

千葉県報第11580号
千葉県監査委員告示の別冊

平成12年度

包括外部監査結果報告書

千葉県包括外部監査人

榊原茂彦

目 次

| | |
|--|----------|
| 第1 外部監査の概要 | 1 |
| 1 外部監査の種類 | 1 |
| 2 選定した特定の事件(テーマ)、補助者の人数及び監査の対象期間 | 1 |
| (1) 外部監査対象 | 1 |
| (2) 外部監査人の補助者の人数..... | 1 |
| (3) 外部監査対象期間 | 1 |
| 3 監査対象部署..... | 1 |
| 4 監査対象とした事業の概要 | 1 |
| (1) 土地造成整備事業の概要 | 1 |
| (2) 土地造成整備事業の会計処理の概要 | 2 |
| 5 事件(テーマ)を選定した理由 | 3 |
| 6 外部監査の方法 | 3 |
| (1) 監査の要点..... | 3 |
| (2) 主な監査手続 | 3 |
| 第2 外部監査の結果及び意見 | 7 |
| 1 土地造成整備事業会計の決算書の検討 | 7 |
| (1) 千葉県土地造成整備事業会計が準拠すべき会計基準 | 7 |
| (2) 土地造成整備事業会計の財政状態及び経営成績の分析 | 7 |
| (3) 千葉県土地造成整備事業会計の決算上の問題点 | 11 |
| (4) 修正貸借対照表及び修正損益計算書 | 19 |
| (5) 決算書に関する監査結果のまとめ | 29 |
| (6) 意見..... | 29 |
| 2 千葉ニュータウンの状況について..... | 32 |
| (1) 事業の概要 | 32 |
| (2) 千葉ニュータウン事業の抱える問題点の概要..... | 34 |
| (3) 何が原因で問題が生じたのか | 35 |
| (4) 都市基盤整備公団との共同施行に伴う問題 | 36 |

| | |
|---|-----------|
| (5) 千葉ニュータウン決算報告書に関する問題点..... | 41 |
| (6) 住区別・ブロック別等の管理ができない原価集計..... | 41 |
| (7) 広大な開発エリアを一括管理することの問題..... | 42 |
| (8) 長すぎる開発期間..... | 44 |
| (9) 遅すぎる計画の見直し..... | 45 |
| (10) 事業採算が把握できない結果となったことに対する補足説明..... | 47 |
| (11) 代替用地の管理について..... | 48 |
| (12) 除外所有地の管理..... | 49 |
| (13) 販売政策..... | 51 |
| 3 完成資産及び未成事業資産の今後の見通し..... | 56 |
| (1) 臨海地域..... | 56 |
| (2) 新市街地..... | 60 |
| (3) 内陸工業用地及び物流用地..... | 60 |
| 4 土地造成整備事業の執行の体制及び計画管理の状況について..... | 64 |
| (1) 地方公営企業における人員管理及び事業計画管理のあり方..... | 64 |
| (2) 企業庁における事業規模（「業務量」）と職員配置に関して..... | 65 |
| (3) 計画管理について..... | 79 |
| (4) その他..... | 87 |
| 5 地方公営企業として土地造成整備事業を行うことの基準..... | 89 |
| (1) 地方公営企業の意義と土地造成整備事業..... | 89 |
| (2) 千葉県土地造成整備事業が果たしてきた役割と社会的意義..... | 90 |
| (3) 外部環境の変化と社会的意義の喪失..... | 90 |
| (4) 企業庁の土地造成整備事業の採択基準はどうあらねばならないか..... | 91 |
| 6 その他..... | 94 |
| (1) 他会計への費用分担について..... | 94 |
| (2) 他の特別会計に対する貸付金の貸付手続等に関する問題点..... | 104 |
| (3) 公共施設の管理について..... | 105 |

包括外部監査の結果報告書

第1 外部監査の概要

1 外部監査の種類

地方自治法第252条の27第2項による千葉県との包括外部監査契約に基づく監査

2 選定した特定の事件(テーマ)、補助者の人数及び監査の対象期間

(1) 外部監査対象

土地造成整備事業の財務に関する事務の執行及び経営に係わる事業の管理について

(2) 外部監査人の補助者の人数

| | |
|-------------|----|
| 公認会計士及び会計士補 | 7人 |
| 弁護士 | 1人 |
| 経営コンサルタント | 1人 |

(3) 外部監査対象期間

平成元年度（平成元年4月1日～平成2年3月31日）以降に事業が精算された地区及び現在事業中の地区につき、当該各土地造成整備事業の期間全般にわたり監査を実施している。その監査手続については「6 外部監査の方法 (2) 主な監査手続」(P.3)を参照のこと。

3 監査対象部署

千葉県企業庁の管理部、地域整備部及びニュータウン整備部
(各部の所管する建設事務所を含む)

4 監査対象とした事業の概要

(1) 土地造成整備事業の概要

土地造成整備事業は、地方公営企業法(昭和27年法律第292号。以下「法」という。)第2条第3項の規定に基づき条例(「千葉県土地造成整備事業、工業用水道事業等の設置等に関する条例」。以下「条例」という。)によって定められた地方公営企業であり、この条例により法の全条が適用されることになっている。

地方公営企業は、地方公共団体が直接、住民の福祉の増進を目的として経営する企業であり、原則として独立採算のもとで公共的性格をもつ財貨又はサービス提供の対価たる料金によって維持されなければならない（法第17条の2第2項）とされており、当然、この土地造成整備事業も原則として独立採算性が要求される。

この事業を運営管理する組織として、条例第4条及び第5条の規定に基づき千葉県企業庁が設置され、企業庁長を管理者として定めている。

土地造成整備事業として行う事業は、条例第2条第2項各号に次のとおり掲げられている。

- ① 臨海地域土地造成整備事業
東京湾臨海地域における港湾用地、住宅用地、工業用地、公共公益施設用地等の造成及びこれらに関連する施設の整備
- ② 新市街地造成整備事業
新市街地の造成及びこれに関連する施設の整備
- ③ 内陸工業用地等造成整備事業
内陸における工業用地及び物流用地の造成並びにこれらに関連する施設の整備
- ④ レクリエーション用地造成整備事業
レクリエーション施設等の用地の造成及びこれに関連する施設の整備
- ⑤ 小規模住宅用地造成整備事業
小規模住宅用地の造成及びこれに関連する施設の整備
- ⑥ 土地貸付事業
前各号に掲げる事業により造成された土地の貸付け
- ⑦ 施設管理事業
第1号から第5号までに掲げる事業により整備された施設の管理

土地造成整備事業は、高度成長期以後における旺盛な土地需要を背景に、臨海地域における工業用地、住宅用地等の供給を中心に、内陸部でのニュータウン及び工業用地の整備等も合わせ、千葉県の産業振興及び優良宅地供給に高く寄与し、千葉県の県民福祉の向上と県の発展に大きく貢献してきたところである。

(2) 土地造成整備事業の会計処理の概要

地方公営企業の経理は、事業ごとに特別会計の設置が必要とされ（法第17条）、土地造成整備事業は、千葉県特別会計土地造成整備事業会計として設置されている。

また、地方公営企業の経理は、一般会計に用いられる現金収入と現金支出を対応させる官庁会計方式とは異なり、発生主義に基づく企業会計方式が適用され（法第20

条)、毎事業年度終了後2ヶ月以内に決算を調製し、決算報告書並びに損益計算書、剰余金計算書又は欠損金計算書、剰余金処分計算書又は欠損金処理計算書及び貸借対照表を作成しなければならない(法第30条第1項及び第7項)。

5 事件(テーマ)を選定した理由

土地造成整備事業会計は、昭和30年代から長期にわたり事業を続けてきており、平成11年度決算で総資産残高が1兆8千億円を超える都道府県レベルとしては極めて大規模な事業となっている。そこで、この膨大な資産に重要な不良資産が含まれていないか、貸借対照表等の決算書は当該事業の実態を適切に表しているか等について検討する必要があるものと判断した。

また、バブル崩壊後土地価格の大暴落により、一般的に土地造成整備事業の経営が悪化している状況において、千葉県の土地造成整備事業の運営管理が適正に行われているかどうか検討する必要があるものと判断した。

6 外部監査の方法

(1) 監査の要点

- ① 土地造成整備事業会計の決算が、地方公営企業法、千葉県企業庁財務規程(昭和49年4月1日 企業庁管理規程第7号)等の規定に基づき適切に行われており、決算書は事業の実態を適切に表しているか。
- ② 重要な不良資産を保有していないか。
- ③ 経済情勢に合わせた事業の計画及び運営管理は適時かつ適正に行われているか。
- ④ 事業の運営管理組織の規模は適正か。

(2) 主な監査手続

- ① 土地造成整備事業会計の平成元年度以降の決算書を入手し、財政状態及び経営成績について分析的に検討する。
- ② 上記①の手続の結果、問題のあると思われる数値について内容を検討する。
- ③ 上記①、②の手続の結果、決算書が事業の実態を適切に表していないと認められる部分について、決算書の修正計算を行う。(注1)
- ④ 平成11年度末の完成資産残高及び未成事業資産残高の重要なものについて内容分析し、その評価について検討する。
- ⑤ 必要と認めた地区について現地を視察する。(注2)
- ⑥ 重要な事業について事業計画書を検討し、今後の採算性及び計画管理の状況等について検討する。(注3)
- ⑦ 業務量と人員数との時系列比較、建設事務所間の比較により、組織の規模につい

て検討する。(注4)

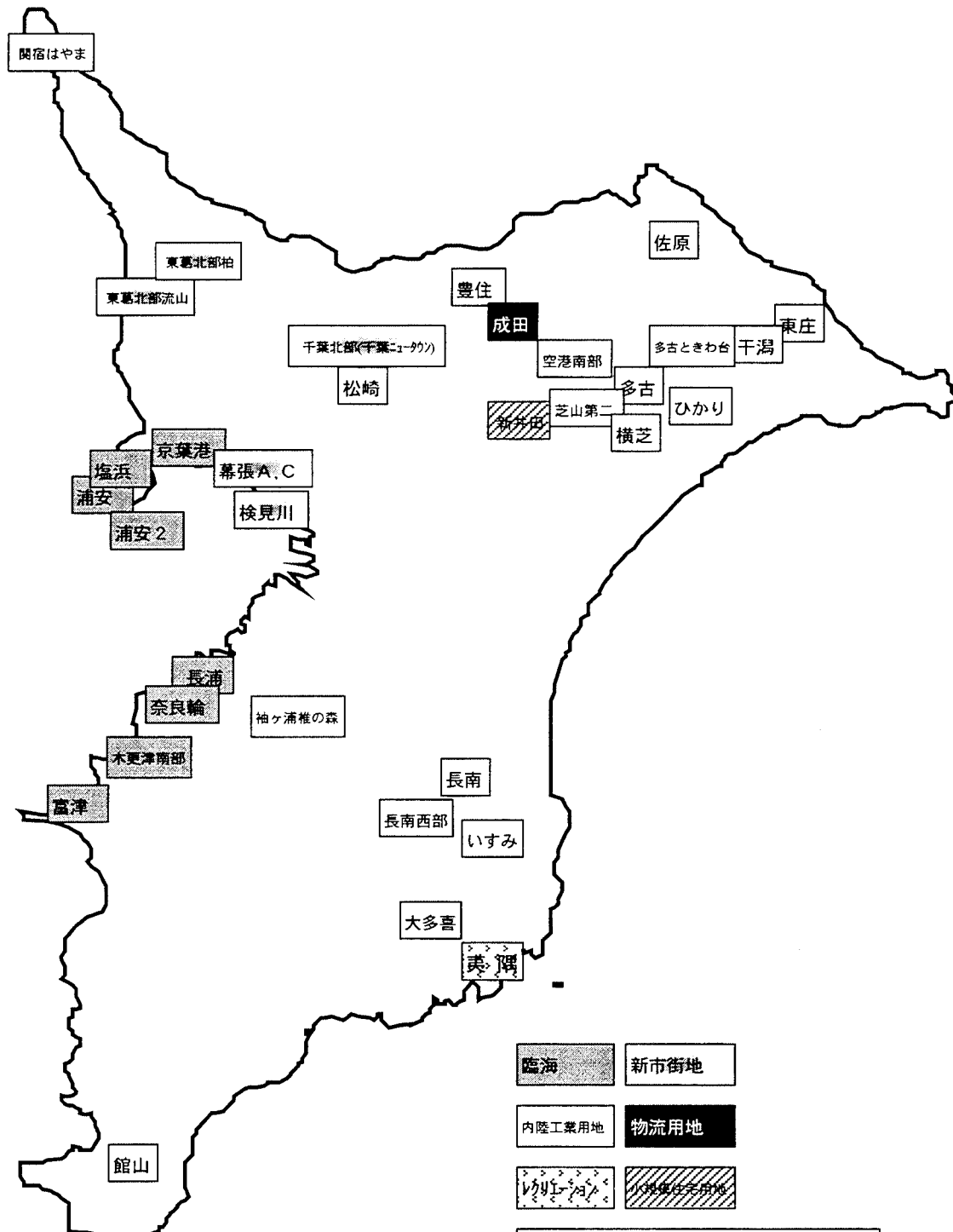
原則として、監査手続は上記に限定して実施しており、外部監査の結果及び意見は、上記手続を実施した結果検出された事項を記載している。

- (注1) 決算書の修正については、ポイントを絞って簡便的に実施している。(「1 土地造成整備事業会計の決算書の検討 (4) 修正貸借対照表及び修正損益計算書 オ 決算修正にあたって採用した方針」(P.25)を参照されたい)
- (注2) 現地視察を実施した地区は次のとおりである。
- 臨海地域 …木更津南部、富津
 - 新市街地 …千葉北部
 - 内陸工業用地…豊住、横芝、芝山第二、千潟、空港南部、関宿はやま
 - クリエイション用地…夷隅
- (注3) 事業計画書の検討を実施した地区は次のとおりである。
- 臨海地域 …浦安、浦安2期、京葉港、長浦、木更津南部、富津
 - 新市街地 …千葉北部、検見川、幕張A、幕張C
 - 内陸工業用地…豊住、横芝、芝山第二、千潟、空港南部、佐原、長南西部、いすみ、ひかり、松崎、関宿はやま、館山、袖ヶ浦椎の森、多古ときわ台、大多喜
 - 物流用地 …成田
- (注4) 具体的な手続については、「4 土地造成整備事業の執行の体制及び計画管理の状況について」(P.64)を参照されたい。

(監査の対象とした地区の概要を示すと以下のようになる。)

| 事業名 | 地区名 | 位置 | 事業期間 | | 総事業費 百万円 | 総面積 千㎡ | 進捗率 % |
|-------------------------|---------|--------------|------|-----|-------------|-----------|----------|
| | | | 開始 | 完了 | | | |
| 臨海地域土地造成整備事業 | | | | | | | |
| | 浦安 | 浦安市 | S36 | H 9 | 51,953 | 8,741 | 完了 |
| | 浦安2期 | 浦安市 | S46 | H13 | 171,426 | 5,634 | 67 |
| | 塩浜 | 市川市 | S57 | H 3 | 3,371 | 84 | 完了 |
| | 京葉港 | 船橋市、習志野市 | S42 | H18 | 252,468 | 8,385 | 79 |
| | 長浦 | 袖ヶ浦市 | S43 | H18 | 37,666 | 6,237 | 94 |
| | 奈良輪 | 袖ヶ浦市 | S46 | H 4 | 23,367 | 2,083 | 完了 |
| | 木更津南部 | 木更津市 | S43 | H18 | 70,345 | 4,855 | 52 |
| | 富津 | 富津市 | S43 | H15 | 163,332 | 6,438 | 92 |
| 新市街地造成整備事業 | | | | | | | |
| | 千葉北部 | 船橋市、印西市、白井町他 | S41 | H15 | 901,490 | 19,330 | 61 |
| | 検見川 | 千葉市 | S44 | H17 | 75,682 | 4,005 | 95 |
| | 幕張A | 千葉市 | S47 | H22 | 397,784 | 4,377 | 70 |
| | 幕張C | 千葉市 | S47 | H18 | 112,557 | 2,129 | 66 |
| | 東葛飾北部柏 | 柏市 | H 3 | H13 | 110,993 | 326 | 26 |
| | 東葛飾北部流山 | 流山市 | H 3 | H13 | 50,268 | 241 | 49 |
| 内陸工業用地造成整備事業 | | | | | | | |
| | 東庄 | 東庄町 | S44 | H 4 | 2,911 | 290 | 完了 |
| | 豊住 | 成田市 | S45 | H14 | 3,598 | 316 | 98 |
| | 多古 | 多古町 | S45 | H 3 | 6,346 | 483 | 完了 |
| | 横芝 | 横芝町 | S45 | H13 | 4,290 | 260 | 90 |
| | 芝山第二 | 芝山町 | S45 | H14 | 5,053 | 362 | 99 |
| | 千潟 | 千潟町 | S47 | H13 | 8,270 | 440 | 98 |
| | 長南 | 長南町 | S49 | H 3 | 9,986 | 655 | 完了 |
| | 空港南部 | 芝山町 | S58 | H13 | 11,809 | 411 | 73 |
| | 佐原 | 佐原市 | S63 | H19 | 12,030 | 260 | 28 |
| | 長南西部 | 長南町 | H 2 | H21 | 13,249 | 701 | 24 |
| | いすみ | 夷隅町 | H 2 | H15 | 9,228 | 453 | 29 |
| | ひかり | 光町 | H 3 | H14 | 10,310 | 273 | 80 |
| | 松崎 | 印西市 | H 3 | H15 | 19,471 | 583 | 41 |
| | 関宿はやま | 関宿町 | H 4 | H15 | 27,052 | 296 | 76 |
| | 館山 | 館山市 | H 4 | H18 | 14,629 | 687 | 15 |
| | 袖ヶ浦椎の森 | 袖ヶ浦市 | H 5 | H14 | 61,495 | 937 | 63 |
| | 多古ときわ台 | 多古町 | H 7 | H15 | 14,986 | 416 | 0 |
| | 大多喜 | 大多喜町 | H 7 | H14 | 11,336 | 458 | 0 |
| 物流用地造成整備事業 | | | | | | | |
| | 成田 | 成田市 | H 3 | H19 | 104,003 | 774 | 28 |
| レクリエーション用地造成整備事業 | | | | | | | |
| | 夷隅 | 大原町、御宿町 | S46 | H15 | 17,177 | 6,687 | 97 |
| 小規模住宅用地造成整備事業 | | | | | | | |
| | 新井田 | 芝山町 | S45 | H13 | 5,305 | 258 | 83 |

(注)各地区の所在地を地図上に示すと、次ページのとおりである。



(注)枠の大きさは実際の面積とは異なる。

第2 外部監査の結果及び意見

1 土地造成整備事業会計の決算書の検討

(1) 千葉県土地造成整備事業会計が準拠すべき会計基準

土地造成整備事業会計が準拠すべき基準となる法令等は以下のとおりである。

地方公営企業法

地方公営企業法施行令

地方公営企業法施行規則

千葉県企業庁財務規程（以下「財務規程」という。）

土地造成整備事業会計精算要領（以下「精算要領」という。）

土地造成整備事業は地方公営企業であるため、前述したとおり企業会計における発生主義会計方式を原則とするが、一部地方公営企業独自の会計処理方式も有している。

(2) 土地造成整備事業会計の財政状態及び経営成績の分析

土地造成整備事業会計の過去10年間における貸借対照表及び損益計算書を要約すると次のとおりとなる。

（記号は、「ウ 貸借対照表及び損益計算書の分析」(P.9)におけるコメントとの対応を示す。）

ア 要約貸借対照表

(単位：億円)

| 科目／年度 | H2 | H3 | H4 | H5 | H6 | H7 | H8 | H9 | H10 | H11 |
|----------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| (資産の部) | | | | | | | | | | |
| 固定資産 | 41 | 240 | 311 | 362 | 401 | 452 | 415 | 438 | 462 | 578 |
| 有形固定資産 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 投資 | 41 | 240 | 311 | 362 | 401 | 452 | 415 | 438 | 462 | 578 |
| 完成資産 | 39 | 37 | 42 | 40 | 311 | 305 | 318 | 419 | 408 | 545 |
| 未成事業資産 ※1,4,5 | 11,846 | 12,810 | 13,201 | 14,380 | 15,240 | 15,785 | 16,222 | 15,945 | 16,190 | 16,381 |
| 臨海地域 | 5,515 | 6,077 | 5,990 | 6,126 | 6,229 | 6,290 | 6,330 | 5,881 | 5,901 | 5,949 |
| 新市街地 | 5,872 | 6,350 | 6,680 | 7,527 | 7,983 | 8,284 | 8,528 | 8,589 | 8,711 | 8,714 |
| 内陸工業用地 | 309 | 267 | 383 | 503 | 666 | 772 | 821 | 858 | 891 | 967 |
| レクリエーション用地 | 132 | 132 | 134 | 135 | 136 | 136 | 137 | 137 | 137 | 138 |
| 小規模住宅用地 | 17 | 17 | 18 | 19 | 23 | 26 | 30 | 31 | 33 | 35 |
| 物流用地 | — | 49 | 83 | 113 | 176 | 185 | 207 | 213 | 218 | 235 |
| 土地造成整備関連費用 | 1 | △82 | △87 | △43 | 27 | 92 | 169 | 236 | 299 | 343 |
| 未成受託事業資産 | — | — | 2 | 0 | 1 | 2 | — | — | — | — |
| 流動資産 | 2,698 | 2,066 | 2,014 | 1,182 | 482 | 267 | 561 | 714 | 696 | 646 |
| 現金及び預金※2 | 2,539 | 1,926 | 1,778 | 1,132 | 354 | 182 | 408 | 531 | 637 | 588 |
| その他 | 159 | 140 | 236 | 50 | 128 | 85 | 153 | 183 | 59 | 58 |
| (資産合計) | 14,624 | 15,153 | 15,570 | 15,964 | 16,435 | 16,811 | 17,516 | 17,516 | 17,756 | 18,150 |

| 科目／年度 | H2 | H3 | H4 | H5 | H6 | H7 | H8 | H9 | H10 | H11 |
|-------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| (負債の部) | | | | | | | | | | |
| 固定負債 | 932 | 907 | 849 | 801 | 848 | 967 | 149 | 147 | 143 | 141 |
| 企業債※3 | 773 | 728 | 684 | 644 | 692 | 815 | — | — | — | — |
| その他 | 159 | 179 | 165 | 157 | 156 | 152 | 149 | 147 | 143 | 141 |
| 流動負債 | 13,386 | 13,834 | 14,175 | 14,600 | 14,970 | 15,218 | 15,778 | 15,631 | 15,842 | 16,092 |
| 前受金※1 | 13,302 | 13,754 | 14,127 | 14,518 | 14,856 | 15,140 | 15,647 | 15,569 | 15,795 | 16,042 |
| その他 | 84 | 80 | 48 | 82 | 114 | 78 | 131 | 62 | 47 | 50 |
| (負債合計) | 14,318 | 14,741 | 15,024 | 15,401 | 15,818 | 16,185 | 15,927 | 15,778 | 15,985 | 16,233 |
| (資本の部)※3 | | | | | | | | | | |
| 資本金 | — | — | — | — | 215 | 396 | 1,344 | 1,428 | 1,443 | 1,564 |
| 自己資本金 | — | — | — | — | 215 | 396 | 396 | 396 | 396 | 396 |
| 借入資本金 | — | — | — | — | — | — | 948 | 1,032 | 1,047 | 1,168 |
| 剰余金 | 306 | 412 | 546 | 563 | 402 | 230 | 245 | 310 | 328 | 353 |
| 資本剰余金 | 57 | 107 | 110 | 112 | 115 | 117 | 119 | 123 | 125 | 133 |
| 利益剰余金 | 249 | 305 | 436 | 451 | 287 | 113 | 126 | 187 | 203 | 220 |
| (資本合計) | 306 | 412 | 546 | 563 | 617 | 626 | 1,589 | 1,738 | 1,771 | 1,917 |
| (負債及び資本合計) | 14,624 | 15,153 | 15,570 | 15,964 | 16,435 | 16,811 | 17,516 | 17,516 | 17,756 | 18,150 |

イ 要約損益計算書

(単位：億円)

| 科目／年度 | H2 | H3 | H4 | H5 | H6 | H7 | H8 | H9 | H10 | H11 |
|---------------|----|-----|-----|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 営業収益※1 | 40 | 252 | 392 | 74 | 166 | 100 | 127 | 697 | 48 | 68 |
| 造成土地売却収益 | 8 | 206 | 360 | 1 | 1 | 2 | 12 | 531 | — | — |
| 造成宅地売却収益 | 24 | 28 | 12 | 15 | 91 | 65 | 4 | 25 | 22 | 38 |
| 事業資産貸付収益 | — | — | — | — | 1 | 2 | 4 | 5 | 5 | 6 |
| 受託工事収益 | 8 | 18 | 20 | 58 | 73 | 31 | 107 | 136 | 21 | 24 |
| 営業費用※1 | 17 | 198 | 264 | 62 | 131 | 99 | 117 | 663 | 38 | 56 |
| 造成土地売却原価 | 1 | 173 | 242 | 0 | 1 | 1 | 6 | 501 | — | — |
| 造成宅地売却原価 | 7 | 6 | 1 | 1 | 53 | 64 | 1 | 22 | 11 | 27 |
| 受託工事費 | 8 | 18 | 20 | 58 | 73 | 31 | 106 | 136 | 21 | 24 |
| 一般管理費 | 1 | 1 | 1 | 3 | 4 | 3 | 3 | 3 | 5 | 4 |
| その他 | — | — | — | — | — | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 営業利益 | 23 | 54 | 128 | 12 | 35 | 1 | 10 | 34 | 10 | 12 |
| 営業外収益 | 0 | 1 | 4 | 4 | 13 | 7 | 3 | 6 | 8 | 6 |
| 受取利息・配当金※4 | — | — | — | — | 9 | 3 | 1 | 4 | 5 | 2 |
| その他 | 0 | 1 | 4 | 4 | 4 | 4 | 2 | 2 | 3 | 4 |
| 営業外費用 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 |
| 支払利息等 | — | — | — | — | — | — | 0 | — | 0 | — |
| その他 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 |
| 経常利益 | 23 | 55 | 132 | 16 | 48 | 7 | 12 | 39 | 16 | 17 |
| 特別利益 | 1 | 1 | — | — | 3 | — | 1 | 22 | 0 | — |
| 特別損失 | — | — | — | 1 | 0 | — | — | — | — | — |
| 当年度純利益 | 24 | 56 | 132 | 15 | 51 | 7 | 13 | 61 | 16 | 17 |

ウ 貸借対照表及び損益計算書の分析

土地造成整備事業の貸借対照表及び損益計算書について、分析的に検討した結果の要点は次のとおりである。

※1 未成事業資産と前受金の残高が極めて多額であること

未成事業資産と前受金の残高が1兆円をはるかに超える極めて多額な水準となっており、資産合計又は負債及び資本合計に占める割合はいずれも90%に達している。

これは、未成事業資産の土地につき、既に一部が分譲済みであっても、地区全体

の事業費が確定しない限り、完成資産への振替（精算という）を行っていないためである（一部の地区を除く）。

この結果、事業の完了時点まで、発生費用等として支出された金額が未成事業資産に、分譲代金等として入金された金額が前受金にそれぞれ累積し、営業収益及び営業費用が計上されない。したがって、損益計算書については、年度により営業収益及び営業費用のバラツキが大きく、また、資産規模の膨大さに比較して各科目の計上金額が極めて小さくなっている。

※ 2 現金及び預金残高の著しい減少

現金及び預金の残高がピーク時の平成2年度の2,539億円から平成7年度の182億円に大きく減少し、その後も比較的低い水準で推移している。

これは、土地造成整備事業に係る支出（未成事業資産の増加として表れている）や工業用水道会計等への貸付金による支出（投資の増加として表れている）が、土地分譲などによる収入額（前受金の増加として表れている）を上回る年度が多かったためである。また、建設又は改良のための企業債の発行が増加しておりその残高も増加傾向である。

この傾向は、土地造成整備事業におけるキャッシュ・フローが平成2年度以降悪化の傾向にあることを示すものであり、事業の収益力が落ちてきていることを反映している指標といえる。以前は、代金の予納が多かったが、現在は引渡時一括又は分割での入金が多くなっており、代金回収期間が以前に比べて相当長くなっている。これは、以前は土地に対する大幅な需要超過のため、代金を予納しても土地を確保したい購入者が多かったが、現在は土地に対する需要が減少していることが背景にある。

※ 3 資本の部について

企業債については、平成7年度までは固定負債に計上されていたが、平成8年度からは借入資本金として資本の部に計上されている。これは、自治省（当時）の指導により、全国的な処理の統一のため、振り替えた旨説明を受けた。

自己資本金については、平成6年度及び平成7年度において財政調整積立金（利益剰余金）からの振替によって生じたものである。これは、両年度において、資本的収入額が資本的支出額に対して不足したため、その補填財源として振替を行った旨説明を受けた。

※ 4 受取利息・配当金の会計処理方法の変更

受取利息・配当金は、平成6年度から損益計算書に計上されている。平成5年度以前は、造成土地を予約分譲し代金を予納させていたことを背景に、未成事業資産の土地造成整備関連費用の雑収入として計上されていたが、平成6年度から企業庁内の他会計（工業用水道事業会計）との整合性や他府県の処理の状況等を検討し、また、代金予納自体が減少してきたことから、資金運用という営業外活動によって

生ずる収益として、損益計算書に計上する方法に変更した旨説明を受けた。

※5 未成事業資産の主な内容の分析

臨海地域

残高は高水準だがほぼ横ばいで、臨海地域の土地造成整備については事業の進捗率が高いことを示している。

新市街地

残高は高水準でしかも増加傾向である。千葉ニュータウン事業及び幕張地区を中心に新市街地造成整備事業が進められていることを示している。

内陸工業用地

残高は多額ではないが、大幅な増加傾向であり、内陸工業用地の造成について積極的な事業推進が図られていることを示している。

レクリエーション用地

残高はほぼ横ばいで、事業の進捗率が高いことを示している。

物流用地

残高は多額ではないが、大幅な増加傾向であり、成田地区の物流用地について積極的な事業推進が図られていることを示している。

土地造成整備関連費用

いわゆる間接経費であるが、平成4年度以降残高が大幅に増加している。特に平成6年度以降は未成事業資産全体の伸びが小さい中で増加額が大きく、負担が重くなってきている。

これは、控除項目である受取利息の額が、現金及び預金残高の大幅な減少（上記※2参照）と超低金利時代の到来により極端に減少したうえ、平成6年度からは営業外収益への計上に変更（上記※4参照）されたことが主因であるが、一方で人員の減少が小幅にとどまり、支出の大部分を占める人件費がそれほど減少していないことも一因である。

(3) 千葉県土地造成整備事業会計の決算上の問題点

ア 結論…経営実態を適切に表示していない決算書

千葉県土地造成整備事業会計の決算書について、平成2年度から平成11年度の貸借対照表及び損益計算書を監査の対象とし、決算書、勘定明細表、内訳簿等の記録の分析、担当者への質問、関係書類・規程類の検討等の手続を実施した結果、「(1) 千葉県土地造成整備事業会計が準拠すべき会計基準」(P.7)に記載した会計の基準に照らして、質的・金額的な重要性に鑑み、看過できない多数の問題点があった。主

な科目ごとに影響額を示すと以下のとおりとなる。

| 科目名 | | 影響額(注1)(注2) | コメント(注3) |
|-----|--------|-------------------|----------|
| 資産 | 完成資産 | △2,341億円 (過小計上) | イ |
| | 未成事業資産 | 1兆2,069億円 (過大計上) | イ、ウ、エ |
| 負債 | 固定負債 | △4,452億円 (過小計上) | イ、ウ、オ |
| | 前受金 | 1兆3,870億円 (過大計上) | イ、ウ |
| 資本 | 資本剰余金 | 133億円 (過大計上) | ウ |
| | 利益剰余金 | △1,752億円 (過小計上) | イ、エ |
| 損益 | 営業収益 | △1兆2,324億円 (過小計上) | イ |
| | 営業費用 | △1兆94億円 (過小計上) | イ、エ |
| | 特別損失 | △478億円 (過小計上) | エ |

(注1) 影響額は、「(4)修正貸借対照表及び修正損益計算書」(P.19)による。

(注2) 貸借対照表項目は平成11年度末の貸借対照表残高への影響額を、損益計算書項目は平成2～11年度の損益計算書項目への影響額の累計額を示す。

(注3) 記号は、後述するコメントとの対応を示す。

したがって、監査の対象とした平成2年度から平成11年度の貸借対照表及び損益計算書は、いずれも千葉県土地造成整備事業の財政状態及び経営成績を適切に表示していない。

監査の対象とした各年度の決算書が、千葉県土地造成整備事業会計の財政状態及び経営成績を適切に表示していない主な理由を列挙すると、次のイ～オのとおりである。

イ 未成事業資産の精算処理

(7) 現状

決算書では、「(2)土地造成整備事業会計の財政状態及び経営成績の分析 ウ貸借対照表及び損益計算書の分析」(P.9)で触れたように、未成事業資産の土地につき、既に一部が分譲済みであっても、地区全体の事業費が確定しない限り、完成資産への振替(精算)を行っていない(一部の地区を除く)。その結果、事業費の確定時点まで、発生費用等として支出された金額が未成事業資産に、分譲代金等として入金された金額が前受金にそれぞれ累積し、分譲時に営業収益及び営業費用が計上されていない。

例えば、地区内に東京ディズニーランド(昭和58年開業)を有する浦安地区は平成9年度になってようやく精算された(営業収益はこの時点で531億円を一時に計上。P.9要約損益計算書参照)。また、千葉県の新しい顔となりつつある幕張A、C地区や全処分用地の分譲が完了している内陸工業用地の豊住地区(昭和49年度分譲開始)、芝山第二地区(昭和62年度分譲開始)及び千潟地区(平成3年

度分譲開始)並びに臨海地域の長浦地区(昭和43年度分譲開始)は、平成11年度時点で精算されていない。いずれも、相当以前に土地の分譲・引渡が始まっており、諸施設の営業、住民の居住、工場の立地等がかなり進んでいるが、営業収益が全く計上されていない(幕張A地区の貸付事業を除く)。

(イ) 精算にあたり準拠すべき規定について

ここで、精算にあたり準拠すべき規定は次のとおりである。

① 財務規程第127条(昭和49年4月1日 企業庁管理規程第7号)

一の未成事業資産の工事が完了したとき、又は一の未成事業資産の一部について工事が完了し、分譲若しくは貸付けを行おうとするときは、あらかじめ財務企画課長にその旨を通知し(第2項)、財務企画課長は企業庁長が別に定めるところ(すなわち、精算要領)により、速やかに未成勘定の精算を行わなければならない(第3項)。

② 精算要領(平成9年4月1日施行)

(前文)

分譲の有無にかかわらず工事の完了時点で精算することとし、また、造成期間中であっても土地分譲等は会計処理上損益取引であり、損益取引する土地は未成土地勘定の精算を行わなければならない。

(精算要領の事項1,2)

その造成工事及び付帯施設整備事業が完成した時点又は造成工事がほぼ完了(進捗率がおおむね90%以上)し、造成原価算出が可能となった時点で地区を精算(地区精算)することを原則とするが、地区精算前に分譲、貸付け等の損益取引を行う場合は、その土地を含めた一定の区画をもって精算の単位とする(部分精算)。

土地の分譲時に精算を行わないことが、上記規定に準拠しているか否かの解釈については、企業庁から次のような説明を受けた。

- ① 財務規程にいう「工事が完了」とは、基盤整備部分(道路・公園等)も含む工事の完了と解している。
- ② 精算要領における部分精算の定義において、「その土地を含めた一定の区画をもって精算の単位とする」とされているが、一定の区画に含まれる基盤整備部分の残事業費の金額が確定できないことから一定の区画の工事の完了に該当しないため、部分精算を行っていない。
- ③ なお、一定の区画について明確な定義はなく、部分精算が行われている地区は一部であり、積極的に部分精算を行うことを規定する趣旨とはなっていない。

ところで、土地売買取引においては、一般に土地の分譲・引渡時点で所有権が移転し、対価の授受が行われる（又は対価授受の権利・義務が発生する）。発生主義会計に基づく企業会計ではこの点に着目し、売り主は、分譲時に譲渡対価をもって収益を計上し、資産に計上されている土地の消滅を認識して原価に計上する（実現主義の原則）。地方公営企業会計は、発生主義会計に基づく企業会計方式を採用しており（実現主義の原則も発生主義会計の枠内である）、また、施行令・施行規則等に土地の分譲における実現主義の原則を制約する条文はない。このことから、分譲等の都度、実現主義の原則にのっとって営業収益が計上される一方、これに対応する原価を計上するために精算を行うことが必要と考えられ、財務規程にいう「一の未成事業資産の一部について工事が完了し、分譲若しくは貸付けを行おうとするときは」「速やかに未成勘定の精算を行わなければならない」とは、本来分譲収入に対応する原価を計上する趣旨と考えるべきであろう。

（意見）

したがって、地方公営企業法における発生主義会計の趣旨をより明確にするため、精算要領において、以下の内容を規定することが望ましい。

- 土地の分譲・貸付け等の損益取引を行う場合、営業収益に計上される分譲収入と対応させるため、その土地を含む一定の区画単位での部分精算を行い、さらに分譲等を行う土地一区画単位に按分して原価を計上すること
（精算は、直接費の集計・共通費の配賦や段階的な造成整備を行うことの観点から、一定の区画を単位として行うことが合理的であると考えられるが、発生主義会計では、損益の認識単位はあくまで分譲等を行う一区画ごとになるため、最終的にはその単位まで原価の按分を行うことに留意が必要である）
- 部分精算が合理的に実施可能な「一定の区画」の範囲を定義すること

（ウ） 精算を行わない場合の問題点について

分譲時に精算を行わない場合の問題点は以下のとおり挙げられる。

- 分譲・引渡時に営業収益が計上されず、分譲により実現したと認められる利益（又は損失）が計上されないこと
- 資産規模が保有資産の実態以上に多額になること
- 分譲後精算をいつ行うかが明確でなく、したがって利益の期間帰属（どの年度に計上するか）に問題があること
- 分譲時に損益が算出されないため、事業の採算を年度ごとに把握できないこと
- 精算時に膨大な営業収益が一時に計上されるため、その年度の損益計算書項目が経営活動の実態以上に多額となること
- 逆に毎年度の分譲努力の成果がその年度の営業収益に反映されないこと

- 既に所有権が買主に移転し所有権がないにもかかわらず、その土地が貸借対照表に資産として計上されること

精算しない理由に関する企業側側の説明では、残事業費について関係各部・市町村等と協議中等のため金額が確定できないというものが大半である。中には、残事業がわずかにもかかわらず、精算を行っていない地区もある（豊住など）。

しかしながら、事業計画等に基づき、見積りの誤差は当然生じるものの、許容できる程度の正確性で残事業費を引当計上することは十分可能と判断されること（事業計画が見積りに利用できないほど誤差が大きいというのであれば、それ自体計画管理上問題である）、民間企業においてもそうした処理が広く実務的に行われていること、そして精算を行わないことによる金額的影響と残事業費の見積誤差に起因する金額的影響とは比較にならないこと等の理由から、「残事業費が未確定であること」では、精算を行わない理由としては不十分である。

(I) 結論…未成事業資産の精算が必要

各年度において精算を行っていた場合の試算と比較した場合の影響額（後述する「(4) 修正貸借対照表及び修正損益計算書」(P.19)による。ただし、精算を行っていないことによる影響額に限る。)は、平成11年度末で完成資産が約2,000億円の過小計上、未成事業資産が約9,000億円の過大計上、前受金が約1兆2,000億円の過大計上、固定負債が約3,000億円の過小計上となっており、営業収益及び営業費用は平成2年度から平成11年度までの累計でそれぞれ約1兆2,000億円及び約1兆円の過小計上と、極めて多額になる。

以上のように、未成事業資産の精算を行っていない状態での決算書は適切でなく、土地造成整備事業に関する経営実態を適切に表しているとはいえない。未成事業資産の精算を行うことが必要である。

(意見)

土地の分譲開始に伴い部分精算を行うためには、一定の区画ごとに直接費を集計し、共通費を配賦する等、その前提となる作業を行う必要がある。これを行えば、(造成済みの区画については大半の工事が完了しているはずであるから)残事業費を造成済みの区画ごとにより高い精度で見積もることが可能になると考えられる。こうした処理は、民間企業の会計実務で一般的に行われている。

ウ 未成事業資産と負債又は資本剰余金との相殺

支出額を未成事業資産に、収入額を前受金等に計上しているもののうち、それぞれ対応する未成事業資産と前受金等を相殺することが妥当と判断される事項がある。その主なものは以下のとおりである。(金額は平成11年度末の残高)

(7) 千葉北部地区 1,673 億円

当地区は都市基盤整備公団（以下、「公団」）との共同事業で、新市街地（千葉ニュータウン）の造成整備を行っている。

当地区において前受金に計上されている額のうち、公団負担金は、県が支出し未成事業資産に計上した額の中の公団の負担見合額を収入したものであり、公団分担金は、公団発注事業の県の受託額を収入したものである。これらは、土地の分譲収入とは異なり原価控除の性格を有すると判断されるため、公団の経理処理と調整のうえ未成事業資産から控除すべきものと考えられる。（千葉ニュータウン事業全体に関する決算書として、企業庁と公団がそれぞれの決算書を統合して作成する「千葉ニュータウン事業決算報告書」においても、公団負担金及び公団分担金は資産から控除されている。）

(4) 東葛飾北部柏地区及び同流山地区 合計 236 億円

両地区は常磐新線沿線の地域整備を目的として区画整理事業を行っている。

両地区では、地元市等が開発を担当する用地の代行取得代金相当の収入額を前受金に計上しているが、これは本来の分譲収入とは異なり文字どおり代行取得であって原価見合で地元市等に引き渡しており、代行取得に係る収支を明確にしたうえで未成事業資産として計上されている代行用地の取得費から控除すべきものと判断される。

(ウ) 千葉北部地区厚生対策ビル事業 241 億円

当事業は、千葉北部地区事業の一環として地元対策のため行っているものであり、これを明確化するため千葉北部地区とは会計単位を区分している。

この際、千葉北部地区の未成事業資産に計上されている用地費、諸施設費、支払利息等を内部取引により厚生対策ビル事業に振り替えて管理している。内部取引の金額は平成 11 年度末残高で次のとおりである。

（単位：億円）

| 項目 | 借方科目 | 貸方科目 | 金額 |
|----------|--------|-------------|-----|
| 用地取得 | 未成事業資産 | 前受金 | 34 |
| 用地取得の財源 | 〃 | 固定負債・その他 | 34 |
| 利息支払 | 〃 | 未成事業資産（雑収入） | 40 |
| ビル建設の財源等 | 〃 | 資本剰余金 | 133 |
| 合 計 | | | 241 |

土地造成整備事業会計としての 1 つの決算書を作成する場合、千葉北部地区との会計区分を明確化したうえで、厚生対策ビル事業と千葉北部地区との間の取引は全て相殺消去することが妥当である。また、資本剰余金は自己資本であり、内部取引から創出して貸借対照表に計上することはできない。

エ 原価性・資産性のないものの未成事業資産への計上

発生額を未成事業資産に計上しているもののうち、原価性がなく、発生時に損益計上すべきと判断される事項がある。その主なものは以下のとおりである。

(7) 房総臨海地区工業用水道事業に関わる分担金 平成 11 年度末残高 374 億円

当事業に関わる分担金合計 478 億円（詳細は後述の「6 その他 (1) 他会計への費用分担について」(P. 94)を参照)は、いったん未成事業資産に計上され、平成 9 年度における浦安地区の精算時に 104 億円を按分して負担させている。

当該分担金については、土地造成整備事業会計で臨海地域全体に係る費用として負担しているものであるが、その負担が造成した土地の価値を増加させるわけではないことから、土地造成整備事業に係る原価とは認められず、未成事業資産に計上することは妥当でないと考えられ、発生時に全額を特別損失に計上すべきものと判断される。(なお、当該分担金を収入した工業用水道事業会計では、これを営業外収益として計上している。)

(4) 土地造成整備関連費用・総係費 毎年度 17～18 億円

総係費の大半を占める人件費については、精算済みの地区に係る人員見合を一般管理費に計上し、他は未成事業資産の土地造成整備関連費用として計上している。

しかしながら、企業庁職員のうち、販売業務（分譲業務）及び一般管理業務に携わっている人員見合の人件費は、発生時に営業費用の販売費及び一般管理費に計上すべきと判断される。少なくとも、管理部職員は一般管理業務に、地域整備部及びニュータウン整備部のそれぞれの業務課職員は販売業務（分譲業務）に携わっているものと職制上判断されるため、当該人件費を販売費及び一般管理費に計上すべきと判断される。その場合、後述する「(4) 修正貸借対照表及び修正損益計算書」(P. 19)での試算によれば、毎年度の営業費用は 17～18 億円程度増加する。

(9) 完成土地の維持管理費、暫定利用に伴う賃貸料収入等

イに記載したとおり、一部の地区を除いて精算が行われていないため、完成資産としての土地が未成事業資産に計上されている。これらは完成土地として計上し、その維持管理費は営業費用に、暫定利用に伴う賃貸料収入は営業外収益に計上されるべきである。現状では、いずれも未成事業資産に計上されており、中には、当事業で建設した設備の維持管理費はもちろんのこと、その更新まで行われ、その全ての支出が未成事業資産に計上されているケースもある。

なお、金額的影響は、範囲が著しく多岐にわたり、監査の中で確定することは困難であったため、算定していない。

オ 借入資本金の表示 平成 11 年度末 1,168 億円

土地造成整備事業会計においては平成 8 年度以降企業債を負債として計上せず、資本金のうちの借入資本金として表示している。この借入資本金は地方公営企業における特有の概念で、地方公営企業が建設又は改良のための資金を企業債又は一般会計等からの借入金によって調達した場合は、借入資本金として処理することとされている。

一般の民間企業においては、これらは社債又は借入金に該当するもので当然に負債として処理されるが、土地造成整備事業会計においては、上記の考えに基づいて借入資本金として処理したものである。

しかしながら、地方公営企業で借入資本金という概念が導入されているのは、例えばガスや水道事業において企業債等によって設備を建設しサービスを提供している場合に、その設備を維持し永続的にサービスを提供していく必要があるため、企業債等を借入資本金として計上し自己資本の造成をしようとしたものであると考えられる。

土地造成整備事業は、住宅地や工業用地を造成整備しそれを個人や企業に販売する事業であり、販売による収入によって企業債等を返済することによって完了するものであると考えられる。したがって、販売するための土地の造成整備資金はいわゆる運転資金であり、上記でいう「建設又は改良のための資金」と判断すべきではないと考えられ、負債の部に計上すべきものと判断される。

(4) 修正貸借対照表及び修正損益計算書

上記(3)の問題点について、平成2～11年度の貸借対照表及び損益計算書を修正した数値を試算すると、次のとおりとなる。

なお、決算修正にあたって採用した方針については、後述の「オ 決算修正にあたって採用した方針」(P.25)を参照のこと。

ア 貸借対照表の比較（平成 11 年度末現在）

（単位：億円）

| 科 目 | 修正前 | 修正後 | 差額 | 注1 | 注2 |
|---------------|---------------|--------------|----------------|----|----|
| (資産の部) | | | | | |
| 固定資産 | 578 | 888 | 310 | | |
| 有形固定資産 | 0 | 0 | - | | |
| 投資 | 578 | 888 | 310 | ※1 | |
| 完成資産 | 545 | 2,886 | 2,341 | ※2 | A |
| 未成事業資産 | 16,381 | 4,312 | △12,069 | ※3 | B |
| 臨海地域 | 5,949 | 93 | △5,856 | | |
| 新市街地 | 8,714 | 3,340 | △5,374 | | |
| 内陸工業用地 | 967 | 542 | △425 | | |
| レクリエーション用地 | 138 | 51 | △87 | | |
| 小規模住宅用地 | 35 | - | △35 | | |
| 物流用地 | 235 | 245 | 10 | | |
| 土地造成整備関連費用 | 343 | 41 | △302 | | |
| 流動資産 | 646 | 1,096 | 450 | | |
| 現金及び預金 | 588 | 588 | - | | |
| その他 | 58 | 508 | 450 | ※4 | |
| (資産合計) | 18,150 | 9,182 | △8,968 | | |

| 科 目 | 修正前 | 修正後 | 差額 | 注1 | 注2 |
|-------------------|---------------|--------------|----------------|----|----|
| (負債の部) | | | | | |
| 固定負債 | 141 | 4,593 | 4,452 | | |
| 企業債 | - | 1,168 | 1,168 | ※5 | C |
| その他 | 141 | 3,425 | 3,284 | ※6 | |
| 流動負債 | 16,092 | 2,222 | △13,870 | | |
| 前受金 | 16,042 | 2,189 | △13,853 | ※7 | D |
| その他 | 50 | 33 | △17 | | |
| (負債合計) | 16,233 | 6,814 | △9,419 | | |
| (資本の部) | | | | | |
| 資本金 | 1,564 | 396 | △1,168 | | |
| 自己資本金 | 396 | 396 | - | | |
| 借入資本金 | 1,168 | - | △1,168 | ※5 | |
| 剰余金 | 353 | 1,972 | 1,619 | | |
| 資本剰余金 | 133 | 0 | △133 | ※8 | |
| 利益剰余金 | 220 | 1,972 | 1,752 | ※9 | E |
| (資本合計) | 1,917 | 2,368 | 451 | | C |
| (負債及び資本合計) | 18,150 | 9,182 | △8,968 | | |

(注1) 記号は、「ウ 決算修正の内容 (ア) 貸借対照表における決算修正」(P. 21)のコメントに対応

(注2) 記号は、「エ 修正後貸借対照表及び修正後損益計算書に基づく財政状態及び経営成績の分析

(イ) 修正後貸借対照表の分析」(P. 23)のコメントに対応

イ 損益計算書の比較

(単位：億円)

| 科目/年度 | H2 | H3 | H4 | H5 | H6 | H7 | H8 | H9 | H10 | H11 | 累計 |
|--------|--------|------|-----|-----|-----|-----|-----|------|-----|------|--------|
| 営業収益 | | | | | | | | | | | |
| 修正前 | 40 | 252 | 392 | 74 | 166 | 100 | 127 | 697 | 48 | 68 | 1,964 |
| 修正後 | 10,960 | 292 | 679 | 250 | 402 | 195 | 565 | 570 | 201 | 174 | 14,288 |
| 差額※1 | 10,920 | 40 | 287 | 176 | 236 | 95 | 438 | △127 | 153 | 106 | 12,324 |
| 営業費用 | | | | | | | | | | | |
| 修正前 | 17 | 198 | 264 | 62 | 131 | 99 | 117 | 663 | 38 | 56 | 1,645 |
| 修正後 | 9,786 | 142 | 217 | 176 | 231 | 194 | 257 | 329 | 142 | 265 | 11,739 |
| 差額※2 | 9,769 | △56 | △47 | 114 | 100 | 95 | 140 | △334 | 104 | 209 | 10,094 |
| 営業外収益 | 0 | 1 | 4 | 4 | 13 | 7 | 3 | 6 | 8 | 6 | 52 |
| 営業外費用 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 6 |
| 特別利益 | 1 | 1 | - | - | 3 | - | 1 | 22 | 0 | - | 28 |
| 特別損失 | | | | | | | | | | | |
| 修正前 | - | - | - | 1 | 0 | - | - | - | - | - | 1 |
| 修正後 | - | 471 | - | 1 | 0 | 7 | - | - | - | - | 479 |
| 差額※3 | - | 471 | - | - | 0 | 7 | - | - | - | - | 478 |
| 当年度純利益 | | | | | | | | | | | |
| 修正前 | 24 | 56 | 132 | 15 | 51 | 7 | 13 | 61 | 16 | 17 | 392 |
| 修正後 | 1,175 | △319 | 466 | 77 | 187 | 0 | 311 | 268 | 65 | △86 | 2,144 |
| 差額 | 1,151 | △375 | 334 | 62 | 136 | △7 | 298 | 207 | 49 | △103 | 1,752 |

(注3) 営業外収益、営業外費用及び特別利益に修正事項はない。

(注4) 記号は、「ウ 決算修正の内容 (イ) 損益計算書における決算修正」(P. 22)のコメントに対応

ウ 決算修正の内容

(7) 貸借対照表における決算修正

貸借対照表における決算修正の主な内容は次のとおりである。

※1 投資 310億円の増加

未精算の地区の事業に関連する出資金及び貸付金は、未成事業資産に含まれているが、精算時に営業費用に計上されるものではないため、投資に振り替えた。

※2 完成資産 2,341億円の増加

未精算の地区のうち精算を行うべき地区において、造成は完了しているが未だ分譲・引渡が行われていない土地に係る原価を計上した。なお、当該原価には、未成事業資産からの振替のほか、将来発生する支出の見込み額について引

当計上した額（固定負債・その他）を含んでいる。

※ 3 未成事業資産 1兆2,069億円の減少

精算を行った結果、完成資産及び営業費用に振り替えたための減少が大半である。その他は、負債・資本と相殺、又は営業費用や特別損失として損益計算書に計上したことによる減少である。((3)千葉県土地造成整備事業会計の決算上の問題点 ウ及びエ(P.15～P.17)を参照)

※ 4 流動資産・その他 450億円の増加

主として、精算を行った結果、引渡済みの土地に係る代金の未収額を計上したものである。

※ 5 固定負債・企業債 1,168億円の増加 借入資本金 1,168億円の減少

企業債を資本金ではなく、負債として計上すべきと考えられるため、借入資本金から固定負債の企業債に振り替えたものである。((3)千葉県土地造成整備事業会計の決算上の問題点 オ(P.18)を参照)

※ 6 固定負債・その他 3,284億円の増加

主として、精算を行った結果、精算する土地に関して将来発生する支出の見込み額を引当計上したものである。

※ 7 前受金 1兆3,853億円の減少

主として、精算を行った結果、引渡済みの土地に係る代金の収入額を営業収益に振り替えたものである。

※ 8 資本剰余金 133億円の減少

千葉北部地区と千葉北部厚生対策ビル事業の間の取引を相殺消去したものである。((3)千葉県土地造成整備事業会計の決算上の問題点 ウ(ウ)(P.16)を参照)

※ 9 利益剰余金 1,752億円の増加

精算を柱とする決算修正を行った結果、損益計算書に計上された項目の累計額である。

(4) 損益計算書における決算修正

損益計算書における決算修正の主な内容は次のとおりである。

※ 1 営業収益 累計 1兆2,324億円の増加

精算を行った結果、引渡済みの土地に係る代金を営業収益に計上したものである。当該収益には、前受金からの振替のほか、引渡済みの土地に係る代金の未収額（流動資産・その他）を含んでいる。

なお、平成元年度以前に計上すべき営業収益については、全て平成2年度に

含めて計上した。

※2 営業費用 累計 1兆94億円の増加

主として、精算を行った結果、引渡済みの土地に係る原価相当額を未成事業資産から振り替えたものである。なお、当該原価には、未成事業資産からの振替のほか、将来発生する支出の見込み額について引当計上した額（固定負債・その他）を含んでいる。

また、各年度に計上されている土地造成整備関連費用・総係費のうち、販売費及び一般管理費に相当すると判断される額を未成事業資産から振り替えている。（(3)千葉県土地造成整備事業会計の決算上の問題点の工(イ)(P.17)を参照）

なお、平成元年度以前に計上すべき営業費用については、全て平成2年度に含めて計上した。

※3 特別損失

平成3年度471億円の増加及び平成7年度7億円の増加

房総臨海地区工業用水道事業に関わる分担金を、決算修正により支出年度に未成事業資産から特別損失に振り替えている。（(3)千葉県土地造成整備事業会計の決算上の問題点の工(7)(P.17)を参照）

エ 修正後貸借対照表及び修正後損益計算書に基づく財政状態及び経営成績の分析

(7) 全体的分析

修正後貸借対照表及び修正後損益計算書を利用することにより、千葉県土地造成整備事業会計の財政状態及び経営成績が明らかになる。

すなわち、修正後貸借対照表により、1兆8,000億円にのぼるとされた総資産の額はその半分しかないこと、自己資本比率は11%ではなく26%で良好な財政状態であること、中でも利益剰余金が多額に達すること等が明らかになった。

また、修正後損益計算書からは、各年度の分譲活動の成果が営業収益に顕在化し、利益率の高い臨海地域の分譲が高水準であった年度に多額の当年度純利益を計上していること、平成11年度には内陸工業用地の原価を下回る価格での分譲により当年度純損失を計上し、前述した現金及び預金残高の著しい減少(P.10)とともに、当事業の収益が減少し始めたことが明らかになった。

以下で、修正後貸借対照表については科目ごとに、修正後損益計算書については年度ごとに分析を加える。

(4) 修正後貸借対照表の分析

A 完成資産 残高2,886億円

総資産の 31%を占め、新市街地のうち臨海部（幕張A地区及び同C地区等）並びに進捗率の高い臨海地域（浦安2期地区、富津地区等）に造成済みで分譲未済の物件が多い。

B 未成事業資産 残高 4,312 億円

総資産の 47%を占める。千葉北部（後述オ 決算修正にあたって採用した方針（カ）（P.27）を参照）に約 2,800 億円の残高（新市街地に含まれる）があるほかは、内陸工業用地及び物流用地の残高が目立ち、これらの事業を積極的に推進中であることがわかる。臨海地域はほとんど造成が完了し完成資産に計上されているため、未成事業資産の残高が極めて小さいことが見て取れる。

C 企業債 残高 1,168 億円

資本の部 残高 2,320 億円

負債及び資本の合計額に占める企業債の残高は 13%であり、低水準といえる。また、自己資本比率は 26%あり問題のない水準である。一般に借入金依存度が高い土地造成整備事業としては、比較的良好な財政状態であるといえる。これらの事実は、これまで土地造成整備事業から十分な利益及びキャッシュ・フローを獲得してきたことを物語っている。

D 前受金 残高 2,189 億円

負債及び資本の合計額に占める割合は 24%である。千葉北部の約 2,150 億円の残高が大半である。

E 利益剰余金 残高 1,972 億円

利益剰余金の額は非常に高水準である。自己資本金 396 億円も利益剰余金から振り替えたものであり、実際に利益として獲得した額は合計 2,368 億円になる。

その主な源泉は、臨海地域土地造成整備事業で 2,000 億円余り、新市街地造成整備事業で 500 億円余りと試算される（いずれも粗利益ベース、修正後損益計算書の平成 2～11 年度の合計であり、参考値）。

臨海地域において多額の利益が生じた要因は、埋立・造成時期が古く原価が低いことと、バブル期以前において上昇を続けた地価の下で、主として企業向け用地の時価による分譲が順調に進んだことによる。

(ウ) 修正後損益計算書の分析

平成 2 年度

平成元年度以前の未精算分を一括して精算に反映させたため、分析の対象外とする。なお、平成元年度以前に実現していながら精算が行われていないことにより計上されていなかった純利益は約 1,000 億円と試算される。

平成3年度 営業収益 292 億円 当年度純損失 319 億円

房総臨海地区工業用水道事業に関わる分担金 471 億円を特別損失に計上したため、当年度純損失を計上した。

平成4年度 営業収益 679 億円 当年度純利益 466 億円

利益率の高い臨海地域の分譲が高水準であったほか、幕張C地区において販売単価の高い物件の分譲が多額に成約したため、営業収益及び当年度純利益がともに極めて多額となった。

平成5年度 営業収益 250 億円 当年度純利益 77 億円

前年度に営業収益及び当年度純利益が多額であった要因がなくなったため、減収減益に転じた。

平成6年度 営業収益 402 億円 当年度純利益 187 億円

利益率の高い臨海地域の分譲が大きく増加したため、増収増益となった。

平成7年度 営業収益 195 億円 当年度純利益 0 億円

利益率の高い臨海地域の分譲が著しく低水準となったため、営業収益が低水準となるとともに当年度純利益がほぼ0となった。

平成8年度 営業収益 565 億円 当年度純利益 311 億円

平成9年度 営業収益 570 億円 当年度純利益 268 億円

いずれの年度とも、利益率の高い臨海地域の分譲が高水準となり、また、平成8年度では検見川地区、平成9年度では幕張A地区の販売単価の高い物件が多額に成約したため、営業収益及び当年度純利益がともに多額となった。

平成10年度 営業収益 201 億円 当年度純利益 65 億円

利益率の高い臨海地域の分譲が対前年比で大きく減少したため、減収減益に転じた。

平成11年度 営業収益 174 億円 当年度純損失 86 億円

利益率の高い臨海地域の分譲が著しく低水準となったうえ、内陸工業用地の原価を下回る価格での分譲が成約したこと等により、営業収益が減少し、当年度純損失を計上した。

オ 決算修正にあたって採用した方針

土地造成整備事業の決算修正にあたり採用した主な方針は次のとおりである。

(7) 簡便的な決算修正方法の採用

今回の包括外部監査における決算修正は、土地造成整備事業会計の厳密な決算値を算出することを目的としているわけではなく、財政状態及び経営成績につい

て判断を誤らせない程度の有用な会計情報を試算して提供することを目的とした。

したがって、以下に掲げる項目以外については、資料収集に関する時間的・物理的制約及び質的・金額的重要性を勘案して特段の修正を加えていないほか、修正対象とした項目についても簡便的な修正計算によっている。(判断を誤らせない程度の有用な会計情報を試算して提供することを目的としているため、下記で修正対象とした事項を除き、帳簿に記載された取引は実在性・合理性に問題がないものとして取り扱っている。)

(イ) 遡及期間

本来、平成11年度末時点の決算を試算するためには、土地造成整備事業の開始時点からの全年度の決算について遡及修正を行う必要があるが、時間的・資料的制約を勘案し、過去10年度分遡及修正することとした。

よって、平成元年度末の貸借対照表上の残高を所与とし、平成2年度に過年度分を一括して精算し、以降年度ごとに精算を行うものとした。

(ウ) 営業収益の計上基準

営業収益については、実現主義の原則を採用し、分譲契約時に売上計上を行うとともに、精算を行った。厳密には、分譲契約時点と引渡時点に差異がある場合も考えられるが、簡便化のため無視した(但し、レクリエーション用地は、夷隅地区A、Bのそれぞれの引渡最終年度で売上計上とした)。

この時、収入済み金額は前受金から営業収益に振り替え、収入未済金額は未収入金を計上した。

また、造成土地代金以外の入金額については、入金時に営業収益に計上した。

(I) 営業費用(造成原価)の計上基準及び精算の方法

営業費用は、精算済みの地区については実際の精算額に基づき精算を行い、未精算の地区については各地区ごとに総事業費を見積もり、精算時点での発生原価との差額を引当計上したうえで、精算を行うこととした。総事業費の見積りにあたっては、直近時点(平成11年度)の計画(事務費を除いた額)に基づくものとした(木更津南部地区を除く。(キ)を参照)。これは、各年度別にその時点での見積りを反映させる方法がより正確であるが、簡便化のため、直近時点の計画を利用可能な最善の見積りとして遡及して適用するという考え方に基づいたものである。なお、事務費は間接費であり、土地造成整備関連費用の配賦計算により各地区に按分されるものと考えられるので総事業費の見積りから除外している。

また、精算にあたっては、可処分用地の面積比で以下の科目に計上した。

分譲済みの用地…営業費用

造成済みであるが分譲未済の用地…完成資産

造成未了の用地…未成事業資産

なお、未成事業資産の土地造成整備関連費用（市川 2 期地区及び京葉港 2 期地区に関する調査費を除く。（ウ）を参照）並びに未成事業資産の各事業の関連事業費については、発生年度ごとに関連する各地区の未成事業資産残高を基準に配賦することとした。（但し、臨海地域の関連事業費として計上されている代宿地区は、実質的に独立した事業とみなせるため、独立地区と同様の扱いをとった。）

完成資産への振替は、簡便化のため、平成 11 年度末に行っている（それ以前の年度では未成事業資産に残している）。また、完成資産に対しては、今後の収支見込みを検討する必要上（後述する「3 完成資産及び未成事業資産の今後の見通し」（P.56）を参照）、分譲収入見込み額が原価を下回っている場合であっても、いわゆる減損会計は適用せず、評価損を計上していない。

(ウ) 鉄道事業会計貸付金並びに北総開発鉄道(株)株式及び貸付金の取扱い

鉄道事業会計への貸付金 220 億円（平成 11 年度末残高）については、現在、県営鉄道事業が中止されているところであるが、現時点での回収可能性は不明であり、また、仮に回収不能額が生じたとしても他会計との負担関係が不明であるため、貸倒引当金を合理的に算出できないことから、特段の処理を行わないこととした。（後述する「6 その他 (1) 他会計への費用分担について」（P.94）も参照）

北総開発鉄道(株)は、千葉北部地区の開発の基幹となる鉄道事業を営んでいるが、平成 11 年度末で累積損失が 447 億円に達し、198 億円の債務超過となっており、同年度も 13 億円の当期損失を計上し、厳しい経営状況にある。民間企業に適用される会計基準上は、株式 48 億円を全額評価減すべきものと判断される。

しかしながら、地方公営企業法施行規則第 3 条により、出資の評価は取得価額とされていることから、土地造成整備事業会計における金額的重要性が低いことも勘案して、評価減を行っていない。

また、同社への貸付金 53 億円（平成 11 年度末残高）については、同社の経営状況が厳しいものの、回収不能額が明確に見積もれず、貸倒引当金を合理的に算出できないため、今回の修正では特段の処理を行わないこととした。

(カ) 千葉北部地区の取扱い

千葉北部地区については、「2 千葉ニュータウンの状況について」（P.32～55）で後述するとおり、都市基盤整備公団との協定上、現在のところ部分精算を行うことが想定されていないことから（分譲代金の企業庁と同公団への最終的な配分額は、全ての事業が終了し投下資金の総額が決まるまでわからない）、精算を行って

いない。

(キ) 木更津南部地区の取扱い

木更津南部地区については、貯木池の埋立を除き土地の造成が完了している。後述するように（「3 完成資産及び未成事業資産の今後の見通し」(P.56)を参照）、貯木池埋立については新たな事業としてとらえ、埋立により創出される土地の分譲収入と埋立に要する原価を対応させることが会計上妥当な処理と判断されるため、総事業費の見積り額（事務費を除く）から貯木池埋立に係る費用を控除した額で精算を行っている。

(ク) 幕張A地区及び検見川地区の貸付事業の取扱い

両地区の貸付事業は、関係資料を検討した結果、部分精算を行っている事実（借地権の設定の伴う部分精算）が認められたため、今回の修正計算には含めていない。（部分精算を行っていることから、他の地区と比べ修正すべき金額的影響が小さいと判断されたため、決算修正を見送ったものである。なお、部分精算の計算過程の検証は十分行っておらず、その評価は行っていない。）

(ケ) その他

土地造成整備関連費用・総係費の処理

未成事業資産に計上されている土地造成整備関連費用・総係費のうち、管理部職員並びに地域整備部業務課及びニュータウン整備部業務課職員見合は、販売業務及び一般管理業務に携わっているものとして、職員の人数比に基づき各年度の販売費及び一般管理費に計上した。

市川2期地区及び京葉港2期地区に関する調査費

両地区に関する調査費は未成事業資産の土地造成整備関連費用に計上されているが、両地区の事業計画が決定された後、未成事業資産に振り替えられるものであるため、そのままとした。（なお、両地区は調査段階であり決定された事業計画がないため、その事業の評価は行っていない。）

浦安2期地区及び京葉港地区における埋立附帯費の取扱い

係争中のものについては、その結果が確定していないため修正対象外とした。

その他

公共緑地管理基金に係る収入と支出等は相殺すべきものと判断し相殺した。

未成事業資産を最終的に営業費用になると考えられる支出に限定することとしたため、出資金・貸付金は未成事業資産から投資に振り替えた。

(5) 決算書に関する監査結果のまとめ

以上のように、千葉県土地造成整備事業会計は、決算書にその財政状態及び経営成績が適切に開示されていない。実現主義の原則に基づき、精算を行って土地の造成完了時点で完成資産を計上し、分譲・引渡時点で営業収益を計上すべきであるにもかかわらず、精算が行われぬまま、科目によっては1兆円という桁外れな金額単位で実態を適切に表していない決算書を作成している。これは、一部の項目に係る処理の問題の次元ではなく、発生主義会計に基づく地方公営企業会計の基本原則の趣旨が徹底されていないことを意味し、これを改善するためには、職員の教育研修や実務経験により、さらに意識を改革し業務を見直す必要がある。

このような事態は、土地造成整備事業の開始当初から数十年にわたり続いてきたものと推察され現在の決算書に全ての責任を帰すべきものではないが、決算書の見直しに関して有効な手を打つことができず、前例に従った決算書の作成が続けられてきたものといえる。

地方公営企業の経営状況を把握するためには、決算書においてその財政状態及び経営成績が適切に開示されることが前提である。決算書の開示内容等を早急に見直す必要がある。

(6) 意見

ア 情報の適切性を担保する仕組みの必要性

地方行政における情報公開の流れが急速に進展しているが、情報がその対象となる事業の実態を適切に表していることを前提とすることはいうまでもない。土地造成整備事業会計の決算書は公開されているが、適切に経営実態を表していないものである。したがって、決算書が適切に経営実態を表示することを担保する仕組みを構築することを考える必要がある。

イ 決算修正の方法及び今後の課題

土地造成整備事業会計の決算修正の方法としては、過去30年以上に及ぶ事業期間の全ての取引を精査することは実務的でないので、この外部監査で採用した程度の簡便的な方法を採用することもやむをえないものとする。その上で、今後は、土地の分譲にあわせて決算時に毎年度損益の計上を行う必要があることを十分認識する必要がある。

また、完成資産の維持管理費・更新費や暫定利用に伴う賃貸料収入、販売・一般管理業務に関する部分などは原則的に損益項目であることを認識すべきである。さらに、精算の精度を高めるため、残事業費の引当計上方法（事業計画の反映）を検討する必要もあろう。そのために、個々の取引について安易に資産又は負債計上せ

ず、実態を把握して、その性質ごとに管理し会計処理する必要がある。

ウ 効果的な事業管理の手法

現在の厳しい経済情勢下で独立採算を維持しつつより効果的な土地造成整備事業を行うには、精算により分譲の都度損益を把握してその要因を分析し、未分譲部分や他地区の事業の管理に適時に反映させる考え方や、地区内をより小区画の単位に分け、当該単位ごとに原価集計してより精緻な原価計算を行い、もって利益管理に資するといった考え方が求められよう。また、商業地のように、分譲土地の所在地によって著しく販売価格が異なるものについては、販売価格基準による原価配賦を行う方法も検討に値する。例えば、幕張A地区及び同C地区では、分譲土地の所在地や成約年度によって、単価が大きく異なっている。これらの地区ではよりきめ細かな単位での原価管理が必要である。事業の効率的実行のためには、こうした手法を精算要領に盛り込むことが必要と考える。

エ 土地造成整備事業の今後に向けて

土地造成整備事業からは、決算修正後でみた場合、平成11年度末で2,000億円近い利益剰余金が生じることとなる。これは会計決算上の剰余金であり、継続して新たな土地の造成整備に再投資等されるため、必ずしも資金の裏付けがあるわけではないが、現段階では、土地造成整備事業会計の財務体質が比較的良好であることが分析できる。

しかしながら、今後は、利益率の高い臨海地域の分譲が減少する一方、内陸工業団地等を中心とした事業への資金投下（「3 完成資産及び未成事業資産の今後の見通し」(P.56)で後述するように、分譲収入によって原価を回収できない地区が多数見込まれている）及び従前発行した企業債の償還等を勘案すると、必ずしも余裕財源は潤沢であるとはいえず、土地造成整備事業の経営状況はさらに厳しくなるものと予測される。

したがって、多額な利益剰余金を減少させることなく将来にわたって県民の福祉に有効に役立たせることができるよう、より一層の収入確保と徹底的な経費節減に取り組む等、経営の健全性の維持・強化に努める必要があると考える。

オ 保守主義の原則の体現

地方公営企業法施行令（以下「施行令」）第9条第6項には、「地方公営企業は、その事業の財政に不利な影響を及ぼすおそれがある事態にそなえて健全な会計処理をしなければならない」と規定されている。これは、いわゆる保守主義の原則を一般的に規定したものであるが、施行令上も地方公営企業法施行規則（以下「施行規則」という。）上も、これを具体化した規定（出資・棚卸資産等の評価減、貸倒引当

金の計上等)はない。施行規則では、資産の評価基準を取得価額で統一しており、実務上の規範となっている。

しかしながら、現在の経済情勢を鑑みると、出資・融資先の経営状況の悪化、塩漬け土地の問題など貸借対照表における資産の劣化が一般に広く見られるところであり、民間企業に適用される会計原則は、こうした事態に対応して改正され、資産評価の適正化が図られてきている。千葉県土地造成整備事業会計においても、前述した北総開発鉄道(株)株式(P.27)、後述する損失見込みの内陸工業用地等の未成事業資産(P.60)等、保守主義の原則の観点からは取得価額による資産評価の見直しが考えられるものがある。こうした資産に評価減等を行い、財務体質の健全性の維持を図ることが望ましいと考える。

2 千葉ニュータウンの状況について

(1) 事業の概要

千葉ニュータウン事業は、人口の大都市流入による周辺部のスプロール現象の抑制と首都圏で不足している居住環境の良い宅地の供給、地域振興のための拠点都市の育成を目的として、新住宅市街地開発法（以下新住法という）に基づき、昭和41年にその構想が発表された。そして、昭和42年から用地買収が開始され、昭和45年に造成工事が着手された。

事業の規模は、船橋市、印西市、白井町、印旛村、本埜村の2市1町2村にまたがる南北2～3km、東西1.8kmの帯状の広大なエリアとなっており、当初の計画、事業の経緯は次のとおりであった。

（当初計画）

| | |
|------|---------------|
| 計画人口 | 34万人 |
| 計画戸数 | 95,400戸 |
| 計画面積 | 2,912 ha |
| 事業期間 | 昭和44年度～昭和51年度 |
| 事業費 | 206,014百万円 |

（事業の経緯）

| 年月 | 計画概要他 | 鉄道状況 | 居住状況 |
|----------|---|---|------------------|
| 昭和45年4月 | 造成工事着手 | | |
| 昭和53年3月 | 宅地開発公団（現：都市基盤整備公団）の事業参画 | | |
| 昭和54年3月 | | 北総開発鉄道開業（北初富～小室） | 西白井地区、小室地区入居開始 |
| 昭和54年8月 | | | 白井地区入居開始 |
| 昭和59年3月 | | 住宅・都市整備公団鉄道（現都市基盤整備公団鉄道）開業（小室～千葉ニュータウン中央） | 千葉ニュータウン中央地区入居開始 |
| 昭和61年12月 | 事業規模縮小 計画人口 17.6万人 計画戸数 44,780戸 計画面積 1,933 ha 事業期間 昭和44年度～平成5年度 事業費 978,632百万円 | | |
| 昭和63年10月 | 計画戸数変更 45,100戸 | | |
| 平成3年3月 | | 北総開発鉄道Ⅱ期線開業（新鎌ヶ谷～京成高砂） | |
| 平成5年1月 | 事業計画変更 計画人口 19.4万人 | | |

| | | | |
|-------------|---|---|------------------|
| | 計画戸数 50,220 戸 計画面積 1,933 ha 事業期間 昭和 44 年度～平成 15 年度 事業費 1,461,090 百万円 | | |
| 平成 6 年 3 月 | | | 印西牧の原地区 入居開始 |
| 平成 7 年 4 月 | | 住宅・都市整備公団鉄道（現都市基盤整備公団鉄道）の延伸（千葉ニュータウン中央～印西牧の原） | |
| 平成 8 年 9 月 | 事業費改訂 1,379,706 百万円 | | |
| 平成 12 年 3 月 | | | 印旛日本医大地区 入居開始 |
| 平成 12 年 7 月 | | 都市基盤整備公団鉄道の延伸（印西牧の原～印旛日本医大） | |

（平成 11 年度末現在における事業の概要）

平成 11 年度末現在の計画、及び 11 年度末現在における事業の進捗状況は下表のとおりである。

| 項目 | 計画 | 実績 | |
|------|-------------------|----------|------|
| | | 実績数値 | 対計画比 |
| 入居人口 | 19.4 万人 | 77,556 人 | 40% |
| 入居戸数 | 50,220 戸 | 24,756 戸 | 49% |
| 処分面積 | 1,933 ha | 967 ha | 50% |
| 事業期間 | 昭和 44 年度～平成 15 年度 | | |
| 事業費 | 1,379,706 百万円 | | |

（上記実績の地区別内訳）

また平成 11 年度末現在における地区別の事業の実績は下表のとおりである。

| 地区 | 分譲開始 年月 | 入居人口 | | 入居戸数 | |
|------------|------------|--------|------|--------|------|
| | | 実績（人） | 対計画比 | 実績（戸） | 対計画比 |
| 西白井 | S 54/3 | 15,457 | 80% | 4,900 | 98% |
| 白井 | S 54/8 | 12,103 | 64% | 3,890 | 79% |
| 小室 | S 54/3 | 6,110 | 72% | 2,239 | 102% |
| 千葉ニュータウン中央 | S 59/3 | 33,215 | 44% | 10,376 | 54% |
| 印西牧の原 | H 6/3 | 10,092 | 16% | 3,147 | 19% |
| 印旛日本医大 | H 12/3 | 579 | 7% | 204 | 10% |

（注）地区別の処分面積は正式に算出しているわけではないため、記載していない。

(2) 千葉ニュータウン事業の抱える問題点の概要

千葉ニュータウン事業は、昭和 42 年に用地買収開始、昭和 54 年に分譲が開始されており、用地買収開始後 34 年を経過しているが事業完了の目処がたっていない。

また、造成した土地の売却（以下分譲という）が開始されてから既に 22 年を経過し、計画面積のほぼ半分が分譲されているが、現在に至るも、分譲された物件の損益（以下採算という）状況が把握されておらず、今後造成・分譲を予定している物件の採算見込みも「総事業費＝総収入額」と考えた計画があるだけで、市場の実状に応じた収入の見積りはたてられていない。現在のままでは、事業の全てが終了するまで、地方公営企業の経済的・効率的運営に不可欠な採算状況・採算見込みが把握できない。

従って、仮に現場ベースで採算性を意識することがあったにしても、各事業体の構成員に共通した採算面での不偏の指標や現状認識（数値という測定尺度）がないため見通しが甘くなり、採算面での努力が怠られる危険性が極めて高い。事業採算状況が数値という客観的指標でタイムリーに把握されていないため、採算性に大きな問題があったとしても、有効な対策が取れずそのまま持ち越され、企業庁の財政に多大の負担を強いる結果になりかねない。

千葉ニュータウン事業が開始されたころは、土地需給が極めて逼迫しており、土地の価格も右肩上がりでも永続するかのような神話が喧伝されていた。当事業も「低廉かつ良好な住宅用地の著しい不足」を前提とした新住法に基づき、画地ごとの採算性を把握することなく事業全体で予想される原価見合で土地を分譲してきた（注①）ため、こうした結果になったものと思われる。上記神話が通用する時代では採算状況の把握・管理に問題があったとしても、土地価格の上昇により問題点はカバーされてしまうが、土地が供給超過の現状では極めて大きな事業リスクがつかめずタイムリーな対策が講じられない等の大きな問題が生じてしまう。

土地造成整備事業は地方公営企業として行われているため、公共性と独立採算性を事業の遂行上常に意識する必要があり、需給動向や採算状況・採算の見込みの変化に応じて事業の継続や事業規模の縮小・拡大等の要否を検討していく必要があるが、現状ではこうした弾力的な対応が難しい。

一方で、「1 土地造成整備事業会計の決算書の検討」（P7～31）に記載のとおり、分譲された物件については「千葉県企業庁財務規程」等に則り、精算し採算状況を把握し決算に織り込み、その決算書を議会に報告し認定を受けなければならないが、次項以下に記載するとおり、これも現状では困難である。

これらの結果、将来当事業が企業庁の財政に大きな負担を強いることがあるとしても、その事実の把握が遅れ対策を取りずらい状況にある（仮に何らかの兆候から問題を把握できたとしても、その対応は常に後手にまわることとなってしまう）。

特に、当事業は総事業費見込み（直近の見込み）が 1 兆 3,797 億円で県の予算に匹

敵しかねない規模の巨大事業であり、総事業費や総収入のいずれかが僅か1%狂っただけでも137億円、仮に50%も狂えば6,898億円もの損失が生じてしまうこととなる。このような極めて大きな事業が、分譲開始後22年に至るも、分譲済物件の採算状況が（実際に発生した該当物件等ごとの原価の積上げ等により）把握されておらず^(注②)、また将来の採算見込みも不透明であるという現状のままでは、地方公営企業に求められる経済性（地方公営企業法第3条）の発揮はできない。

なお、前述したように、本来は「(4) 修正貸借対照表及び修正損益計算書」(P.19)のところで採算状況を加味した財務諸表を提示できれば良いが、後述の理由により算出する根拠を求め難いため、本報告では、現在有している未成事業資産の概要とその経済性についてコメントするに留めている。

(注)

- ① 新住法は土地の供給が需要に追いつかない状況を前提としているため、採算性が取れることは当然の前提とされ、利益を生じないように、原価販売が要求されている。
- ② 民間の公開企業であれば、分譲物件ごとの採算状況を把握している。

(3) 何が原因で問題が生じたのか

事業採算実績が算出できず、将来の採算見込みもタイムリーに把握できない原因は次のとおりである。

- 開発の根拠法である新住法の申請は全事業を一括した造成原価で行うこととなっており、また住宅の分譲価格は原価と同額であることが要求されるため、これに合わせた管理体系となってしまった。
- 新住法での申請を全地域一本で行ってしまったため、計画の見直し等の申請も地域ごとの弾力的な対応ができず、また地域ごとに事業を完成させることも困難となってしまった。
- また、共同事業者である都市基盤整備公団との当初の取り決めのまま事業を続けてきたため、分譲収入のうちの双方の最終的な取り分は、上記の広大なエリアの事業全体が終了するまで決まらない^(注①)。
- 造成事業を住区ごと等のブロック（以下「ブロック」という）に分けて管理せず、事業対象となった全地域をひとくくりの工事として管理している^(注②)。
- このため、分譲された物件の原価となるべき未成事業資産もこうしたブロックごとに分割できない。
- 分譲された物件の分譲代金は、個別の案件ごとに把握できるためブロックごとの把握は可能なはずであるが、このような視点から整理し管理しているわけではないため、ブロックごとの分譲金額も把握していない。
- 分譲額や分譲原価の全体数値は都市基盤整備公団で集計・管理しているため、仮にブロックごと等で管理集計しようとしても、企業庁単独では算定できない^(注③)。

- これらの結果、どのブロックを、どの時点で、どの程度造成して、どの程度の価格で売却しその原価はどの程度か、等の具体的な計画と実績の把握検討が行われていない。

上記を要するに、分譲に伴う部分精算を行わず、極めて長期にわたって（現行のまま続けるならば、今後の事業期間も含めると全事業期間は50年を超えるものと推定される）採算性の検討ができない状況が続けてきたことが第一の問題であり、ブロックごとに分けた収益・原価の管理が行われていないことが第二の問題である。

(注)

- ① 千葉県企業庁と都市基盤整備公団の共同事業であり、契約上、全ての事業が完了後双方の損益を精算することになっており、企業庁独自では事業の部分精算処理ができない。この精算の方法は、全事業終了後の最終損益を企業庁と都市基盤整備公団のそれぞれの投下資金の総額比で配分することとしている。企業庁の事業費発生を伴う業務はほぼ終了しているため投下資金の見込みは試算できるが、都市基盤整備公団の業務は計画面積に対しての進捗率が半分以上であり、また投下するコストについての実質的な限度が定められていないため予測が難しい。
- ② 千葉ニュータウン事業は、西白井・白井・小室・千葉ニュータウン中央・印西牧の原・印旛日本医大の6つの駅圏に大きく分かれており、それらの駅圏が更に細かな住区に分かれ、造成工事は住区より更に細かな単位で行っているが、分譲収入や土地造成コスト及び資金調達は、こうした単位ごとに集計することになっておらず、全区域を一つの区域とみなして集計・管理をおこなっている。
- ③ 企業庁の分担業務は主に基本計画・買収・地元との調整業務であり、土地造成整備・分譲業務は主に都市基盤整備公団が行っている。このため、①～②の管理も都市基盤整備公団で算出した数値に基づいて管理しており、企業庁が独自に算定しているわけではないため、企業庁側が単独でこれらの数値を算定することが困難である。

(4) 都市基盤整備公団との共同施行に伴う問題

千葉県企業庁と都市基盤整備公団との契約には次に記載するア～ウのような問題があるため、事業採算性の把握が難しくなっている。このため、地方公営企業として事業を経済的・効率的に遂行することが極めて難しい。

ア 分譲対価の配分額が決まらない契約形態

千葉ニュータウンの開発は都市基盤整備公団との共同事業で行っている。同公団との契約では、入手した分譲代金や事業の損益を、共同事業者である企業庁と同公団の各々の投下資金の総額比で配分することとなる^(注)。このため、千葉ニュータウン開発計画の5割程度の面積が既に分譲され（購入者に所有権も移転している）、これらの分譲代金も回収又は確定されているにも係わらず、その分譲代金の企業庁と公団への最終配分額は、全ての事業が終了し投下資金の総額が決まるまでわからないこととなる。

また、平成8年9月の計画修正時の企業庁・都市基盤整備公団双方を合わせた投

下資金予定はあるものの、この投下資金予定の（年一度程度の）タイムリーな見直しも下記の理由から行われていない。

- 計画見直しのタイミングを新住法の変更申請に合わせておこなっているが、この変更申請手続に相当な手間と時間がかかる。
- 事業範囲の主な分担は企業庁が計画立案・用地取得・地元対策を、都市基盤整備公団が宅地造成・公共公益施設の整備・造成施設等の処分を行うこととなっている。企業庁側の分担業務のうち、事業費発生を伴うものの大半は終了しているが、都市基盤整備公団の分担業務である造成・処分等の終了の目処がつかない。
- また都市基盤整備公団との間で各々が投下する資金についての上限の定めもない。このため、都市基盤整備公団が今後どの程度の資金を投下するのか予測ができない。

通常、こうした大規模な土地造成整備事業を共同で行う場合には、造成対象となる区域を細分化し、少なくともこの細分化した単位ごとに分譲代金の配分額を確定させていく必要がある。当事業でも、地方公営企業の運営上要求される経済性を発揮させるためには、ブロック単位での細分化を行い、分譲代金の配分額を確定させていくような配慮がなされるべきであった。

こうした細分化が行われていないため、採算性の現状や将来の見込みのタイムリーな把握ができない結果となっているが、その大元の原因は分譲済物件の対価の最終配分が事業終了まで算出されないことに起因する。精算方法を記載している当初の（企業庁と都市基盤整備公団との）協定では、事業分担等の大筋の部分を定めているだけであり、逐次事業の実際の遂行過程で覚書等により必要条項の追加等が行われてきているが、分譲済物件の部分精算の条項も、同様に覚書等により追加されてしかるべきものであった。

(注) 分譲代金はその時の投下資金総額比でいったん企業庁と都市基盤整備公団に配分されるが、全工事が終了後算出された利益又は損失を最終的な投下資金総額比で両者に按分するため、いったん配分された額は単なる仮受金にすぎない。需給動向とこれに伴う分譲可能価格の動向等に鑑みると、このままでは、最終精算等で極めて大きな調整が行われる可能性が高い。

(意見)

こうした（分譲済物件の採算が確定しない）現状を打開し採算状況を明確にするためには、分譲が開始された物件は当該物件に投下された現在までのコスト（但し、分譲後行われる共通工事等で追加コストが予想される部分はその額を見積り当該物件に配賦する）の比で精算して損益を確定する必要がある。また、分譲開始未済の物件については住区単位又はブロック単位で精算（確定配分）するような条項を追加すべきである。

現在の分譲の進捗状況から推定すると、有効な対策が講じられない限り、当事業

は今後 30 年～60 年程度は継続されていく可能性が高く、そうだとすると全事業期間は 60 年～90 年にもわたる。人の一生にも相当する年月に亘って分譲対価の配分が確定されないまま事業が継続され続けることは、地方公営企業に必要とされる効率性・経済性の検討が困難な状況を永続させ、これから生ずる全ての問題を次世代に先送りすることとなる^(注)。契約の見直し（部分精算の条項の追加）を検討すべきである。

(注) 事業がこのような長期に亘り、かつ部分精算が行われていない場合には、事業を（採算面を含めて）有効にコントロールするためには、事業全体についての経緯・内容・過去の数値等の全てについての克明な記録・記憶・資料整備が必要である（これに伴う文書管理が大変になる）。しかし、事業を進める工事担当者・管理部門担当者・責任者は一般的に異動等により 2～5 年程度で交替する。どんなに入念な引き継ぎを行ったとしても、引き継ぎの都度記憶の断絶が生ずることは避けられず事業全体についての経緯・内容等の把握・説明が困難となってくる。こうした意味からも部分精算を実施し、事業を十分にコントロールできる範囲におさめておく必要がある。

イ 業務分担と意思決定に関する問題点

企業庁と都市基盤整備公団との業務分担及び事業資金の調達は、協定上、概ね下記のようになっている。

(業務分担)

| 千葉県（企業庁） | 都市基盤整備公団 |
|-------------------------------|--|
| 計 画 立 案 用 地 取 得 地 元 対 策 | 宅地の造成（企業庁に一部委託） 公共公益施設の整備（企業庁に一部委託） 造成地・施設の処分（事務は両者分担） ^(注) 地方鉄道業 |

(事業資金の調達)

| 調達する側 | 用地取得 | 宅地造成 | 公共公益施設整備 |
|----------|------|------|----------|
| 千葉県（企業庁） | 95% | 5% | 5% |
| 都市基盤整備公団 | 5% | 95% | 95% |

(注) 特定業務用地の分譲に関する業務はこの取り決めに拘らず、企業庁もその業務を分担しているのが実態とのことである。

この協定は業務分担が明確になっているため一見すると合理的に見える。しかし、前述のとおり分譲代金や事業損益が企業庁と都市基盤整備公団の各々の投下資金（造成コスト）の総額比で配分されるため、企業庁の分担事業のうち事業費のかかるもの大半は終了していることもあり、企業庁の事業の採算性が都市基盤整備公団の分担業務の状況によって大きく左右される。即ち企業庁の分担外の都市基盤整備公団が行う業務の如何によって、千葉ニュータウン事業の企業庁の採算が決まってしまう結果となる。

協定上、基本計画・事業計画・施行計画・処分計画・年度計画・その他重要事項は双方で組織する千葉ニュータウン事業管理委員会で協議し、その協議の結果を尊

重して事業施行にあたることとされている。しかし、開催頻度が年1回にすぎず、実際の議事録の内容を見ても、事業の採算についての報告や検討は行われていない。

この事業管理委員会の専門部会として、管理部会・用地部会・計画建設部会・宅地等処分部会が設けられている。特に宅地等処分部会は頻繁に開催され、用地買収の状況や分譲計画や分譲実績の案件別の報告・決定等が行われているが、現在及び将来等の事業の採算性に結びつけられた形での報告や検討は行われていない。またこの案件別に報告等がされた分譲計画・実績が、千葉ニュータウン事業全体の中でどのような位置づけにありまたどのような影響を与えるかといった観点からの検討も行われていない。他の部会は年に1度開催されるだけであり、報告会の色彩が強く、また同様に事業の採算性に関する報告・検討は行われていない^(注)。

これらの結果から、企業庁では実際の事業採算性やこれに必要な造成工事のレベルや分譲対価についての判断はなし得ないものと思われる。最終的な損益責任は負うものの、その実際の採算状況の把握や将来の採算性のタイムリーな把握は行っていない（また把握できない）ため、こうしたことに関する意思決定ができる以前の状況にある。事業の損益見通しが不明のまま（少なくとも企業庁側では損益見通しを検討・把握できぬまま）、事業だけは業務分担に従って遂行される形になっており、事業の経済的・効率的な運営を行うには極めて問題の多い方法となっている。

本来、事業とは意思決定を行い執行する側がその決定・執行に伴う責任を負うというのが当然の姿であり、こうした原則から外れると双方の責任の所在が曖昧になり双方ともに無責任な体制となってしまうことに留意すべきである。

(注) 千葉ニュータウン事業について、千葉県企業庁と都市基盤整備公団間で調整を行う機関としては、事業管理委員会の他に、千葉ニュータウン事業連絡調整会議（年1回開催）、千葉ニュータウン事業連絡調整会議専門部会（宅地等処分部会は年10回程度開催、その他の部会は年1回開催）、定例懇談会（月1回開催）、がある

（意見）

前述のように、今後の造成計画・販売計画ともに都市基盤整備公団に依存する部分が多い状況にある。こうした状況では、企業庁側も独自に需要動向を検討し、その結果に基づいて今後の造成の可否・方法、分譲の方法・販売価格等につき明確な方針を打ち出し主張していくとともに、その基礎となる採算管理の手法（現行の管理方法ではこれらの判断の基礎となる情報が極めて少ない）についての改善を検討していく必要がある（常に文書等で行っていく必要がある）。そうしなければ、「責任だけがついて回る」という現状は変わらず、結果として企業庁の財政の将来に大きな負担が発生しかねないことに留意すべきである。

ウ コスト削減に関する契約上の課題

共同で行う造成事業の場合には、最低限各々の分担する業務ごとに下記の事項を

定めておくのが通例である。

- ① 各々の業務分担範囲
- ② 各々の業務として賦課可能なコストの種類・範囲
- ③ 上記のコスト種類・範囲ごとに、どの程度のコストをかけるかの基準（上限）
- ④ 造成対象物件の種類ごとに、どの程度のコストをかけるかの基準
- ⑤ 人件費等の間接経費を賦課する基準
- ⑥ 事業により得た収益の配分基準
- ⑦ 事業に必要な資金の調達に関する基準
- ⑧ 各々の分担業務の実施期間（納期）
- ⑨ 実施期間を過ぎた場合の取扱い
- ⑩ 各々の業務分担範囲の事業遂行に伴い発生した障害や事業費が増加する可能性が高い場合のタイムリーな報告義務

千葉ニュータウンの土地造成整備事業に関する企業庁と都市基盤整備公団との協定上は、①、②の一部、⑥、⑦についての合意はあるが、③～⑤、⑧～⑩については取り決めがされていない。また、⑥の合意も（前述のように）本来は部分精算に関する定め等を追加する必要がある。

上述した必要な取り決めの一部が欠けていることから生ずる問題は下記のとおりである。

- ・ 双方にとって、事業のコスト見通しや採算見通しを策定することが難しい。
- ・ 事業が効率的・経済的に運営されない危険性が高くなる。即ち、事業費の増加に歯止めがかかりずらくなる。
- ・ また一方のコスト削減努力が、全体のコスト削減に繋がらない。例えば一方でかなりのコストを削減したとしても、削減されたコストは、他方でのコスト投入余力と考えられる危険性がある。
- ・ 特に間接費については、企業庁側の計算では、土地造成整備事業全体で発生する間接費総額を手持ち事業の事業量比等で賦課しているため、組織に余剰人員等がいたとしてもこれがそのまま事業のコストに反映される結果となり、事業コストを引き下げる誘因が働かず、事業の経済性が求めがたい。また、都市基盤整備公団側の間接費の賦課基準は公団独自に定めており、これに関する協定もないため、企業庁側では歯止めのかけようがない。
- ・ 上記の企業庁側の問題点は、千葉ニュータウン事業に賦課される企業庁の間接費が、千葉ニュータウン以外の事業量が減少すると（千葉ニュータウンの事業量は変わらなくとも）増加する仕組みになっていることに現れている。
- ・ 事業が遅れた場合でも、遅れの認識が遅くなりかつ対応が後手になりかねない。
- ・ 供給する土地等の質・金額・ターゲットとする入居者等について、双方の意見が食い違ったまま事業を進めることになりかねない。

(意見)

現行の協定だけでは、コスト削減の努力が行われない危険性があり地方公営企業に求められる経済性・効率性を求める上で不十分である。また、当事者間の思惑の齟齬を招くおそれもあり、事業環境や事業そのものの変化・障害に対する対応が極めて遅くなる可能性がある。

したがって、指摘した事項に関する事項の協定への追加等を行うよう、都市基盤整備公団に働きかけていく必要がある。

(5) 千葉ニュータウン決算報告書に関する問題点

千葉ニュータウン事業の毎年の決算報告は、協定上では都市基盤整備公団が企業庁の協力を得て作成することとなっており、毎年作成されているが、作成されるのが極めて遅く（平成11年度の決算書が作成されたのは平成13年1月になってからであり、協定上県の監査委員監査と公団の管理委員会終了後1ヶ月以内に作成するという条件も満たしていない）、決算書上何か問題があったとしてもタイムリーな対策を講じることができない。企業庁・都市基盤整備公団の決算は3月末であることを考えると、遅くとも6月末には作成されてしかるべきものであろう。

地方公営企業は公共性を目的としつつも、その業務遂行に際しては常に経済性が要求される。千葉ニュータウン事業は、企業庁と都市基盤整備公団との共同事業であり責任は両者が（投下コストに応じて）分担することとなっているため、企業庁はこの事業の経済性を満たすために最大限の努力をする責務がある。決算書はその年の事業の最終結果であり事業全体の採算を検討する重要な資料である。決算年度終了後遅滞なく作成を行いうるような体制整備を進める必要がある。

(6) 住区別・ブロック別等の管理ができない原価集計

千葉ニュータウンの造成事業に要した費用（以下「造成コスト」という。）の集計は、千葉ニュータウン造成事業全体を一つの物件として扱ってきたため、造成コストの把握も千葉ニュータウン全体の造成コストが把握されているだけである。したがって、下記のようなコストの明細は把握しておらず、また把握できる体制にもなっていない。

- 物件別の造成コスト
- 造成した（工事）ブロック別の造成コスト
- 住区別、駅圏別の造成コスト
- 分譲済の物件と未分譲の物件とに大別した場合の各々の造成コスト
- 造成済の物件と未造成の物件とに大別した場合の各々の造成コスト

千葉ニュータウン事業は上述したように広大な地域を対象として、超長期の事業として行われている。このため、土地造成整備の対象とした地域特性等により、造成に要する原価は造成場所ごとにかかなりのばらつきがあるものと思われる。また事業が長期間にわたっているため、土地取得時期や造成時期によって造成コストは大きく変わってきている。

造成場所・造成時期により大きく異なる造成コストを、住区ごと又は造成工事の完了するブロック単位ごとに計算しなければ、上述のように造成工事の地域特性や造成時期を反映した本当の意味での採算実態が把握できない結果となってしまう。もちろん既に支払われた造成コストをベースに、千葉ニュータウン事業の全造成コスト見込額をどのように抑えようかという検討は（少なくとも都市基盤整備公団側では）行われているものと思われるが、これでは個別の造成工事の進捗・完了に伴う採算性や効率性の把握が困難である。何十年か先に事業の完了が見えてきた時点で採算が明確になるようでは問題であり、大きな損失がわかってはもはや手遅れといった事態が懸念される。

また、造成コストを実際の造成対象とされたブロックと対応させながら管理しないと、事業が各ブロックごと等で効率的に進められているかどうかの検討ができず、実態に即した事業の経済性・効率性の検討が不十分な結果となってしまう。こうした意味で、現状は地方公営企業に求められている経済性（地方公営企業法第3条）の発揮が極めて求めにくい状況にある。

（意見）

当事業は、現在の分譲状況から判断する限り、今後30年程度は続くものと思われ、今後も引き続き多額の造成コストが必要となる。したがって、今後この事業を効率的・経済的に遂行しようとしたならば、ブロック別等の造成コストの把握は必要不可欠なものである。現在までに要したコストの洗い直しを行いブロックごと等のコスト把握を行うとともに、今後企業庁・都市基盤整備公団の双方ともに、それを行い得る体制を整備する必要がある。現状では全体のコストの集計は都市基盤整備公団が行っているため、これも企業庁単独では困難であるため、同公団との間でコストの集計方法の見直しも検討する必要がある。

（7） 広大な開発エリアを一括管理することの問題

下図に記載するとおり、船橋市、印西市、白井町、印旛村、本埜村の2市1町2村にまたがる南北2～3km、東西18km、総面積1,933haの帯状の広大なエリアを対象として事業が行われているものの、駅圏別（西白井、白井、小室、千葉ニュータウン中央、印西牧の原、印旛日本医大の駅圏ごとに開発を行っている）・住区別に開発地域

が分かれており、まちづくりも開発地域別に行っている。



しかし、開発エリア全体をひとくくりにして新住法の申請を行い、また事業管理単位としても開発エリアを分けて管理していないため、下記の問題が生じている。

- 開発エリアが広いにもかかわらず、上述のように都市基盤整備公団との収益配分契約は全地域を一つとみた契約となっており、分譲収入・分譲原価ともにブロックごと等に把握していないため、開発地域ごとの採算状況が全くわからない。
- 開発エリアを分けていないため、エリアの特性が異なっても造成工事の優先度がつけられない。又エリアごとの弾力的な意思決定が難しい。
- 管理単位が巨大であるが、部分的な精算が行われていない。
- 計画を変更するときには、細分化されたエリアごとではなく、常に全体の見直しとなってしまうため、環境変化に対応しにくい。

開発エリアを細分化していれば、エリアごとの弾力的な意思決定が容易になり、また、各エリアの開発の完了ごとに事業の採算性を把握し当初計画の妥当性を検証しながら実態にあった弾力的な計画の変更ができたはずである。また、各エリアごとに分譲対価や造成コストを把握しておけば、(仮に分譲収入が現行のような全地域一括配分であろうとも) 採算性の目安はたてやすいものと思われる。しかし、現状では極めて広いエリアをひとくくりにした事業を行い管理しているため、現状の採算性や将来の採算見込みが不透明なまま事業を継続せざるをえない状況に至っている。

(意見)

仮に大幅な損失を抱えていたり、又は今後被る可能性があったとしても、開発エリ

アが細分化されていればエリアごとの状況がわかり、対応策が早めにとれたものと思われる。現状では採算が悪化してきても、対応策が大幅に後手に回る危険性が高い。本来は事業採算性をタイムリーに把握し、エリアごとの弾力的な意思決定ができるように、開発エリアを細分化して事業を行うべきである。この点も都市基盤整備公団との間で検討する必要がある。

(8) 長すぎる開発期間

千葉ニュータウン事業は、昭和42年に用地買収が開始されてから既に34年経過しているが、完了の目処はたっていない。開発地域全ての事業が完了してから事業精算される現行の都市基盤整備公団との契約上の制約と、上述した（「(7) 広大な開発エリアを一括管理することの問題」の項参照）緻密性を欠く管理手法に加えて、このような超長期にわたる開発であるため、超長期にわたり採算性の十分な検討及び採算性の実状の開示がなされないままになっており、その解消の目処もたっていない。

一方で外部環境の長期の予測は難しく、中期計画で3～5年、長期計画でも10年間を見通すのが限度と言われている。既に34年を経過し、なお先が見えないほどの長期の期間を要する開発計画は、その間の造成工事費の増加や住環境を取り巻く大幅な環境の変化に耐えられない。外部環境変化の影響を受けやすい土地造成整備事業を地方公営企業として行う場合には、事業目的そのものが無意味なものになったり経済性に大きな問題が生ずることのないように、どんなに長くとも10年程度で終了される単位に事業を切り分け、段階的に実行していく必要がある。またそうした単位に事業を切り分けておけば、事業の進捗状況や外部環境の変化に応じて、事業の拡大・縮小に弾力的に対応できたものと思われる。

(意見)

千葉ニュータウンの開発を地方公営企業として行う意義は、良好な住環境を整えるために、民間部門ではなしえないような住宅需給の大幅なギャップを埋め、優良な住宅を供給するということにはあったはずである。このためには需給ギャップの状況に応じた弾力的な計画、即ち開発を何段階（開発地域）かに分け、需給の状況に応じて、どこの段階まで実施するかを弾力的に決定し、それぞれの段階ごとに事業を精算していく方法をとる必要があったものと思われる。

なお、都市計画法7条2項に「市街化区域は、すでに市街地を形成している区域及びおおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域とする」との定めがあり、この趣旨からこうした事業の認可は最長で10年である。千葉ニュータウン事業では、計画から事業完了までを10年として申請し、変更申請により10年単位の延長を繰り返すことにより事業を続けてきた経緯がある。こうした法や認可の取扱いの趣旨からも、開発期間の短縮又は開発の細分化（開発を何段階かに分けて実施の決定等

を行う) を行うべきものであろう。

(9) 遅すぎる計画の見直し

住宅地の需給環境を見ると、平成2年度のバブル崩壊とともに地価の下落が始まり、平成3年度～5年度にかけて分譲募集に対する応募倍率は急激に低下し、最盛期に数十倍あった(物件によっては100倍を超えていた)応募倍率は激減し、平成5年度には土地・住宅の需給関係は完全に逆転していたはずである。

一方、この間の千葉ニュータウンの事業計画の変更状況は下記のとおりである。

| 期間 | 計画人口 | 対象戸数 | 総事業費 |
|-----------|--------|---------|-----------|
| 昭和63年10月～ | 17.6万人 | 45,100戸 | 9,786億円 |
| 平成5年1月～ | 19.4万人 | 50,220戸 | 1兆4,610億円 |
| 平成8年9月～ | 同上 | 同上 | 1兆3,797億円 |

平成3年度以降土地需要の大幅な減少が続いたが、計画の変更がなされないまま推移し、平成5年1月の計画変更ではこうした環境変化はあっても千葉ニュータウン自体の販売状況が良好だったことから環境変化とは逆の方向に計画が修正された。即ち計画人口・対象戸数とも昭和63年の計画より増加させ、総事業費に至っては50%も増加させている。また、その後も土地需要の更なる減少が続くが、平成8年9月の資金計画の変更は補助金の有効活用のための微調整にとどまり、その後は現在見直し中の変更計画策定が予定される平成14年度まで待たなければならない状況にある。

この状況でもわかるとおり、需給環境の大幅な変化が続いているにもかかわらず、事業は旧来の計画に基づいて進められ、当該事業環境に対応するような計画の見直しが行われていない(特に、資金計画は平成5年1月の見直し以降現在まで実質的な見直しが行われていない)ため、計画と現実が乖離してきている(注)。バブル崩壊後は特にその変化が激しく、分譲計画の達成度も極めて低く、また需給の実状に合ったような修正はされていない。例えば計画人口には少子化の影響等が十分に織り込まれておらず、既に大半の分譲を終了している西白井・小室の両地区でも計画比8割以下であり、見直しされた計画そのものの信頼性も低い。現在企業庁と都市基盤整備公団との間で事業計画を見直し中であり、この見直しが終了する平成14年度までは「事業全体の採算性の見直し」さえ不明確な状況にある。

下記の点に鑑みるとこうした資金計画を含む計画見直しのタイミングは遅きに失し、また見直しの内容も前述のとおり合理的でもない。

- 本来事業とは、現在の外部環境とその要素や過去のトレンド等を見ながら、早め早めに手をうっていくべきものであり、その場合にはタイムリーな計画変更が欠かせない。
- 本来計画は、毎年度見直しを行う必要がある。特に土地造成整備事業は、地方公

営企業の営む他の事業（水道事業や軌道事業等）と異なり環境の変化を極めて受けやすい事業であるため、毎年度見直すべきものである。

- 前述のように千葉ニュータウン事業は事業費も極めて大きく、ほんの僅かの環境のブレが、企業庁の財政に大きな影響を及ぼすこととなるため、特に綿密かつ速やかに計画の見直しを行う必要がある。
- バブル崩壊後は、住宅地の需給環境が極めて大きく変化している。こうした大きな変化のあるときは、時期を失しないようなタイミングで計画の妥当性を再検討し、対応策を決めなければ変化に取り残され、大きな損失を生む原因となりかねない。
- 「5 地方公営企業として土地造成整備事業を行うことの基準」(P.89)に後述するように、同事業が土地需給の著しいギャップを埋めるという社会的使命を果たすことを前提とする限り、その前提条件となる需給環境の動向を、計画にタイムリーに取り込む必要がある。

計画の見直しが遅れることは、環境変化により事業の継続・方法・範囲等の見直しが必要であっても、その対応が大幅に遅れるということであり、対策をたてた時には環境変化は既にその先へ進んでおり、現状にそぐわない計画となってしまう結果にもなりかねない。上記の平成5年1月の計画変更による総事業費の増加にしても、50%もの増加となる前の10%~20%の増加の段階でその兆候はつかんでいるものと思われる。他の事業と比べても極めて巨額な造成費用を要する当事業は企業庁の財政に与える影響も大きい。事業環境の変化を的確に捉えこれをタイムリーに計画に反映するための方策を講じる必要がある。

(注) 資金に影響を及ぼさない範囲で、将来0~2年先の短期レンジの施行や分譲に関する計画の見直しは常時行われている。

(意見)

計画見直しが遅れる要因としては、下記のものと考えられる。

- ① 都市基盤整備公団との共同事業であるため意思決定に時間がかかること
- ② 新住法の適用を受ける事業であるため同法に基づく計画（変更）申請を、そのまま企業庁のニュータウン事業に関する事業計画（及び資金計画）としているが、同法の申請要件を満たす条件整備に時間がかかる（例えば住民との合意形成を求められる市町村との協議に時間がかかる）こと
- ③ 事業全体が大きすぎるため現状の把握が困難になっており、また計画も全体を一から見直すため手数がかかること
- ④ 分譲済物件の採算実績のデータがないため将来予測がたてにくいこと
- ⑤ ニュータウン事業全体としてデータ管理しているため、計画変更にはこうしたデータ全体の洗替を行う必要があり、これに時間がかかること

事業実施が計画どおりに進まない原因も、概ね同様の原因と、環境変化を計画に素

早く織り込まないこと等にあるものと思われる。

重ねて記載することとなるが、事業全体をハンドリングしやすい程度に細分化し、細分化された部分ごとに収益配分額や原価を確定し、残されている事業について細分化された単位ごとに計画を見直す等により、資金計画の正確性を高め、タイムリーな事業計画変更を行うことができる。都市基盤整備公団との間で前向きに検討する必要がある。

また、新住法の変更申請を頻繁に行うことが困難であるとしても、企業庁（及び都市基盤整備公団）としての資金計画自体は環境変化に合わせて毎年度見直し、実状に合わせたものとしていく必要がある。この場合、同法の変更申請はこれらのある程度まとめて変更申請してくこととなろう。

(10) 事業採算が把握できない結果となったことに対する補足説明

ア 新住法の規制

千葉ニュータウン事業は新住法に基づく認定を受けた事業であるが、同法には下記のような規制（例示）がある。

- 施行計画（資金計画を含む）及び処分計画を定め、承認を受けなければならない。
- 事業施行（資金の調達を含む）や造成した土地の処分は、予め承認を受けた計画に従って実行されなければならない。
- 居住又は非営利目的の土地の処分価格は、造成原価を基準に設定する。
- この場合の「造成原価」は、原則として施行区域全体の用地費及び工事費を基礎として計算する…即ち個々の画地やブロックごとに行う必要はない。
- 分譲によりちょうど造成原価が回収されるような収支均衡が要求される。
- 新住法の適用対象とした事業の変更を行う場合は、適用対象とした地域の全体の計画の見直しとして変更申請する。
- したがって同法の適用対象とした事業の一部の地域のみの変更であっても、地域全体についての変更申請を作成する必要がある。
- このため、同法の適用対象とした地域が極めて広い場合には、（全体的見直しとなるため）、同法に定める計画の見直しを頻繁に行うことは現実的ではなくなってしまう。

イ 事業採算が把握しづらくなった一因

千葉ニュータウン事業では、新住法に基づく施行計画を策定・申請し、これに基づき造成・分譲等を行ってきた。しかし、その結果、下記の事由から弾力的な造成・販売政策が取りにくくなってしまった。また事業採算が把握しづらくなった一因もこうした事由にも求められる。

- ① 新住法への申請を極めて広大な区域についてひとくくりで申請してしまった（地域を分割して申請すべきであった）ため、見直し・修正に時間がかかり、素早い事業計画の変更等ができなくなってしまい、土地の需給状況に応じた弾力的な対策が困難になった。
- ② 新住法が、処分価格設定のために対象区域をひとくくりにした原価を要求していることから、同法の要求に応えることに重きをおくあまり、造成原価を造成単位ごと・ブロックごと等に計算せず、いきなり全体の造成原価だけを計算する方式としてしまった。

新住法に基づく申請には前述した規制があるため、原価をひとくくりにして申請し、また申請した計画の変更には関連当事者との十分な調整を行い十分な了解等を取り付けた上で行うが、申請区域が大きいいためタイムリーな申請変更が困難であることは理解できる。

しかし、地方公営企業は経済性・効率性を求めなければならない企業としての側面が特に要求される。経済性・効率性を必要とする事業管理体制まで申請のための資料に合わせてしまうことは、この経済性・効率性を放棄することに他ならない。

ウ 意見

上述した①の問題については、申請した計画の変更に至る前に、土地造成整備事業会計として、千葉ニュータウン事業にはどういった問題があり、それをどのように解決していくのかを計画し、それを土地造成整備事業会計の千葉ニュータウン事業計画にタイムリーに（少なくとも年に一回は）反映させ、この積み重ねの結果を、計画変更として申請すべきものである。

また、②の問題については、処分価格が全体の原価により計算されるとしても、画地ごと又はブロック別の原価（各画地に共通して必要とされる共有施設の原価の配賦額を含む）の実状や見込み額を把握しておくことは、（特に土地の供給超過が続いている昨今の環境下では）地方公営企業としての経済性・効率性を満たすためには必要不可欠である。（この場合、新住法で要求される対象区域をひとくくりにした原価は、このブロック別等の原価を集計して申請すれば良い）

いずれにせよ、新住法の申請ベースに全てを合わせるのではなく、まず地方公営企業としての経済的・効率的事業運営に必要なタイムリーな計画管理・実績管理を行い、この最終的結果を（数年に一度）新市街地開発法の申請に反映させる方式とする必要がある。

(11) 代替用地の管理について

事業用地取得のための代替用地として購入した用地 159,196 m²が平成 11 年度末現在で残されている。もっとも現在は土地造成整備事業の対象となる用地の買収先との個

別の交渉の過程で先方の希望する条件に見合った代替用地を求める方式となっているため、取得した代替地は通常そのまま譲渡又は交換（以下「譲渡等」という）に供されることとなり残らない。現在残っている代替用地は、千葉ニュータウン事業開始後暫くの間、代替用地を広い範囲で先行見込み取得していたことから、用地買収先の希望に合わない用地の譲渡等が行われずに残ってしまったものである^(注)。こうした代替地については、今後保有し続ける意義は下記により低いものと判断される。今までは、こうした代替用地の処分を積極的に行なってきたが、今後は処分計画を策定し、積極的に早期の処分を行っていく必要がある。

- 現在、千葉ニュータウン事業に必要な用地買収はほとんど終了（必要面積の99.6%）しているが、処分していない代替地がまだまだ数多く存在しており、面積で見ると限り保有を続ける意義が低い。
- 近年の代替用地の譲渡等の状況を見ると、既存の代替用地の譲渡等は少ない。大半が用地の買収先の希望に基づき新規に代替用地を購入しており、既存の代替用地を代替地として譲渡等に使用できる可能性は低い。
- また、実際に事業区域内の未取得用地は極めて限られてきている。買収交渉も極めて長い期間続けられてきているため、既存代替用地の中で代替地となりえるものは明確に色分けできるはずであり、これ以外の土地を保有しつづける意義はない。
- 土地需給が供給超過の状況で地価は下落傾向にあるため、（地価の値上がりに備えた）買収コスト削減のために代替用地を確保しておく必要性はない。
- 代替用地を保有しているだけで管理費がかかるため、コスト面では更に不利になる。
- 代替用地の処分により、投下資金コストを抑えることができる。

(注) こうした先行取得には、結果的に無駄な用地を取得したり、取得用地の選択の際の客観的基準が設けがたく恣意的になりかねないこと、等の問題があるが、①既に代替地買収方式が変更されていること、②代替地・除外所有地に関する取引の監査対象範囲を平成2年度以降に限っていること、から先行取得時の取引の妥当性の検討は行っていない。

(12) 除外所有地の管理

千葉ニュータウン事業は、当初は計画面積2,912haの規模で始められたが、社会経済情勢の変化と合わせ用地買収が困難と判断されたため、昭和61年12月の計画変更で事業規模が1,933haに大幅に縮小された。この計画縮小に伴い既に取得していた事業用地278haが事業区域から除外された。平成11年度末現在で、こうした除外所有地は道路用地37haを含めて160ha残っており、大半が市街化調整区域の農地山林である。

(意見)

こうした除外所有地も、買収対象用地の代替用に使用される他、処分用地として位置づけられ活発な売却等も行われてきており、また、まとまった土地については将来の有効活用のため別途利用計画等を検討することとしているものの、平成11年度末で上述のとおり、事業計画総面積の約8%程度が残されており、また具体的な解消計画(各除外所有地を、いつまでに、どのように処分・利用するかを目標をたて、これに基づきその処分・利用の具体的方法を策定すること)も策定されていない。

「(11) 代替用地の管理について」の箇条書きの記載と同様の趣旨から、こうした除外所有地も道路用地等事業に関連して活用されるもの以外は所有を続ける意義は低い。現有の代替用地と併せて、処分計画・利用計画等を策定し早期の処分等を行っていく必要がある。

(13) 販売政策

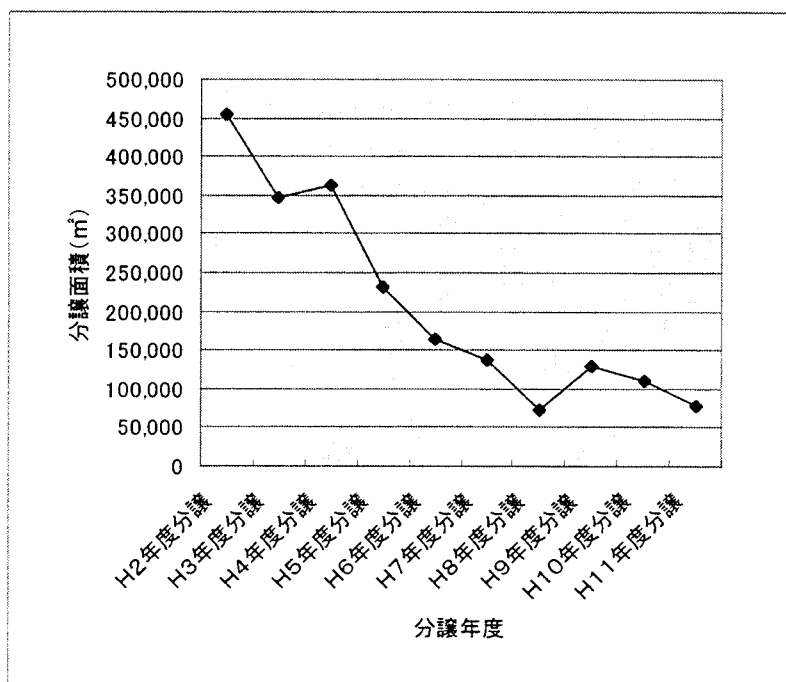
ア 分譲の状況

平成 11 年度までの千葉ニュータウン分譲計画（全体計画）と分譲実績及び未分譲（計画値から分譲実績を控除したもの）の状況は下表のとおりである。

| 分譲計画と実績(累計) | | 住宅地 | 特定業務 施設用地 | 公益的施 設用地 | 小計 | 公共用地 | 合計 |
|--------------|-----------------------|-----------|--------------|-------------|--------------|-----------|--------------|
| 宅地処分等部会での報告値 | | | | | | | |
| 分譲計画 | 金額(百万円) | 701,756 | 249,518 | 377,624 | (1,328,898) | 18,728 | (1,347,628) |
| | 面積(m ²) | 6,883,800 | 1,691,300 | 3,811,000 | (12,386,100) | 6,944,300 | (19,330,400) |
| | 単価(m ² 当り) | 101,943 | 147,530 | 99,088 | 107,289 | 2,697 | (69,715) |
| 分譲実績 | 金額(百万円) | 296,228 | 88,078 | 100,947 | (485,253) | 12,032 | (497,287) |
| | 面積(m ²) | 4,054,884 | 478,313 | 1,830,269 | (6,363,466) | 2,027,685 | (8,391,151) |
| | 単価(m ² 当り) | 73,055 | 184,143 | 55,154 | 76,256 | 5,934 | (59,263) |
| 未分譲 | 金額(百万円) | 405,528 | 161,440 | 276,677 | (843,645) | 6,696 | (850,341) |
| | 面積(m ²) | 2,828,916 | 1,212,987 | 1,980,731 | (6,022,634) | 4,916,615 | (10,939,249) |
| | 単価(m ² 当り) | 143,351 | 133,093 | 139,684 | (140,079) | 1,362 | (77,733) |
| 10年度実績 | 単価(m ² 当り) | 117,761 | 160,000 | 60,746 | 84,284 | | |
| 11年度計画 | 単価(m ² 当り) | 135,458 | 148,145 | 44,871 | 124,276 | | |

(表・注) 単価の単位は円を表示している。また、10 年度実績は 10 年度の実績として 11 年度計画とは 11 年度の実績として宅地等処分部会（平成 11 年度第 2 回部会）で報告された資料から算出した。

また、直近 10 年間の年度別分譲面積の推移は下記のグラフのとおりである。



上記の表のうち、未分譲のm²あたり単価は、上記分譲計画どおりの造成費を要するのならば、土地は平均してこの価格以上で処分されなければ採算割れ（分譲原価を回

取できない) となることを意味する。また、平成10年度実績、11年度計画はいずれも平成11年度の第2回千葉ニュータウン事業連絡会調整会議宅地等処分部会で報告された造成土地の処分単価を示す。

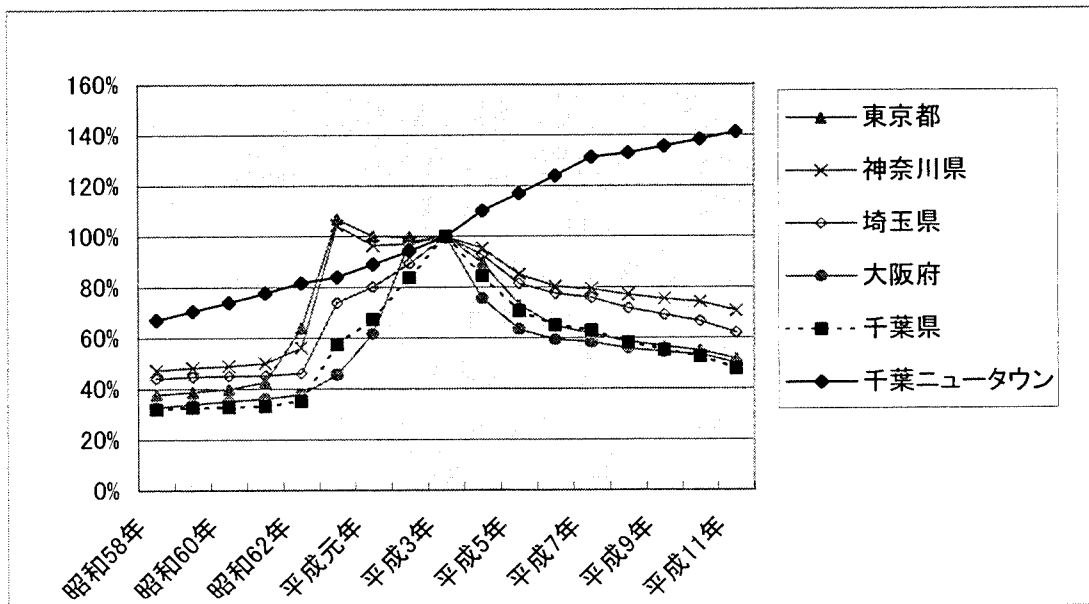
この表の結果を見ると、特定業務施設用地を除けば、最近の土地処分価格は採算ラインを割っていることがわかる。また分譲面積の年度別推移のグラフを見ると、こうした採算ラインを割った価格であっても、分譲状況は極めて低調に推移していることがわかる。

また、最近の分譲の状況（年あたりどの程度の面積が分譲されているかどうか）から、平成11年度末現在の未分譲の土地6,022千㎡（公共用地を除く）の全ての分譲が完了するのにどの程度の期間を要するかを推計してみると下表のようになり、現状のままの施策では事業完了までに極めて長い期間が必要となることがわかる。

| 計 算 基 礎 | 必 要 年 数 |
|---------------------|---------|
| 直近年度の実績（㎡）をもとに推計 | 77年後 |
| 直近3年度の実績平均（㎡）をもとに推計 | 57年後 |
| 直近5年度の実績平均（㎡）をもとに推計 | 57年後 |
| 直近7年の実績平均（㎡）をもとに推計 | 46年後 |
| 直近10年の実績平均（㎡）をもとに推計 | 29年後 |

イ 地価の動向の概要

外部環境としての地価の動向を見ると、隣接する地域（千葉・東京・埼玉など）等の地価は（遅いところでも）平成3年をピークに大幅に下落し続けている。一方で千葉ニュータウンにおける処分基準価格は原価をベースとしているため、造成費の増加や金利・管理コスト負担により年を追うごとに遡増していく傾向にある。その結果として、下のグラフから明らかなように千葉ニュータウンの処分基準価格と隣接する地域等の地価とは、平成3年以降全く逆の動きを示している。



ウ （意見）販売政策の妥当性

新住法では住宅用地の分譲を原価で行うこととなっており^(注①)、千葉ニュータウン事業の分譲価格もこれに基づいて決定されてきた。しかし、前述のごとく未分譲用地の単位当たりの計画原価は最近の処分価格を超えており、この処分価格でさえ処分が思うにまかせない状況にある。また土地の市場価格はなお下落基調にあるため、新住法に則り分譲を原価で行う方針を継続した場合、土地需給をめぐる環境に劇的な変化がなければ処分は難しい。

処分価格の設定に新住法の規制があり、また実際の分譲業務が都市基盤整備公団の分担であるため、処分価格に企業庁の意向は反映しづらいものと思われる。しかし、「低廉かつ良好な住宅用地の著しい不足」を解消するために制定された同法の前提条件は完全に消滅している。新住法的前提とした著しい需要超過（住宅用地の著しい不足）がある場合には、供給サイドの都合（この場合は新住法の規制）で原価販売を行えば売買は成立する。しかし、現在のように全国の大半の地域で供給超過の場合には価格は需要サイドの条件に支配され、市場価格と同等以下でなければ（よほど特殊な例外を除き）売買は成立し得ない。原価は市場価格を超えつつあるため、従来どおりの原価販売を続けることは現実的でない。

また、新住法は価格の設定以外にも、届け出た資金・施行・処分計画から外れることを一切認めず、また適用対象とした地域等の一部だけの変更を認めていないため、大きく変化していく（需給等の）外部環境に合わせた施行・処分を行うことが難しい。しかし、同法の制定された「土地の価格は永久に上がりつづける」と思われていた時代とは大きく異なり、住宅の需給を取り巻く外部環境は極めて大きな変化（特にデフレスパイラル）の中にあり、事業そのものを成功させるためには外部環境に合せて事業を弾力的かつタイムリーに修正していくことが必要不可欠である。

こうした外部環境変化に耐えられず事業が頓挫することは、地方公営企業の事業に必要とされる公共性からほど遠い結果であり土地造成整備事業の本意ではなく、またおそらく新住法の運用当局の本意でもないものと推察される。

したがって、関連官庁に新住法の価格設定方式や現状の極めて面倒な手続を要する計画変更などの実状にそぐわなくなった要件の規制緩和を強く求めていくとともに、場合によっては適用対象地域である千葉ニュータウン事業を分割し、必要と認められる地域については同法の適用を外すこと等も含めて、販売政策及びこれにいたる事業計画の弾力的な変更をタイムリーに行っていける体制にする必要がある。

上記を前提とした上であるが（上記を前提としなければ効果が限定的なものになってしまうが）、土地造成整備事業の経済的・効率的運営の側面から見ると、造成した土地をどの程度の価格でいつ分譲するかということは、事業採算を判断するのに

極めて重要な事項である。しかし、どういった画地（地理的状況等）をどの程度の価格で分譲すると、どの程度の期間にどの程度の金額で売却できるのか、またその売却の結果は事業資金の回収にどのような影響を与えるのか等のシミュレーションが一切なされていない現状（資料は少なくとも企業庁には存在しない）では、具体的対策を取る足がかりさえつかめない。

都市基盤整備公団との共同事業に関する協定上は、分譲業務は都市基盤整備公団が行うこととなっているが、企業庁も共同事業者として最終損益についての責任を負うこととなる。販売価格についてのシミュレーションも行われていない現状では、事業が経済的・効率的に運営されているとは言いがたいため、企業庁も販売価格を含めた販売政策に積極的に関与し、その方策を双方で十分にシミュレートし、双方の理解の上で住宅需給環境に合わせた弾力的な価格設定を行い、分譲を早期に完了させていく必要がある^(注②)。…もっともこうしたシミュレーションの確度を上げようとする、前述したブロックごと等の原価の把握等が必要になる。

(注)

- ① 新住法では、一般住宅の分譲価格は原価見合で設定することとされている。
- ② シミュレーションの一例として、造成した土地を販売するのに要する期間の長短と販売価格の高低が、企業庁の調達金利との関係から、事業採算にどのような影響を与えるかを下記に例示する。なお、このシミュレーションでは、便宜上（また処分予定土地がどのタイミングでどのように造成され処分されていくかの予定が未定であり把握できないため）処分予定の土地の全てが現在売却可能な状況にあると仮定し、また千葉ニュータウン事業用地全体を一括して計算している。実際の採算シミュレーションに際しては、今後の造成予定をシミュレーションに取り入れ（これを取り入れて計算すると価格引き下げによる事業採算性の効果は下記の仮定数値による計算よりかなり低くなるものと予想される）、かつできるだけ細かな画地ごとまで展開したシミュレーションを行う必要がある。

(シミュレーションの前提とした事項)

| 項 目 | 前 提 と し た 事 項 |
|-----------------------------|--|
| 当初計画に基づく12年度以降の 処分予定総額 | 850,341百万円…11年度末の数値 |
| 上記処分予定地は全て売却可能 な状況にあると仮定 | 現状とは異なるが、年度ごとの処分予定が不明で、またその処分予定地ごとに今後どれだけの造成コストが投下されるかが管理されていないこと、及び単純化のためにこの仮定をたてて計算した。 |
| 企業庁の調達資金の予定金利 | 5%…仮定数値 |
| 売却までの期間 | 50年…仮定数値 |
| 売却予定 | 50年間で均等額ずつ売却…仮定 |

(分譲価格引き下げの効果のシミュレーション a)

価格引き下げにより、50年かかる売却期間が10年に短縮したものと仮定して計算

| 販売価格引き下げの内容 | | 売却額の現在価値 |
|---------------|-----------|----------|
| 現状の計画の価格のまま販売 | | 325,999 |
| 分譲価格の 引き下げ | 価格20%引き下げ | 551,553 |
| | 価格30%引き下げ | 482,609 |
| | 価格40%引き下げ | 413,665 |
| | 価格50%引き下げ | 344,721 |

このシミュレーションでは、50年かけて現在の価格のまま販売するよりも、50%の値引きを行い、10年で販売した方が事業採算は良い(売却額の現在価値が、価格50%引き下げた場合のほうが、現状のままの販売よりも大きい)ことがわかる。

(分譲価格引き下げの効果のシミュレーション b)

価格を20%引き下げたことにより、50年かかる売却期間が下記のように5年～30年に短縮されるものと仮定して計算。

| 販売期間の短縮の内容 | | 売却額の現在価値 |
|---------------|-----------|----------|
| 現状の計画の価格のまま販売 | | 325,999 |
| 分譲期間の短縮 | 期間を30年に短縮 | 366,011 |
| | 期間を20年に短縮 | 445,079 |
| | 期間を10年に短縮 | 551,553 |
| | 期間を5年に短縮 | 618,497 |

このシミュレーションでは、価格を20%引き下げた場合、売却期間は30年までしか短縮されなかったとしても、現状のまま販売を続けるよりも事業採算面で有利だということがわかる。

なお、この注記で記載している分譲価格の引き下げとは、必ずしも分譲価格そのものの引き下げを意味しない。一般分譲用地の一部を住民の望むような共用地(隣接する菜園や共用スペースの提供)や公共用地(隣接地に公園や遊戯施設を設置する等)として提供することにより、付加価値を加え従来の価格で販売することも、分譲総額は減少するため実施的な値引きとして扱っている。実際にどのような手法によるかは、分譲を短縮する効果の強弱等を十分検討の上で行う必要がある。

3 完成資産及び未成事業資産の今後の見通し

完成資産及び未成事業資産に計上されている地区のうち主要なものについて、今後の損益の見通しについて事業別に分析すると以下のとおりとなる。

(1) 臨海地域

ア 臨海地域の今後の見通し

木更津南部地区を除き、将来多額の損失計上が見込まれる地区はなく、現時点において今後分譲によって実現する見込みの利益の額は、76haの未処分地を有する浦安2期地区を中心に合計1,000億円を超えるものと試算される。浦安2期地区において多額の利益が見込まれる理由は、埋立・造成の時期が主としてバブル期以前であり造成原価が低いことと、浦安市の発展により分譲単価が比較的高めに設定できることである。

イ 木更津南部地区の状況

木更津南部地区は109億円の損失が見込まれている。これは、残事業である貯木池埋立事業が大幅な損失見込みであることによるものであり、この点に関して以下で詳細に検討する。

(7) 木更津南部地区の事業の経過

木更津南部地区の事業開始から現在までの事業の経過を要約すると次のようになる。

| 年度 | 事業の経過 |
|-------------------|--|
| 昭和43年度～ 昭和48年度 | 埋立免許を取得し、事業開始 |
| 昭和49年度～ 昭和53年度 | 竣工認可 |
| 昭和50年度 | 貯木池周辺を木更津木材港団地協同組合に分譲し、木材加工団地が立地 |
| 昭和63年度 | ポートルネッサンス21構想調査において、貯木池を埋立て、総合流通基地として整備を進める構想が取りまとめられる |
| 平成元年度 | 木更津港港湾計画が改訂され、小型船だまり整備事業と貯木池埋立事業が決定 |
| 平成4年度 | 事業計画変更により、貯木池埋立事業を木更津南部地区事業で位置づけ |
| 平成5年度～ | 貯木池埋立に伴う補償交渉中 |

木更津南部地区の事業は、当初、木材流通加工団地の整備を主な目的として開始され、事業開始から24年を経て、木更津港港湾計画の改訂に伴い、貯木池埋立

事業が盛り込まれたものである。貯木池埋立事業は、木更津港の港湾機能整備用地をはじめ、隣接する企業等の用地、木材団地、都市再開発用地などを確保することを目的とし、貯木水面約30haの埋立と隣接する未処分地約16haを合わせて、約46haの土地造成を行う計画である。

(イ) 貯木池埋立事業に関する計画管理について

木更津南部地区の事業計画の変更状況

木更津南部地区における総事業費の変更を伴う事業計画の変更状況は、次のとおりである。

(単位：億円)

| 計 画 年 度 | 総事業費 |
|--------------|------|
| 昭和 43 年度当初計画 | 180 |
| 昭和 47 年度変更計画 | 217 |
| 昭和 50 年度変更計画 | 275 |
| 昭和 54 年度変更計画 | 355 |
| 昭和 60 年度変更計画 | 351 |
| 平成 4 年度変更計画 | 649 |
| 平成 11 年度変更計画 | 703 |

(注) 事務費を含む総額

表で明らかなように、ほぼ5年周期で総事業費の変更を伴う事業計画の変更が行われている。特に、平成4年度における変更で、総事業費が351億円から649億円に約300億円(85%)も跳ね上がっていることが目に付く。貯木池の埋立事業が計画に盛り込まれたことによるものである。

当初事業の完了と貯木池埋立事業の独立管理の必要性

平成4年度の段階では、事業開始から24年を経て、計画変更前における総事業費見込み額の95%の支出が完了し、処分用地の90%超の分譲を完了していた。こうしたデータから、当初計画された事業はこの時点でほぼ完了しており、所定の目的をほぼ達成したものと判断される。したがって、進捗率90%以上の地区の地区精算を規定した精算要領に従った処理を行い、最終的な採算を確定させるべきものである。

平成4年度に盛り込まれた貯木池埋立事業は、当初の事業がほぼ完了していること、開始時期・事業目的が当初の事業とは著しく異なること、及び、当初の総事業費規模に匹敵する額の事業であることから、新たな事業として独立して計画・執行されるべき事業である。

貯木池埋立事業を独立事業扱いしなければ、より有効な計画管理を実行することはできない。同事業は変更計画策定時点において利益見通しであったが、現時

点では大幅な損失見通しである。ところが、同事業以外の事業（当初の事業）から利益があがっているため、木更津南部地区として両事業を合算すると損失額の一部が相殺されてしまう。そのため、過去の利益をあてにした事業執行となる可能性が高く、損失額の削減努力がおろそかになり、貯木池埋立事業が効率的に実施できない可能性が高い。

収入計画を重視した事業管理の必要性

貯木池埋立事業については大幅な損失見込みであるが、平成 11 年度の計画変更では、補償費が 59 億円上積みされたことなどにより総事業費が 54 億円増加し、一方で地価の下落は続いているため、いっそう赤字幅が拡大している。計画変更前から赤字が見込まれ、さらに地価下落による収入の落ち込みも予想される状況下、50 億円超の総事業費増加が決定されるということは世間一般の常識からは理解しがたい。

独立採算の地方公営企業として、収入計画は事業費計画と同等かそれ以上に重要であり、地価の動向を把握することは管理上不可欠である。土地及び諸施設の需要に合わせて土地の整備水準や事業費規模を決める方式など、収入計画を重視した柔軟性をもった事業管理が求められる。それが、総事業費の膨張を抑制する手段にもなるはずである。

(ウ) 損益の見通し

木更津南部地区の直近の事業計画に基づく収支見込みは次のとおりであり、全体で 109 億円の損失、貯木池埋立事業で 169 億円の損失が見込まれる。

貯木池埋立事業が大幅な損失見込みとなる要因は、平成 4 年度における計画変更時点に比べ、地価が大きく下落し分譲収入が低水準にとどまる見込みであることと、補償金額の増加等により支出の増加が見込まれることである。

（単位：億円）

| 区分 | 貯木池 | その他 | 合計 |
|----|------|-----|------|
| 収入 | 148 | 404 | 552 |
| 支出 | 317 | 344 | 661 |
| 差引 | △169 | 60 | △109 |

（注）事務費 42 億円は支出から除外している。

事務費の「貯木池」と「その他」への按分は支出金額比による。

ところで、貯木池埋立事業は現在補償交渉中であり着工の目処は立っておらず、平成 11 年度末において支出済みの金額は、約 2 億 6 千万円であり、補償費、埋立費、造成費等の主要事業費のいずれもが支出されていない。

このため、貯木池埋立事業を中止すれば、169 億円の損失の大半を回避できる

こととなると推察される。そこで、事業の中止を検討する必要があると考え、その際に問題となるようないくつかの事項について以下で検討する。

(I) 事業中止に伴う影響

第一に、土地に対する需要の観点から検討する。当地区には前述のとおり現時点でも造成済みの未処分地が約 16ha あるほか、近隣の富津地区にも造成済みの未処分地が約 67ha あり、いずれもここ数年分譲の成約状況は芳しくない（ここ 2 年は両地区とも分譲実績がない）。これは、当地区周辺の臨海工業用地への需要が低く、現在の未処分地で十分需要を賄えることを意味するものといえ、したがって、このような状況下でさらに 30ha の土地を追加的に造成しても、思惑通りに分譲が進むか疑問であるといわざるを得ない。

第二に、地域の均衡ある発展の観点から検討する。当地区、近隣の富津地区及び君津地区（昭和 51 年度事業完了）では既に合計 1,056ha の土地が分譲済みであり、多数の企業が立地し地域の発展に大いに貢献している。したがって、既に当地区周辺における臨海工業用地の供給による地域発展への貢献という役割は終焉に向かっていると考えられ、こうした状況の下で、赤字を計上してまで事業を行う公共的意義に乏しい。

第三に、事業中止に伴う追加的な経費の問題について検討する。貯木池埋立事業を中止するとした場合、中止に伴う追加的な経費が生じると考えられるが、用地買収を伴わない埋立工事であること及び着工していない段階であることから、追加的な経費の額は限定的と考えられ、事業を継続することから見込まれる損失 169 億円の範囲内のごく少額と推定され、中止による事業費節減効果は極めて大きいと思われる。

(オ) 意見

以上の理由から、貯木池埋立事業に関しては、現在の経済情勢に合わせて土地造成整備事業としての事業の見直しを検討すべきである。そのために、事業計画を木更津南部地区から独立させ、収支状況を十分に管理できるようにする必要がある。一般的な民間企業の経営感覚では、土地需要の動向や、事業中止の場合の追加的経費と事業継続の場合の損失額との比較から、当然中止決定済みの事業である。

なお、貯木池埋立事業を見直す場合には、木更津港港湾計画に影響を及ぼすと考えられる。しかし、貯木池埋立事業にあたって、需要にこたえるための土地の供給又は地域の均衡ある発展への貢献という公共的意義で説明ができない以上、木更津港港湾計画の遂行への協力以外にその必要性が認められないとすれば、これに係る事業費相当額は港湾整備政策によるものとして一般会計での負担が検討

されるべき項目である。

(2) 新市街地

現状では、将来多額の損失計上が見込まれる地区はない。

ただし、幕張A地区及び同C地区は分譲未済の土地を122ha抱えている。両地区は商業地の比率が高く、地価の変動幅が大きい地域である。したがって、両地区は、今後の分譲単価の動向によっては損失が発生する可能性があり、注意が必要である。

また、千葉北部地区については、前述の「2 千葉ニュータウンの状況」(P.32～55)で事業の詳細な分析を行っているので、そちらを参照されたい。

(3) 内陸工業用地及び物流用地

多くの地区について、将来多額の損失計上が見込まれることや、過去の分譲実績に比し、過大な分譲未済土地を抱えていると推定されるため、詳細な分析を行った。

ア 損失見込みの地区の状況

まず、損失が見込まれる地区について、今後の損失の見込み額を示すと次のようになり、これらの地区の損失見込み額は合計800億円を超える。

(単位：億円)

| 事業名 地区名 | 開始 | 分譲予定価格 の総額A (注1) | 完成資産 B (注2) | 未成資産 C (注3) | 代替地 処分等D (注4) | 予想損失 A-(B+C-D) |
|---------------|-----|------------------------|-------------------|-------------------|---------------------|-------------------|
| 内陸工業用地 | | | | | | |
| ひかり | H 3 | 13 | 23 | | | △10 |
| 関宿はやま | H 4 | 71 | 211 | | | △140 |
| 館山 | H 4 | 62 | | 95 | | △33 |
| 袖ヶ浦椎の森 | H 5 | 407 | | 559 | | △152 |
| 佐原 | S63 | 47 | | 108 | 11 | △50 |
| 長南西部 | H 2 | 77 | | 115 | 0 | △38 |
| いすみ | H 2 | 68 | | 84 | 2 | △14 |
| 多古ときわ台 | H 7 | 70 | | 136 | | △66 |
| 大多喜 | H 7 | 95 | | 103 | | △8 |
| 合計 | | 910 | 234 | 1,200 | 13 | △511 |
| 物流用地 | | | | | | |
| 成田 | H 3 | 564 | | 920 | 33 | △323 |
| 総 合 計 | | 1,474 | 234 | 2,120 | 46 | △834 |

(注1)分譲予定価格の総額は、次に基づいている。

ひかり …最近時点の分譲予定単価に分譲未済面積を乗じた額

関宿はやま …現時点での分譲予定価格の総額

- 館山 …直近の分譲収入算定年度(平成 10 年度)での金額にその後の周辺地価下落率を反映させたもの
- 袖ヶ浦椎の森…現時点での分譲予定単価に分譲未済面積を乗じたもの
- 佐原 …近隣工業団地(小見川)の地価により比準した価額
- 長南西部 …直近の分譲収入算定年度(平成 10 年度)での金額にその後の周辺地価下落率を反映させたもの
- いすみ …直近の分譲収入算定年度(平成 2 年度)での金額にその後の周辺地価下落率を反映させたもの
- 多古ときわ台…近隣工業団地(多古)の地価により比準した価額
- 大多喜 …直近の分譲収入算定年度(平成 7 年度)での金額にその後の周辺地価下落率を反映させたもの
- 成田 …直近の分譲収入算定年度(平成 11 年度)での金額

(注2)完成資産は、前述した修正後貸借対照表(P.20)に基づく金額である。

(注3)未成資産は、直近時点の事業計画に基づく地区別の総事業費(事務費を除く)を総可処分面積で除し、これに分譲未済面積を乗じた金額(すなわち、分譲未済土地に係る原価総額の見込み額)である。

(注4)代替地処分等は、直近時点の事業計画に基づく金額である。

これらの地区に損失が見込まれる理由は、次のとおりである。

| 地区名 | 損失の理由 |
|--------|------------------------------|
| ひかり | 用地買収費及び文化財調査費の増加並びに分譲単価の引き下げ |
| 関宿はやま | 分譲予定単価の引き下げ |
| 館山 | ” |
| 袖ヶ浦椎の森 | ” |
| 佐原 | ” |
| 長南西部 | 環境影響評価による可処分用地の縮小及び分譲単価の引き下げ |
| いすみ | 分譲予定単価の引き下げ |
| 多古ときわ台 | ” |
| 大多喜 | ” |
| 成田 | ” |

損失の理由のほとんど全てが計画時に想定しなかった地価の下落に起因した分譲予定単価の引き下げによる。

損失見込み地区は全て昭和 63 年度以降に事業が開始されており、また、見方を変えれば、昭和 63 年度以降に事業が開始された地区のほとんどが損失見込みという状態である。これは、バブル期の甘い見通しに基づき、当初からほぼ収支均衡の計画で次々に内陸部において事業着手した後、急激な地価の下落に見舞われ、大幅な損失見込みに転落したことによるものといえる。

前述したとおり、臨海地域において将来多額の利益が見込まれるとはいえ、上記地区の今後の事業展開次第ではその額に匹敵する額の損失が計上される可能性があるといえる。

内陸工業用地及び物流用地成田地区は、県の産業政策において産業構造の高度化と均衡のとれた地域構造の実現等のため重要な位置づけを担っており、多額な損失が見込まれるとはいえ計画の縮小・凍結等の見直しは検討されていない。現在、企業庁において具体的に検討している経費削減・早期分譲の取り組みは次のようなものである。

- ① 需要動向を見定めた段階的整備（袖ヶ浦椎の森）
- ② 進出企業の需要に応じたオーダーメイド方式による整備（館山）
- ③ 道路等の施設整備への補助金の導入
- ④ 誘致対象企業業種の拡大・企業の需要に応じた区画の見直し等の分譲促進策

これらの取り組みは、一部の地区での対策、一般的にとりうる対策の域を出ず、損失額の圧縮に一定の効果が期待されるものの、損失額の大幅縮減が可能となるような抜本的な対策とはいえない。しかも、地価下落基調に歯止めがかからないうえ、公共事業の総事業費が計画に比べ膨張することも周知の事実であり、また、事業計画上は最も遅い地区でも平成 21 年度には事業完了することになっているが、過去の内陸工業用地事業の実績と下記の分譲の状況から見て、事業期間の延長が不可避と考えられることから、さらに損失見込み額が拡大する可能性が高い。

イ 内陸工業用地の分譲の状況

内陸工業用地について、最近 5 年間の年度別分譲成約面積の状況と現在の分譲未済土地の状況は、次のとおりである。

最近 5 年間の年度別分譲の成約状況 (単位：千㎡)

| 年度 | H7 | H8 | H9 | H10 | H11 | 年平均 |
|------|------|-------|------|-----|-------|------|
| 分譲面積 | 44.2 | 120.8 | 34.4 | 0 | 272.4 | 94.4 |

分譲未済土地の状況 (単位：千㎡)

| 造成済み | 未造成 | 未買収 | 合計 |
|------|-------|-------|-------|
| 268 | 1,772 | 1,491 | 3,531 |

以上の資料より、最近 5 年間の年平均分譲実績のペースで成約すると現在事業中の内陸工業用地の地区を全て完売するには 37 年 (3,531/94.4) かかる。もちろん、最近 5 年間は総じて景気低迷期であり分譲が思うように進まなかった時期ではあるが、他県においても内陸工業用地の売れ残りが問題となっているところが多い中で、比較的順調に分譲が進んだとしても分譲完了までは相当な期間を要し、事業費の増大を招くことが懸念される。

ウ 意見

土地造成整備事業は、臨海部の開発事業により多大な利益をあげ、これまで順風

満帆であった。しかしながら、臨海部の開発事業は終息に向かいつつあり、当事業は曲がり角を迎えようとしている。現在積極的に事業推進中の千葉ニュータウン、内陸工業用地及び物流用地の造成整備事業は、多くが先行き不透明又は損失の見込みである。

千葉ニュータウンについての検討は前項に譲るが、内陸工業用地の多くと物流用地成田地区では相当な額の損失が見込まれ、かつ、その販売は相当な長期間にわたることが見込まれる。事業計画を変更するにあたり地価上昇を前提にせず、逆に下落した地価を分譲収入計画に織り込んでいるため、直近の計画上も赤字が認識されている地区が少なくない。地価上昇を前提にしていない点は評価できるものの、赤字は認識されていても事業の縮小・中止、あるいは、抜本的な事業費縮減の取組は具体化されていないため、事業期間の延長が不可避であることも相俟って、このままでは将来相当な額の損失が計上されることとなろう。思い切った事業費削減方策の実施又は事業の縮小・凍結・中止等の意思決定が必要と考える。

また、「1 土地造成整備事業会計の決算書の検討」(P.7～P.31)で詳述したような、分譲の都度損益を把握していない現状の仕組みを改め、損益の要因を区画ごとに適時に分析して分譲未済地や他地区の事業計画にフィードバックする体制を整備することが必要である。また、木更津南部地区の貯木池埋立事業に関して記載したとおり、収入計画をしっかりと立て、これに基づいて着工前等の早い段階で採算性を把握し、事業費の具体的な縮減策の検討や事業の縮小・凍結・中止の意思決定に役立てることも必要である。

4 土地造成整備事業の執行の体制及び計画管理の状況について

(1) 地方公営企業における人員管理及び事業計画管理のあり方

地方公営企業法の第3条（経営の基本原則）にも示されるように、地方公営企業は「常に企業の経済性を発揮する」ことが要求されているため、いわゆる知事部局における行政事業よりも強く「効率性」や「経済性」等が考慮されなければならない。千葉県企業庁が行っている「土地造成整備事業」も地方公営企業である以上、当然このようなことが考慮されるべきものである。

「土地造成整備事業」は社会経済情勢の変化の影響を強く受けるものであり、その影響によって事業規模が大きく増減することが避けられないものである。事業の執行を効率的に行うためには、そこに配置される職員の規模も自ずと調整されて、過負荷が発生しないように、又は人員過剰とならないようにコントロールされなければならない。

千葉県の場合、企業庁と知事部局の間では人事交流が比較的多いことを見ても、人事の側面だけから見れば知事部局と同等な部門とすることができる。このため、企業庁から見れば事業の拡大や縮小に応じて、民間企業のような痛みを伴うような手段を用いること無く、職員規模を変えることが可能な基盤を持っていると言える。つまり、交流人事は、民間企業のように事業規模拡大期に急に採用を増やしたり、事業縮小期にはリストラによって解雇するようなことを行わなくとも、公務員の身分保証という条件を満たしつつ、企業庁の職員数の増減を行う一手段ということができる。

職員配置を適正に行うためにも、その根拠となる事業計画の管理が適切に行われていなければならないことは言うまでもない。各事業が最終的に目指しているものと現在までの進捗状況が正しく管理されて、説明責任（アカウンタビリティ）を果たすことが可能となっていなければならない。

他の都道府県と同様に「土地」に関する現在の事業環境及び今後の展望は大変厳しく、それぞれの事業計画で当初想定していた前提条件が大きく変化していることは疑いようがない。このため環境変化に対応して適切なサイクルで事業計画の見直しが行われていなければならない。

(2) 企業庁における事業規模（「業務量」）と職員配置に関して

ア 監査手続

平成元年度以降平成11年度までの11年間を対象として、企業庁が行ってきた土地造成整備事業がどのように推移してきたのか、それに対応して職員配置がどのようになっていたのかについて、下記の手順に従って把握し分析を行った。

- ① 企業庁から毎年公表されている「決算及び事業報告書」（以下「報告書」という。）を平成元年度以降、平成11年度までを入手。
- ② 「報告書」にある「土地造成整備事業報告書」の「1 概況」の章における「(4) 職員に関する事項」から、これまでの職員配置がどのように推移してきたかを把握。
- ③ 企業庁における事業の状況は、その事業にかかる費用項目ごとに「報告書」において報告されている。事業規模に関するデータは「報告書」の中では「業務量」として、各地区別に報告されているため、「3 業務」の章の「(1) 業務量」から、これまでの各地区における「業務量」の推移を把握し報告書間の数字の整合性を点検。

○ 企業庁の事業における「業務量」について

※ 企業庁の事業における「業務量」とは、各地区の事業ごとにその年度の執行状況を「報告書」において示す数値である。工事等の規模と発生した費用（事業費）が示されるものである。

※ 「業務量」を示す区分は、「臨海地域土地造成整備事業」では下記のとおりである。

「埋立工事の土量と金額」

「護岸工事の延長と金額」

「付帯工事費」

「漁業補償費」

「道路の延長と金額」

「公園緑地の面積と金額」

「その他工事費」

「その他経費」

※ 「新市街地造成整備事業」では下記の区分を使用している。

「土地取得の面積と金額」

「造成工事の面積と金額」

「諸施設費」

「直接経費」

「支払利息等」

「事務費」

「予備費」等

地区によっては「臨海地域土地造成整備事業」と同じ区分が用いられている地区もある。

※ 「内陸工業用地造成整備事業」、「物流用地造成整備事業」、「レクリエーション用地造成整備事業」及び「小規模住宅用地造成整備事業」では下記のとおりである。

「土地取得の面積と金額」

「造成工事の面積と金額」

「関連施設整備費」

「直接経費」

「支払利息等」

「事務費」

※ 以上の業務量の区分ごとに、「全体計画」、2年前までの累計（平成11年度の報告書であれば平成9年度までの累計）、前年度の実績、当該年度の実績、当該年度までの累計及び当該年度末での進捗率が報告されている。

※ 「土量」や「面積」などは企業庁職員の業務負担に強く結びつかないと考えて、今回の分析では「事業費」に着目した。以下において、「業務量」とは「事業費」をいう。

- ④ 各地区の事業を実際に担当していた建設事務所がどこであるのか平成元年度以降の分について、企業庁から資料の提出を求めて把握。
- ⑤ 各年度の「報告書」における「業務量」の推移において散見された数字の不整合について、企業庁に資料の提出を求めて説明を受ける。
- ⑥ 「内陸工業用地」に関しては地区別の業務量等が「報告書」に報告されていないため、平成元年度以降の業務量について、企業庁に資料の提出を求めて把握。
- ⑦ 「業務量」を構成する費用の区分から、「技術吏員」が関与する比率の高いものと、「事務吏員」が関与する比率の高いものを分離し、それぞれごとに集計し、それぞれの職員「一人当たりの業務量」がどのように推移したのかを把握。
- 技術系業務と事務系業務の計算について
 - ※ 埋立工事、護岸工事、付帯工事、公共緑地整備、造成工事にかかる費用を技術吏員が強くかかわりをもつ技術系業務であるとして費用を集計した。
 - ※ その他の費用のうち支払利息等は事務負担を高める要素は少ないと判断して除外し、残る土地取得費、漁業補償費、関連施設整備費（内訳を調査した結果工事に直接結びつくものは少ない）、直接経費、その他経費や事務費とされるものを事務系業務であるとして費用を集計した。
 - ※ 各地区ごと集計された結果を各年度で担当していた組織ごとに集計し、それをその年度の技術吏員数、事務吏員数で除した結果を用いた。
- ⑧ 金額で業務負担を把握することの妥当性について検証を行った。
実際に発生している帳票等の件数（工事契約件数、支出負担行為、支出回議書及び工事以外の契約書の件数）を調べた結果、金額で表示される業務量と帳票

等の件数には強い正の相関関係があることが検証された。このため金額で表示される業務量を、業務負荷の状況を見るための一つの指標とすることは妥当であると判断した。

- ⑨ さらに「一人当たりの業務量」の低い建設事務所を訪問し、現状業務の状況を把握するとともに、その建設事務所が担当している地区を視察。
- ⑩ 「管理部総務広報課」に対して、職員の配置を決定する仕組みについて説明を求めた。

イ 分析結果及び意見

(7) 事業規模（業務量）の推移と職員の配置の状況について

注： 民間企業であれば人員配置を決定する最も重要な要素が「事業の規模」であり、これは事業にかかる費用（事業予算）で表される。企業庁で発表されている「報告書」ではこれに相当するものが「業務量」として報告されているため、事業規模について「業務量」という言葉を用いることの不自然さは否めないが、以下では「報告書」で使用されている「業務量」という言葉によって事業規模を取り扱う。

職員一人当たりの業務量が著しく減少

平成元年度以降について、企業庁の土地造成整備事業全体で見て業務量のピークであった平成5年度、6年度当時と比較して、職員一人当たりの業務量（表において「生産性」として示している数値）は平成10年度で四分の一以下、平成11年度でも三分の一になっている。（表1）

現在の土地造成整備事業の事業計画を見る限り今後業務量が著しく増大する予定はない。

管理部財務課の職員数が業務量と無関係にほぼ一定

管理部財務課に配置される職員数（事務吏員）は、業務量がピークであった平成6年度、7年度において25人であったが、平成10年度、11年度ではそれぞれ28人、27人である。この期間において企業庁全体の業務量は三分の一から四分の一に減少している。（表2）

財務課業務は対応すべき部門数や事業数と強い相関関係を持つものであるため、企業庁全体で業務量は減少しても、組織の複雑さが解消されたり事業の数が減少しない限り業務負荷は軽減されない。

管理部財務課の職員数が一定であることは、企業庁における組織や業務の簡素化が進んでいないことを示している。

（意見）事業規模（業務量）に応じた職員配置を行うべきである

平成5年度、6年度あたりの業務量を消化できた職員の能力が今の職員にもあるとすると、過剰な人員が配置されていると帰結される。適正規模の職員数を算定してその状態への移行を着実に進めるべきである。

(民間企業であれば、いわゆる「リストラ」が当然行われ、定年退職に対して非補充のような穏やかな対策ではなく、積極的な人員整理が行われ、平成11年度末の時点で土地造成整備事業にかかる人員を平成5年度、6年度当時のおよそ三分の一に削減した状態に移行していると考えられる。)

表1：企業庁の土地造成整備事業にかかる職員数の推移と業務量

| | 元年度 | 2年度 | 3年度 | 4年度 | 5年度 | 6年度 | 7年度 | 8年度 | 9年度 | 10年度 | 11年度 |
|-------|---------|-----|-----|-----|-------|-------|-----|-----|-----|------|------|
| 職員数 | (人) | | | | | | | | | | |
| 事務吏員 | 393 | 379 | 393 | 415 | 425 | 431 | 430 | 421 | 411 | 405 | 380 |
| 技術吏員 | 235 | 213 | 231 | 238 | 242 | 246 | 249 | 246 | 234 | 223 | 213 |
| その他 | 51 | 49 | 44 | 39 | 40 | 37 | 35 | 30 | 25 | 22 | 20 |
| 合計 | 679 | 641 | 668 | 692 | 707 | 714 | 714 | 697 | 670 | 650 | 613 |
| 業務量 | (億円) | | | | | | | | | | |
| 事務系合計 | 140 | 112 | 230 | 284 | 385 | 603 | 284 | 172 | 133 | 123 | 173 |
| 技術系合計 | 464 | 356 | 549 | 385 | 710 | 589 | 317 | 272 | 218 | 124 | 177 |
| 総合計 | 604 | 468 | 779 | 668 | 1,094 | 1,192 | 601 | 444 | 351 | 247 | 350 |
| 生産性 | (百万円/人) | | | | | | | | | | |
| 事務生産性 | 36 | 30 | 59 | 68 | 91 | 140 | 66 | 41 | 32 | 30 | 45 |
| 技術生産性 | 197 | 167 | 238 | 162 | 293 | 240 | 127 | 111 | 93 | 56 | 83 |
| 全体生産性 | 89 | 73 | 117 | 97 | 155 | 167 | 84 | 64 | 52 | 38 | 57 |

(注：業務量、生産性の合計は四捨五入のために一部で下の桁で不一致が生じている。以下の表にても同様。)

表2：管理部職員数の推移（土地造成整備事業にかかるものとして報告されている数字から）

| | 元年度 | 2年度 | 3年度 | 4年度 | 5年度 | 6年度 | 7年度 | 8年度 | 9年度 | 10年度 | 11年度 |
|-------|------|-----|-----|-----|-------|-------|-----|-----|-----|------|------|
| 業務量 | (億円) | | | | | | | | | | |
| 事務系合計 | 140 | 112 | 230 | 284 | 385 | 603 | 284 | 172 | 133 | 123 | 173 |
| 技術系合計 | 464 | 356 | 549 | 385 | 710 | 589 | 317 | 272 | 218 | 124 | 177 |
| 総合計 | 604 | 468 | 779 | 668 | 1,094 | 1,192 | 601 | 444 | 351 | 247 | 350 |
| | (人) | | | | | | | | | | |
| 職員課 | | | | | | | | | | | |
| 事務吏員 | 30 | 31 | 31 | 31 | 33 | 30 | 30 | 31 | 29 | 28 | 30 |
| 技術吏員 | 3 | 3 | 3 | 3 | 2 | 4 | 4 | 6 | 5 | 6 | 8 |
| その他 | 5 | 5 | 4 | 3 | 3 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 職員課合計 | 38 | 39 | 38 | 37 | 38 | 36 | 36 | 38 | 35 | 35 | 39 |
| 財務課 | | | | | | | | | | | |
| 事務吏員 | 19 | 21 | 21 | 22 | 22 | 25 | 25 | 30 | 28 | 28 | 27 |
| 技術吏員 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| その他 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 財務課合計 | 21 | 23 | 23 | 24 | 24 | 26 | 26 | 31 | 29 | 29 | 27 |
| 会計課 | | | | | | | | | | | |
| 事務吏員 | 24 | 21 | 21 | 20 | 20 | 20 | 20 | 17 | 17 | 17 | 15 |
| 技術吏員 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| その他 | 13 | 14 | 14 | 14 | 13 | 13 | 13 | 12 | 12 | 11 | 10 |
| 会計課合計 | 38 | 36 | 36 | 36 | 35 | 35 | 35 | 29 | 29 | 28 | 25 |
| 管理部合計 | 97 | 98 | 97 | 97 | 97 | 97 | 97 | 98 | 93 | 92 | 91 |

(4) ニュータウン整備部と地域整備部の管理課職員の配置状況について

ニュータウン整備部と地域整備部のそれぞれの管理課における業務量に関して差がある

ニュータウン整備部の業務量は地域整備部の業務量に対して、職員数に対する比率で見ると二分の一からほぼ同規模の範囲で推移してきている。

配置されている要員はニュータウン整備部ではピーク時（平成5年度）に51名、平成11年度では34名が配置されている。一方で地域整備部ではピーク時（平成4年度と7年度）で29名、平成11年度で25名である。（表3-1、表3-2）

それぞれの管理課における業務内容について資料の提示を求めて調査した結果、ニュータウン整備部で特有点は、千葉ニュータウンの事業計画に関して事業計画の変更から都市計画の変更まで広範囲を掌握していること、公団との調整に関すること、建設省（国土交通省）との調整などが挙げられ、事業計画班がこれにあっている。

主として、事業計画班（平成11年度で11名）の業務が地域整備部管理課との違いを生み出していることを考慮して、その分を差し引き、さらに出納室2名と運転手1名も地域整備部に見られないものとして差し引けば、それぞれの管理課において共通する業務を担当している職員の規模は、地域整備部25名、ニュータウン整備部20名となる。

ここで、例えば平成11年度で見ても、ニュータウン整備部における業務量は128億円、地域整備部222億円をみると、一人当たりの業務量は地域整備部管理課で8.9億円、ニュータウン整備部で6.4億円である。3割近い差が生じている。

過去においてはこれよりも大きな差が生じていた。

（意見） 管理部門における間接的業務に関して、ニュータウン整備部の管理課における効率的な人員配置を検討できる仕組みの構築を検討すべきである。

ほぼ同一である間接的業務に投入する人的負荷は、業務規模と比較してほぼ同一（少なくとも最小負荷で実行している部門と同じ）水準であるべきである。年度ごとに次年度の計画業務負荷量を業務量等の指標を組み合わせる実態に即して見積り、これまでの最善結果を基準として人員配置を行える仕組みを構築すべきである。

たとえ間接的業務であれ、その業務負荷量を定量化することは可能であるので、業務特性も含めつつ定量的根拠に基づく職員配置を計画できる仕組みの構築をすべきである。

表3-1：地域整備部の職員数の推移と業務量の推移

| | 元年度 | 2年度 | 3年度 | 4年度 | 5年度 | 6年度 | 7年度 | 8年度 | 9年度 | 10年度 | 11年度 |
|---------|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|------|
| | (人) | | | | | | | | | | |
| 管理課 | | | | | | | | | | | |
| 事務吏員 | 21 | 21 | 21 | 22 | 23 | 23 | 24 | 21 | 20 | 19 | 20 |
| 技術吏員 | 5 | 5 | 5 | 7 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 |
| その他 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 合計 | 26 | 26 | 26 | 29 | 28 | 28 | 29 | 26 | 25 | 24 | 25 |
| 業務課 | | | | | | | | | | | |
| 事務吏員 | 35 | 32 | 32 | 32 | 31 | 34 | 34 | 34 | 34 | 33 | 29 |
| 技術吏員 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| その他 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 合計 | 36 | 33 | 33 | 33 | 32 | 35 | 35 | 35 | 35 | 33 | 29 |
| 事業対策課 | | | | | | | | | | | |
| 事務吏員 | 32 | 31 | 31 | 31 | 32 | 33 | 32 | 31 | 31 | 31 | 26 |
| 技術吏員 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| その他 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 合計 | 32 | 31 | 31 | 31 | 32 | 33 | 32 | 32 | 32 | 32 | 27 |
| 地域整備部合計 | 397 | 359 | 378 | 393 | 406 | 414 | 420 | 398 | 376 | 360 | 325 |
| 業務量 | (億円) | | | | | | | | | | |
| 事務系合計 | 41 | 42 | 147 | 123 | 144 | 253 | 153 | 117 | 88 | 75 | 114 |
| 技術系合計 | 385 | 239 | 389 | 294 | 581 | 461 | 212 | 165 | 131 | 62 | 108 |
| 総業務量 | 427 | 281 | 536 | 417 | 724 | 714 | 365 | 282 | 219 | 136 | 222 |

表3-2：ニュータウン整備部の職員数の推移と業務量の推移

| | 元年度 | 2年度 | 3年度 | 4年度 | 5年度 | 6年度 | 7年度 | 8年度 | 9年度 | 10年度 | 11年度 |
|---------|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|------|
| | (人) | | | | | | | | | | |
| 管理課 | | | | | | | | | | | |
| 事務吏員 | 29 | 28 | 29 | 33 | 34 | 33 | 33 | 31 | 31 | 25 | 25 |
| 技術吏員 | 9 | 12 | 13 | 14 | 14 | 12 | 14 | 14 | 14 | 8 | 8 |
| その他 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 1 | 1 | 1 |
| 合計 | 41 | 43 | 45 | 50 | 51 | 48 | 50 | 48 | 46 | 34 | 34 |
| 業務課 | | | | | | | | | | | |
| 事務吏員 | 22 | 20 | 22 | 22 | 22 | 21 | 21 | 21 | 21 | 22 | 20 |
| 技術吏員 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| その他 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 合計 | 22 | 20 | 22 | 22 | 22 | 21 | 21 | 21 | 21 | 22 | 20 |
| 用地課 | | | | | | | | | | | |
| 事務吏員 | 26 | 27 | 26 | 24 | 22 | 22 | 23 | 23 | 23 | 23 | 21 |
| 技術吏員 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| その他 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 合計 | 26 | 27 | 26 | 24 | 22 | 22 | 23 | 23 | 23 | 23 | 21 |
| 建設課 | | | | | | | | | | | |
| 事務吏員 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 6 | 6 | 6 | 6 | 5 | 4 |
| 技術吏員 | 23 | 23 | 21 | 20 | 20 | 21 | 19 | 18 | 18 | 17 | 16 |
| その他 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 合計 | 27 | 27 | 25 | 24 | 24 | 27 | 25 | 24 | 24 | 22 | 20 |
| NT整備部合計 | 185 | 184 | 193 | 202 | 204 | 203 | 197 | 201 | 201 | 198 | 197 |
| 業務量 | (億円) | | | | | | | | | | |
| 事務系合計 | 99 | 70 | 83 | 161 | 241 | 350 | 131 | 55 | 45 | 48 | 58 |
| 技術系合計 | 78 | 118 | 159 | 91 | 129 | 128 | 105 | 107 | 87 | 62 | 69 |
| 総業務量 | 177 | 187 | 243 | 252 | 370 | 478 | 236 | 162 | 132 | 110 | 128 |

(ウ) 建設事務所における業務量と職員配置について

建設事務所間の業務量と職員配置にアンバランスが見られる

執行されている業務量と配置されている要員規模とが建設事務所間でアンバランスである。担当している地区の業務量をすべてその事務所に割り当てて、一人当たりの業務量を指標として算出してみると以下のようなになる。

繁忙であった事務所の例

千葉建設事務所 ピーク：約11億円 平成11年度：約2億円（表4-1）

負荷が低いと思われる事務所

流山建設事務所 ピーク：約5千万円 平成11年度：約9百万円（表4-2）

柏建設事務所 ピーク：約1億2千万円 平成11年度：約2百万円（表4-3）

南総建設事務所 ピーク：約2億2千万円 平成11年度：約2千7百万円（表4-4）

技術吏員一人当たりの業務量が建設事務所によってアンバランスである

技術吏員の一人当たり業務量が著しくアンバランスである。技術吏員は主として工事にかかる業務を担当するものと考えられるが、平成元年度以降のデータで見ると、年間において最も繁忙であった建設事務所（平成5年度の千葉建設事務所）では技術吏員一人当たり約15億円を越える業務量が発生している。平成11年度では最も繁忙な建設事務所（千葉ニュータウン建設事務所）で約3億5千万円である。

一方で平成11年度の数値で技術吏員一人当たりの業務量が少ないのは、君津建設事務所約8千1百万円、南総建設事務所は約3千6百万円、内陸北部建設事務所は約8千6百万円、流山建設事務所は約1千万円、柏建設事務所はゼロである。

ただし、ここで捉えている業務量は地域整備部の主要業務である「土地造成整備事業」として管理されているものの業務量であり、受託事業等は含まれていない。

土地造成整備事業において業務量が少ないとしても、実際に業務がほとんどないことを示しているわけではなく、例えば、流山建設事務所と柏建設事務所では、県の知事部局からの受託事業である土地区画整理事業に要員がほぼ集中的に投入されている。

確認のために、実際に発生した帳票の件数や工事契約等の状況を見ると、確かに土地造成整備事業以外（受託事業等）に職員の負荷が投入されていることがうかがえる。

受託事業等を含めたとしても、時間外勤務の発生状況（表4-5）に見るように、ここに挙げた建設事務所における時間外勤務は極めて少ない。長時間の時間外勤務を必要とするような状況は決して好ましくないが、企業庁の管理部門や知事部局における繁忙な部門の状況を勘案すると、組織編成を見直す必要がある

ことは明らかである。

(意見) 建設事務所間の職員一人当たりの負荷の不均衡を是正すべきである

建設事務所間で職員一人当たりの業務量に著しく差が生じているが、担当地区の事業計画をもとにして負荷にアンバランスが生じないような配置が計画されるべきである。もしくは建設事務所の統合や、建設事務所間において負荷の高い時期に相互に職員を派遣しあうような仕組みが検討されるべきである。

建設事務所に職員を配置する際には担当地区の業務内容に応じた配置を考慮すべきである。例えば、技術吏員と事務吏員を固定的に配置するのではなく、年度ごとに計画される業務の内容と予定されるボリュームに応じて配置する人数を柔軟に変動させる方式等である。

職員の業務負荷の状態を適切に把握して、繁忙な部門とそうでない部門との格差を最小化するような仕組みを検討すべきである。

表 4-1：千葉建設事務所の業務量の推移

| | 元年度 | 2年度 | 3年度 | 4年度 | 5年度 | 6年度 | 7年度 | 8年度 | 9年度 | 10年度 | 11年度 |
|--------|---------|-----|-----|-----|-------|-------|-----|-----|-----|------|------|
| 職員数 | (人) | | | | | | | | | | |
| 事務吏員 | 15 | 14 | 14 | 14 | 13 | 14 | 14 | 14 | 14 | 14 | 14 |
| 技術吏員 | 26 | 23 | 27 | 27 | 28 | 27 | 28 | 26 | 24 | 23 | 19 |
| その他 | 4 | 4 | 3 | 2 | 2 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 事務所合計 | 45 | 41 | 44 | 43 | 43 | 43 | 43 | 40 | 38 | 37 | 33 |
| 業務量 | (億円) | | | | | | | | | | |
| 技術系業務量 | 249 | 98 | 244 | 146 | 434 | 347 | 142 | 114 | 65 | 25 | 48 |
| 事務系業務量 | 13 | 8 | 23 | 22 | 33 | 24 | 29 | 34 | 18 | 14 | 18 |
| 総業務量 | 262 | 106 | 268 | 169 | 467 | 371 | 171 | 148 | 82 | 39 | 66 |
| 生産性 | (百万円/人) | | | | | | | | | | |
| 技術系生産性 | 959 | 427 | 905 | 542 | 1,550 | 1,287 | 506 | 440 | 270 | 108 | 252 |
| 事務系生産性 | 88 | 54 | 169 | 160 | 253 | 168 | 210 | 240 | 126 | 100 | 128 |
| 平均生産性 | 641 | 286 | 654 | 411 | 1,139 | 905 | 408 | 370 | 217 | 105 | 199 |

表 4-2 : 流山建設事務所の業務量の推移

| | 元年度 | 2年度 | 3年度 | 4年度 | 5年度 | 6年度 | 7年度 | 8年度 | 9年度 | 10年度 | 11年度 |
|--------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|---------|-----|------|------|
| 職員数 | | | | | | | | (人) | | | |
| 事務吏員 | - | - | - | - | - | - | - | 10 | 11 | 11 | 13 |
| 技術吏員 | - | - | - | - | - | - | - | 11 | 12 | 12 | 12 |
| その他 | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 事務所合計 | - | - | - | - | - | - | - | 22 | 24 | 24 | 26 |
| 業務量 | | | | | | | | (億円) | | | |
| 技術系業務量 | - | - | - | - | - | - | - | 8 | 4 | 3 | 1 |
| 事務系業務量 | - | - | - | - | - | - | - | 3 | 6 | 2 | 1 |
| 総業務量 | - | - | - | - | - | - | - | 11 | 9 | 5 | 2 |
| 生産性 | | | | | | | | (百万円/人) | | | |
| 技術系生産性 | - | - | - | - | - | - | - | 74 | 32 | 27 | 10 |
| 事務系生産性 | - | - | - | - | - | - | - | 26 | 51 | 19 | 7 |
| 平均生産性 | - | - | - | - | - | - | - | 51 | 41 | 23 | 9 |

(平成8年に東葛飾北部建設事務所が柏と流山に分割されて設置された)

表 4-3 : 柏建設事務所の業務量の推移

| | 元年度 | 2年度 | 3年度 | 4年度 | 5年度 | 6年度 | 7年度 | 8年度 | 9年度 | 10年度 | 11年度 |
|--------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|---------|-----|------|------|
| 職員数 | | | | | | | | (人) | | | |
| 事務吏員 | - | - | - | - | - | - | - | 8 | 8 | 8 | 9 |
| 技術吏員 | - | - | - | - | - | - | - | 6 | 6 | 7 | 9 |
| その他 | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 事務所合計 | - | - | - | - | - | - | - | 15 | 15 | 16 | 19 |
| 業務量 | | | | | | | | (億円) | | | |
| 技術系業務量 | - | - | - | - | - | - | - | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 事務系業務量 | - | - | - | - | - | - | - | 17 | 4 | 0.7 | 0.4 |
| 総業務量 | - | - | - | - | - | - | - | 17 | 4 | 0.7 | 0.4 |
| 生産性 | | | | | | | | (百万円/人) | | | |
| 技術系生産性 | - | - | - | - | - | - | - | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 事務系生産性 | - | - | - | - | - | - | - | 213 | 50 | 9 | 4 |
| 平均生産性 | - | - | - | - | - | - | - | 122 | 29 | 5 | 2 |

(平成8年に東葛飾北部建設事務所が柏と流山に分割されて設置された)

表 4-4 : 南総建設事務所の業務量の推移

| | 元年度 | 2年度 | 3年度 | 4年度 | 5年度 | 6年度 | 7年度 | 8年度 | 9年度 | 10年度 | 11年度 |
|--------|-----|---------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|------|------|
| 職員数 | | (人) | | | | | | | | | |
| 事務吏員 | - | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 | 9 | 8 | 8 | 8 |
| 技術吏員 | - | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 4 | 4 | 5 | 5 |
| その他 | - | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 事務所合計 | - | 19 | 19 | 19 | 19 | 19 | 18 | 14 | 13 | 14 | 14 |
| 業務量 | | (億円) | | | | | | | | | |
| 技術系業務量 | - | 5 | 8 | 0.4 | 0.4 | 0.1 | 1 | 2 | 0.03 | 1.3 | 1.8 |
| 事務系業務量 | - | 7 | 29 | 6.6 | 3.8 | 5.0 | 4 | 2 | 1.1 | 1.6 | 1.6 |
| 総業務量 | - | 12 | 37 | 7.0 | 4.2 | 5.1 | 5 | 4 | 1.1 | 2.9 | 3.4 |
| 生産性 | | (百万円/人) | | | | | | | | | |
| 技術系生産性 | - | 85 | 141 | 6 | 7 | 2 | 19 | 44 | 0.8 | 26 | 36 |
| 事務系生産性 | - | 64 | 260 | 60 | 34 | 45 | 36 | 25 | 13 | 20 | 20 |
| 平均生産性 | - | 71 | 218 | 41 | 25 | 30 | 30 | 31 | 9 | 22 | 27 |

表4-5：建設事務所における時間外勤務の発生状況

| | | H3年度 | H4年度 | H5年度 | H6年度 | H7年度 | H8年度 | H9年度 | H10年度 | H11年度 |
|---------------------------------|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 南 総 建 設 事 務 所 | 時間外勤務（時間／1年） | | | | | | | | | |
| | 事務職 | N/A | N/A | N/A | N/A | 998 | 920 | 894 | 367 | 258 |
| | 技術職 | N/A | N/A | N/A | N/A | 431 | 404 | 335 | 178 | 119 |
| | 合計 | N/A | N/A | N/A | N/A | 1,429 | 1,324 | 1,229 | 545 | 377 |
| | 職員数（時間外算定の対象人数） | | | | | | | | | |
| | 事務職員数 | | | | | 11 | 9 | 8 | 7 | 7 |
| | 技術職員数 | | | | | 5 | 3 | 3 | 4 | 4 |
| | 合計 | | | | | 16 | 12 | 11 | 11 | 11 |
| | 一人当たり月平均時間外勤務（時間） | | | | | | | | | |
| | 事務職 | N/A | N/A | N/A | N/A | 7.6 | 8.5 | 9.3 | 4.4 | 3.1 |
| | 技術職 | N/A | N/A | N/A | N/A | 7.2 | 11.2 | 9.3 | 3.7 | 2.5 |
| | 事務所平均 | N/A | N/A | N/A | N/A | 7.4 | 9.2 | 9.3 | 4.1 | 2.9 |
| 流 山 建 設 事 務 所 | 時間外勤務（時間／1年） | | | | | | | | | |
| | 事務職 | 2,597 | 2,974 | 3,696 | 2,869 | 1,683 | 978 | 1,052 | 722 | 751 |
| | 技術職 | 509 | 703 | 922 | 1,086 | 971 | 1,114 | 1,320 | 1,446 | 1,124 |
| | 合計 | 3,106 | 3,677 | 4,618 | 3,955 | 2,654 | 2,092 | 2,372 | 2,168 | 1,875 |
| | 職員数（時間外算定の対象人数） | | | | | | | | | |
| | 事務職員数 | 19 | 32 | 34 | 28 | 19 | 11 | 12 | 12 | 12.7* |
| | 技術職員数 | 5 | 8 | 9 | 11 | 12 | 13 | 13 | 13 | 13.0* |
| | 合計 | 24 | 40 | 43 | 39 | 31 | 24 | 25 | 25 | 25.7* |
| | 一人当たり月平均時間外勤務（時間） | | | | | | | | | |
| | 事務職 | 11.4 | 7.7 | 9.1 | 8.5 | 7.4 | 7.4 | 7.3 | 5.0 | 4.9 |
| | 技術職 | 8.5 | 7.3 | 8.5 | 8.2 | 6.7 | 7.1 | 8.5 | 9.3 | 7.2 |
| | 事務所平均 | 10.8 | 7.7 | 8.9 | 8.5 | 7.1 | 7.3 | 7.9 | 7.2 | 6.1 |
| 柏 建 設 事 務 所 | 時間外勤務（時間／1年） | | | | | | | | | |
| | 事務職 | — | — | — | — | — | 789 | 728 | 345 | 627 |
| | 技術職 | — | — | — | — | — | 538 | 553 | 379 | 540 |
| | 合計 | — | — | — | — | — | 1,327 | 1,281 | 724 | 1,167 |
| | 職員数（時間外算定の対象人数） | | | | | | | | | |
| | 事務職員数 | — | — | — | — | — | 10 | 9 | 8 | 8.4* |
| | 技術職員数 | — | — | — | — | — | 7 | 8 | 9 | 10.8* |
| | 合計 | — | — | — | — | — | 17 | 17 | 17 | 19.2* |
| | 一人当たり月平均時間外勤務（時間） | | | | | | | | | |
| | 事務職 | — | — | — | — | — | 6.6 | 6.7 | 3.6 | 6.2 |
| | 技術職 | — | — | — | — | — | 6.4 | 5.8 | 3.5 | 4.2 |
| | 事務所平均 | — | — | — | — | — | 6.5 | 6.3 | 3.5 | 5.1 |
| 東 総 建 設 事 務 所 | 時間外勤務（時間／1年） | | | | | | | | | |
| | 事務職 | N/A | N/A | N/A | N/A | 754 | 721 | 639 | 703 | — |
| | 技術職 | N/A | N/A | N/A | N/A | 440 | 419 | 381 | 383 | — |
| | 合計 | N/A | N/A | N/A | N/A | 1,194 | 1,140 | 1,020 | 1,086 | — |
| | 職員数（「報告書」の数値から所長1名を技術職員数から引いたもの） | | | | | | | | | |
| | 事務職員数 | | | | | 13 | 11 | 11 | 11 | — |
| | 技術職員数 | | | | | 9 | 8 | 8 | 8 | — |
| | 合計 | | | | | 22 | 19 | 19 | 19 | — |
| | 一人当たり月平均時間外勤務（時間） | | | | | | | | | |
| | 事務職 | N/A | N/A | N/A | N/A | 4.8 | 5.5 | 4.8 | 5.3 | — |
| | 技術職 | N/A | N/A | N/A | N/A | 4.1 | 4.4 | 4.0 | 4.0 | — |
| | 事務所平均 | N/A | N/A | N/A | N/A | 4.5 | 5.0 | 4.5 | 4.8 | — |

* 流山建設事務所と柏建設事務所は平成11年の11月に異動が行われたので期間按分して年間平均人数とした。また、流山建設事務所の数値には東葛飾北部建設事務所時代を含む。

| | | H3年度 | H4年度 | H5年度 | H6年度 | H7年度 | H8年度 | H9年度 | H10年度 | H11年度 |
|-----------|----------------------------------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 北総建設事務所 | 時間外勤務（時間／1年） | | | | | | | | | |
| | 事務職 | — | — | N/A | N/A | 1,421 | 1,373 | 1,293 | 939 | — |
| | 技術職 | — | — | N/A | N/A | 440 | 419 | 381 | 383 | — |
| | 合計 | — | — | N/A | N/A | 1,861 | 1,792 | 1,674 | 1,322 | — |
| | 職員数（「報告書」の数値から所長1名を技術職員数から引いたもの） | | | | | | | | | |
| | 事務職員数 | — | — | | | 14 | 14 | 14 | 14 | — |
| | 技術職員数 | — | — | | | 4 | 4 | 4 | 5 | — |
| | 合計 | — | — | | | 18 | 18 | 18 | 19 | — |
| | 一人当たり月平均時間外勤務（時間） | | | | | | | | | |
| | 事務職 | — | — | N/A | N/A | 8.5 | 8.2 | 7.7 | 5.6 | — |
| | 技術職 | — | — | N/A | N/A | 9.2 | 8.7 | 7.9 | 6.4 | — |
| | 事務所平均 | — | — | N/A | N/A | 8.6 | 8.3 | 7.8 | 5.8 | — |
| 内陸北部建設事務所 | 時間外勤務（時間／1年） | | | | | | | | | |
| | 事務職 | — | — | — | — | — | — | — | — | 1,346 |
| | 技術職 | — | — | — | — | — | — | — | — | 891 |
| | 合計 | — | — | — | — | — | — | — | — | 2,237 |
| | 職員数（管理職の人数を引いたもの） | | | | | | | | | |
| | 事務職員数 | — | — | — | — | — | — | — | — | 15 |
| | 技術職員数 | — | — | — | — | — | — | — | — | 8 |
| | 合計 | — | — | — | — | — | — | — | — | 23 |
| | 一人当たり月平均時間外勤務（時間） | | | | | | | | | |
| | 事務職 | — | — | — | — | — | — | — | — | 7.5 |
| | 技術職 | — | — | — | — | — | — | — | — | 9.3 |
| | 事務所平均 | — | — | — | — | — | — | — | — | 8.1 |
| 君津建設事務所 | 時間外勤務（時間／1年） | | | | | | | | | |
| | 事務職 | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |
| | 技術職 | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |
| | 合計 | N/A | N/A | N/A | N/A | 1,618 | 2,615 | 1,908 | 540 | 781 |
| | 職員数（管理職クラスを差し引いた数） | | | | | | | | | |
| | 事務職員数 | | | | | 6 | 10 | 8 | 8 | 7 |
| | 技術職員数 | | | | | 3 | 6 | 5 | 4 | 3 |
| | 合計 | | | | | 9 | 16 | 13 | 12 | 10 |
| | 一人当たり月平均時間外勤務（時間） | | | | | | | | | |
| | 事務職 | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |
| | 技術職 | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |
| | 事務所平均 | N/A | N/A | N/A | N/A | 15.0 | 13.6 | 12.2 | 3.8 | 6.5 |

注1：各事務所から提出された数値において、各事務所におけるデータの管理状況や詳しく程度に差があるために、全てを同じ条件で把握することはできなかった。

注2：事務所によっては事務所が置かれている市等の職員が併任しているケースがあり、それらの人も含めた時間外管理がなされているため、それらの併任者の数も職員数に含まれている。このため、この表に示されている職員数と「報告書」に報告されている職員数とは一致しないケース（流山建設事務所と柏建設事務所）がある。

注3：「—」の表記は、その事務所が存在しなかったことによってデータが得られなかったことを示す。

注4：「N/A」の表記はデータが得られなかったことを示す。Not Availableの略。職員数が空欄である個所は、月平均時間外勤務時間を計算し得ないため表示を省略したものである。

(I) 職員の配置を決定する仕組みについて

職員配置の決定に際して定量的な指標が存在しない

職員配置をどのような手続及び根拠に基づいて決定しているのかについて説明を受けた。

それによると、次年度に新たな事業が追加される場合や業務量の増大が計画されている場合に、予算要求と連動して各部・課等から増員要求が出される。特に変動がない場合には、次年度の人員要求は出されていない。

また、増員要求の有無にかかわらず、各部門の現状について査定されて、次年度の職員配置が決定されるが、その際に評価尺度として定量的指標は存在していない。主としてこれまでの事業実績と今後の事業推移予測、及び「業務の困難度」という抽象的なものに基づいている。

(意見) 職員配置を決定するための定量的指標を持つべきである

職員配置の根拠（現員数の基準）となる指標として具体的な業務量や書類の発生量等を計数化したものを使用して、まず定量評価によって一次査定を行い、さらに、実際にそれ以上の人員を必要とする具体的な理由を二次査定するような方式によって、過剰に人員が配置されないように統制すべきである。

基本として、人員を算定する場合には、過去において最も繁忙であった時期を指標の基準とすべきである。さらに、常に事務改善及び行政の効率化が叫ばれていることを考慮すれば、次年度に同一規模の事業が計画されていても、その実行体制は年々スリム化されるべきである。

また、年間に行うべき業務を詳細な項目にわたるまで分析することによって、業務単位ごとにかかっている人的負荷の状況を把握することは可能であり、それらの業務単位ごとにその必要性、及びその効果等を評価することは可能である。この業務単位ごとの人的負荷情報に、業務量（事業費等）、帳票の発生件数、契約件数、時間外勤務の発生などの情報を加えることによって、かなりの確実さをもって定量評価できる。

「業務の困難度」は経験豊富で能力の高い職員における「困難度」と、そうでない者の「困難度」には大きな隔たりがあることは言うまでもないことであって、抽象的指標は極力排除しなければならない。

安易に、「定量化することが困難な業務が多い」という理由を掲げず、定量評価に基づく職員配置を決定する仕組みの導入に着手に取り組むべきである。

(オ) 土地造成整備関連費用の状況について

土地造成整備関連経費（人件費が主要な要素）が経営圧迫要因となっている

土地造成整備事業における未成事業資産の増加額は、平成6年度以降で見ると、790億円、479億円、361億円、159億円、183億円、148億円となっている。

これに対する未成事業資産の土地造成整備関連費用（ほとんどが人件費）の増加額を見ると、平成6年度以降で、70億円、64億円、78億円、67億円、63億円、44億円と推移し、毎年50億円前後増え続ける傾向にある。

土地造成整備関連費用の未成事業資産に対する比率は、平成6年度以降で、8.9%、13.4%、21.6%、42.2%、34.4%、29.7%となり、30%から40%の比率となっている。

事業費に対する間接費（土地造成整備関連費用）の比率はどの程度が適正かは議論の余地があるが、30～40%の水準は相当に高水準であると言わざるを得ない。

（意見）土地造成整備事業における費用改善を早急に行うべきである

未成事業資産の伸びに対して、人件費が主たる要素である土地造成整備関連費用が急速に膨らんできている。主要な要素である人件費について抜本的な対策を検討すべきである。

(3) 計画管理について

ア 監査手続

平成元年度以降、平成11年度までの11年間において企業庁の土地造成整備事業における各地区の事業計画がどのように推移し、どのような変更が行われたのか、その手続はどのようにして行われたのかについて、下記の手順に従って把握し分析した。

- ① 「報告書」における「3 業務」の章「(1) 業務量」から、そこに記載されている「全体計画」の数値の推移を把握。及び「報告書」間の数字の整合性を点検。
- ② 「全体計画」の数値の推移における「報告書」間の数字の不整合について、企業庁に資料の提出を求めて説明を受ける。
- ③ 各地区の事業計画及び事業計画の変更に関して、企業庁に資料の提出を求め、説明を受ける。

イ 監査結果及び意見

(7) 事業計画の進捗状況の管理について

「進捗率」の本来的な意味

通常、計画管理もしくはプロジェクト管理において「進捗率」は、その計画もしくはプロジェクトが最終的に生み出すべき成果物が、現在どの程度完成されているのかを示す指標として用いられる。

このため、土地の取得であれば取得計画面積に対する用地買収完了面積の比率、建物の建設であれば建物の完成度合い、住宅建設であれば計画建設戸数に対する竣工済み戸数の比率、土地分譲であれば計画分譲面積に対する分譲済み面積の比率等々を「進捗率」として用いることができる。最終的に生み出されるとして計画されたものに対して、今どれだけ完成しているのか、今後どれだけやらなければならないのかを把握するために用いることができるものである。

計画に示される各種費用の予算について、それらの数値内で必ず計画を完了させるべきであるという努力が行われ、元の計画が基本的に変更されることが無いという条件の下では、各費用に見積もられた予算と、実績として発生した費用との比率をもって「進捗率」とすることは可能である。

「報告書」に記載される「進捗率」が事業の実態を表していない

「全体計画」に示される業務量は適宜変更されて、常に進捗率が100%を超えることがないように数字を調整して報告される。また、変更されたことは「報告書」に記載されることがない。

頻繁に「全体計画」が変更されるため、例えば、「直接経費」の発生がその年度までで99%の進捗率であると報告されていても、あと1%の「直接経費」の投入によって本当にその地区における「直接経費」の投入が完了するかどうかは不明である。

また、物価の上昇などによってある費用が当初の計画よりも過大になったとしても、まず計画値が変更されるため、当初計画よりも過大な費用が発生しているのかどうかを判断することが困難である。

企業庁における「進捗率」の基準となる計画精度に内在する問題

企業庁の事業の場合、毎年「事業計画」を変更する地区が存在するような状況であり、最終的にどのような規模、どれだけの事業費で事業が完了することとなっているのかが定かでないケースが存在する。「事業計画」そのものの精度が低いために変更が繰り返されていると言わざるを得ない状況である。

このため、「進捗率」そのものの基準点が常に動いているため、最終的なものに

対して、今どのような状況かを把握することは困難である。

企業庁における「進捗率」がもたらす問題

事業計画そのものの精度が低いため、現在有効となっている事業計画で示される各費用ごとの「総額」に対して、これまで発生した費用の総額の比率をもってして「進捗率」として発表することは各種の問題を引き起こすこととなる。

たとえば、企業庁における事業の場合には最終的な費用の規模に大きな不確定性があるので、将来的に県が負担すべき費用発生総額を予測しようとしても、それはほとんど不可能であると考えて良い。

浦安地区の精算において精算年度に大幅な変更が加えられていることを見ても、たとえ翌年度のことであっても「報告書」で発表されている数値で次年度以降を判断することは非常に困難であることは明らかである。

(意見)「報告書」で各事業の進行状況が適切に把握可能であるべきである

当初の事業計画と現在の事業計画がともに示されていて、事業に変更が発生している状況を正しく報告しなければならない。

また、事業計画の精度を高めて、本当にあとどれだけの費用発生が見込まれるのかが把握されるとともに、過大な費用の発生が見込まれる状況になった場合には、それを抑制するための施策を十分に打つことによって、計画値の中に収める努力が常に行われなければならない。

(イ) 計画上における計画値の変更管理について

費用項目の変更が報告されない

「全体計画」における各項目（埋立工事費、土地取得費など）の計画総業務量は総額が変わらない範囲で調整され（流用され）変更が行われる。

この変更が行われたことは「報告書」に記載されることがない。（表5）

（意見）計画値に変更があればその具体的理由とその対策が「報告書」で報告されるべきである

事業計画で想定されたよりも費用が過大に発生したのであれば、費用が計画値に対して過大であったことを正しく「報告書」に報告しなければならない。もし、過大な費用が発生しているのであれば、そのことを明らかにした上で、適切に分析して、それへの対応策（計画値の安易な変更ではない対策）が検討され、対策の実行結果が評価されて報告されなければならない。

表5：検見川地区の全体計画として報告されている数値の推移

（単位：百万円）

| | 元年度 | 2年度 | 3年度 | 4年度 | 5年度 | 6年度 | 7年度 | 8年度 | 9年度 | 10年度 | 11年度 |
|--------|--------|--------|-----|-----|--------|-----|-----|--------|--------|------|--------|
| 埋立工事費 | 6,824 | ← | ← | ← | ← | ← | ← | ← | ← | ← | 7,314 |
| 護岸工事費 | 3,557 | ← | ← | ← | 3,707 | ← | ← | 3,717 | ← | ← | 3,717 |
| 付帯工事費 | 947 | ← | ← | ← | ← | ← | ← | 951 | ← | ← | 975 |
| 漁業補償費 | 2,083 | ← | ← | ← | ← | ← | ← | ← | ← | ← | ← |
| 道路費 | 15,549 | 15,794 | ← | ← | ← | ← | ← | ← | ← | ← | 15,808 |
| 公共緑地費 | 2,419 | ← | ← | ← | ← | ← | ← | 2,429 | 2,444 | ← | 2,444 |
| その他工事費 | 33,032 | 32,787 | ← | ← | 32,637 | ← | ← | ← | 32,621 | ← | 30,676 |
| その他経費 | 11,271 | ← | ← | ← | ← | ← | ← | 11,247 | ← | ← | 12,666 |
| 合計 | 75,682 | ← | ← | ← | ← | ← | ← | ← | ← | ← | ← |

事業計画台帳上では、事業計画変更は平成元年度から10年度は期間変更のみ、平成11年度に内訳の変更となっている。その他、幕張C地区、成田地区などで、事業計画台帳の事業計画変更には表われない数値の変更が見られた。

※ 各費用項目の各年度の欄で「←」になっているのは「同左」ということを表し、前年度と同じ数字であることを意味している。以下の表においても同様。

(ウ) 精算手続について

精算年度にまず計画変更が行われる

地区が精算される年度においては、まずその地区における「事業計画」が変更され、それまでの年度における「事業計画」や「全体計画」に示されていた数値が修正（大幅に増額されることもある）上で、進捗率が100%になって事業が完了したと報告された。

また、計画の変更が行われたことは「報告書」に記載されていない。

浦安地区と奈良輪地区において精算年度において顕著な計画変更が行われた。精算年度において計画変更が行われていないという例外は塩浜地区のみであった。

(意見) 精算時につじつま合わせのためだけの事業計画変更は行うべきでない

精算時にまず事業計画の変更を行ってから、実績があたかも事業計画にぴったり一致して事業が完了したように報告することは、事業が当初計画で想定したものと乖離しているのかどうか評価できない。

何が当初よりも過大となったのか、また過小となったのかそれを明確に表示して、問題分析を行い、将来における他の事業の管理に役立たせることが検討されなければならない。

表6：浦安地区（平成9年度に精算）の全体計画として報告されている数値の推移

（単位：百万円）

| | 元年度 | 2年度 | 3年度 | 4年度 | 5年度 | 6年度 | 7年度 | 8年度 | 9年度 |
|--------|--------|-----|-------|-------|--------|-----|-----|-----|--------|
| 埋立工事費 | 11,921 | ← | ← | ← | 12,744 | ← | ← | ← | 11,921 |
| 護岸工事費 | 5,635 | ← | 5,590 | 5,529 | 4,767 | ← | ← | ← | 4,767 |
| 付帯工事費 | 802 | ← | ← | 858 | 933 | ← | ← | ← | 952 |
| 漁業補償費 | 1,161 | ← | 1,161 | ← | ← | ← | ← | ← | 1,161 |
| 道路費 | 19,121 | ← | ← | ← | 18,789 | ← | ← | ← | 18,007 |
| 公共緑地費 | 923 | ← | ← | ← | ← | ← | ← | ← | 923 |
| その他工事費 | 1,826 | ← | 1,871 | ← | ← | ← | ← | ← | 12,243 |
| その他経費 | 1,831 | ← | ← | 1,836 | 2,032 | ← | ← | ← | 1,979 |
| 合計 | 43,219 | ← | ← | ← | ← | ← | ← | ← | 51,953 |

精算される年度において、まず計画変更が行われたことを示している

(I) 内陸工業用地の業務量の発生状況について

内陸工業用地として報告されている業務量が複数地区の合算である

「報告書」で報告される「内陸工業用地」の業務量は、地区ごとに異なる事業計画10以上のまったく離れた別事業を合算したものである。平成11年度で見れば、「豊住」、「芝山第2」、「横芝」、「干潟」、「空港南部」、「佐原」、「長南西部」、「いすみ」、「ひかり」、「館山」、「袖ヶ浦椎の森」、「多古ときわ台」、「大多喜」、「関宿はやま」の14地区の合算である。

「全体計画」として報告されている数値が意味しているものは、「内陸工業用地」として管理されているすべての地区においてその時点で予定されている事業規模の合計であり、「進捗率」として報告される数値は、これまで投下された費用の合計とその時点で全体として予定されている規模との比率である。

(意見)「内陸工業用地」は地区別に事業計画の進捗状況が報告されるべきである

「内陸工業用地」に関しては合算したものを全体計画とその進捗として報告するのではなく、地区別にそれぞれの事業計画に対応して事業の進捗を報告すべきである。

表7：内陸工業用地に関する「報告書」の全体計画とされる数値の推移

(単位：百万円)

| | 元年度 | 2年度 | 3年度 | 4年度 | 5年度 | 6年度 | 7年度 | 8年度 | 9年度 | 10年度 | 11年度 |
|---------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|--------|---------|-----|---------|---------|
| 土地取得費 | 9,042 | 12,645 | 16,023 | 35,872 | 62,224 | 68,948 | ← | 68,959 | ← | 70,512 | 70,002 |
| 造成工事費 | 32,207 | 39,130 | 44,235 | 46,741 | 61,916 | 74,436 | 74,187 | 74,234 | ← | 74,771 | 74,181 |
| 関連施設整備費 | | | | 258 | 555 | 553 | 802 | ← | ← | 856 | ← |
| 直接経費 | 4,233 | 5,808 | 6,285 | 6,148 | 9,129 | 11,851 | ← | 12,164 | ← | 13,652 | 14,127 |
| 支払利息等 | 9,257 | 11,402 | 11,538 | 13,178 | 26,697 | 28,873 | ← | 26,872 | ← | 25,804 | 20,939 |
| 事務費 | 6,300 | 7,950 | 9,034 | 10,220 | 16,331 | 18,831 | ← | 20,565 | ← | 21,712 | 27,231 |
| 合計 | 61,040 | 76,935 | 87,116 | 112,418 | 176,853 | 203,491 | ← | 203,596 | ← | 207,308 | 207,335 |

(オ) 事業計画を抜本的に見直す仕組みについて

どのような事業であれ、その事業が前提としていた社会経済環境等に大きな変化が生じて、当初狙っていた目的の達成が困難になる事態に立ち至ることは一般に見られることである。

このような場合に、民間企業であれば事業が計画される段階から、その方向転換に関わる事項を定めておく手法が取られることがある。これは計画された黒字転換が遅れた場合や黒字転換が見込めなくなった場合、又は事業の前提とした社会経済環境が変化して事業の成長が見込めなくなった場合等に、速やかにその事業の継続を打ち切って経営に対する悪影響を最小限にとどめる経営手法として取り入れられているものである。

基本的な仕組みは、事業計画立案時から事業推進プロセス中にチェックポイントが設定され、このチェックポイントにおいて、そのまま事業を継続すべき（場合によっては計画を変更して継続）か、もしくは事業の継続を打ち切るかが判断される。また判断の条件、継続を打ち切る場合の手続と責任分担が定義される。

また、地方公共団体においても「行政評価制度」等の検討が進められており、千葉県も評価制度を導入し、定着に向けての取り組みが行われている。行政が行う事業について抜本的な点検を行って、行政事業がもたらすべき成果をより高める検討を行ったり、場合によっては事業を打ち切ることも行おうというものである。

事業目的の変更や事業環境の大きな変化に柔軟かつ迅速に対応して、抜本的な見直しをする仕組みが未確立である。

企業庁においては、事業環境の変化等が事業にもたらす影響を適切なタイミングで判断して、事業の変更、打ち切りなどの対応を柔軟かつ速やかに生み出す仕組みが不十分である。また、いわゆる「行政評価制度」のような事業計画を抜本的に見直す仕組みは、未確立である。

(意見) 事業環境変化等に柔軟に対応して、そのままでは事業の成功が危ぶまれる場合に、計画の抜本的な変更や、場合によっては継続を打ち切る判断も含めた大胆な転換を速やかに図れる仕組みを早急に構築すべきである。

地方公営企業であるという性格を考慮し、事業環境が変化したかどうかを定期的に評価し、その影響を判断しつつ、さらに進めるべきか、方向を変えるべきか、事業の継続を打ち切るべきかを判断して、速やかな対応へとつなげるしくみを早急に構築すべきである。

このようなことは知事部局における一般の行政事業よりも強く意識される必要がある。

(カ) 「報告書」における「全体計画」について

「全体計画」の根拠が不明

土地造成整備事業はすべての行政事業と同じく「事業計画」に基づいて進められる。しかし、企業庁から毎年報告される「報告書」（以下「報告書」という。）において各地区の事業の進捗状況は「全体計画」なるものに対して比較して報告されている。

しかし、この「全体計画」は「事業計画」を示す名称として使用されているが、「全体計画」とは何であるのかを根拠付けるものはない。「報告書」をまとめる際に便宜上使用され始めたものという説明を受けた。

今回調査した平成元年度以降の「報告書」において、事業計画台帳の数字と異なる「全体計画」が示されていたことがあった。このため、裏で二重管理を行っているのではないかという疑いを招きかねないものであった。実際は、「報告書」作成が短期間に行われていることによって、チェックが十分でなかったためであろうという説明を受けた。

（意見）「報告書」では「事業計画」という名称で報告がなされるべきである

「報告書」では「事業計画」に基づいて進捗が報告されなければならない。便宜上使用している「全体計画」という名称は、明確な根拠を持たない上に、事業が二重管理されている疑いを招きかねないので、「報告書」に使用することは適当でない。

(4) その他

ア 「報告書」における事実の記載について

「報告書」における過去の数値の変更が行われている。

浦安地区では精算時（平成9年度）において平成7年度までの業務量累計を約90億円増加した数値に書き換えられた。

房総臨海地区工業用水道事業に係わる分担金に基づく負担金が計上されたものであるという説明を受けた。

この工業用水道は浦安地区に供給されているものではないが、臨海地区（浦安から富津に至る東京湾に面する全事業地区）は同一であるという理由によって負担させられたものである。

分担金が発生することは平成2年度末に覚書が交わされ、平成3年度の「報告書」では臨海地域土地造成整備事業の関連事業費として記載されているが、浦安地区への振替は平成9年度に行われ、平成9年度の「報告書」では覚書を前提として平成7年度以前に処理されたものとして繰り込まれたものである。

浦安地区の精算にあたりそのような処理が行われたことが、平成9年度の「報告書」において報告されていない。

（意見）重要な費用の記載については当該年度に明確に報告されなければならない。また、過去の「報告書」において報告された事を修正する必要がある場合には、その内容と根拠を具体的に記載し、報告すべきである。

過去の「報告書」で報告されている事項に対する変更が行われている場合や、負担金の処理が行われて当初計画を変更せざるを得なかった場合などは、その事実と理由が「報告書」に明確に報告されなければならない。

イ 費用管理の構造について

「報告書」において、地区ごとに費用の管理構造が異なる

「報告書」に報告されている各地区の費用の発生状況を見ると、各地区における費用の管理構造がまちまちとなっている。過去において別組織であったものが組織統合されても、それぞれの流儀の管理が個別に継続されている結果である。

このため費用管理の構造が複雑となることによって事務処理が複雑になるばかりではなく、各地区相互の適切な比較を行うことによって問題を把握すること等が困難である。

地区によって設定されていたりいなかったりする項目の名称として、「直接経費」、「関連施設整備費」、「諸施設費」、「事務費」、「その他工事」、「その他経費」等がある。例えば、「事務費」が明示されている地区がある一方で、「その他経費」の中に事務費が含まれている地区もある。

（意見）地区ごとの費用管理の構造を同一とすべきである

地区ごとに異なる費用の管理構造を同一の管理構造に移行すべきである。

本来であれば費用の管理構造として県としての標準が定められていて、それに合わせて企業庁の実施する事業についても同じ管理構造で事務処理されることが望まれる。

少なくとも会計処理及び業務量を把握する際の費用の基本構造は、どの地区のものであっても企業庁内では同一であるべきである。

5 地方公営企業として土地造成整備事業を行うことの基準

(1) 地方公営企業の意義と土地造成整備事業

地方公営企業法は第3条で本来の目的である公共の福祉を増進するように運営されなければならない旨を定めている。また第2条では地方公営企業法を適用する企業として下記の事業を掲げている。

- 水道事業（簡易水道事業を除く）
- 工業用水道事業
- 軌道事業
- 自動車運送事業
- 鉄道事業
- 電気事業
- ガス事業
- 上記の他政令で定める基準に従い、条令で定める企業

土地造成整備事業会計は、千葉県の条例で定めた企業であり、上述の事業のうち「上記の他政令で定める基準に従い、条令で定める企業」に該当するが、この土地造成整備事業と上述の水道事業～ガス事業までの企業（以下、法で定めた企業と呼ぶ）との間には性格的に大きな相違がある。

法で定めた企業は、いずれも地域住民等に均等な価格で公平かつ継続的に生活要素（便益）を供給しつづける企業であり、いわゆる社会資本整備そのものに該当する事業である。こうした事業は継続的に続けられなければ、その地域社会そのものが破綻するか住民生活が著しく不便になってしまう事業であり、地域社会の維持に必要不可欠な事業であり、正に公共性の概念そのものを具現化した事業である。

一方で土地造成整備事業は、地域住民等に公平かつ継続的に便益を提供するものではない。土地の供給はそれを望む者に対してのみ提供され、あるいは需要が極めて多い場合には、供給を望むものですら提供を受けられない場合（抽選等）がある。そうした意味では厳密な意味での公平性は望めない。また、造成整備された土地は、分譲・売却されてしまえば同一相手先への供給は終了するため、継続的な便益等の提供がなされるわけでもない。また従来から行われていた土地造成整備事業が行われなくなったからといって、地域社会そのものが破綻したり、従来に比べて住民生活が著しく不便になってしまうことはありえず、社会にとって必要不可欠の存在でもない。

また、法で定めた企業は継続的に営まれるために、その収入で経費を賄うことができないような部分（例えば極めて辺鄙な場所への同一サービスの提供等により）があっても、初めから一般会計からの継続的な補助金等により予算措置が講じられカバーされることとなる。しかし、土地造成整備事業は初めから需要予測が大きく狂うリスクを抱えており、全く予測できないコストを負担せざるをえない結果となりかねず、当初から一般会計の継続的な補助金を見込めるような事業ではないし、性格的にも（均

等なサービスを公正な価格で公平に提供するというわけではないため）一般会計からの補助金等は求めがたい。

更に、法令に定める企業はよほどの特殊問題がなければ、時代背景にかかわらず事業自体が公共の福祉の観点から必ず必要とされる事業である。しかし土地造成整備事業は、場合によっては当初の目的の達成そのものの必要性がなくなったり（例…需給ギャップを埋めるため造成したが分譲開始するところには需要がない）、事業は終了しても当初目的の達成そのものが困難になってしまう場合すらある（例…雇用確保のため工業団地を作ったが企業が入居しない、又は入居しても省力型の企業であったため雇用が確保できない）。

(2) 千葉県土地造成整備事業が果たしてきた役割と社会的意義

千葉県の土地造成整備事業は、当時の県の施策である「産業構造の高度化と生産性の向上並びに良好な都市・生活基盤の整備等」の目的のもとに「民間部門では対応し得ないような総合的計画的土地造成整備」を行うために、千葉県企業庁を実行主体として始められた。

このうち、臨海地域土地造成整備事業は、東京湾内という最も利便性に優れた場所に極めて優良な物件を大量かつタイムリーに提供し、千葉県の潜在的な土地需要を顕在化させるとともに、日本の産業の急激な発達に伴い極端に払底した工業用地を安定的に提供し、臨海地域に優良な産業を育成し地域住民の良好な雇用環境と高所得を創出するとともに、良好な市街地と住環境を地域住民に提供し、地域社会のより大きな飛躍を促したという意味では、まさに公共の福祉の目的に沿うものであったと思われる。

また、新市街地造成整備事業も、優良な宅地の深刻な不足が予測され乱開発等も取りざたされる中で、地域住民に優良な住宅・宅地を供給し、良好な住環境を提供したという意味では社会的使命に沿ったものであり、公共の福祉という目的に沿うものであったと思われる。

いずれの場合にも土地造成整備事業は、事業開始当時の時代の要請とその後の高度経済成長に伴う土地の需要と供給のギャップを解消する機能を果たし、地域住民に対して良好な雇用環境や優良な住環境の提供を行ってきたことは、まさに公共の福祉に貢献する事業として始められたものであったと推察される。

(3) 外部環境の変化と社会的意義の喪失

しかし、「高度成長の終了→安定成長への移行→行き場をなくした資金の土地・株式等への集中→投機の加熱→バブル崩壊」といった一連の過程をへて、土地の需給ギャップは消滅し、住宅や土地を取り巻く市場環境は平成5年頃を境に一転して供給超過の状況に陥っている。出生率は下がり続け住宅購買層は年々減少し、少子化に伴い2008年以降は日本の総人口減少が予想され、かつ産業構造面では多くの国内産業が賃金水

準が低い海外へ移転され、残された国内産業も重厚長大型から軽薄短小・ソフト等広大な工場用地を必要としないもの、資源多量消費型産業から少消費型産業へと変わってきている。現在は土地が供給過剰の状況にあり、将来的にも土地に関する著しい需要超過が発生する余地はほとんどない。需給バランスの面では、特殊な事情がある場合を除き土地を造成し供給する必要性はほとんど無くなったものと言わざるをえない。

したがって、現在の環境下で明確な需要見通しと明確な採算性を見通しを持たずに新規の土地造成整備事業を行うことは、企業庁の財政にとっての極めて大きな負担を招くだけの結果となりかねない。また、前述した現状及び将来の需給動向に鑑みれば、新規の土地造成整備事業の開始は需要見通しが伴わず、また採算割れとなる可能性が極めて高いものと判断される。

既に手がけている土地造成整備事業も、事業開始を決定した時点では地方公営企業が手掛ける事業として意義があったものと思われるが、需給環境が大きく変わり、供給が需要を大きく超過している現在においては、採算面の問題が生じており、また需給環境の変化から事業目的の達成が困難となったり、事業目的そのものが変質してしまっている可能性も高い。前述した木更津南部地区の貯木池埋立事業(P. 56)はこうした事業の典型的な例と考えられるが、その他の事業についても、下記の点から再検討が必要である。

- 公共の福祉の観点から設定された当初の事業目的が、現在の社会経済情勢・土地需給環境に照らしても妥当であるかどうか
- 上記の事業目的が現在の社会経済情勢・土地需給環境に照らし、達成可能性が高いものであるかどうか
- 下記の場合の事業採算性での優劣
 - 事業をそのまま継続した場合
 - 事業の段階的实施
 - 事業を中止した場合
 - 事業の一部中止等計画変更

(4) 企業庁の土地造成整備事業の採択基準はどうあらねばならないか

前述したように、地方公営企業法は第3条で「本来の目的である公共の福祉を増進するように運営されなければならない」旨を定めており、地方公営企業の行う事業の範囲は当然にその制約を受ける。また、こうした公共の福祉の具体的目的が何であれ、土地造成整備事業である限り、こうした目的は、事業対象の土地が分譲され利用されてこそ達成されるものである^(注①)。この点に鑑みると、土地造成整備事業を採択する場合には最低限下記のいずれかの需要面での要件を満たしている必要がある。

- ① 土地に対する極めて大きな超過需要があり、民間部門だけではこの超過需要が解消できない状況が継続すると見込まれる場合に…それだけで土地造成整備事業を行う意義があろう（例・高度成長期の臨海地域）
- ② 又、上記の超過需要をもとに、民間部門が行うより公的部門が行う方が（信用力・資金力等から）遙かに効率的に上記超過需要が解消できると認められる場合…、それだけで土地造成整備事業を行う意義があろう。
- ③ 土地の需要は顕在化していないが潜在的需要があり、これを（供給量が容易に消化できるだけの需要量で）顕在化できる可能性が高い場合…この場合は最低限下記の要件を満たす必要がある。
 - ・ 県民のニーズに即したものであること。
 - ・ こうした事業が民間では困難であること又は民間で行うよりも効率的に行うことができること。
 - ・ 潜在需要の発掘と展開のプロセスを確立させること。このために、潜在需要の顕在化手法についての仮説をたて検証を行う（シミュレーションを行う）。また、潜在需要の有無・内容を確認するために潜在需要者となるであろうターゲットを定め、リサーチを行う。

高度成長期・バブル期には社会全体で土地に対する極めて大きな超過需要があったため、土地造成整備事業の対象地域が拡大し続けてきたものと思われる。しかし現在の環境下では、土地に対する需要が低迷しており、むしろ供給超過となっている。したがって、今後新規の土地造成整備事業を検討する場合には、最低限その必要性和需要見込みを前述の要件等に基づき、個別案件ごとに（上記条件を満たすかどうか等を）判断する必要がある。

また、地方公営企業法は、第17条の2第2項で独立採算制を定めているため、上述した事業目的の達成の可否に加えて、個別案件ごとに、その事業の収入で費用を賄うことが十分に可能であることを検討する必要がある。該当する事業から損失の発生するリスクが極めて少ないことも、地方公営企業法の趣旨を考えた場合の必要要件と考えられる。現在継続されている事業はこうした観点での詳細な分析が行われていたかは疑問であり、今後超過需要があるようなケースは極めて稀な例となってくるものと考えられることから、個別の案件ごとに事業を行うかどうかの判断にこうした観点からの評価を加える必要がある。

なお、内陸工業団地の造成整備事業では、事業採択の理由に県土の均衡ある発展のための地域振興という観点も掲げられているが、地域振興を目的に行う事業は、どこにどれだけの資金を投下していくか、その地域だけではなく他の地域等を兼ねあわせた場合の優先度や重点度合はどうか等を考える必要のある極めて政策的な事項である。

こうした事項については、事前に一般会計と地方公営企業会計の役割分担を明確にした上で、企業庁が行うべき事業（公共の福祉に適うことが明確であるか、独立採算

がとれるかどうか) かどうかを判断する必要がある。その上で地方公営企業会計で実施する場合は、用地取得、交通アクセス整備、給・排水整備及び企業誘致等で当該地域の自治体の協力・支援が十分に得られることを前提とし、先行投資が過大にならない効率的な整備を行うなどして収支計画を重視した柔軟性をもった事業計画を検討すべきである(注②)。

また、事業に着手した後も、経費削減に努めるなど赤字縮減のための実行手段をとり、さらに損失見込額の拡大する可能性が高い場合などには、事業計画の縮小・凍結等の見直しも検討すべきである。

(注)

- ①例えば、工業団地等の造成が雇用確保を目的として行われる場合、入居されなければ雇用確保はできないことから、造成しようとする工業団地に対する潜在需要を含む大きな超過需要があることが前提である。また雇用確保を目指す場合には、この他に、就労率が他地域と比べてかなり低く、地域住民にとり雇用の確保が最優先課題であること等も十分に確認することが(公共の福祉の観点から考えた場合には)必要要件となろう。
- ②土地に対する大きな超過需要が存在したにもかかわらず、現在その時期に計画され造成された土地が売れ残っているのは、計画の実行期間が長すぎたために外部環境の大きな変動があったこと、また外部環境の変化に応じた計画の弾力的かつタイムリーな修正が行われてこなかったことに原因があるものと思われる。

6 その他

(1) 他会計への費用分担について

ア 概要

土地造成整備事業会計から地方公営企業である工業用水道事業会計に対して 478 億余円の分担金（予算書及び決算書で分担金として記載されているためこの表現を用いているが、後述するように、この内容は工業用水道事業会計が工業用水の上水転換によって将来の収益から回収困難となった資金を土地造成整備事業側で負担したものである。以下の文中での使用も同様の趣旨である）が支出されている。この分担金の支出について、企業庁の説明聴取、関係書類の閲覧により把握した概要は次のとおりである。

(ア) 房総臨海地区工業用水道事業に係る分担金の経緯

房総臨海地区工業用水道事業は、昭和 45 年に千葉市、市原市、木更津市、君津市、富津市及び袖ヶ浦市の地域に立地する企業に対して、工業用水を供給する目的で計画水量 74 万 m^3 /日として計画され、同年 12 月に工業用水道事業法に基づき通商産業省（当時）に事業届出を提出し事業に着手した。

本事業に係る水源は、県内河川における高滝ダム、亀山ダムで 18 万 m^3 /日、及び県外河川の利根川水系での水資源開発公団施行の房総導水路事業、霞ヶ浦開発事業、建設省施行の川治ダム等で 56 万 m^3 /日を確保する計画であった。

この計画は高度経済成長期に立案された。当時の千葉県では工業生産が活発化し、それに伴う水需要は増大しつづけ、また企業立地が活発に行われたことから、新たな埋立て計画が立案され工業用地も最も盛んに行われていたという状況にあった。

このような状況の下で、立地企業の水需要を満たし工業用水の安定的な給水をすべく、計画水量は 74 万 m^3 /日と定められた。

しかし、その後の昭和 48 年秋のオイルショックをきっかけに、日本経済は高度成長から安定成長へと経済構造が変化し、工場立地法の敷地面積規制、工場緑化協定、排水規制の強化、水使用の合理化等の要因により、用水型企業の立地が進まず、工業用水の需要が低迷することとなったため、下記のように事業計画を変更している。

| 年 度 | 工業用水道事業の 計画水量 | 計画での転用等の状況 |
|----------|------------------------|---|
| 当初計画 | 74 万 m ³ /日 | |
| 昭和 53 年度 | 56 万 m ³ /日 | 県内河川の水源 18 万 m ³ /日を上水へ転用することの方針を示す |
| 昭和 63 年度 | 28 万 m ³ /日 | 56 万 m ³ /日のうち、28 万 m ³ /日を千葉県の将来の発展のための水資源として県保有水に位置付ける |
| 平成 3 年度 | 28 万 m ³ /日 | 県保有水の内 14 万 4 千 m ³ /日の水源を上水道に転用 上水転用に伴う負担軽減を図るため、土地造成整備事業会計が分担金を支出 |

平成 3 年度の上水への転用にあたっては、関係省庁・知事部局等との協議を行った結果、房総臨海地区工業用水道事業の水源の資金を転用先の各水道事業体にそのまま負担させると各水道事業体の経営の圧迫要因となるため、知事（一般会計）が企業庁に上水転用資金の負担軽減の依頼を行った。

これを受けて、土地造成整備事業の埋立計画の縮小と用水型企業の誘致が図れなかったこと等を理由に、知事と企業庁長との間の協定書、土地造成整備事業管理者と工業用水道事業管理者の間の覚書（双方の管理者がともに企業庁長）を締結し、土地造成整備事業会計が上水転用に係る分担金として、478 億余円を支出することとなった。

(4) 計上した分担金の内訳

支出した分担金は、工業用水道事業会計が下記の資金に充てるためのものである。

| | | (単位：億円) | |
|----------------------|-------|---------|-------|
| 分 担 金 の 内 訳 | 内 訳 | 金 額 | |
| I 水資源開発公団借入金の繰上償還費用 | | 2 6 5 | |
| II 転用代金相当額 | | | |
| 企業債繰上償還 | 1 2 3 | | |
| 一般会計借入金返還金 | 4 9 | | |
| 企業負担金返還金 | 2 7 | | |
| 土地造成整備事業会計借入金返還金 | 7 | 2 0 6 | |
| III 上水転用（資産譲渡）に伴う消費税 | | | 7 |
| 合 計 | | | 4 7 8 |

(ウ) 土地造成整備事業会計が分担金を支出した理由及び背景

上記分担金を土地造成整備事業会計が支出した理由は次のとおりである。

- ① 工業用水道事業は地区ごとの独立採算を採用しているが、県保有水の上水転用

に伴う負担軽減措置の対象となった資金を工業用水道事業会計の該当地区（房総臨海地区）に負担させることには限界があり、またそうすると結局は工業用水の受益者に受益を上回る負担を強いることとなる。

- ② 割高に手当てされた房総導水路の水源費を、転用先の各水道事業体に全額負担させると、受益者負担の限度を超え、他の上水の水源費負担との公平性を欠き、また、各水道事業体の経営圧迫要因になる。
- ③ 房総臨海地区工業用水道事業に係る水需要の低迷は、社会経済情勢等の変化に伴う土地造成整備事業の埋立計画の縮小や用水型企业の誘致が図れなかった等、土地造成整備事業の当初計画の変更が一要因となったため、土地造成整備事業会計に上水転用に伴う負担軽減に係る分担金を求める理由があったこと。

また、こうした背景については下記の説明を受けた。

- ① 昭和 48 年秋のオイルショックを契機とした社会経済構造の変化により、工業用水需要が計画値を大きく割り込み、工業用水道事業の資金負担が大きな問題となったこと。
- ② この資金捻出のために特定財源を必要としたこと。
- ③ 土地造成整備事業と工業用水道事業は各々独立した地方公営企業であるが、組織的には両者とも企業庁に包含され、かつ両者相互の業務が極めて強い依存関係にあることから、工業用水道事業会計の資金負担を土地造成整備事業会計が補填するのが、取りうる解決策の中で最も合理的であると判断されたこと。
- ④ 資金捻出が緊急の課題であったため、この解決のための緊急避難として最もタイムリーに対応できるのが土地造成整備事業会計であったこと。

(I) 土地造成整備事業会計が分担金を支出した際の手続

分担金を支出した際の手続概要は下記のとおりである。

| 年月日 | 手続等の内容 |
|----------|---|
| H2.10.11 | 知事から企業庁長宛に、工業用水の上水転用に伴う負担軽減を検討してもらいたい旨の依頼文書が提出されている |
| H2.11.7 | 企業庁から知事に説明を行う(土地造成整備事業会計から資金を拠出することは可能な旨) |
| H2.12.17 | 企業庁長から知事に、企業庁資金で負担軽減措置を講ずる旨の回答文書を提出 |
| H3.2.13 | 知事は、企業庁予算議案を県議会に提出(当初予算) <ul style="list-style-type: none"> 土地造成整備事業会計…未成事業資産(内訳は分担金)に計上 工業用水道事業会計…営業外収益(内訳は他会計分担金)に計上 |
| H3.2.13 | 定例県議会において、知事は予算議案等の提案理由で、「土地造成整備事業会計予算の中に房総臨海地区工業用水の一部上水転用に伴う負担軽減措置のための経費等合わせて2,206億500万余円がある」旨の説明を行っている。 |
| H3.2.20 | 定例県議会での代表質問「転用する上水道有効活用にあたって、水源費低減化のため、どのような措置が取られたのか。また、その効果はどうか。」に対して、知事は「工業用水道と密接な関係のある土地造成整備事業会計の資金約471億円により水資源開発公団の借入金及び企業債の繰り上げ償還を行い、水道事業体の水源費負担の軽減を図ることとした」旨の答弁を行っている。 |
| H3.2.28 | 定例県議会の警察企業常任委員会で、企業庁長の議案及び当面する諸問題について下記事項等を説明 <ul style="list-style-type: none"> 平成3年度千葉県特別会計工業用水道事業予算の収益的収入を土地造成整備事業会計分担金等を含め605億余円計上 収益的支出を上水転用先水道事業体への分担金等で579億余円計上 割高な水源転用になったことから、転用先水道企業体の負担軽減を図るため土地造成整備事業会計が471億円を負担することとなった旨。 |
| H3.3.5 | 平成3年度千葉県特別会計土地造成整備事業会計予算議案及び工業用水道事業会計予算議案が県議会にて可決される。 |
| H3.3.29 | 知事と企業庁長との間で「房総臨海地区工業用水の水道用水への水利転用に伴う水道事業体の負担を軽減することに関する協定書」を締結 |
| H3.3.29 | 企業庁長(土地造成整備事業管理者)と企業庁長(工業用水道事業管理者)との間で「房総臨海地区工業用水道事業に係る分担金の負担に関する覚書」を締結 |

(オ) 土地造成整備事業の負担する分担金以外の貸付金

房総臨海地区工業用水道事業では、昭和63年度に、工業用水として利用する水量を28万m³/日としたものの、工業用水としての利用が14万m³/日にとどまり、残りの14万m³/日については利用されていないため、水源費や工業用水専用施設に係る企業債償還等の資金が確保できない状況となった。また、県が保有することとなった水量28万m³/日に係る工業用水専用施設の資金も確保できなかった。このため、水資源開発公団からの借入金の償還や企業債の償還資金として、平成3年度から平成11年度までに340億7千万余円(うち4千8百万円は売水資金により返還受領済み)を土地造成整備事業会計から工業用水道事業会計に

貸し付けている。なお、返済は将来売水された際の回収資金により返済する予定である。

イ 問題の所在と判断

(7) 水源転用に伴う負担軽減費用の会計処理

前述の理由により、房総臨海地区工業用水道事業が県保有水の一部を上水に転用するにあたり、土地造成整備事業会計が上水転用に伴う負担軽減の資金を分担金として支払い、臨海地域未成事業資産に計上した。一方で工業用水道事業会計はこれを営業外収益に計上した結果、平成 3 年度決算では収益的収支が均衡した形になった。

(4) どこが費用を負担すべきか

工業用水需要の低迷要因の一つに土地造成整備事業の縮小があること、及び土地造成整備事業に負担能力があることを理由に、工業用水道事業の水源の転用に伴う負担軽減に係る分担金を土地造成整備事業会計が支出している。「ア概要－(ウ)土地造成整備事業会計が分担金を支出した理由及び背景」(P. 95)に記載されているように、工業用水道事業会計の上水転用に伴う資金負担が必要とされ、また従来車の両輪のような形で進められてきた土地造成整備事業と工業用水道事業との相互関係に鑑みると、土地造成整備事業が当時の背景からこの負担を行ったことは、心情的には理解できる。

しかし、両事業は、法的にも各々独立した別の事業である^(注①)。

地方公営企業法は第 17 条の 2 でその特別会計に負担させるべきでない経費を除き自己の特別会計の収益で負担せねばならない旨（いわゆる独立採算制）を定めている^(注②、③)。また、その特例的扱いとして第 17 条の 3 で災害の復旧その他特別の理由により必要がある場合には一般会計又は他の特別会計からの補助ができる旨を定めている^(注④)。これらの規定の趣旨からは、地方公営企業のコストは受益者が負担することが大前提であることが見て取れる。

また、各地方公営企業会計の間で融通を行うと各々の受益者がどれだけ負担するかが曖昧になってしまう。こうしたことから、仮に一方の事業に原因があったとしても、他方の費用を負担するには負担行為に合理性（一方の事業が負担すべき経費であること）が必要である。また、特別会計間でこうした合理性に欠ける資金・損益の移動が行なわれると、各特別会計の本当の損益状況がわからなくなり、事業ごとに特別会計を設けて決算を行う意味すらなくなってしまう。

地方公営企業の権限については、地方公営企業法は第 40 条で業務に関する契約締結や取引・負担等の行為について、議会決議さえも外した広範な権限を地方公営企業に認めている。しかし、上記の趣旨も含め、この条項（権限）はあくまで

業務に関する行為に対してのみ、広範な権限を付与したものであり、業務に関しない契約・負担行為までも認めたものではない。業務に関する行為とは当該地方公営企業にとって業務上必要かつ適切な行為に限られるべきであるが^(注⑤)、土地造成整備事業が資金を負担した行為は、下記の理由のとおり土地造成整備事業にとって業務上必要かつ適切な行為であったとは考えられず、同事業が負担する合理性はないものと判断した。

(業務上必要かつ適切な行為であったかの検討)

- 工業用水道事業は土地造成整備事業とは全く異なる事業で、その事業計画は同事業に関するノウハウと経験に基づき工業用水道事業の独自の判断で行うべきものである。工業用水道事業は（独立事業であるからには当然に）、自己の責任において将来の企業の用水需要動向・技術動向等を収集分析すべきものである。またそうでなければ、各特別会計を分ける意味もない。

仮に土地造成整備事業の計画変更が工業用水道事業の事業判断に影響を与えたとしても、両事業の間で供給保証等の特別な契約関係等が存在しなければ、その責を土地造成整備事業に帰すべき理由はなく、その責任帰属主体は工業用水道事業以外にはありえない。換言すれば、工業用水の需要の低迷による損失は、工業用水道事業が負担すべきものであると考えられる。

土地造成計画の変更が工業用水需要に影響を与えたとしても、それは土地造成整備事業の計画をそのままに取り入れた工業用水道事業の負担（当時の工業用水道事業としての負担能力の有無は別）すべき損失であり、また、現にそれまで（負担時まで）はこの資金を工業用水道事業の側の負担として計画・実績の集計を行ってきた。こうした資金を土地造成整備事業が負担する（土地造成整備事業としての）業務上の必要性・妥当性は薄い。

- もっとも、計画当初に土地造成整備事業から工業用水道事業に用水供給についての要請があり、この要請を満たすために工業用水道事業側で資金を投下した場合には、当初から土地造成整備事業の土地の価値を増加させるために必要な行為であったものとの観点から業務上必要かつ妥当な行為と考える余地はある。この余地とは、房総臨海工業用水道事業の計画当初に、工業用水道事業側が想定していた供給量を大きく超過する供給を土地造成整備事業が当時必要と考えており、その考えに基づき何らかの需要保証を行っていた場合である（所謂地方公営企業法第17条の2第1項第1号に該当する場合である）。こうした場合、一般的には、最低下記のような文書の取り交わし等が行われることとなるが、本件ではこうした要件を満たすいずれの事実も確認することができなかった。

- ▶ 最低限下記の内容が含まれた工業用水供給の要請文書を土地造成整備事業から入手していること

- ・供給を要請する用水量
- ・房総臨海地区工業用水道事業をどういった地域で、いつごろ、どれだけ利用するか
の計画
- ・上記の用水需要の根拠
- 上記要請に基づき工業用水道事業で、下記のような検討が行われていること
 - ・要請された需要量及び需要時期を、工業用水道事業会計側で合理的（実現可能性）か
どうかを検討し独自に需要見積りを算定比較していること
 - ・上記需要量見積りが土地造成整備事業から要請された供給量に比べて極めて低い
こと
 - ・上記のため、工業用水道事業側では土地造成整備事業の見積りでは供給過多とな
ってしまうと判断し、又は供給過多となるリスクが極めて高いと判断したこと
 - ・土地造成整備事業の求めに応じて供給した場合の工業用水道事業側でのリスク
金額の分析と確定
 - ・当該リスク部分のうち、どの程度を負担してもらうかの検討と決定
- 少なくとも下記の事項を記載した協定書が締結されていること
 - ・需要を保証した量
 - ・需要保証量の対象となる地域
 - ・需要保証の対象とした期間
 - ・当該需要に満たなかった場合の取扱い

(注)

① 地方公営企業法では「財務を別に行うこと」を定めており、これにしたがって、企業庁も両者を各々別の特別会計としている。各々別の特別会計であるということは、各々の事業による収益と費用を明確に区分・管理し報告しなければならない。

② 地方公営企業法第 17 条の 2 第 1 項

独立採算になじまない経費を明確にしている規定である。

同項第 1 号では「経費の性質上その地方公営企業の経費とするのが適当でない経費」を挙げている。「その地方公営企業の経費とするのが適当でない」とは、換言すれば一般会計や他の特別会計が負担するのが当然である義務的な経費と解釈され、当該公営企業の業務目的ではなく、一般会計等の政策目的や他の地方公営企業の業務目的で支払われる経費であり、明確な基準があった上でその基準に従った負担処理行為を行う必要があるものである。したがって、本件のような水需要減少に伴う過去の事業結果を一時に負担する場合の費用等は含まれない。

また同項第 2 号では「その地方公営企業の性質上能率的な経営を行っても負担しきれない経費」を挙げている。この経費は「僻地医療」等のように、その地方公営企業自体の本来の性質から考え、負担しきれないことが初めからわかっている経費であり、普通会計から補填しなければならないことが当初から明確なものであるため、別の地方公営企業である土地造成整備事業が負担すべき性格のものではない。

③ 地方公営企業法第 17 条の 2 第 2 項

地方公営企業の特別会計においては、その経費は、前項の規定により地方公共団体の一般

会計又は他の特別会計において負担するものを除き、当該地方公営企業の経営に伴う収入をもって充てなければならない。

④ 地方公営企業法第 17 条の 3

地方公営企業法は、同条で、災害その他特別の理由により必要がある場合には一般会計又は他の特別会計からの補助を認めている。「災害もしくはこれに準ずるような一時的な企業外の要因等による特例的な措置であり真にやむを得ぬ場合に限るべきである…依命通達」場合にのみ認められるものであり、臨時的かつ緊急性がありやむを得ない場合に限るものと解釈される。…本件では、この条項に基づき負担されたわけではない。

⑤ 地方公営企業法第 40 条では、地方自治法の適用除外として、地方公営企業の業務に関する契約の締結並びに財産の取得、管理及び処分、負担付きの寄付又は贈与の受領等について議会の承認を要しない旨を定めている。この規定は地方公営企業の業務に関するものにまで地方自治法の規制を全てあてはめてしまうと業務の能率的・経済的な遂行を妨げることとなるため、業務に関する行為については地方公営企業の包括的な権限を認めたものである。本件では、房総臨海地区工業用水道に関する分担金の支出が、土地造成整備事業会計及び工業用水道事業会計の両者にとって、業務に関するもの（双方ともに業務上必要かつ妥当な支出）であるかどうかポイントとなる。

土地造成整備事業が分担金を支払った理由は、工業用水道事業会計の需要の低迷に基づくものである。この補填は同会計の利益積立金や資本剰余金によることも可能である。それでも解消できない場合には財政の再建の処理によることもできる。又は、土地造成整備事業会計に剰余金が経常的に存在するならば、地方財政法第 7 条第 3 項に基づき議会の議決を経て一般会計に繰り入れ、その上で法令の要件を満たすことを条件に工業用水道事業特別会計に繰出すことも可能である。本件は「工業用水道会計の資金補填が法的に可能なのか、また、可能であるとすれば法的にどのような手続が必要か」ということが十分検討されず、特別会計間の上水転用に伴う負担軽減のための処理を行っており、疑問の残るものである。

今後こうした事態が生ずることのないように、他会計との資金・費用負担を行うにあたってはその当否について十分な検討を行うとともに、形式的な予算・決算の報告だけでなく、事業上重要な事項については、その都度議会に詳細に報告し、必要な場合は議会の議決を得るべきである。

(ウ) 分担金の会計処理に係わる問題点

分担金を支出した土地造成整備事業会計では、房総臨海地区工業用水道事業が臨海地域の埋立造成事業の基盤整備に寄与するものと考え、臨海地域全体で負担することとし、その分担金合計 478 億円を、いったん臨海地域未成事業資産に計上し、その内平成 9 年度に浦安地区の完成工事原価に事業地区面積に応じた金額 104 億円を振替計上している。

この分担金は、結果として土地造成整備事業会計が支出したとしても、その支

出が造成した土地の価値を増加させるものではない。これは、工業用水の需要の低迷に基づく費用（正確には、上水転用により将来の収入から回収できなくなった工業用水道事業会計の支出＝損失）を土地造成整備事業会計が支出しただけのことである。このような支出に資産性はないため、未成事業資産に計上することは妥当ではなく、支出した時点で特別損失として計上すべきものであったと判断される。

また、上記のように未成事業資産に計上された額の一部である 104 億円を平成 9 年度に浦安地区の原価に含めて精算した処理については、浦安地区が房総臨海地区工業用水道事業の給水区域から地理的にも離れており、浦安地区が同用水を利用する計画等もないことから、浦安地区の原価とはなりえないと考えるべきである。この処理により浦安地区の決算数値は結果として利益が過小計上となっており、適切に表示されていない（注）。

（注）県議会に提出された土地造成整備事業の決算書上、同地区の精算に伴い完成工事原価は 397 億円であるはずが 501 億円に増額、その結果本来計上されるべき売上総利益 134 億円が 30 億円に減額計上され報告された。

(I) 意見

各地方公営企業は各々異なる受益者を抱えており、独立採算が要求されるため、他の地方公営企業の損失を安易に負担する根拠は求めがたい。地方公営企業が大きな資金不足に見舞われたり多額の損失を被った場合これをどうするかは政策判断の領域となるため、まずその事実を議会等に報告し、その解消方法を委ねる必要がある。また、他方で用途の定まらない多額の剰余金を抱えた地方公営企業がある場合にも、こうした剰余金をどのように生かすのかは政策判断の領域であるため、その処分（即ち一般会計に繰り出すか、そのまま剰余金として保有するか）も議会の判断によるべきである。地方公営企業間の損失の負担は、一方の剰余金で一方の損失を賄う結果となるため、当然必要とされるこうした政策判断を不可能にしてしまう。

千葉県企業庁は同一の管理者のもとに同一の組織で運営されているが、その実態は受益者を異にする 3 つの地方公営企業の集合体である。しかし、同一の組織等で運営されているため、組織内のことは組織内で処理するということが慣例化するあまり、各地方公営企業の業務が混同されかねない危険性がある。また、一般的には組織や管理者が同一であればその間の取引行為・契約行為・負担行為等（以下「取引行為等」という）はどうしても安易に行われがちになる。

今後こうしたことを防止するためには、一つの組織に統一されているとはいいながら、その実態は受益者を異にする 3 つの地方公営企業の集合体であるという事実が忘却されないようにしなければならない。そのためには、千葉県企業庁の

各地方公営企業間で取引行為等を行う場合には、企業庁の外部に対して行う取引行為等よりも更に厳格に業務上の必要性や妥当性を検討する習性をつける必要がある。千葉県企業庁の各地方公営企業間で取引行為等を行う場合の取り扱いや趣旨を規定・マニュアル等に盛り込むとともに、各構成員の指導教育を行う必要がある。

(2) 他の特別会計に対する貸付金の貸付手続等に関する問題点

ア 概要

企業庁の土地造成整備事業会計から、他の特別会計に対して下記の貸付けが行われている。

| 他の特別会計 | 貸付年月日 | 金額 |
|-----------|--------------|-------|
| 工業用水道事業会計 | 平成3年度～平成11年度 | 341億円 |
| 鉄道事業会計 | 昭和60年度～ | 220億円 |

上記のうち、工業用水道事業会計への貸付金341億円は、「6-(1)-ア-(ウ)土地造成整備事業の負担する分担金以外の貸付金」に記載した房総臨海工業用水道事業の需要の低迷に伴う不足資金解消のために、水資源開発公団からの借入金の返済や企業債の償還に充てるためのものである。

また、鉄道事業会計への貸付金は、県営鉄道「北千葉線」の事業が休止していたことに伴い、鉄道事業会計の企業債償還資金等の資金手当てとして貸付けたものである。

イ (意見)

「6-(1)-イ-(イ) どこが費用を負担すべきか」(P.98)に記載のとおり、特別会計の経費はその特別会計の収入で負担すべきものであるが、他の特別会計への貸付けについては地方公営企業法第18条の2で貸付行為を認めているため、貸付行為そのものについての問題はない。

しかし、これらの貸付金は、返済原資の獲得見込みが低い(普通会計等の補助等がなければ)現状に鑑みれば、回収は困難であることが推定できる^(注)。こうした貸付金は、通常の貸付金とは性格を異にし、容易に補助金等(土地造成整備事業への返済資金捻出のための普通会計からの補助金等)に転換されやすい性格のものである。

こうした貸付金は、貸し付けを行う際に回収の確実性を(回収スケジュールとその実現可能性)十分に検討し、貸し付け当初より回収可能性に疑念がある場合には地方公営企業法第18条の2の規定にかかわらず、貸し付けに至る詳しい理由や回収原資獲得見込みの内容及びその可能性及び返済不能となった場合の返済原資の手当ての方針等を明確にした報告を議会に行い、議会の決議を得るべきことに留意する必要がある。

また、上述のようにこれらの貸付金については、それぞれの特別会計が受益者負担を原則とした独立した別の事業であること、及び各々の特別会計はその各々の損益・及び財政状況の議会への報告義務を負っていること、等に鑑みれば、返済契約

に基づき返済される必要があることにも留意されたい。特に鉄道事業会計に対する貸付金は、北千葉線の事業中止に伴い、同会計からの返済は事実上困難なものと思われる。最終的に同事業で損失が生じた場合にこの貸付金を議会の承認を待たずに損失に振り替えるなどの安易な損失負担を行わぬよう、同事業で最終損失を計上した上で、一般会計等で同事業の返済資金の手当てを行い土地造成整備事業会計に返済する等の手続を行うことが原則であることに留意する必要がある。

(注) 工業用水道事業に対する貸付金は、将来売水された際の回収資金により返済を予定しているが、売水がいつどのように行われるかの実行の目処はたっていない。また、鉄道事業会計に対する貸付金は、県営北千葉線の事業の休止に伴う必要資金を貸し付けたものであるが、同事業は返済資金の目処がつかぬまま中止されることとなる。

(3) 公共施設の管理について

ア 本来の管理者に引継がれていない公共施設

道路・公園・緑地・護岸等の公共施設には、既に完成済みであっても、市町村等の本来の管理者に引継ぎが行われていないものが少なくない。中には、豊住地区、新井田地区の給水・汚水施設など完成後 20 年以上経過しても引継ぎができず、維持管理費・補修費等を負担し続けている地区もある。また、臨海地域のうち、市原市から富津市にかけての地域における工業用水管、石油パイプライン、鉄塔敷等の用地は、複数の市町村にまたがるためそもそも管理者が決定されておらず、引継ぎ協議の対象外となっている。

引継ぎができない理由はさまざまであるが、豊住、芝山第二、新井田など引継ぎ協議が長引いている地区は、いずれも事業の開始時点で市町村と協定書が締結されておらず、引継ぎについて明確な合意がなかったことが大きな原因である。なお、比較的最近に事業が開始された内陸工業用地では、事業の開始時点で市町村と公共施設の引継ぎに関して協定書を締結している。ただし、これらの地区では施設の完成の実績がないため、今後適時に引継ぎができるか、その運用に留意する必要がある。

引継ぎ協議中の公共施設の維持管理費等は、1 地区あたり年間数百万円程度であるが、大規模な補修又は更新が行われると億単位になる場合がある。例えば、平成 11 年度には、新井田地区において経年劣化に伴う汚水管補修工事費 1 億 6 千万円が支出されている。この事実は、施設が整備された後、経年劣化による大規模な補修工事が行われるほどの長い期間引継ぎを行えず、企業庁において管理され費用負担してきたことを物語っている。

イ (意見)

土地造成整備事業では、土地の造成及び関連する施設の整備を行うものとされて

おり（千葉県土地造成整備事業、工業用水道事業等の設置等に関する条例 第2条第2項各号）、施設の整備は事業の範囲と解されるが、整備後は速やかに本来の管理者（市町村等）に引継ぎを行い、その維持管理・補修等は当該管理者が行うべきものと考えられる。これは、比較的最近に事業が開始され協定書が締結されている場合において、公共施設については完了した部分から順次移管する旨が合意されていることから明らかである。

企業庁でも、上記の引継ぎ未了の地区について、本来の管理者（市町村等）への引継ぎを行うべく関係者と協議を重ねているが、引継ぎの目処がまったく立たない地区もある。こうした地区では、維持管理費・補修費等をいつまで、どれくらい負担しなければならないかの見通しが立たない状況である。また、これらの維持管理費等の負担に加えて、当該地区について事業の完了ができないことによる事務負担もかかってくることになる。これらのことを十分認識して、協定書が締結されている地区の例にならば、早急に引継ぎを完了すべく引継ぎの協議に一層の努力が必要である。

なお、「1 土地造成整備事業会計の決算書の検討」の中で述べたとおり、維持管理費・補修費は、本来の土地造成整備に係る費用とは異なるものであり、未成事業資産に計上すべきではなく、発生時に営業費用として計上すべきものである。