

# 彦根市土地開発公社のあり方に関する提言

平成24年(2012年)10月30日

彦根市土地開発公社のあり方検討懇話会

## 1. 設立の目的及び背景

彦根市土地開発公社（以下、「公社」という。）は、公共用地の取得、管理および処分等を行うことにより、市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に昭和48年11月に彦根市の全額出資（1千万円）により設立された。

当時は、人口増加を牽引する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」が制定され、この法律に基づいて彦根市土地開発公社は設立された。

## 2. 公社が果たしてきた役割

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. 公社を取り巻く環境の変化

好景気の時代からバブル経済の崩壊へと日本経済が大きく変わり、地方自治体の財政は厳しい時代を迎えたことから、公社は土地保有の長期化に加え、取得土地の価格が大幅に下落したことなどにより、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。さらに、市の買取り等が進まないことで金融機関からの借入金に係る利子が増大するなど、公社の経営悪化が進むことになった。

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。

本市公社においては、これまで学校等教育施設や福祉施設をはじめ、最近では彦根駅東土地区画整理事業といった公共事業を中心に、公社機能を活用して都市基盤の整備を推進してきたが、一方で、事業に遅れや計画変更が生じ、長期保有地を抱えることとなってきたこと

から、平成18年度に経営健全化計画を策定し対応したが、分譲宅地の処分など一部の成果があったものの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。

#### 4. 公社の現状と課題

公社が受託する市の公共事業においては、財政悪化による事業量の減少により小規模事業のみとなり、また近年の地価の下落・低迷により公社による公共用地先行取得の経済的なメリットは少なくなっている。

また、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、保有年数が5年を超える長期保有土地を6.4万㎡抱えているため、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。元来、公社が保有する土地はその全てが市から依頼を受けて取得した土地であり、最終的には市が買取りをする必要があるため、今後も市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。

さらに、市は、公社が金融機関から調達する借入金に対して、全て債務保証をしており、公社の経営が直ちに立ち行かなくなることはないが、債務超過などの要因により、新たな借入に支障が生じることも考えられる。

#### 5. 公社のあり方についての検討

##### (1) 公社による先行取得が市財政に与える影響

公社による先行取得によれば、複数年にわたる用地買収が行いやすく、国庫補助金等を申請する事業計画が事前に作成でき時間的余裕がもてることや、補助申請年度の調整が可能となるため、従来公共用地の取得にあたって公社を利用してきた点は非常によく理解できる。

しかしながら、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。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) 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。

#### (3) 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というように機動性に優れ、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の面においても、機動的な借入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。

#### (4) 透明性の確保および説明責任

透明性の点においては、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㎡以上かつ予定価格2,000万円以上）の土地については、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、補正予算や債務負担行為等、市の予算制度による公社以外の手法を用いた方が、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。

## 6. 今後の公社のあり方

これまで述べてきたとおり、現状の公社をこのまま存続させるということは適正な判断とは言い難い。今後の市における検討に依りたいが、一定の期間をもって早い時期に法人としての形態を終了させるべきであると考え。ただし、公共事業を円滑に推進していくためには、今後も効率的な土地取得が必要であり、土地開発基金の活用のほか、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ことが必要である。

また、公社の整理をする上で問題となる財源調達の面においては、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年度まで時限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。ただし、第三セクター等改革推進債といえども地方債の一種であり、後年度の市財政への影響を検証する必要がある。この点、仮に18.6億円借り入れたとした場合の実質公債費比率への影響を考えると、起債許可基準である18%の範囲内で推移すると見込まれることから、この機会を逃さないよう見極める必要がある。

こうした中で、事業計画の変更、中止、遅延などにより、土地の保有が長期化しているものがあるのも事実であり、まずは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提言する。

## 1 彦根市土地開発公社のあり方検討懇話会委員名簿

委員名		役職等
座長	太田 善之	滋賀大学経済学部会計情報学科国際会計講座 教授
委員	生駒 英司	生駒法律事務所 弁護士
委員	櫻田 宗男	櫻田司法書士事務所 司法書士
委員	桃瀬 公成	第一不動産鑑定所所長 不動産鑑定士

※ 敬称略・座長以外は五十音順

## 2 彦根市土地開発公社のあり方検討懇話会開催経過

開催回	開催日	議題
第1回	平成24年 8月 6日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・彦根市土地開発公社の現状および彦根市財政の課題について</li> <li>・土地開発公社をめぐる国等の動向について</li> <li>・本市における公共用地の整備について</li> </ul>
第2回	平成24年 9月 5日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・第1回会議の補足説明事項について</li> <li>・彦根市土地開発公社運営の方向性について</li> <li>・あり方に関する提言の検討について</li> </ul>
第3回	平成24年10月12日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・彦根市土地開発公社のあり方に関する提言(案)について</li> </ul>