

公共随契を中心とする

国有財産の管理処分手続き等の見直しについて

平成30年1月19日

財政制度等審議会国有財産分科会

目次

はじめに	P 2
第1 国有財産の管理処分手続き等の見直しの方向性	P 3
第2 見直しの具体的方向性	P 3
1. 管理処分手続きの明確化	P 3
(1) 売払い等結果の情報開示	P 3
(2) 処分等価格の決定手続き（見積り合せ）	P 4
(3) 売払い前提の貸付け	P 4
(4) 売払代金の延納	P 4
(5) 必要費及び有益費の取扱い	P 5
(6) 特別会計所属の普通財産の契約事務委任	P 6
(7) 利用計画等の審査	P 6
(8) その他	P 6
2. 価格の客観性の確保	P 7
3. 文書管理	P 9

はじめに

大阪府豊中市所在の国土交通省大阪航空局所属の特別会計普通財産（国有地）を近畿財務局が契約事務の委任を受けて処分した事案について、平成 29 年 2 月以降、国会において質疑が行われ、様々な指摘がなされてきた。また、参議院予算委員会の要請を受けて、会計検査院による会計検査が行われ、同年 11 月 22 日に検査結果の報告が国会に提出された。

こうしたことを踏まえ、国有地を地方公共団体、社会福祉法人、学校法人などに対し公共性の高い用途に供するため随意契約（以下「公共随契」という。）で処分する場合の国有財産の管理処分手続き等に関する見直しも含め、平成 29 年 12 月 11 日、財務大臣から財政制度等審議会に対し、「最近の国有財産行政を巡る状況を踏まえた、今後の国有財産の管理処分のあり方について」の諮問が行われた。

本諮問を受け、今後の国有財産行政の方向性に関する専門的及び技術的な事項を検討するため、国有財産分科会にワーキングチームを設置し、まず、国有財産の管理処分手続きの見直しについて検討を行い、とりまとめを行ったものである。

なお、人口減少・少子高齢化などの社会・経済環境の変化や宿舎削減計画後の国有財産の状況等を踏まえた今後の国有財産の管理処分のあり方については、国有財産分科会で引き続き検討を行っていく。

第1 国有財産の管理処分手続き等の見直しの方向性

国有財産は国民共有の貴重な財産であることから、その管理処分は適正に行うことが重要である。特に、公共随契においては、一般競争入札ほど価格等による競争が働かないことから、処分の相手先や処分価格の決定などについて、より透明性の高い明確な手続きの下で行うことが求められる。

このため、公共随契を中心とする国有財産の管理処分手続きについては以下の方向で、一層の適正性の向上に努めることが適当である。

- ① 国有地の管理処分の手続きについて明確化を図り、その際、例外は極力作らず、仮に例外がある場合も限定的なものとし、その基準を明確に定めること（管理処分手続きの明確化）
- ② 売却価格の客観性を確保し、特殊な事案については第三者が算定・確認を行うこと（価格の客観性の確保）
- ③ 行政文書のより適切な管理により、説明責任（アカウントビリティ）を確保すること（行政文書の適切な管理による説明責任の確保）

第2 見直しの具体的方向性

1. 管理処分手続きの明確化

(1) 売払い等結果の情報開示

国有財産を一般競争入札や公共随契により貸付け・売払いを行った場合においては、財産の概要や契約金額等の契約内容を財務局、財務支局及び沖縄総合事務局（以下「財務局」という。）のホームページで原則公表している。ただし、契約内容のうち、契約金額については、相手方から非公表の要請があり、情報公開法上の不開示事由にも該当すると考えられる場合には公表を控えてきており、また、貸付けに係る賃料については積極的に公表してきていない。

しかしながら、国有地の処分について広く国民が関心を有していることを踏まえると、売払いの契約金額については必ず公表することとし、また、定期借地の賃料についても積極的に公表するほか、処分対象の国有地に関する情報開示の充実を図ることが望ましい。

このため、契約金額については、公表の同意を契約締結の要件とし、一般競争入札のみならず、すべての公共随契による貸付け、売払いの契約金額を公表する。その際には、周辺地価形成要因の参考にも資するために、公表項目に、定期借地の賃料、都市計画上の制限、建物解体撤去や地下埋設物撤去といった主な価格形成要因を追加すべきである。

(2) 処分等価格の決定手続き（見積り合せ）

国有地を公共随契により貸付け・売払いを行う場合における処分等価格の決定方法については、国にとってより有利な価格を追求すべく、会計法令に基づきなるべく相手方から契約希望価格を確認し、国の予定価格以上であるか否かを確認する手続き（いわゆる「見積り合せ」）を行い、予定価格以上の価格を契約価格とすることとしている。なお、見積り合せの実施は会計法令上必須とされていないことから、相手方自らが価格を見積もることが困難と認められる場合には、見積り合せを省略して契約価格を相手方に通知することも許容されているが、どのような場合にそのような取扱いが認められるかについては明確に定められていない。

しかしながら、相手方自らが価格を見積もることが困難だとしても、不動産鑑定士等の外部専門家を通じて価格を見積もることは十分可能と考えられ、現に国有財産の管理処分においてそのような取扱いも行われている。

このため、公共随契において国有地の処分等価格を決定するにあたっては、例外は設けず、すべての取引において見積り合せを実施すべきである。その際、相手方が見積り合せに向けた十分な準備を行えるようにするため、評価条件の明確化等を図り、相手方に事前に示すことが重要である。また、予定価格とほぼ同等の価格での契約を意図して予定価格より低い価格からの反復継続した見積り合せが行われるおそれがある場合に、日を改めて実施するほか、こうした相手方に対しては最終的に手続きを打ち切ることなどを含め、見積り合せの手続きについての明確化を図るべきである。

(3) 売払い前提の貸付け

国有地の売払代金については、一括納付が原則であるが、公用・公共用等の用に供する場合には、売払いが確実と見込まれ、かつ、それまでの間、賃貸借を行うことが真にやむを得ないと認められるときには、3年以内に買い受けることを条件に貸付け（売払い前提の貸付け）を行うといった取扱いを行ってきた。

しかしながら、建物所有目的での短期の貸付契約は容易に契約更新が可能であるなど法的な不確実性が高いほか、貸付期間満了後に更地返還が必須となる事業用定期借地による10年間の貸付けとした場合でも、相手方に対して建物を取り壊しての更地返還を求めることには事実上困難な場合もあると考えられる。

このため、今後、売払い前提の貸付けの制度は、廃止すべきである。

(4) 売払代金の延納

貸付中の財産や公共用途で財産を売り払う場合などにおいて、代金を一括して支払うことが困難な場合には、法律上、確実な担保を徴し、利息を付した上

で、延納の特約を付すことが認められている。また、この場合、代金の一部を即納金（現行は売払代金の2割以上）として納付すれば、所有権は買主に移転する取扱いを行ってきた。

しかしながら、市中金融機関等から資金を調達できない事業者に国有地を処分することは適当かといった論点があるほか、延納制度においては、即納金の納付の時点で所有権が買主に移転する取扱いや、延納利息も政策的に決められていることなど、買主にとって相当に有利な制度であり、売払代金を一括納付する者との公平性に配慮した取扱いが求められる。また、国有地を売却するに当たっては、代金支払の確実性の確保も重要である。

このため、延納制度については、予算上制約があると認められる地方公共団体に対して公共随契で財産を売り払う場合について、延納の対象となる売払金額を一定額（2億円）以上に限って認めるほか、政策的に売却を促進している物納財産などの貸付中財産について、資力が乏しい貸付相手方である個人に売り払う場合に限って認めるべきである。また、延納にあたっては、即納金の納付をもって相手方に所有権を移転させる取扱いとしていることから、即納金額を現行の売払代金の2割以上から5割以上に引き上げるべきである。

また、延納の審査にあたっては、財務局の有する知見を十分に活用し、延納代金の納付の確実性についても延納の申請時のみならず、処分後においても定期的に相手方の収入状況等の確認を行うなどより慎重に行うことが重要である。

（5）必要費及び有益費の取扱い

貸付財産の維持管理に必要な費用（必要費）及び財産価値を高めるために支出した費用（有益費）については、これまで事前に協議を行って定めた金額についてのみ、支払（償還）を認める取扱いとしている。

しかしながら、民間の取引事例では、相手方との紛争を回避するため、契約上に特約を設け、一切の必要費及び有益費の償還請求権を放棄させて、貸主において対応することが一般的となっていることを踏まえた取扱いの明確化が望ましい。

このため、貸付財産における相手方からの必要費及び有益費の償還請求については、これに応じないとの取扱いを契約上明確にし、財産の維持管理上こうした費用が必要となる事態が生じた場合には、国においてその対応を図るよう、取扱いの明確化を図るべきである。

なお、国において貸付後の対応を確実に図る観点から、規模の大きな財産などについては、貸付前に土壌汚染や地下埋設物の有無等の状況を的確に把握しておくことも重要である。

(6) 特別会計所属の普通財産の契約事務委任

国有財産法において、特別会計に所属する普通財産の管理処分は、当該特別会計を所管する各省庁において行うこととされているが、国有財産の有効活用をより効率的かつ的確に進める観点から、会計法令に基づき、財務局が「契約事務に関する事務」の委任を受けて事務処理を行う取扱いとしており、その場合には、財務局（受任者）が各省庁（委任者）の下で個々の管理処分において機動的に対応できるよう、委任範囲を概括的に定めつつ、細部については各省庁と協議のうえ決定することになっている。

しかし、国有財産の有効活用を進める中、地元と様々な調整が必要となる場合がみられるほか、定期借地など契約形態も多様となっていること等から、事務を円滑かつ適正に行うため、財務局と各省庁との間の責任分担について明確化を図ることが必要である。

このため、事務委任に当たっては、委任を受けて執行する売却等に係る契約事務は、財務局の責任の下で執行するものであることについて明示するべきである。また、財産の維持管理や支払に関する事務など各省庁の権限に属する事務については、最終的な判断は各省庁が行うものであることについて明示するなど、財務局と各省庁との間の役割と責任分担の明確化を図るべきである。

(7) 利用計画等の審査

財務局は、地方公共団体等から公共目的での取得等要望を受理した際には、随意契約を締結するに相応しい者・用途であるかを判断するため、当該事業の必要性や利用計画の妥当性などについて審査することとしている。

しかしながら、地方公共団体以外の事業者から許認可の対象となる事業に関し取得等の要望がある場合においては、専門的知見を有する地方公共団体などの許認可主体において、事業者に対する審査が行われる。随意契約による国有地の処分について財務局が実効性のある審査を行うためには、事業の許認可主体の審査を踏まえた対応を行うことが重要である。

このため、国有地の処分に係る審査にあたり、事業の許認可主体において事業者に関する審査が行われる場合には、事業の必要性や利用計画の妥当性などについて、事業の許認可主体に文書で照会し、確認を行うべきである。また、財務局においては、随意契約の適格性の審査に加えて、事業者の財務状況、資金調達の確実性及び将来の資金計画など支払の確実性確保の観点からの審査を重点的に行うべきである。

(8) その他

このほか、国有財産の管理処分手続きの透明性について一層の向上や国有財産の更なる有効活用を推進する観点から、以下の項目についても手続きの明確化等を図るべきである。

① 取引の手続きの明確化

公共随契の手続き全体の流れや各手続きにおける必要書類など、相手方が取引前に予め知っておくべき事項について明確化を図るため、ホームページで公表するとともに、取得等要望の受付時においても、必要な手続き等を記載した書面を用いて相手方に十分に説明を行う。

② 契約前の開発行為等の取扱い

取得等要望を提出している事業者などから契約前にボーリング調査や開発許可における地元自治体との協議の前提となる看板設置等を行いたいとの要望を受けることがある。事業の円滑な実施に配慮する一方で、手続きの透明性を向上させるとの観点から、処分等相手方決定前でも一時貸付によるボーリング調査を認めるものの、開発許可の協議の前提となる看板設置などは認めないといった取扱いについて明確にする。

③ 国有財産地方審議会への付議・報告

国有財産地方審議会に付議を行う場合に、地方公共団体などの許認可主体と事前に十分な協議を行った上で、最終的な許認可が行われる前でも、施設等の設置認可が行われることを条件とした国有地の管理処分であることを明らかにした上で付議するといった取扱いを明確に定める。

また、施設等の設置許可などの条件付きで国有財産地方審議会の答申が得られた場合には、後日開催される地方審議会において答申後の処分等の状況について報告事項とするなどの取扱いも明確にする。

④ 取得等要望の受付

地方公共団体等による未利用国有地の更なる有効活用を推進していくためには、地方公共団体等における十分な検討期間が必要と考えられることから、取得等要望の受付期間を現行の3か月より長くすることを検討する。

2. 価格の客観性の確保

(1) 処分価格等の明確化

国有地を一般競争入札や公共随契により貸付け・売払いを行う場合においては、不動産鑑定士に対し鑑定評価を依頼し、鑑定評価額を基に処分等価格を算定することを基本としている。その際、評価対象となる国有地において地下埋設物などの瑕疵が判明した場合には、その瑕疵については不動産鑑定士が鑑定評価を行う上で考慮されることとなるが、鑑定評価の完了後に新たに地下埋設物等が発見された場合には、鑑定評価額を国が自ら修正して処分等価格を算定している場合がみられる。

しかしながら、地下埋設物などが存在する場合において、その撤去費用等については不確実な要素が多く含まれ見積もりの性格が大きくなるため、その客観性・妥当性をより確保していく必要があると考えられる。

このため、契約締結前に瑕疵が判明している場合においては、地下埋設物の撤去費用等の見積もりは、民間精通者に行ってもらうとともに、事後的に修正が必要となる場合においても、鑑定評価額の修正を国の職員自らが行うことはせず、不動産鑑定士に鑑定評価額の修正を依頼し、修正後の鑑定評価額を評定価格とすることにより、処分等価格の明確化を図るべきである。また、地下埋設物などを原因とする価格の減価が大きい場合には、不動産鑑定士、弁護士などの外部の有識者による第三者チェックを行うこととし、更なる客観性の確保に努めるべきである。なお、これらの手続きを導入することで、相応の時間を要することが想定されるが、相手方が不測の損害を受けないよう、このような手続き等を予め十分周知することが重要である。

他方で、契約締結後に瑕疵が判明した場合においては、原則として、瑕疵担保責任により対応することとなるが、相手方の賠償請求額が多額になる場合には、契約締結前に瑕疵が判明している場合と同様に有識者による第三者チェックを行うこととし、支払額の客観性を確保すべきである。また、国の責任の範囲及び賠償請求に対する支払額について明確化を図るため、①契約締結前に判明している瑕疵は特定し、瑕疵担保責任の対象とならないこと、及び②瑕疵担保責任の範囲は売払代金の額を上限とすることを契約書に明記すべきである。

(2) 国有財産評価事務の適正化

評価事務においては、通常、鑑定部門において不動産鑑定士の選定・依頼、鑑定評価書の審査及び評価調書の作成を行っているが、不動産鑑定士への鑑定評価の依頼にあたり鑑定評価の参考となる資料を提供する場合には、独立した立場で鑑定を行う不動産鑑定士において適切な判断がなされるよう、その資料が作成された背景や経緯、作成者等について十分な説明を行い、鑑定評価の精度の一層の確保を図るべきである。

また、評定価格を決定する際の評価調書の作成と鑑定評価書の審査については、鑑定部門において一体として行うことにより、事務の適正化を図るべきである。

3. 文書管理

国有財産の貸付けや売払いに至る行政文書の作成・管理等は、公文書管理法及びこれに基づき制定された財務省行政文書管理規則等のルールに基づいて行われている。

今般、行政文書の管理に関するガイドラインの改正が行われ、政策立案や事務及び事業の実施の方針等に影響を及ぼす打合せについて文書を作成するとの指針が示されているなど、今まで以上に公文書の管理について徹底を図る必要がある。

このため、国有財産の管理処分に当たり、経緯も含めた意思決定に至る過程並びに事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、行政文書の管理に関するガイドラインに基づき、意思決定過程等の重要な打合せ記録について、文書の作成・保存の徹底を図ると同時に、決裁文書に編綴する資料や、契約に関して記載すべき内容を明確化し、決裁文書の充実化を図るべきである。

(以上)