

彦根市土地開発公社のあり方検討懇話会

彦根市土地開発公社資料

平成24年8月6日

1 公社の概要

(1) 設立の背景

昭和 30 年代からの高度経済成長期における都市化の進展や、戦後の人口増加による学校、住宅、道路等の都市基盤施設の早急な整備を迫られる中、地価の高騰や地方自治体による用地取得の困難さなどから、公共用地の先行取得の必要性が高まり本市においては、昭和 43 年 12 月 18 日 高度経済成長の最中であつた昭和 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『財団法人彦根市開発公社』を設立し対応してきた。

その後、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「公拡法」という。)が制定されたことにより、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、公拡法に基づき、市の全額出資により、「彦根市土地開発公社」を滋賀県知事の許可を受けて設立し今日に至っている。

(2) 沿革

- ・ 昭和 48 年 10 月 31 日 滋賀県知事の認可を受け、公拡法による『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

2 公社が果たしてきた役割

(1) 公社が果たしてきた役割について

公社が設立された 1970 年代は、全国的に大規模な公共事業が次々に計画され、本市においても公共施設の整備、建物の基となる用地の先行取得欠がかすことができなくなった時代であり、用地が既に担保されていることは、事業計画や補助事業にも非常に有利で、公共施設の整備に当たり、機動的かつ弾力的なシステムとして、公社による土地の先行取得制度が大きな役割を担い、市のまちづくりに大きな役割を果たしてきた。

(2) 近年の状況

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、公社用地の買い戻しが停滞し、地価下落の影響もあり簿価と地価額の差が増大している。

一方、公社の用地の先行取得は社会情勢の変化に伴い、大規模な事業での活用はなく、小規模な土地の取得に係る事業受託に留まっている。

また、公社独自の団地の開発事業等についても、事業実施の予定はなく、現状では過去に取得した用地の管理が主な業務となっており、公社の存在意義が薄れてきている。

4 公社の現状と課題

(1) 公社の経営状況が現状に至った経緯

市が事業用地を先行取得する場合、事業に必要とする用地について、公社に取得および整備を委託し、公社は理事会の議決を得てこれを受託し、市の債務保証を受けて、金融機関から必要な資金を借り入れて取得を行っている。そして、市が事業化する際に、簿価で用地を買い戻し、公社は、その売却収益で借入金を返済するのが、通常の流れである。

しかし、近年になって、『(仮称) 産業振興センター用地』のように保有期間が5年以上となっている土地が増加し、保有期間中に発生する金利負担の増加による土地の簿価上昇が深刻なものとなっている。

公社では、平成18年度に経営健全化計画を策定し、保有土地の早期処分や暫定利用としての貸付、事務費削減などによる経営の健全化を図っているものの、多くの土地は近いうちに処分できる見込みもなく、根本的な改善は困難な状況となっている。

さらに、他に自主的な収入もないことから、運営資金については一部市からの無利子長期貸付金を充てているものの、多くは金融機関からの短期貸付金に頼らざるを得ない状況であり、また、その貸付利率は市内3行との協定による協調融資利率(年1.875%)が適用されており、年間3,500万円程度の借入利息が発生している。

こうしたことから、現在では、5年以上の保有期間となっている土地が、全体の簿価総額約34億円のうち約32億円(94%)を占める状態となっている。

【保有期間別土地の内訳】

| 保有期間の区分 | 面積(m ²) | 簿価(円) |
|---------|---------------------|---------------|
| 5年以上 | 64,781.44 | 3,249,415,996 |
| 5年未満 | 2,301.66 | 106,732,621 |
| 計 | 67,083.10 | 3,356,148,617 |

(2) 会社の経営状況

会社では、平成18年度に経営健全化計画を策定し、平成27年度までの10年間で、保有する土地のうち、未利用土地の解消および債務保証等対象土地の縮減を図るため、計画的な売払いを進めてきた。その結果、プロパー用地を中心に平成18年度から21年度にかけて、用地処分が進んだ。しかし、処分が可能な用地にも限りがあるため、平成22年度以降その動きは鈍化しており、限界に達している。

【簿価の推移】

(平成23年度末現在)

(単位：千円)

| 年 度 | 17年度 | 18年度 | 19年度 | 20年度 | 21年度 | 22年度 | 23年度 |
|------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 簿価総額 | 4,035,787 | 4,015,780 | 3,685,839 | 3,522,878 | 3,268,436 | 3,390,150 | 3,379,781 |
| 伸び率 | — | △0.50% | △8.22% | △4.42% | △7.22% | 3.72% | △0.31% |

会社の保有土地には次のような問題があることから、金融機関からの借入額が累増し、債務が膨らむことが明らかな状況である。

ア 事業化の見込みがなく、市への売払いによる収入も見込めないような土地(以下「特定土地等」という。)が事業用地の半分以上を占める。

【土地の内訳】

(平成23年度末現在)

| 用 地 区 分 | 保有面積(m ²) | 比 率 |
|----------------|-----------------------|-------|
| 現在実施中のもの | 30,846.82 | 48.4% |
| 将来的に実施が見込まれるもの | 1,600.93 | |
| 事業化の見込みがないもの | 28,249.01 | 51.6% |
| 既に事業が完了しているもの | 6,386.34 | |
| 計 | 67,083.10 | |

イ 特定土地等に係る借入額の増により、簿価総額に占める特定土地等の割合が上昇してきている。

【簿価の推移】

(平成 23 年度末現在)

(単位：千円)

| 年 度 | 19 年度 | 20 年度 | 21 年度 | 22 年度 | 23 年度 |
|----------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 簿 価 総 額 | 3,685,839 | 3,522,878 | 3,268,436 | 3,390,150 | 3,379,781 |
| 伸 び 率 | △8.22% | △4.42% | △7.22% | 3.72% | △0.31% |
| うち特定土地等 | 1,353,778 | 1,359,151 | 1,366,152 | 1,371,755 | 1,377,041 |
| 伸 び 率 | 0.45% | 0.40% | 0.52% | 0.41% | 0.39% |
| 簿価総額に占める 特定土地等の比率 | 36.7% | 38.6% | 41.8% | 40.5% | 40.7% |

【特定土地等の内訳】

(ア) 事業自体が終了している土地の内訳

(平成 23 年度末現在)

| 事 業 名 | 取 得 年 度 | 保 有 面 積 | 期末残高【簿価】 |
|------------------|--------------|-------------------------|---------------|
| 市道彦根口川瀬馬場線 | 平成 3 年～10 年度 | 121.74 m ² | 9,541,360 円 |
| 市道彦根駅平田線代替用地 | 平成 4 年度 | 409.00 m ² | 20,450,000 円 |
| 市道芹橋河瀬線 | 昭和 63 年度 | 419.00 m ² | 1,644,988 円 |
| 川瀬馬場町野中地区市街化促進道路 | 平成 4 年度 | 219.60 m ² | 2,766,960 円 |
| 千鳥ヶ丘公園整備事業 | 平成元年～12 年度 | 5,217.00 m ² | 75,360,761 円 |
| 計 | | 6,386.34 m ² | 109,764,069 円 |

(イ) 今後事業化の見込みがない土地の内訳

(平成 23 年度末現在)

| 事 業 名 | 取 得 年 度 | 保 有 面 積 | 期末残高【簿価】 |
|--------------------|------------------|--------------------------|-----------------|
| 健康福祉関連施設整備事業用地 | 平成 3 年～7 年度 | 4,307.92 m ² | 328,157,178 円 |
| (仮称)産業振興センター用地取得事業 | 昭和 61 年～平成 10 年度 | 15,582.93 m ² | 507,720,747 円 |
| 勤労者福祉施設整備事業 | 平成 8 年～10 年度 | 6,732.14 m ² | 381,656,986 円 |
| 市道上後三条線道路改良事業 | 平成 3 年度 | 1,626.02 m ² | 49,742,039 円 |
| 計 | | 28,249.01 m ² | 1,267,276,950 円 |

ウ 処分しても地価下落等により利益は見込めない。

公社保有土地の簿価と時価との差は一層広がっており、全ての保有土地を時価評価したところ、負債が資産を上回る債務超過の状態となっている。

【県内の用途別平均地価と平均変動率の推移】

(公益社団法人滋賀県不動産鑑定士協会発行『平成 24 年地価公示(滋賀県)』より)

| 用 途 | | 19 年度 | 20 年度 | 21 年度 | 22 年度 | 23 年度 | 24 年度 |
|-------------------|----------|--------|---------|--------|--------|--------|--------|
| 住宅地 | 価格 (円/㎡) | 57,300 | 59,700 | 59,100 | 57,000 | 56,000 | 55,700 |
| | 変動率 (%) | 1.2 | 1.8 | ▲1.1 | ▲3.4 | ▲2.3 | ▲1.2 |
| 商業地 | 価格 (円/㎡) | 94,000 | 100,800 | 98,000 | 93,300 | 91,400 | 90,800 |
| | 変動率 (%) | 2.1 | 3.6 | ▲1.7 | ▲4.8 | ▲3.1 | ▲1.4 |
| 準工業地 | 価格 (円/㎡) | 70,400 | 73,200 | 74,300 | 71,700 | 69,400 | 68,500 |
| | 変動率 (%) | 1.9 | 3.3 | ▲1.1 | ▲4.3 | ▲3.1 | ▲1.6 |
| 工業地 | 価格 (円/㎡) | 29,500 | 29,300 | 29,100 | 27,700 | 25,400 | 25,100 |
| | 変動率 (%) | ▲0.7 | 1.6 | ▲0.9 | ▲3.3 | ▲2.2 | ▲1.4 |
| 内 調整 宅 区域 地 | 価格 (円/㎡) | 24,200 | 24,200 | 24,000 | 23,300 | 23,100 | 22,700 |
| | 変動率 (%) | ▲0.7 | 0.0 | ▲1.1 | ▲2.5 | ▲2.0 | ▲1.4 |
| 全用途 | 価格 (円/㎡) | 61,300 | 63,800 | 62,800 | 60,300 | 58,900 | 58,300 |
| | 変動率 (%) | 1.1 | 2.0 | ▲1.2 | ▲3.6 | ▲2.5 | ▲1.3 |

(3) 市財政の将来負担

ア 地方公共団体の財政の健全化に関する法律から見える将来負担額

健全化法における負債額算定方法に従って算出した公社の将来負担額は、平成 22 年度決算で約 12.7 億円となっている。健全化法では、設立法人の負債は市一般会計の将来負担額に算入することとされていることから、公社を存続させ、負債が今後も伸びれば、市の将来負担額が増加していくこととなる。

【土地開発公社の係る負債額の推移】

| 年 度 | 2 1 年 度 | 2 2 年 度 |
|-------|--------------|--------------|
| 負 債 額 | 1,571,025 千円 | 1,266,227 千円 |

イ 直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、万が一、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 10 億円であり、債務保証を履行すれば、基金を全額取り崩しても、最低約 8 億円の一般財源が必要となってくる。

【債務保証額の推移】

(単位：千円)

| 年 度 | 1 9 年 度 | 2 0 年 度 | 2 1 年 度 | 2 2 年 度 | 2 3 年 度 |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 債 務 保 証 額 | 2,345,847 | 2,637,847 | 2,523,009 | 1,913,682 | 1,859,705 |
| 伸 び 率 | — | 12.4% | △4.4% | △24.2% | △2.8% |

(4) 経営状況が現状に至った原因およびその責任

市は、事業用地の先行取得に公社を用いてきたが、結果として『(仮称) 産業振興センター用地』のように当初目的が達成できないまま、いわゆる塩漬け状態になっている土地を抱え込ませ、公社の経営を圧迫することとなった。

公社は、市が公拡法の規定に基づき設立した法人であり、毎年度の予算、事業計画および資金計画については、市の承認を受けて事業を行っており、市はその業務の健全な運営を確保するために必要な命令をする監督権限を有している。

また、事業活動を行うにあたり、金融機関からの資金借入について、債務保証している。

したがって、市は、土地開発公社が保有地等の資産を売却処分しても、なお債務超過状態にある場合には、その解消について責任を負う立場にある。

(5) 公社の抜本的改革(解散)

これまで述べてきたとおり、公社では借入額が累積している状況である一方、債務保証をしている市の状況も即座に債務保証が可能な状況ではない。

公社の自助努力で保有地の売却を進めることにも限界があるため、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。

したがって、問題を先送りにせず、平成 25 年度までの時限措置である三セク債が活用できるこの機会に公社を解散し、債務保証額が増え続けるのを一刻も早く阻止し、将来負担をこれ以上増大させないことが、今後の市のためであると判断するものである。

5 土地開発公社解散計画

現在の市の厳しい財政状況から、三セク債を活用しなければ、公社の解散は不可能である。

処理しなければならない課題はあるが、三セク債を活用して、公社を解散し、今後は市が保有地の処分に取り組むこととする。

(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 3 分の 2 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 9 月：解散に係る県の承認

- ・ 滋賀県に公社解散の申請をし、承認をもらう。

平成 26 年 3 月：解散手続

- ・ 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。
- ・ 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。
- ・ 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)。

- ・ 市は県知事より解散認可を受ける。

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：1,700,000 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%の場合)

(単位：円)

| 年度 | 償還元金 | 償還利子 | 合計 | 未償還元金 |
|----|-------------|------------|-------------|---------------|
| 26 | 170,000,000 | 16,644,863 | 186,644,863 | 1,530,000,000 |
| 27 | 170,000,000 | 14,875,000 | 184,875,000 | 1,360,000,000 |
| 28 | 170,000,000 | 13,175,000 | 183,175,000 | 1,190,000,000 |
| 29 | 170,000,000 | 11,475,000 | 181,475,000 | 1,020,000,000 |
| 30 | 170,000,000 | 9,775,000 | 179,775,000 | 850,000,000 |
| 31 | 170,000,000 | 8,075,000 | 178,075,000 | 680,000,000 |
| 32 | 170,000,000 | 6,375,000 | 176,375,000 | 510,000,000 |
| 33 | 170,000,000 | 4,675,000 | 174,675,000 | 340,000,000 |
| 34 | 170,000,000 | 2,975,000 | 172,975,000 | 170,000,000 |
| 35 | 170,000,000 | 1,275,000 | 171,275,000 | 0 |

(4) 解散に向けた公社保有地の処分に関する計画

－ 公社が作成する予定 －

(5) 用地取得後の土地について

－ 今後内部調整が必要 －

(6) 解散に向けた課題および取組

ア 「公拓法」および「農地法」による処分制限

公社が保有している土地の中には、代替用地として取得された農地がある。この農地についても、公社が解散するまでに処分ができなければ、市がこの農地を継承する必要があるが、市の農地取得に対する許可条件として、農地法施行令第一条の六第一項第二号では、「公用又は公共用に供すると認められること」とされているため、これらの農地を市が取得するのは難しい。

さらに、公社が1号業務として取得した農地に対する農地転用許可の条件については、国からの通知で「施設の設置者から委託を受けて当該施設の敷地の用に供するため農地の取得を行なう場合には、土地開発公社がその取得後、遅滞なく、当該敷地の用に供するための造成事業を行う場合で、当該施設の設置が確実と認められるもの」に限定している。このため、農地転用後、市の所有とすることも難しい。

イ 実質公債費比率への影響

三セク債については、17億円にも上る発行額になり、かつ償還期間も10年と短いことから、実質公債費比率への影響が心配される。

市の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、平成19年度から21年度まで公的資金の繰上償還を実施したことや事業債を対前年度比90%となるよう制限したことなどの取組を行った結果、平成22年度決算期に初めて18%以内となった経緯がある。

また、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おり、実質公債費比率の動向には、特に注意を払う必要がある。

仮に現時点の計画を基に実質公債費比率を試算した場合、今後の動向としては15%程度で推移する見込みである。しかし、三セク債を発行した場合、さらに1%程度上乗せされる見込みとなる。

三セク債の発行により実質公債費比率が直ちに18%を超えるような事態にはならな

い見込みではあるが、今後の投資的事業を計画的に行う必要があるといえる。

【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 | 27 | 28 | 29 | 30 | 31 | 32 | 33 | 34 | 35 |
|----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 比率 | 15.3 | 15.6 | 16.0 | 16.1 | 16.2 | 16.3 | 16.3 | 16.1 | 16.0 | 16.0 |

6 解散の効果

公社を存続させた場合は、買戻しまでの間、借入利息が累増することとなるが、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息の一部については、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。

7 今後の公用地取得のあり方について

今後の公用地取得は、土地開発基金の活用により対応することになる。しかし、土地開発基金の現金残額は平成 23 年度末で 103,215 千円と、基金総額 1,163,943 千円の 10 分の 1 以下となっており、その機能がどこまで果たせるか疑問である。

このため、土地開発基金で取得した用地についても、事業予定があるものを早期に再取得するなど、整理する必要がある。

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。

一時的ではあるが、市民に対し不便をかけることが想定されるが、公社の存続による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。