

彦根市土地開発公社
解 散 プ ラ ン

平成 25 年（2013 年）1 月

滋 賀 県 彦 根 市

彦根市土地開発公社解散プラン目次

1	はじめに	1
2	公社の概要	1
(1)	設立の背景	1
(2)	沿革	2
(3)	設立団体	2
(4)	基本財産	2
(5)	公社が果たしてきた役割について	2
3	公社の現状と課題	2
(1)	公社の財務状況	2
(2)	公社による先行取得の必要性	4
(3)	先行取得の課題	5
(4)	公社の事業の状況	6
4	公社の負債と市財政の将来負担	6
(1)	公社による先行取得が市財政に与える影響	6
(2)	ただちに公社が解散した場合における市財政への影響	6
(3)	国の動向	7
5	公社の抜本的改革(解散)	7
6	土地開発公社解散計画	8
(1)	解散スケジュール	8
(2)	三セク債の発行について(予定)	8
(3)	三セク債償還計画(利率が1.5%の場合)	9
(4)	今後の公用地取得のあり方について	9
7	市財政の見通し	9
(1)	実質公債費比率への影響	9
(2)	公社解散による効果	10
8	まとめ	10
	(資料)彦根市土地開発公社保有土地の 解散に向けた処分等に関する計画(案)	11

1 はじめに

彦根市(以下「市」という。)は、公共施設の整備等に必要用地の先行取得を機動的に行う目的で彦根市土地開発公社(以下「公社」という。)を設立した。

しかし、現在、公社は、金融機関からの短期借入金の借換えにより債務返済の資金繰りを行っているが、土地処分が見込めず、また、自主的な収入がほとんどない経営状況のため、現在では金融機関からの借入額が18億円にも上っている。

また、市は、公社の負債に対して債務保証を行っているが、万が一、市が債務保証を履行することとなった場合、履行後の市の財政運営が厳しくなるのは明らかな状況である。

さらに、今後も市による土地の買取りが進まなければ、こうした利子負担も加わって将来の彦根市の財政負担が大きく膨らむことが懸念される。

その一方で国は、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律(平成19年法律第94号)」(以下「健全化法」という。)の本格施行に合わせて、第三セクター等の抜本的改革を進めるため、外部研究会などと検討を重ねた結果、平成21年度から平成25年度までの5年間に限り発行を認める「第三セクター等改革推進債」(以下「三セク債」という。)を創設した。

このような状況から市は、外部の専門家(大学教授、弁護士、行政書士、不動産鑑定士)で構成される「彦根市土地開発公社のあり方検討懇話会」(以下「懇話会」という。)を平成24年(2012年)8月6日に設置し、同10月30日に「公社による新たな用地取得を止めるとともに、市として、長期保有土地の早期解消のため、再取得後の用地の処分に関して検討を進めるとともに、第三セクター等改革推進債を活用した早急な公社の廃止を決定されることが必要である」との提言を受けたところである。

この提言を踏まえ、市は、三セク債を活用することで、負担を将来に先延ばしにせず、早期に公社を解散し、今後の健全な市政運営に向けた取組を図るため、土地開発公社解散プランを策定し、実施していくものである。

2 公社の概要

(1) 設立の背景

市は、高度経済成長の最中であった昭和43年(1968年)に、公共用地、公用地等の取得、管理および処分等を行うことを目的として、市の全額出資により、滋賀県知事の許可を受けて、財団法人彦根市開発公社を設立した。

当時は、人口増加を背景に住宅用地や公共事業用地の需要が高まっていたことから、地価の高騰の中で、面的確保が必要な公共需要が増加し、迅速かつ円滑な事業推進と公共事業の

コスト低減を図るため、事業予定地をあらかじめ取得する土地の先行取得が得策と考えられた。こうした背景から、国において昭和 47 年に「公有地の拡大の推進に関する法律(昭和 47 年法律第 66 号)」(以下「公拓法」という。)が制定され、より機動性のある先行取得の法整備が図られた。

この公拓法の制定を受け、地域の秩序ある整備と市民福祉の増進に寄与することを目的として、昭和 48 年に組織改編を行ったものが現在の公社である。

(2) 沿革

- ・ 昭和 43 年 12 月 18 日 『財団法人彦根市開発公社』として設立
 - ・ 昭和 48 年 10 月 31 日 滋賀県知事の認可を受け、公拓法による『彦根市土地開発公社』として設立
- ※ 法人登記上は『財団法人彦根市開発公社』を組織変更し解散

(3) 設立団体

彦根市

(4) 基本財産

2,507 万円

(5) 公社が果たしてきた役割について

公社は、用地取得において、事業資金を機動的に調達できるとともに、事業のための土地の取得手続きを速やかに、かつ、弾力的に行うことができるという公社特有の機能を活かし、都市基盤整備等に必要な公共用地の先行取得を彦根市に代わって行ってきた。

その結果、設立以来、累計で約 74 万㎡の土地の先行取得を行い、市政推進のため公共事業等の実施に大きな役割を果たしてきた。

3 公社の現状と課題

(1) 公社の財務状況

近年、長期にわたる景気の停滞とそれによる国、地方公共団体の財政状況の悪化を背景として、国庫補助が思うように配分されず、事業の遅延や計画の変更、さらに市財政の悪化による市の買取りの遅れなどが生じている。

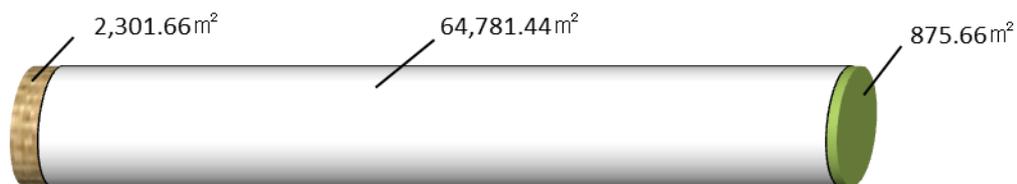
これにより保有年数が5年を超える長期保有土地を6.5万㎡抱えることとなった。市が公社から用地を買い取らないため、公社の債務は拡大傾向にあり、金融機関からの借入金にかかる利子が平成23年度決算で約3,500万円発生している。

その上、地価の下落などもあることから、平成23年度決算で約15億5千万円もの多額の含み損を抱えることになった。

【簿価のイメージ】

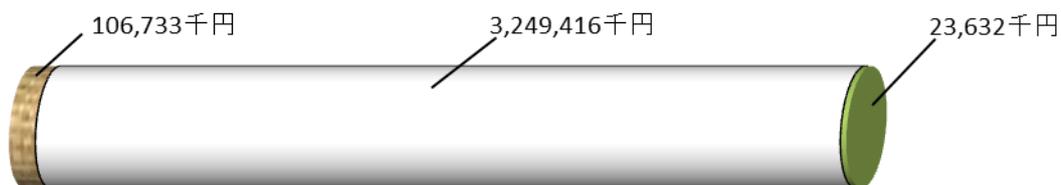


【平成23年度末における土地の内訳(面積ベース)】



- 保有期間5年未満の土地
- 保有期間5年以上の土地
- 住宅団地開発事業分

【平成23年度末における土地の内訳(簿価ベース)】



- 保有期間5年未満の土地
- 保有期間5年以上の土地
- 住宅団地開発事業分

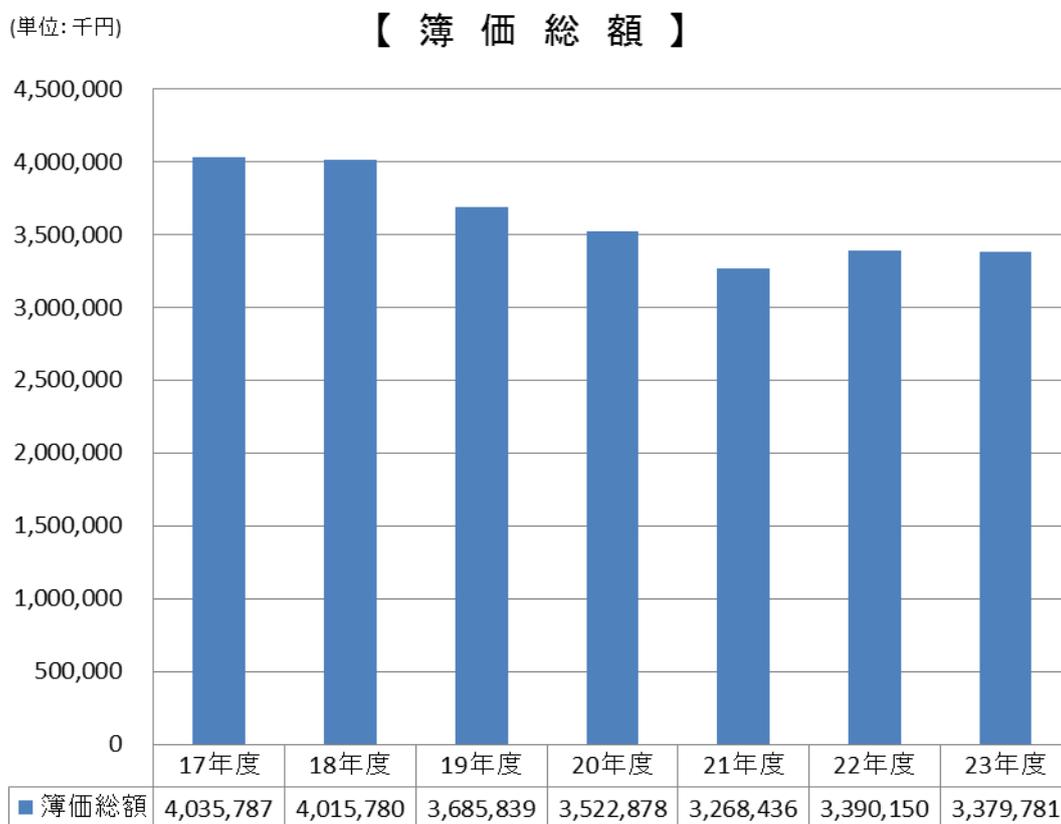
【平成23年度末における公社保有土地の時価評価の状況】

平成23年度末簿価総額: 3,379,781千円



- 時価相当額
- 簿価と時価の差額(含み損)

このような状況の中、公社では、平成 18 年度に経営健全化計画を策定し、平成 18 年度から 21 年度にかけて分譲宅地の処分を進めたが、抜本的対策には至らず、将来の公社のあり方に関するさらなる検討が急務となっている。



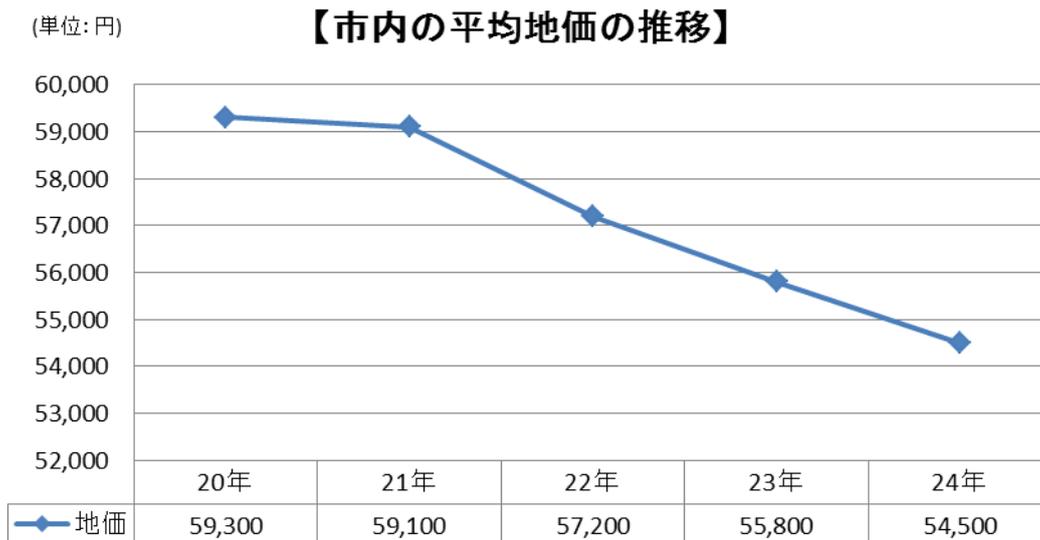
(2) 公社による先行取得の必要性

ア 経済情勢からみた公社による先行取得の必要性

公社による土地の先行取得方法は、高度経済成長期に地価が上昇して行くことを前提に考えられたスキームであり、先行取得により将来の地価上昇リスクを回避しようという目的があった。

また、用地買収は交渉から取得まで時間を要するため、機動性の高い公社による先行取得は地価上昇局面時には大きなメリットであったといえる。

しかし、現在のデフレ経済下においては、バブル経済期のような地価の上昇は見込めず、地価の上昇分を抑制するという経済的なメリットは少なくなっているといえる。



イ 公共インフラ整備手法としての必要性および利便性・効率性

公社による土地の先行取得については、現在では市の債務負担行為を予算計上することにより、用地取得費の上限額や買取りに係る年限が定められることとなったが、過去の事業案件では議会の議決をその都度必要としないという特徴を活用し、時機を逃さず用地取得ができるなど、年度をまたぐ事業計画にも柔軟に対応できた。また、金融機関からの資金調達的面においても、機動的な借入れが実施できるという点は大きい。

しかしその反面で、不要不急の土地取得を助長させ、長期保有土地を抱える結果を招いたことは否定できない。

用地交渉における年度の制約などを考えると、公社の機動性は高いといえる。しかし、一方で市は、土地開発基金という先行取得の手段を別に持っているため、その現金残高を増やし、それとともに予算措置において手続きの整備を行えば、たとえ公社が解散したとしても、十分対応可能であると考えられる。

また、彦根市の場合、公社は事業資金の確保を主要な役割とする受託方式で進められてきたことから、公社委託であっても用地交渉等の取得事務作業は委託所管課が実施しており、用地交渉のノウハウが途切れる心配はない。

(3) 先行取得の課題

先行取得をする上での課題として、用地取得の必要性についての透明性が特に重要である。

現状のとおり、公社が多く長期保有土地を抱えていることからわかるが、事業進捗が予定どおり進まなかった場合等に、保有期間が予想以上に長くなるということが起こっている。従って、今、なぜその用地を取得する必要があるのかということについて明確な根拠

が求められる。

また、公社による用地取得は、公金の支出にはあらず、住民訴訟等による司法チェックが入らない。一方、彦根市土地開発基金での用地取得は住民訴訟等の対象になるという違いがあり、公社による用地取得は透明性に欠けるといえる。

説明責任という点においては、議会の議決を必要とするかどうかの一つの鍵になってくる。

議会の議決に付すべき契約および財産の取得または処分に関する条例の規定により、一定規模以上(1件 5,000 m²以上かつ予定価格 2,000 万円以上)の土地の取得については、議会の議決を必要とされるが、公社が用地取得をする時点においては、議会の議決を得る必要はない。この点において、公社による用地取得は、機動性や柔軟性に優れていると言える一方、不透明さが残ることは否めない。

よって、公社による用地取得より、補正予算や債務負担行為等、市の予算制度による手法を用いた方が、説明責任および透明性の両方において優れているといえる。

(4) 公社の事業の状況

公社では、市から依頼を受けた用地の先行取得を行うほかに住宅団地の開発事業を行っているが、現時点において事業実施の予定はない。

また、新たな事業を実施するために、公社が大規模な用地を先行取得する予定もなく、実態としては、過去に取得した用地の管理が主な業務となっており、公社の事業の意義が薄れてきている。

4 公社の負債と市財政の将来負担

(1) 公社による先行取得が市財政に与える影響

公社による用地の先行取得については、市がその用地を買い取ることが前提のものとなっている。よって、市が公社から用地を買い取らない限り、債務が年々膨らみ、債務保証を行っている市の最終的な負担が大きくなる。平成 23 年度決算においても多額の利子が発生している中で、今後も公社を活用した公共用地の取得を継続していくことは、財政上、非常に大きなリスクであるといわざるをえない。

(2) ただちに公社が解散した場合における市財政への影響

一方、市は、公社の負債に対して約 18.6 億円の債務保証(平成 23 年度末)を行っており、実質的にこの負債は、市の債務と同一視される。

そして、市が債務保証を履行することとなった場合、扶助費が増加傾向で一般財源の確保が困難な現状では、その財源を財政調整基金に頼らざるを得ない。しかし、平成 23 年度末財政調整基金残高は約 19.7 億円であり、債務保証を履行すれば、基金がほぼ枯渇してしまう。

(3) 国の動向

こうした中で、国も抜本的な改革に乗り出し、平成 21 年度から平成 25 年度までの期間に集中的な改革を推進するために「第三セクター等改革推進債」を創設した。

これは、経営が著しく悪化した第三セクター等については、現状を維持するよりも、その存在意義を見直し、廃止・清算などの抜本的な改革を行った方が、中長期的には地方公共団体の財政負担の軽減や、第三セクター等の経営破綻に伴う市の財政負担リスクを回避できるとの考えのもとに創設されたものである。

こうしたことから、全国的にも多くの自治体が第三セクター等改革推進債を活用して公社等を解散しており、現在も多くの自治体において、解散の表明または検討がなされている。

5 公社の抜本的改革(解散)

これまで述べてきたとおり、公社による先行取得のメリットや必要性は設立当初より薄れてきている。また、長期保有土地に係る借入金に多額の利子が発生している状況であるほか、債務保証をしている市の財政も非常に厳しい。

公社の力で経営を改善するには限りがあるため、市としては、公社の現状を維持するよりも、その存在意義を見直し、解散等の抜本的な改革を行った方が、当面の財政負担が大きくなったとしても、中長期的には地方公共団体の財政負担の軽減や、公社の経営破たんに伴う突発的な財政負担リスクを回避できると言える。

一方で公社の整理をする上で問題となる財源調達的面においては、公社の負債を代位弁済するための財源として、「第三セクター等改革推進債」の発行が平成 21 年度から平成 25 年度まで限定的に認められている。その上、第三セクター等改革推進債は、特別交付税において利子支払額の一部が措置されることとなっていることから、土地開発公社が解散する場合、非常に有利な制度である。

したがって、問題を先送りにせず、まずは公社による新たな用地取得を止め、長期保有土地の早期解消のため、再取得後の用地の処分に関して検討を進めるとともに、第三セクター等改革推進債を活用して、公社を廃止することが、今後の市のためであると判断するものである。

6 土地開発公社解散計画

(1) 解散スケジュール

平成 25 年 5 月：解散の決定

- ・ 公社理事会において、出席理事の 4 分の 3 以上の承認を得る。

平成 25 年 6 月：解散に係る議会の承認

- ・ 公拡法に基づき、公社の解散について、議会承認を得る。
- ・ 三セク債の発行に関する議会承認を得る。

平成 25 年 10 月：公社借入金の代位弁済

- ・ 三セク債を活用し、金融機関へ公社借入金を代位弁済する。

平成 25 年 11 月：求償権の行使

- ・ 市が求償権を行使し、それに対し、公社が土地による代物弁済を行う。

平成 25 年 12 月：解散手続き

- ・ 代物弁済を受けてもなお残る求償権について、議会の承認を得て放棄する(これにより公社の債務が解消する)。
- ・ 市は、滋賀県に解散申請をし、解散認可を受ける。

平成 26 年 4 月：清算

- ・ 残余財産の処分を目的とした清算手続き。

(2) 三セク債の発行について(予定)

ア 発行年度：平成 25 年度

イ 発行予定額：1,800,000 千円

ウ 償還期間：10 年(据置期間なし)

エ 資金：銀行等引受資金

オ 充当率：100%

カ 財政措置：償還時に発生する利子の一部に対し、特別交付税措置

(3) 三セク債償還計画(利率が1.5%の場合)

(単位：円)

年度	償還元金	償還利子	合計	未償還元金
26	180,000,000	26,435,958	206,435,958	1,620,000,000
27	180,000,000	23,625,000	203,625,000	1,440,000,000
28	180,000,000	20,925,000	200,925,000	1,260,000,000
29	180,000,000	18,225,000	198,225,000	1,080,000,000
30	180,000,000	15,525,000	195,525,000	900,000,000
31	180,000,000	12,825,000	192,825,000	720,000,000
32	180,000,000	10,125,000	190,125,000	540,000,000
33	180,000,000	7,425,000	187,425,000	360,000,000
34	180,000,000	4,725,000	184,725,000	180,000,000
35	180,000,000	2,025,000	182,025,000	0
計	1,800,000,000	141,860,958	1,941,860,958	

(4) 今後の公用地取得のあり方について

ア 現行予算制度の枠組のなかで適切なスキームを確立する。

イ 土地開発基金の現金残高を増やす。

土地開発基金で取得した用地について、事業予定があるものを早期に再取得するなど、整理していく。

7 市財政の見通し

(1) 実質公債費比率への影響

市の財政の健全性を図る指標のうち、実質公債比率については、平成21年度決算まで起債許可団体の基準である18%を超えている状態であったが、公債費負担適正化計画に基づく取組を行った結果、平成22年度決算期に初めて18%未満となった経緯がある。

公社解散にあたっては、代位弁済の財源となる三セク債が実質公債費比率へ与える影響が心配されるが、仮に三セク債を発行した場合、16%程度で推移することが見込まれるため、起債許可基準である18%を超えるものではない。

しかし、平成25年度以降については、起債を財源とする大規模な投資的経費が計画され

ているため、実質公債費比率の動向については、三セク債のみにとらわれず、起債全般に注意を払う必要がある。

【三セク債を発行した場合実質公債費比率(3箇年平均)の動向(予定)】

(単位:%)

年度	26年度	27年度	28年度	29年度	30年度	31年度	32年度	33年度	34年度	35年度
比率	14.6	14.6	14.8	14.8	15.0	15.0	15.1	15.1	15.2	14.7

(2) 公社解散による効果

公社を存続させた場合は、市が公社から用地を買い取らない限り、債務が年々膨らみ、最終的な市の負担が大きくなるが、三セク債を活用して借入金を金融機関に返済することにより、これを解消することができる。

また、三セク債の発行により、現在の低金利で債務が固定化することから、金利負担は大きく軽減される見込みである。なお、三セク債を償還する際の支払利子の一部については、国による特別交付税措置が講じられることとなっている。

8 まとめ

市は「第三セクター等改革推進債」を活用し、経営が著しく悪化している公社を解散することとした。

これは市の財政の健全化を図ることが目的であり、公社の課題を先送りすることなく、早期に改革に取り組み、将来的な財政負担の明確化と市民負担の軽減に取り組むためである。

一時的に実質公債費比率は上昇するが、公社の存続を前提とした経営改善策は見当たらず、三セク債などの国の特例措置があるこのタイミングを逃すことは得策ではない。

よって、市が将来にわたり健全な財政運営を図っていくためには、公社の解散は避けられないものであると判断したものである。

(資料)

彦根市土地開発公社保有土地の解散に向けた処分等に関する計画

公社保有土地一覧(平成 23 年度末)

事業名	面積 (㎡)	簿価 (円)	処分方針
健康福祉関連施設整備事業	4,307.92	328,157,178	代物弁済により彦根市が取得予定
(仮称)産業振興センター用地取得造成事業	15,579.93	507,720,747	代物弁済により彦根市が取得予定
勤労者福祉施設整備事業	6,731.56	381,656,986	代物弁済により彦根市が取得予定
都市計画道路本町線外1線道路改築事業	103.18	15,000,000	代物弁済により彦根市が取得予定
都市計画道路大藪多賀線道路改築事業①	449.82	16,000,000	代物弁済により彦根市が取得予定
都市計画道路大藪多賀線道路改築事業②	410.66	40,000,000	代物弁済により彦根市が取得予定
都市計画道路立花船町線道路改築事業	25.36	5,987,227	代物弁済により彦根市が取得予定
市道彦根口川瀬馬場線道路改良事業	121.00	9,541,360	代物弁済により彦根市が取得予定
(仮称)市道野瀬川側道線道路改良事業	150.92	13,700,527	代物弁済により彦根市が取得予定
市道彦根駅平田線道路改良事業	409.00	20,450,000	代物弁済により彦根市が取得予定
市道芹橋河瀬線道路改良事業	419.00	1,644,988	代物弁済により彦根市が取得予定
市道上後三条線道路改良事業	1,630	49,742,039	代物弁済により彦根市が取得予定

川瀬馬場町野中地区市街化 促進道路	219.60	2,766,960	代物弁済により彦根市が取得 予定
JR 稲枝駅前都市施設整備 事業	2,388.07	247,037,227	代物弁済により彦根市が取得 予定
	1,140.87	68,148,018	平成 24 年度中に買戻し予定
千鳥ヶ丘公園整備事業	5,217.00	75,360,761	代物弁済により彦根市が取得 予定
佐和山幼稚園拡張用地取得 事業	1,450.00	169,949,988	平成 24 年度中に買戻し予定
佐和山小学校用地拡張事業	1,802.66	81,009,858	平成 24 年度中に買戻し予定
彦根市中老人福祉センター 駐車場拡張改修整備事業	499.00	25,722,763	平成 24 年度中に買戻し予定
彦根駅東土地区画整理事業	24,021.91	1,296,551,990	代物弁済により彦根市が取得 予定
鳥居本樋ノ口団地	655.48	10,575,785	平成 24 年度中は民間売却に努 め、その後は代物弁済により彦 根市が取得予定
高宮中北団地	220.18	13,056,394	平成 24 年度中は民間売却に努 め、その後は代物弁済により彦 根市が取得予定
その他	9,093.75	0	土地開発公社解散まで分譲地 は民間売却に努め、解散後は市 が取得する。
合 計	77,046.87	3,379,780,796	