買戻権を行使するときは既納の売買代金を支払うものと定められている。

次に原契約は違約金について次の定めは以下のようになっている。

(違約金)

第16条 甲(企業局)は、乙(用地取得企業)が次の各号の一に該当する行為をしたときは、第2条の売買代金の30パーセントに相当する額の違約金の支払いを求めることができる。

- (1) 第10条に定める義務に違反して、指定期間中に計画書に基づく事業の用に供さなかったとき。
- (2) 第11条に定める義務に違反して、指定期間中に甲の承認を得ないで土地に地上権その他の使用及び収益を目的とする権利を設定し、又は土地について売買等による所有権の移転をしたとき。

(3) 第12条に定める義務に違反して、甲の承認を得ないでさく泉工事を施工したとき。

(4) 第13条に定める義務に違反して、公害防止の措置を怠ったとき。

(5) 正当な理由なくして契約の解除を申し出たとき。

上記第14条（買戻しの特約）及び第16条（違約金）の定めにおける「指定期間」の定めは次のとおりである。

（指定期間）

第10条 乙（企業）は、土地をこの契約締結の日から10年間（以下「指定期間」という。）、計画書に定める事業の用に供さなければならない。

なお、この条項は上記のとおり「10年間（以下「指定期間」という。）」とされているが、そのままでは文意が通ぜず誤記と考えられる。「10年間（以下「指定期間」という。）に」と解釈されるべきである。

指摘事項 独立採算の原則の視点

(1) 企業局と一般会計等との間で負担関係が生じる事実があったか否か。

(2) そのような負担関係は地方公営企業法の定める独立採算の原則に照らして妥当か否か。

上記の原契約の定めによれば、買戻しは、いずれの場合も、用地取得企業の違約を企業局が責める場合に企業局の権利として認められるもので、用地取得企業がその経済的事情により要望すれば企業局が応じなければならないというものでは全くない。そのことを最も重要な前提として考察する必要がある。

まず、法形式として用いられた合意解除の点から考えると、どのような契約であろうと、両当事者が合意すればそれを解除することは自由であるから、いったん土地を購入した用地取得企業が経済的事情によってそれを返したいと言い、企業局がそれに同意することもできる。しかし、それは新たな合意であるから、返還金額について原契約の売買代金に拘束されることは全くない。

企業局が説明するように、その実質が買戻しであるか合意解除であるかにかかわらず、前述のとおり、企業は10年以内に購入土地を事業の用に供さなければならない義務を負っているにもかかわらず、その後の経済的事情という理由で10年経過を待たずに県

に土地の返還を申し込むというのは、この義務の放棄であり、原契約の第10条に対する違約の宣言である。企業局は、用地取得企業のこの違約をとらえて買戻権を実行することができるのは勿論、その場合には原契約第16条により、売買代金の30%に相当する額の違約金の支払いを求めることができる。企業の購入地返還の申し出は、第16条の(1)にも当たるし、(5)の「正当な理由なくして契約の解除を申し出たとき。」にも当たるからである。

以上のとおりであるから、企業局は、仮に土地の解除ないしは買い戻しを認めるにあたって、このような違約金を請求するという実質を考慮して30%差し引いた金額を返還する合意が可能であったはずはずで、返還額を売買代金と同額にする必然性は全くなかった。

しかし、現実には売買代金全額の返還に応じ、実質的に30%上乗せした額を返還した。この事実を如何に考えるべきか。この点を考察する場合、買戻しの理由とされた「買戻しにより企業の倒産を未然に防止することにもなる。」という企業局の認識の妥当性を検討することが重要である。

二つの問題点がある。第一は、用地取得企業が倒産するような状況にあったのかという事実認識の問題である。具体的には、返還申出企業が倒産する危険性について事実に基づく必要な調査を行ったのか、という問題である。このいずれについても、企業局は具体的な検討をした形跡がない。第二は、仮に「企業の倒産」が現実のものであったとしても、原契約によって認められている企業局の権利を放棄してまでも土地の返還が是認されるのか、という根本問題である。結論から言うと、「企業の倒産を未然に防止する」といった目的は、独立採算の原則に基づくべき企業局の目的から大きく逸脱するものである。「企業の倒産を防止する」という目的は企業局の運営目的とはなりえない。独立採算の原則と理念的にも実践的にも矛盾するからである。仮に、「企業の倒産を未然に防止する」という政策目的が認められ、それに伴って個別企業に対して財政上の優遇措置がとられるとしてもそのようなことはありえないが、それはあくまでも県の一般行政目的の射程内の問題であり、その措置の妥当性は企業局の運営とは別の独自の判断基準によらなければならない。いずれにしても、企業局が行った買戻しは、企業局が一般会計の肩代わりをしたことを意味しており、地

方公営企業法第17条の2第1項に該当する「その性質上地方公営企業の経営に伴う収入をもって充てることが適当でない経費」を支出したことになる。しかし、これは前述のように企業局の財務のあるべき運営からすれば、独立採算の原則とは明らかに矛盾する財務処理である。

このように考えた場合、違約金相当額の売買代金の30%分、金額にして約6億4,600万については、本来地方公営企業の活動とは言えない性格の活動に支出したことになり、いわゆる「不当に財産の管理を怠る行為」ないしは「不当な支出」と判断されるおそれがある。

ところで、企業局は、平成9年、県財政課に買戻しの必要性、妥当性を説明するため前記「土地の買戻しに」と題する書面を作成し、違約金が発生する場合として

- (1) 指定期間中に計画書に基づく事業の用に供さなかったとき
- (2) 指定期間中に承認を得ないで土地に権利の設定又は所有権の移転をしたとき
- (3) 承認を得ないでさく泉工事を施工したとき
- (4) 公害防止の措置を怠ったとき

の4点を挙げている。

しかし、前述のとおり原契約書第16条1項5項には、違約金が発生する場合として5点があげられている。さて、その5点目とは、「正当な理由なくして解除を申し出たとき」であるが、先の書面には何故かこの点が落とされている。意図した脱漏であったかどうかは別として、解除の申出に「正当な理由」が存在したか否かについての具体的な検討が怠られたことが窺える。

それでは、「企業倒産防止」という観点から、一般行政が特定の企業に優遇措置を行いうるのか。倒産の危機に瀕している企業は少なくなく、特定の企業に対してのみ行う優遇措置は、妥当性を欠く。一般的に言って行政の守備範囲を大きく超えるものだからである。

ところで、企業局が買戻方針の転換について平成13年8月20日に作成した「竹内工業団地の買戻しの取扱いについて」と題する知事への説明文書には、「真にやむを得ない場合を除き、買戻しを行わないこととしている」との従来の姿勢を説明した上で、今後の対処方針として「基本的には買戻しを行わないこととした、との記載がある。しかし、現実に

は、個々の企業からの買戻しの要求に対して「真にやむを得ない場合」に該当するか^し仔細に検討した形跡はない。また、少なくとも買戻しについては「真にやむを得ない」場合に限定されと考えていたのであるから、この文書を見る限り、企業局自身、現実に実施された買戻しについて問題がなしとしな^いとの認識を有していたことが窺える。このように、合理的な基準の定立がないままに、一定時期から買戻しを認めない方向に姿勢を転換させたのは、その後買戻しの恩恵を受けることができなかつた者との間において明確な、不平等、不公正が生じているとしなければならない。

指摘事項 効率的な経営の視点

- (1) 企業局は効率的な経営を行ったか否か。
- (2) 効率的な経営が行われなかつたとすればその原因は何か。

企業局が上記のような条件で買戻したということは、経済的には過去の売却取引を取り消したことを意味している。企業局は、買戻しの理由として「操業の見込みのない企業へ土地を保有させておいても工業用地の本来の目的を達成できない」、あるいは「第三者へ転売し、住宅用地等に利用され、工業用地としての土地利用の確保が困難になるとともに、県分譲単価の維持が困難になる」ことを理由としている。しかしながら、このような理由により、過去の売却取引を取り消すということは、売却後の土地利用方法の確定について原契約に定められる「指定期間」以上のリスクを負うこととなる。すなわち、売買取引の取消しが将来において連続すれば10年をはるかに超えた長期に渡り土地利用方法が確定せず、採算性の観点から極めて妥当性を欠くこととなる。

但し、売却取引を取り消したとしても、地価が明確に上昇傾向にあり、一定の期間内に一定の価額以上で再売却することができるのであれば、採算性の観点からは妥当性を有することになるが、このような状況になかつたことは自明である。

なお、買戻しの際には、前述した一般会計の企業立地促進補助金の返還も同時に行われている。売却予定価額が上昇したため、この点も考慮した県全体としての再売却益は、

再売却益 =

再売却収益489,957百万円 -

再売却原価371,576百万円 = 118,381百万円

となり、一応の採算性を確保することができたといえるのでこの点を検討してみる。

そこで、他会計借入金利息が実質的に免除され、潜在化してしまっている資金コストを含めて再度検討し直してみたところ、やはり買戻しが採算性に欠けているということが判明する。

(中略)

企業局の説明では、売却予定価額が一応上昇傾向にあり、机上の計算上は採算性を確保することが不可能ではなかったということである。しかし、経済情勢からして上昇傾向が顕著であったとの判断は正しくない。実際には売却が思うように進まず、再売却に長期化する状況がありながら、このような買戻しを行ったことは資金コストに対する認識の欠如を意味するものとして企業局経営の効率性の観点から適正でないことは明らかである。

7 長期土地貸付の状況

企業局は、平成13年度より、通常の売却による処分方法に加えて、長期土地貸付による処分方法を取り入れている。

長期貸付は、20年の事業用定期借地権を設定することにより行われている。

(中略)

次に、長期土地貸付を行ったことによる資金コストを算定する。これは、用地を売却をしていたのであれば売却価額相当額（但し、一方で長期土地貸付により預かった保証金は得られないので、これを控除する）の借入金の返済ができ、それに対応する支払利息を軽減することができたと考えられることから、以下のような計算を行った。

(中略)

指摘事項 効率的な経営の視点

(1) 企業局は効率的な経営を行ったか否か。

(2) 効率的な経営が行われなかったとすればその原因は何か。

この長期土地貸付においても、一般会計からの借入金の支払利息が実質免除されていることが影響している。利息の実質免除により潜在化された資金コストの検討を行わず、企業局の採算性とは無関係な県の普通財産貸付料基準を基礎とした貸付料が算定されているのである。その結果、資金コストを考慮して計算し直すと、資金コストカバー率62.2%、す

7 長期土地貸付の状況

(1) 企業局の採算性とは無関係な県の普通財産貸付基準基礎とした貸付料が算定されているという指摘については、現行の貸付料水準については、周辺の民間相場、他県の状況及び不動産鑑定調査の結果を勘案し、妥当なものと判断している。

(2) 定期借地権の設定が土地の購入という方法を選択する合理性をなくすという指摘については、定期借地制度は、将来利用企業への売却にもつながることから、未売却地の活用のため有効な措置と考えている。

なわち実質的には売却価額に換算すると37.8%の値引が行われたこととなる。

一方で、このような長期貸付を未処分地の有効活用のための暫定的な措置として捉えることもできる。しかしながら、賃借人にとっては、事業用定期借地権の設定により土地を所有した場合と同様の事業展開を行うことができ、しかもその賃貸料が購入の場合に比し極めて格安であれば、購入という方法を選択する合理性がなくなる。用地利用者のこのような選択行動の結果、長期土地貸付は、もはや暫定的な措置とはいえず、その不採算が企業局の収支を圧迫することとなる。

そもそも、土地を長期間貸付けすることは、土地を所有することから利用することへという時代の流れに対応したものである。企業局としてこれを本格的に導入する以上、賃借料の設定など長期土地貸付の採算性を十分に検討しなければならない。

8 埋立事業の過去10年間の総括 (以下略)

9 指摘事項総括

以上、埋立事業について独立採算の原則の視点、効率的な経営の視点及び適正な開示の視点により検討を加えてきた。

まず、過去10年の検討において、独立採算の原則に照らして妥当でないいくつかの問題点が認められた。これは、企業局と一般会計の責任範囲を不明確にし、企業局の果たすべき効率的な経営が行われなくなるという結果を招いている。

特に、竹内団地の買戻しについては、独立採算の原則、効率的な経営という地方公営企業としての根幹にもとるものであるばかりでなく、特定の者に対する理由なき優遇措置として、不当に財産管理を怠る行為あるいは不当な支出とも言うべき問題である。

また、他会計借入金の利息が実質的に免除されてきたことは、担当者のコスト意識を鈍磨させ、効率的な経営を指向するインセンティブを奪う等多数の問題を引き起している。今後の埋立事業の方針として、当然このような妥当性を欠く負担関係は整理されなければならない。とは言え、現実の問題として他会計借入金の利息が免除されないこととなった場合、そのコストは多額であり、企業局において果たして本当にこれを負担しうるのかという懸念が生ず

9 指摘事項総括

企業局における一般会計からの借入金及び発生利息については、可能な限り返済させる。ただし、仮に現在の未売却地をすべて処分した場合でも、元本部分は償還できるが、利息部分をすべて償還するのは不可能な状態である。

(単位；千円)

平成14年度末留保金	A	1,120,802
分譲可能面積		398千 ² m
売却見込額	B	9,618,751
長期借入金残高	C	6,668,000
利息(平成14年度末)	D	5,760,934
差引余剰金		
	A + B - (C + D)	1,689,381

(注) 崎津団地を除く試算である。

利息については、現在の経営を見直し、経費の削減等を最大限図った上で、償還が困難な利息部分については、利息を免除することとした。

また、借入金利率についても借入時から固定されていたものを平成16年4月1日から現行利率へ改訂することとした。

こうした整理をした上で、今後は、公営企業とし

る。このような観点から、一定の効率性の尺度を設定し、将来の埋立事業についての試算をした結果、前述のとおりそういった不安を払拭することができた(中略)。つまり、今後将来において合理的な経営を行う限りにおいては、一般会計が負担すべき「客観的に困難な経費」となりうる他会計借入金の返済不能額は発生しないとの結論を得たのである。従って、今後、過去10年の検討で問題とされた各種の負担関係(中略)を整理したうえで、企業局の効率的な経営を促すという基本的な関係を構築することが必要となる。

(以下略)

第2 鳥取地区工業用水道建設事業について

1 指摘事項総括

(1) 企業局は工業用水の需要量を合理的に算定し事業計画を遂行しなかった。

1970年代をピークとして、国内での工業用水使用量は年とともに減り続け、1980年代に入ってから10年間は横ばいの状況にあり、工業用水の供給実績はその能力の60%程度であるとの指摘がなされている(「水の環境戦略」岩波新書 1994年版 中西準子著)。そして、中西は、その原因として 多量に水を使用する鉄鋼や化学原材料産業の生産高が伸びるとは全く考えられないこと、工場内における使用工業用水の回転率が限界に達しているとはいえないと述べている。

このような指摘が正しいかどうかはさておき、鳥取工業用水の計画段階において、需要予測を可能な限り正確に把握し、事前に経営計画を策定することが不可欠であった。工業用水を供給するためには、水資源の開発・必要用地の取得、取水設備・浄水設備・送水配水設備の建設と多額の投資を必要とするとともに、資金回収も長期に及ばざるを得ないからである。

企業局は、このような事業特性へ対応して、平成元年と2年に計2回の需要予測のためのアンケート調査を行った。調査の対象企業は、工業団地内で操業中の全事業所と工場団地外の従業員30人以上の事業所(給水対象区域から著しく離れている事業所及び業種的に水使用が見込まれない事業者は除いた)であった。さらに、水使用の多い8事業所に対しては別途ヒアリングを実施し、未利用地を基準とする需要予測も行った。

てより効率的、かつ独立採算の原則に則った企業局の経営を図ることとした。

1 指摘事項総括

(1) 採算ラインの2万トン/日から3万トン/日への事業量の拡大は当時の将来需要に備えた県としての政策的判断によるものであったが、今後は適正に対応する。

この調査の結果、平成3年3月にアンケート実施企業の需要量は22,480 m^3 /日、未利用地を基準とする需要量は5,420 m^3 /日、計27,900 m^3 /日の需要量を算定した。

この需要企業の中では、(株)三洋製紙が全需要量の53.76% (15,000 m^3 /日)、鳥取三洋電機(株)が21.15% (5,900 m^3 /日)、合わせて74.91% (20,900 m^3 /日)を占める二大需要家であるとの結果を得た。企業局が行った調査が合理的で正確であったのか、過去に遡って検証することは不可能であるが、一応の結論を得て平成5年5月、通商産業省に対して補助金交付申請を行うとともに計画を本格化させた。

ところが、この計画の最大の眼目であった二大需要家のその後の需要動向に大きな変化が生じた。すなわち、(株)三洋製紙は、平成4年4月段階では、平成9年からは5,000 m^3 /日、平成12年からは20,000 m^3 /日の供給を求めていたにもかかわらず、平成6年1月になって、受給しないことを通告してきた。ところが、二大需要家のもう一方であった鳥取三洋電機(株)は、同年6月、逆に当初の平成12年の給水開始計画を早めるよう要請してきた。デバイス関係の新工場建設計画にあわせるための要求であった。

計画給水量の53.76%を占める最大需要家であった(株)三洋製紙の受給の撤回要請は、需要予測を大きく覆す重大な事情変更であり、当初の計画遂行を困難にするものであった。従って、企業局としては、この段階で需要予測を再度正確に行い、必要であれば、既に国に対して補助金の申請を行っているという経緯にこだわらず、計画の縮小、中止を含む再検討をなすべきであった。このような再検討は、企業局の財務及び事業の遂行が独立採算の原則に則して行われなければならないとすれば当たり前のことであった。

しかし、現実には、他方の大口需要家である鳥取三洋電機(株)の要請に全面的に応じ、平成12年の当初の供給開始計画を2年早め、平成10年4月鳥取三洋電機(株)の新工場に対する工業用水の供給を開始したのである。企業局は、鳥取三洋電機(株)の要望に前倒して応じたことによって生じた負担に対する危険に対する反対給付として鳥取三洋電機(株)から285百万円の経営安定協力金の一時金支払を受けたものの、平成12年度が

らは赤字に転じ、平成12年度94百万円、平成13年度103百万円の赤字を計上するようになっている。なお、この赤字体質は、計画需要の見通しが立たない現状においては、今後長期に続くことになると判断される。

企業局がなぜこのように、採算性を無視して赤字覚悟で平成10年の供給開始に踏み切ったのかその理由は、企業局の担当者からの聞き取り調査では不明であった。計画立案、実行に携わった担当者は、人事異動ですでに企業局にはおらず、現担当者がぎりでは正確な事情がわからないという状況であった。

外部監査人としては、おそらく、通商産業省に既に計画を提出し、補助金申請まで行っており、いまさら計画変更ができないという、めんつ意識、世に言われる役人根性や県内有数の誘致企業であり、県産業に大きな影響を持つ鳥取三洋電機に対する特別の配慮が働いたと推測するのである。

(2) 企業局は建設費の算定を正確に行わず、その結果合理的な事業計画を策定できなかった。

企業局は、当初建設予算策定時の給水原価を65円/㎡と設定した。しかし、その後の計画変更により総事業規模が7,470百万円から10,650百万円へと42%強と異常に増加している。それによって単純計算で給水原価は92円/㎡と大幅な増加となってしまう。

このような建設費の増大は、原価主義を基本とする工業用水の売価決定に影響を及ぼし、売価を高くする。売価の上昇は、工業用水の循環利用の促進を促し、当然に需要を抑える。従って、売価は、需要量と相関関係に立つ。

従って、建設価格の正確な判定は、計画段階においてもっとも重視すべき事項であり、その後の事情変更によって安易に変更をすべきものではない。工事費変更の理由は前述の【事業計画上の主な変更】という一覧表にあるように、(6)の単純な見積もり誤りもみられる。しかし、(5)の鳥取三洋電機からの要請によって設備を増強したことは、前述のとおり、鳥取三洋に対する特別の配慮が存在したのではないかと思える。監査人としては、特定の企業に特別の配慮を行うこと一般を不当というつもりはない。しかしながら、特定の企業の要請によって企業局の独立採算制や効率性が損なわれるとすれば、この種の問題に対するディ

(2) 事業費が増加した主な原因は、殿ダムの負担金の増加のほか、工事实施に当たり道路管理者等からの要請に伴う排水管路の工法変更（開削方式を推進方式に変更）、凝縮沈でん池方式から強制ろ過装置への施設変更及び浄水施設用地の変更に伴う導水管の新設にある。

この中で、凝縮沈でん池方式から強制ろ過装置への施設変更については、企業誘致の観点から必要であるとし、議会の議決を経たものである。

また、殿ダムの負担金の増加は、国側の事情によって大幅な事業費の変更が行われたことによるものである。

いずれにしても、見込みが不十分であったのは確かであり、今後は採算性を見込んだ事業計画を策定することとした。

なお、今後の投資については、不要不急なものは避け、その必要性を厳しく吟味し、最小限のものにとどめるとともに、維持管理費等の削減に取り組み、経営の効率化を進める。

また、浄水場周辺で多額の設備投資を要しない新たな需要の開拓に取り組むこととしている。

スクロージャーを図り、県民の合意を得る手続を設けることが望ましい。また、(1)殿ダムの建設負担金の増加についても、その原因は必ずしも定かではなかったが、ダム建設という特殊な問題に伴う様々な予定外の経費については、ある程度事前に調査できるはずであり、企業局に採算性を重視する意識が徹底していればこのような、事業計画の変更に至らなかったのではないかと判断した。いずれにしても、企業局には、本来備わるべき独立採算の原則の徹底、採算性の意識が欠けたことによって、このような計画の大幅な増額修正が生じたのである。

ちなみに、鳥取工業用水事業の当初計画給水量は27,900 m^3 /日、平成13年度の給水能力は、約1万 m^3 /日という現状を踏まえた場合、現在の給水量は、計画給水量の約36%の達成度という惨憺たる状況である。他方、事業費は改定後の事業費総額10,649百万円に対して13年度末までの事業実績は6,073百万円と57%の消化率となっており、今後も事業費の増加が予定されている。ところで、需要家への給水単価は鳥取三洋電機(株)の場合、実質的に53円/ m^3 であり(基準給水単価45円/ m^3 に8円/ m^3 を上乗せした価格としている)、現状でも当初計画の給水原価を上回っている現状では、県民にとって企業誘致上のメリットを実感できるか不安が残るだけでなく、鳥取工業用水事業そのものについて、将来に渡って採算性が不安視されると考えざるを得ない。

第3 各種損失補償の合理性

1 企業局が実施した漁業権に対する補償の内容
(以下略)

2 漁業権以外に対する補償契約
(以下略)

3 指摘事項総括

補償基準の厳格な適用が全くおざなりになっている。

したがって、補償内容の合理性、正当性が全く確認できない補償が多数にのぼる。

その結果、補償対象者間に不公正、不平等が発生するおそれがある。

一般行政施策に関する支出が「補償費」の名目で

3 指摘事項総括

(1) 補償額算定の基となる漁獲量等の基礎数値を合理的に算出するための基準(以下「算出基準」という。)を検討しているところであるが、策定までにはまだ時間を要する見込みである。

(2) 一般行政施策に関する支出が「補償費」の名目で支出される傾向があるという指摘については、発電所の建設に当たり一般行政施策で対応できな

支出される傾向がある。平成6年度、平成7年度の地元要望に応じた支出などはその最たる例である。また、本監査において子細に検討した漁業補償にもその例が見られる。これらは、氷山の一角との疑いを払拭しえない。

また、一般行政的にも明らかに根拠の無い、言うなれば架空の補償がある。千代川漁協へ毎年支払われている鮎産卵場関連補償である。その支払については直ちに再検討すべきである。

さらには、明らかに過大支払補償がある。千代川、日野川水系の両漁協に対する工業用水の取水に伴う漁獲減に対する補償である。実際の取水計画をはるかに上回る取水がなされることを前提とした補償額の算定は極めて不当であり、直ちに再検討すべきである。

継続支払が予定されている漁業補償については、その補償額の算定を再度県土木基準に従って原則的にやり直し、過大支払があれば、覚え書きの改訂等のための再交渉を行うべきである。

このような補償実務の悪弊は、漁業権や水利権等を有している権利者の同意を得なければ事業遂行が出来ないかあるいは重大な困難に逢着するという狭間から生ずることも考慮しなければならぬ。換言すれば企業局のアキレス腱とも言える。この問題を克服するためには、補償実務の場面においてあるべき倫理が形成されるような世論の監視と成熟が不可欠である。従って、補償実務の県民に対するディスクロージャーを制度として確立すべきである。

企業局職員は、技術職を除いてプロパーの職員は存在しない。県全体の人事システムの中に組み込まれている。従って、補償実務の問題性を克服するには、県全体の補償実務の問題性、換言すれば悪弊を承継したものとも考えられる。従って、企業局だけでなく、県全体の補償実務の刷新を図ることが必要である。

いものについては、事業の遂行上地元の理解を得るために必要な経費を負担しているもので、一般行政支出ではないと判断しているが、過度な補償とならないよう注意する。

(3) 「架空の補償」及び「過大支払補償」があるという指摘については、漁協の要求額を前提に補償額を決めていた面が多分にあったと考える。現在、算出基準を検討しているので、補償額については算出基準の見直し後に再算定し、再交渉を行う。

(4) 補償額の算定を再度県土木基準に従って原則的にやり直し、過大支払があれば、覚え書きの改訂等のための再交渉を行うべきという指摘については、算出基準の見直し後に再算定し、改訂が必要であれば再交渉する。

(5) 補償実務の県民に対するディスクロージャーを制度として確立すべきという指摘については、算出基準及び補償額については、用途を含めて情報公開する。

(6) 県全体の補償実務の刷新を図ることが必要という指摘については、企業局、総務部、農林水産部及び県土整備部の合同で漁業補償基準について検討を始めた。

また、補償実務を県として統一した基準で行うように改善する。

2 外部監査結果報告書に添付された意見に基づき鳥取県知事が講じた措置

指 摘 事 項	措 置 の 内 容
<p>1 埋立事業について</p> <p>埋立ては、長期かつ大規模な事業として多額の資金調達を余儀なくされ、ゆえに資金コストも多額になるという宿命を負うことを特徴とする。然るに、</p>	<p>1 埋立事業について</p> <p>竹内地区の買戻しは平成4年度から行っていたものであるが、平成12年度に今後は原則として買戻しをしないこととしている。</p>

そのような資金コストを負担することなく行われてきた企業局の埋立事業とは一体どのようなものであるのか、このような基本的な疑問から前述の通り一連の問題点を分析、検討することとなった。その結果、独立採算の原則や効率性という観点からする多くの弊害が次々と明るみになった。とりわけ、竹内地区の買戻しについては、独立採算の原則、効率的な経営という地方公営企業としての根幹にもとるものであるばかりでなく、特定の者に対する理由なき優遇措置として、不当に財産管理を怠る行為あるいは不当な支出とも言うべき問題であることが明らかとなった。これら、いずれの弊害も企業局に資金コ

ストを負担させないことに必然的に由来するものといえる。

民間企業における内部の部門別会計において、極めて重要かつ困難な問題とされるのが、部門間で取引されるサービスについて如何なる受益負担関係を構築するのかという問題である。そこでは、人的サービス、物的サービス、それぞれのサービスの態様に応じた受益負担関係を明らかにすることが求められる。このような負担関係が明らかにされて初めて、各部門毎の経営の合理性が客観的に検証可能になる。また、効率性を阻害する経営上の問題点も解明される。

他会計借入金の利息が実質的に免除されているということは、企業局と一般行政部門とのまさにこの受益負担関係が崩壊していることを意味している。企業局は、「利息を支払わなくてもよい、だからコストを抑えている」という錯覚に陥り、その必然的な帰結として効率的な経営に対するインセンティブを失ったのである。このようにして、「いつ売却しても結果は同じ、だから値下げは採算に合わない」という判断をもたらし、時の経過に対する緊張感を失わしめたのである。また、買戻しについては、違約金の請求という契約上の権利まで放棄して唯々諾々と応じ、いわゆる大量の売れ残り分譲地を保有するはめに陥ったのである。合理的で近代的な経営を指向する以上、時間すなわち利息は、あらゆる意味で最重要コストの一つである。とりわけ企業局においては、現時点において最大のコストでもある。従って、企業局の経営の効率性を確保する最大の指標なのである。企業局が、合理的な尺度を定立して事業活動を行おうとする場合、明確な基準と経営状況に対する厳しい点検のないまま利息の免除が行われる

しかし、土地価格の動向等により買戻した方が有利となるようなケース等に限って買戻しをする場合もあり得るものと考えている。

なお、買戻しを行う場合は、契約に定める違約金を徴収することとした。

また、平成12年度から買戻しをしない代わりに転売を認めることとした。

とすれば、効率的な経営の基本的な指標を失うことになるのである。このように考えた場合、原則的には、単に事業が困難であるという理由だけで利息は免除されるべきではない。企業局の経営がどのような経営努力を積み重ねても困難であるというのであれば、利息免除以外の方法、例えば負担金等の別の枠組みで検討するべきである（地方公営企業法第17条の2第1項参照）。

ところで、企業局は、発生主義会計であるにもかかわらず、発生利息について計上していなかったことは既に指摘したところであり、誤った会計処理である。このような誤った会計処理は利息だけで他にも見られたが、利息の未計上については、企業局経営の効率性追求のインセンティブを根本から奪うという意味で看過し得ないものとして取り上げた。

利息免除は、一般会計上から見ても懸念すべき問題を発生させる。一般会計は、企業局とは異なり現金主義会計である。従って、免除された利息額は予算、決算上に登場してこない。この結果、県民あるいは議会の監視の目に直接さらされることから逃れることができる。かくて、利息免除に伴う財政上の負担が県民に明確に認識されないこととなる。これは、財政民主主義の貫徹という地方自治の本旨にも反するといわねばならない。

ちなみに、無利息の貸付けという手段が様々な政策目的を遂行するために多用される傾向が見られる。もちろん、そういった措置が行政政策上必要な場合が数多くあることを否定するものではない。しかし、このような措置は、現金主義に基づく官公庁会計においては、それに伴う経済的な負担が明確に外部から認知されないという問題を発生させる。そして、その結果、当該負担の行政政策上の合理性についても客観的な検討が緩むということを実感すべきである。資金の拘束がコストをもたらすということは、民間であろうが地方公共団体であろうが共通した原則である。このように考えると、一般会計における無利息貸付は、その負担が認識されないという行政システムの弱みを利用して不適当な財政支出を行う「極めて便利な」手段として悪用される可能性があることを認識すべきである。

既に述べた通り、本報告書で指摘した利息の実質的な免除とは、一方で企業局に対しては、時の経過に対する緊張感を持たなくとも良いという安易さをもたらす、他方で一般会計に対しては、その経済的

負担を明らかにしなくとも良いという安易さをもたらすものである。これは、「馴れ合い」的な状況を生みやすい同一組織内という土壌のうえで、易きに流れる企業局と一般会計の利害がいみじくも一致してしまった結果ともいえるのである。

改善策

(1) 一般会計からの借入金及び発生利息について、可能な限り返済の努力をすること。地方公営企業法第18条の2第2項の趣旨からしても当然である。

(2) 仮に何らかの理由で発生利息を支払わないとしても、発生利息を計上すること。なお、企業局会計も現金主義であるとの見解が一部存在するが、地方公営企業法第20条に照らして、明らかな誤りと考えらる。

(3) 未売却分譲地について、時間コストを織り込んだ合理的で市場性のある効率的な販売事業計画を立て、速やかに事業を遂行すること。ちなみに、売価を10%値下げしても、平成31年までに売却すれば、収支が合うという試算も可能である。

(4) 定期借地権の設定については、採算性のある効率的な対応方法ではないとの認識を確立し、安易な契約を戒めるとともに、現在結んでいる定期借地契約については、契約条項に従って期限内に終了させる方針を確立すること。

(5) 崎津工業団地については、元々企業局の守備範囲ではないとの認識を確立し、土地利用については広い行政施策で対応すべき問題との見地から県一般行政へ移管すること。

(1) 一般会計からの借入金及び発生利息は、返済の努力をすること。ただし、現在の経営を見直し、経費の削減を図った上でもなお支払いが困難な利息については、免除すること。

また、利息の免除のほか、借入金利率が借入時の利率で固定されており現行の利率と比べると著しく乖離しているため、借入金の元金未償還部分に係る利率について、平成16年4月1日から現況利率へ改訂すること。

(2) 経理基準に沿って計上すること。

(3) コスト意識を持って事業を遂行することが必要なので、借入金利息及び年度販売目標を計上した経営試算を作成し、計画達成に努めること。

また、売価を引き下げることは、既売却地の担保価値を下げることにともなるほか、既に原価割れしているため適当でないと考えらるが、今後の地価水準の動向によっては、引下げの検討が必要な場合もあり得ると考えていること。

(4) 定期借地制度は、将来利用企業への売却にもつながることから、未売却地の活用のため有効な措置と理解していること。

なお、現行の貸付料水準については、周辺の民間相場、他県の状況及び不動産鑑定調査の結果、妥当なものと判断していること。

(5) 「米子崎津団地の土地利用に関する検討委員会」で利用方法が検討され、工業用地から公共用地としての利用まで様々な意見が出されたこと。

今後は、検討委員会で提案された意見を基に利用方法を詰める必要があるが、公共利用等一般行

(6) 竹内地区のみなと温泉館については、第一級の観光資源として位置づけ、最適利用を検討すべきである。十分な資本投下と合理的な経営方針のもとに魅力ある観光施設として再生させること、そのための経営主体として企業局が真に適しているのか、民間の活力を導入することはどうかといった観点から、大胆な検討作業を開始すべきである。

2 鳥取地区工業用水道について

(略)

企業局は、鳥取地区工業用水道事業計画に当たり、第1に工業用水の需要に対する正確な調査、検討を怠り、第2に必要な建設費の緻密な検討を怠った。その結果、毎年大幅の赤字を発生させるという基本構造をつくった。その最大の原因は、企業局の経営に独立採算の原則や効率性意識が欠如していたことである。今後毎年発生するこの赤字をどのように補填すべきか。現状では、一般会計からの借入金（平成13年度で87百万円、埋立事業とは異なり平成10年、11年、12年の3年間は利息支払いが為されている）や平成23年まで支払われることとなっている一般会計からの出資金（平成13年度で19百万円）でまかなわれている。しかし、恒常的な赤字構造をそのままにして有利子負債である一般会計からの借り入れに頼ることは、結果的には、さらに負担を増大させることになり、健全な財務運営を損なうものである。また、一般会計からの出資金をもって赤字を補填することも同様財務の健全性を損なうものである。企業局の説明によれば、出資金は建設費の毎年の減価償却分に相当するものを一般会計が出資金として負担するということであった。そうであるならば、出資金は、企業局の側から見た場合、資本として会計上ストックされるべきものであり、これが赤字の補填に使用されるとすれば、出資本来の目的を失う。また、一般会計の側から見た場合、出資金を出資し

政施策としても広く検討をする必要がある。従って、当面は企業局の所管とし、工業用地としての利用を模索するが、併せて、県行政部局、米子市及び関係機関にも協力を求め、工業用地以外の利用の可能性とその際の所管についても探ることとする。

(6) みなと温泉館は、夢みなとタワーとの相乗効果による集客力の増大を図るため建設されたものであり、現状の「埋立事業の附帯事業」で運営していくことは、埋立事業の本来の目的から逸脱しているのは否めないと考える。

このため、温泉館を観光施設として有効に活用するため、企業局（特別会計）から文化観光局（一般会計）に泉源も含め施設を譲渡する等、多角的に検討することとした。

2 鳥取地区工業用水道について

(1) 赤字の補填を有利子負債である一般会計からの借り入れに頼ることはさらに負担を増大させ、健全な財政運営を損なうものであるという意見については、鳥取地区工業用水道事業は、現時点で一般会計からの借入はない。

(2) 一般会計からの出資金をもって赤字を補填することは財政の健全性を損なうものであるという意見については、出資金は企業債元金償還部分に充てており、会計上は自己資本金としてストックするよう処理している。

た後、その出資金が赤字の補填にまわされるということは、出資したとたん次々と無価値になることを意味し、一般会計の健全性を損なうことになる。

以上の指摘事項を前提に、以下に改善策を提案する。

改善策

(1) 鳥取工業用水道事業の具体的な経営改善策を策定すること。特に、潜在的な需要を開拓するための効果的な営業政策を確立すること。

(2) 発生する赤字については、一般会計からの借入金や出資金でまかなうことをやめ、地方公営企業法第17条の負担区分の規定に従って、「当該地方公営企業の性質上能率的な運営を行ってもなおその経営に伴う収入のみをもって充てることが客観的に困難であると認められる経費」に該当するか否かの検討を行ったうえ、一般会計に負担金の支出を求めて補填すること。

(3) 独立採算性の原則や効率性が貫徹できるように人事政策を改善し、組織体制を確立すること。企業局から提出された資料によれば、企業局職員は、技術職を除いてプロパーの職員は存在しない。完全に県全体の人事システムの中に組み込まれている。従って例えば、独立採算の原則などを厳守しようという意識よりも誘致企業の保護育成等一般行政上の要請に応じなければならないという意識が勝ってしまうようなことが懸念される。

3 各種損失補償

(中略)

改善策

(1) 鳥取工業用水道事業は、現在のところ採算性が確保できる需要がないため、今後採算が見込める新たな需要が発生するまでは施設整備を行わず、現在の設備能力内(12,400トン)で事業を継続していくことが最善の策であると考えている。

なお、浄水場周辺等の少ない設備投資で配水可能な需要の開拓について努力するとともに、工業用水を多量に使用する企業の誘致について関係機関にお願いしていく。

(2) 地方公営企業法第17条の2の規定に基づく一般会計が負担すべき経費は同法施行令第8条の5に定められているが、工業用水道事業については、この規定に基づいて一般会計が負担すべき経費は消火栓等に要するもの以外はない。

鳥取工業用水道事業は、県の政策的な判断から3万トン/日で事業を開始し、既に一部の施設については3万トン/日に対応した整備を行ってきた。このため、企業債元利償還金が多額となり資金不足が生じることから、同法第18条の規定に基づき一般会計から任意の出資を毎年行っているが、今後も必要に応じて財政支援を行う。

(3) 独立採算の原則及び効率性の貫徹については、積極的に職員の意識改革を図っていくこととする。

(中略)

- | | |
|--|--|
| <p>(1) 適切な補償基準とマニュアルを策定すること。</p> | <p>(1) 補償額算定の基となる漁獲量等の基礎数値を合理的に算出するための基準（以下「算出基準」という。）を検討しているところであるが、策定までにはまだ時間を要する見込みである。</p> |
| <p>(2) 補償費と一般行政支出の負担区分についての峻別意識を確立すること。</p> | <p>(2) 発電所の建設に当たり、一般行政施策で対応できないものについて事業の遂行上地元の理解を得るために必要な経費を負担しているもので、一般行政支出ではないと判断しているが、過度な補償とならないよう注意する。
なお、支出科目の検討の余地はあると考えている。</p> |
| <p>(3) 継続支払いが為されている全ての漁業権補償について、改めて補償費を合理的で透明な基準に基づいて算定し直し、その算定に基づいて関係各漁業協同組合との再交渉を行うこと。</p> | <p>(3) 算出基準の見直し後に再算定し、改訂が必要であれば再交渉する。</p> |
| <p>(4) 減水に基づく日野川工業用水道漁業権補償、鳥取工業用水道漁業権補償については、実際の取水量以上の減水量を前提に被害額が算定されており、明らかに過大補償であるので、直ちに算定し直したうえで再交渉を行うこと。</p> | <p>(4) 漁協の要求額を前提に補償額を決めていた面が多分にあったと考える。今回、算出基準を検討しているので、補償額については算出基準の見直し後に再算定し、再交渉を行う。</p> |
| <p>(5) 減水に基づく鳥取工業用水道漁業権補償のうち^{あゆ}産卵場設置補償分については、この支出の正当性を裏付ける根拠が全く存在しない補償であると思われるので、直ちに支出自体を見直すこと。</p> | <p>(5) 漁協の要求額を前提に補償額を決めていた面が多分にあったと考える。今回、算出基準を検討しているので、補償額については算出基準の見直し後に再算定し、再交渉を行う。</p> |
| <p>(6) 日野川工業用水道事業関連の迷入魚補償については、契約書（覚え書）にある被害の実態調査を直ちに行い、補償額の正当性を確定すること。</p> | <p>(6) 実態調査を行い、実態に即したものとする。</p> |
| <p>(7) 補償交渉過程について県民に対するディスクロージャーを制度的に図ること。補償交渉を明らかに出すことによって、一般社会の常識によるふりがかけれあるべき補償実務が確立する。</p> | <p>(7) 算出基準及び補償額については、使途を含めて情報公開する。</p> |
| <p>(8) 企業局における補償実務の問題性が他の部局にも存在しないか点検し、改善点があれば県全体で対策を立てること。</p> | <p>(8) 総務部、農林水産部及び県土整備部と合同で算出基準について検討しているところであり、県全体として改善することがあるか再度点検する。</p> |

