

平成 21 年度

## 包括外部監査結果報告書

神戸市包括外部監査人

平成22年2月17日

神戸市包括外部監査人

公認会計士 井 堂 信 純

包括外部監査の結果に関する報告と意見の提出について

私は、地方自治法第252条の37第1項並びに神戸市外部監査契約に基づく監査に関する条例第2条により選定した下記特定の事件（監査テーマ）1件について、包括外部監査を実施しました。

ここに、その各々について別添のとおり地方自治法第252条の37第5項の定めによる監査の結果に関する報告とあわせて地方自治法第252条の38第2項に定める意見を併記提出します。

記（監査テーマ）

市の保有する土地に関する事務執行状況について

- 第一部 戦後における神戸市の土地開発事業の成果と今後の課題
- 第二部 神戸市における土地の管理並びに利用の状況について

以上

## 目次

### 序章 包括外部監査の概要

I. 監査の種類.....	1
II. 選定した特定の事件（テーマ）.....	1
III. 監査の対象.....	1
1. 監査対象部局.....	1
2. 監査対象となる土地.....	2
IV. 事件を選定した理由.....	4
1. 第一部について.....	4
2. 第二部について.....	4
V. 監査の実施期間及び補助者.....	5
VI. 利害関係.....	5

### 第一部 戦後における神戸市の土地開発事業の成果と今後の課題 (6大プロジェクトを中心として)

I. 土地開発事業の成果.....	1
1. 俯瞰的概要.....	1
2. 6大プロジェクト別の土地開発事業の成果.....	6
(1) 港湾整備と鶴甲・渦森台団地等の造成.....	6
(2) ポートアイランド人工島の造成と高倉台団地等の造成.....	7
(3) 六甲アイランド人工島の造成.....	9
(4) ポートアイランド（第2期）人工島の造成.....	10
(5) ポートアイランド沖（神戸空港島）の造成.....	11
(6) 神戸複合産業団地等の西神エリアの造成.....	12
3. 市勢と面積.....	13
II. 監査の着眼点及び実施した手続.....	16
III. 包括外部監査の結果.....	17

IV. 包括外部監査の意見.....	17
1. 6大プロジェクトの総合的評価.....	17
2. 神戸市新都市整備事業会計における 「土地造成勘定」の健全性の推定と今後の課題.....	20
3. 神戸市新都市整備事業会計における市債償還への影響.....	21
4. 平成17年度以降の売却体制強化と今後の課題.....	25

[資料] 巻末カラー写真 「山、海へ行く」

- (1) 臨海部と内陸部ビジネスに最適な2つのエリア
- (2) ポートアイランド
- (3) 六甲アイランド
- (4) ポートアイランド(第2期)
- (5) 神戸空港島
- (6) 神戸複合産業団地

## 第二部 神戸市における土地の管理並びに利用の状況について

I. 公有土地について.....	1
1. 公有土地の概要.....	1
(1) 土地の定義と区分.....	1
(2) 市の土地の管理事務.....	6
(3) 公有土地の保有状況.....	14
2. 監査の着眼点及び実施した手続.....	34
3. 包括外部監査の結果.....	36
(1) 「六甲シンフォニーホール」関連用地の取得について.....	36
(2) 「藤原台事業用地」の売却について.....	42
(3) 未利用地の取得経緯について.....	44
(4) 土地台帳、公有財産表による公有土地の管理について.....	46
(5) 普通財産の一元管理について.....	52
4. 包括外部監査の意見.....	53
(1) 「六甲シンフォニーホール」関連用地の取得について.....	53
(2) 公有土地の管理と将来の複式簿記の導入に向けての検討課題.....	53
(3) 未利用地の管理と有効活用について.....	57

(4) 合筆による土地管理の簡素化について.....	97
II. 基金土地について.....	98
1. 基金土地の概要.....	98
(1) 基金の定義.....	98
(2) 市が設置する基金.....	98
(3) 基金土地の年次推移.....	100
(4) 基金土地を保有する基金の根拠条例.....	101
2. 監査の着眼点及び実施した手続.....	102
3. 包括外部監査の結果.....	103
(1) 総括的監査結果.....	118
(2) 基金土地に対する監査結果.....	123
4. 包括外部監査の意見.....	124
(1) 総括的意見.....	124
(2) 基金土地に対する意見.....	124
III. 外郭団体土地について.....	131
1. 外郭団体土地の概要.....	131
2. 開発公社土地について.....	134
(1) 神戸市土地開発公社の概要.....	134
(2) 開発公社土地の概要.....	137
(3) 監査の着眼点及び実施した手続.....	140
(4) 包括外部監査の結果.....	141
(5) 包括外部監査の意見.....	148
3. その他外郭団体土地について.....	152
(1) 監査の着眼点及び実施した手続.....	152
(2) 包括外部監査の結果.....	152
(3) 包括外部監査の意見.....	155

# 序章

包括外部監査の概要

# 目次

## 序章 包括外部監査の概要

I. 監査の種類.....	1
II. 選定した特定の事件（テーマ）.....	1
III. 監査の対象.....	1
1. 監査対象部局.....	1
2. 監査対象となる土地.....	2
IV. 事件を選定した理由.....	4
1. 第一部について.....	4
2. 第二部について.....	4
V. 監査の実施期間及び補助者.....	5
VI. 利害関係.....	5

## 序章 包括外部監査の概要

### I. 監査の種類

地方自治法第252条の37第1項並びに神戸市外部監査契約に基づく監査に関する条例第2条に基づく包括外部監査

### II. 選定した特定の事件（テーマ）

**第一部** 戦後における神戸市の土地開発事業の成果と今後の課題  
(6大プロジェクトを中心として)

**第二部** 神戸市における土地の管理並びに利用の状況について

### III. 監査の対象

#### 1. 監査対象部局

神戸市（以下、「市」という。）の組織における下記の部局が所管する土地<sup>(注)</sup>を監査対象とした。なお、対象から除外したのは、危機管理室、企画調整局、市民参画推進局、国際文化観光局、区役所、消防局が所管する土地である。

(注) 次頁に記載のとおり、公有財産としての土地のほか、下記の部局が所管する基金として保有する土地、外郭団体が保有する土地も監査対象としている。

#### 【監査対象部局】

- ・行財政局
- ・保健福祉局
- ・環境局
- ・産業振興局
- ・建設局
- ・都市計画総局
- ・みなと総局
- ・水道局
- ・交通局
- ・教育委員会事務局



## 2. 監査対象となる土地

### (1) 監査対象土地

市が保有する土地には、**公有財産としての土地**（地方自治法第237条第1項）と**基金としての土地**（地方自治法第241条第1項）とがある。また、市が保有する土地ではないが、市が、例えば**神戸市土地開発公社**（以下、「開発公社」という。）に先行取得させた土地は、原則として市が当該土地を買い取る必要があるため、実質的に市が保有する土地と言えるものであり、**開発公社が保有する土地**も今回の監査対象土地とした。

なお、**開発公社以外の市の外郭団体が保有する土地**（以下、「その他外郭団体土地」という。）についても、監査対象とする必要性を感じ、限定的な監査手続により俯瞰的に管理状況を把握することとした。

#### ① 公有財産としての土地（以下、「公有土地」という。）

公有土地は、行政財産としての土地と普通財産としての土地に区分される（地方自治法第238条第3項）。行政財産としての土地は公用又は公共用に供し又は供することを決定した土地であり、公用地の例としては市役所の敷地等、公共用地の例としては公園用地等が挙げられる。普通財産としての土地は、行政財産としての土地以外は一切の公有土地である（地方自治法第238条第4項）。

神戸市公有財産規則第18条によると、普通財産の管理に関する事務は、行財政局長が掌理するものとされており、この規定により、未利用地を含む普通財産の全市的観点からの有効活用を図ることが可能となっているが、例えば、行政財産が用途廃止され普通財産となった場合に、適時に所管部局から行財政局管財課への所管換が行われなければ、土地の管理が適切に行われているとは言えないため、公有土地全てを今回の監査対象とした。

#### ② 基金として保有する土地（以下、「基金土地」という。）

基金土地は、地方自治法上公有財産とは区分され、基金それぞれの設定目的に応じて取得した土地であるが、中には、土地の先行取得のために設定された基金を利用して取得した土地も多く含まれており、原則として将来、行政財産又は普通財産に振り替えることが予定されている。そういう意味で、基金土地は、実質的には市の保有土地と言える。

市が基金土地を公有財産とする際の基金からの買戻価額は、基金を利用して先行取得した際の取得価額に先行取得時から買戻時までの利息相当額を加算した金額であり、基金土地の保有期間が長期化すれば利息相当額が増額し、

基金への買戻価額が高額となり、その後の公有財産としての有効活用が困難となる場合がある。

そこで、土地の有効活用の観点から、基金土地を今回の監査対象とし、基金土地の買戻処理が適切に行われているか、保有期間が長期化している基金土地はないかどうかを確認することとした。

③ 神戸市土地開発公社が保有する土地（以下、「開発公社土地」という。）

市では、土地取得の予算措置がされていない状況で、早急に取得を要する土地がある場合、開発公社を利用し、先行取得することができる。先行取得した土地は、基金土地と同様に、原則として将来、行政財産又は普通財産に振り替えることが予定されている。そういう意味で、開発公社土地も、実質的には市の保有土地と言える。

市が開発公社土地を公有財産とする際の同公社からの買戻価額は、開発公社が先行取得した際の取得価額に先行取得時から買戻時までの利息相当額と事務費等を加算した金額であり、開発公社土地の保有期間が長期化すれば利息相当額等が増加し、開発公社への買戻価額が高額となり、その後の公有財産としての有効活用が困難となる場合がある。

そこで、土地の有効活用の観点から、開発公社土地を今回の監査対象とし、開発公社土地の買戻処理が適切に行われているか、保有期間が長期化している開発公社土地はないかどうかを確認することとした。

(2) 監査対象年度

公有土地については、平成21年3月31日現在の土地残高及び平成20年度に増加・減少した土地を監査対象とし、また、基金土地、開発公社土地及びその他外郭団体土地については、平成21年3月31日現在の土地残高を監査対象とした。

#### IV. 事件を選定した理由

##### 1. **第一部**について

かつて、市は「株式会社神戸」とも称され、他の自治体には見られない特殊な土地開発の手法を採ってきた。すなわち、六甲山系の山を削り、幾多の住宅団地や産業団地等を造成し、そこで出た大量の土砂を港湾整備やポートアイランド、六甲アイランド等の人工島造成に利用することにより、海と山に挟まれた狭い市街地エリアが大きく南北に広がることとなった。その結果、多くの企業が誘致され、また市の人口も増加するなど、市は市勢拡大に成功したが、一方で、バブル経済の崩壊、阪神・淡路大震災による景気悪化の影響を受け、土地需給がアンバランスとなり、未利用地も多く存在することとなった。

そこで、「戦後における神戸市の土地開発事業の成果と今後の課題（6大プロジェクトを中心として）」をテーマとし、戦後の神戸市の土地開発行政を振り返り、総括することは、大きな意義があると考えられるため、これを**第一部**において、特定の事件として選定した。

##### 2. **第二部**について

市が保有する土地は、「神戸市公有財産表」によると、約9,100haであり、市の財産全体の中での実質比率は極めて高いと考えられる。また、土地の取得及び処分には、通常、多額の資金の増減を伴うため、市の財政に与える影響も大きい。

さらに、事業計画後の社会情勢の変化等により土地を取得したものの未利用地として残る場合や、事業計画を迅速に進めるための代替地を先行取得したが、地権者の希望に合わず未利用地として残る場合がある。

総務省が平成18年8月31日に公表した「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針」によると、地方公共団体においては、財務書類の作成・活用等を通じて資産（土地を含む）・債務に関する情報開示と適正な管理を一層進めるとともに、未利用財産の売却促進や資産の有効活用等を内容とする、資産・債務改革の方向性と具体的な施策を3年以内に策定すべきこととされており、また、その中で作成・活用が求められている財務書類については、発生主義の活用及び複式簿記の考え方の導入が前提となっている。さらに、上記指針に先立ち、平成18年5月に公表された「新地方公会計制度研究会報告書」では、今後の検討課題として、公有財産台帳の段階的な精緻化と売却可能資産を貸借対照表において別建て計上すべきことが指摘されている。市の重要財産である土地について、財務書類等の管理資料を整備し、これらの施策に積極的に取り組むことは、財政健全化のためには欠かせないものと考えられる。

そこで、「市における土地の管理並びに利用の状況について」をテーマとし、市財産の保全、経済的・効率的な利用の観点から指摘並びに意見をすることは、大きな意義があると考えられるため、これを「**第二部**」において、特定の事件として選定した。

## V. 監査の実施期間及び補助者

### 1. 監査の実施期間

平成 21 年 7 月 9 日から平成 22 年 2 月 3 日まで

平成 21 年 4 月 1 日から平成 21 年 7 月 8 日までの期間については包括外部監査のテーマ選定のため、各部局からヒアリングを行った。

### 2. 補助者

公認会計士	清 水 涼 子
公認会計士	坂 井 浩 史
公認会計士	高 橋 潔 弘
公認会計士	宮 田 勇 人
日本公認会計士協会準会員	岡 村 新 平
日本公認会計士協会準会員	成 田 将 吾

## VI. 利害関係

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

注：本報告書の金額表示について

本報告書に含まれている表の内訳金額については、端数処理の関係で合計金額と一致しない場合がある。また、文中に数値を引用した場合にも端数処理の関係で金額が一致しない場合がある。

# 第一部

戦後における神戸市の土地開発事業の成果と今後の課題

(6大プロジェクトを中心として)

## 目 次

### 第一部 戦後における神戸市の土地開発事業の成果と今後の課題 (6大プロジェクトを中心として)

I. 土地開発事業の成果.....	1
1. 俯瞰的概要.....	1
2. 6大プロジェクト別の土地開発事業の成果.....	6
(1) 港湾整備と鶴甲・渦森台団地等の造成.....	6
(2) ポートアイランド人工島の造成と高倉台団地等の造成.....	7
(3) 六甲アイランド人工島の造成.....	9
(4) ポートアイランド(第2期)人工島の造成.....	10
(5) ポートアイランド沖(神戸空港島)の造成.....	11
(6) 神戸複合産業団地等の西神エリアの造成.....	12
3. 市勢と面積.....	13
II. 監査の着眼点及び実施した手続.....	16
III. 包括外部監査の結果.....	17
IV. 包括外部監査の意見.....	17
1. 6大プロジェクトの総合的評価.....	17
2. 神戸市新都市整備事業会計における 「土地造成勘定」の健全性の推定と今後の課題.....	20
3. 神戸市新都市整備事業会計における市債償還への影響.....	21
4. 平成17年度以降の売却体制強化と今後の課題.....	25
 [資料] 巻末カラー写真 「山、海へ行く」	
(1) 臨海部と内陸部ビジネスに最適な2つのエリア	
(2) ポートアイランド	
(3) 六甲アイランド	
(4) ポートアイランド(第2期)	
(5) 神戸空港島	
(6) 神戸複合産業団地	

# 第一部 戦後における神戸市の土地開発事業の成果と今後の課題 (6大プロジェクトを中心として)

## I. 土地開発事業の成果

### 1. 俯瞰的概要

市の市街地は東西に長く、六甲山系と大阪湾に挟まれた市街地の南北の幅は、2 kmから4 kmに過ぎない。六甲山系からは8つの中小河川が市街地を分断して海に注いでいる。このような地形上の制約から、昔から多くの埋立事業が実施され、戦後は特に神戸港の整備と都市再開発という観点から大規模な埋立事業を実施してきた。

第二次世界大戦で市街地が焦土と化したため、戦災瓦礫の処分を兼ねて埠頭や臨海工業地帯の埋立事業が始まった。昭和30年代には工業化が進むとともに、貿易量も急成長を遂げ港湾施設や臨海工業地帯の不足が危ぶまれた。そこで市は東部・西部の臨海工業地帯の埋立に次いで、昭和41年から巨大な人工島の建設に着手した。

神戸港は六甲山系を背にしているため水深が他港より深い天然の良港と言われてきたが、このような海面を短期間に埋め立てるためには六甲山系の山を削ることが考案された。大小数十の山の中から、独立峰で削っても環境上問題の少ない山という条件のもとで対象となったのが、鶴甲山、渦森山、横尾山、高倉山等であった。これらの山を削りベルトコンベヤ等によって土砂を運搬して埋め立てるという他に例を見ない画期的な手法は「山、海へ行く」と称された。一方、土砂が採取された跡地には大規模な住宅団地やレクリエーションセンターが建設された(巻末カラー写真参照)。市がこのような積極的にデベロッパーとして事業に取り組み、そこから得られた利益を市民に還元していこうとする姿勢は「株式会社神戸」とも称された。

しかし、その後のバブル崩壊とともに我が国経済は停滞し、とりわけ、土地神話の崩壊は全国各地の経済に大きなひずみを生じ、さらに、平成7年1月の阪神・淡路大震災では、市全域に大きな被害を受け、その後の復旧のために、市の財政は急激に悪化する一方で景気低迷の影響もあり、造成した土地の売却処分は、当初の計画通りには進んでいない。

(図表-1) 主な土地造成事業の歴史 (昭和 28 年以降)

年度		No.	海面埋立事業	No.	内陸部宅地等造成事業
昭和 28	1953	(1)	東部海面第 1 工区埋立着工 (～昭和 42)		鶴甲山土取開始
32	1957		西部海面第 1 工区埋立着工 (～昭和 42)		高倉山土取開始
35	1960		東部海面第 2 工区埋立着工 (～昭和 43)		—
36	1961		西部海面第 3 工区埋立着工 (～昭和 41)		高尾山土取開始
37	1962		東部海面第 3 工区埋立着工 (～昭和 43)		渦森台土取開始
39	1964		西部海面第 2 工区埋立着工 (～昭和 43)		須磨ベルトコンベヤ運転開始
40	1965		東部海面第 4 工区埋立着工 (～昭和 45)		高尾台団地完成
41	1966		(2)	ポートアイランド着工 (～昭和 55)	
44	1969		—		名谷団地着工
45	1970		—		渦森団地入居開始
47	1972	(3)	六甲アイランド着工 (～平成 4)		西神ニュータウン起工
48	1973		—		高倉台団地入居開始
50	1975		—		名谷団地入居開始
54	1979		—		横尾団地入居開始
55	1980		ポートアイランド入居開始		西神工業団地操業開始
56	1981		ポートアイランド完成式		西神住宅団地入居開始
60	1985		—		神戸研究学園都市入居開始
62	1987	(4)	ポートアイランド (第 2 期) 着工		神戸流通業務団地操業開始
63	1988		六甲アイランド入居開始		西神第 2 工業団地操業開始
平成 10	1998		六甲アイランド南埋立工事本格着手	(6)	神戸複合産業団地操業開始
11	1999	(5)	空港島埋立工事着工		—
17	2005		—		須磨ベルトコンベヤ運転停止

(注) No.欄には、6 頁以下に記載の 6 大プロジェクトのプロジェクト No.を記載している。



(図表-2) 海面埋立事業総括表

プロジェクト名		埋立面積 (ha)	構成比	埋立土量 (万m <sup>3</sup> )	構成比	土砂源	護岸延長 (km)	埋立年度	計画人口 (人)	総工事費 (億円)
<b>1期事業</b>										
(1) 西部海面埋立	第1工区	38	1.69%	286	0.68%	高倉山	3.6	昭和32年 ～昭和42年		29
	第2工区	19	0.85%	225	0.53%	高倉山	1.7	昭和38年 ～昭和42年		16
	第3工区	47	2.10%	379	0.90%	高尾山	2.7	昭和35年 ～昭和41年		44
	小計	104	4.64%	890	2.12%	—	8.0	—		89
(1) 東部海面埋立	第1工区	114	5.08%	1,081	2.57%	鶴甲山	5.8	昭和28年 ～昭和42年		56
	第2工区	88	3.92%	1,084	2.58%	鶴甲山	5.4	昭和35年 ～昭和43年		70
	第3工区	116	5.17%	1,480	3.52%	渦森山	6.3	昭和36年 ～昭和43年		101
	第4工区	121	5.39%	1,727	4.11%	高倉山	5.8	昭和39年 ～昭和45年		113
小計	439	19.57%	5,372	12.77%	—	23.3	—	340		
計		543	24.21%	6,262	14.89%	—	31.3	—		429
<b>2期事業</b>										
(2)	ポートアイランド	443	19.75%	8,000	19.02%	高倉・横尾	13.9	昭和41年 ～昭和56年	20,000	5,300
(3)	六甲アイランド	595	26.53%	12,000	28.53%	横尾・名谷 流通・学園	12.5	昭和47年 ～平成4年	30,000	5,400
(4)	ポートアイランド (第2期)	390	17.39%	9,200	21.87%	流通・学園 複合産業	8.3	昭和62 ～平成21年	—	5,200
(5)	ポートアイランド沖 (神戸空港島)	272	12.13%	6,600	15.69%	複合産業	6.9	平成11年 ～平成24年	—	3,140
計		1,700	75.79%	35,800	85.11%	—	41.6	—	50,000	19,040
合計		2,243	100.00%	42,062	100.00%	—	72.9	—	50,000	19,469

(図表-3) 内陸部宅地造成事業総括表

No	項目 団地名	埋立面積 (ha)	構成比	計画人口 (人)	構成比	計画戸数 (戸)	事業年度	事業手法
	高尾台	19	0.68%	1,500	0.77%	370	昭和35年～昭和39年	一団地の住宅施設
	鶴甲	40	1.42%	5,400	2.76%	1,700	昭和34年～昭和43年	一団地の住宅施設
	渦森台	38	1.35%	5,700	2.91%	1,590	昭和36年～昭和45年	一団地の住宅施設
	小計	97	3.45%	12,600	6.44%	3,660		
	高倉台	96	3.42%	12,000	6.13%	3,100	昭和36年～昭和58年	一団地の住宅施設
	名谷	276	9.83%	36,000	18.40%	9,800	昭和44年～昭和56年	新住宅市街地開発事業
	横尾	142	5.06%	12,000	6.13%	3,400	昭和46年～平成8年	新住宅市街地開発事業
	小計	514	18.30%	60,000	30.66%	16,300		
	西神住宅団地	634	22.58%	61,000	31.17%	18,000	昭和46年～平成22年	新住宅市街地開発事業
	西神第2住宅団地	415	14.78%	35,000	17.88%	11,200	昭和55年～平成22年	新住宅市街地開発事業
	神戸学園都市	303	10.79%	20,000	10.22%	6,700	昭和55年～平成22年	新住宅市街地開発事業
	小計	1,352	48.15%	116,000	59.27%	35,900		
	押部谷第2団地	65	2.31%	5,100	2.61%	1,400	昭和52年～平成20年	任意開発
	ひよどり台第2期住宅団地	28	1.00%	2,000	1.02%	600	昭和55年～平成20年	任意開発
	小計	93	3.31%	7,100	3.63%	2,000		
	西神工業団地	275	9.79%				昭和46年～平成8年	工業団地造成事業
	西神第2工業団地	94	3.35%				昭和58年～平成9年	工業団地造成事業
	神戸流通団地	113	4.02%				昭和50年～平成19年	流通業務団地造成事業
(6)	神戸複合産業団地	270	9.62%				平成3年～平成22年	工業団地造成事業 流通業務団地造成事業
	小計	752	26.78%					
	合計	2,808	100.00%	195,700	100.00%	57,860		

(図表-4) 主な土地造成事業の概要

	No.	事業名	概要
海面埋立事業	(1)	東部 第1～第4工区 西部 第1～第3工区	都市づくりの一環としての港湾整備のため、東部 第1～第4工区(439ha)と西部第1～第3工区(104ha)が埋め立てられた。
	(2)	ポートアイランド	港湾施設、職住近接住宅、国際交流施設、ファッションタウン、大規模公園など、各施設が複合的に機能する都市。
	(3)	六甲アイランド	物流システムの多様化に対応したコンテナパース、フェリーターミナルなど港湾施設と、神戸らしい産業、個性ある地場産業のための産業用地、高度情報化、国際化に対応した住宅・業務・商業・文化・教育・レクリエーションなどの機能が一体となった「多種機能型都市」を目指している。
	(4)	ポートアイランド (第2期)	ポートアイランドの南半分の埋立地で港湾施設の整備や港湾物流機能用地、既存産業の振興や高度先端産業の集積のほか、神戸医療産業都市構想や、世界最先端・最高性能の次世代スーパーコンピュータ施設の立地などの各種プロジェクトを核としたまちづくりを進めている。
	(5)	ポートアイランド沖 (神戸空港島)	空港島造成事業。神戸空港は市及び周辺地域の国内航空需要に対応するとともに、活力と魅力のある神戸のまちづくりに不可欠な都市基盤として平成18年2月に開港した。
内陸部宅地造成等事業		西神住宅団地	西神地域の核として、周辺の農村地帯との調和ある地域整備を進め、戸建住宅を多くした郊外型団地として整備を図ったもの。西神工業団地と一体となった職住近接のまちづくりが進められている。
		西神住宅第2団地 (西神南ニュータウン)	西神住宅団地と同様、周辺地域と一体かつ調和のとれた郊外型団地として整備された団地。西神第2工業団地と一体となった職住近接のまちづくりが進められている。
		神戸研究学園都市	神戸の知的文化の核とするため、大学をはじめとする研究・教育施設と良好な環境の住宅地を一体的に整備するもの。
		ひよどり台第2期 住宅団地	自然豊かな都市近郊において、ゆとりとやすらぎのある住宅団地として整備されたもの。
	(6)	神戸複合産業団地	流通系・工業系・研究開発系をあわせもつ新しいタイプの産業団地として整備を進めており、立地条件を活かして最近の産業構造の変化や多様化に弾力的に対応できる産業団地を目指している。
		神戸流通業務団地	神戸における物資の流通量の増大や自動車交通の渋滞に対処するため、流通の効率化を図るための拠点として整備されたもの。
		西神工業団地	都市型先端産業の育成・強化、知識集約型産業の誘致及び既成市街地からの企業移転を図っている。
	西神第2工業団地	西神工業団地に続く西神地域での第2の工業団地であり、神戸経済の基盤強化を図るもの。	

(出典：平成20年度みなと総局事業概要より作成)

## 2. 6大プロジェクト別の土地開発事業の成果

### (1) 港湾整備と鶴甲・渦森台団地等の造成（巻末カラー写真参照）

#### ①港湾整備（海面埋立事業）

戦後の神戸港の工事は戦災のあとの復旧から港湾整備・拡張時代に移り、やがて臨海工業地帯への企業、工場誘致、そして次は都市づくりの一環としての港湾整備へと変わっていった。

そして、灘埠頭の東側海面の「**東部海面埋立事業**」が昭和28年に始まり、昭和45年までの間に計四工区439haの埋め立てが実施された。

神戸港の西にある和田岬から西部の海面でも「**西部海面埋立事業**」として、昭和32年から三つの工区で埋め立てが行われて、昭和41年には104haが埋め立てられた（日本経済新聞社神戸支社編「六甲海へ翔ぶ」より一部参照）。

#### ②住宅団地の造成

上記の海面埋立事業のために、六甲山系の大小数十の山の中から、独立峰で削っても環境上問題の少ない山という条件のもとで、鶴甲山、渦森山、横尾山、高倉山などが候補に上り、その中で最初に決まったのが鶴甲山（標高327m）であった。

昭和35年3月に**地下式ベルトコンベヤ**の据付け工事が始まり、昭和36年4月にベルトコンベヤは土砂の運搬をスタートした。そして鶴甲山の土砂を削り取った跡地に現在の鶴甲団地が出現したのである。

鶴甲山の次に、東隣の渦森の山を削ることになった時、市は住吉川の河川敷にダンプトラック専用通路としての**河中道路**を計画し、土砂運搬のダンプ車が周辺住民に迷惑とならない方式を考案し、「**東部海面埋立事業**」が無事に完成し、第1工区から第4工区までの439haが埋め立てられた。そして、その跡には渦森団地が作られた。

他方、「**西部海面埋立事業**」は、須磨区の妙法寺川から兵庫区和田岬までの約5kmの海面を三工区に分けて104haを埋め立てた。土砂源は高倉山であった。

#### ③神戸港の今後の課題

昭和52年(1977年)にはコンテナ取り扱い個数で世界2位だった神戸港が、平成7年(1995年)の阪神・淡路大震災で岸壁が崩壊し、使えなくなっている間に釜山や上海の大型港湾の整備が進み、平成19年(2007年)は、同38位と急落した。市としても、摩耶・新港東・兵庫地区について、海運の近代化、

船舶の大型化に対応するために、かねてから必要のあった再開発計画に併せて、被災した岸壁の震災復旧工事を実施し、突堤間の埋め立てには建設残土（震災ガレキを含む）を受入れ、従来の櫛形突堤間を埋め立て、広い荷役スペースを有する埠頭用地及び背後に港湾関連用地を持つ近代的な港湾へと設備を強化した。今後は、平成 18 年度（2006 年）から国が進める「スーパー中樞港湾」計画の実現にむけて、ポートアイランド（第 2 期）の岸壁で耐震化を図り、大型船が入港できるようにターミナル付近の水深を深くする事業を推進して、釜山港や上海港に対抗し、神戸港の賑いを取り戻すことが求められている。

## （2）ポートアイランド人工島の造成と高倉台団地等の造成（巻末カラー写真参照）

### ① ポートアイランド（臨海土地造成事業）

「神戸は山と海にはさまれて市街地が狭い。だから発展するためには海を埋め立て、新しい土地をつくる必要がある」というのが神戸の町づくりから生みだされた考え方であった。すでに急激な日本経済の成長と世界貿易の進展が神戸港に絶対的なバース不足を作りだしていた。昭和 35 年には神戸港の外貨貨物量・入港船舶数は戦前の最盛期を大幅に上まわり、昭和 31 年 4 月末には港の岸壁・埠頭はすべて満船状態で、神戸港はパンク寸前となった。しかも昭和 41 年春からはコンテナ専用船の就航が世界的な動向となり、神戸港としてもこの受け入れ態勢を整備することが緊急の課題となっていた。コンテナ専用船はいずれも 1 万トン以上の大型船のため係船も荷役も従来の突堤では利用が困難で、埠頭上もコンテナ荷役のために広大な場所が必要であった。

「コンテナ革命に対応できる近代的な港湾機能と新しい都市機能を備えた人工島をつくろう」ということで、昭和 42 年 4 月に埋め立てが着手された。昭和 56 年まで 15 年の歳月と工費 5,300 億円、8,000 万 m<sup>3</sup> の土を埋め立てに要し、甲子園球場の 120 倍にあたる 443ha、周囲 14km という人工島が完成した（社団法人神戸青年会議所編「海から空へ」より一部参照）。

### ② 須磨ベルトコンベヤシステムの誕生

昭和 39 年に須磨ベルトコンベヤシステムが完成し、六甲山系の一つ、高倉山や横尾山から削り取られた土砂は最初は地中トンネルで運ばれ、一の谷川沿いに出ると高架式コンベヤとなって須磨海岸の積み出し栈橋まで運ばれる。ここからはプッシャーバージ（後ろから押されて運航する舩）によって 20km 先のポートアイランド埋立海面に到着する。この幅 2.1m、運搬能力毎時 5,500 トンの高架式ベルトコンベヤは当時としては世界最大の規模であった。

このコンベヤベルトはその後内陸部まで延伸し、次々と住宅団地や産業団

地を生み出すと共に、六甲アイランド、ポートアイランド（第2期）、さらにはポートアイランド沖（神戸空港島）の埋め立てに大きな貢献をし、ポートアイランド沖の空港島埋立をもってその役割を終え、平成17年に運転を停止した。

### ③高倉台団地等の内陸部団地の造成

須磨ベルトコンベヤで大量の土が採取された跡地には、高倉台団地・名谷団地・横尾団地等の内陸部団地が次々と造成され、4頁（図表-3）に示されているように、これらの団地の計画人口の合計は195,700人となり、市の人口増加に大きく貢献した。市営地下鉄の整備と相まって、西神地区を中心とする神戸市西区や北区の発展が顕著なものとなっている。

### ④ポートアイランドの今後の課題

中央市民病院の移転後の跡地、元看護短大については、企業や住民との話し合いを進めて、ポートアイランドが住み易く、かつ、企業にとっても利便性の高いまちとして施設の充実を図る必要があると考えられる。さらには湾岸線の延伸工事が完成した時やイベント開催時にはかなりの交通混雑が今から予想されるので、その対策を講じておくべきである。

### (3) 六甲アイランド人工島の造成（巻末カラー写真参照）

#### ①六甲アイランド（臨海土地造成事業）

ポートアイランドの東隣、東灘区沖に、同島に次ぐ第2の海上文化都市を目指し、六甲アイランドは昭和47年に着工した。面積はポートアイランドの1.3倍の595haであり、周辺部には、船舶の大型化、物流システムの多様化に対応したコンテナバース、フェリーターミナル、K・ACT（神戸エアカーゴターミナル）などの港湾施設を配置するとともに、地場産業の育成及び既成市街地の都市再開発の受皿となる産業用地を整備し、中央部では高度情報化・国際化に対応した住宅機能業務・商業施設、文化・教育・レクリエーション機能を備えた魅力ある多機能都市を目指して計画され、20年の歳月を要して平成4年に完成した。計画人口は3万人を目標としたが現時点（平成18年7月）では約17,000人である。（財）神戸都市問題研究所編集の「主要プロジェクトこうべ」より一部参照）

現状の六甲アイランドのコンテナバースは、2バースが空きバースとなっている。これは、阪神・淡路大震災後の平成9年4月と平成16年8月にそれぞれ1バースが借受企業の事業集約等により解約の申し出があり、それ以降、空いたままになっているものである。

#### ②六甲アイランドの今後の課題

島の中央部での高度情報化・国際化に対応した商業施設、文化・教育・レクリエーション機能を備えた魅力ある多機能都市を目指しているのだが、現状は必ずしも計画通りには進んでいないと思われる。

将来、湾岸線の延伸工事が完成した時にはポートアイランドとも接続されるものと予想され、六甲アイランドの特性をアピールできるように、個性ある町づくりを目指す必要がある。

#### (4) ポートアイランド（第2期）人工島の造成（巻末カラー写真参照）

##### ① ポートアイランド（第2期）（臨海土地造成事業）

ポートアイランド（第2期）は、国際化・情報化など新たな時代のニーズに対応した港湾施設及び都市施設を整備し、既存のポートアイランドと一体になった都市空間の形成を図ることを目的として計画・立案がなされ、昭和61年に埋め立てが開始され、須磨ベルトコンベヤによって運ばれた9,200万 $\text{m}^3$ の土砂を海上輸送して工事が進められた。平成7年1月の阪神・淡路大震災によって工事は一時中断したが、その後再開され、390haの人工島が整備されている。

##### ② ポートアイランド（第2期）の今後の課題

ポートアイランドの都市機能用地は、阪神・淡路大震災の震災復興を先導する拠点として位置づけられ、市街地再開発のための受皿をはじめ、神戸の特性を生かした国際交流・情報・医療機関連用地・緑豊かなスポーツレクリエーション用地を確保し、人・物・情報が交流する、新しいまちづくりを目指している。

また、同地域において「神戸医療産業都市構想」を推進しており、先端医療センターや、発生再生科学総合研究センターなどの中核施設をはじめとする先端医療関連企業の集積が進むとともに、平成19年3月には「次世代スーパーコンピュータ」の立地が決定し、さらなる研究機関の集積が期待されている。

埠頭用地では、水深15mの高規格コンテナバース（7バース）が供用中で、水深16mの高規格コンテナバース（1バース）については、平成21年度中に供用開始する予定である。

また、平成9年に「神戸エンタープライズゾーン条例」を制定し、各種の優遇措置を設け、成長性の高い先進的な産業の立地を推進している。

さらに、平成13年からは、都市機能用地においても事業用定期借地権設定契約方式を導入するなど、幅広く企業誘致を進めている。



(5) ポートアイランド沖（神戸空港島）の造成（巻末カラー写真参照）

①ポートアイランド沖（神戸空港島）（臨海土地造成事業）

神戸空港は、ポートアイランド（第2期）のさらに沖合の海上に計画され、平成11年に着工し、神戸複合産業団地からの土砂を須磨ベルトコンベヤ経由で海上輸送して埋め立てており、埋立面積272ha、計画総事業費は約3,140億円である。

神戸空港は、神戸市及び周辺地域の国内需要に対応するとともに、活力と魅力ある神戸づくりに不可欠な都市基盤であり、平成18年2月に開港した。地方公共団体が設置し、管理する空港であり、空港告示区域約154ha、2,500mの滑走路が1本ある。

②神戸空港の今後の課題

需要予測は、開港当初が年間319万人で平成22年度には403万人が利用すると見込んでいた。しかし、平成20年度の旅客数は約258万人となっており、平成21年度の着陸料収入（予算ベース）は、開港前に神戸市が予測した着陸料収入の40%にとどまる見込みである。

また、神戸空港の開港によって関西は三空港時代に入ったが、関西全体の地域振興・経済活性化を推進するために、**関西3空港の連携強化**を図ることが重要となっている。

(6) 神戸複合産業団地等の西神エリアの造成（巻末カラー写真参照）

① 神戸複合産業団地の造成

神戸複合産業団地は、神戸淡路鳴門自動車道と山陽自動車道の結節点である神戸西インターチェンジと一体となった産業団地であり、ポートアイランド（第2期）の埋立用土砂の採取地でもあった。この団地は、全国に広がる広域幹線道路網を生かして、流通・工業・研究開発系を合わせもつ新しいタイプの産業団地として整備が進められている。

工事は、平成3年度に着工し、流通機能用地（60ha）には、卸売、運輸、倉庫施設を、工業・研究開発機能用地には、非用水、非公害型のエレクトロニクスや精密機械などの先端技術、研究開発型産業が立地する予定である。また、神戸電鉄の木津駅と結ばれる中央部には、センター施設、各種産業サービス施設、公園等を整備し、周辺地域と調和した魅力ある産業団地を目指している。

② 神戸複合産業団地の今後の課題

平成21年3月末現在、88社が進出を決定し、そのうち78社が操業しており、従業員数は約2,500人であるが、最終的には約12,800人の従業員予定人口を目標としている。しかし、現状では企業進出のスピードは予想よりかなり遅れていると思われる。経済情勢が不透明なため、やむを得ないものがあるが、粘り強く、周辺地域との調和のとれた魅力ある産業団地の実現に向けた努力が必要である。（図表-5）で示すように、賃貸率が低いため事業用定期借地権の設定契約を推進して、未利用の土地を少しでも早く利用地に転換するようすべきである。

（図表-5） 6大プロジェクトの売却率及び賃貸率（平成20年度末）

（面積単位：ha、金額単位：百万円）

No.	プロジェクト名	全体計画 （造成面積）	全体計画 （処分面積）	売却 面積	件数 （件）	賃貸面積	未 分 処 地	売却率 （%）	賃貸率 （%）	年 間 賃 料
(1)	東部第1～第4工区	439.0	※400.0	※394.5	33	5.5	—	98.6	1.4	166
	西部第1～第3工区	104.0	※95.0	※94.9	3	0.1	—	99.9	0.1	5
(2)	ポートアイランド	443.0	261.0	204.5	75	56.5	—	78.3	21.7	1,602
(3)	六甲アイランド	595.0	276.5	265.2	3 47	(新) 1.3 (港) 41.4	10.0	95.9	0.5	1,286
(4)	ポートアイランド （第2期）	390.0	190.0	35.1	40 89	(新) 27.3 (港) 51.2	76.6	18.5	41.3	2,665
(5)	ポートアイランド沖 （神戸空港島）	272.0	243.2	150.7	2 1	(新) 2.0 (港) 3.4	90.5	62.0	0.8	15
(6)	神戸複合産業団地	270.0	172.9	32.9	65	27.0	113.0	19.0	15.6	597
合計		2,513.0	1,638.6	1,177.8	353	211.6	290.1	71.9	12.9	6,336

（注）（新）：新都市 賃貸面積  
（港）：港湾 賃貸面積

※ 東部第1～第4工区、西部第1～第3工区の全体計画及び売却面積は推定値。

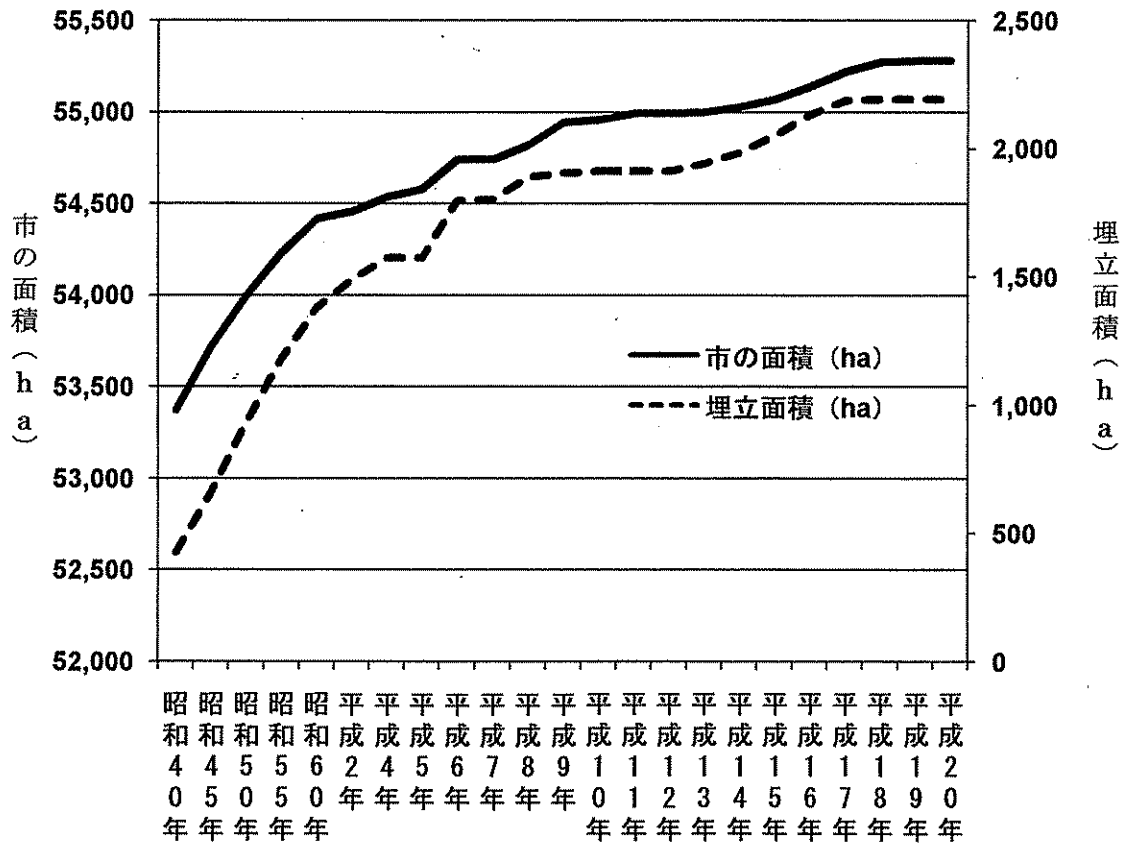
### 3. 市勢と面積

#### (1) 面積について

市は、昭和 28 年以降市街地の後背に位置する山林を宅地造成し、その際に搬出される土砂で海を埋め立てることにより、その面積が増加してきた。

(図表一6) は、ポートアイランドの埋め立てが開始される昭和 40 年代以降の市の面積と埋立面積の推移をグラフ化したものであるが、埋立面積の増加に合わせて市の面積が増加していることが見て取れる。

(図表一6) 市の面積と埋立面積の推移



(出典：神戸市みなと総局提供資料)

#### (2) 市の面積と人口について

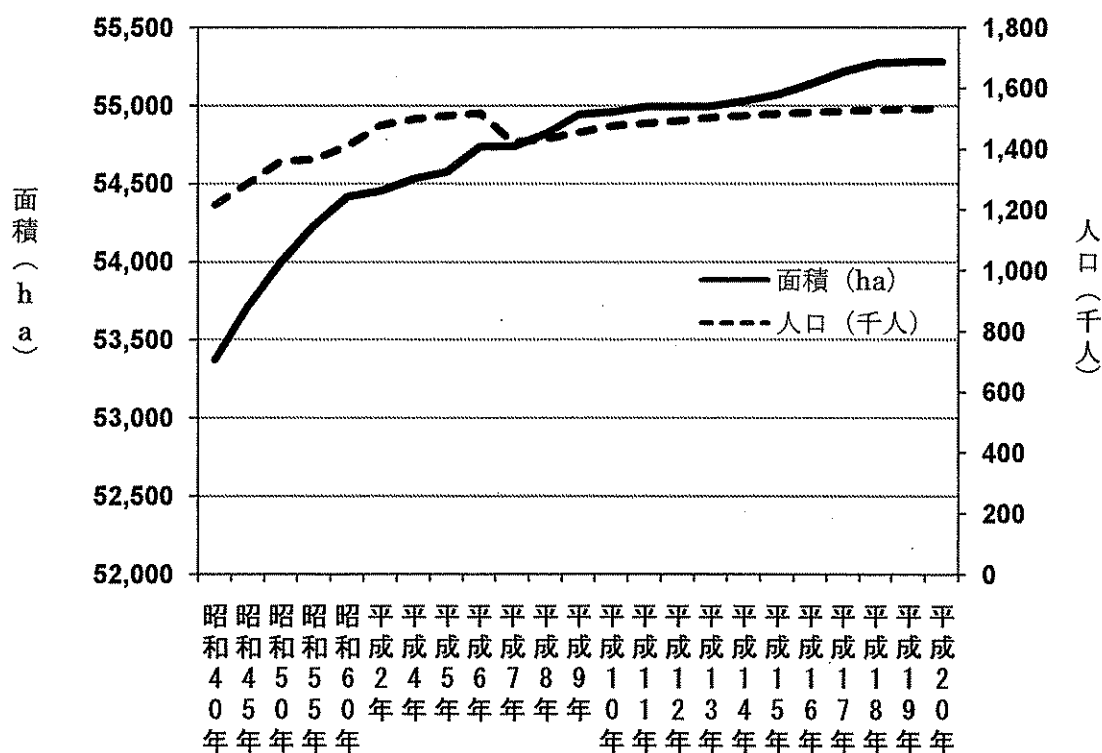
市の人口は、戦争の影響から昭和 20 年に 38 万人であったが、終戦後の大幅な社会増加に支えられて急速に増加し、昭和 31 年には 100 万人を突破し、戦前の水準を回復した。

我が国の高度成長が本格化した昭和 35 年から 45 年の期間においては、年平均の人口増加数が約 1 万 8 千人となり、高水準の人口増加が続いたが、昭和 48 年のオイルショックを契機に、日本経済が高度成長から安定成長に移行する中で、昭和 50 年代前半は人口も伸び悩んだ。しかし、昭和 50 年代後半からは、再び毎年緩やかながらも人口増加が続いている。

また、(図表一7)において、市の面積と人口の推移をグラフ化している。従来、市の西神ニュータウンや学園都市などの新住宅市街地開発事業に比例して人口が増加していたが、平成 7 年 1 月の阪神・淡路大震災によって人口は約 10 万人減少して、平成 7 年 10 月には 142 万人となった。その後、人口は徐々に回復して、平成 18 年 11 月 1 日現在で約 153 万人となり、過去最高を更新した。

しかし、将来予測は平成 22 年以降は減少することが予測されており、15 年後の平成 37 年には 146 万人位になるのではないかとされている。

(図表一7) 市の人口と面積の推移

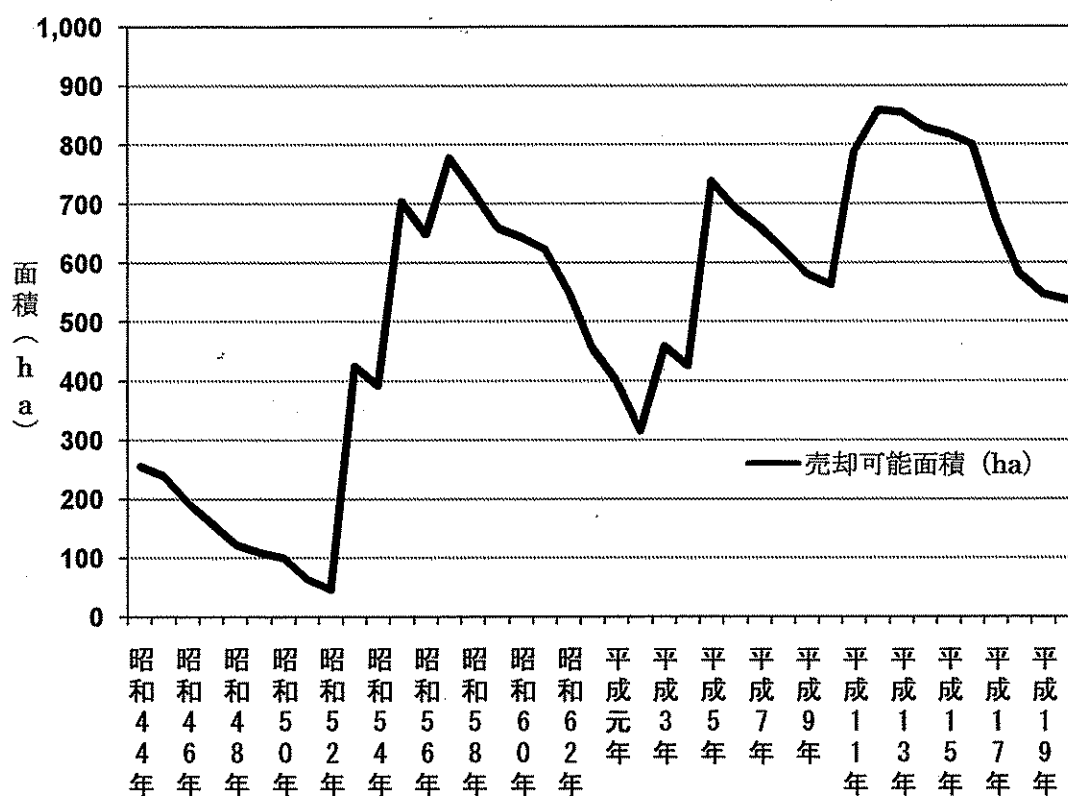


(出典：神戸市みなと総局提供資料)

(3) 売却可能面積について

内陸部の宅地造成等と海面の埋立により増加した土地の一部は民間等への売却が予定されている。(図表-8)は、売却対象となる土地の面積から、売却契約が完了した売却面積を差し引いた売却可能面積の推移をグラフ化したものである。市は、売却可能となった土地の売却を精力的に進めているものの、次々と山林の宅地造成等と海面の埋立が行われるために、その都度、売却可能面積が増加し、平成20年度末では500ha以上の土地が未売却のまま残っている。

(図表-8) 売却可能面積の推移



(出典：神戸市みなと総局提供資料)

## II. 監査の着眼点及び実施した手続

「監査の着眼点」について実施した監査手続は、以下の通りである。

着 眼 点	六甲山系の山を削り、幾多の住宅団地や産業団地等を造成し、そこで出た大量の土砂を港湾整備やポートアイランド、六甲アイランド等の人工島造成に利用するこれまでの神戸市の土地開発の結果、市街地面積ほどの程度増えたのか、これまでに造成した土地の売却並びに利用の状況と人口減少が見込まれる中での今後の課題は何か。
監 査 手 続	<p>(1) かつて「株式会社神戸」と言われた神戸市の土地開発の歴史、土地開発の結果、市の面積がどの程度増えたのか（年次推移）、これまでに造成した土地の売却及び賃貸状況、今後の課題について、資料を入手し、関係者へヒアリングを行う。</p> <p>(2) 上記の土地開発については、神戸市新都市整備事業会計（公営企業会計）（以下、「新都市整備事業会計」という。）において区分経理されており、貸借対照表上、発生した工事費用は一括して「土地造成勘定」に計上されている。土地造成勘定の会計処理方法について、関係者へヒアリングを行い、土地造成勘定の健全性について検討した。</p> <p>(3) 神戸市新都市整備事業会計のキャッシュ・フローの状況と同会計の市債の償還期限を比較・分析し、今後の課題について検討した。</p> <p>(4) 市では、平成17年度以降、造成土地の売却体制を強化しているが、経済状況が厳しく、必ずしも順調に売却が進んでいない状況にある。このような中で、平成19年12月に改正された「事業用定期借地権」による土地の貸与等も積極的に取り組んでいるところではあるが、今後の課題について検討した。</p>

### Ⅲ. 包括外部監査の結果

「Ⅱ. 監査の着眼点及び実施した手続」に記載した着眼点についての監査結果として特に指摘すべき事項は見受けられなかったが、将来に向けて検討すべき意見を以下に述べることとする。

### Ⅳ. 包括外部監査の意見

#### 1. 6大プロジェクトの総合的評価

〔意見－**1**〕 ポートアイランド（第2期）、神戸空港島、神戸複合産業団地については、現在の社会情勢からして、用地処分が急速に進むというようなことが期待できないので、例えば、現在の市債残高を上限として、各年度の償還分の50%を目途として新たな起債をするというような対策を検討することはやむを得ないが、その一方で、土地売却に加えて、事業用定期借地権の設定による貸地料の増収と企業誘致等による市税収入の増加とセットで、市債の償還に必要な財源を確保すべきである。

〔意見－**2**〕 ポートアイランド（第2期）については、医療産業都市構想の推進策として、国内だけでなく、諸外国の関連企業に「外国人が住みやすい町・神戸」を積極的にPRする必要がある。

戦争によって、焦土と化した神戸の市街地や崩れ落ちた岸壁などの港湾施設が漸く戦前の街並みを取り戻し、神戸港も、ポートアイランド・六甲アイランド等の人工島との相乗効果で世界に発信する港として注目されるようになった頃、1995年1月に突如発生した阪神・淡路大震災は再び神戸に大きな打撃を与えた。震災復興の為に、市の財政は多額の借金を抱え込んでしまうことになった。

それにも増して、日本中が目を見張り賞賛し、「株式会社神戸」とまで言われた「外債を発行して得た資金で山を削り、その土砂をベルトコンベヤで海まで運び、海を埋め立てて人工島を造成する」という土地開発の手法に翳りが見えてきたのである。多くの国民は「土地神話」を信じて疑わなかったため土地の値段が、買った後で下がるなんていうことは有り得ないと確信していた。市民や事業者等は、市が

山を削り海を埋め立てて造成した宅地やマンションを競って購入した。

六甲アイランド完成後に売り出された高層マンションは何十倍という申し込み者が殺到し、当時としてはかなり高額なマンションでもすぐに完売となった程であった（利殖目当ての購入者が多いという噂もあった）。

6 大プロジェクトとして取り上げた事業のうち、(1)港湾整備と鶴甲・渦森団地等の造成 (2)ポートアイランド人工島の造成と高倉台団地等の造成 (3)六甲アイランド人工島の造成のうち、(1)・(2)の事業についてはバブル期以前、(3)のプロジェクトは、わが国のバブル絶頂期を挟んで完成したプロジェクトのため、用地の売却も住宅の販売も順調であった。しかし、バブル崩壊に加えて、阪神・淡路大震災のダブルショックを受けた後の3プロジェクト、即ち(4)ポートアイランド(第2期)(5)ポートアイランド沖(神戸空港島)(6)神戸複合産業団地については、当然のことながら用地売却は進展せず、空港の乗客数も伸びず、それぞれに課題を抱えている。

ポートアイランド(第2期)については、神戸医療産業都市構想の推進策として、国内医薬・医療関連企業にPRすることは勿論重要であるが、諸外国の関連企業に「外国人が住みやすい町・神戸」を積極的にPRする必要がある。近年、進出企業が短期で撤退しているのを散見するが数よりも質を重視することが長期的な視野からは有効であると考えられる。

神戸空港島の造成については、市は1,982億円の起債をした。そして、平成21年には第1回目として265億円の償還を実施したが、平成22年度以降については、新たな起債をも検討中と伝えられている。また、未売却面積の処分にかかなりの年数を要するとするならば、市の財政に多大なマイナスの影響をもたらすことが懸念される。(図表-9)は、これまでの造成地の売却面積と未売却面積に基づき、造成地が完売するまでの売却年数を推定したものであるが、未売却面積が大きいポートアイランド(第2期)の売却予定年数は31年、神戸複合産業団地の売却予定年数は64年と推定され、また、ポートアイランド沖(神戸空港島)に至っては、平成20年度末までの既処分地の大半が神戸空港用地であり、土地が予想通りに売れるというような社会情勢にないことを如実に示している。それ故、神戸複合産業団地も含めた3大プロジェクトについては、例えば、平成20年度末での市債残高3,703億円を上限として各年度の償還分の50%位を目途として新たな起債をすることは、やむを得ないのではないかと考える。

その一方で、土地売却に代えて、事業用定期借地権の設定による賃貸借契約を利用して賃料の増収を図り、企業誘致等による市税収入の増加とセットで、市債の償還に必要な財源を確保すべきものと考えられる。



(図表-9) 造成地が完売するまでの推定売却年数

(単位 面積: ha, 年数: 年)

No.	プロジェクト名	平成15年度の 売却契約面積	平成20年度の 売却契約面積	過去5年間の 売却契約面積	平成20年度末 未売却面積	推定売却年数
		(A)	(B)	(C)=(B)-(A)	(D)	(D)/(C) /5}
(4)	ポートアイランド (第2期)	13	37	24	152	31
(5)	ポートアイランド沖 (神戸空港島)	21	153	132	90	3
(3)	六甲アイランド	265	265	—	11	—
	西神住宅団地	373	382	8	26	16
	西神住宅第2団地	116	147	31	77	12
	神戸研究学園都市	166	172	6	14	12
	ひよどり台 第2期住宅団地	1	7	6	4	4
	押部谷第2団地	25	27	2	5	18
(6)	神戸複合産業団地	25	35	10	137	64
	神戸流通業務団地	58	62	4	9	12
合計		1,065	1,290	224	529	

(注) これまでの造成地の売却契約面積と未売却面積に基づき、造成地が完売するまでの売却年数を包括外部監査人が計算により推定したものであり、実際の売却予定を示したものではない。

## 2. 神戸市新都市整備事業会計における「土地造成勘定」の健全性の推定と今後の課題

### 〔意見—3〕 「土地造成勘定」については、プロジェクト別に区分経理を導入することも検討すべきである。

平成 18 年度包括外部監査結果報告書「新都市整備事業会計の財務事務の執行及び経営の管理」（以下、「報告書」という。）では、同会計において原価集計が行われていないとの指摘がなされている。すなわち、実際原価を集計し原価計算により払出原価を算定するのではなく、発生した工事費用を一括して土地造成勘定に資産計上し、土地の造成が完了し第三者に処分した際に、処分の収入額から 4%のみなし利益を控除した金額を当該土地の処分原価とみなし土地造成勘定から土地売却原価に振り替える処理を行っている。

これについて、報告書では、半世紀以上という長期にわたり神戸の都市開発を行うという新都市整備事業の特異性から、単年度の処分成績を損益計算として緻密に行うことよりも、作業コスト増を回避し、単一の事業とみなし安定的な実際（予定）原価計算を行っていることについて一定の合理性を認めている。しかしながら、現行の処理について、以下のような問題点があるとしている。

- ① 一つのプロジェクトの大半が完了していたとしても、すべての事業が完了するまで実際の損益は確定せず、土地造成勘定として残され続けることになり、全体として健全な財政状態であるのかどうかの測定がいつまで経ってもできないこと。
- ② 数あるプロジェクトの中の一つのプロジェクトが終了して、一部資産等を他の会計に移管する必要性が生じた場合、個々の原価が集計されていないため当該資産の取得原価が分からないこと。

例えば、本稿の 6 大プロジェクトのうち (1)・(2) はすべて事業が完了しており（従って、「土地造成勘定」には残っていない）、(3) の残地はあと僅かであるから、未売却地については予測販売価格で評価し、貸地については収益還元法等を用いて評価して、土地造成勘定から控除する。そのようにした上で (5) ポートアイランド沖（神戸空港島）事業と (6) 神戸複合産業団地事業のみなし造成原価を見積もるとすれば、残余の部分が (4) ポートアイランド（第 2 期）となる。この手法を工夫すれば、懸案事項であった「土地造成勘定」の区分経理が実現し、現時点の「一体経理」（いわゆる「ドンブリ勘定」）から一步進んで、財政、特に土地造成勘定の健全性が測定できることになる。

### 3. 神戸市新都市整備事業会計における市債償還への影響

新都市整備事業会計の貸借対照表に計上されている平成21年3月末の市債残高は3,703億円である。これらの市債は平成11年度以降起債されており、(図表-10)のとおり、平成21年度以降の5年間において毎年345億円～730億円の市債の償還が予定されている。

新都市整備事業会計の貸借対照表に計上されている平成21年3月末の金融資産残高は1,927億円であるが、(図表-11)のとおり、その内訳は、現金預金、国債・地方債等で全て短期的に換金可能な資産であり、また、基金勘定に含まれる資産については、「神戸市新都市整備事業基金条例」第6条の(2)<sup>(注)</sup>において同事業会計における市債の償還に充てることが認められている。従って、上記金融資産残高1,927億円は、市債の償還に最大限充当可能な資産とすることができるが、平成21年3月末現在、市債残高の52%(=1,927億円÷3,703億円×100%)となっている。少なくとも、残りの48%に当たる1,776億円(=3,703億円×48%)は、将来の造成地の売却、その他により得た収入により償還する他ないことになる。

24頁の新都市整備事業会計のキャッシュ・フローの状況(平成18年度～20年度の過去3期分)によると、営業活動によるキャッシュ・フローと投資活動によるキャッシュ・フローを足したフリー・キャッシュ・フローが56億円～240億円計上されている。フリー・キャッシュ・フローは、事業活動で得た資金から事業活動を継続するために必要な設備投資の資金を差し引いたものであり、将来、市債の償還に充当できる金額と言える。その絶対額はかなりの金額であるが、(図表-10)の市債の償還予定と比較すると明らかに金額が不足しており、造成地の売却収入や貸地料を増やし、フリー・キャッシュ・フローをある程度水準にしなければ、市債の借換えを繰り返さざるを得ず、結果として金利負担が増大することになる。新都市整備事業会計の平成21年度予算書説明書上の金利負担は56億円(会計上は「土地造成勘定」の増加として処理している。)であり、市債の借換えによる金利負担の増大は、市の会計にとって大きな負担となることは間違いのない事実である。

26頁に記載のとおり、市では売却体制強化の施策を既に実行しているところであるが、平成20年秋からのリーマンショックを契機とする経済危機の影響もあり、平成22年以降の市債償還をスケジュール通りに実行することには困難な情勢にある。

(注)「神戸市新都市整備事業基金条例」第6条

基金は、次に掲げる場合に限り、処分することができる。

(2) 新都市整備事業に係る市債の償還及び利息の支払に充てるとき。

## 神戸市新都市整備事業会計の決算推移

### 1. 財政状況

(単位：億円)

	平成18年 3月31日現在	増	減	平成19年 3月31日現在	増	減	平成20年 3月31日現在	増	減	平成21年 3月31日現在
<b>資産の部</b>										
<b>固定資産</b>										
<b>有形固定資産</b>										
土地建物	11		18	30		0	30		0	30
減価償却累計額	1		△1	0		0	0		0	0
機械及び装置	0		0	0		0	0		0	0
減価償却累計額	1		△1	0		0	0		0	0
備品	0		0	0		0	0		0	0
減価償却累計額	0		0	0		0	0		0	0
<b>有形固定資産合計</b>	13		16	30		0	30		0	30
<b>無形固定資産</b>										
電話加入権	0		0	0		0	0		0	0
その他無形固定資産	0		0	0		0	0		0	0
<b>無形固定資産合計</b>	0		0	0		0	0		0	0
<b>投資</b>										
出資	7		0	7		0	7		0	7
基金	1,269		5	1,274		7	1,281		8	1,289
長期貸付金	57		△1	55		△5	50		24	75
他会計貸付金	52		3	55		3	59		3	63
その他投資	1		0	0		1	1		0	1
<b>投資合計</b>	1,388		6	1,394		6	1,401		36	1,438
<b>固定資産合計</b>	1,402		23	1,425		6	1,431		36	1,468
<b>土地造成勘定</b>										
完成土地	79		△20	59		0	59		0	59
未完成土地	3,555		△110	3,445		△235	3,209		△208	3,000
<b>土地造成勘定合計</b>	3,635		△130	3,504		△235	3,269		△208	3,060
<b>流動資産</b>										
現金	542		89	632		261	893		195	1,088
未収金	62		△16	46		18	65		15	80
前払金	8		△4	4		0	3		0	3
<b>流動資産合計</b>	613		69	682		278	961		210	1,172
<b>資産合計</b>	5,651		△38	5,613		49	5,662		38	5,700

	平成18年 3月31日現在	増	減	平成19年 3月31日現在	増	減	平成20年 3月31日現在	増	減	平成21年 3月31日現在
<b>負債及び資本の部</b>										
<b>負債の部</b>										
<b>固定負債</b>										
調整勘定	782		3	785		7	793		6	800
退職給与引当金	9		0	9		1	11		△1	9
<b>固定負債合計</b>	792		2	795		9	804		5	809
<b>流動負債</b>										
未払金	225		△136	89		△11	78		△19	58
前受金	9		△2	7		0	7		△1	6
預り金	23		3	27		3	31		0	31
<b>流動負債合計</b>	257		△134	124		△7	117		△20	96
<b>負債合計</b>	1,051		△131	919		1	921		△14	906
<b>資本の部</b>										
<b>資本金</b>										
自己資本金	499		1	501		20	521		20	541
借入資本										
<b>企業債</b>	3,661		23	3,685		7	3,692		11	3,703
<b>資本金合計</b>	4,161		25	4,186		27	4,213		31	4,244
<b>資本剰余金</b>										
企業債減額差金	8		0	8		0	8		0	8
受贈財産評価額	2		△1	1		0	1		0	1
国庫補助金	22		1	24		1	25		0	25
その他資本剰余金	340		5	345		7	352		8	361
<b>資本剰余金合計</b>	375		4	379		8	387		8	396
<b>利益剰余金</b>										
減価積立金	8		11	20		43	63		11	75
建設改良積立金	41		1	42		1	43		1	44
当年度未処分利益剰余金	13		50	64		△31	32		0	33
<b>利益剰余金合計</b>	63		63	127		12	140		13	153
<b>剰余金合計</b>	438		68	506		21	527		22	549
<b>資本合計</b>	4,599		93	4,693		48	4,741		53	4,794
<b>負債及び資本の部合計</b>	5,651		△38	5,613		49	5,662		38	5,700

## 2. 経営成績

(単位：億円)

	平成 17 年度	平成 18 年度	平成 19 年度	平成 20 年度	合 計
1. 営業収益	288	282	361	277	1,209
土地売却収益	271	282	361	277	1,192
受託工事収益	17	0	0	0	17
2. 営業費用	292	283	360	277	1,213
土地売却原価	265	274	351	270	1,162
受託工事費	17	0	0	0	17
一般管理費	8	9	8	6	32
減価償却費	0	0	0	0	0
資産消費費	0	0	0	0	0
新都市整備事業営業利益	△ 3	△ 1	1	0	△ 3
3. 営業外収益	17	66	32	34	151
受取利息及配当金	1	1	2	3	9
雑収益	16	64	29	31	141
4. 営業外費用	0	0	1	1	2
雑支出	0	0	1	1	2
新都市整備事業経常利益	13	64	32	33	144
当年度純利益	13	64	32	33	144
前年度繰越利益剰余金	0	0	0	0	
当年度未処分利益剰余金	13	64	32	33	

## 3. キャッシュ・フローの状況（過去3期分）

(単位：億円)

	平成 18 年度	平成 19 年度	平成 20 年度	合 計
I. 営業活動によるキャッシュ・フロー	226	359	266	625
当年度純利益（△純損失）	64	32	33	66
土地売却原価	274	351	270	622
減価償却費	0	0	0	0
未収金の増減	16	△ 18	△ 15	△ 34
その他の流動資産の増減	4	0	0	1
未払金の増減	△ 136	△ 11	△ 19	△ 30
資産減耗費	0	0	0	0
退職給与引当金	1	0	△ 2	△ 1
その他の流動資産の増減	1	3	0	2
II. 投資活動によるキャッシュ・フロー	△ 169	△ 118	△ 100	△ 219
建設改良費	△ 216	△ 178	△ 174	△ 352
財産収入	8	8	9	17
雑収入	47	63	102	165
投資	△ 8	△ 12	△ 37	△ 49
I、II小計（フリー・キャッシュ・フロー）	56	240	166	406
III. 財務活動によるキャッシュ・フロー	32	20	28	49
企業債収入	24	26	31	57
国庫支出金	1	1	0	1
受託工事収入	8	12	17	30
企業債償還金	△ 1	△ 20	△ 20	△ 40
消費税資本的収支調整額	0	0	0	0
IV. 当期現金預金増減額	89	261	195	456
V. 現金預金期首残高	542	632	893	
VI. 現金預金期末残高	632	893	1,088	

(図表-10) 神戸市新都市整備事業会計における平成21年3月末市債残高の償還期限別内訳

(単位：億円)

No.	償還期限 プロジェクト名	平成21 年 度	平成22 年 度	平成23 年 度	平成24 年 度	平成25 年 度	5年超	合 計
(4)	ポートアイランド(第2期)	—	—	108	132	129	324	693
(5)	ポートアイランド沖(神戸空港島)	265	650	374	280	205	208	1,982
	西神住宅第2団地	10	15	160	85	39	69	378
(6)	神戸複合産業団地	70	60	88	95	75	263	651
	合 計	345	725	730	592	448	864	3,703

(出典：みなと総局作成資料)

(図表-11) 神戸市新都市整備事業会計における平成21年3月末の金融資産残高

(単位：億円)

科目名及び資産種類	金 額
(流動資産)	
現金預金	
現金預金	1,088
(固定資産)	
基金	
(内訳)	
現金預金	134
国債等債券	704
計	839
合 計	1,927

(出典：神戸市新都市整備事業会計決算書及び基金明細)

(図表-12) 土地売却収益の推移

(単位：億円)

No.	プロジェクト名	平成17 年 度	平成18 年 度	平成19 年 度	平成20 年 度	合 計
(4)	ポートアイランド(第2期)	16	84	115	85	302
(5)	ポートアイランド沖(神戸空港島)	120	72	105	104	404
	西神住宅団地	10	39	36	1	89
	西神住宅第2団地	89	62	66	35	255
	神戸研究学園都市	6	1	1	1	10
	ひよどり台第2期住宅団地	9	7	6	10	35
	押部谷第2団地	0	5	0	1	7
(6)	神戸複合産業団地	7	8	28	32	78
	神戸流通業務団地	8	—	—	4	12
	合 計	271	282	361	277	1,192

(出典：神戸市新都市整備事業会計決算書の収益費用明細書)

#### 4. 平成 17 年度以降の売却体制強化と今後の課題

**〔意見一4〕** 事業用定期借地権は、借地借家法上、期間満了時に更地返還が原則となっており、20 年以上先の市のまちづくり構想も視野に入れる必要がある。場合によれば、企業の事業継続を前提として、更地返還を猶予するなどの条例の制定も検討すべきである。

市は、これら造成地への企業誘致体制を強化するため、平成 17 年 4 月に市長をトップとする組織横断的なプロジェクトチーム「神戸エンタープライズ プロモーションビューロー」を創設した。当該チームは産業振興局とみなと総局を横断する組織であり、ワンストップ機能を強化し、企業ニーズにフレキシブルに対応しようとするものである。

当初の活動方針では、平成 17 年度から 3 年間でポートアイランド（第 2 期）や神戸複合産業団地などの土地 50ha を売却する目標を掲げ、約 400ha ある分譲予定地の売却を推進することとした。その結果、平成 19 年度末までの 3 年間に 268ha（空港会計に売却した神戸空港用地 143.8ha を含む）を売却した。しかし、平成 20 年秋からのリーマンショックを契機とする経済危機下において売却が伸び悩み、（図表－13）で示すとおり、平成 20 年度の売却面積は全体で 9ha にとどまっている。

前述のとおり市債の償還期限が迫る中で、市は何をすべきかということになるが、長期的視点からの市の歳入増を目指すべきであり、市が既に活用している事業用定期借地権の設定による賃貸借契約を利用して貸地料の増収を図り、企業誘致等による市税収入の増加とセットで、市債の償還に必要な収入増を実現すべきものとする。

ただし、最も活用例の多いのは 20 年事業用定期借地権であるが、これによる借地借家法上、期間満了時に更地返還が原則となっており、20 年以上先の市のまちづくり構想も視野に入れる必要がある。場合によれば、企業の事業継続を前提として、更地返還を猶予するなどの条例の制定も検討すべきである。

(図表-13) 現在の未売却面積

(単位 面積 : ha、金額 : 百万円、百万円/ha)

No.	プロジェクト名	全体計画面積	平成19年度までの契約済面積	平成20年度の売却面積	未売却面積	う貸地面積
		(A)	(B)	(C)	<sup>(F)</sup> =(A)-(B)-(C)	
(4)	ポートアイランド (第2期)	190	35	2.4	152	27
(5)	ポートアイランド沖 (神戸空港島)	243	150	2.3	90	2
(3)	六甲アイランド	276	265	-	11	1
	西神住宅団地	408	381	0.4	26	19
	西神住宅第2団地	224	146	0.5	77	12
	神戸研究学園都市	187	172	-	14	2
	ひよどり台第2期 住宅団地	12	7	-	4	4
	押部谷第2団地	32	27	0.1	5	0
(6)	神戸複合産業団地	172	32	3.0	137	27
	神戸流通業務団地	72	62	0.4	9	2
	合計	1,819	1,281	9.1	529	99