



# 鳥取県公報

平成14年 3月29日(金)  
号外第46号

毎週火・金曜日発行

## 目 次

監査公告 包括外部監査の結果の公表(3) ..... 1

## 監 査 委 員 公 告

### 鳥取県監査委員公告第3号

地方自治法(昭和22年法律第67号)第252条の37第5項の規定に基づき、包括外部監査人安田壽朗から監査の結果に関する報告の提出があったので、同法第252条の38第3項の規定により次のとおり公表するとともに、同条第2項の規定により提出された意見を併せて公表する。

平成14年 3月29日

鳥取県監査委員 山 田 次 彦  
鳥取県監査委員 井 上 耐 子  
鳥取県監査委員 中 尾 享  
鳥取県監査委員 湯 原 俊 二

平成13年度鳥取県包括外部監査結果報告書及びこれに添えて提出する意見  
(外部監査の概要)

#### 1. 監査の種類

地方自治法第252条の37第1項に基づく特定の事件に対する監査

#### 2. 選定した特定の事件

- (1) 鳥取県住宅供給公社の財務に関する事務の執行及び経営に係る事業の管理
- (2) 鳥取県警察の財務に関する事務の執行及び事業の管理

#### 3. 監査を実施した期間

平成13年 7月31日から平成14年 3月16日まで

#### 4. 監査の対象とした期間

平成12年度の財務及び事務、但し必要に応じて過年度に遡及した。

#### 5. 包括外部監査人の事務を補助した者

弁護士 西 村 正 男

公認会計士	勝 部 不二夫
公認会計士	入 江 道 憲
鳥根大学大学院人文社会科学研究所	西 村 隆 行

## 6. 利害関係

包括外部監査人及び補助者は、いずれも監査の対象とした事件について地方自治法第252条の29の規定により記載すべき利害関係を有していない。

## 第1部 鳥取県住宅供給公社

### 第1 外部監査の対象として選定した理由

公社は、昭和40年代以前の住宅が質、量ともに不足していた時代背景において、住宅不足の著しい地域における良好な住環境の住宅等を提供するという使命を担って出発したものである。

しかしながら、その後の民間企業の成長等による住宅ストックの増加により、近時、設立根拠法である地方住宅供給公社法に照らしてその歴史的使命が終焉を迎えているのではないかという疑問が急速に広がっている。また、長期にわたる経済不況のもとにおいて、事業見通しを立てることが困難なまま長期保有資産を抱えるなど、経営の健全性が損なわれる状況が懸念される。

このような状況下において、個々の事業が公社の制度目的に即して適切に運営されているか、経営資源が有効に活用され、機能しているか、そしてまた経営の健全性が損なわれていないか、を調査することは意義のあるものと考えテーマとして選定した。

### 第2 外部監査の方法

#### 1. 監査の着眼点

公社が一定の住宅政策を遂行するために必要とされる組織体制及び管理体制を備え、かつ、それが目的にしたがって適切に運用されているか否かを検討する観点から以下の点に着眼して監査を行った。

- (1) 公社は一定の住宅政策を遂行するための十分な組織体制を備えているか
- (2) 公社の財政状態・経営成績をも含めた事業の結果が適切に開示されているか
- (3) 公社の経営状態にその健全性を損なうような事項がないか
- (4) 事業毎の予算管理等、経営管理制度が適切に運用されているか
- (5) 公社は法の予定する目的にしたがって適切に運用されているか

#### 2. 主な監査手続

- (1) 過去20年（昭和56年度～平成12年度）の業務報告書の分析・検討
- (2) 過去10年（平成3～12年度）の会計帳簿類の分析・検討
- (3) 契約書等の分析・検討
- (4) 各事業毎の販売実績、対応策の分析・検討
- (5) 各種資料の分析・検討
- (6) 公社担当者等関係者への質問

### 第3 外部監査対象の概要

#### 1. 事業の目的

公社は、地方住宅供給公社法（昭和40年法律第124号）（以下「公社法」という。）に基づき、住宅を必要とする勤労者に対し、住宅の積立分譲等の方法により、居住環境の良好な集団住宅及びその用に供する宅地を供

給し、もって県民の生活安定と社会福祉の増進に寄与することを目的として、前身である財団法人鳥取県住宅公社（昭和31年3月22日設立）を組織変更して、昭和40年11月に設立された法人である。

## 2. 県との関係

### (1) 基本財産の出資

平成12年度末時点で県は、公社に対して基本財産として4,000,000円を出資しており、公社の基本財産は県の出資により全額賄われている。

### (2) 業務上の取引

県は、一定の政策を遂行するために、公社との間で土地の売買、工事の委託等の取引を行っている。

### (3) 資金貸付、債務保証

県は、公社に対して平成12年度末時点で66,904千円の貸付を行っている。ただし、この他に、毎期末時点で返済されるため期末残高とならない無利息の貸付金1,713,597千円（平成12年度借入・返済額）がある。なお、平成12年度末時点で県は、公社が行う民間金融機関からの借入に対してその債務を保証することは行っていない。

### (4) 補助金の交付

県が、公社に対して直接交付した事業補助金は、平成3～12年度の10年間に計6事業42,786千円となっている。なお、県は公社に対し、いわゆる経費補助としての運営補助金を交付することは行っていない。

年度	事業名	補助対象事業の概要	補助金額
H7	住宅産業近代化推進事業	住宅関連情報提供システムの設置	2,800千円
H10	住宅建設コスト低減推進事業	コスト低減モデル住宅の建設（鮎ヶ丘事業）	14,000千円
H11	環境共生モデル住宅団地整備事業	環境共生モデル団地の基本設計（崎津事業）	6,000千円
H12	いきいき住宅モデル事業	若者定住賃貸住宅の基本設計（青谷町）	9,986千円
	いきいき住宅モデル事業	高齢者向け賃貸住宅の基本設計（日南町）	4,000千円
	環境共生モデル住宅団地整備事業	環境共生モデル団地の基本設計（赤崎事業）	6,000千円
合計			42,786千円

### (5) 県の所管部

平成12年度末時点で県土木部の所管となっている。

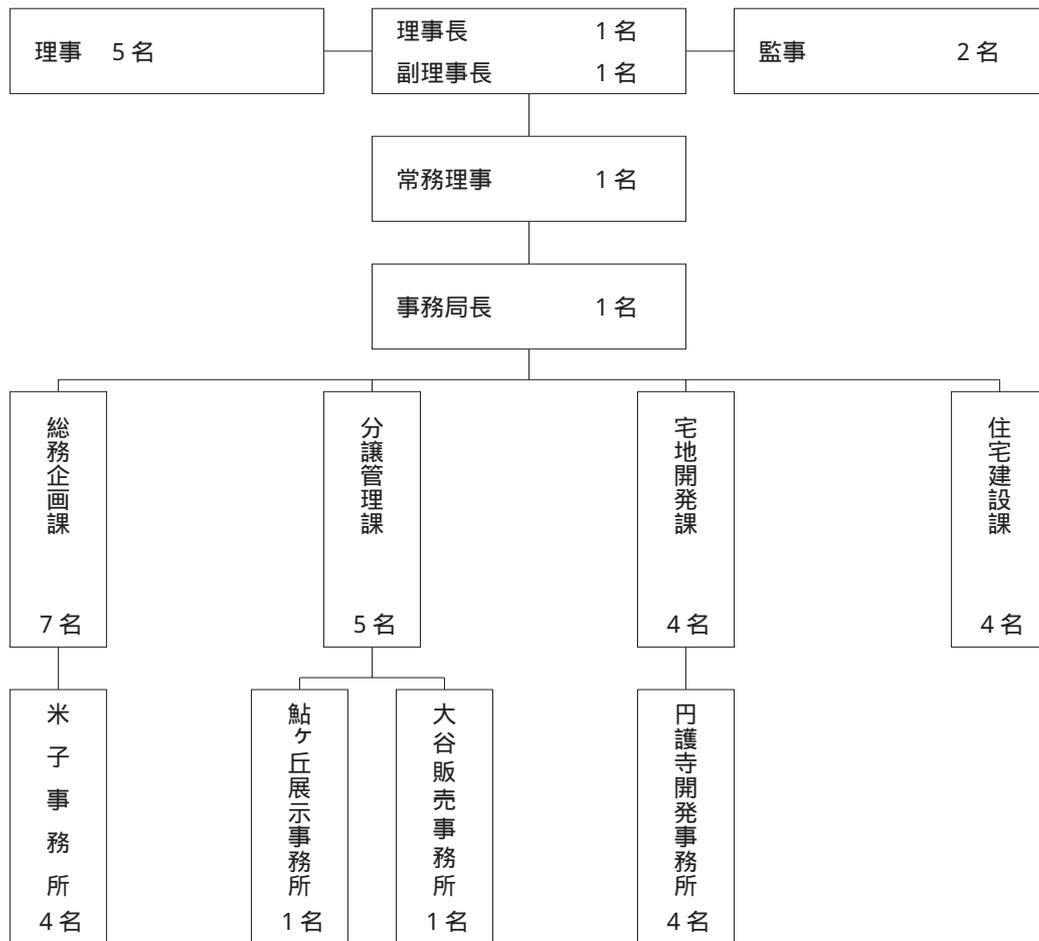
### (6) 人事交流

下記3(2)「兼務の状況他」でみられるように、県は公社に対して役職員を派遣している。

## 3. 組織

平成12年度末時点における公社の組織体制は以下のとおりである。

(1) 組織図



(2) 兼務の状況他

	役名	兼務の状況	県派遣役員	非常勤
役員	理事長	鳥取県土地開発公社理事長	-	非常勤
	副理事長	鳥取県土木部長	-	非常勤
	常務理事	鳥取県土地開発公社常務理事	県派遣役員	-
	理事	鳥取県土木部住宅課長	-	非常勤
	理事	鳥取県議会議長	-	非常勤
	理事	鳥取県議会議員	-	非常勤
	理事	鳥取市長	-	非常勤
	理事	中山町長	-	非常勤
	監事	鳥取県各公社事業団監事	-	-
	監事	鳥取県関係公社事業団等活性化協議会事務局長	-	非常勤

(注) 県派遣役員の人件費は県が負担している。

(注) 理事長及び監事は、鳥取県知事により任命され、理事は、理事長により任命される (定款8条)。

	課・所	総数	専任職員	県派遣職員	県職員 OB	非常勤職員

職員	事 務 局	1名	0名	1名	0名	0名
	総務企画課	7名	4名	0名	0名	3名
	(米子事務所)	4名	4名	0名	0名	0名
	分譲管理課	5名	4名	0名	0名	1名
	(鮎ヶ丘展示事務所)	1名	0名	0名	0名	1名
	(大谷販売事務所)	1名	0名	0名	0名	1名
	宅地開発課	4名	1名	2名	0名	1名
	(円護寺開発事務所)	4名	3名	0名	0名	1名
	住宅建設課	4名	3名	1名	0名	0名
合計	31名	19名	4名	0名	8名	

(注) 県派遣職員の派遣期間は、1～3年程度である。

#### 4. 事業内容

##### (1) 分譲事業

公社は、住宅及び宅地を売り渡す分譲住宅事業の方式として、大きく分けるとア. 一般分譲住宅、イ. 積立分譲住宅及びウ. 宅地分譲の3つの方式を用意している。

ア. 一般分譲住宅には、売建分譲住宅と建売分譲住宅がある。売建分譲住宅とは、建設工事着工前に購入予定者の募集を行い、購入者が決定した都度建築工事に着手し、分譲を行う方式をいう。これは、従来の、住宅建築後に分譲を行う建売分譲住宅に代えて、昭和61年度より開始した方式である。

イ. 積立分譲住宅とは、一定の金額に達するまで定期的に金銭を受け入れ、その期間満了後、受入額に利息を付加した金額を代金の一部に充てて分譲を行う方式をいう（公社法21条2項）。当該方式は、公社法第21条第1項において「地方公社は、…（中略）…目的を達成するため、住宅の積立分譲及びこれに附帯する業務を行なう。」と定められているように公社が本来その目的とする事業方式である。

ウ. 宅地分譲とは、宅地造成工事を行い住宅を建設するための宅地を分譲する方式をいう。

##### (2) 賃貸住宅事業

公社は、賃貸住宅事業としてア. 公社賃貸住宅事業、イ. 管理受託事業を行っている。

ア. 公社賃貸住宅事業としては、平成12年度末時点で2団地112戸の賃貸事業を行っている。

イ. 管理受託事業としては、国の制度にもとづく特定優良賃貸住宅を平成12年度末時点で40戸の管理受託している。

##### (3) 賃貸住宅建設事業

公社は、賃貸住宅建設事業としてア. 単身少人数世帯向け賃貸住宅建設事業、イ. 高齢者向け優良賃貸住宅建設事業及び若者定住優良賃貸住宅建設事業を行っている。

ア. 単身少人数世帯向け賃貸住宅建設事業は、民間所有地を活用して賃貸住宅を建設する事業である。当該事業は、民間遊休地を活用し、市街地における単身者等の定住促進を図ることを目的としている。これは、鳥取県住宅供給公社独自で行なう民間支援事業である。

イ. 高齢者向け優良賃貸住宅建設事業及び若者定住優良賃貸住宅建設事業は、中山間地における地域活力を向上させるための政策的事業として県及び市町村から上記2(4)に記載した補助金の交付を受け、賃貸住宅の建設を行なうものである。

##### (4) 受託事業

公社が施行する住宅団地開発に伴う住宅宅地関連公共施設整備促進事業について市町村が行なう道路整備、

下水道整備事業等の業務を受託している。また、市町村からの要請に基づき町営住宅の建設等の受託業務を行っている。

#### (5) 事業収入ベースの事業別割合

過去10年(平成3～12年度)における収入ベースの事業別割合は、分譲住宅事業(=一般分譲住宅収入+積立分譲住宅収入+宅地分譲収入)91.7%、賃貸住宅事業(=一般賃貸住宅管理収入+特定優良賃貸住宅管理収入)1.0%及び受託事業(=受託事業収益)7.3%となっている。なお、賃貸住宅建設事業は、当該期間に事業収入を計上していない。

### 5. 経営状況の推移

#### (1) 分譲事業に関わる過去20年の推移

詳細については下記の第4の1(1)で述べるが、公社財務諸表の数値は、公社特有の会計処理により、その経営状況を概観するものとしては適していない。したがって、以下では、公社の行う事業のなかでも大きな部分を占める分譲事業(分譲住宅事業、宅地分譲事業)及び宅地造成事業について財務数値以外の事業量データによりその状況を概観する。

		分譲住宅事業		宅地分譲事業	宅地造成事業		人員数 (参考)
		供給戸数	分譲面積	分譲面積	取得面積	造成面積	
S	56	99戸	26,715㎡	11,985㎡	281,000㎡	16,000㎡	28名
S	57	111戸	32,686㎡	14,173㎡	36,500㎡	49,900㎡	27名
S	58	84戸	22,041㎡	36,306㎡	15,234㎡	62,400㎡	28名
S	59	51戸	13,380㎡	9,782㎡	118,856㎡	177,345㎡	28名
S	60	28戸	5,859㎡	12,498㎡	6,411㎡	76,336㎡	28名
S	61	51戸	11,416㎡	30,401㎡	0㎡	56,900㎡	28名
S	62	108戸	23,798㎡	39,329㎡	0㎡	10,933㎡	26名
S	63	145戸	31,871㎡	22,601㎡	2,330㎡	12,053㎡	24名
H	1	111戸	25,069㎡	35,086㎡	17,838㎡	38,309㎡	24名
H	2	130戸	31,891㎡	10,690㎡	1,379㎡	20,500㎡	23名
	平均	92戸	22,473㎡	22,285㎡	47,955㎡	52,068㎡	26名
H	3	97戸	23,634㎡	1,493㎡	64,231㎡	35,800㎡	24名
H	4	123戸	32,006㎡	29,045㎡	166,446㎡	102,624㎡	24名
H	5	81戸	20,860㎡	28,957㎡	0㎡	9,621㎡	27名
H	6	97戸	27,684㎡	13,283㎡	110,670㎡	27,839㎡	27名
H	7	49戸	14,183㎡	11,413㎡	0㎡	76,966㎡	30名
H	8	102戸	32,333㎡	31,900㎡	71,673㎡	52,448㎡	31名
H	9	47戸	14,724㎡	5,867㎡	103,187㎡	49,504㎡	30名
H	10	25戸	8,168㎡	21,892㎡	101,649㎡	80,065㎡	30名
H	11	45戸	13,983㎡	31,473㎡	9,067㎡	21,729㎡	32名
H	12	22戸	6,503㎡	12,037㎡	162,028㎡	16,402㎡	31名
	平均	69戸	19,408㎡	18,736㎡	78,896㎡	47,300㎡	29名

#### (2) 比較検討

第 期(昭和56年度～平成2年度)、第 期(平成3年度～平成12年度)それぞれの平均を比較すると以下

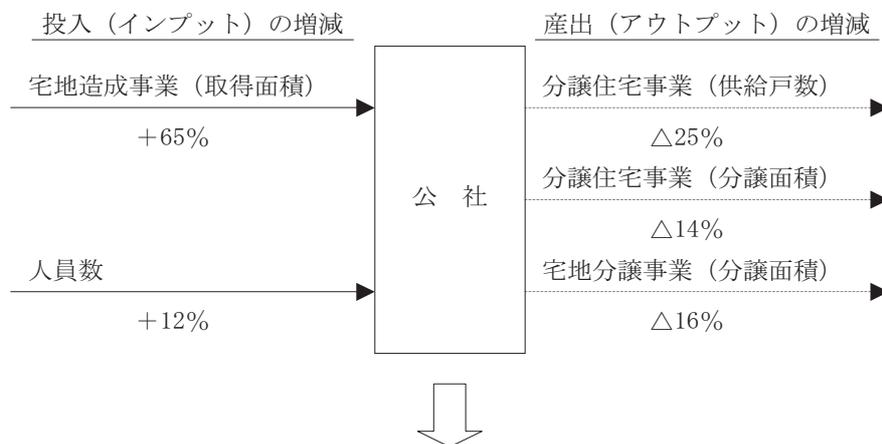
のようになる。

	分譲住宅事業		宅地分譲事業	宅地造成事業		人員数 (参考)
	供給戸数	分譲面積	分譲面積	取得面積	造成面積	
第 期平均	92戸	22,473m <sup>2</sup>	22,285m <sup>2</sup>	47,955m <sup>2</sup>	52,068m <sup>2</sup>	26名
第 期平均	69戸	19,408m <sup>2</sup>	18,736m <sup>2</sup>	78,896m <sup>2</sup>	47,300m <sup>2</sup>	29名
増 減 率	25%	14%	16%	+ 65%	9%	+ 12%

公社の事業を投入（インプット）と産出（アウトプット）の関係で見た場合、次のようなことがいえる。

分譲住宅事業の供給戸数、分譲面積は、それぞれ 25%、14%、また宅地分譲事業の分譲面積は、16%となっており、アウトプットにおいては、第 期に比して第 期の方が減少している。一方、宅地造成事業の取得面積は+65%、また人員数は+12%となっており、インプットにおいては第 期に比して第 期の方が増加している。

これは、少なくとも第 期において、公社の事業の効率性が大きく低下していることを予測させる。



第Ⅱ期において事業の効率性が大きく低下している。

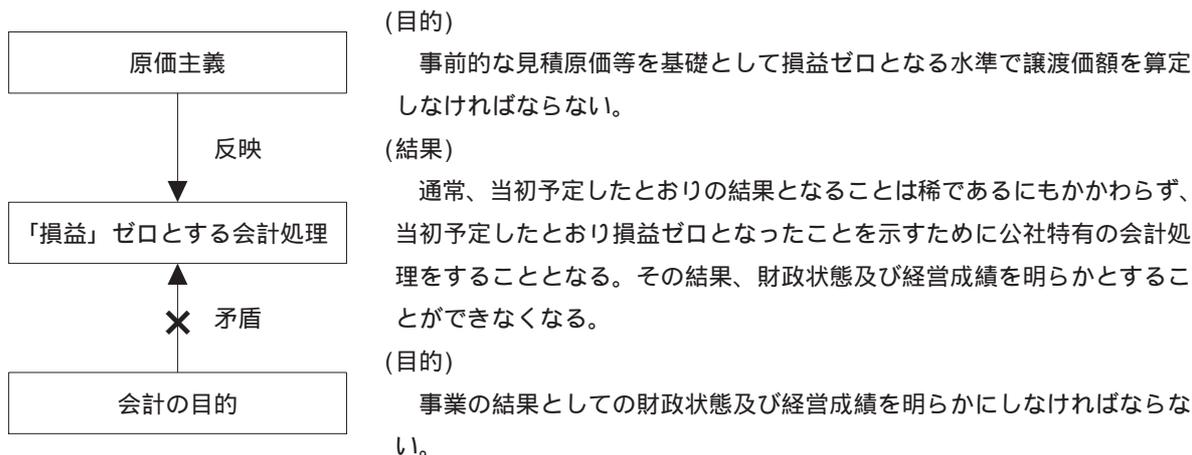
#### 第4 外部監査の結果

##### 1. 公社経営全般に関する指摘事項

###### (1) 「損益ゼロ」とする公社特有の会計処理について

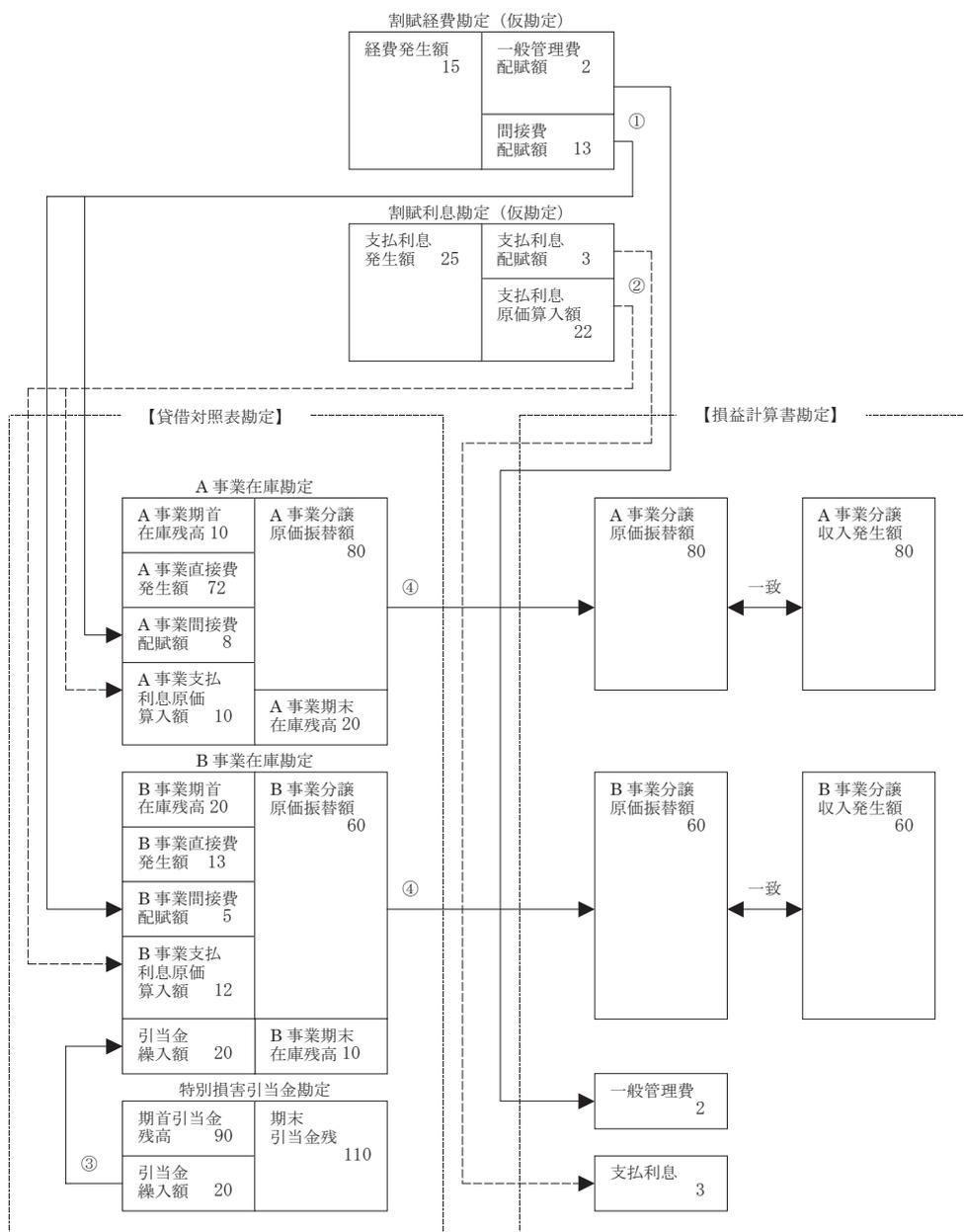
従来、全国の地方住宅供給公社に係る会計制度については、社団法人全国住宅供給公社等連合会で定めた「地方住宅供給公社会計基準」、「地方住宅供給公社原価計算基準」及び「地方住宅供給公社会計基準及び原価計算基準実施要領」に従い、「損益ゼロ」とする特異な会計処理が行なわれており、その財政状態、経営成績を適正に把握することが困難な制度となっていた。そして、当該会計制度については、地方住宅供給公社法施行規則が謳う、地方住宅供給公社に特有の売価設定に関する「原価主義」という事業形態を反映させるためのもの、と説明されてきた。

しかしながら、このような考え方は、事前的な見積原価を基礎として売価設定を行なうという考え方と、事後的に財政状態と経営成績を明らかにするという会計の目的を混同するものである。つまり、過去の包括外部監査等で指摘されてきたとおり、このような会計処理は、「原価主義」を拡大解釈し、公社法施行規則第32条（（経理原則）「地方公社は、その財政状態及び経営成績を明らかにするため、財産の増減及び異動並びに収益及び費用をその発生の事実に基づいて経理しなければならない。」）に相矛盾する会計処理といわざるをえない。



(2) 分譲事業につき「損益ゼロ」とする具体的な会計処理の仕組み

分譲事業を例として「損益ゼロ」とする会計処理の仕組みを図示すると以下のとおりである。



以下、上図の 、 、 及び の手続について説明する。

#### 間接費の配賦手続

##### 【一般に公正妥当と認められる会計基準】

経費発生額のうち、住宅等建設工事にかかわるものであるが各事業に直接関連付けることができない間接費については、直接費の額・人員数等の適切な配賦基準により住宅等建設工事の各事業に配賦しなければならない。また、住宅等建設工事にかかわらない販売事務費等は、一般管理費として当該経費発生時の期間費用として処理しなければならない。

##### 【会社の会計処理】

これに対して公社は、経費発生額(15)を間接費と販売事務費等とに区別することなく、各事業の分譲収入発生額と一致する分譲原価振替額となるように間接費の配賦額を調整し(A事業に8、B事業に5)、また一般管理費に配賦(2)を行なっている。

さらに、住宅等建設工事が完了した後の事業についても間接費の配賦が行なわれている。

#### 支払利息の原価算入手続

##### 【一般に公正妥当と認められる会計基準】

支払利息発生額のうち、以下に述べるすべての条件を備えるものについては、これを原価に算入することができる(不動産開発事業を行う場合の支払利息の監査上の取扱いについて(昭和49年8月20日))。

- a. 所要資金が特別の借入金によって調達されていること(いわゆる紐付融資による場合)
- b. 適用される利率は一般に妥当なものであること
- c. 原価算入の終期は開発の完了までとすること
- d. 正常な開発期間の支払利息であること
- e. 開発の着手から完了までに相当の長期間を要するもので、かつ、その金額の重要なものであること
- f. 財務諸表に原価算入の処理について具体的に注記すること
- g. 継続性を条件とし、みだりに処理方法を変更しないこと

このように、一般に公正妥当と認められる会計基準上、原則的には支払利息の原価算入は認められていないが、上記の条件を満たす場合にのみ例外的に容認されているのである。

##### 【会社の会計処理】

これに対して公社は、支払利息発生額(25)をいわゆる紐付融資とそれ以外に区別することなく、各事業の分譲収入発生額と一致する分譲原価振替額となるように配賦し(A事業に10、B事業に12)、また支払利息に配賦(3)を行っている。なお、これは配賦計算手続であり原価算入手続とはいえない。

さらに、開発の完了した事業、あるいは正常な開発期間を超える事業についても支払利息の配賦が行なわれている。

#### 特別損害引当金の繰入手続

##### 【一般に公正妥当と認められる会計基準】

引当金とは、

- a. 将来の特定の費用又は損失であって
- b. その発生が当期以前の事象に起因し
- c. 発生の可能性が高く
- d. かつ、その金額を合理的に見積もることができる場合に

当期の負担に属する金額を当期の費用又は損失として引当金に繰入れ、当該引当金の残高を貸借対照表の負債の部又は資産の部に計上するものである。発生の可能性の低い偶発事象に係る費用又は損失については、引当金を計上することはできない(企業会計原則注解18)。

##### 【会社の会計処理】

これに対して公社は、発生の可能性の低い、あるいはその金額を合理的に見積もることができない特別損害引当金を計上し、これを在庫勘定（あるいは分譲原価勘定）に繰入れている(20)。これは、各事業について間接費・支払利息を恣意的に配賦計算してもなお分譲原価が不足する場合に、分譲原価を追加計上するという機能を果たすものである。つまり、当該引当金は、会計上認めがたい利益留保性の引当金といえる。

#### 分譲原価の振替手続

##### 【一般に公正妥当と認められる会計基準】

分譲原価への振替額及び期末在庫残高は、個別的に把握、又は土地面積等を基準として一定の方法により按分されなければならない。

##### 【公社の会計処理】

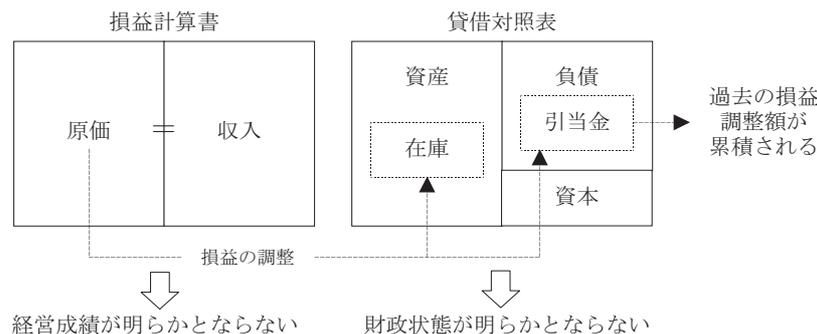
上記、及び の手続を経て調整された在庫勘定から分譲収入に一致する金額を分譲原価として振り替え（A事業に80、B事業に60）、残額を期末在庫残高としている。

分譲事業につき以上のような会計処理が行なわれる結果、次のような問題が生じている。

ア．実際原価に基づいた毎期の適正な損益（経営成績）が把握されていない。

イ．損益ゼロとするための損益調整額が在庫残高（資産項目）あるいは特別損害引当金残高（負債項目）に含まれてしまうことにより、毎期の適正な資産及び負債の残高が把握されない。

ウ．事業終了により在庫残高に含められた損益調整額は解消されるが、特別損害引当金には、過去からの損益調整額が累積される。



また、金額的影響は比較的少ないものの分譲事業以外の賃貸住宅事業、受託事業についても「損益ゼロ」とする会計処理が行なわれており、さらに繰延資産、修繕引当金等の諸引当金及び資本剰余金に係る会計処理についても会計基準上認められないものがある。

### (3) 新会計基準の適用

以上のような問題をうけて、社団法人全国住宅供給公社等連合会は会計基準の見直しを検討し、平成14年度より全国の地方住宅供給公社に対して新会計基準が適用されることとなった。したがって今後、前述のような会計報告制度の問題は解決されることとなる。

### (4) 公表財務諸表の修正

上記の第3の5(2)で指摘したとおり、過去20年（昭和56年度～平成12年度）の住宅供給戸数等の事業量データを考察した結果、後半10年（平成3～12年度）において公社の経営状況が悪化していることが窺える。また、同時期においては、バブル崩壊等、全般的な経済情勢も停滞状況にある。しかし、公社の公表財務諸表は毎期の損益をゼロとする会計処理により正しい経営成績を表していない。従って、過去10年（平成3～12年度）における公社の経営成績（収支実態）のトレンドを把握するために、所要の方法により、公社財務諸表を修正した。（「表1」参照。）

【修正財務諸表「表1」】

【貸借対照表】	平成3年度			平成4年度			平成5年度			平成6年度			平成7年度		
	修正前	修正	修正後												
現金預金	187,553	918	188,471	379,257	584	379,840	460,073	12	460,085	302,009	83	302,092	414,904	10	414,915
事業未収金	167,857	0	167,857	685,520	0	685,520	516,680	0	516,680	929,594	0	929,594	598,058	0	598,058
未収収益	3,443	0	3,443	1,642	0	1,642	2,458	0	2,458	750	0	750	908	0	908
分譲資産	595,043	66,495	661,538	2,726,885	△ 606,179	2,120,706	2,413,385	△ 276,252	2,137,132	1,734,122	△ 99,167	1,634,955	2,078,294	△ 167,548	1,910,746
分譲資産等建設工事	846,561	0	846,561	476,229	0	476,229	1,054,196	0	1,054,196	429,838	△ 3,311	426,527	318,471	0	318,471
その他の流動資産	2,213	0	2,213	1,523	0	1,523	1,271	0	1,271	1,899	0	1,899	2,526	0	2,526
貸貸資産	395,426	0	395,426	285,515	0	285,515	285,515	0	285,515	285,515	0	285,515	285,515	0	285,515
同上減価償却累計額	△ 75,521	0	△ 75,521	△ 47,988	0	△ 47,988	△ 51,634	0	△ 51,634	△ 55,440	0	△ 55,440	△ 59,362	0	△ 59,362
宅地造成工事	3,359,964	△ 1,185,323	2,174,641	1,228,142	△ 77,801	1,150,341	204,814	△ 12,216	192,598	849,393	△ 41,939	807,454	859,334	△ 60,911	798,423
貸貸資産建設工事	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
長期事業未収金	92,267	0	92,267	79,796	0	79,796	50,828	0	50,828	21,333	0	21,333	14,671	0	14,671
有形固定資産	339,432	0	339,432	336,213	0	336,213	331,815	0	331,815	333,888	0	333,888	329,201	0	329,201
無形固定資産	851	0	851	926	0	926	926	0	926	926	0	926	926	20,067	20,993
その他の固定資産	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
繰延資産	0	0	0	567	△ 567	0	0	0	0	0	0	0	20,067	△ 20,067	0
資産計	5,915,089	△ 1,117,910	4,797,179	6,154,227	△ 683,962	5,470,265	5,270,326	△ 288,456	4,981,870	4,833,827	△ 144,334	4,689,493	4,863,514	△ 228,449	4,635,066
短期借入金	549,930	0	549,930	2,316,160	0	2,316,160	1,954,450	0	1,954,450	1,849,470	0	1,849,470	2,102,950	0	2,102,950
事業未払金	771,616	0	771,616	223,173	0	223,173	219,632	0	219,632	301,766	0	301,766	93,972	0	93,972
未払費用	4,320	4,264	8,584	6,515	3,874	10,390	3,001	3,260	6,261	2,861	3,297	6,158	8,647	3,323	11,970
引当金	19,163	△ 19,163	0	38,059	△ 38,059	0	33,763	△ 33,763	0	39,523	△ 39,523	0	46,319	△ 46,319	0
前受金	101,882	0	101,882	62,346	0	62,346	250,689	0	250,689	122,239	0	122,239	94,139	0	94,139
その他の流動負債	18,693	0	18,693	14,541	0	14,541	17,692	0	17,692	29,940	0	29,940	27,121	0	27,121
長期借入金	2,393,411	△ 40,983	2,352,428	1,300,052	0	1,300,052	569,443	△ 10,047	559,396	260,628	△ 22,458	238,169	254,872	△ 23,376	231,496
積立金	0	40,200	40,200	0	0	0	0	9,400	9,400	0	21,200	21,200	0	21,500	21,500
預り保証金	10,169	0	10,169	10,242	0	10,242	8,410	0	8,410	8,171	0	8,171	8,113	0	8,113
繰延建設補助金	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2,800	2,800
退職給与引当金	181,442	0	181,442	213,717	0	213,717	243,917	0	243,917	268,203	0	268,203	276,579	0	276,579
特別損害引当金	1,706,519	△ 1,706,519	0	1,803,782	△ 1,803,782	0	1,800,286	△ 1,800,286	0	1,778,443	△ 1,778,443	0	1,766,068	△ 1,766,068	0
負債計	5,757,145	△ 1,722,201	4,034,944	5,988,585	△ 1,837,966	4,150,619	5,101,282	△ 1,831,436	3,269,846	4,661,244	△ 1,815,927	2,845,316	4,678,779	△ 1,808,139	2,870,640
資本金	4,000	0	4,000	4,000	0	4,000	4,000	0	4,000	4,000	0	4,000	4,000	0	4,000
資本剰余金	14,783	△ 14,783	0	14,783	△ 14,783	0	14,783	△ 14,783	0	14,783	△ 14,783	0	17,583	△ 17,583	0
利益剰余金	139,161	619,074	758,235	146,859	1,168,787	1,315,646	150,261	1,557,763	1,708,024	153,800	1,686,377	1,840,177	163,152	1,597,274	1,760,426
資本計	157,944	604,291	762,235	165,642	1,154,004	1,319,646	169,044	1,542,980	1,712,024	172,583	1,671,594	1,844,177	184,735	1,579,691	1,764,426
【損益計算書】															
一般分譲住宅収入	3,038,242	0	3,038,242	3,405,425	0	3,405,425	2,816,683	0	2,816,683	3,586,134	0	3,586,134	1,846,864	0	1,846,864
一般分譲住宅原価	△ 3,040,857	308,531	△ 2,732,326	△ 3,414,627	506,315	△ 2,908,312	△ 2,821,789	430,235	△ 2,391,554	△ 3,590,134	442,007	△ 3,148,127	△ 1,857,058	193,717	△ 1,663,341
積立分譲住宅収入	0	0	0	828,543	0	828,543	0	0	0	0	0	0	0	0	0
積立分譲住宅原価	0	0	0	△ 828,543	38,200	△ 790,343	0	0	0	0	0	0	0	0	0
分譲宅地収入	109,212	0	109,212	1,240,499	0	1,240,499	1,056,736	0	1,056,736	186,835	0	186,835	173,334	0	173,334
分譲宅地原価	△ 109,212	43,694	△ 65,518	△ 1,240,499	436,030	△ 804,469	△ 1,056,736	335,022	△ 721,713	△ 186,835	41,787	△ 145,048	△ 173,334	36,897	△ 136,437
一般賃貸住宅管理収入	39,644	△ 3,086	36,558	39,065	△ 3,595	35,470	27,725	△ 105	27,620	27,725	△ 86	27,639	27,725	△ 90	27,634
一般賃貸住宅管理原価	△ 39,644	△ 2,506	△ 42,150	△ 39,065	12,474	△ 26,590	△ 27,725	△ 5,306	△ 33,031	△ 27,725	5,578	△ 22,147	△ 27,725	4,492	△ 23,233
特定優良賃貸住宅管理収入	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
特定優良賃貸住宅管理原価	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
受託事業収益	96,157	0	96,157	80,635	0	80,635	86,254	0	86,254	239,435	0	239,435	228,693	0	228,693
受託事業原価	△ 96,157	30,930	△ 65,227	△ 80,635	32,456	△ 48,179	△ 86,254	23,142	△ 63,112	△ 239,435	18,450	△ 220,985	△ 228,693	13,978	△ 214,715
北園ビル管理収入	5,269	0	5,269	9,174	0	9,174	10,049	0	10,049	10,117	0	10,117	11,718	0	11,718
北園ビル管理原価	△ 5,269	825	△ 4,444	△ 9,174	3,013	△ 6,160	△ 10,049	3,485	△ 6,564	△ 10,117	3,401	△ 6,716	△ 11,718	5,590	△ 6,128
事業損益	△ 2,615	378,389	375,774	△ 9,202	1,024,893	1,015,691	△ 5,106	786,473	781,367	△ 4,000	511,137	507,137	△ 10,194	254,583	244,389
一般管理費	△ 18,022	△ 161,109	△ 179,131	△ 3,930	△ 276,391	△ 280,321	△ 7,413	△ 275,159	△ 282,572	△ 3,842	△ 320,149	△ 323,991	△ 3,368	△ 291,518	△ 294,886
受取利息	53,058	38	53,097	7,844	30	7,874	5,642	3	5,644	3,224	3	3,226	11,355	1	11,356
支払利息	△ 3,039	△ 164,140	△ 167,179	△ 2,570	△ 209,920	△ 212,491	△ 2,073	△ 122,340	△ 124,414	△ 1,546	△ 62,377	△ 63,924	0	△ 52,168	△ 52,168
雑収入	56,307	0	56,307	18,955	11,102	30,056	13,539	0	13,539	9,859	0	9,859	11,721	0	11,721
雑損失	△ 71,008	0	△ 71,008	△ 3,338	0	△ 3,338	△ 1,186	0	△ 1,186	△ 155	0	△ 155	△ 163	0	△ 163
当期剰余金	14,682	53,178	67,860	7,698	549,713	557,411	3,402	388,976	392,378	3,540	128,614	132,153	9,351	△ 89,103	△ 79,171

【修正財務諸表「表1」】

	平成8年度			平成9年度			平成10年度			平成11年度			平成12年度		
	修正前	修正	修正後	修正前	修正	修正後	修正前	修正	修正後	修正前	修正	修正後	修正前	修正	修正後
<b>【貸借対照表】</b>															
現金預金	727,729	11	727,740	477,317	12	477,329	407,957	10	407,967	145,605	8	145,612	396,411	9	396,420
事業未収金	660,576	0	660,576	652,114	0	652,114	671,062	0	671,062	418,810	0	418,810	401,350	0	401,350
未収収益	530	0	530	381	0	381	231	0	231	180	0	180	123	0	123
分譲資産	1,133,456	10,013	1,143,469	1,456,556	△ 56,322	1,400,233	2,244,512	△ 145	2,244,367	2,365,786	△ 193,830	2,171,955	3,759,415	△ 331,170	3,428,246
分譲資産等建設工事	113,658	0	113,658	68,790	0	68,790	505,923	△ 102,037	403,886	1,105,689	△ 169,256	936,432	869,122	△ 240,820	628,302
その他の流動資産	3,159	0	3,159	5,386	0	5,386	2,230	0	2,230	2,221	0	2,221	4,782	0	4,782
貸資産	285,515	0	285,515	285,515	0	285,515	285,515	0	285,515	285,515	0	285,515	285,515	0	285,515
同上減価却累計額	△ 63,510	0	△ 63,510	△ 67,843	0	△ 67,843	△ 72,367	0	△ 72,367	△ 77,094	0	△ 77,094	△ 82,032	0	△ 82,032
宅地造成工事	1,669,606	△ 105,610	1,563,996	3,165,301	△ 136,996	3,028,305	4,023,898	△ 168,660	3,855,238	3,381,489	△ 144,509	3,236,980	3,573,300	△ 142,194	3,431,106
賃貸資産建設工事	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	23,187	△ 1,646	21,541
長期事業未収金	6,153	0	6,153	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
有形固定資産	324,594	0	324,594	320,753	0	320,753	318,049	0	318,049	311,818	0	311,818	309,989	0	309,989
無形固定資産	926	18,279	19,204	926	13,709	14,635	926	9,139	10,065	926	4,570	5,495	926	0	926
その他の固定資産	0	0	0	0	0	0	17,100	0	17,100	0	0	0	0	0	0
繰延資産	3,360	△ 3,360	0	9,170	△ 9,170	0	10,080	△ 10,080	0	6,720	△ 6,720	0	5,040	△ 5,040	0
資産計	4,865,752	△ 80,667	4,785,085	6,374,365	△ 188,768	6,185,597	8,415,116	△ 271,773	8,143,343	7,947,664	△ 509,738	7,437,925	9,547,127	△ 720,861	8,826,266
短期借入金	1,285,250	0	1,285,250	950,000	0	950,000	1,671,119	0	1,671,119	1,585,590	0	1,585,590	1,706,442	0	1,706,442
事業未払金	7,412	0	7,412	32,149	0	32,149	188,526	0	188,526	106,480	0	106,480	383,807	0	383,807
未払費用	1,454	3,378	4,832	0	3,439	3,439	0	2,948	2,948	0	2,956	30,739	2,956	33,695	
引当金	41,355	△ 41,355	0	47,047	△ 47,047	0	52,613	△ 52,613	0	61,409	△ 61,409	0	69,226	△ 69,226	0
前受金	39,010	0	39,010	56,260	0	56,260	28,930	0	28,930	72,678	0	72,678	6,310	0	6,310
その他の流動負債	26,295	0	26,295	33,883	0	33,883	50,227	0	50,227	57,958	0	57,958	72,300	0	72,300
長期借入金	1,043,569	△ 16,974	1,026,595	2,823,844	△ 53,067	2,770,777	3,983,488	△ 88,722	3,894,766	3,328,391	△ 9,838	3,318,553	4,562,894	△ 21,265	4,541,629
積立金	0	16,300	16,300	0	51,200	51,200	0	84,200	84,200	0	9,100	9,100	0	20,300	20,300
預り保証金	8,075	0	8,075	7,985	0	7,985	8,009	0	8,009	8,120	0	8,120	8,120	0	8,120
繰延建設補助金	0	2,240	2,240	0	1,680	1,680	0	15,120	15,120	0	20,560	20,560	0	39,986	39,986
退職給与引当金	348,333	0	348,333	359,140	0	359,140	349,995	0	349,995	361,970	0	361,970	353,277	0	353,277
特別損引当金	1,868,918	△ 1,868,918	0	1,866,571	△ 1,866,571	0	1,866,571	△ 1,866,571	0	2,143,020	△ 2,143,020	0	2,111,711	△ 2,111,711	0
負債計	4,669,672	△ 1,905,329	2,764,343	6,176,879	△ 1,910,366	4,266,513	8,199,478	△ 1,905,639	6,293,839	7,725,616	△ 2,181,651	5,543,965	9,304,826	△ 2,138,961	7,165,866
本金	4,000	0	4,000	4,000	0	4,000	4,000	0	4,000	4,000	0	4,000	4,000	0	4,000
資本剰余金	17,583	△ 17,583	0	17,583	△ 17,583	0	31,583	△ 31,583	0	20,000	△ 20,000	0	39,986	△ 39,986	0
利益剰余金	174,498	1,842,244	2,016,742	175,903	1,739,182	1,915,085	180,055	1,665,449	1,845,504	198,047	1,691,913	1,889,960	198,315	1,458,086	1,656,401
資本計	196,081	1,824,661	2,020,742	197,486	1,721,599	1,919,085	215,638	1,633,866	1,849,504	222,047	1,671,913	1,893,960	242,301	1,418,100	1,660,401
<b>【損益計算書】</b>															
一般分譲住宅収入	3,859,334	0	3,859,334	1,938,548	0	1,938,548	1,081,916	0	1,081,916	866,767	0	866,767	778,670	0	778,670
一般分譲住宅原価	△ 3,866,144	476,516	△ 3,389,628	△ 1,938,548	232,613	△ 1,705,935	△ 1,081,916	141,034	△ 940,882	△ 866,767	114,871	△ 751,896	△ 778,670	86,030	△ 692,639
積立分譲住宅収入	258,566	0	258,566	0	0	0	0	0	0	767,233	0	767,233	88,719	0	88,719
積立分譲住宅原価	△ 258,566	26,794	△ 231,772	0	0	0	0	0	0	△ 767,233	101,652	△ 665,581	△ 88,719	12,242	△ 76,478
分譲宅地収入	498,748	0	498,748	119,691	0	119,691	695,539	0	695,539	1,002,889	0	1,002,889	285,865	0	285,865
分譲宅地原価	△ 498,748	134,067	△ 364,681	△ 119,691	26,801	△ 92,890	△ 695,539	152,653	△ 542,886	△ 1,002,889	173,425	△ 829,464	△ 285,865	55,170	△ 230,695
一般賃貸住宅管理収入	27,725	△ 90	27,634	27,725	△ 241	27,484	27,725	△ 292	27,433	27,725	△ 254	27,471	27,725	△ 216	27,509
一般賃貸住宅管理原価	△ 27,725	△ 7,418	△ 35,142	△ 27,725	4,314	△ 23,411	△ 27,725	3,454	△ 24,271	△ 27,725	6,879	△ 20,846	△ 27,725	5,880	△ 21,845
特定優良賃貸住宅管理収入	1,037	0	1,037	1,973	0	1,973	2,052	0	2,052	3,183	0	3,183	3,183	0	3,183
特定優良賃貸住宅管理原価	△ 1,037	1,037	0	△ 1,973	1,973	0	△ 2,052	2,052	0	△ 3,183	3,183	0	△ 3,183	3,183	0
受託事業収益	45,530	0	45,530	54,758	0	54,758	511,340	0	511,340	324,307	0	324,307	754,761	0	754,761
受託事業原価	△ 45,530	14,806	△ 30,724	△ 54,758	3,403	△ 51,354	△ 511,340	27,263	△ 484,077	△ 324,307	18,429	△ 305,877	△ 754,761	33,830	△ 720,931
北園ビル管理収入	11,689	0	11,689	11,632	0	11,632	11,936	0	11,936	11,332	0	11,332	11,200	0	11,200
北園ビル管理原価	△ 11,689	5,539	△ 6,150	△ 11,632	5,265	△ 6,367	△ 11,936	5,781	△ 6,155	△ 11,332	5,135	△ 6,196	△ 11,200	5,007	△ 6,193
事業損益	△ 6,810	651,252	644,442	0	274,129	274,129	0	331,946	331,946	0	423,321	423,321	0	201,126	201,126
一般管理費	△ 2,429	△ 340,683	△ 343,112	△ 386	△ 322,145	△ 322,531	△ 6,182	△ 343,558	△ 349,740	△ 309	△ 316,519	△ 316,828	△ 307	△ 372,715	△ 373,023
受取利息	13,170	1	13,171	1,172	2	1,174	588	2	590	419	1	420	269	1	270
支払利息	0	△ 66,160	△ 66,160	0	△ 55,608	△ 55,608	0	△ 62,683	△ 62,683	0	△ 63,315	△ 63,315	0	△ 62,799	△ 62,799
雑収入	7,598	560	8,158	619	560	1,179	9,764	560	10,324	299	560	859	400	560	960
雑損失	△ 184	0	△ 184	0	0	0	△ 17	0	△ 17	0	0	0	△ 94	0	△ 94
当期剰余金	11,346	244,970	256,316	1,406	△ 103,062	△ 101,657	4,152	△ 73,732	△ 69,581	409	44,047	44,456	267	△ 233,827	△ 233,560

上記修正は、以下の方法により行っている。

ア．間接費の配賦額及びその分譲原価振替額に対する修正

分譲原価は直接原価計算（注）により計算した金額に修正した。具体的には間接費の在庫勘定への配賦額を一般管理費に振替え修正し、分譲原価振替額のうち間接費相当額を在庫勘定に振替え修正した。

このような修正方法を採用した理由は、間接費を再計算するための合理的な配賦基準を公社が保存している過去のデータの中に求めることが実務上困難であるためである。また、直接原価計算によった財務数値の方が公社の収支実態のトレンドを観察するためには優れていると判断したからである。

（注）直接原価計算とは、全ての原価を変動費と固定費とに分類し、変動費のみで原価を算定する原価計算の方法をいう。これによった場合、固定費は全額期間費用となる。その特徴は以下のとおりである。

直接原価計算は、固定費を賄うためにはいかにどの売上を獲得すべきかの損益分岐点を明らかにする。

直接原価計算は売上高に比例する変動費を原価とするため利益計画に有用である。

固定費の在庫勘定への配賦を行わないため一般に公正妥当と認められた会計基準を適用した決算数値とは異なった結果となる。

イ．支払利息の配賦額及びその分譲原価振替額に対する修正

支払利息の在庫勘定への配賦額を支払利息に振替え修正し、分譲原価振替額のうち、支払利息相当額を在庫勘定に振替え修正した。

このような修正方法を採用した理由は、支払利息は原則的には期間費用であり、支払利息の原価算入は条件付で認められているに過ぎないためである。

ウ．特別損害引当金の計上額に対する修正

特別損害引当金の繰入・取崩は行わないこととし、同引当金の洗替差額を一般管理費に振替え修正した。

この修正を採用した理由は、同引当金は損益ゼロとする公社特有の利益調整科目であるためである。

エ．繰延資産の計上額に対する修正

繰延資産として計上されていたもののうち、在庫あるいは無形固定資産として計上すべきものについては当該勘定に振替え、資産性に疑義の認められるものについては一般管理費として処理した。

オ．修繕引当金、公租公課引当金及び空室貸倒引当金の計上額に対する修正

修繕引当金の繰入・取崩は行わない修正を施した。修正額は一般賃貸住宅管理原価あるいは北園ビル管理原価に加減した。

公租公課引当金の繰入・取崩は行わない修正を施した。ただし同引当金に含まれていた翌年度の支払確定額は年度末の未払金とし、同引当金に含まれていた根拠のない期首残高と期末残高の洗替差額は一般賃貸住宅原価に加減した。

空室貸倒引当金の繰入・取崩は行わない修正を施した。修正額は一般賃貸住宅管理原価あるいは一般賃貸管理収入に加減した。

カ．資本剰余金の計上額に対する修正

費用性資産の取得に関わり収受した建設補助金に該当するものであり、繰延建設補助金として計上し、対応する支出の費用化に伴い雑収入に振替えた。なお、繰延建設補助金は平成14年度から地方住宅供給公社に適用される会計基準上新たに認められた繰延収益である。

## キ. 積立金会計に関する修正

公社全体の経営状況を把握するために一般会計と区別して管理運営されている積立金会計を一般会計に連結する修正を行った。

## (5) 修正財務諸表を基礎とする経営分析

以上のような修正を加えた財務諸表をもとに過去10年（平成3～12年度）における公社の経営分析を行うと次のようになる。（「表2」「図1」参照。）

【主要項目の期間推移「表2」】

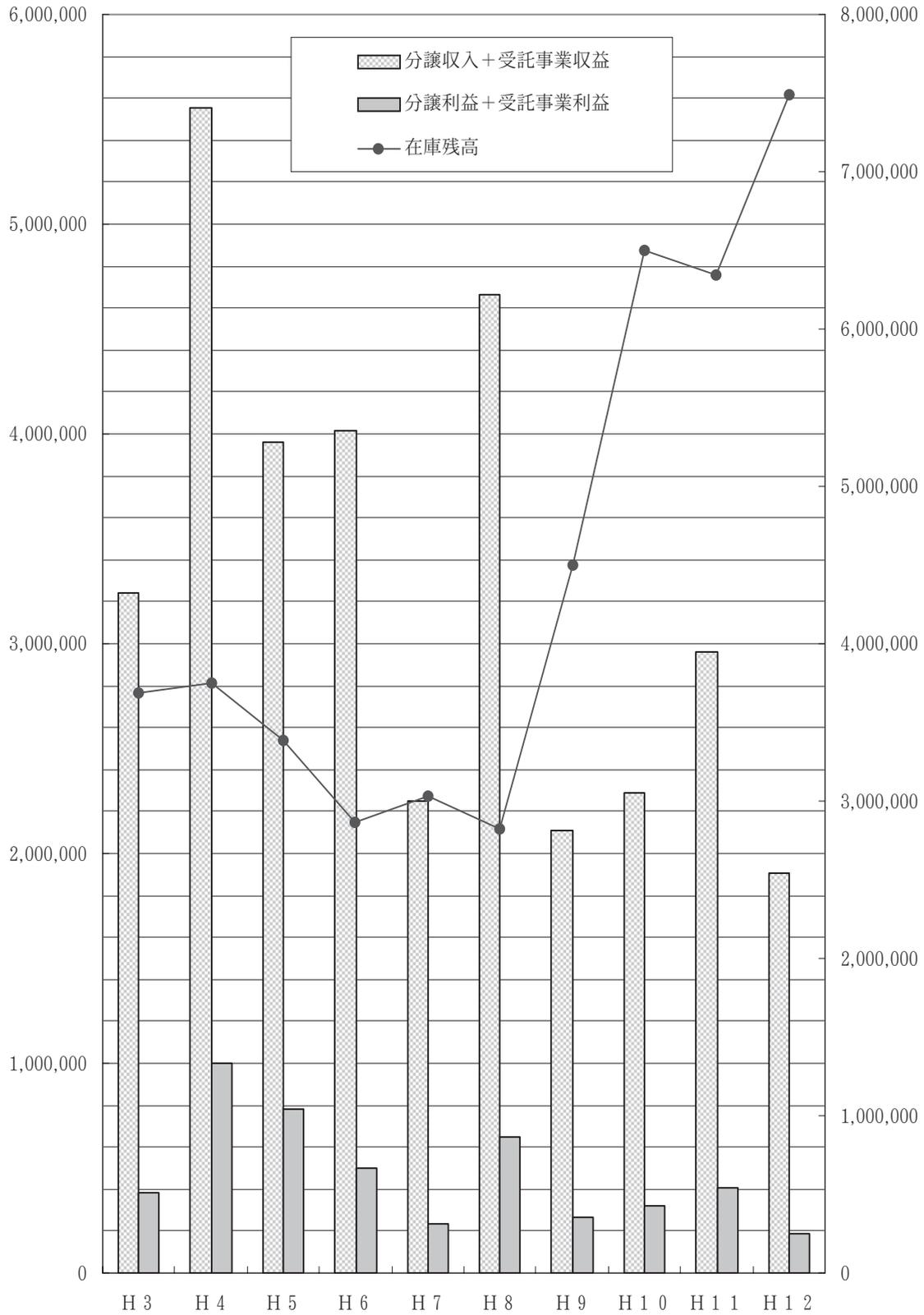
(単位：千円)

	平成3年度	平成4年度	平成5年度	平成6年度	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	平成12年度	平成3～12年度
<b>【貸借対照表関連】</b>											
在庫残高	3,682,740	3,747,277	3,383,927	2,868,937	3,027,641	2,821,123	4,497,328	6,503,491	6,345,368	7,487,653	
在庫回転期間(年)	1.32	0.83	1.09	0.87	1.68	0.71	2.50	4.38	2.82	7.49	
利益剰余金	758,235	1,315,646	1,708,024	1,840,177	1,760,426	2,016,742	1,915,085	1,845,504	1,889,960	1,656,401	
<b>【損益計算書関連】</b>											
分譲収入	3,147,454	5,474,467	3,873,419	3,772,969	2,020,198	4,616,649	2,058,239	1,777,455	2,636,890	1,153,254	30,530,993
分譲原価	2,797,843	4,503,125	3,113,267	3,293,175	1,799,778	3,986,081	1,798,825	1,483,768	2,246,941	999,812	26,022,615
分譲利益	349,611	971,342	760,151	479,794	220,419	630,568	259,414	293,688	389,948	153,442	4,508,378
分譲利益率	11.1%	17.7%	19.6%	12.7%	10.9%	13.7%	12.6%	16.5%	14.8%	13.3%	14.8%
賃貸収入	36,558	35,470	27,620	27,639	27,634	28,672	29,457	29,485	30,653	30,692	303,880
賃貸原価	42,150	26,590	33,031	22,147	23,233	35,142	23,411	24,271	20,846	21,845	272,665
賃貸利益	5,592	8,880	5,411	5,492	4,401	6,471	6,046	5,214	9,808	8,847	31,215
受託事業収入	96,157	80,635	86,254	239,435	228,693	45,530	54,758	511,340	324,307	754,761	2,421,869
受託事業原価	65,227	48,179	63,112	220,985	214,715	30,724	51,354	484,077	305,877	720,931	2,205,182
受託事業利益	30,930	32,456	23,142	18,450	13,978	14,806	3,403	27,263	18,429	33,830	216,687
北園ビル管理収入	5,269	9,174	10,049	10,117	11,718	11,689	11,632	11,936	11,332	11,200	104,115
北園ビル管理原価	4,444	6,160	6,564	6,716	6,128	6,150	6,367	6,155	6,196	6,193	61,074
北園ビル管理利益	825	3,013	3,485	3,401	5,590	5,539	5,265	5,781	5,135	5,007	43,042
間接費控除前利益	375,774	1,015,691	781,367	507,137	244,389	644,442	274,129	331,946	423,321	201,126	4,799,321
一般管理費	179,131	280,321	282,572	323,991	294,886	343,112	322,531	349,740	316,828	373,023	3,066,135
金融収支	114,083	204,677	118,769	60,697	40,812	52,988	54,434	62,093	62,896	62,529	833,978
事業損益	82,561	530,692	380,025	122,449	91,310	248,342	102,836	79,887	43,597	234,426	899,208
雑収入	56,307	30,056	13,539	9,859	11,721	8,158	1,179	10,324	859	960	142,962
雑損失	71,008	3,338	1,186	155	163	184	0	17	0	94	76,144
当期剰余金	67,860	557,411	392,378	132,153	79,751	256,316	101,657	69,581	44,456	233,560	966,025

【分譲事業、受託事業及び在庫残高の推移「図1」】

分譲収入+受託事業収益  
分譲利益+受託事業利益  
(千円)

在庫残高 (千円)



## ア. 全般的な経営状況

修正財務諸表により過去10年（平成3～12年度）の会社の業績を見ると、前半の6年間（平成3～8年度）において合計1,326,367千円の黒字を計上しているが、後半4年間（平成9～12年度）は360,341千円の赤字となっており、業績悪化傾向にある。

一方、平成12年度末時点において、修正財務諸表上の利益剰余金の累積額は1,656,401千円、自己資本比率は18.8%となっており、財政状態の健全性は維持されている。

## イ. 分譲事業にかかわる経営状況

分譲事業は、会社の経営の大部分を占めており（10年間合計の事業収入ベースで91.7%）、分譲利益は10年間合計すると4,508,378千円となっている。また、分譲利益の分譲収入に対する比率である分譲利益率は、10年間平均で14.8%となっている。

さらに、分譲事業及びこれと密接な関連を有する受託事業について年度別に検討してみると、分譲収入と受託事業収入の合計額が極めて大きな変動をしていることが分かる。平成4年度の5,555,102千円に比し、平成12年度は65.7%減の1,908,016千円となっている。

一方、在庫残高については、分譲収入と受託事業収入の合計額が減少傾向となっているにもかかわらず平成9年度以降増加傾向を示し、平成12年度には、7.49年分の在庫を保有するに至っている。会社も経営体である限り資本の効率的運用を行なっていかなければならないが、それに対して当該指標は、資本回転率の増大が図られていないことを示すものである。また、この事実は、第3の5(2)で指摘した投入（インプット）と産出（アウトプット）のバランスが悪化しているということを裏付けるものである。

## ウ. 損益分岐点分析

分譲原価と受託事業原価を変動費、一般管理費と支払利息を固定費として会社の分譲事業に係る損益構造を示すと以下ようになる。

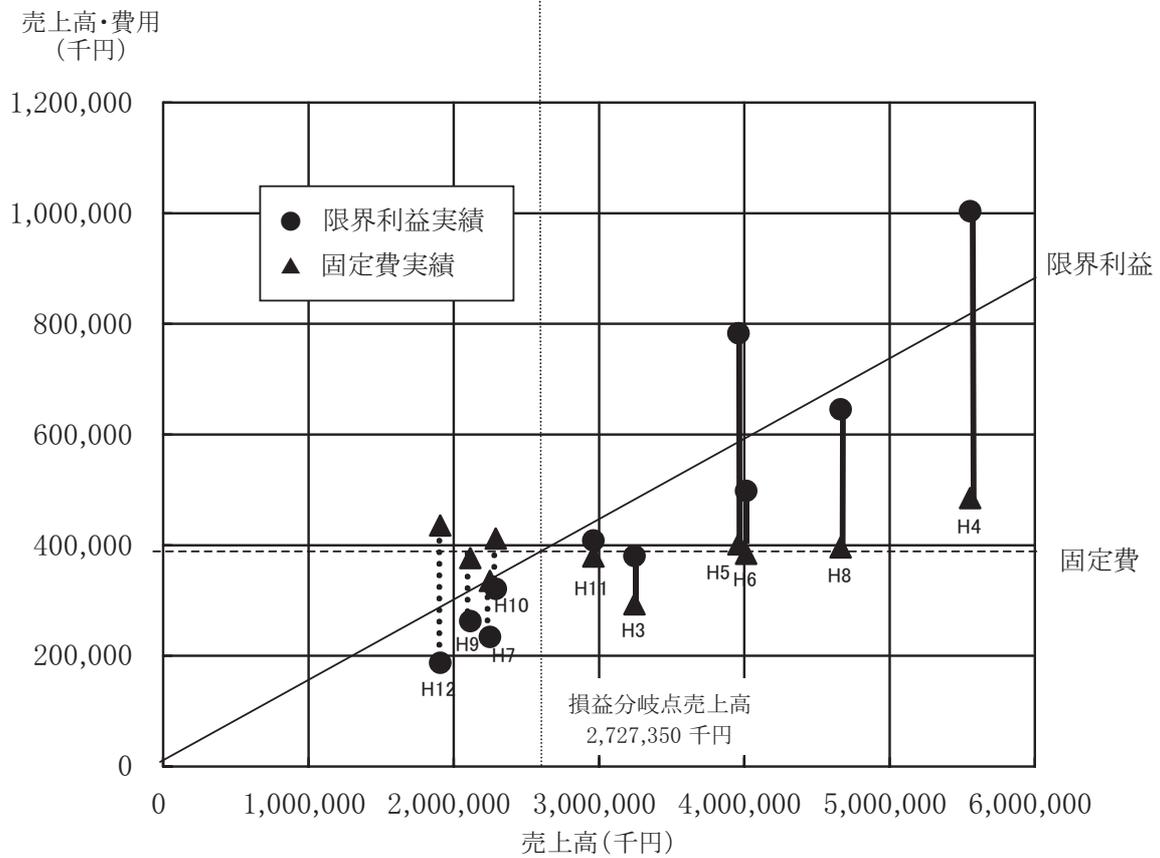
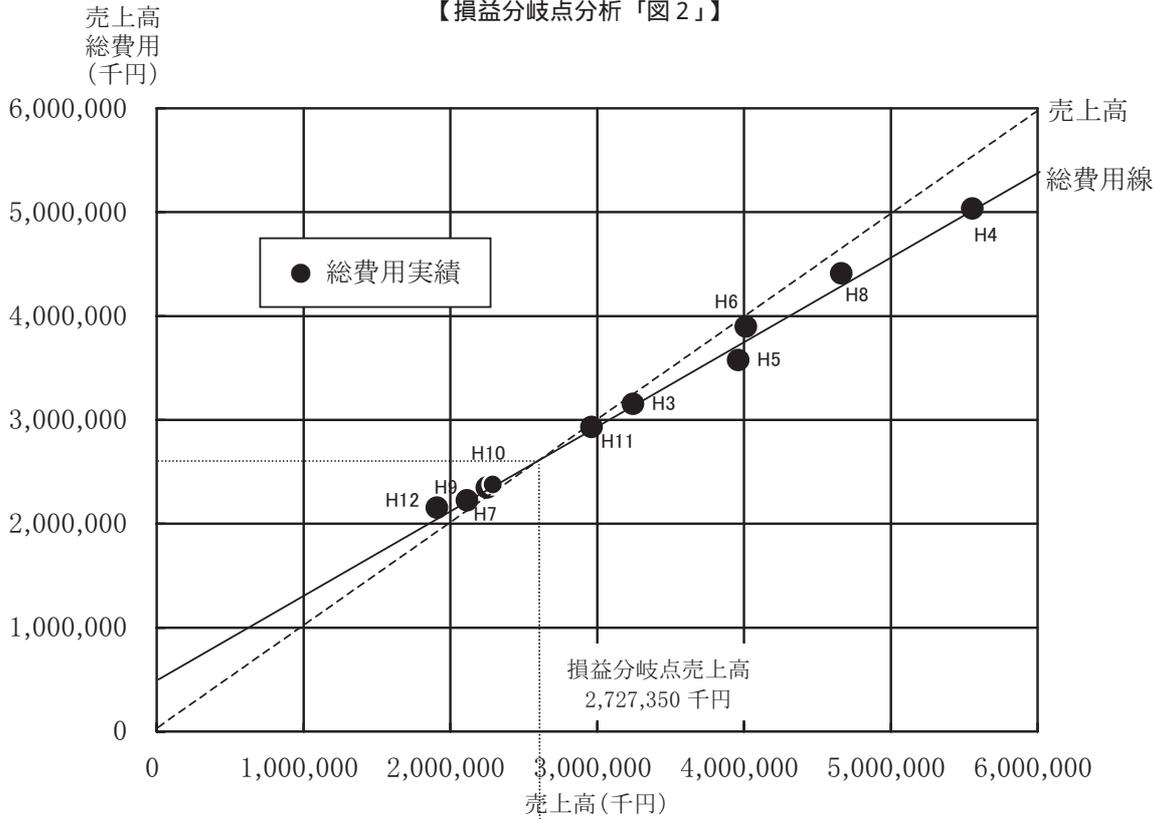
売上高	分譲収入 + 受託事業収入（10年平均）	3,295,286千円
変動費	分譲原価 + 受託事業原価（10年平均）	2,822,780千円
（変動費率）		(85.7%)
限界利益	分譲利益 + 受託事業利益（10年平均）	472,506千円
（限界利益率）		(14.3%)
固定費	一般管理費 + 支払利息（10年平均）	390,011千円
損益分岐点売上高（注）	$\frac{\text{固定費}}{\text{限界利益率}} = \frac{390,011 \text{千円}}{14.3\%} =$	2,727,350千円

（注）損益分岐点売上高とは、損益がゼロとなる売上高である。

$$\begin{aligned} \text{損益} &= \text{売上高} - \text{変動費} - \text{固定費} \\ &= \text{限界利益} - \text{固定費} \\ &= \text{売上高} \times \text{限界利益率} - \text{固定費} = 0 \end{aligned}$$

このような会社の過去10年における損益構造と、その実績値を比較・整理したものを図示すると次のようになる。（「図2」参照。）

【損益分岐点分析「図2」】



損益分岐点分析の結果、次のようなことがいえる。

- (ア) 分譲事業及びそれと密接な関連を有する受託事業についての損益分岐点売上高は2,727,350千円である。これは、平成3～12年度の平均的な金額を参考にした場合、分譲住宅及び分譲宅地115戸の供給によらなければ達成できない数字である。
- (イ) 公社事業の大部分を占める分譲事業及びそれと密接な関連を有する受託事業について損益分岐点売上高を上回る収入を計上している場合、公社事業全体としても黒字を計上しており、逆に下回る場合は赤字を計上している。つまり、公社事業は、分譲事業及びそれと密接な関連を有する受託事業に大きく依存しているといえる。
- (ウ) 平成3～8年度の実績値を個別に検討してみると、売上高が比較的好調であり固定費も一定水準で抑えられていた為、公社全体の黒字に貢献していたことが窺える。一方、平成9～12年度の実績値について売上高が低調であったにもかかわらず固定費の高止まり現象を解消することができなかつたために、これが公社全体の経営を圧迫していた。

#### (6) 経営管理体制

以上のとおり、公社の「損益ゼロ」とする会計処理に所要の修正を加え、その過去10年における経営状況を検討してきたが、このような「損益ゼロ」とする会計処理の問題は、単に外部に対する会計報告制度の欠陥のみの問題とはいえない。つまり、そのような会計制度のもとで事業を行ってきた公社には、経営管理上の問題が存在していたものと考えられる。

具体的には、公社の損益が間接費、支払利息の配賦あるいは特別損害引当金の繰入といった不合理な決算処理により調整され、適切な経営判断を行えなかつた、ということである。たとえば、間接費の配賦手続について、それが経営判断に与える影響を例示すると以下ようになる。

- (例) 公社が1期期首(0期)にA事業について160の在庫を保有し、1期、2期、3期において、それぞれ、そのうちの50%、25%、25%の販売を行ったものとする。一方、B事業について1～3期にかけて造成工事を行い、それぞれ100、100、40の直接費が発生し、4期においてすべての在庫を販売したものとする。

なお、1～4期にかけて特別の対応を取らなければ、毎期40の間接費(この場合、全て販売費と考える)が発生していたものとする。

#### 【「損益ゼロ」とする会計処理を行った場合】

		0期	1期	2期	3期	4期	期間計
A事業	売上		100	50	50	-	200
	在庫増加(直接費)		-	-	-	-	-
	在庫増加(間接費配賦額)		20	10	10	-	-
	在庫減少(売上原価)		100	50	50	-	200
	在庫残高	160	80	40	0	-	-
	事業損益(= - )		0	0	0	-	0
B事業	売上		-	-	-	360	360
	在庫増加(直接費)		100	100	40	-	-
	在庫増加(間接費配賦額)		20	30	30	40	-

	在庫減少 (売上原価)		-	-	-	360	360
	在庫残高		120	250	320	0	-
	事業損益 (= - )		-	-	-	0	0

全 社	当期損益 (= + )		0	0	0	0	0
-----	-------------	--	---	---	---	---	---

1～4期にかけて発生する間接費を恣意的に配賦することにより、各事業あるいは各期の損益はゼロとなる。公社の収支実態をこれに基づいて評価したとすると、次に示すA事業に生じている問題への適時・適切な対応が取られない可能性がある。

【一般に公正妥当と認められる会計処理を行った場合】

	0期	1期	2期	3期	4期	期間計
--	----	----	----	----	----	-----

A事業	売上		100	50	50	-	200
	在庫増加 (直接費)		-	-	-	-	-
	在庫減少 (売上原価)		80	40	40	-	160
	在庫残高	160	80	40	0	-	-
	A事業損益 (= - )		20	10	10	-	40

B事業	売上		-	-	-	360	360
	在庫増加 (直接費)		100	100	40	-	-
	在庫減少 (売上原価)		-	-	-	240	240
	在庫残高	100	200	240	0	-	-
	B事業損益 (= - )		-	-	-	120	120

全 社	間接費発生額		40	40	40	40	160
	当期損益 (= + )		20	30	30	80	0

間接費の恣意的な配賦を行わない (上記の場合、すべて販売費であるため全額期間費用処理とする) ことにより、公社の収支実態が明らかとなる。

具体的には、1～3期において販売を行っているのがA事業のみであることから、当該期間における販売費はすべてA事業に要するものと考えられるため、A事業の最終的な損益がいずれもマイナスとなっていることがわかる。つまり、A事業において何らかの経営判断が必要とされていたのである。

ここで、仮に2期において10%の値引による販売促進策を行い、当該期においてすべての在庫が販売されたとすると以下のような収支実態となる。

	0期	1期	2期	3期	4期	期間計
--	----	----	----	----	----	-----

A事業	売上		100	90	-	-	190
-----	----	--	-----	----	---	---	-----

	在庫増加 (直接費)		-	-	-	-	-
	在庫減少 (売上原価)		80	80	-	-	160
	在庫残高	160	80	0	-	-	-
	事業損益 (= - )		20	10	-	-	20

B事業	売上		-	-	-	360	360
	在庫増加 (直接費)		100	100	40	-	-
	在庫減少 (売上原価)		-	-	-	240	240
	在庫残高		100	200	240	0	-
	B事業損益 (= - )		-	-	-	120	120

全社	間接費発生額		40	40	0	40	120
	当期損益 (= + )		20	30	0	80	30

このように、仮に2期において有効な経営判断が行なわれたとすると、全期間を通じた損益が改善することとなり、より効率的な経営が可能となったといえる。「損益ゼロ」とする会計処理は、このような改善策の有無・優劣を検討する機会さえ奪っていたのである。つまり、間接費等の配賦により原価が膨らみ、将来の損益の悪化を懸念する事態が生じたとしても、それが適時に損益に反映されないため、改善策を検討しなければならぬという経営上の圧力がかからないのである。

新会計基準の適用は、単に外部に対する会計報告制度の改善のために行われるものではなく、公社自らの経営改善に繋げるべきものである。

#### (7) 公社の独立性及び自立性の問題

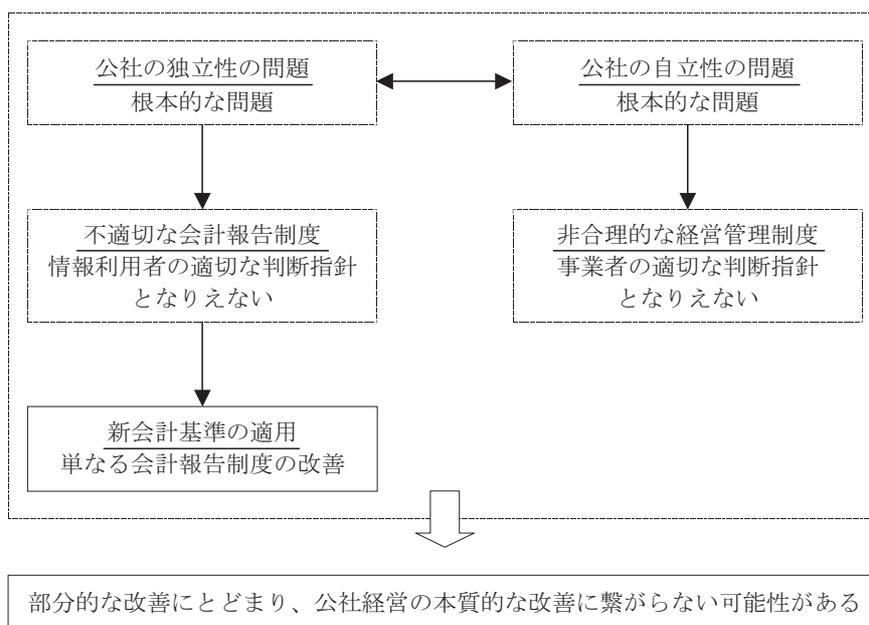
公社は、人事、資金、その他事業を行うあらゆる面において県と深い関連性を有している。しかし、それ以上に、完全と表現しても過言とは言えないほど独立性、自立性を奪われた存在である。そこで、次のような問題が発生する。

##### ア. 不適切な会計制度

会計制度とは、一定の業務を委ねられた受託者が、その最終的な責任を負うべき委託者に対して、その委ねられた業務の結果を明らかにするための制度である。既に述べてきたように損益ゼロの会計制度は、その対局にあるものである。公社は、県によってその独立性、自立性をそがれてきた故に、責任ある会計制度の確立に意を払わず、収益ゼロという不合理かつ不適切極まりない会計制度を温存してきた。たとえ新会計制度が採用されたとしても、最も肝心の自立性が奪われたままでは、この新たな会計制度を自己のものとして真に活用できる保証はない。

##### イ. 非合理的な経営管理制度

健全な経営体であれば、最も有効且つ合理的な経営管理制度を考案しうるはずである。また、リスク管理を度外視するような不合理な経営管理制度は速やかに克服解消できるはずである。しかし、公社においては、県に独立・自立性をそがれている故に、不合理な経営管理制度から脱することができない。



#### (8) 原価主義の問題点

原価主義とは、分譲住宅の建設費、建設に要した資金の利息、分譲事務費の合計額である原価をもって譲渡の対価を決定するという考え方をいうが、このような考え方には次の三つの問題点がある。

ア．原価主義が厳格に運用された場合、公社設立当時と異なり同様の事業を行う民間の業者が存在する現在においては、民業圧迫となる可能性が認められる。

イ．原価主義とは、右肩上がりの地価を前提としており、現在の状況にそぐわない。

ウ．原価主義を前提とする収支計算構造には、コスト削減に向けた誘因がないため、コスト増大を安易に分譲価額にのせることにつながり易い。

特に民業圧迫の問題は、下記(9)で検討する公社の公益性の問題と深い関連性を有しており、これとあわせて検討すべき問題である。

#### (9) 公社の公益性の問題

##### ア．設立当初の公社の目的

公社は、住宅の不足の著しい地域において、居住環境の良好な集団住宅及びその用に供する宅地を供給し、もって住民の生活の安定と社会福祉の増進に寄与することを目的とするものである(公社法1条)。

公社設立当時は、宅地開発といった大型かつリスクの高い事業を行えるだけの信用力を備えた民間業者が少なかったため、地方公共団体の信用力を公社に付与し、「住宅の著しく不足する地域」において迅速に住宅等を供給する必要性が高かったといえる。そのような状況下においてその目的は十分な公益性を有し、また、原価主義という事業形態をとったとしても民業を圧迫する可能性が低かったといえよう。

しかし、現在においては、住宅供給が一巡し、少なくとも「住宅の著しく不足する地域」は解消されている。また、公社と同等の信用力・技術力を備えた民間業者の存在も認められる。

##### イ．公社業務の見直し

県及び公社は、このような状況を受けて平成10年度、11年度において公社の業務内容の見直しを行っているが、その内容は次のとおりである。

(ア) 民間による供給条件が整っている市街地及び市街地周辺地区における一般的な住宅・宅地分譲事業は収束し、

(イ) 民間では手がけにくい、また公共団体が自ら手がけることが困難な政策的事業を実施する。

(ア) について

公社設立当時と異なり、近時においては、宅地開発といった大型かつリスクの高い事業を行えるだけの信用力を備えた民間業者が存在している。つまり、当該見直しは、民間による供給条件が整っている市街地及び市街地周辺地区における一般的な住宅・宅地分譲事業を公社が原価主義により行うことは、民業を圧迫し、公社の公益性に反する、との反省から行われたものである。

(イ) について

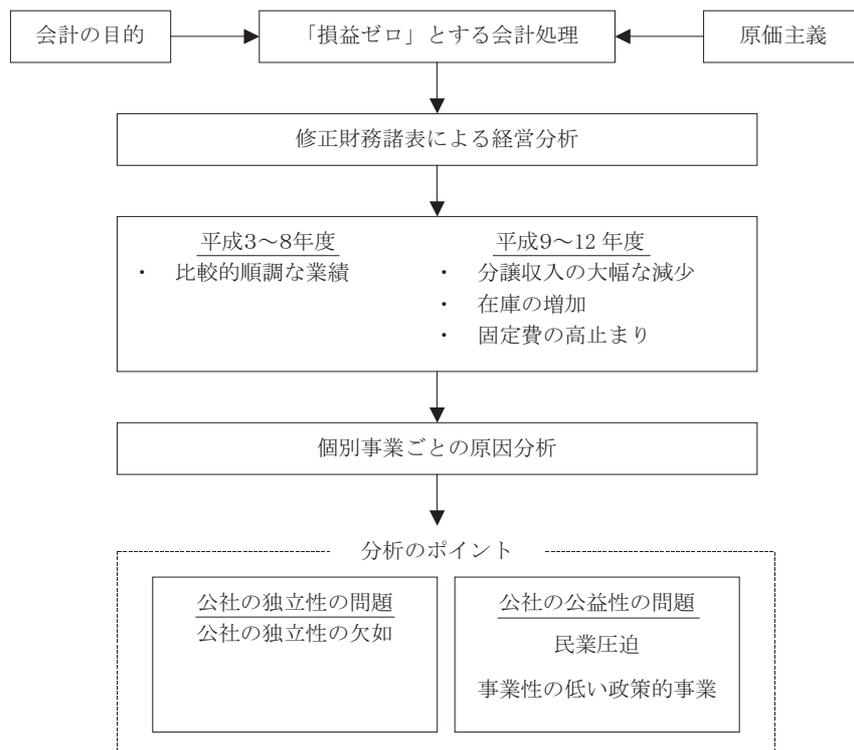
上記(ア)から必然的に導き出される事業の性質であり、「民間では手がけにくい」とは換言すれば「事業性が低い」ということを示すものである。

このような事業として特徴的なものには、高齢者住宅対策事業、若者定住対策事業、環境共生事業、あるいは 県民向け住宅情報提供事業といったようなものがある。ここで重要なのは、これらは公社設立当時の事業と同様、一定の公益性を有するものであるが、公社設立当時の事業と異なり、一般に事業性が低いと考えられることである。

		公 社 設 立 当 時	近 時	公 社 業 務 見 直 し 後
市 場 環 境	事 業 性	住宅の著しい不足 (事業性高い)	事業性あり	事業性低い
	民 間 業 者	民間業者の不足	信用力・技術力を備えた民間業者	民間業者の手がけにくい事業
公 益 性		公益性あり	民業圧迫の観点から 公益性に疑義	公益性あり

(10) 公社経営全般に関する指摘事項総括

以上のような検討の結果を整理すると、以下のとおりとなる。



## 2. 個別事業に関する指摘事項

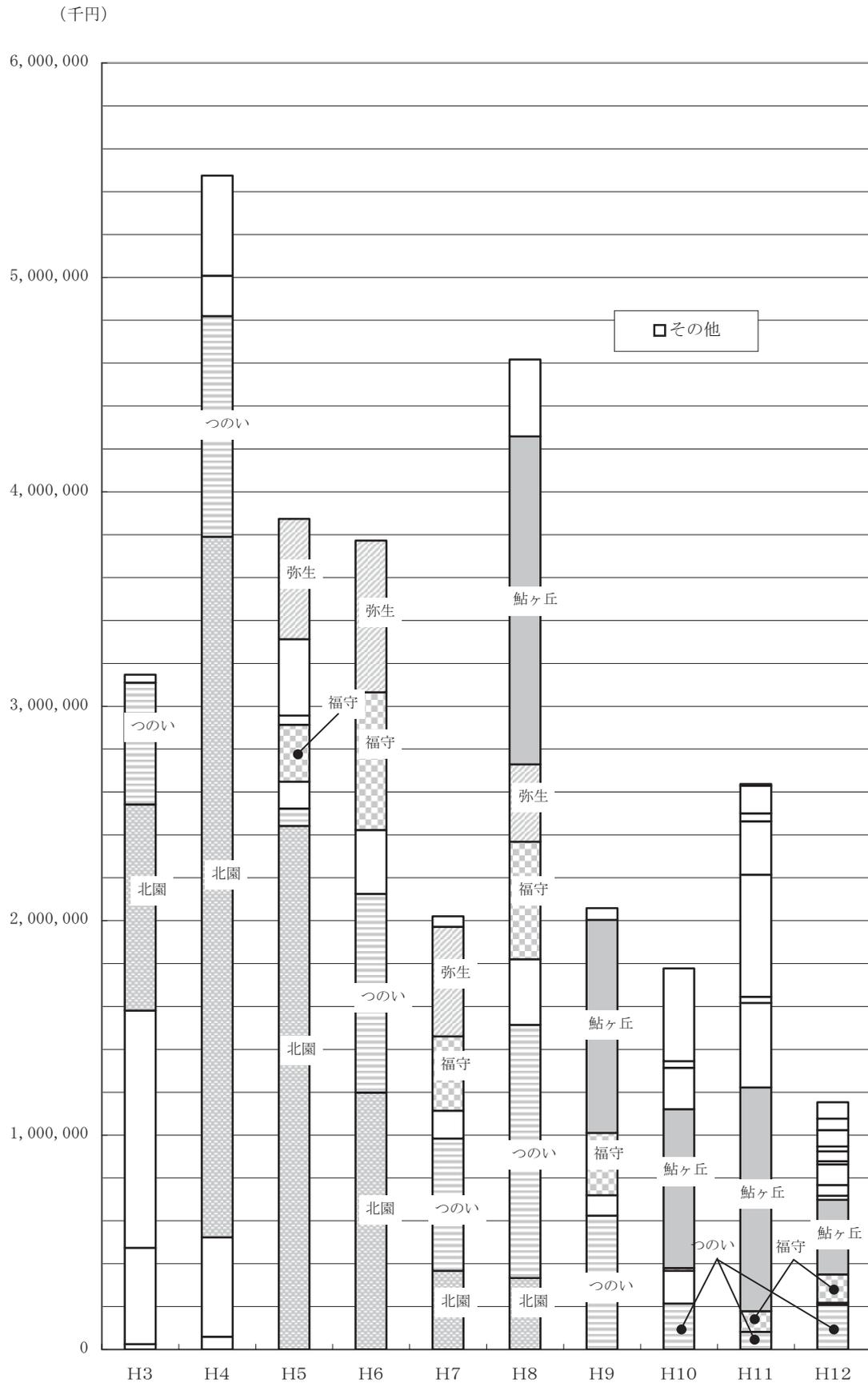
## (1) 事業別・期間別明細

上記1で検討したとおり、公社の業績は、平成3～8年度にかけて比較的好調である一方、平成9～12年度にかけて悪化している。その原因を分析するために、公社の分譲事業について上記1の修正財務諸表データをさらに分解・整理すると以下のとおりとなる。(「表3」「図3-1」「図3-2」「図3-3」参照。)

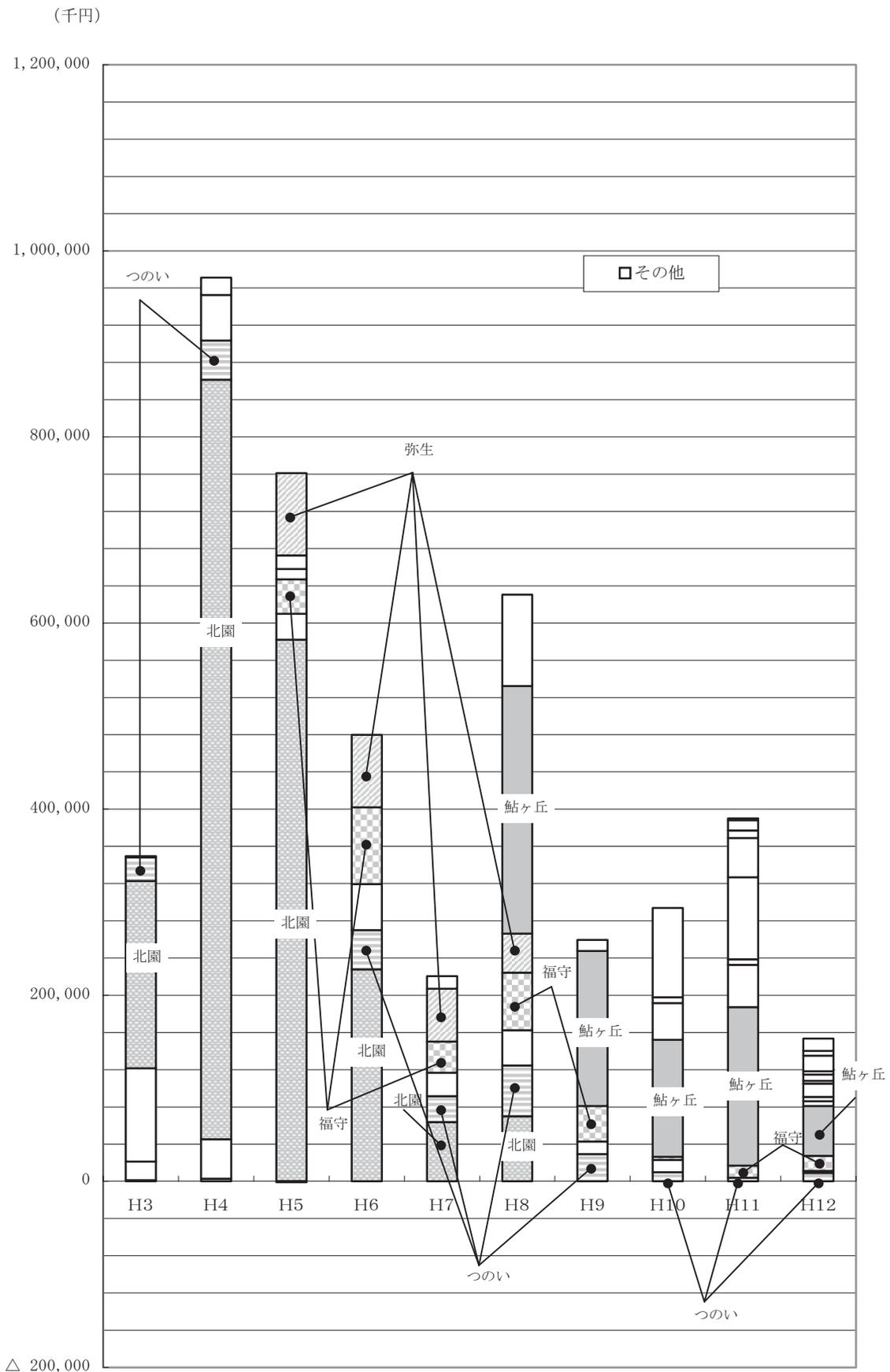




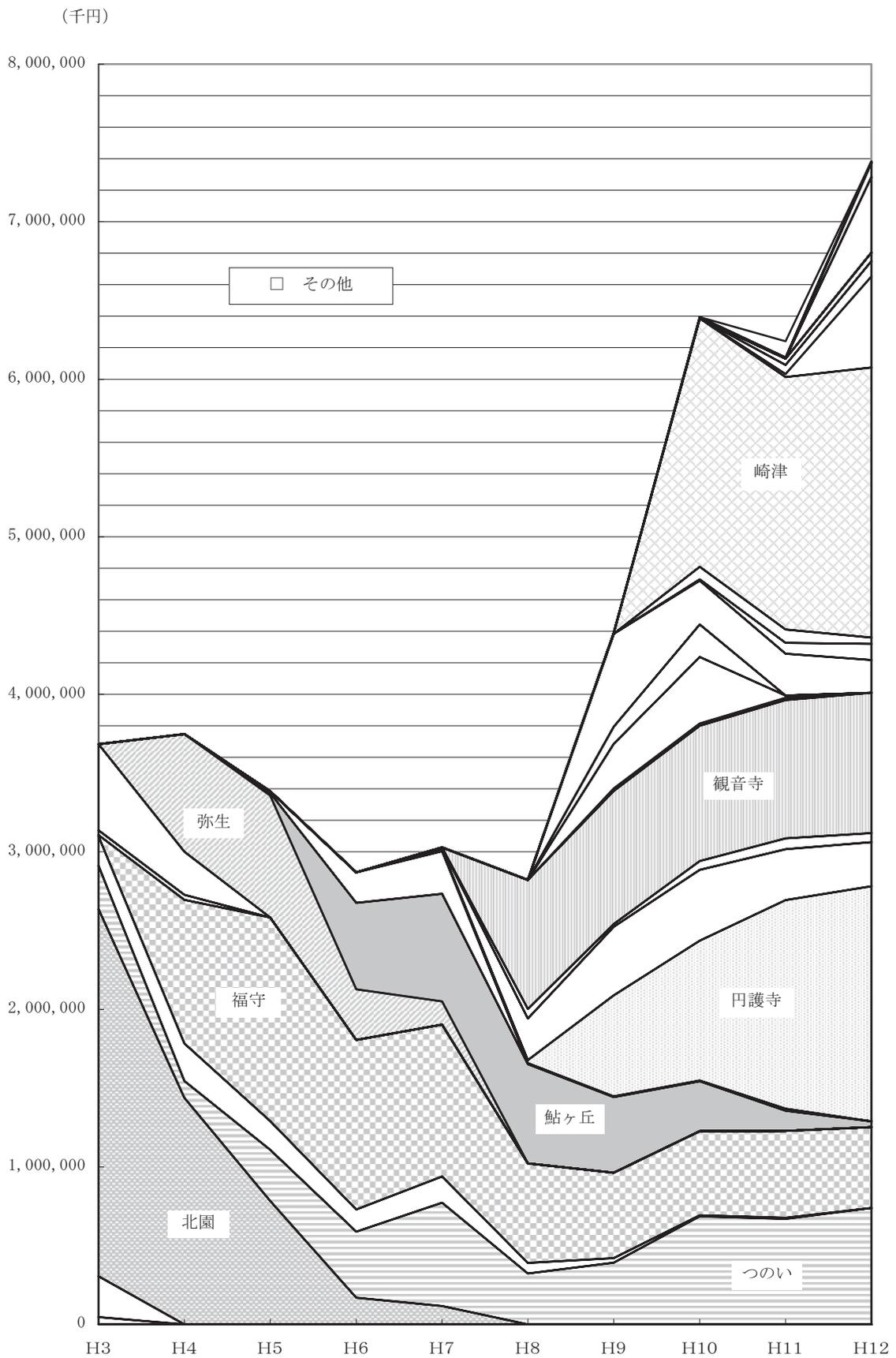
【事業別分譲収入「図3 - 1」】



【事業別分譲利益「図3-2」】



【事業別在庫残高「図3 - 3」】



以上の経営分析の結果、次のようなことがいえる。

#### 【分譲収入（分譲利益）について】

- ア．前半において北園事業が分譲収入、分譲利益ともに大きな割合を占めていることがわかる。北園事業の分譲利益の累計額は1,960,664千円、分譲利益率は22.9%と極めて高い。この事業で分譲利益総額の43.5%を占めている。
- イ．中盤において弥生事業、福守事業が高い分譲収入、分譲利益を確保している。弥生事業は順調に在庫残高を減らしているが、福守事業は比較的事業規模が大きく在庫残高が減っておらず、平成12年度末時点で513,687千円（全在庫残高の6.9%）となっている。
- ウ．つのおい事業の分譲収入は年度毎の変動が大きく、累計の分譲利益率が4.4%と低い。そのため事業規模の割に分譲利益は相対的に少なくなっている。在庫残高は増加傾向にあり、平成12年度末時点で738,914千円（全在庫残高の9.9%）となっている。
- エ．後半において全体の分譲収入が減少していく中で、鮎ヶ丘事業は堅調な分譲収入を計上している。全事業総額に対して、分譲収入、分譲利益がそれぞれ15.2%、17.4%を占めている。

#### 【在庫残高・固定費について】

- オ．平成12年度末時点の在庫残高のうち、相対的に大きな割合を占めているのは、円護寺事業の1,491,392千円（構成率19.9%）、観音寺事業の891,348千円（同11.9%）及び崎津事業の1,713,931千円（同22.9%）である。いずれも平成7年度以降に造成あるいは販売が開始された事業である。
- カ．事業別在庫残高を検討してみると、平成7年度以降開始した新規事業が多いことがわかる。そこで、年度末時点で在庫残高の計上されている事業数を比較すると以下ようになる。

H 3	H 4	H 5	H 6	H 7	H 8	H 9	H 10	H 11	H 12
9事業	9事業	9事業	7事業	10事業	11事業	15事業	17事業	22事業	23事業

このことから、上記オの新規大規模事業による在庫増加のみならず、事業数自体が増加したことが在庫残高を増加させているともいえる。このような事業数の増加は、新規事業の開始によるものと、既存事業の分譲期間の長期化という2つの側面を持ち合わせている。

また、事業数の増加は、固定費を高止まりさせる要因になっているとも考えられる。なお、その他固定費を高止まりさせる要因として考えられるのは、特定優良賃貸住宅管理事業（平成8年度開始）、民間活用型賃貸住宅建設事業（平成11年度開始）、高齢者向け優良賃貸住宅建設事業（平成12年度開始）、若者優良賃貸住宅建設事業（平成12年度開始）といった分譲事業以外の事業を開始したことも挙げられる。

#### (2) 事業別詳細一覧

事業別に分譲収入、分譲原価及び事業概況を一覧表にまとめると以下のとおりとなる。これにより、上記(1)で検討した収益性の高い事業、低い事業あるいは在庫残高の増加をもたらしている事業の詳細について検討する。

なお、平成2年度以前に分譲が開始された事業等、その原価分析が実務上困難な事業については「詳細分析省略原価」としてまとめて記載している。（「表4」参照。）





## (3) 事業別検討

以下の基準で各事業を検討し、評価結果としてまとめた。なお、該当項目には×印を記載した。

## 【公社の独立性の問題】

- ・ 県等の政策決定者の政策自体に問題がないか
- ・ 県等の政策決定者の協力体制が十分か

## 【公社の自立性の問題】

- ・ 公社による事業の採算性の検討が十分か
- ・ 事業の効率性が損なわれていないか

## 【公社の公益性の問題】

- ・ 民業を圧迫している可能性はないか
- ・ 事業性の低い政策的事業ではないか

## ア. 詳細検討を省略する事業

平成2年度以前に既に分譲開始している安倍彦名、外江、富益及び北園事業については、原価分析が実務上困難であるため、ここでの詳細検討を省略している。

## イ. 平成12年度末時点で事業が終了しているもの

## (ア) 網代事業

県及び岩美町からの要請に基づき、県が漁業基盤整備事業を行うなかで生じた保留地を公社が取得し、宅地として分譲した。全体区画40区画と中規模の分譲事業である。平成3年10月から翌年5月まで造成をおこない、県が行った事前の需要調査どおり、平成4～5年度の2年間で完売となった。分譲利益率が26%と極めて高く、造成期間、分譲期間を考慮すると比較的採算性の高い事業であったといえる。なお、本事業は補助事業として行われたものであり、一般に公募することなく、特定の漁業者を対象として行われている。

以上、本事業について特に評価すべき事項はない。

## 【評価結果】

公社の独立性の問題	政策決定者の政策自体に問題が認められる	-
	政策決定者の協力体制が不十分	-
公社の自立性の問題	公社の採算性の検討が不十分	-
	事業の効率性が損なわれている	-
公社の公益性の問題	民業圧迫の可能性はある	-
	事業性の低い政策的事業	-

## (イ) 錦海事業

米子市が行う分譲事業に対する事業協力として、完成宅地を27区画購入し、一般分譲住宅23戸と宅地4区画を供給した。

本事業は、米子市が行う分譲事業に対する呼び水的な効果を期待して要請されたものである。土地単価48,271円/㎡と分譲利益率4.1%は採算割れの可能性があるものである。完成宅地の購入・分譲という事業形態を考慮しても多少の問題があったといえる。

評価としては、採算性の低い政策自体の問題及びこれに対する公社における採算性の検討が不十分であったことが挙げられる。

## 【評価結果】

会社の独立性の問題	政策決定者の政策自体に問題が認められる	×
	政策決定者の協力体制が不十分	-
会社の自立性の問題	会社の採算性の検討が不十分	×
	事業の効率性が損なわれている	-
会社の公益性の問題	民業圧迫の可能性がある	-
	事業性の低い政策的事業	-

## (ウ) 弥生事業

境港市施行の弥生土地区画整理事業の推進を目的として、従前地21,294㎡を取得し、一般分譲住宅49戸、宅地25区画を供給する中規模の事業である。

本事業は、上記(イ)錦海事業と同様、境港市が行う分譲事業に対する呼び水的な効果を期待して要請されたものである。分譲収入2,140,885千円、分譲利益265,291千円と平成5～8年度にかけて公社の経営に大きく貢献している。

原価控除処理分として区別されている26,000千円の内容は以下のとおりである。

## 【原価控除処理分】

境港市 (譲渡土地の不足土に対する補償金) 26,000千円

これは、土地取得価額の実質的な値引である。

以上、本事業の評価としては、市街地の中規模の分譲地が完売されたことから考えて民業を圧迫していた可能性が認められる。

## 【評価結果】

会社の独立性の問題	政策決定者の政策自体に問題が認められる	-
	政策決定者の協力体制が不十分	-
会社の自立性の問題	会社の採算性の検討が不十分	-
	事業の効率性が損なわれている	-
会社の公益性の問題	民業圧迫の可能性がある	×
	事業性の低い政策的事業	-

## (エ) 栄町事業

青谷町からの要請に基づき、人口定住促進を目的として、個人買収により74,081㎡を取得し、一般分譲住宅12戸、積立分譲住宅5戸及び分譲宅地112区画を供給したものである。

本事業は、大規模な事業であり、造成期間・分譲期間ともに長期にわたっているが、分譲収入1,115,103千円、分譲利益169,095千円と平成5～10年度にかけて安定的な収益を計上した。造成と分譲が並行して行われたため、在庫残高も安定的に推移している。

原価控除処理分として区別されている43,697千円あるいは受託事業収入67,662千円及び受託事業利益4,550千円の内容は以下のとおりである。

## 【原価控除処理分】

鳥取県建設資源利用センター (公共残土保管用土地貸付料) 8,652千円  
鳥取県東部町村土地開発公社 (公園用地代、集会所用地代) 21,577千円

青谷町	(幹線道路用地代)	13,468千円
	計	43,697千円

## 【受託事業収入（受託事業利益）】

青谷町	(栄町幹線道路建設工事)	67,662千円 (4,550千円)
-----	--------------	--------------------

公共残土保管用土地貸付料とは、公社が栄町事業の造成工事を行うにあたり、鳥取県建設資源利用センターから無償で譲り受けた公共残土を一時保管するために分譲地を貸し付けたことによる貸付料である。鳥取県建設資源利用センターにとっては、実質的な処分費となるが、公社としては、無償で譲り受けただけに貸付料まで収受したこととなる。

本事業について特に評価すべき事項はない。

## 【評価結果】

公社の独立性の問題	政策決定者の政策自体に問題が認められる	-
	政策決定者の協力体制が不十分	-
公社の自立性の問題	公社の採算性の検討が不十分	-
	事業の効率性が損なわれている	-
公社の公益性の問題	民業圧迫の可能性がある	-
	事業性の低い政策的事業	-

## (オ) ひかりが丘事業

名和町からの要請に基づき、人口定住促進を目的として、個人買収により47,836㎡を取得し、分譲宅地68区画を供給したものである。

本事業は、中規模ながら比較的高い分譲利益率（27.5%）となっている。これは、需要が比較的旺盛であったためと考えられるが、取得した用地が雑種地であり安価で購入できたこともその一因である。

原価控除処理分として区別されている14,544千円あるいは受託事業収入113,410千円及び受託事業利益7,330千円の内容は以下のとおりである。

## 【原価控除処理分】

名和町	(町道用地代)	14,544千円
-----	---------	----------

## 【受託事業収入（受託事業利益）】

名和町	(ひかりが丘幹線道路建設工事他)	113,410千円 (7,330千円)
-----	------------------	---------------------

本事業の評価としては、分譲利益率が高く、また中規模の分譲地が完売されたことから考えて民業を圧迫していた可能性が認められる。

## 【評価結果】

公社の独立性の問題	政策決定者の政策自体に問題が認められる	-
	政策決定者の協力体制が不十分	-
公社の自立性の問題	公社の採算性の検討が不十分	-
	事業の効率性が損なわれている	-
公社の公益性の問題	民業圧迫の可能性がある	×
	事業性の低い政策的事業	-

## (カ) 国分寺・玉鉾事業

国府町からの要請に基づき、殿ダム建設事業関連移転者用の団地造成を目的として個人買収により国分寺・玉鉾事業あわせて25,756㎡を取得し、特定の移転者に対し分譲宅地29区画を供給した。当初から購入者が確定しているため比較的現実性の高い事業であった。

以上、本事業について特に評価すべき事項はない。

【評価結果】

会社の独立性の問題	政策決定者の政策自体に問題が認められる	-
	政策決定者の協力体制が不十分	-
会社の自立性の問題	会社の採算性の検討が不十分	-
	事業の効率性が損なわれている	-
会社の公益性の問題	民業圧迫の可能性がある	-
	事業性の低い政策的事業	-

(キ) 東浜坂事業

平成3年3月に分譲された宅地を平成9年度に買い戻したことによるものである。本件は、土地購入者が5年以内の建築義務を果たさなかったために買い戻したものである。その後、分譲されている。

以上、本事業について特に評価すべき事項はない。

【評価結果】

会社の独立性の問題	政策決定者の政策自体に問題が認められる	-
	政策決定者の協力体制が不十分	-
会社の自立性の問題	会社の採算性の検討が不十分	-
	事業の効率性が損なわれている	-
会社の公益性の問題	民業圧迫の可能性がある	-
	事業性の低い政策的事業	-

ウ. 分譲中の事業について

(ア) つのい事業

県の20万都市構想のもと、地域振興整備公団（国土交通省の外郭団体）が事業主体となるニュータウン開発に対して県の分譲負担分（3分の1）を県の要請により公社が行うものである。その方法は、完成宅地212区画を地域振興整備公団から計画的に購入し住宅を建設したうえで分譲する、というものである。完成宅地の購入・分譲の推移は以下のとおりである。

	H 2	H 3	H 4	H 5	H 6	H 7	H 8	H 9	H 10	H 11	H 12
購入	7,412	4,915	6,815	3,558	8,747	9,207	2,757	5,526	7,070	0	2,645
分譲	6,587	3,631	7,789	505	6,263	4,974	8,073	3,956	1,469	504	1,369
残高	825	2,109	1,135	4,188	6,672	10,905	5,589	7,159	12,760	12,256	13,532

このように公社は在庫を恒常的に抱えており、しかも平成10年度以降の分譲の不振により在庫数量が膨らんでいる。

完成宅地の購入単価は、平均すると54,625円/㎡であり、土地分譲単価とほぼ同一の水準である。土地・建物合計ベースでの分譲利益率についても4.4%と極めて低い水準となっている。したがって、分譲事務費・在庫負担に伴う資金コスト等を考慮すると単独事業としては実質的に赤字となっている可能性が高い。

本事業は、地域振興整備公団との契約上、購入した完成宅地に住宅を建設したうえで分譲することを条件と

されているが、これによっても住宅の建設が必須となり、分譲の機動性を損なわしめている。

なお、受託事業収入86,932千円及び受託事業利益86,932千円の内容は以下のとおりである。

【受託事業収入（受託事業利益）】

地域振興整備公団（つおい事業宅地造成設計監理） 86,932千円（86,932千円）

当該受託事業収入は、宅地造成設計監理業務を行うために公社職員が地域振興整備公団に出向したことによる出向料の性格を有するものである。

以上、本事業の評価としては、まず、採算性が低い政策自体の問題が挙げられる。また、公社の分譲状況にかかわらず計画的に購入せざるを得ないこと、あるいは、契約上住宅を建設したうえで分譲しなければならないとされていること等政策決定者の協力体制が不十分であることも挙げられる。さらに、このような事業に対する公社自身の採算性の検討も不十分であった。

【評価結果】

公社の独立性の問題	政策決定者の政策自体に問題が認められる	×
	政策決定者の協力体制が不十分	×
公社の自立性の問題	公社の採算性の検討が不十分	×
	事業の効率性が損なわれている	-
公社の公益性の問題	民業圧迫の可能性がある	-
	事業性の低い政策的事業	-

(イ) 福守事業

倉吉市が行った企業団地造成事業の一環として同市から要請された分譲事業である。本事業は、個人買収により58,551㎡を取得し、116戸を供給する大規模な事業である。

平成5年度より分譲を開始したが、民間が同事業よりも低い価格で分譲を開始したことにより平成10年度以降分譲が低迷している（分譲達成率53%）。しかしながら、このような状況に対する有効な対応は取られていない。

なお、原価控除処理分として区別されている10,880千円の内容は以下のとおりである。

【原価控除処理分】

鳥取県	(県道用地代)	9,600千円
倉吉市	(市道用地代)	1,279千円
		計 10,880千円

本事業の評価としては、企業団地造成の一環として行われた宅地分譲が芳しくないという点で政策自体の問題が挙げられる。また、分譲が低迷しているにもかかわらず、何ら有効な対応が取られていないという点で事業の効率性が損なわれていることも挙げられる。

【評価結果】

公社の独立性の問題	政策決定者の政策自体に問題が認められる	×
	政策決定者の協力体制が不十分	-
公社の自立性の問題	公社の採算性の検討が不十分	-
	事業の効率性が損なわれている	×
公社の公益性の問題	民業圧迫の可能性がある	-

事業性の低い政策的事業

-

## (ウ) 鮎ヶ丘事業

河原町の要請に基づき人口定住促進を目的として、個人買収により70,494㎡を取得し123戸を供給する大規模な事業である。

平成8年度より分譲を開始し、一般分譲住宅100戸、積立分譲住宅16戸及び分譲宅地5区画を分譲しており(分譲達成率98%)、平成8年度以降、公社全体が停滞する中で公社の経営に大きく貢献している数少ない事業の一つとなっている。なお、平成14年2月までに残りの2戸も分譲され、事業は完了している。

その理由としては、同町は鳥取市に近接しておりそのベッドタウンとしての需要が大きかったこと、取引実勢価格が40千円/㎡台後半であるところ公社の分譲価額が30千円/㎡台後半となり価格競争力を有していたこと、が挙げられる。

なお、原価控除処理分として区別されている57,239千円あるいは受託事業収入351,641千円及び受託事業利益22,022千円の内容は以下のとおりである。

## 【原価控除処理分】

河原町 (幹線道路用地地) 57,239千円

## 【受託事業収入(受託事業利益)】

河原町 (鮎ヶ丘事業幹線道路建設工事他) 351,641千円(22,022千円)

本事業については、住宅建設コスト低減推進事業として鳥取県から補助金14,000千円の交付を受け、低コストモデル住宅を建設している(建物残高の20,062千円が該当する)。当該住宅は、5年間展示したの中古物件として売却する予定である。

本事業の評価としては、市街地周辺地区において大規模な分譲地が取引実勢価額以下で完売されたという点からみて民業圧迫の可能性がある。

## 【評価結果】

公社の独立性の問題	政策決定者の政策自体に問題が認められる	-
	政策決定者の協力体制が不十分	-
公社の自立性の問題	公社の採算性の検討が不十分	-
	事業の効率性が損なわれている	-
公社の公益性の問題	民業圧迫の可能性がある	×
	事業性の低い政策的事業	-

## (エ) 福里事業

会見町の要請に基づき人口定住促進を目的として、個人買収により44,895㎡を取得し、88戸を供給する中規模の事業である。

平成10年度より分譲を開始し、一般分譲住宅4戸、積立分譲住宅8戸及び分譲宅地36区画を分譲している(分譲達成率52%)。また、平成13年度には平成14年2月現在さらに6区画の分譲が行われている。

本事業は、造成期間として50ヶ月を要した。その理由は、造成の途中で文化財の発掘調査が1年半程度行われたためである。

受託事業収入169,350千円及び受託事業利益9,345千円の内容は以下のとおりである。

## 【受託事業収入(受託事業利益)】

会見町 (福里事業町道改築工事) 169,350千円(9,345千円)

本事業について特に評価すべき事項はない。

【評価結果】

会社の独立性の問題	政策決定者の政策自体に問題が認められる	-
	政策決定者の協力体制が不十分	-
会社の自立性の問題	会社の採算性の検討が不十分	-
	事業の効率性が損なわれている	-
会社の公益性の問題	民業圧迫の可能性がある	-
	事業性の低い政策的事業	-

(オ) 三朝牧事業

三朝町からの要請に基づき人口定住促進を目的として、個人買収により12,235㎡を取得し、26戸を供給する小規模の事業である。

平成9年度より分譲を開始し、宅地18区画を分譲している（分譲達成率65%）。また平成13年度には平成14年2月現在さらに2区画の分譲が行われている。

本事業についても、造成期間として47ヶ月を要しているが、これは、工事を2期間にわけ、分譲を並行して行ったためである。

本事業について特に評価すべき事項はない。

【評価結果】

会社の独立性の問題	政策決定者の政策自体に問題が認められる	-
	政策決定者の協力体制が不十分	-
会社の自立性の問題	会社の採算性の検討が不十分	-
	事業の効率性が損なわれている	-
会社の公益性の問題	民業圧迫の可能性がある	-
	事業性の低い政策的事業	-

(カ) 大谷事業

岩美町の要請に基づき人口定住促進を目的として、個人買収により27,579㎡を取得し、63戸を供給する中規模の事業である。

平成10年度より分譲を開始し、宅地42区画を分譲している（分譲達成率66%）。また、平成13年度には平成14年2月現在さらに7区画の分譲が行われている。

原価控除処理分として区別されている215,249千円あるいは受託事業収入24,097千円及び受託事業利益1,595千円の内容は以下のとおりである。

【原価控除処理分】

鳥取県土地開発公社（県営住宅用地造成工事負担金） 215,249千円

【受託事業収入（受託事業利益）】

岩美町（大谷事業公共下水道建設工事） 24,097千円（1,595千円）

鳥取県土地開発公社から支払われた造成工事負担金とは、大谷団地に隣接する鳥取県土地開発公社が先行取得した県営住宅用地を公社が一体として造成したことによる県営住宅用地分の負担金である。したがって、大谷事業に係る住宅団地に要した実質的な造成工事費等は、284,732千円から当該負担金を控除した69,483千円となり、造成単価は2,519円/㎡となる。

本事業の分譲利益率は、22.1%と高くなっているが、上記負担金収入もその要因の一つである。

本事業について特に評価すべき事項はない。

【評価結果】

公社の独立性の問題	政策決定者の政策自体に問題が認められる	-
	政策決定者の協力体制が不十分	-
公社の自立性の問題	公社の採算性の検討が不十分	-
	事業の効率性が損なわれている	-
公社の公益性の問題	民業圧迫の可能性がある	-
	事業性の低い政策的事業	-

(キ) 清水の里事業

溝口町の要請に基づき人口定住促進を目的として、町有地10,828㎡を取得し、27戸を供給する小規模の事業である。

平成12年度より分譲を開始し、宅地7区画を分譲している（分譲達成率25%）。

なお、受託事業収入3,631千円及び受託事業利益481千円の内容は以下のとおりである。

【受託事業収入（受託事業利益）】

溝口町 （清水の里事業給排水管布設工事）

3,631千円（481千円）

本事業について特に評価すべき事項はない。

【評価結果】

公社の独立性の問題	政策決定者の政策自体に問題が認められる	-
	政策決定者の協力体制が不十分	-
公社の自立性の問題	公社の採算性の検討が不十分	-
	事業の効率性が損なわれている	-
公社の公益性の問題	民業圧迫の可能性がある	-
	事業性の低い政策的事業	-

(ク) 深田川事業

弥生事業と同様、境港市施行の深田川土地区画整理事業の推進を目的として、粗造成の完了した市有地3,656㎡を取得し、一般分譲住宅11戸を供給するものである。

平成11年度以降分譲を開始し、一般分譲住宅3戸の分譲が行われたのみである（分譲達成率27%）。これは、同じく境港市内で、境港市が分譲単価30,000円/㎡台の大型分譲地の分譲を開始したことが大きな原因となっているものと考えられる。

本事業の評価としては、政策決定者の協力体制が不十分であったこと、環境変化に応じた公社の適時・適切な対応が取られておらず、事業の効率性が損なわれていること、が挙げられる。

【評価結果】

公社の独立性の問題	政策決定者の政策自体に問題が認められる	-
	政策決定者の協力体制が不十分	×
公社の自立性の問題	公社の採算性の検討が不十分	-
	事業の効率性が損なわれている	×

公社の公益性の問題	民業圧迫の可能性がある	-
	事業性の低い政策的事業	-

## (ケ) 渡事業

境港市の要請により、組合施行の渡土地区画整理事業の推進を目的として、保留地4,418㎡を取得し、一般分譲住宅3戸、分譲宅地11区画を供給する小規模の事業である。

平成11年度以降分譲を開始し、一般分譲住宅1戸、分譲宅地7区画の分譲が行われたのみである（分譲達成率57%）。同市内でも比較的地理的条件の悪い渡事業の平均分譲単価は、20,000円/㎡台後半であり、上記(ク)の大型分譲地の影響は直接受けにくいものの、周辺地区の相場が下がったことによる間接的な影響は大きいと考えられる。

本事業の評価についても、上記(ク)と同様の項目が挙げられよう。

## 【評価結果】

公社の独立性の問題	政策決定者の政策自体に問題が認められる	-
	政策決定者の協力体制が不十分	×
公社の自立性の問題	公社の採算性の検討が不十分	-
	事業の効率性が損なわれている	×
公社の公益性の問題	民業圧迫の可能性がある	-
	事業性の低い政策的事業	-

## (コ) 船磯事業

網代事業と同様、県からの要請に基づき、県が漁業基盤整備事業を行うなかで生じた県有地4,074㎡を公社が取得し、12戸を供給する小規模の事業である。本事業も補助事業として行われたものであり、一般に公募することなく、特定の漁業者を対象として行われている。

しかしながら本事業については、鳥取県が行った事前の需要調査（漁業協同組合員のうち11名の購入予定者があるとの結果）と異なり、分譲開始後1年経過したにもかかわらず平成12年度0区画、平成14年2月までに1区画の分譲が行われたに過ぎない。公社は、そのような売れ残りが生じるということはそもそもの政策効果が乏しかったことを意味するものとして県に対して買戻しの請求を行った。これに対して県は契約上の義務はないとの理由により買戻しを行っていない。

このような状況の中、公社としては公募による分譲を検討しているところであるが、そもそも当該分譲地が漁港脇という特殊な地理的条件を有することから、公募によったとしても売却困難といわざるをえない。（本事業については「包括外部監査の結果に添えて提出する意見」第2の3で再述する。）

本事業の評価としては、漁業基盤整備の一環として宅地分譲を行うという県の政策判断自体に問題が認められこと、また、その後の県の協力体制が不十分であることが挙げられる。さらに公社自身の採算性の検討も不十分であったといえる。

## 【評価結果】

公社の独立性の問題	政策決定者の政策自体に問題が認められる	×
	政策決定者の協力体制が不十分	×
公社の自立性の問題	公社の採算性の検討が不十分	×
	事業の効率性が損なわれている	-
公社の公益性の問題	民業圧迫の可能性がある	-
	事業性の低い政策的事業	-

## (サ) 羽合事業

県からの要請に基づき、県が従前から温泉団地計画の一環として所有していた土地の利用促進を図るために行われたものである。公社が当該土地4,225㎡を取得し、14戸を供給する小規模な事業である。

平成12年度より分譲を開始し、平成12年度0区画、平成14年2月までに2区画が分譲されている。

本事業の造成単価は13,133円/㎡と極めて高い水準となっているが、これには取得した土地に埋まっていた産業廃棄物を取り除くために要した費用14,495千円が含まれている。そのような事実は、当初、公社が県から当該土地の譲渡を受ける際には認識されておらず、公社としても県に対して撤去費用の負担を求めていた。しかしながら、県は契約上の義務はないとの理由により費用の負担は行っていない。なお、売買契約書上、譲渡人である県はなんら瑕疵担保責任を負わないものとされている。(本事業については「包括外部監査の結果に添えて提出する意見」第2の4(1)アで再述する。)

本事業の評価としては、温泉団地計画の一環として所有していた土地の利用促進を図るという政策自体に問題が認められること、また、県の一方的な瑕疵担保責任の回避といった不十分な協力体制が挙げられる。

## 【評価結果】

公社の独立性の問題	政策決定者の政策自体に問題が認められる	×
	政策決定者の協力体制が不十分	×
公社の自立性の問題	公社の採算性の検討が不十分	-
	事業の効率性が損なわれている	-
公社の公益性の問題	民業圧迫の可能性がある	-
	事業性の低い政策的事業	-

## (シ) 観音寺事業

米子市の要請により、組合施行の観音寺土地区画整理事業の推進を目的として、個人買収により土地31,068㎡を取得し、82戸を供給する中規模の事業である。

平成12年度より分譲を開始したが、平成14年2月現在まで分譲実績はない。

本事業は、造成期間に57ヶ月を要している。これは、軟弱地盤整備に時間を要したこと、公共下水道の供用が当初見込よりも遅れたこと、が主な原因となっている。については、公社が、公共下水道の供用が行われることを前提に、早期に土地購入したにもかかわらず、当初見込よりも供用が遅れ、公社の資金コストが大きくなる、という結果を招いている。(本事業については「包括外部監査の結果に添えて提出する意見」第2の2で再述する。)

本事業の評価としては、政策決定者である米子市の協力体制が不十分であること、事業の効率性が損なわれていること、が挙げられる。

## 【評価結果】

公社の独立性の問題	政策決定者の政策自体に問題が認められる	-
	政策決定者の協力体制が不十分	×
公社の自立性の問題	公社の採算性の検討が不十分	-
	事業の効率性が損なわれている	×
公社の公益性の問題	民業圧迫の可能性がある	-
	事業性の低い政策的事業	-

## エ. 造成中

## (ア) 円護寺事業

公社が独自に行なった土地区画整理事業である。当初、共同施行により事業の実施を図ったが、その意思決定方法として組合員の全員一致が要求される等、実務上の問題が生じたことにより組合施行に変更している。

本事業は、個人買収により土地50,071㎡を取得するとともに組合保留地34,120㎡を取得し、172戸の分譲を行なう大規模な事業である。平均分譲単価は、82,600円であり、市街地の事業として採算性は十分認められる。

なお、期末宅地残高1,491,392千円のうち608,239千円は、区画整理組合からの受託事業残高であるため、当該在庫保有に関する資金コスト、あるいは売れ残りリスクを公社は負担しない。原価控除処理分として区別されている478,482千円あるいは受託事業収入403,649千円及び受託事業利益19,768千円の内容は以下のとおりである。

【原価控除処理分】

円護寺団地第2土地区画整理事業 (受託事業分振替) 478,482千円

【受託事業収入 (受託事業利益)】

鳥取市 (市道改築工事) 403,649千円 (19,768千円)

本事業の評価としては、市街地における大規模な事業であるため、民業を圧迫する可能性が認められる。

【評価結果】

公社の独立性の問題	政策決定者の政策自体に問題が認められる	-
	政策決定者の協力体制が不十分	-
公社の自立性の問題	公社の採算性の検討が不十分	-
	事業の効率性が損なわれている	-
公社の公益性の問題	民業圧迫の可能性がある	×
	事業性の低い政策的事業	-

(イ) 崎津事業

県の要請により、工業団地造成地として開発された埋立地の利用促進を目的として、土地91,344㎡を取得し、171戸を供給する大規模な事業である。

本事業は、県の工業団地造成事業が計画どおり進まなかったことによる公社事業への転換という性格を有している。埋立地でもあり、当該住宅団地の採算性は極めて疑わしいといわざるをえない。

また、土地取得費用は県からの上記第3の2(3)に記載した無利息の借入金により賄われており、公社は当該在庫保有に関する資金コストを負担しない。(本事業については「包括外部監査の結果に添えて提出する意見」第2の1で詳述する。)

なお、本事業は、環境共生モデル住宅団地整備事業として県から補助金6,000千円の交付を受けている。当該補助金は、透水性舗装、雨水浸透施設あるいは公衆便所の太陽光発電等、環境に調和した住宅団地の開発を促進するためのものである。

本事業の評価としては、県の政策自体に問題が認められること、公社の採算性の検討が不十分であること、が挙げられる。

【評価結果】

公社の独立性の問題	政策決定者の政策自体に問題が認められる	×
	政策決定者の協力体制が不十分	-
公社の自立性の問題	公社の採算性の検討が不十分	×
	事業の効率性が損なわれている	-
公社の公益性の問題	民業圧迫の可能性がある	-
	事業性の低い政策的事業	-

## (ウ) 赤碓事業

赤碓町からの要請に基づき、植林用種苗畑として保有していた国有地132,058㎡を公社が取得し、180戸を供給する大規模な事業である。

なお、本事業についても、崎津事業同様、環境共生モデル住宅団地整備事業として県から補助金6,000千円の交付を受けている。

分譲単価は、25,000円/㎡を計画している。比較的人口集積度の高い国道9号線より海側の取引価額は50,000円/㎡前後であるが、山側にある本事業用地については取引事例が少ないため、その妥当性を判断することは難しい。また、戸数180戸、分譲期間7年（年間平均26戸）という規模・期間を検討しても、事業としての不確実性が高いといえる。

本事業の評価としては、事業の不確実性が高く、民間では手がけにくい事業といえる。

## 【評価結果】

公社の独立性の問題	政策決定者の政策自体に問題が認められる	-
	政策決定者の協力体制が不十分	-
公社の自立性の問題	公社の採算性の検討が不十分	-
	事業の効率性が損なわれている	-
公社の公益性の問題	民業圧迫の可能性がある	-
	事業性の低い政策的事業	×

## (エ) 岩戸事業

福部村からの要請に基づき、漁業基盤整備移転事業として30戸を分譲する中規模の事業である。本事業は、一般に公募することなく、特定の購入者を対象として行なわれる。なお、平成14年2月時点で29戸が分譲されている。

本事業について特に評価すべき事項はない。

## 【評価結果】

公社の独立性の問題	政策決定者の政策自体に問題が認められる	-
	政策決定者の協力体制が不十分	-
公社の自立性の問題	公社の採算性の検討が不十分	-
	事業の効率性が損なわれている	-
公社の公益性の問題	民業圧迫の可能性がある	-
	事業性の低い政策的事業	-

## (オ) 湖山南事業

農業高校の実習田として保有していた農地が学校再編により不要となったことから、県の教育委員会の要請により公社が取得するものである。計画戸数69戸と中規模の事業であるが、分譲単価87,000円/㎡では採算性が低いといえる。

以上、本事業の評価としては、不用地の利用促進といった政策自体に問題が認められること、公社の採算性の検討が十分でないこと、が挙げられる。

## 【評価結果】

公社の独立性の問題	政策決定者の政策自体に問題が認められる	×
	政策決定者の協力体制が不十分	-
公社の自立性の問題	公社の採算性の検討が不十分	×

	事業の効率性が損なわれている	-
会社の公益性の問題	民業圧迫の可能性がある	-
	事業性の低い政策的事業	-

## (カ) 養郷事業

青谷町からの要請により、人口定住促進を目的として、個人買収により土地16,575㎡を取得し、32戸を供給する小規模な事業である。分譲単価は21,000円/㎡、分譲期間は3年を計画している。

以上、本事業について特に評価すべき事項はない。

## 【評価結果】

会社の独立性の問題	政策決定者の政策自体に問題が認められる	-
	政策決定者の協力体制が不十分	-
会社の自立性の問題	会社の採算性の検討が不十分	-
	事業の効率性が損なわれている	-
会社の公益性の問題	民業圧迫の可能性がある	-
	事業性の低い政策的事業	-

## オ. 分譲事業以外の事業

## (ア) 単身少人数世帯向け賃貸住宅建設事業

単身少人数世帯向け賃貸住宅建設事業は、民間所有地を活用して賃貸住宅を建設する事業である。当該事業は、平成8年度より開始し、每期1,000～3,000千円程度の収入を計上している。本事業は、民間支援の一環として民間遊休地を活用し、市街地における単身者等の定住促進を図ることを目的するものだが、事業規模が小さいため単独事業として採算性が低いと考えられる。

本事業の評価としては、事業性の低い政策的事業といえることができる。

## 【評価結果】

会社の独立性の問題	政策決定者の政策自体に問題が認められる	-
	政策決定者の協力体制が不十分	-
会社の自立性の問題	会社の採算性の検討が不十分	-
	事業の効率性が損なわれている	-
会社の公益性の問題	民業圧迫の可能性がある	-
	事業性の低い政策的事業	×

## (イ) 高齢者向け優良賃貸住宅建設事業及び若者定住優良賃貸住宅建設事業

いずれも中間山地における地域活力を向上させるための政策的事業として行なわれる事業である。そして、そのほとんどすべてが、地方自治体の要請に基づいて実施されているところにその特徴がある。

高齢者向け優良賃貸住宅建設事業は、日南町の要請により総戸数10戸の賃貸住宅を建設するものである。

若者定住優良賃貸住宅建設事業は、青谷町の要請により総戸数21戸の賃貸住宅を建設するものである。

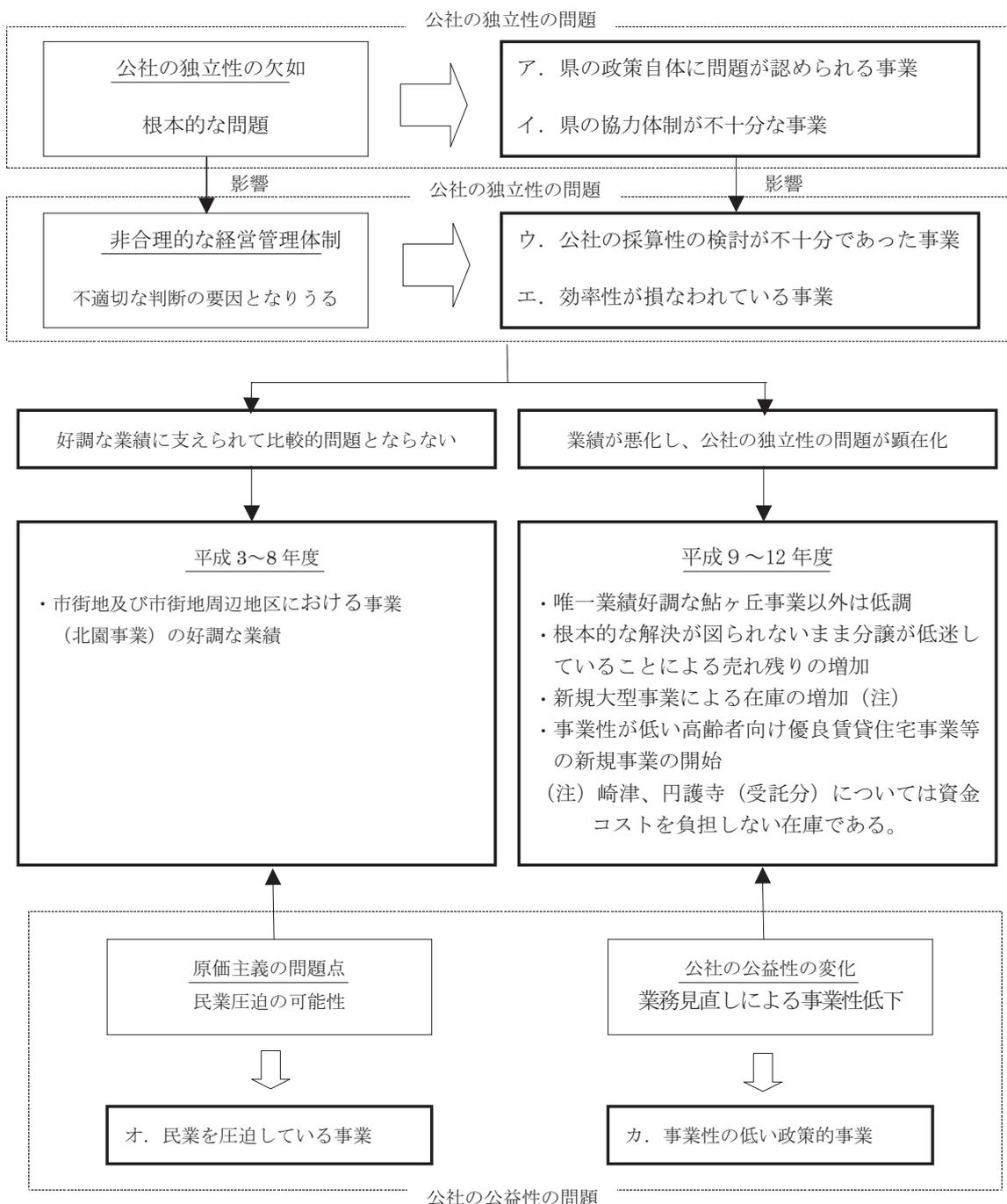
これらについては、県及び町の補助事業（計画策定費補助、建設費補助）となっているが、前述のとおり、基本的には中間山地の町村等の自治体の地域活力活性化という政策的事業であり、事業の評価としては、事業性が低いものといえることができる。

【評価結果】

公社の独立性の問題	政策決定者の政策自体に問題が認められる	-
	政策決定者の協力体制が不十分	-
公社の自立性の問題	公社の採算性の検討が不十分	-
	事業の効率性が損なわれている	-
公社の公益性の問題	民業圧迫の可能性がある	-
	事業性の低い政策的事業	×

(4) 個別事業に関する指摘事項総括

以上のような検討の結果、個別事業については、以下の事項を指摘することができる。



## 【評価一覧】

	公社の独立性の問題		公社の自立性の問題		公社の公益性の問題	
	ア. 政策自体	イ. 協力体制	ウ. 採算性	エ. 効率性	オ. 民業圧迫	カ. 低事業性
網 代						
錦 海	×		×			
弥 生					×	
栄 町						
ひ かり が 丘					×	
国 分 寺 ・ 玉 鉾						
東 浜 坂						
つ の い	×	×	×			
福 守	×			×		
鮎 ヶ 丘					×	
福 里						
三 朝 牧						
大 谷						
清 水 の 里						
深 田 川		×		×		
渡		×		×		
船 磯	×	×	×			
羽 合	×	×				
観 音 寺		×		×		
円 護 寺					×	
崎 津	×		×			
赤 碓						×
岩 戸						
湖 山 南	×		×			
養 郷						
単身少人数世帯向け 賃貸住宅建設事業						×
高齢者向け優良 賃貸住宅建設事業						×

このように、上記1で述べた公社経営全般に関する指摘事項が個別事業の問題として明らかとなっている。

つまり、公社の独立性・自立性の問題が平成9～12年度の業績の悪化に伴い顕在化している。また、平成11年度の公社業務見直しの前後において、公社の公益性がそれぞれ異なった形で問題となっている。

まず、公社の独立性の問題が顕在化した事業を挙げると以下のようになる。

ア. 県の政策自体に問題が認められる事業 崎津事業、船磯事業、羽合事業

崎津事業、羽合事業は、県が他の政策目的で取得した土地の利用促進を図ることを目的としている。また、船磯事業については、漁業基盤整備事業の一環として住宅整備の必要性が高いとの県の政策判断自体に問題が認められる。いずれも最終的な責任を政策決定者である県が負うべき事業である。

## イ. 政策決定者としての県の協力体制が不十分な事業 船磯事業、羽合事業

船磯事業、羽合事業のいずれについても、事業実施者としての公社の責任を超える負担を公社が負っている。政策決定者である県に求められるべき公社に対する協力体制が不十分である。

上記ア、イのような事業についての責任までも公社が負うということは、自ら管理し得ない過大な責任を負うことを意味する。そしてこのような事態が、事業の採算性・効率性という公社が負うべき責任範囲そのものを曖昧にし、公社の自立性の問題を引き起こしているのである。

## ウ. 公社の採算性の検討が不十分であった事業 つのい事業

つのい事業については、土地購入単価が極めて高く、住宅を建設することで分譲事務費等を回収せざるをえず、また事業規模としても相当長期にわたるため、当初から単独事業として赤字となることを予見することは可能であった。そのような条件のもと事業が開始されたのは、本来、採算性の検討に対して責任を負うべき公社が、政策決定者である県に事業の採算性についての検討についてまでも依存していたためと考えられる。

## エ. 効率性が損なわれている事業 福守事業

福守事業については、事業開始後、民間分譲地との競合により分譲が低迷している。つまり、在庫の保有に伴う事務コスト、資金コストが生じており、単独事業では損失が発生している可能性が高い。事業を行う限り、事業リスクは常に存在し、そのリスクを管理していくことが当然に求められる。しかしながら、事業を効率的に行う誘因に乏しかった公社は、このような事態に対しての適時・適切な対応が取られなかったのである。

次に、公社の公益性の問題が顕在化した事業を挙げると以下のようになる。

## オ. 民業を圧迫している事業 鮎ヶ丘事業

鮎ヶ丘事業は、鳥取市に隣接する市街地周辺地区における一般的な住宅・宅地分譲事業といえるが、その分譲の規模を考慮すると、住宅・宅地分譲市場に与えた影響は極めて大きなものであったと考えられる。

## カ. 民間では手がけられない事業 高齢者向け優良賃貸住宅建設事業

高齢者向け優良賃貸住宅事業は、収支採算を図るために補助金の交付を受ける政策的事業である。しかしながら、補助金により採算性の向上が図られたとしても事業規模が小さいため、公社の固定費の回収にどれほど貢献し得るかは疑問である。

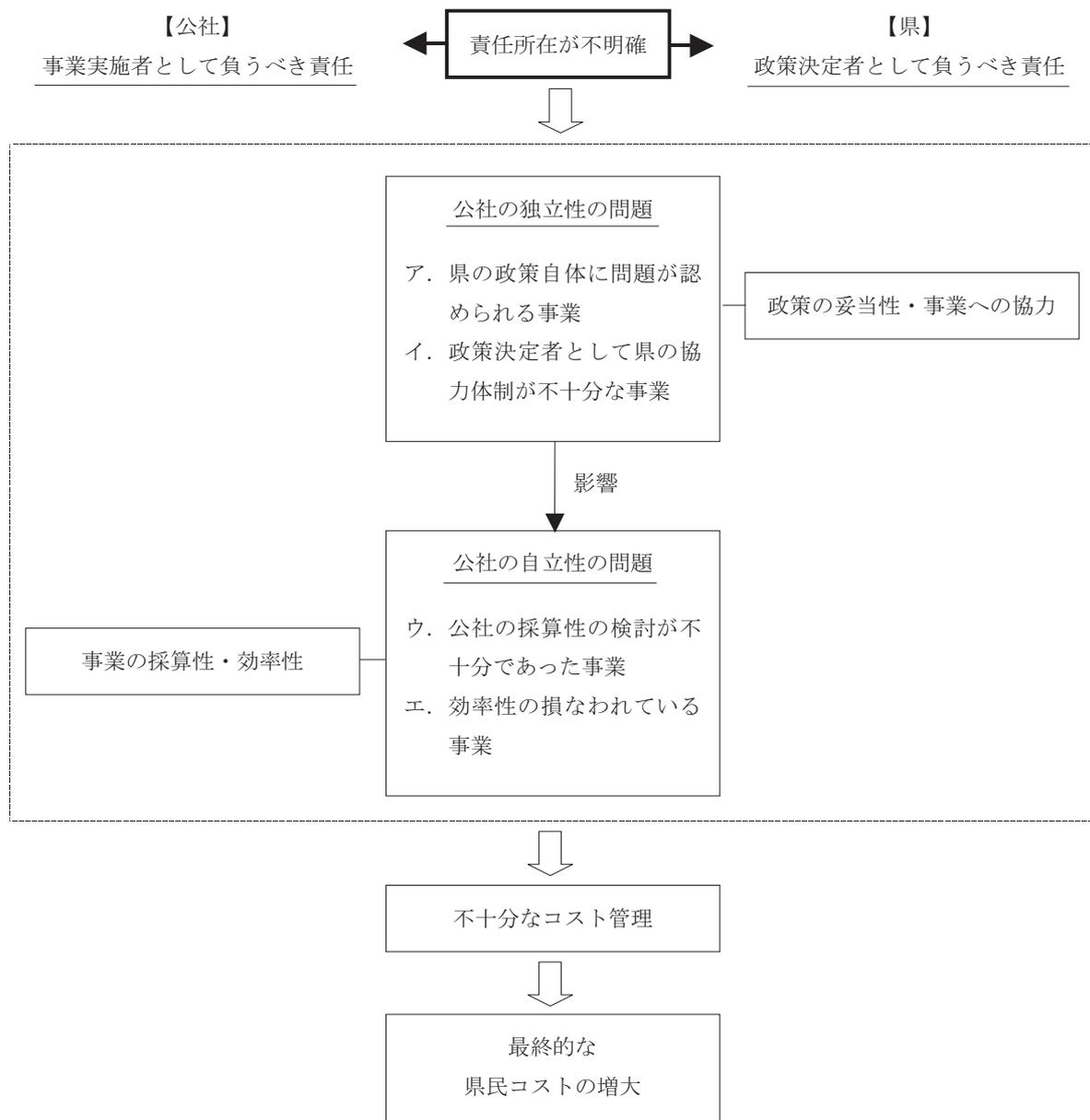
したがって、このような小規模な補助事業は事業性が低いと考えられる。

## 3. 住宅政策を推進する事業体としての公社の役割

以上の個別事業の実態を踏まえて、公社の現状、とりわけ県との関係について検討する。

(1) 会社の独立性の問題

前記2(4)で指摘したとおり、県と会社の関係において以下のような問題が生じている。



会社が県との関係において独立性をそがれていることは明らかである。そして、このことは、最終的には県民コストの増大をもたらす。ここでいう、県民コストの増大とは、受益者負担の増大、公社の非効率的な経営によるコストの増大を様々な取引を通じて県が負担することによる県負担の増大、という二つの内容を有している。

このように会社の独立性が失われることは、県民に対して、良好な集団住宅を供給するという本来の会社本来の役割が失われることであり、ゆゆしき問題である。

(2) 会社の公益性の問題

ア. 設立当初の会社の目的との相違

近時においては、住宅供給が一巡し、少なくとも「住宅の著しく不足する地域」(公社法1条)は解消されたと考えられる。また、実際にも既に検討したとおり、会社が平成3~12年度において行ってきた事業のうち、公社法第1条が言う、「住宅の不足の著しい地域」における住宅供給という状況に合致する事業はない。

## イ. 公社業務の見直し

前記1(9)において指摘したとおり、県及び公社は平成10年度、11年度に公社の業務内容の見直しを行っている。しかし、その問題点は以下のとおりである。

(ア) 公社業務の見直しにより、公社事業は民業を圧迫しない民間が手がけることが困難な政策的事業への方向性が明らかにされた。そしてそれは、例えば、中間山地の活性化等一定の公益性を有することとなる。しかし、これら民間では手がけにくい事業は、一般に事業性が低いと考えられる、公社の経営の圧迫要因に転化しかねない。事実、平成10年度以降は、事業数が増大する中で固定費が増加している。

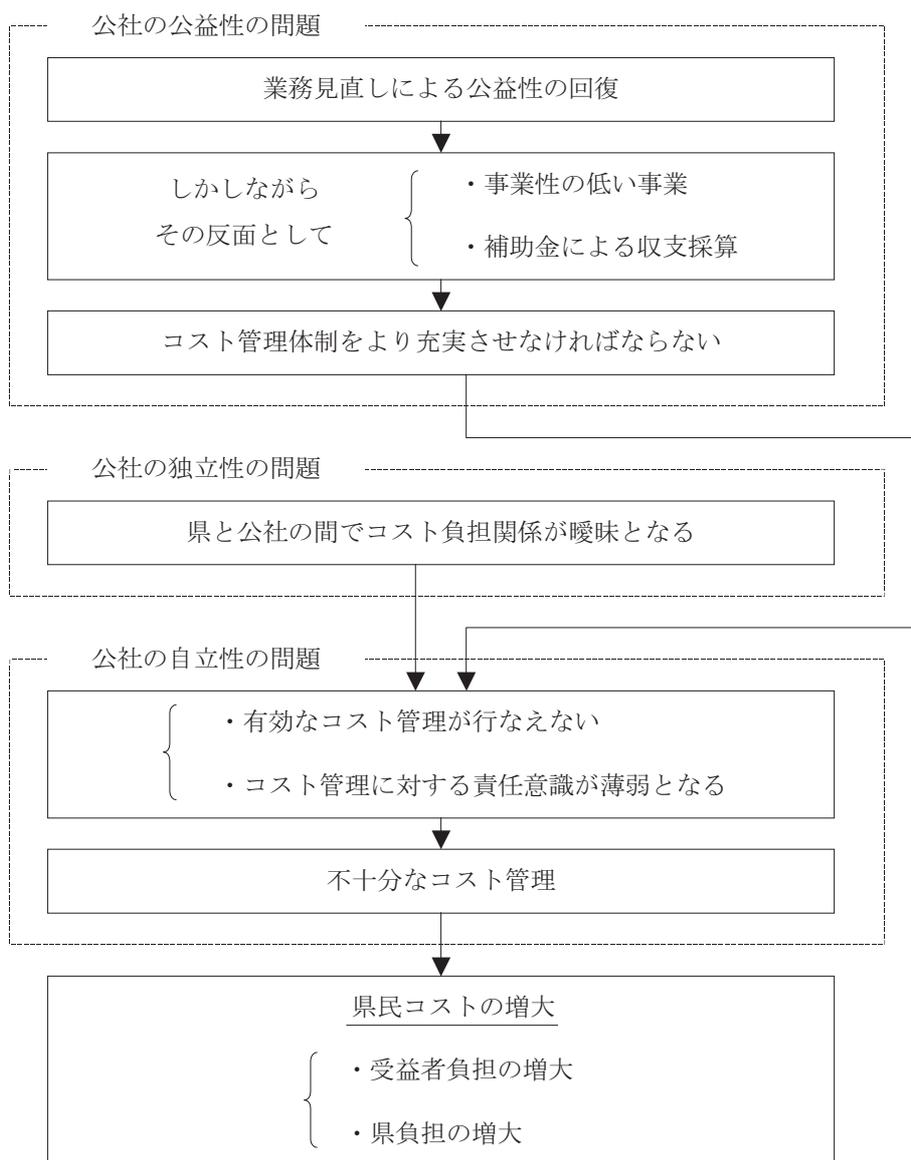
(イ) 公社がこのような事業性の低い事業を行うにあたり、従来のように単独で収支採算を図ることは困難となり、別途補助金等の必要性も生じる。事実、平成10年度以降、環境共生モデル事業、いきいき住宅モデル事業について行政からの事業補助金が交付されている。

(ウ) 補助金額の適正性の問題も含め、公社は、事業性の低い事業を行うにあたり、これまで以上に事業の採算性・効率性を検討する必要に迫られることとなる。しかしながら、前記(1)で指摘した公社の独立性の問題が解決されない状態でその検討を十分に行うことは困難であり、また、事業に対する責任そのものが不明確であることから、その実効性に乏しいと考えられる。

(エ) また、前記1(5)に記載したとおり、公社の損益構造上、2,727百万円の方譲収入が損益分岐点となっている。つまり、これをベースにすると事業性を確保するためにはある程度の事業規模が必要とされ、上記のような事業は採算に合わない可能性がある。

このように当該見直しは、公社業務に新たな公益性を付与するという点で一定の社会的役割を担うものではあるが、公社法や公社定款の目的からますます離れていくことにならざるを得ない。また、効率的な事業の実施という観点から数々の懸念材料が増大するのである。

以上の問題を前記(1)で指摘した公社の独立性の問題とあわせて整理すると次のようになる。



包括外部監査の結果に添えて提出する意見

監査人としての意見は、必要に応じて監査結果中に述べてきたところである。しかし、最後に今後の公社の存在意義とあり方と特に懸念すべき事項について意見を述べる。

第1 今後の存在意義とあり方

1. 公社法及び公社定款に照らし、既に著しい住宅不足という社会状況が解消されている社会状況を見るならば、公社の歴史的役割は既に十分に果たされ、現時点においてはそのももとの存在意義は失われていると見ることができる。

他方、少子高齢化社会、福祉型社会の進行という社会状況の変化に伴い、県民の住環境に対する要求も大きく変化してきている。また、過疎の進行の中で、若者にとって住みやすい住環境の整備、人口定住対策としての住環境の整備という課題に対して行政は差し迫った対策を迫られている。

このような状況のもとにおいて、県の指導・監督の下にある公社の事業実態は大きく変化した。そして、著

しい住宅不足に対して勤労県民に対して適切な住宅環境を提供するという本来の目的を離れ、県を始めとする行政の求めるままに様々な政策実施の一環として事業展開するようになった。

そして、このような実態が本監査によって改めて明らかになった。

2. このような公社の現実の役割の変化は、その役割の多様化、社会情勢の変化に伴う善的發展として肯定的に評価しうる反面二つの問題点を抱えることとなった。

言うまでもなくその第1は、公社の存在意義である。第2は、公社が県などの自治体を実施する各種政策の完全な下請となってしまうことである。

公社法及び公社の定款を離れた、しかも行政の下請けとしての事業展開が今後ますます必要とするならば、そしてその為に公社という独立組織が必要であるというのであれば、少なくとも、そのことについての明確な県民の合意が必要である。また、公社定款の変更を検討すべきである。さらに、必要であれば一旦解散した上で現在の福祉型社会の進行に合わせた新たな組織に改組することを真剣に検討すべきである。その為に新たに条例等の整備も必要であれば、議会を中心として県民の英知を結集してあるべき方向性を模索すべきである。そうして初めて真の住民自治といえる。

公社の活動を民業圧迫というところのない規制でしぼることも再検討を要する。公社が永年の住宅開発で培ってきたノウハウが、一般のディベロッパーに比して十分に競争力をもちうるとすれば、それはそれとして社会資本として活用すべきである。競争力のある部分を思い切って民営化することも検討すべきである。公社の住宅開発部門を民間の競売にかけてもおもしろい。民間が公社の住宅開発能力を評価し相当の価格で競り落とすことでもあれば、県財政を結果的に豊かにする。だれも競り落とさないのであれば、結果的に公社に事業性がなかったことが明らかになり、県民に正しい情報を提供することとなる。

3. いずれにしても、公社の存在意義を真剣に検討すべき時期が既に到来している。県は、この問題についての検討を担当部局内の議論だけにとどまらせるだけでなく、県議会を中心にして広く県民の英知を結集して速やかに着手すべきである。

## 第2 特に懸念すべき事項

### 1. 崎津団地住宅開発事業について

特に懸念すべき事項の第1点として、本事業をあげた。崎津地区は、もともと住宅用地としての適正をかいいた上に、平成12年10月、鳥取県西部地震による地盤の液状化現象により、現時点において宅地開発が完全に頓挫し、その後事業としての継続が極めて危ぶまれているからである。崎津事業がこのまま進行の糸口をつかめないまま推移した場合、いわゆる膨大な含み損の原因となるだけでなく、今後の公社の経営の健全性を大きく損なうものであり、早急の対策が講じられなければならないと判断したからである。

#### (1) 沿革及び事業の特徴

崎津団地住宅用地開発事業用地は、県からの要請を受け、平成11年度3月16日に県西部地域活性化のために中海埋立地を公社が購入したものである。購入面積は91,344.12㎡、購入価額は1,571,119千円（平米単価17,200円/㎡）である。

崎津地域は中海と美保湾を区切る弓ヶ浜半島のほぼ中央に位置しており、近隣の商店街、教育・医療施設といった面ではやや利便性に劣っている。また、中海等の自然環境に恵まれているとはいっても、近年、海水面の汚染が進み必ずしも万全の自然環境と受け止めることは困難である。かえって、水害や塩分を含んだ強い海風が建物や車輛の金属部分を腐食させるとして住宅用地として懸念する声も少なくない。

ところで、本地区は、昭和26年から40年にかけての農地増反政策にもとづいて国営の中海干拓工事が実施された地域である。昭和41年から入植者の耕作が開始されたが、中海の影響による塩害等の問題が恒常的に発生したため、耕作放棄地が生じる事態となった。

このような状況の下、昭和55年に地元米子市から崎津地区の工業団地化への要望が出され、同年10月、県と米子市が50%ずつ出資する財団法人米子崎津地区開発促進公社（以下「崎津公社」という。）が設立され、

工業団地化を進めることとなった。しかしながら、当初のもくろみに反し、進出を希望する企業が現れず、企業誘致が頓挫したまま10数年が経過することとなった。

このような推移を経て平成6年5月、県と崎津公社の間において利用計画の責任分担の合意がなされ、この合意により、総面積91.6haのうち、県が27.7haを企業用地、16.9haを住宅用地として活用し、米子市が47.0haをスポーツ公園アミューズメント施設用地として活用していくこととなった。

その後平成7年秋以降、米子市が日本中央競馬会（以下「JRA」という。）の場外馬券場を誘致するという企画が具体化した。そして、これを機に崎津公社を解散するという方向性が打ち出され、平成9年10月、県指導のもとで平成10年度末を目途に崎津公社を解散するという方針が崎津公社理事会で決定されたのである。

このような経緯のもと、崎津公社は、平成10年11月、米子市の斡旋により約18haをJRAに売却し、平成11年3月、県の斡旋により約9haを公社に売却した。

以上のように、公社の本件用地取得は、本質的に崎津工業団地の失敗の後始末という性格を強く持っており、また、公社は県主導のもと自主性と自立性を奪われたまま購入を余儀なくされたという色彩が否定できない。

## (2) 根本的な問題点

このように、本用地は、もともと住宅団地として開発されたものではない。当初もくろまれていた工業団地開発が頓挫し、18年余の間利用策の見当たらないまま時が経過し、その解決策として、一部が場外馬券場としてJRAに、一部が住宅団地用地として公社に売却されたものである。県の政策に完全に追随する形の本計画は、いわゆるギャンブル場である場外馬券場と、治安風紀において良好な環境が求められる住宅団地が併設されるという本質的に相反する街づくりを意図するものであり、根本的な問題をかかえていたといえる。

ちなみに、県下の住宅需給状況は、公社法の予定する「住宅不足の著しい」（公社法1条）状況でも、公社定款が予定する「住宅を必要とする勤労者」が広範に存在するという状況にはなかった。また、本事業は、平成10年度に検討された公社業務の見直しで指摘されたところの「民間による供給条件が整っている市街地及び市街地周辺地区における一般的な住宅・宅地分譲事業は収束」という方針にも適っていない。

このように、本事業は、事業の採算性のみならず、公社の本来の目的からの逸脱という問題を抱えていたと言える。

また、本事業は、用地取得費について、全額県が公社に無利息貸付を行っている。これは、実質的には、県が行った工業団地政策の破綻の後始末を行うことに対する反対給付としての意味を有する。また、米子市から固定資産税の免除を受けている。このような異例とも言えるカンフル的な行政支援は、逆に考えれば、この事業が元々有していた事業性の欠如、まかり間違えば大きな欠損要因となるものであったことが当初から予想されるほど危ういものであったことを示している。

## (3) 液状化問題の検討

現時点において地盤の液状化問題が最大の懸案事項となっており、その詳細は以下のとおりである。

### ア. 鳥取県西部地震による被害

平成12年10月6日13時30分、鳥取県米子市南方を震源とするM7.3、震源の深さ10kmの地震が発生した。そして、震源に近い山間地の日野町、溝口町などでは、家屋の損壊や崖崩れなどが生じ、道路・鉄道などの交通網やライフラインにも大きな被害が発生した。そして、境港市や米子市などの弓ヶ浜半島では、家屋の損壊に加えて臨海部の埋立地・干拓地において地盤の液状化が広範囲で発生した。

埋立地である崎津事業用地においても、液状化が南側全体に発生し、かつ、側方流動が北西側ほぼ中央の南崎津川の護岸で発生するという極めて憂慮すべき事態が発生した。

平成12年度までに造成が完了し、平成13年度から分譲が実施される予定であったが、広範に発生した液状化のために分譲を中止せざるを得ない状況となった。

## イ. 液状化研究会による検討

このような状況のもと、県土木は、土木・工学系の専門家等14名からなる弓ヶ浜半島液状化対策研究会を結成し、平成13年1月、同年12月及び翌平成14年2月に研究会を開催した。

その研究結果は、「半島の外周部の人工的に造成された埋立地・干拓地で液状化の発生が予想される」「一度再液状化した地盤は間隙水の排水とともに密になり、次の地震に対して強くなると考えられているが、実際には、再液状化例が報告されている。その原因については、必ずしも明らかにされていないが、一度液状化が生じた地盤は、再液状化する可能性があるとするのが一般的である」(平成13年3月 弓ヶ浜液状化対策研究会報告書) というものであり、却って、崎津事業用地における液状化の不安を増大させるものとなっている。同研究会においては、有効な対応策については提言できない状況にとどまっている。

## ウ. 液状化についての事前調査・検討の不備

鳥取県西部地震を契機に、崎津事業は暗礁に乗り上げたが、この事態は、地震という不可抗力によるものとして責任を回避しうるものではない。言うまでもなく、わが国は地震多発国であり、公社は、宅地開発する場合、ディベロッパーとして活断層の存在等地震学的にも、また、過去の震災の経験に照らしても、直下型の地震がいつでもどこでも発生し得るという前提での検討が行われるべきであった。

県は、1943年の鳥取震災の経験を踏まえ、すでに平成4年に震災対策編「鳥取県防災計画」を策定している。同計画には、崎津地区も含めた弓ヶ浜半島全域において液状化が発生する可能性が予想されていた。

公社は、相当数の土木技術者を抱え、専門的知識を蓄積しており、しかも県とも綿密な情報交換・連携をなし得る組織であり、このことを考慮すれば、埋立地である崎津地区に地震の際の液状化が生ずる危険性を当然検討すべきであった。

## (4) 事業性の検討

前述のとおり、本用地の公社による取得は、県の工業団地政策の破綻処理という特徴を有している。そして、このことが液状化に対する事前の調査と対応を怠らせるという事態を招いたともいえる。しかし、この点以外にも事業採算性についての検討が不十分であったといわざるをえない。次のような指摘が可能である。

公社は、崎津事業の事業性(採算性)を事前に検討するために、平成9年、有限会社徳永鑑定事務所に対して鳥取県西部圏域における住宅地需要の調査を依頼し、同年5月「鳥取県西部圏域における住宅地需要調査報告書」(以下「徳永報告書」という。)を受け取っている。徳永報告書によれば、崎津地区の住宅団地開発について以下のような数々の懸念が表明されている。

ア. 平成9年度以降は、住宅金融公庫の財政状況の改善のためにも金利水準が今後引きあがる見通しで、住宅需要は今後金利による後押しが期待できず、実質的な住宅の購買力の低下は避けられない状況である。

イ. これからは、街並みの良さ、治安の良さ、眺望の優れたところなど、住まいの快適さが評価される基準となり、地価の二極化が進むことは必至である。

ウ. 鳥取県下においては平成2年から7年にかけて持ち家の比率が低下し、民間借家比率が増大している。

エ. 鳥取県西部圏域における建築業・不動産業にたずさわる専門業者286件に対する1996年10月実施のアンケート調査結果によれば、崎津地区は、住宅地として米子市内で最も人気度が低い「大篠津・崎津・夜見・富益地区」に属し、その中でもさらに低い地域であることが予想できる。また、住宅分譲地として「不適當」と回答した業者の51.9%が埋立地という地盤に問題があることを挙げている。

以上のような数々の問題点がどのように検討されたのか、公社からの聞き取りによっては全く不明であった。県の要請によって取得せざるを得なかったというのが唯一の実質的な理由であった。これら様々な懸念の内、埋立地であることによる地盤の軟弱さが、平成12年の震災により顕在化したのであるが、仮にこの液状化問題

が発生しなかったとしても、徳永報告書にある様々な懸念が真剣に検討されたとは判断できない。

#### (5) 解決策

一刻も早く住宅用地の開発としての利用が可能か否かについての検討を終了して、対処方法についての結論を出すべきである。液状化の懸念が消えない限りは宅地開発は困難である。可能であるとしても、相当の経費をかけて地盤の強化工事を行うか、当初予定価格より相当下回る価格でなければ売却は困難である。このまま有効な対策が立たないまま推移すれば、公社にとって膨大な含み損に転化する可能性が極めて大である(率直に言えば、現時点においてすでに含み損化していると評価できる)。売買代金について、全額県からの無利子による借入れによるから金利コストがかからないとしても、1,571,119千円という膨大な資金が解決のめどが立たない状態で長期間にわたって眠ることとなり、その負担を県が負うとしても県民への経済的損失は無視できない。

従って、場合によっては、価格を大幅に下げて分譲し、損得よりも資金回収を先行させるといった思い切った解決方法を検討すべきであろう。また、元々県の政策の失敗のつけを押しつけられたものであることから、あるいはまた、元々地盤の軟弱な地震による液状化の可能性のある問題性のある土地を購入させられたのであるから、県へ買戻しを求めることも検討すべきである。

### 2. 観音寺事業について

#### (1) 取得の経緯

観音寺土地区画整理事業区域内の個人の土地を、米子市の要請に基づいて宅地開発目的で取得したものである。取得面積は31,068㎡、取得価格は、816,417,492円、取得日は平成8年4月区画整理事業の途中であった。本区画整理事業地は、米子駅より約2キロメートルの既成市街地東南端に位置する田園地帯であり、優良宅地として期待されていた土地である。しかし、公社が、区画整理事業終了前に購入したのは、米子市の強い要請によるものであった。すなわち、米子市は、平成5年5月、公社に対して「すぐに宅地として土地利用がなされるのは、施工後の宅地面積の約8%の保留地だけであり、区域内の土地が宅地として利用されるのは相当期間を要し、新たな市街地の形成を目指す区画整理事業の目的や、住宅地需要の対応も、早期に達成することが困難であると予想されますので、本区画整理事業について、貴公社による宅地造成において優良な住宅地を供給していただきますようお願いいたします。」旨の要請を行い、これを受けての取得となった。

#### (2) 取得についての問題点

取得後、造成工事を行い、平成11年度から分譲が開始された。平成11年度は積立分譲地12戸、平成12年度は売建分譲地11戸を売り出したが、全く買い手がつかないという状況の中で、平成13年度によりやく売建分譲地が2戸売却できた。しかし、明らかに苦戦を強いられる結果となっている。

この原因について、担当者からヒアリングしたところ、次の問題点が明らかとなった。

ア 河川に囲まれていることから地下水面が高く湧水のおそれがある

イ 従って、地盤が軟弱であり土盛り等地盤強化工事をする必要がある

ウ 公共下水が供用開始となっておらず買い控え傾向があった

このような問題が存在しているとすれば、分譲宅地を計画どおり早期に売却することには、今後も相当長期の苦戦が予想される。

ところで、この問題点のすべてについて事前に予想できたにもかかわらず、現実には、検討されなかった。地盤の強度に問題があったにも関わらず、米子市の前記要請に応えることに関心の中心があり、当然の検討が怠られた。

担当者の説明によれば、早期に宅地を購入、街並みの形成を先行し進めることにより側面から区画整理組合をささえる意味合いもあったということである。もしそうであれば、当初から相当長期に在庫を抱え込むリスクを負ったというべきであり、行政に引きずられることにより、経済合理性、採算性を見失ったと言いうる。

販売の苦戦は、このような自立性を欠いた経営が招いた当然の帰結と言える。

### (3) 改善策

公社が、区画整理事業に関与して宅地開発の一端を担うことは広く行われている。公社の目的に照らして、その必要性があれば全く問題がない。しかし、区画整理事業は、行政の都市計画の一環としてなされることが通常であり、観音寺の宅地開発に見られるようにそのリスクの一部を公社が負うとすれば、問題である。行政に従属型の経営姿勢を直ちに改め、独立した経営主体としての独立性、自立性を確保すべきである。

## 3. 船磯事業について

### (1) 事業の概要

県からの要請にもとづき、平成12年3月、県が漁業基盤整備事業を行うなかで生じた保留地4,074㎡を公社が購入したものである。わずか12戸を供給する小規模の事業であるが、波しぶきがかかる程港に隣接した宅地であり、船磯漁港を利用する特定の漁業者を対象としたしかも、本事業については、県が行った11名の購入予定者があるという事前調査を前提にこれを信頼して出発した。

### (2) 事業の問題点

事前の需要調査と異なり、販売開始後1年経過したにもかかわらず平成12年度0区画、平成14年2月現在に至るまで1区画の分譲が行われたに過ぎない。今後の分譲見込みも全く立っていない。船磯港に隣接した分譲地であり、波、風、音の影響から港を利用する漁民しか買い手が見込まれず、一般からの応募は期待できない。県が行った事前の需要調査が甘かったとしか言いようがなかった。公社は、本事業が県の強い要請に基づいたものであることを理由に県に対して買戻しの請求を行ったが、県は契約上買戻しの義務はないとの理由により拒否している。

### (3) 解決策

早急に処分方法を検討すべきである。宅地としての処分が困難であれば、本事業は、そもそも県の政策目的に従い、県の調査した需要調査に基づいて出発した事業であり、しかも県の政策目標や事前調査の不十分さが、今日の苦戦を生んでいるのであるから、強力に県に対して買戻しの交渉を行うべきである。県の責任をあいまいにすべきではない。公社が県の監督指導に服する立場にあるとしても、あくまで公社法に則した運営がなされているか否かという観点からの指導であるべきはずであり、県の政策目標に公社が従属することは許されない。

## 4. 県などとの間における公有地の売買の契約形態に関する問題性

### (1) 不利益条項の存在

公社と鳥取県あるいは鳥取県の要請に基づいた土地取得に関する売買契約の形態の問題点の第1は、売買契約書に下記の如き不利益条項が例外なく入れられていることである。

#### 記

この契約の締結後、土地の引渡までの間に(売り主)側の責めに帰すことができない事由により土地が滅失し、または毀損し、または数量の不足もしくは隠れた瑕疵がある場合においても、その損害はすべて(公社)の負担とし、(売り主)は、何らの責めを負わないものとする。

ヒアリングによれば、県の指導の下にある公社にこのような不利益条項を拒む自由は無いとのことであつた。そもそも契約行為は相対立当事者が対等平等の関係にあって自由な意志に基づいて合意に達しようとの前提に立っている。このような不利益条項を拒否する自由が無いのであれば、契約というより、同一組織内の命令、服従という関係にしかすぎないことになり、公社の業務が県の行政目的に従属することとなる。これでは、独立の法人格を公社に与えて勤労市民の住環境の整備という独自の目的を遂行させようとする公社法の目的にも反する。

しかも、このように公社にとって極めて不利益な契約条項は、以下に述べる各事業において現実にさまざま

な弊害を発生させている。

#### ア 羽合事業

平成11年12月1日付の鳥取県との羽合町の土地売買契約である。売買契約後、取得地の一部が産業廃棄物で埋め立てられており、地盤改良工事を施さなければ、宅地として販売できないことが明らかとなった。そのため、公社は、やむなく産業廃棄物を取り除くために要した地盤改良費用14,495千円の余分の支出を余儀なくされた。当時、この費用負担を県に求めたが、前述の不利益条項の存在が障害となって、断念せざるを得なかった。

#### イ 崎津事業

前述のとおり、本用地は元々宅地には適するとは言えない土地であった。加えて、鳥取県西部地震によって液状化の危険性のある地盤の軟弱な土地であることが判明し、宅地としての開発事業の継続そのものが危機に直面している。県の協力的な指導の下に取得せざるを得なかったという特殊の事情に加えて、地震によって一挙に地盤の軟弱性が明らかになるみに出たのであれば、瑕疵担保等の主張に基づいて、県に対して買い戻しを求めることも自然の流れである。しかし、この不利益条項は交渉上の障害である。

### (2) 利益条項の不存在

不利益条項の存在と表裏の関係であるが、船磯事業に見られるように県等行政の責任によって事業継続に障害が発生した場合、契約を解除あるいは買い戻しを求めることができるいわゆる利益条項が存在しないことが問題である。

県などが行う行政施策の一環として住宅建設、あるいは宅地開発に関与せざるを得ない場合、その事業は、当然採算性が低い、リスクの大きいものとなることが予想される。このような場合、公社が県との関係において対等な関係を維持できれば、公社は県などの要請に基づいて協力するという優位な立場に立つことができるのであるから、仮に政策目的に判断の誤りや爾後の狂いが生じた場合、契約を解除できる等の条件を利益条項として付すことは可能となるはずである。しかし、公社は県との関係においては、完全に従属的な立場に追いやられ、公社として当然の利益すら主張できない状況に追いやられている。従って、県の要請に基づいて採算性の低いリスクな事業に関わらざるを得ない状況におかれているにもかかわらず、政策目的に狂いが生じた場合、そのリスクをそのまま被ることになる。そして、このような従属的關係は公社法の趣旨にも反する。公社が県の監督指導に服する立場にあるとしても、あくまで公社法に則した運営がなされているか否かという観点からの指導であるべきはずであり、県の政策目標に公社が従属して契約上のリスクを負うことは許されないはずである。

### (3) 改善策

県などに従属するのではなく、公社の本来の利益を擁護できるような制度的保証をもうけるべきである。たとえば、第三者機関による契約の事前監視制度、県からの出向役員、職員の廃止、役員の民間からの積極的な登用を試みるべきである。

以 上

## 第2部 鳥取県警察

### 第1 外部監査の対象として選定した理由

平成11年9月以降、神奈川県警をはじめ全国各地における警察官の不祥事が相次いだ。警察官個人の犯罪は勿論、警察の組織的関与を示す例もあり、現行警察制度全般に対する国民の信頼は地に落ちた。このような事態を受けて、国家公安委員会は、平成12年3月、警察の刷新改革の方策について各界の有識者からの意見の聴取を求めることとし、警察刷新会議の開催を求めた。氏家斎一郎を座長とする警察刷新会議は、同年3月以降、

11回にわたる会議を開くとともに、大阪市、新潟市において公聴会を開き、同年7月「警察刷新に関する緊急提言」を取りまとめて国家公安委員会に提出した。

国家公安委員会及び警察庁は、この提言を国民からの厳しい批判として重く受け止め、さらに、検討を重ねたうえ、警察が当面取り組むべき施策について、同年8月「警察改革要綱」を取りまとめた。改革要綱は、

警察行政の透明性の確保と自浄機能の強化、

「国民の為の警察」の確立、

新たな時代の要請にこたえる警察の構築、

警察活動を支える人的基盤の強化

の4項目について、現行警察制度を刷新する方向性を明らかにした。

このような状況に照らし、鳥取県警察本部の財務及び事務の現状と問題点、とりわけ、警察制度刷新に最も重要な役割が期待されている公安委員会の事務を検証する意義が大きいものと判断した。

## 第2 外部監査の対象及び着眼点

- 1 事業は警察制度の目的に沿って運営されているか
- 2 公安委員会は民主警察の根幹として独立性が確保されながら機能し運営されているか、運営上改善すべき点はあるか
- 3 財務処理に正すべき点があるか
- 4 委託業務について財務管理上の改善すべき点があるか  
特定の団体に対する委託が適当か
- 5 リース契約について財務管理上の改善すべき点があるか

## 第3 外部監査の方法及びその主な手続

- 1 業務の実施状況、予算の執行状況について、県警本部経理担当者、公安委員会担当者から聞き取り調査を行い、業務内容が目的に沿って正しくかつ効率的に運営されているか検証した。また、計算書類により事業内容を確認するとともに、改善すべき点について検討した。
- 2 なお、聞き取りに当たっては、公安委員会会議録や派出所勤務員及び家族協力者に対する報償費に関する資料提供が円滑に行われなかったことを特記しておく。最終的には資料の提出がなされたものの、平成13年10月25日の聞き取りの際、県警担当者は、作成・保管されている公安委員会会議録についても、また報償費が支給されている派出所員及び家族協力者の氏名を明らかにする資料についても、何ら合理的な理由もなく資料提出を拒んだ。この対応は、前述した警察刷新会議の緊急提言にも指摘されている警察の閉鎖的、秘密主義的体質を強く感じさせるものであった。このような体質を前提とする限り、平成10年度以前の公安委員会会議録について、「既に廃棄済み」であり、残っている記録としては、平成10年度、11年度のレジユメだけであるという説明は、到底信頼できないと言ふべきである。前記、改革要綱は、警察行政の透明性の確保と自浄機能の強化を掲げているが、担当者の聞き取り調査に対する対応は、未だその趣旨が徹底していないことを示している。

## 第4 外部監査の結果

## 1 警察業務の概要

### (1) 沿革

戦前のわが国では、「中央集権的官僚警察国家」という語によって端的に表現されるごとく、警察の権限行使は行政警察規則や中央及び地方の警察官庁の定めるいわゆる「警察命令」によってほとんど完全に警察の自由にまかされ、警察はその本来の任務を逸脱して幅広く国民生活に干渉したとされている。

戦後改革の1つとして、昭和22年11月に旧警察法が成立し、従来の中央集権的国家警察を根本的に改革し、国家地方警察と自治体警察の2本立てとするとともに、その責務を限定し、その管理を民間人からなる公安委員会に委ね、警察運営の民主化を促進することを目的とした。

占領の終了後、昭和29年に、警察管理の民主的保障を確保するとともに、わが国情に即した警察組織により治安の保持とその責任の明確化を図る目的で、公安委員会による警察の民主化と自治体警察による地方分権を維持しながら、同時に、市町村の自治体警察を統合して都道府県単位に改める警察法の全面改正が行われた。

### (2) 目的

上記全面改正によって成立した現行の警察法は法律の目的及び警察の責務を次のとおり定める。

#### (この法律の目的)

第1条 この法律は、個人の権利と自由を保護し、公共の安全と秩序を維持するため、民主的理念を基調とする警察の管理と運営を保障し、且つ、能率的にその任務を遂行するに足る警察の組織を定めることを目的とする。

#### (警察の責務)

第2条 警察は、個人の生命、身体及び財産の保護に任じ、犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締その他公共の安全と秩序の維持に当ることをもつてその責務とする。

2 警察の活動は、厳格に前項の責務の範囲に限られるべきものであつて、その責務の遂行に当つては、不偏不党且つ公平中正を旨とし、いやしくも日本国憲法の保障する個人の権利及び自由の干渉にわたる等その権限を濫用することがあつてはならない。

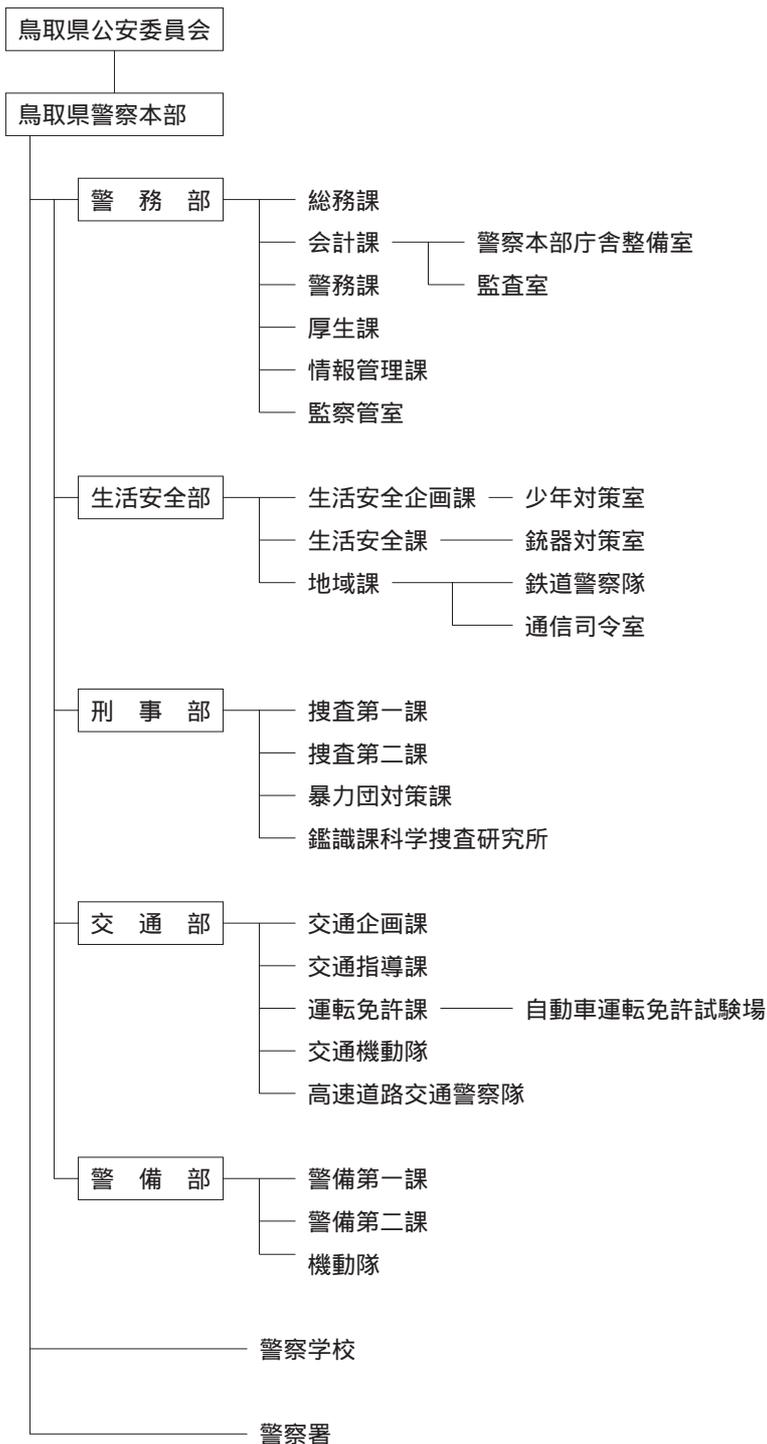
## 2 鳥取県警察の業務内容の概要

(1) 前述のとおり、警察行政は、個人の権利と自由の保護、公共の安全と秩序の維持を目的としている。そして、その行政事務は、個人の生命、身体及び財産の保護、犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締その他公共の安全と秩序の維持全般に及んでいる。

(2) 鳥取県では、公安委員会のもとに警察本部が設置され、警務部、生活安全部、刑事部、交通部、警備部の5つの部が置かれ、それぞれの部に担当別の課あるいは各種対策室が設置されているほか、警察学校、県下11全域に警察署が配置されて警察業務の遂行に当たっている。

また、その業務の遂行の為に、社団法人鳥取県警備業協会、社団法人鳥取県防犯連合会、社団法人鳥取県指定自動車学校協会、財団法人鳥取県交通安全協会、財団法人鳥取県警察職員互助会、財団法人暴力追放鳥取県民会議、鳥取県安全運転管理者協議会連合会など多くの外郭団体等と関係をもち、様々な業務委託を行うなど密接な協力・共同関係を形成している。

以下に、組織図を示しておく。



(3) 鳥取県の警察業務に関する予算は、平成12年度において19,313,693,000円であり、県の総予算の約4%を占めている。

これを、目別で見ると、下記のとおりである。

公安委員会費	178,801,000円
警察本部費	15,103,440,000円
警察施設費	1,871,004,000円
運転免許費	121,881,000円
恩給及び退職年金費	103,707,000円

一般警察活動費	162,089,000円
刑事警察費	185,583,000円
交通指導取締費	1,441,958,000円
装備費	145,275,000円

- (4) 警察業務の対象は、刑事警察にとどまらず、道路交通行政、各種営業の許認可など国民生活に極めて広範に及んでいる。他方、刑事警察に見られるように極めて強力な権力作用を持っていることから、一旦その権限が濫用された場合、極めて重大な国民の権利侵害が発生するという特徴を有している。

### 3 問題点の指摘

監査の結果、指摘すべき問題点は以下の通りであった。

#### (1) 公安委員会の業務のありかた

##### ア 警察法の予定する公安委員会のありかた

###### (ア) 公安委員会についての法律の定め

公安委員会制度は、昭和22年の旧警察法により設けられ、昭和29年の警察法改正を経て現在の制度へと移行している。戦後初めて設けられた行政委員会の1つとして、警察行政の運営を民主的に管理し、その独善や政治的偏向を防止して、国民の基本的な人権を擁護するところに目的がある。

##### a 警察法

権限について、「都道府県公安委員会は、都道府県警察を管理する。」と定められている（警察法38条3項）。

都道府県公安委員会の権限について、上記「管理する」以外にも警察法では次のように定められている。

都道府県公安委員会規則の制定権（38条5項）

警察職員の非違に関する監察の指示等（43条の2）

公安委員会の運営に関する必要な事項の制定権（45条）

警察本部長の任免に関する同意権（50条1項）、懲戒または罷免に関する勧告権（50条2項）

警視正以上の階級の警察官の任免に関する同意権（55条3項）、懲戒または罷免に関する勧告権（55条4項）

警視正以下の階級の警察官及び警察職員の任免に関し意見を述べること（55条3項）、懲戒または罷免に関する勧告権（55条4項）

警察職員の法令違反等の疑いについて警察本部長から報告を受けること（56条3項）

警察の組織の細目に関する制定権（58条）

警察庁または他の都道府県警察に対する援助要求権（60条）

警察職員の職務の執行についての苦情の申出の受理等（78条の2）

##### b 警察法以外の法律

また、各種の法律により公安委員会に許可、取消、指定等の行政権限が広く与えられている。公安委員会の権限を定めた法律には次のようなものがある。

刑事訴訟法（昭和23年法律第131号）

風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律（昭和23年法律第122号）

古物営業法（昭和24年法律第108号）

質屋営業法（昭和25年法律第158号）  
 銃砲刀剣類所持等取締法（昭和33年法律第6号）  
 火薬類取締法（昭和25年法律第149号）  
 武器等製造法（昭和28年法律第145号）  
 消防法（昭和23年法律第186号）  
 核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律(昭和32年法律第166号)  
 警備業法（昭和47年法律第117号）  
 放射性同位元素等による放射線障害の防止に関する法律(昭和32年法律第167号)  
 道路交通法（昭和35年法律第105号）  
 道路法（昭和27年法律第180号）  
 自動車の保管場所の確保等に関する法律（昭和37年法律第145号）  
 災害対策基本法（昭和36年法律第223号）  
 暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律（平成3年法律第77号）  
 ストーカー行為等の規制等に関する法律（平成12年法律第81号）  
 不正アクセス行為の禁止等に関する法律（平成11年法律第128号）

(イ) 期待される公安委員会のありかた

公安委員会制度が上記沿革及び目的をふまえたもので、その権限も上記のとおり広汎に及ぶことを考えると、公安委員会は、県民の代表として、警察活動による県民の人権侵害を防止するため、警察権行使の行き過ぎをチェックし、適正な警察権の行使と警察の民主化を実現するものとして、公安委員会の審議を充実して、その活動を十分に行い、警察活動を実質的に統制することが期待される。

イ 鳥取県公安委員会の現状

(ア) 公安委員会予算の規模、内訳

a 平成12年度予算の規模、内訳

鳥取県警察本部の平成12年度予算中総額わずか178,801,000円、0.92%が公安委員会費であり、その科目中多額のもの順に見ると

委託料	128,251,000円
使用料及び賃借料	22,488,000円
需用費	8,740,000円
報酬	7,140,000円
旅費	3,747,000円
役務費	2,964,000円
賃金	1,769,000円
報償費	1,629,000円
備品購入費	1,037,000円
負担金、補助及び交付金	557,000円
交際費	250,000円
共済費	229,000円

となっている。

委託料128,251,000円の内訳は次の表のとおりであり、道路交通法により公安委員会が行うべき講習を同法に基づき内閣府令で定める者に実施を委託しているものが中心になっている。特徴としては、県警

の関係団体に対する委託が際だっている。

委託項目	委 託 先	委託予算 (円)
運転者講習業務委託	(財) 鳥取県交通安全協会	88,088,000
ドライビングシュミレータ保守委託	機器メーカー	4,746,000
適正検査機保守委託	機器メーカー	1,617,000
安全運転管理者講習委託	鳥取県安全運転運行管理者協議会連合会	5,659,000
指導員検定員等講習委託	(社) 鳥取県指定自動車学校協会	1,515,000
原付講習委託	(財) 鳥取県交通安全協会	4,680,000
普通車講習委託	指定自動車学校	1,140,000
大型二輪車講習委託	指定自動車学校	24,400
普通二輪車講習委託	指定自動車学校	333,200
応急救護者講習	指定自動車学校	525,000
高齢者講習通知委託	(社) 鳥取県指定自動車学校協会	793,600
高齢者講習業務委託	指定自動車学校	18,560,000
風俗営業管理者講習委託	(社) 鳥取県防犯連合会	569,000
計		128,250,200 (128,251,000に整理)

使用料及び賃借料22,487,800円の内訳は、

県民の声を聴く会会場使用料	12,000円
中国管内公安委員会連絡協議会総会会場使用料	249,000円
ドライビングシュミレーターリース料	16,002,000円
適正検機器リース料	5,833,800円
指定射撃場賃料	51,000円
パソコンリース料	340,000円

となっており、その特徴としては、機器のリース料がそのほとんどを占めている。

需用費8,740,000円の内訳は、

食糧費	171,000円
その他の需用費	8,569,000円
(その内訳)	
講習教本製本代	2,935,590円
許可証等印刷代	2,536,590円
備品図書追録代	1,025,020円
その他	2,071,991円

である。

報酬7,140,000円は公安委員3人の報酬である。

旅費3,747,000円は公安委員及び職員の旅費である。

役務費2,964,000円の内訳は、

違反者講習等郵便代	1,158,400円
-----------	------------

教習用自動車保険料	204,000円
騒音計等検査費	44,100円
その他	1,557,500円

である。

賃金1,769,000円は免許取消事務補助者のものである。

報償費1,629,000円は安全運動協力者への飲み物代である。

備品購入費1,037,000円は騒音計等の購入代金である。

負担金、補助及び交付金557,000円は全国公安委員会負担金である。

b 上記規模、内訳から窺える問題点

上記のとおり、公安委員会費の総額178,801,000円のうち、公安委員会の最も重要な職責としての警察を管理することに関わる予算としては、公安委員の報酬である 7,140,000円、公安委員会費の約4%しかないことになる。

すなわち、公安委員会費のうち、委託料が128,251,000円を占めるが、そのほとんどが講習等の委託費であり、22,488,000円の使用料及び賃借料もそのほとんどが使用機器のリース料であり、8,740,000円の需用費も製本代及び印刷費等であり、警察の管理とは関連しない経費であり、まことに寂しい実情である。

(イ) 公安委員会の事務局

公安委員会本来の活動をするための予算が公安委員の報酬しかないことは公安委員会に事務局がないことに由来すると思われるので、この点について考察する。

現に、鳥取県公安委員会は他の都道府県公安委員会と同様に警察から独立した独自の事務局を有していない。

警察法第44条が、都道府県公安委員会の庶務は、警視庁または道府県警察本部において処理すると定められていることが事務局を置かない根拠とされているようであるが、庶務とは「人事、会計経理、物品の保管、官印の保管、文書の接受発送、補助機関相互間の連絡等のいわゆる管理事務であって、別個の補助機関に所掌させるほどの事務分量のないもろもろのものをいう」(法令用語辞典第八次改訂版、学陽書房)のであって、上記公安委員会の警察を管理する権限その他広汎な権限に照らせば、その補助が別個の補助機関に所掌させるほどの事務分量のないものとはとうてい言えないことは明らかで、同条をもって事務局を置かない根拠にすることはできない。

(ウ) 公安委員会会議録の検討

上記のとおり、公安委員会には事務局がなく、その活動には公安委員の報酬しか予算がないのであるから、その活動が警察法の期待するものになっている否かを、公安委員会会議録から検討する。

a 会議録等の提出経緯

保存されている公安委員会会議録の全部の提出を包括外部監査人が求めたところ、その提出に至る経緯及び結果は次のとおりであった。

平成13年12月3日の包括外部監査人のヒアリングにおいては、「会議録は平成12年度分しか保存されていない。」との説明であった。

平成13年12月10日、包括外部監査人に、平成12年度第1回～第32回定例公安委員会会議録写しの提出

があった。

平成14年2月6日、包括外部監査人に公安委員会のレジユメ（平成10年度及び平成11年度）の提出があり、その際に「(平成)11年度以前は会議録でなくレジユメを作成しており、(平成)10年度及び(平成)11年度分を保有している。」との説明であった。

平成14年2月20日の包括外部監査人のヒアリングにおいて、「平成9年度以前も同様のレジユメが作成されていたが、既に廃棄されている。公安委員会の文書の管理については、平成13年に鳥取県公安委員会文書管理規程（同年鳥取県公安委員会規程4号）が制定されたが、それ以前には文書管理規程は存在しなかった。したがって、公安委員会のレジユメの廃棄は文書管理規程上の根拠に基づいて行われたものではない。廃棄したことを記録する文書も存在せず、いつ誰の責任で廃棄されたかも不明である。」との説明であった。

冒頭で指摘したように、このような資料提出に関する不明朗な対応は、警察の閉鎖性や秘密主義的な体質を強く感じさせるものであり、速やかなる改善が求められる。

## b 会議録の作成・保存上の問題点

### (a) 作成の問題

鳥取県公安委員会運営規則（昭和29年鳥取県公安委員会規則第11号）によれば「会議の開催日時、出席者、及び会議の概要は、会議録に記載するものとする」（9条1項）、「会議録は、警察本部総務課において調製し、保存する」（同条2項）と定められている。

平成11年度以前の上記レジユメが鳥取県公安委員会運営規則の定める「会議録」に当たるか否かであるが、まず、同レジユメには同規則の定める記載事項の中の出席者の記載がない。また、同レジユメは記載内容及び体裁からして、会議後に会議の要領を記載したものではなく、会議前に会議の予定としての協議事項及び報告事項等を整理したものと考えられる。そう推測する一番の理由は、日時の記載がいずれも「平成10年4月1日（水）13：00～」等となっており、終了時刻の記載のあるレジユメは1枚もないことである。

以上から、上記レジユメは鳥取県公安委員会運営規則の定める「会議録」ではないと言わざるを得ず、そうすると、鳥取県公安委員会では平成11年度まで会議録が作成もされていなかったということになり、その違法は極めて重大である。なぜなら、公安委員会が警察を管理する方法は後述のとおり警察事務の運営の大綱方針を定めることによるのであるが、会議録がなければ、その大綱方針の決定すら確かに公安委員会において決定されたものであることの検証ができないからである。

### (b) 廃棄の問題

上記のとおり、平成9年度以前の「レジユメ」は既に廃棄されているのであるが、平成13年制定の鳥取県公安委員会文書管理規程によれば、公安委員会の会議録の保存期間は10年である（同規程7条）。当時はこの文書管理規程はなかったのであるが、昭和48年制定の鳥取県警察の文書の管理に関する訓令（昭和48年鳥取県警察本部訓令12号）があり、それによると永年保存に当たる（同訓令39条）と考えられる。

公安委員会は警察を管理し、警察事務の運営の大綱方針を定める重責を有するが、その権限の行使は会議の議決による（鳥取県公安委員会運営規則第2条1項）。優れた大綱方針は、過去の積み重ねにより生まれるものと考えられるのは勿論、決定された大綱方針や協議内容は、それ自体、鳥取県の知的財産とも言える性質のものであり、平成9年度以前のものさえ既に廃棄されているのは重大な違法である。

## c 会議録・レジユメの内容の問題点

### (a) 会議録及びレジユメの体裁の検討

平成12年度会議録

まず、標題として「平成12年度第 回定例公安委員会会議録」の記載がある。

次に、内容として概ね次のとおりの記載事項がある。

1 開催日時場所

(1) 平成 年 月 日 ( ) : ~ :

(2) 鳥取県警察本部公安委員会室

2 出席者

(1) 公安委員会..... 、 、

(2) 警察本部..... 、 、 、 、

3 協議事項

「 ..... について協議した。」又は「なし」の記載

4 報告事項

「警察本部から次の 件について報告した」との記載の後に(1)、(2)、(3).....として報告の内容がある。

平成10年度及び11年度のレジュメ

まず、標題として「定例公安委員会」の記載がある。

次に、「平成 年 月 日 ( ) 13:00 ~ ..... 」の記載がある。

次に、内容として概ね次のとおりの記載事項がある。

第1 協議事項

「 ..... について」の記載又は空欄

第2 報告事項

(1) (2) (3)として報告の表題がある

(b) 警察の管理についての記載

管理についての警察法及び鳥取県公安委員会規則の定めを見ると、前記のとおり、警察法第38条第3項により「都道府県公安委員会は、都道府県警察を管理する。」と定め、さらに、同法第47条第2項により「警視庁及び道府県警察本部は、それぞれ、都道府県公安委員会の管理の下に、都警察及び道府県警察の事務をつかさど」とされているところ、鳥取県公安委員会運営規則によれば、「委員会は、法第47条第2項の鳥取県警察の事務(以下「警察事務」という。)について、その運営の大綱方針を定めるものとする。前項の大綱方針は、警察事務の運営の準則その他当該事務を処理するに当たり準拠すべき基本的な方向又は方法を示すものとする。」(同規則2条2項及び3項)と定められている。

上記大綱方針は、どのような方法で定められ、どのような文書として残るのか、とのヒアリングでの問に対して、毎年12月中の定例公安委員会において翌年の運営指針及び重点目標が定められるとの答えであった。そこで会議録等を見るに、平成12年度では、12月13日の定例公安委員会において、警察本部からの報告事項の中で、「平成13年鳥取県警察運営指針及び重点目標について」との表題のもとに、「平成13年の鳥取県警察運営指針及び重点目標5項目を設定し、県民の期待に応える警察の確立に務める。」と記載されている。平成11年度及び10年度の、上記「レジュメ」には、それに該当す

る記載は全くない。

上記のとおり、警察法は「都道府県公安委員会は、都道府県警察を管理する。」と規定し、鳥取県公安委員会運営規則は、公安委員会が警察の事務の運営の大綱方針を定めると規定しており、警察の定めた運営の大綱方針の報告を公安委員会が聞くことでは足りないことでは明らかで、大綱方針が公安委員会によって定められておらず違法である。

なお、前記のとおり、平成12年7月に警察刷新会議が「警察刷新に関する緊急提言」を国家公安委員会に提出し、同年8月に国家公安委員会が「警察改革要綱」をとりまとめているので、これらの動きに対応する鳥取県公安委員会の活動の有無を上記会議録で点検する。

まず、警察刷新会議の「警察刷新に関する緊急提言」については、同年7月19日の定例公安委員会において、報告事項として、「『警察刷新に関する緊急提言』について」と題して、「7月13日に警察刷新会議から提言のあった『警察刷新に関する緊急提言』について説明した」と記載されているだけである。これについての協議事項の記載はない。

次に、国家公安委員会の「警察改革要綱」については、平成13年1月17日の定例公安委員会において、報告事項として、「識別章（庇称）着装的試行について」と題して、「国家公安委員会及び警察庁では、警察刷新会議の『緊急提言』を受けて、当面取り組むべき施策として『警察改革要綱』を取りまとめたところであり、この要綱に定める施策の一つとして『職務執行における責任の明確化』を図るため、制服警察官の識別章の着装的掲げている。この度、3種類の識別章の見本ができあがり、第一線の制服警察官に識別章を着装して勤務させ、その際に生ずる支障等の把握と着装的警察官の意見・要望等を集約し、併せて住民の感想等も聴取するために試行実施する」などの記載があるだけで、「警察改革要綱」それ自体について討議又は説明等が行われたことの窺われる協議事項又は報告事項の記載は全くない。

(c) 協議事項がほとんどない点

上記平成10年度及び平成11年度のレジюме並びに平成12年度の会議録によると次のとおりである。

平成10年度の協議事項

- 4月22日 交通規制の議決（案）について
- 6月24日 平成10年度信号機設置計画（第2次）
- 7月8日 交通規制の議決（案）について
- 9月9日 平成10年度「県民の声を聴く会」第一回開催計画について  
交通規制の議決（案）について
- 9月9日 米子コンベンションセンター周辺における夜間通行止めについて  
鳥取県道路交通法施行細則の一部改正について

(このとおり9月9日には異なる内容のレジюмеが併存するが、ヒアリングにおいて後者は9月16日の誤記との説明があった。)

- 10月7日 中、四国管区内公安委員会連絡協議会総会議題について
- 10月28日 交通規制の議決（案）について
- 11月18日 交通規制の議決（案）について
- 1月20日 平成10年度信号機設置計画（第3次）案について  
交通規制の議決（案）について

平成11年度の協議事項記載が全くない。

平成12年度の協議事項

- 4月26日 中国管区内公安委員会連絡協議会の議題について
- 5月24日 「県民の声を聴く会」について

6月14日	「県民の声を聴く会」について
7月12日	「県民の声を聴く会」について
7月26日	9月中の公安委員会の行事日程について
8月10日	「県民の声を聴く会」の出席予定者について
9月13日	「県民の声を聴く会」について
9月19日	中・四国公連総会における発表議話題決定
10月11日	「県民の声を聴く会」の出席予定者について
12月13日	平成13年中公安委員会出席行事予定について

前記のとおり、会議録及びレジュメの体裁の上で内容となる項目は協議事項と報告事項しかない。報告事項は警察本部から公安委員会への報告であるから、公安委員どうしの話し合い、すなわち会議は協議事項に記載されることになるものと考えられる。その協議事項の内容は上記のとおりで、前記のとおり広汎な公安委員会の権限の行使に関することは殆ど「協議」されていない。会議録としての体裁が整えられている平成12年度においてすら、協議事項なしの会議が大半で、あっても話し合っている内容は、上記のとおり、「県民の声を聴く会」のこと、公安委員会連絡協議会のこと及び行事予定のことではない。

警察を管理するための大綱方針についての協議がないことは前述した。公安委員会規則の制定及び改正についての協議がないことなどについては以下に述べる。

(d) 公安委員会規則の制定及び改正の記載がない点

上記のとおり、公安委員会会議録の協議事項が余りに少ないと思われることから、これこそは公安委員会の会議で決せられなければならないだろうと考えられる公安委員会規則の制定及び改正について調査した。

まず、公安委員会規則は、警察法第38条第5項により都道府県公安委員会が制定するものとされ、鳥取県公安委員会運営規則は第2条第1項で「委員会は、会議の議決によりその権限を行う。」と定める。

次に、平成10年から平成12年の間の公安委員会規則の制定及び改正を鳥取県例規全集により拾い出すと次のとおりである。

・鳥取県道路交通法施行細則	H10.3.31改正
・交番その他の派出所及び駐在所の設置に関する規則	H10.12.22改正
・風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律施行細則	H11.3.9改正
・鳥取県警察の組織に関する規則	H11.4.27改正
・鳥取県公安委員会規則の形式を左横書きに改正する規則	H11.12.24制定
・鳥取県公安委員会告示の形式を左横書きに改正する規程	H11.12.24制定
・没収保全等を請求することができる司法警察員の指定に関する規則	H12.1.25改正
・交番その他の派出所及び駐在所の設置に関する規則	H12.6.2改正
・傍受令状を請求すること等ができる司法警察員の指定に関する規則	H12.8.14制定
・鳥取県道路交通法施行細則	H12.9.1改正
・風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律施行細則	H12.9.29改正
・鳥取県警察国有物品管理規則	H12.12.5改正

・指定車両移動保管機関に納付すべき違法駐車車両の移動等に係る負担金の額を定める規則

H12.12.5改正

しかし、これだけの制定及び改正があるにもかかわらず、これについて前記会議録又はレジュメにはその記載がない。

この疑問についてのヒアリングにおける問に対して、公安委員会規則の制定及び改正については、別途決裁を得ているとしてサンプルの決裁文書の提出があった。

同決裁文書は、「 に関する規則の制定について (案)」との題名の下に「案のとおり公安委員会規則を制定してよろしいか伺います。」として、起案責任者、その所属課の管理官、総務部総務課の係員、主任、係長、課長補佐、課長、警務部長、生活安全部長、交通部長、警備部長、主管課長、主管部長、本部長、公安委員2名、公安委員長の各押印があり、起案年月日、決裁年月日、施行年月日の各記載がある。奇妙なことに、と言わざるを得ないが、主管課長、主管部長、本部長、公安委員2名、公安委員長の各押印が、「公安委員会」との標題の枠の中に一緒に並べられている。

同決裁文書が、会議録に代わるものとして、公安委員会規則が公安委員会の会議で決議されたことを証するものと言えるか否かを検討する。同決裁文書では会議の開催日、出席者及び各委員の決議の賛否が不明である。公安委員の決裁印について、ヒアリングの際に、当日欠席の委員には後日押印してもらっているという説明があったが、そのこと自体が会議（実質的討議に基づく決議）の不存在を窺わせるものである。3名の委員中に1名の欠席があった場合には2名で決議をして2名が賛成であれば規則は成立するのであって、欠席委員が後日に賛成の押印をするというのは会議ではありえないことである。しかるに、同決裁文書によっては、公安委員会規則が公安委員会の会議で決議されたことを証することはできない。

同決裁文書は、上記のとおり、警察の起案者から順に上司へと案が上げられ、最後に本部長、公安委員及び公安委員長の印が座るという形になっており、現在の公安委員会と警察との関係を正直に表現していると言えるが、公安委員会制度の目的を全く理解しない運用であると言わざるを得ない。現在の公安委員会には事務局がないのであるから、公安委員会規則の制定の下準備に警察がある程度関与することはやむを得ないとしても、公安委員会と警察とは全く別個の機関で公安委員会規則は公安委員会が制定するのであるから、警察の関与はあくまでも下準備いわば黒子であり、文書の表面には表れてはならないはずである。公安委員会規則案については、公安委員長から公安委員会に提案がされ、委員の討議を経て、委員の賛否を明らかにした決議がなされなければならない。

(e) 交通安全協会への講習実施委託の記載がない点

前記のとおり、公安委員会予算の中では委託料128,251,000円が最大で、その中でも(財)鳥取県交通安全協会への運転者講習業務委託88,088,000円が大きいことから調査するうち、この業務委託の決議も会議録に記載されていないことが判明した。

道路交通法は、その第108条の2の第1項及び第2項において都道府県公安委員会が各種の講習を行うべきことを定め、その第3項で都道府県公安委員会はその講習の実施を内閣府令で定める者に委託することができることを定める。

平成12年度については同年4月1日付で(財)鳥取県交通安全協会と鳥取県知事との間の運転者講習委託契約書が締結されているが、そのころの公安委員会会議録には委託の決議の記載がない。鳥取県警察本部長専決規程(昭和36年鳥取県公安委員会訓令第1号)によっても本部長の専決事項とされていない。

(f) 会議の時間について

定例公安委員会の会議の所要時間について、会議録にその記載のある平成12年度について調査した結果は次表のとおりで、全32回の平均が46分、最長が92分、最短が16分であった。

回	開始時刻	終了時刻	所要時間(分)	備考
1	13:00	13:30	30	
2	10:30	12:02	92	H12.4.26
3	12:30	12:58	28	
4	13:00	13:55	55	
5	13:00	13:43	43	
6	13:00	13:52	52	
7	13:00	13:35	35	
8	13:00	13:45	45	
9	13:00	13:43	43	
10	13:00	13:43	43	
11	10:30	11:40	70	
12	13:00	13:45	45	
13	13:00	13:52	52	
14	13:00	13:55	55	
15	13:00	13:17	17	
16	13:00	13:43	43	
17	13:00	13:57	57	
18	13:00	13:54	54	
19	13:00	13:50	50	
20	13:00	13:44	44	
21	12:50	13:20	30	
22	13:00	14:05	65	
23	13:00	14:03	63	
24	13:00	13:30	30	
25	13:00	14:00	60	
26	13:00	13:58	58	
27	13:00	13:35	35	
28	13:00	14:28	88	
29	13:00	13:16	16	H13.2.28
30	13:00	13:40	40	
31	13:30	13:55	25	
32	13:00	13:35	35	
		平均時間	46	
		最長時間	92	
		最短時間	16	

d 鳥取県警察本部長専決規程（昭和36年鳥取県公安委員会訓令第1号）の問題点

担当者に対するヒアリングにおいて、この種の定めの有無について質問したところ、本規程の写しの提出があった。

同規程は、昭和36年11月1日の制定であり、以下のような事項を規定している。

第1条(目的)「この規程は、警察法(昭和29年6月8日法律第162号)第38条第3項に基づき、鳥取県公安委員会(以下「委員会」という。)の権限に属する事務のうち、鳥取県警察本部長(以下「本部長」という。)が専決することができる事項を定めることを目的とする。」

第2条(専決の意義)「この規程にいう『専決』とは、委員会の権限に属する特定事務に関し、委員会の名と責任において本部長が意思決定することをいう。」

第3条(専決事項)「本部長の専決事項は、次の各号に該当するものとする。ただし、重要又は異例に属するものについては、委員会の決裁を受けて処理しなければならない。」

同規程3条は、「(1) 刑事訴訟法(昭和23年法律第131号)第199条第2項に基づく逮捕状の請求ができる警部の指定」以下(21)までの「専決事項」を定めている。この(1)~(21)には、前記ア(警察法の予定する公安委員会のありかた)の(イ)(公安委員会についての法律の定め)のb(警察法以外の法律)に記載の法律に定める権限に関する事項の多くを含んだ上、「(14)示威行進及び集団示威運動に関する条例に基づく申請に対する許可」のように、条例で鳥取県公安委員会の権限とされる事項も多数含まれている。

まず、制定様式の公安委員会訓令であるが、訓令とは「上級官庁が下級官庁の権限の行使を指揮するために発する命令(行組14)。下級官庁に対しその所掌事務に関して発する命令であって、上司がその部下である公務員個人に対して、その職務に関して発する職務命令とは概念上は区別される。しかし、訓令に拘束されるのは、実際上は公務員であるので、訓令は別の面からみると職務命令の性質をもつ。訓令は上級官庁に対する関係において下級官庁を拘束するだけであって、法規としての性質をもたないのが原則である。したがって訓令に違反する行為も、職務義務違反となるだけで、私人に対する関係では直ちに違法とはならない。」(新法律学辞典第三版、有斐閣)のものであって、公安委員会と警察との関係を直ちに上級官庁と下級官庁の関係と見ることには疑問があるし、下級官庁の権限の行使を指揮するために発するものであるのに、本規程では上級官庁の権限を下級官庁に委任しており、語義に反する。

また、専決とは、代決と同義で、「行政庁の権限に属する事項を、その補助機関が、当該行政庁の名において決裁し、処理すること。その結果は対外的にも当該行政庁の名で表示される。行政庁が不在の場合などに、事務処理上の便宜のためにされるもので、内部的委任に基づく。」(新法律学辞典第三版、有斐閣)とされ、補助機関とは「行政官庁等に附属し、その意思決定の補助を任務とする機関。各省の政務次官・事務次官・事務官、委員会の事務局等がこれである。また地方自治法は、地方公共団体の長の補助機関として副知事・助役等を規定する(自治2編7章2節3款)。」(新法律学辞典第三版、有斐閣)と解されているところ、警察は公安委員会の事務局ではなく、従って補助機関ではないから、この点も語義に反する。

鳥取県公安委員会の類似の定め、鳥取県公安委員会の事務の委任に関する規則(平成4年鳥取県公安委員会規則第1号)があり、第1条(目的)において「この規則は、道路交通法(昭和35年法律第105号)及び暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律(平成3年法律第77号)の規定により、鳥取県公安委員会(以下「公安委員会」という。)の事務の鳥取県警察本部長及び警察署長への委任について必要な事項を定めることを目的とする。」と定め、それぞれ委任事項が定められているが、これは当該法律において公安委員会が警察本部長に委任することができるものと定めているものである。

委任についての法律の定めもなく、上記のとおり広汎な権限の委任を定める本規程の合法性には多大の疑問がある。

なお、平成12年中に本規程の改正が3回行われているが、前記公安委員会会議録にはその記載がない。また、本規程第3条但し書きの「重要又は異例に属するものについては、委員会の決裁を受けて処理しなければならない。」とする点についての事案と見られる記載は、前記公安委員会会議録にはない。

## e 上記公安委員会の現状に対する評価

上記の分析から公安委員会ないし公安委員の活動の実情と思われるところを描くと、次のとおりである。

公安委員会の会議は年間に合計30回程度開かれ、1回の会議時間は概ね1時間弱であるから、毎週1時間の割合よりも少ない回数及び時間である。

会議の内容として実質的に委員間で討議がされる「協議事項」は、全くない日が多く、あっても内容は、「県民の声を聴く会」のこと、公安委員会連絡協議会のこと及び行事予定のことではない。他の事項はすべて警察からの報告事項として聞くだけである。

そして、公安委員会の最も重要な責務である警察を管理すること、そのために警察の事務の運営の大綱方針を定めることについて、自ら委員会の会議で定めることをせず、警察の定めた運営の大綱方針の報告を聞くことしかしていない。そもそも、公安委員は、警察法が「都道府県公安委員会は、都道府県警察を管理する。」と規定し、鳥取県公安委員会運営規則が警察の事務の運営の大綱方針を公安委員会が定めると規定していることを知らないのではないかと疑われる。

いやいや、もちろん知っており、会議で定めたが、会議録がそうになっていないだけだというなら、公安委員は、鳥取県公安委員会運営規則が、会議の概要は会議録に記載し、会議録は警察本部総務課において調製し、保存すると定めていることを、知らないか、知っていてもその遵守を監視していなかった。同規則の同条項は昭和29年の制定時から存在するから、それ以降の歴代の公安委員の全員がこれを怠ったことが明らかである。

公安委員会規則は県民の権利義務に関する事項を定める場合もあり、その制定及び改正には、公安委員会の会議で、公安委員長から公安委員会に提案がされ、委員の実質討議を経て、決議がなされなければならないのに、警察の決裁文書に決裁印を押すだけで済まされている。そして、公安委員は、警察から求められれば、自己が欠席した会議で決議制定されたはずの規則の決裁文書にも、その意味を考えることもなく押印している。

公安委員会の権限を定める法律が多数存在するが、鳥取県公安委員会訓令の「鳥取県警察本部長専決規程」が、多くの事項について警察本部長に権限の委任を定めているため、それらの事項の権限行使が公安委員会の実質関与なく行われている。

以上のとおり、公安委員会は警察の丸抱えとなっており、その活動は全く形骸化していると言わざるを得ない。

## f 意見

(a) 公安委員会が警察法等によって期待される本来の役割を果たし、さらに「警察改革要綱」が指摘する県民に開かれた民主的警察を実現するためには、現在の形骸化した警察丸抱えの状況から脱するため、法の趣旨に沿った抜本的な改革が必要である。

(b) また、公安委員長は常勤にし、各公安委員についてその役割にふさわしい報酬体系を検討すべきである。

前述のとおり、現状では公安委員が本来期待される責務を果たしていないことは明白である。公安委員が受領すべき報酬額については、県民の声に耳を傾け、今後本来期待される責務を果たすことを前提として再検討すべきであろう。そうでないのであれば、現状では警察法及び鳥取県公安委員会規則を遵守した職責の遂行をしていないのであるから、その活動が報酬7,140,000円に値しないとの批判を避けることはできない。

(c) 公安委員会は、警察本部から独立した独自の事務局を持ち、公安委員会の会議を充実させること

によって、独自に警察の大綱方針を策定し、警察を監視・監督しうるに足る体制を整えるべきである。

(d) 公安委員会の会議が県民へ公開されるように努力すべきである。公安委員会の会議の傍聴、議事録のホームページへの掲載など、開かれた警察への努力を行うべきである。

(e) 以上の公安委員会制度の抜本的改革のために、それを実現するにふさわしい予算措置をとるべきである。

## (2) 派出所の家族に対する報償費の支出について

### ア 内容及び支給の実態

平成12年度の警察本部費の中に報償費として104,336,468円が支出されている。このうち101,550,000円は、県内の駐在所又は交番(以下「駐在所等」という。)に居住して勤務する警察官(以下「居住者」という。)及び居住者の事務を補助した居住者の家族(以下「協力者」という。)に対して支給する報償費であった。

この報償費制度は、「駐在所等の報償費の支給に関する訓令」(昭和56年本部訓令第18号)により継続的に支出されているもので、報償費は家族協力費及び公衆接遇費(いわゆる交際費)から構成されている。

報償費は、家族協力費月額71,000円、家族協力者のない居住者に対して月額7,000円の公衆接遇費となっている。駐在所等に家族協力者と共に居住していると月額合計78,000円の報償費が支出されることになる。

居住者が駐在所等報償費の受給者の認定を受けるためには、所属長に認定の申請を提出して認定を受けなければならない。認定を受けると毎月21日までに当該月の1日から月末までの報償費が現金で支給されている。

なお、平成13年1月単月の各警察署別の支出額を以下の表にまとめた。

警察署名	駐在所等	報償金対象駐在所等数	協力者数	報償費支出額
岩美署	9	10	8	638,000円
鳥取署	13	13	12	943,000円
郡家署	15	15	11	886,000円
智頭署	7	7	6	475,000円
浜村署	9	9	6	489,000円
倉吉署	15	17	14	1,113,000円
八橋署	11	11	10	787,000円
米子署	23	23	19	1,510,000円
境港署	4	4	4	312,000円
溝口署	8	8	8	624,000円
黒坂署	8	8	8	624,000円
合 計	125	125	106	8,401,000円

### イ 監査事項

(ア) 受給者認定基準及び認定手続は適正か。

(イ) 家族協力費は家族の協力といった職務に従事したことへの対価として支払われることとなっているが、対価性を立証するものはあるか。特に協力者の労務実績を立証するものがあるのか。

(ウ) 協力者は一般市民であるが、協力者は警察事務を補助するための研修を受け、かつ十分な資質を有し

ているか。

(エ) 公衆接遇費は、いわゆる駐在所等の交際費として使われているが物品等の購入を立証する証拠はあるか。

(オ) 報償費は所属長が資金前渡を受けて居住者に現金支給されているが、それを証する領収書等はあるか。

#### ウ 監査結果及び意見

##### (ア) 支給基準及び受給者認定手続について

前記訓令によれば、支給基準及び手続は次のとおりである。

##### a まず、支給を受けるのは、

第1に、居住して勤務をする警察官である。これを「居住者」という。そして、第2に、居住者の事務を補助した同居の家族である。これを「協力者」という(同訓令1条)。

##### b そして、その金額は、協力者に対しては家族協力費月額71,000円、居住者に対しては公衆接遇費として月額7,000円となっている(同訓令2条、3条)。

##### c 所属長は、居住者の申請に基づいて、受給者の認定を行う。

問題になるのは、協力者の認定基準である。県警会計担当者から聴取したところ、「同居の家族である」事以外の基準はないとの回答であった。しかし、前記訓令1条は、明確に「居住者の事務を補助した同居の家族」となっているのであるから、この報償費は当然ながら労務に対する対価としての支給を予定していると理解すべきである。協力者は居住者の家族であり居住者の警察業務を理解し身近にあって補助しうる立場にはあるが、それと警察業務を補助する意思、意欲があること、またその適格性を備えていることは全く別問題である。居住者が、駐在所員が警ら中等留守にする時には必ず在所する保証があるのか、パート等の勤務に出かけることはないのか、事務を補助する態勢が制度として求められていないことから、このような様々な懸念が発生する。いずれにしても、同居しているという条件のみで、家族の協力が得られるという客観的な保証は乏しいのであるから、このことのみを理由として家族協力費を支給するのは適正とは言えない。

なお、前記訓令では、居住者が、駐在所等報償費の受給の認定を所属長から受けることが規定されている。しかし、認定申請書は居住者と協力者が連名で「駐在所家族報償費の受給者として認定下さるよう申請します。」と記載してあるだけで、協力者が居住者の事務を補助する意図はなんら示されていない。所属長の認定は、家族協力者が事務を補助するという実質が認められるか否かの認定でなければならないと考えられるものであるが、これでは、この認定申請書は、報償費を支給することの確認に過ぎず、認定の実質を欠いていると言わなければならない。ちなみに、県警会計担当者の説明によれば、過去、認定申請が認められなかったケースはなかったということであった。

先にふれた警察改革要項は、国民の身近な不安を解消する為の警察活動の強化として、空き交番の解消、駐在所の再評価、パトロールの強化を指摘する。このような、指摘に照らしても、全く何らの義務づけの伴わない同居家族への報償費では、駐在所の機能の強化につながらないと判断される。

また、居住者が警察官として業務日報等の記帳を義務づけられ、その業務遂行の内容について、事後的に検証されるのに比して、協力者が、相当程度の報償費を受給しながらこれらの義務づけを免れるのは均衡を失すとも言える。

このような家族協力費を現行制度のまま残しておくのは財務処理として適正を欠くものと言える。従って、制度を廃止するか、あるいは制度を残すとしても、まず第1に、家族協力者が行うべき協力内容を客観的に明らかにし、第2に、家族協力者から協力に対する誓約書を徴収し、さらに適格性に対する合理的な基準に基づいた審査を行なうよう制度を改善すべきである。

(イ) さらに、協力者は特殊な警察業務に関する教育を定期的を受け、また補助する業務について指導訓練を受けることが必要と考える。

平成10年度、11年度、12年度に各1回駐在所夫人研修会が開催されているが、各年度の参加者数はいずれも14名と鳥取県内駐在所等の協力者数約100名からみると極めて低い出席率になっている。ベテランの協力者が多く研修内容に変化はないので出席率が低いとの説明を受けたが、やはり、協力業務の内容が制度化していないことが、その大きな原因と考える。

犯罪の多発化、児童虐待、ドメスティックバイオレンス、少年非行のあらたな傾向、新種のハイテク犯罪の発生等多様化する犯罪に対応する必要がある。また、その補助活動により市民のプライバシーなど人権侵害を起こさないよう、教育を施す必要がある。家族協力者といえども警察業務を補助する以上は、必要な知識を習得する為に、継続して研修訓練を受けなければならないのは当然である。

(ウ) 公衆接遇費の支出を立証する記録及び領収書等の証ひょうはなかった。いわゆる「渡し切り交際費」として定額支給されている。駐在所等の運営上茶菓等を住民に供すること、管轄範囲内の町内会等への出席に際して手土産等を持参すること、あるいは町内の行事への寄付金等の費用弁償的な意味合いでの支給であると理解される。またこのような管轄範囲内の住民との日常の親密な交際が警察業務に役に立つことも理解できる。しかしながら、使途を明らかにしなくてもよい報償費として支出するのではなく資金使途を明らかにして他の科目/節に計上すべき性格のものである。

(エ) 報償費は、資金前渡受領者である各警察署長あての管轄範囲内の駐在所名・居住者名・協力者名・支給金額が一覧表形式に印刷された「領収書」に領収したことを押印することによって現金支給されている。しかし、県警から提出された「領収書」には、あらかじめ居住者と協力者の氏名が印刷されており、しかも、受領者は2名であるにもかかわらず押印は一つしか無い。これでは、形式上も誰が受領したか不明である。

支給手続は駐在所等の報償費の支給に関する訓令第5条の規程に従って行なわれているのであるが、支給単位当りの金額は多額でないが年間総額が1億円を超える支出項目を資金前渡制度により現金支給していることは問題である。現金による支給は、たとえ領収書があったにしても受給資格者本人に支給されたかどうかの客観的な証明力に欠ける。不正を防止する上でも可能な限り資金移動は預金口座を通すべきである。前述の通り、一覧表形式の領収書に押印するだけでは正当な受給者に渡ったかは不明である。

(オ) 駐在所勤務は家族と共に住み込んでの日夜の勤務となるため、家族一体での労に報いるために報償費制度を導入したことは理解できる。しかし駐在所管轄範囲の治安状況の程度による繁忙の度合い、協力者の補助の度合いには違いがあり、それらを測定することは容易ではない。そのために業務内容の多少及び密度を問うことなく毎月定額で報償費を支給しているのであるが、この形での支出となるといわゆる“ごほうび”としての報奨金となる。鳥取県の「歳出の節の区分表」によれば、報償費とは「役務の提供、施設の利用等によって受けた利益に対して報償の意味で贈る金銭又は物品の購入費をいう。」と規定されている。具体的には、講演会等の講師謝礼、人命救助者に対する謝礼、納税者に対する報奨金となっている。報償費に役務の提供が求められていること、警察業務の特殊性からみて協力者に対して一定の業務範囲を示して業務遂行実績を求めるべきである。

(カ) 以上、報償費についての問題点を要約し以下に意見として改善策を示す

- a 役務提供の事実を立証するものがなく、そのために報償費の金額の妥当性が判断できないので、業務日誌等の記録により役務提供の事実が確認されることを支給要件とすべきである。

- b 駐在所での警察業務の特殊性からみて協力者の適格性を審査しないのは、問題である。適格性についての基準を策定して審査を行うべきである。
- c 協力者の補助業務内容が明文化されていないので、業務内容を明確化して支給審査基準にすべきである。
- d 協力者から受給についての認定申請はあっても協力する旨の誓約書の提出など協力意志の確認がなされていないのは不適當である。なんらかの方法で協力意志の確認を行い、支給認定基準にすべきである。
- e 駐在所等に同居する家族がいることだけが支給認定基準であり、補助することが要件となっていないのは、不適當である。現実に補助することを認定要件とすべきである。
- f 協力者に対する教育研修訓練制度が任意参加となっている。また、参加率も極めて低い。支給認定基準がないことがその原因の一つと考えられるので、研修に参加し一定の知識を習得することを認定基準の一つとすることを検討すべきである。
- g 公衆接遇費の資金使途を明らかにしておらず不明朗である。報償費という支給形式を再検討すべきである。
- h 定期的かつ年間総額が多額な支出であるのに現金支給しているのは問題である。協力者に現実に支給されることが、協力者のモチベーションを高める上でも、関係者のモラルを維持する上でも、また金銭事故や不正の発生を防止する上でも有効である。

### (3) 機器類のリース契約について

#### ア リース契約と機種選定の合理性、公正・公平性

(ア) 県警本部は多くの機器類について賃貸借契約を結んで使用している。担当部署において、まず使用機器の選定を行った上で、指名競争入札によってリース料を競わせてリース会社を選定し契約に至っている。そのほとんどすべてが、実質的にはいわゆるファイナンスリース契約である。従って、実質的には、まず売買契約が存在し、これにファイナンスが乗る契約形態と経済的な機能は基本的には同一とみなすことができるのである。

従って、リース契約に関する財務及び事務の処理が適正且つ公正になされるためには、リース契約成立過程における公正、適正さは勿論、その前提として、使用機器の選定過程における適正、公正の確保が重要となる。

そして、調査結果によれば、運転適正検査機器、指紋情報管理システム、高齢者歩行教育システム、C R T運転適正検査システムなど一部警察の特殊業務に関する機器は別として、ほとんどの機器について、同種機種を製造している複数のメーカーが存在している。

(イ) そこでまず、使用機器の選定における合理性あるいは公平・公正が確保されているかが問題となる。

ほとんど全ての機器について担当部署において事前にメーカーないしは商社と折衝の上使用機種を決定し、その上でリース契約業者を指名入札等の方法によって選定して契約を締結している。しかし、このように同種機種を製造している複数のメーカーがありながら、機種選定については、担当者だけの判断によってなされている。

機種のメーカーないしは商社との間の協議によって導入機種が決定された段階において実質的には随意契約が締結されてしまうことと同様となる。これでは、リース業者の選定の段階において、競争原理を導

入し、公平・公正さを確保する趣旨で入札制度を導入しても、極めて不十分なものとならざるを得ない。

(ウ) 従って、多くの機器についてファイナンスリース契約によって使用機器を導入する傾向を見直し、実質的な合理性、公正・公平性を確保するために、業務の必要性と個々の機器の特性に応じた契約形態を選択することを検討すべきである。メーカーないしは商社の熾烈な売り込み攻勢がかけられるのは正にこの機種選定の段階であり、不正を防止する上でもこの過程にこそ合理性と公正さが確保されなければならない。

#### イ 警察事務の安定的遂行に対する懸念

(ア) 県が締結しているファイナンスリース契約書の全てのリース契約期間が、自動継続条項が存在するものの1年となっており、しかも、例外なく、鳥取県の「当該予算が成立しなかったときには、本契約は解除する。」との条項があることから生ずる問題である。

これらのリース契約書には、民間人（企業）が取り交わすリース契約書に必ず記載されている「契約解除のときには、損害賠償として残存リース料相当額を直ちにリース会社に支払う。」との条項がないこととあいまって、極めて特殊な契約形態の様相を示している。

この問題について県警の担当者からの聞き取り調査を行ったところ、本来ファイナンスリース契約であり、契約期間は5年程度が予定されているものの、県の予算が単年度で編成されることからこれに合わせた契約形式が便宜的に採られているとのことであった。また、5年間のリース契約を締結した場合は、債務負担行為として議会の承認を経る必要が発生してくることとなり、この手続をとる煩瑣性を回避するためにこのような契約形態が採用されているとのことであった。つまり、実態と形式の乖離である。

(イ) しかし、これでは警察事務の遂行を極めて不安定にする。機器の導入計画とそれを使用した実際の事業計画が5年あるいはそれ以上の単位で組まれるのに対して、それがわずかな可能性ではあったとしても、リース契約が1年で終了することによるリスク発生が想定されていない。しかし、県が何らかの政治的、あるいは社会的な混乱に巻き込まれるなどの異常事態が発生した場合、予算の全部あるいは一部が成立しないという状況が起きることは当然想定すべきである。また、リース業者側の諸事情に起因してリース契約が更新されないことも十分にあり得る。

このような異常事態に際して、契約書の文言に従ってリース契約が解除ないしは更新されずに終了して機器の引き上げがなされることになれば、リース機器を使用して円滑に遂行されていた行政事務に大混乱が発生することになる。とりわけ、コンピューターなど重要機器が止まることとなれば、事務処理は壊滅的な打撃を受け、県民に対して回復しがたい損害を及ぼす事になる。

#### ウ 債務実体が隠蔽される危険性

(ア) 前述のとおり、県警が使用する機器のリース契約は、実体としては売買契約である。また、リース契約であるとしても、当事者間の暗黙の了解事項として、実質的には5年程度の期間が予定されているファイナンスリース契約である。従って、実質的な県の債務高ということであれば、売買契約代金かあるいはリース期間を通じたリース料の総額が県の実際の支出負担額ということになる。

しかし、現実の財務処理は、県の予算が単年度で編成されることから、また年度を越えた支出を可能にする債務負担行為とする手続の煩瑣さから、すべて期間を1年とするリースという契約の体裁がとられている。

(イ) しかし、これでは、第1に、真実の財政状態を明らかにすることとならない。とりわけ、実質的な負債額を隠蔽し、ひいては財政の健全性を損なう原因となる。第2に、議会における予算審議から完全にはずれることとなるから、議会を通じての財政民主主義の原則、さらには地方自治の本旨にも反するという

べきである。

## エ 意見

実体と乖離するリース契約は、その解消の方向で抜本的に見直すべきである。このようにすれば、債務負担行為の脱法的契約であるとの批判を免れるだけでなく、異常な契約形式を解消し、鳥取県が将来において負担することとなる債務総額を過不足無く明らかにすることによって財務の運営を格段に健全化することになると考える。

### (4) 財団法人鳥取県交通安全協会への各種委託契約について

#### ア 財団法人鳥取県交通安全協会への委託契約の概要

鳥取県は、財団法人鳥取県交通安全協会（以下、「交通安全協会」という。）に対して、運転者講習（更新時講習、処分者講習）、運転免許更新通知事務、自動車保管場所証明現地調査（車庫証明）を委託している。平成12年度における委託料の金額は以下のとおりである。

運転者講習委託料	88,088,000円
運転免許更新通知事務委託料	8,382,270円
自動車保管場所証明現地調査事務委託料	41,919,665円

これらの委託料のうち、運転者講習に係る委託料は公安委員会費178,801,000円の約5割を占めている。

#### イ 財団法人鳥取県交通安全協会

交通安全協会は昭和43年に、交通道德の高揚を促進して、道路における交通の安全と円滑を図ることを目的として設立された財団法人である（財団法人鳥取県交通安全協会寄付行為3条）。この目的を円滑に達成するために管轄区域ごとに地区協会（11ヶ所）が置かれている。

この交通安全協会の行う事業の一つとして、公安委員会から委託を受けて行う運転者講習、自動車保管場所調査等の事業が挙げられている（同寄付行為4条）。この点から、交通安全協会と県警との関係は密接なものであることがうかがわれる。

#### ウ 各種委託契約について

##### (ア) 運転者講習の委託

###### a 実情

運転者講習の委託について道路交通法第108条の2第3項は、一定の講習の実施を公安委員会が内閣府令で定める者に委託することができる旨を規定している。この規定を受けて、道路交通法施行規則第38条の3は運転者講習の委託先について、「道路における交通の安全に寄与することを目的とする公益法人その他の者で、講習を行うのに必要かつ適切な組織、設備及び能力を有すると公安委員会が認めるもの」と規定している。この規定により、公安委員会は運転者講習の委託を1年毎に随意契約により交通安全協会に委託している。

委託している講習は、行政処分を受けた者に対する講習（道路交通法108条の2の1項3号）、運転免許証の更新時に行う講習（同法108条の2の1項11号）違反者講習（同法108条の2の1項13号）である。これらの講習は、公安委員会が定める要領に従って行われる。

この契約では委託料の支払は概算払により支払われている。その理由は、当該委託料収入が運転者講習事業の運営資金となっているため、概算払いしなければ事業を行うことができないためであるとされている。

## b 検討内容及び意見

ところで、運転者講習に係る委託契約書の起案文書には、交通安全協会と随意契約を締結する理由として、第1に、道路交通法第108条の2第3項の規定に該当する団体は交通安全協会1団体のみであること、そして第2点として、交通安全協会の目的からして運転者講習を委託することが適当であることが記載されている。

しかし、道路交通法第108条の2第3項に該当する団体が交通安全協会のみであるかについては検討の余地がある。

運転者講習は交通安全協会が県内に3ヶ所ある運転免許センターで行っている（東部、中部、西部）。この運転免許センターは県の施設である。このことから、運転者講習の委託先が運転者講習を行うための施設を有している必要はないといえよう。委託先に必要なのは運転者に対して適切な講習を行う能力であるといえる。

そうであるならば、交通安全協会以外の者に対しても講習を委託することが可能と思われる。

たとえば、自動車教習所の指導員などが運転者講習を免許センターにおいて行うことも可能であると思われる。なぜなら、自動車教習所は運転実技とともに交通法規についての教習を日常的に行い、運転者講習を行う能力を十分に有していると考えられるからである。

この場合、講習場所を運転免許センターに限定せず、自動車教習所で行うことも考えられる。そうすれば、自動車教習所の数が免許センターよりも多数存在する（県内9カ所）こととあいまって、県民の便宜により資することとなる。ところで、免許センターにおける講習は、日祭日、夜間も行われておらず、休暇が採りにくい県民にとっては、この点の改善を求めたいところであろう。自動車学校における講習が可能となれば、このような不便は解消される可能性がある。

道路交通法の規定により公安委員会の行うべき講習は他に多数あり、指定自動車学校や社団法人鳥取県指定自動車学校協会などが受託している。このことからすれば、ほとんどすべての自動車学校は、運転者講習を行う能力を有しているとみるべきであり、門戸を交通安全協会に限定するのは理解できない。また、複数の競争者が存在するとすれば、競争入札による合理的かつ公正な委託も可能になるはずであり、このような方向性を真剣に検討すべきである。

## (イ) 自動車保管場所現地調査（車庫証明）の委託について

## a 実情

鳥取県交通安全協会に対しては自動車保管場所現地調査事務も委託している。ヒアリングの結果では交通安全協会に対してこの事務を随意契約により委託する理由は、交通安全協会が全県を調査できる唯一の公的機関であるとのことであった。

## b 検討内容及び意見

本委託事務は、特別の能力を必要とするものということではできず、ヒアリングでも交通安全協会にのみ委託する理由を見いだすことはできなかった。従って、本事務の委託についても、交通安全協会に委託することが適切か、他の委託先は考えられないのか等について検討する必要があると考えられる。

## (ウ) 運転免許更新通知事務の委託について

## a 実情

運転免許更新通知事務も交通安全協会に委託されている。免許事務の委託について、道路交通法第108条第1項は公安委員会が一定の免許事務を委託できる旨を規定している。

## b 検討内容及び意見

この事務についても、極めて単純な作業であり、交通安全協会以外の委託先が存在するという前提に

立って、同協会のみへの委託を再検討する必要があると考える。

## 第5 総括意見

- 1 本監査は、冒頭で触れた「警察刷新会議」の「警察刷新に関する緊急提案」が指摘する、警察の閉鎖性、身内意識によるかばい合い、公安委員会の機能不全などの問題点が鳥取県警においても存在することを示す結果となった。とりわけ、公安委員会の運営実態は、ある程度は予想されていたとは言え、まさに「公安委員会」としての体を成さないほど惨憺たる状態であり、警察法が言う「都道府県警察を管理する」というものとは全くかけ離れたものであることが明らかとなった。このような状態では、県警が県民に開かれた組織として改革されることはとうてい期待できず、却って県民からの不信感が醸成、増大するものと言わなければならない。
- 2 言うまでもなく、警察行政は県民の生活全般に広く且つ深く及んでおり、それ故に、県民の生命・財産の保護、基本的人権の擁護など警察が本来果たすべき機能が失われていくとすれば、県民の社会生活全般に暗い影を投げかけるだけでなく、深刻な社会的危機が発生するといわなければならない。
- 3 このような状況の下において、鳥取県警の改革は焦眉の課題であり、一刻の猶予も許されない。そして、この改革の中心となるのは、やはり公安委員会であり、公安委員会の機能が十全に果たされる途が講じられることなしには、いかなる改革もその実効性を持ち得ないと言うべきである。
- 4 そこで、当包括外部監査人としては、本監査結果とその意見が真摯に受け止められ、直ちに、公安委員会を中心とした改革の第一歩が踏み出されることを切に期待するものである。  
そして、かかる改革の着手がなされた数年後に、再び外部監査がなされるべきと考える。改革の成果を確認し、共に祝福しうる監査として。

以 上