

基礎研 レポート

土地開発公社を巡る 40 年間— 静かに進む “抜本的改革”

経済研究部 主任研究員 石川 達哉
(03) 3512-1820 ishikawa@nli-research.co.jp

1—はじめに

2009年6月に、全国の地方公共団体に対して「第3セクター等の抜本的改革」についての方針が示されてから5年が経過した。この「第3セクター等」の「等」には地方3公社、すなわち、土地開発公社、地方道路公社、地方住宅供給公社が含まれ、“抜本的改革”とは、存廃の是非を根底から問い直すこと、これらの中に必要性が乏しい公社、企業があれば、清算や解散を行うことを求めたものである。以下では、地方公共団体が設立した法人の中でも設立母体との一体性がきわめて高い土地開発公社に焦点を当て、1970年代にまで遡って、設立時の経緯やその後の事業動向、さらには近年“抜本的改革”が求められるに至った背景を概観する。そして、“抜本的改革”への集中的取組期間とされた2009～13年度の5年間において、これを推進する施策として何が講じられたのか、実際にどのような成果が挙げられたのか、改革はどの程度進んだのかについて考察する。

2—土地開発公社設立の経緯とその後の事業動向

1 | 設立の経緯に由来する土地開発公社の特殊性

都道府県や市町村が設立した公法人の中で土地開発公社が特別視されるのは、以下に述べる特徴を持っているからであると考えられる。

第1の特徴は、地方公共団体の出資割合が100%だという点である。上水道・下水道などの事業を担う地方公営企業や公立病院も地方公共団体による出資割合は100%であるが、それらの予算は地方公共団体の特別会計予算として地方議会における議決を経て初めて成立するのに対して、土地開発公社を含む外郭団体の予算・決算は議会へ報告されることはあっても、必ずしも議決を経た承認を必要とするものではないという点で大きな違いがある。

第2の特徴は、土地開発公社の基本業務は、母体地方公共団体に代わって、公有地の先行取得を機動的に行うことにある。民間企業や第3セクター法人を対象とする事業も可能であり、1988年の法改正によって、その範囲が公社設立当初から拡大されたが、中心業務が母体のための公用地先行取得にあることは一貫して変わっていない。

第3の特徴は、土地開発公社が土地を取得するのに必要な資金は、主として、金融機関からの借入によって賄われ、その借入に対して、地方公共団体が金融機関に対する債務保証を行うことである。地方公共団体が設立法人の借入に対して債務保証を行うことは、「法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律」（財政援助責任法）によって、基本的には禁じられているが、2つある例外のうち、1つが土地開発公社、もう1つが地方道路公社である。地方公共団体による債務保証が可能なのは、それぞれの設立根拠法に明文化された規定があるためである¹。土地開発公社が巨額の資金を円滑に調達して来られたのは、高い信用力があるからであり、その高い信用力は地方公共団体の出資比率が100%であることに加えて、借入金のほぼ全額に債務保証が付されることによって支えられている。

第4の特徴は、特殊な経理基準を採用していることである。2005年度の改正によって、事業区分毎の資産評価に際して低価法が適用される土地、言い換えると時価表示される土地の範囲が拡大されたが、最も多いと見られる「公有用地」に分類される土地には現在でも取得価額に基づく簿価表示が適用されている(図表-1)。しかも、設立母体である地方公共団体に依頼された土地を先行取得してから母体による購入(「買い戻し」と呼ばれる)を受けるまでの期間、土地取得のための借入金から生ずる支払利子を、取得価額の一部を構成するものとして、資産に算入する特殊なルールが存在する。

図表-1 土地開発公社経理基準要綱に基づく土地評価方法

| 対象事業 | 公拡法第17条に基づく分類 | 俗称 | 経理基準による分類 | 評価方法 |
|-------------------------|---------------|--------|-----------|------|
| 公有地先行取得事業 開発事業用地取得事業 | 1号土地 | 依頼土地 | 公有用地 | 原価法 |
| | | | 代行用地 | 原価法 |
| | | | 代替地A | 原価法 |
| | | | 代替地B | 低価法 |
| | | | 特定土地 | 低価法 |
| | | | 市街地開発用地 | 低価法 |
| 土地造成事業 | 2号土地 | プロパー土地 | 観光施設用地 | 低価法 |
| | | | 完成土地 | 低価法 |
| | | | 開発中土地 | 低価法 |

(注)代替地Aは、公有地取得事業により取得される土地の所有者に対して、その土地に代わる土地として公社が取得した土地のうち、地方公共団体によって取得原価相当額での再取得や損失補填が見込まれる土地。代替地BはA以外の代替地。

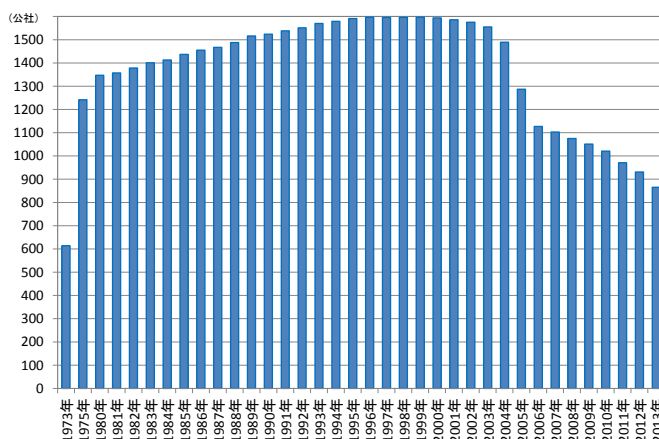
1990年代以降のように地価の下落が持続する状況では、含み損を抱えていたり、場合によっては債務超過状態にあったりしてもそれを貸借対照表から読み取ることができないデメリットの方が強く現れるが、地価上昇が続く状況下で、「土地開発公社の金融機関から借入」、「土地開発公社による公用地の先行取得」、「当該土地の地方公共団体への売却(地方公共団体による依頼土地の買い戻し)」、「売却代金による金融機関への返済」というプロセスが好循環している限りは、問題は生じないはずである。地方公共団体による買い戻し時の対価は、土地開発公社が依頼土地を先行的に取得した時の金額ではなく、取得と売却時までの保有に際して、借入金から発生する利払いを加算した金額が妥当であるから、特殊な経理ルールは円滑に事業が行われている状況に対応していることが理解できる。

このように、土地開発公社の業務を支える仕組みが地価の上昇を前提としていること、また、地方

¹ 公有地の拡大の推進に関する法律第25条及び地方道路公社法第28条に拠る。なお、第3セクター法人に対して、地方公共団体が債務保証を行うことはできないが、損失補償については、1954年の「行政実例」以来、債務保証には該当しないという解釈がなされている。損失補償契約の適法性が係争された安曇野菜園(旧三郷ベジタブル)を巡る2011年の裁判においても、最高裁は、損失補償が財政援助制限法の趣旨に反するものではないとしたうえで、当該契約には違法性がないという判決を示している。

道路公社や地方住宅供給公社と比較しても、土地開発公社の業務が母体地方公共団体の財政運営ときわめて高い一体性を有していることは明らかである。もともと、地方公共団体等が公共の目的で土地を計画的に取得できるように土地提供予定者に対する事前届出・申出の仕組みを導入するとともに、土地取得を機動的に行う別動隊としての土地開発公社の業務範囲と設立要件を定める目的で 1972 年に制定されたのが「公有地の拡大の推進に関する法律（以下、公拡法と略記）」である。実際、翌年には設立された土地開発公社の数が 614 に達し²、75 年には制定から 3 年しか経過していないにもかかわらず、公社数は 1242 にまで増加した（図表-2）。公社総数がピークの 1597 に達するのは 99 年で、75 年以降の 24 年間の純増数は 355 であるから、公拡法制定直後に設立が集中したことが分かる。

図表-2 土地開発公社総数の推移



(注)都道府県が設立した土地開発公社数と市町村が設立した土地開発公社数の合計
 (資料)総務省「土地開発公社事業実績調査結果概要」に基づいて作成

地方公共団体が公共事業を実施するには、それに先立って用地取得が必要となる。用地取得に出費することは歳出行為であるから、当然、予算に盛り込まれ、議会によって承認されなければならない。1970 年代前半の「列島改造ブーム」期においては、予算の議会承認や取得用地の決定に時間を要せば、その間にも地価上昇や乱開発が進み、事業用地を確保することが困難になる可能性があったことは、想像に難くない。また、出納整理期間などにおける短期の一時借入金を除けば、地方公共団体の債務の取り入れは建設地方債に限定されており、当時の地方債は許可制であったから、公共事業が議会承認されたとしても、そのための資金調達や用地取得が完了するまでには更に時間を要することは避け難いものであったと考えられる。こうした状況の下、土地の先行取得とそのための資金調達の両面において、機動性を発揮する公用地確保の担い手として登場したのが土地開発公社である。母体に土地を売却するまでの間に生ずる支払利子についても、地価上昇があれば、先行取得後の値上がり益で十分にカバーできたはずである。

しかし、地方議会による予算承認は、地方公共団体の財政的な選択に住民の意向が反映されることを担保するための最も重要な要件でもあり、土地開発公社の機動性の高さは予算過程を通じたコントロールが弱くなることと裏腹の関係にある。設立の趣旨・経緯を考えれば、一体性は高いが、地方公共団体から独立した法人である土地開発公社がこのような二面性を持つことは、当然のことでもある。

² 公拡法制定前は、民法法人としての地方開発公社が存在していたが、地方公共団体との責任関係が明確ではないなどの問題点が指摘されていた。土地開発公社の設立数には、こうした民法法人からの移行分も含まれる。

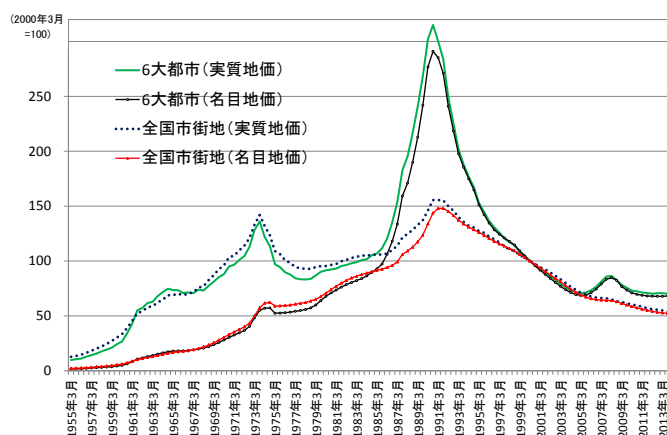
むしろ、土地開発公社の業務上の選択が母体地方公共団体の財政運営と本当に整合的なものであるか、母体の事業計画変更によるしわ寄せを土地開発公社が過度に負う形となっていないかなどの自己点検や住民によるモニタリングが不断に行われる仕組みさえあれば、土地開発公社が持つ好ましい機能だけを発揮させることは可能だったと思われる。また、地方公共団体の財政状況を正しく把握するという文脈においては、別動隊とも言うべき土地開発公社とセットで見ることが必要であることは、設立時から明らかだったと言える。

2 | 土地開発公社の事業動向:バブル崩壊まで

公拡法定から今日に至るまでの土地開発公社の事業動向を見ると、最初の節目が第1次石油ショック直前、2番目の節目は地価バブル崩壊が始まる直前の1990年代初頭にあることが分かる。地価のピーク時期に対応づければ、最初の節目は1973~74年に、2番目の節目は、その17,18年後の1990~91年に迎えている。そして、3番目の節目が「第3セクター等の抜本的改革」が始まった2009年であり、奇しくも2番目の節目と3番目の節目の間隔も18年となっている。幾つかの先進国が1980年代末に地価や住宅価格の上昇を経験し、その後に大幅な下落に見舞われたことは日本と共通しているが、その痛手から回復し、2000年代半ば以降にかつてない規模での地価上昇・住宅価格上昇が起きたことは、日本には当てはまらないものである。つまり、1990年代以降の日本においては、一部の例外地域を除いて、長期にわたって地価低迷が続き、その影響を強く受けてきたのが土地開発公社であることも認識しておく必要がある。

まず、土地開発公社設立期に遡ると、1972年に公拡法が制定された後、73年には、土地の先買い対象の拡大や土地造成事業に附随する業務の追加を内容とする法改正が行われた。これにより、公有地の先行取得業務に加えて、関連公共・公用施設の整備や、住宅用地・工業用地の造成が事業として可能になった。だが、皮肉なことに、この法改正が行われた年の年末に生じた第1次オイルショックによって、翌74年の日本経済はマイナス成長に陥り、激しいインフレも生じた。インフレへの対処として、金融引き締めが行われると、74年下期をピークに地価は大幅に下落し、ピーク時の水準を回復するには4年を要することとなった(図表-3)。

図表-3 名目地価と実質地価の長期的な推移



(注) 名目地価は全用途平均。実質地価=名目地価÷持家の帰属家賃を除く消費者物価
 (資料) 日本不動産研究所「全国市街地価格指数」総務省「消費者物価指数」に基づいて作成

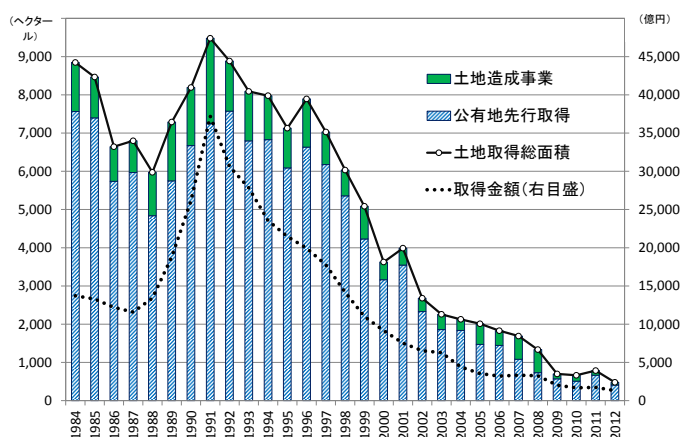
第1次オイルショックは、高度経済成長時代が既に終わっていたことを多くの人々に認識させるとともに、エネルギー多消費型の産業構造、生活様式に転換を求める契機となった。日本全体が構造調整、構造転換を迫られたことを考えれば、ピーク時の地価に戻るまでに要した期間が4年というのは、むしろ短い期間だとさえ言えるかもしれない。

他方、図表-3における一般物価の上昇分を除外した実質ベースの地価を見ると、下落はオイルショック直後から始まっており、しかもピーク時の水準を回復したのは、6大都市が87年上期、全国ベースでは90年上期であり、実質価格の回復ペースは緩やかなものであった。それでも、70年代においては、名目ベースでの地価下落が短期間で止まったため、土地の含み損（原価法適用土地）や値下がり損（低価法適用土地）によるダメージは、90年代以降と比べると、大きくなかったと推測される³。

前出の図表-2のとおり、設立された土地開発公社数が第1次オイルショック後も順調に増加したのは、名目ベースの地価下落が短期間で済んだからだと考えられる。また、土地開発公社の機動性を活かす業務内容の拡大が88年の公拡法改正まで行われなかったのは、実質ベースの地価回復ペースが緩慢だったために、その必要性が認識されなかったからだと理解される。

2度のオイルショックの後の80年代は、行政改革や国家予算策定段階でのシーリングなどによって歳出が抑制気味であったため、土地開発公社による土地先行取得の必要性は低下したという見方が出始めていた。図表-4に示すとおり、1年間に土地開発公社が取得した土地の総面積は80年代半ばを過ぎても減少傾向が続いていた。

図表-4 土地開発公社による土地取得総面積の推移



(資料) 総務省「土地開発公社事業実績調査結果概要」に基づいて作成

しかし、80年代末になって経済成長率が上昇すると、社会資本の充実を求める声が高まり、そのための土地先行取得の意義が再び評価されることとなった。土地開発公社の業務範囲を定める公拡法は、73年改正の後は15年間も改正が行われていなかったが、土地開発公社の機能に対する期待から改正が実施されたのが、大都市圏での地価高騰が顕著になった88年のことである。この改正は、自治省に設置された「土地開発公社活性化委員会」が前年に公表した報告書の中の提言を踏まえたもので、土

³ 深刻な財政危機に陥り、旧再建法の下で国の関与を伴う形で財政再建に取り組んだ地方公共団体は、1975年度以降2006年の夕張市に至るまで総計17市町村あるが、そのうちの12事例における再建開始年度は1975～79年度に集中している。当時の地方財政白書は、財政危機の主たる原因として、過大な人件費や許可外債の発行のほか、予算外取得を含む無計画な用地取得を挙げていることから、第1次オイルショック後の地価下落が地方公共団体に与えた影響が小さかったわけではないこと、少なくとも、この時期の財政危機が地価下落と無関係ではなかったことが分かる。

地取得及び土地造成の対象事業として市街地再開発事業、観光施設事業が新たに加えられた。そして、この2事業のための土地取得に際して、地方公共団体からの要請を伴うことを要件とした。地方公共団体の事業計画の変更等によって、依頼に基づいて先行取得した土地が買戻しの対象から外れて、これら2事業のための土地として転用される場合も同様である。市街地再開発事業、観光施設事業においては、土地開発公社が取得・造成した土地を売却する相手は、主として、民間企業や第3セクター法人が想定されるため、事業自体が地域振興など公共の目的に合致している必要があり、その判断は土地開発公社ではなく、母体地方公共団体によってなされなければならないという意味で、地方公共団体からの要請を要件としたものと考えられる。

この改正のベースとなった「土地開発公社活性化委員会報告書」は、土地開発公社に期待される役割を再検討する中で、土地開発公社が抱える事業上のリスクにも言及している。特に、土地開発公社が公用地の先行取得を行った後に、母体地方公共団体の事業計画の変更や廃止がなされれば、当該土地が土地開発公社の元にとどまってしまうこと、公社による土地保有期間が長期化することへの懸念を1987年時点で示していたことは注目に値する。また、そのリスクへの対処の仕方として、土地開発公社による土地取得を母体からの依頼を受けて行う代行取得にとどめるべきだという考え方にも一定の理解を示している。しかし、最終的には、社会資本整備と地域開発を進める観点から、地方公共団体との密接な連絡体制を整備することを前提に、土地開発公社の保有土地の有効利用と業務拡大に向けた提言を行っている。

80年代半ば以降は、日本の経常収支黒字が拡大し、円高や対外摩擦の原因となっていたことから、内需拡大が優先順位の高い政策課題と目され、86年制定の「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法」（民活法）、87年制定の「総合保養地域整備法」（リゾート法）に象徴されるように、リゾート開発への傾斜が始まった時期でもあった。開発型第3セクター法人がラッシュのように設立されたことも、土地開発公社による土地造成事業拡充という判断を後押ししたもののと思われる。

土地開発公社総数は80年代を通じて緩やかな増加を続けていたが、単年度の純増数が最も多かったのは28公社が純増した1988年度であり、公拓法改正の影響がうかがえる。土地取得の実績においても、中心業務が用地先行取得事業にあるという構造が変わることはなかったが、土地造成事業を含めた土地取得の金額は87年度、面積は88年度を底に反転増加し、地価上昇に伴って取得費用が増加したにもかかわらず、91年度まで増加を続けた。

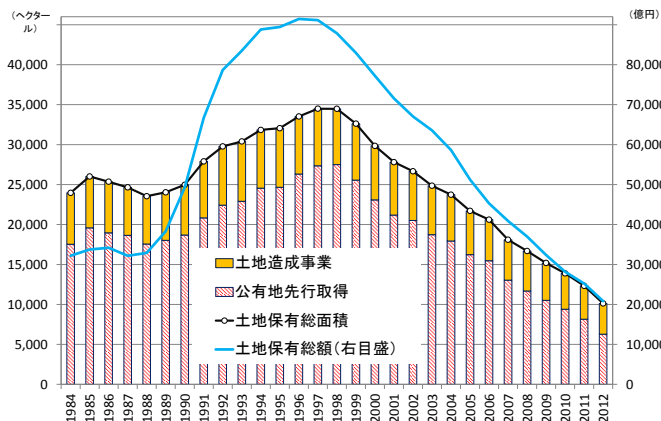
これに対して、地価のピークは、6大都市では名目値、実質値ともに90年に、全国ベースでは、名目値は91年、実質値は90年に迎えている。長期にわたる地価の下落、低迷が始まったのは、言うまでもなく、この時からである。

3 | 土地開発公社の事業動向:バブル崩壊以降

地価が90年、ないしは91年にピークに達し、土地開発公社による土地取得総面積も92年度以降は減少したものの、土地保有総面積がピークアウトしたのは、それより6年後の97年である(図表-5)。事業別内訳を見ると、公有地先行取得事業のピークはさらに1年後の98年である。この間、既保有土地の売却面積はあまり変化しておらず、新規取得が売却を下回る水準まで低下したのが97、98年とい

うことになる。こうした動きには、バブル崩壊後の政府の経済対策、景気対策の一環として、地方公共団体にも土地の先行取得が要請されたことが影響しているものと思われる。

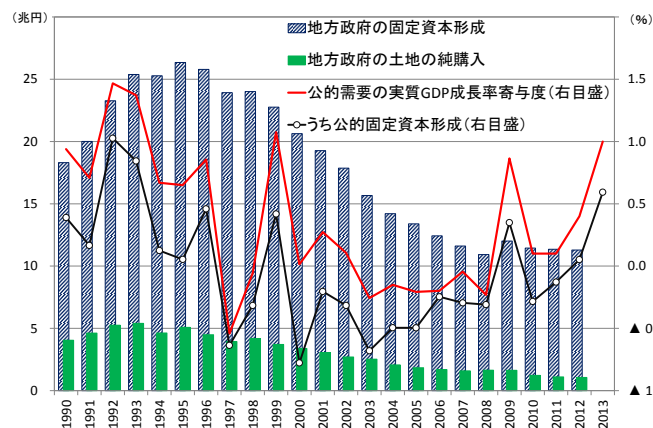
図表-5 土地開発公社による土地保有総面積の推移



(資料) 総務省「土地開発公社事業実績調査結果概要」に基づいて作成

まず、バブル崩壊後の政府、特に、国の政策判断と財政運営を時期に応じて大別すれば、90年代と2000年代とに分けて捉えることができる⁴。財政健全化の必要性は常に認識されながらも、日本経済の長期低迷が始まった90年代の経済対策・景気対策は景気を下支えすることに加増し、現実にも本格的な財政健全化に軸足を移したのは2000年代だと言える。バランスシート調整による企業の設備投資抑制、金融機関の貸出慎重化、新規雇用の抑制が90年代を通じて続き、経済成長率の低下が顕著になると、政府は92年から99年の間に8度にわたる大型の経済対策・景気対策を策定した。その柱は減税と公共投資の増額であり、地方公共団体には単独事業の実施が要請された。これに伴う土地の先行取得については、民間都市開発推進機構や諸公団のほか、土地開発公社も一端を担った。

図表-6 1990年度以降の地方政府の固定資本形成と土地純購入の推移



(注) 地方政府の固定資本形成と土地純購入は名目値

公的需要は一般政府と公的企業における公的固定資本形成、公的在庫投資、政府消費の和

(資料) 内閣府「国民経済計算年報」に基づいて作成

しかし、図表-6に示すとおり、地方公共団体による公共投資（公的固定資本形成）や土地の購入（純）

⁴ 1997～2000年度を過渡期として、3つの期間に分ける方がより正確である。健全化目標が達成されない場合に予算段階から歳出削減が強制的に行われる仕組みを備えた「財政構造改革法」が1997年度に成立したが、先行的に行われた特別減税の打ち切りや消費税率引き上げと金融機関の経営破綻、アジア通貨危機が重なり、実質GDP成長率がマイナスになるほど景気が悪化したため、翌年度には「財政構造改革法停止法」が公布されて、この仕組みは白紙に戻った。国債発行額の抑制やプライマリーバランスに対する数値目標を伴う形で財政健全化への取組みが仕切り直しされたのは2001年度以降である。

の増加傾向が見られたのは95年度までであり、以後は減少している。一方、土地開発公社における土地取得面積や取得金額は92年度以降減少に転じていたものの、土地開発公社総数は99年度まで純増していることから、土地開発公社を通じた土地取得に対する地方公共団体毎の判断の違いが90年代後半には現れていたとすることができる。

また、98年には一般第3セクター法人の法的整理や廃止が急増し、さらには、第3セクター法人に関連する裁判で地方公共団体による経営補助金について裁量権の逸脱があったとして違法とする判例が現れたこともあり、地方公共団体の外郭団体のあり方を社会的に見直す動きが高まっていった。土地開発公社が取得した土地が売却されずに残り、その保有期間が長期化するという所謂「塩漬け土地」の問題が社会的に論じられるようになったのも、90年代末からである。

3——土地開発公社の経営改革

1 | 土地開発公社経営健全化対策

国が緊急に策定した政府の経済対策や景気対策において、公的な土地需要を創出する目的で予算措置が講じられたのは、98年4月の「総合緊急経済対策」までであり、同年11月の「緊急経済対策」以降は、土地に関する施策として掲げられたのは、有効利用と流動化である。また、予算措置が明示的に言及されることはなくなり、「対策」本文の中で土地に対する言及がなされないことも増えていった。経済対策自体も2002年に策定されたものは改革の加速に重きを置く内容となり、さらに同年12月に策定された「改革加速プログラム」の後は、米国に端を発する世界的な金融危機が生じた2008年に至るまで、緊急時の経済対策が策定されることもなかった。

こうしたなかで、土地開発公社を直接の対象とする施策として、その経営改革を促進するための母体地方公共団体に対する支援措置という、これまでにない内容を伴った対策も講じられた。それが、2000年7月に策定された「土地開発公社経営健全化対策」である。計画年度は5年間であり、その後は「第2次土地開発公社経営健全化対策」を経て、2013年2月に策定された「第3次土地開発公社経営健全化対策」が現在も有効である（図表-7）。

図表-7 土地開発公社経営健全化対策の概要

| | 策定時期 | 計画年度 | 対象公社の保有土地（標準財政規模比） | | 経営健全化目標 | | | |
|------------------|-----------------------|-------------------|--------------------------|-----------------------------------|-------------------------|-------------------------|---------------------|--------------|
| | | | (1)債務保証・損失補償付き借入金による取得土地 | (2)保有期間5年以上の債務保証・損失補償付き借入金による取得土地 | 左記(1)に対する要件（標準財政規模比） | 左記(2)に対する要件（標準財政規模比） | 要件(3) | 要件(4) |
| 第1次土地開発公社経営健全化対策 | 2000年7月 | 2001～05年度 | 50% | 20% | 25% (もしくは25%ポイントの低下) | 10% (もしくは10%ポイントの低下) | 「供用済土地」及び「未収金土地」の解消 | 用途が不明確な土地の解消 |
| 第2次土地開発公社経営健全化対策 | 2004年12月 (2008年2月) | 2005～09 (12)年度 | 同上 | 同上 | 同上 | 同上 | 同上 | 同上 |
| 第3次土地開発公社経営健全化対策 | 2013年2月 | 2013～17年度 | 40% | 20% | 20% (もしくは20%ポイントの低下) | 10% (もしくは10%ポイントの低下) | 同上 | — |

(注) 公社経営健全化団体としては、第2次対策では、土地保有の状況に応じた第1種～3種の3区分、第3次対策では、第1種と第2種の2区分が想定され、それぞれに目標値が設定されている。ここでは、第1種公社経営健全化団体に関する想定と目標値を例示した。

(資料) 自治事務次官「土地開発公社経営健全化対策について（2000.7.28）」、総務事務次官「土地開発公社経営健全化対策について（2004.12.27）」、総務副大臣「土地開発公社経営健全化対策について（2013.12.28）」等に基づいて作成

主たる支援措置の内容は、公社経営健全化団体として指定を受けた地方公共団体に国から特別交付税等を通じた財政的支援を行うというものである。特筆されるのは、土地開発公社が保有期間の長い土地、所謂「塩漬け土地」を多く抱える状態を解消すること、母体による債務保証の規模を一定水準以下に抑制することに対して、数値目標が設定されていることである。つまり、2000年度以降は土地開発公社の保有土地の縮減を経営健全化の基本に据えていることが判る。

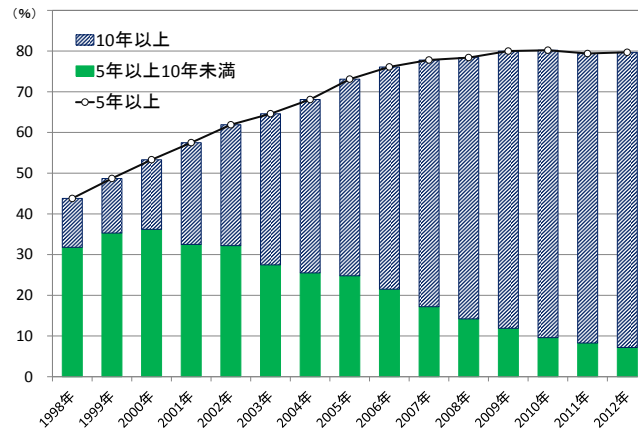
また、対象公社として、土地取得のための債務保証・損失補償付きの借入金水準が標準財政規模比50%以上(第1、第2次公社経営健全化対策)ないしは40%以上(第3次公社経営健全化対策)の状況を特に改善すべきものとして、数値で示したことにも意義がある。元来、土地開発公社の基本業務は地方公共団体の行う公共事業に際して、用地の取得を先行的に行うことにあるから、地方税や地方交付税など資金使途に制限を受けない財源の50%以上(40%以上)も公共事業のうちの用地費に充てることが客観的に見て妥当とはみなし難いという判断を示したものと解釈できる。80年代後半には地域振興という目的、90年代においては経済対策の一環としての土地取得要請があったとはいえ、土地開発公社の事業規模には母体地方公共団体の財政力に応じた適正水準があったはずであり、それを逸脱していないことが改めて問われたことになる。

債務保証・損失補償を伴った借入金で取得した土地のうち保有期間5年以上の土地の簿価が母体の標準財政規模比20%以上のケースが改善すべき状況として掲げられていることも、注目される。現在の地方財政健全化法の下では、実質赤字比率20%以上の市町村は危機的な財政状況にあるとみなされ、「財政再生団体」として強制力を伴う形で財政再建に取り組まなければならないが、これと整合的な基準と言える。土地開発公社は、地方公共団体の外郭団体の中でも金融機関に対する信用力は特に高いと思われ、債務残高が大きいという理由だけで金融機関が融資の更新を拒むことは考え難いが、土地開発公社の経営状況や財務状況が著しく悪いと判断された場合など、その可能性が全くないとは言えない。したがって、地方公共団体は、土地開発公社による借入の更新が行われなかったり、債務保証契約や損失補償契約が履行されたりした場合のことも常に想定しておく必要がある。債務保証・損失補償の全額を代位返済すれば、一般会計に同額分の赤字圧力がかかり、場合によっては「財政再生団体」(旧法の下では「財政再建団体」)に陥るリスクを抱えているという危機意識が必要なはずである。危機意識を持つべき基準値が示されたということは十分に意義がある。

さらに、土地開発公社が実質的な土地所有権を有したまま母体地方公共団体が公用地としての利用を始めているという「供用済土地」や、土地の所有権が公社から地方公共団体へと移転されたにもかかわらず対価が支払われていないという「未収金土地」の問題が解消されるべきものとして明示されたことも重要である。土地開発公社とセットで見た地方公共団体の財政状況が本当に健全かどうかを問うことにつながるからである。

ただし、一連の土地開発公社経営健全化対策は、該当公社を持つすべての地方公共団体に強制適用されるものではなく、条件を満たす場合に公社経営健全化計画を提出し、公社経営健全化団体として指定を受けた地方公共団体が財源や資金調達方法での支援を受けられるという、自主性を尊重した制度である。そのため、財政健全化に前向きな地方公共団体がこの制度を利用して、土地開発公社の保有する遊休土地と借入金の縮減に取り組んだ反面、本当は健全化の必要性が高い公社を持つ地方公共団体が、この制度の利用も独自の健全化策も行わないままだった可能性がある。

図表-8 土地開発公社による長期保有土地の割合

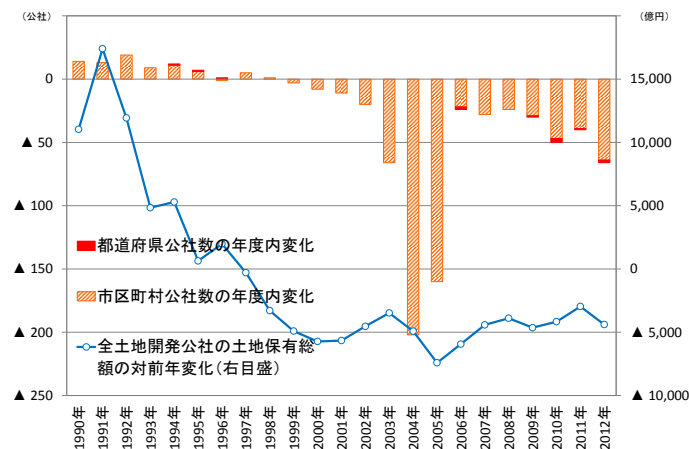


(注) 金額 (簿価) ベース

(資料) 総務省「土地開発公社事業実績調査結果概要」に基づいて作成

実際に、取得後に5年以上保有している土地の割合がどのように推移したかを見ると、図表-8に示すとおり、第1次公社経営健全化対策が策定された2000年度以降も上昇を続け、上昇傾向に歯止めがかかったのは2009年度以降である。歯止めがかかったとはいえ、2012年度末時点での5年以上保有土地の割合は、金額ベースで79.7%、面積ベースでは83.1%と高水準であり、しかも、その大半を10年以上保有土地が占めている(金額ベース: 72.5%、面積ベース: 71.7%)。

図表-9 土地開発公社総数の減少と土地保有総額の減少



(資料) 総務省「土地開発公社事業実績調査結果概要」に基づいて作成

経営改革の結果として清算・解散した土地開発公社もあり、そうした公社が集計対象から除外されることで、保有土地の縮減が見掛け上進んでいないように映る可能性もあるため、公社総数の変化を土地保有総額の変化に対比して見たのが図表-9である。2003~2005年度において、土地開発公社総数は430も減少しているが、この期間に母体市町村数の合併が集中的に行われ、それに伴って土地開発公社の統廃合が行われたことによる効果が大きい。土地開発公社が保有する土地総額の減少ペースは、2003~2005年度も前後の時期も大きくは変わらないことから、この時期の公社統廃合は統合の側面が強かったことが示唆される。

また、市町村合併という特殊要因が働いた時期を除いて見ると、土地開発公社の解散数が増えたの

は2009年度以降であることも注目される。この動きは、次に述べる「土地開発公社の抜本改革」に伴ったものと考えられる。

2 | 土地開発公社の“抜本的改革”

土地開発公社の経営改革や設立母体との関係を考えるうえで、2009年度以降には存在して、それより前には存在しなかった措置や方針として、次の4つを挙げることができる。

第1は、土地開発公社存廃を判断する際の目安が国から示されたことである。

第2に、2007年度に制定された地方財政健全化法の本格的施行が2009年度から始まり、土地開発公社の債務残高や母体地方公共団体の依頼土地の買戻し予定額の水準が高ければ、将来負担比率に反映されて、母体が「財政健全化団体」に陥る可能性が生じたことである。

第3に、2005年度に改正された経理基準の経過措置期間が2008年度で終わり、事業区分が「公有用地」とこれに準ずる土地を除いて、保有土地の時価評価が適用されることとなったことである。

第4に、土地開発公社をはじめとする地方3公社や第3セクター法人の清算・解散に必要な資金を調達するための時限的な地方債として、第3セクター等改革推進債が創設されたことである。

これらは、すべて、2009年6月に国から地方公共団体に通知された「第3セクター等の抜本的改革等に関する指針」と同年8月に通知された「土地開発公社の抜本的改革について」を通じて、注意を喚起された点である。“抜本的改革”の中身については、個別の地方公共団体に委ねる形となっているが、土地開発公社の存廃の検討に際して「債務保証・損失補償を伴う借入金によって取得した土地に関して、保有期間5年間以上の土地を有すること」「保有資産を時価評価した場合に実質的な債務超過状態にあること」を原則的に「採算性のないもの」と判断すべきとしていることから、“抜本的改革”とは存廃の是非を見直すこと、必要性の乏しい公社を清算することに重きが置かれたものと言える。

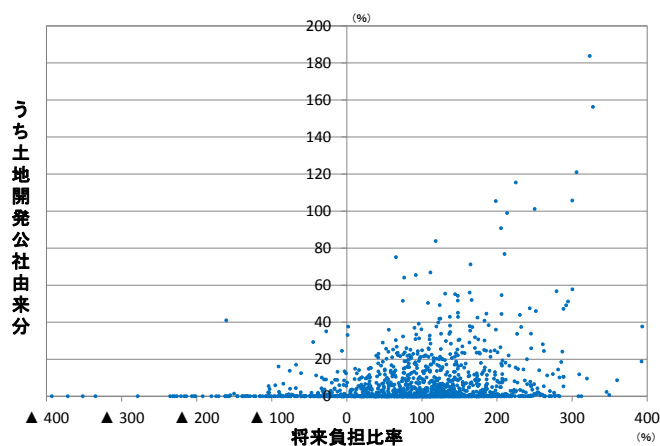
2000年度の第1次土地開発公社経営健全化対策において、土地開発公社の重要な経営課題が保有土地の縮減にあることが示されていたが、すべての公社・第3セクター法人に存廃の是非を問直すことを求め、業務の必要性がないと判断された場合には、解散・廃止するよう求めたという意味で、大きな転換点となった。

もちろん、土地開発公社が実質的に債務超過であったとしても、便益と費用の差で評価したときに、当該公社を存続させる方が廃止するよりも住民に高い純便益をもたらすことができるのであれば、存続させるべきであり、その最終判断ができるのは個々の地方公共団体である。しかし、土地開発公社が実質的に活動を停止し、未利用の保有土地のための借入金に対する利子支払だけを毎年続けている場合には、存続を正当化できる可能性はきわめて低い。一般論として、公社が必要と言えるのは、実働していて、蓄積された経営ノウハウによって、母体が直接土地取得を行う場合よりも効果的にそれを行える場合であろう。

第2に挙げた地方公共団体財政健全化法の本格的施行が意味するところは、4種類の健全化判断比率が一定の水準を超えて悪化していた場合に、「財政健全化団体」や「財政再生団体」に指定され、「財政健全化計画」や「財政再生計画」の策定・実施を求められるというもので、首長と議会の責任が明確化されたことが重要である。土地開発公社は、業務の上で母体地方公共団体との一体性が高いにも

かかわらず、予算・決算が地方議会における直接の議決や審議を経ないという二面性を持っているが、健全化判断比率の1つである将来負担比率には土地開発公社の債務の一部と母体による依頼土地買戻し予定額が算入されるため（図表-10）、決算段階では、土地開発公社が連結されたうえで母体地方公共団体の財政状況が問われるに等しい。しかも、4種類の健全化判断比率は、全国の他のすべての地方公共団体と比較可能な形で公表される。このことは、土地開発公社を含めた地方公共団体の財政健全化に本気で取り組む強い誘因を首長と議会にもたらす効果があったと考えられる。

図表-10 土地開発公社による将来負担比率の押し上げ効果(2008年度)



(注) 将来負担比率の分子が負値になる場合も定義式に基づいて算定
集計対象は全都道府県と夕張市以外の全市町村

(資料) 総務省「健全化判断比率・資金不足カード」に基づいて作成

第3に挙げた時価評価適用対象の拡大は、保有土地が「公有用地」のみの土地開発公社には影響を及ぼさないが、依頼された土地の先行取得を行った後に、母体の事業計画が変更されて買戻し予定がなくなった場合や民間向けの土地造成事業を営んでいる場合には影響する。その結果は将来負担比率の押し上げ（悪化）要因となる一方、第3セクター等改革推進債の発行可能額を増額させる要因にもなるため、公社の清算意思を持っている地方公共団体の行動を後押しすることとなる。

第4に挙げた第3セクター等改革推進債は、手持ちの余裕資金がない地方公共団体が資金調達するための特例的な地方債であり、経営改革や清算・解散に対する取組みの実効性を高める方策としてきわめて重要なものである。地価の水準が高い時に土地を取得していれば、その後の利払い分も含めた現在の債務残高はさらに高水準となっているはずであり、資産である保有土地の時価は大きく下がっているため、公社を清算・解散しようとするれば、巨額の資金が必要となる。しかも、土地開発公社を解散するには、その前に債務超過状態を解消しなければならない。そのため、現実の清算・解散プロセスとして考えられるのは、まず、母体地方公共団体が土地開発公社の債務を代位弁済し、次に、公社が母体へ代物弁済を行い、差額相当額についての債権放棄を母体が行うというステップである。公社が長期にわたって保有せざるを得なかった土地がすぐに売却できるとは考え難いから、清算資金として必要になるのは、ネットの債務残高よりもグロスの債務残高に近い金額である。第3セクター等改革推進債は、これらも考慮に入れて発行額が算定される。

その償還財源は、財政健全化と行財政改革を通じて今後創出される実質収支の黒字であり、償還年限内にそれを得ればよいという時間的猶予を与えること、清算費用を平準化することに本質がある。

償還が始まると、健全化判断比率の1つである実質公債費比率押し上げ要因となるが、最長30年の償還年限が許可され、起債に伴う実質公債費比率への影響を小幅にとどめる配慮もなされている。また、2009～13年度の5年間は“抜本的改革”への集中的取組期間として位置づけられたことに対応して、第3セクター等改革推進債の許可年度が当初はこの5年間に限定されたことも重要である。

図表-11 第3セクター等改革推進債の発行許可状況

| | 対象法人 | 2009年度 | 2010年度 | 2011年度 | 2012年度 | 2013年度 |
|------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 許可件数 | 全体 | 12 | 31 | 23 | 38 | 92 |
| | 土地開発公社 | 0 | 16 | 6 | 27 | 75 |
| 許可総額 | 全体 | 384 | 1,583 | 922 | 1,824 | 4,822 |
| | 土地開発公社 | 0 | 746 | 130 | 1,339 | 3,824 |

(注) 単位：件、億円。都道府県と市区町村の計

(資料) 総務省「第3セクター等改革推進債の法人分類別許可状況」等に基づいて作成

実際の起債許可状況は図表-11に示すとおりである。土地開発公社に係る第3セクター等改革推進債は2009年度こそ発行額ゼロであったが、2010年度から発行が行われ、特に、当初の許可最終年度と目されていた2013年度において、土地開発公社に係る発行件数は75と、2012年度までの累計件数である49を上回った。2014年3月の地方財政法改正によって、結果的には2016年度まで許可年度が延長されることとなったが、当初は2013年度までの措置として位置づけられており、また、2014年度上半期における許可実績は10件にとどまっていることから、多くの地方公共団体が時限的措置と認識したうえで2013年度までに発行許可を得たものと言える。

また、件数、金額ともに、土地開発公社に関する発行が第3セクター等改革推進債の大半を占めている。土地開発公社解散を目的とする起債だけでなく、業務の一部のみを廃止する目的での起債も可能であったが、2010～13年度の起債実績124件のうち、116件は解散を目的としたものであった。一部廃止の8件に関しても、1ケースを除いて、債務の過半を解消するか、販売用土地をすべて処分するなど、起債団体が強い意思を持って、清算に着手したことが裏付けられる。

これまで見てきたように、公表された統計を通じて2009年度以降の変化として確認できるのは、土地開発公社の解散が増え始めたことと、5年以上保有土地の割合が頭打ちし始めたことくらいであり、土地保有総面積や土地保有総額の減少ペースに顕著な変化が確認された訳ではない。しかし、第3セクター等改革推進債の発行で清算資金を調達してから実際の清算が完了するまでは、通常1年程度を要することや、第3セクター等改革推進債を起債せずに自己資金のみで清算するケースがあることも考慮に入れる必要がある。実績件数を正確に推測することは困難だが、2014年12月に公表される見込みの「土地開発公社事業実績調査」における2013年度の土地開発公社解散数か、2015年12月公表見込みの2014年度の解散数が近年で最も多い件数となっている可能性が高い。2013年度に土地開発公社に係る第3セクター等改革推進債を発行した75の土地開発公社が1年間のうちに公社を清算した場合の効果を試算すると、約4400億円の販売用土地が何らかの形で処分されることになるが、この金額は土地開発公社全体で見た1年間の平均的な保有土地総額減少額とほぼ同額である。したがって、2013年度及び2014年度に関する統計が利用可能になった時点で評価すれば、改革への集中的取組期間とされた2009～13年度において、保有土地の縮減と清算・解散の両面で一定の進捗を果たしたことが明らかになるであろう。

3 | 存続公社における財務状況の改善

また、存続する土地開発公社においては、そのための経営改革が求められる。既に見たように、長期間保有している土地を縮減するという課題については、まだ、十分な成果は挙がっていない。しかし、適正な事業規模、適正な借入規模への縮減は着実に進捗している。

図表-12 個々の土地開発公社における債務保証・損失補償債務残高の縮減

| | 2006年度末 | 2008年度末 | 2010年度末 | 2012年度末 |
|---|---------|---------|---------|---------|
| 分析対象土地開発公社数 | 1102 | 1050 | 987 | 894 |
| 債務保証・損失補償債務残高/標準財政規模比が20%以上の公社数 | 184 | 139 | 87 | 64 |
| (債務保証・損失補償債務残高-実質収支-財政調整基金残高)/標準財政規模比が20%以上の公社数 | 94 | 74 | 35 | 17 |

(資料) 総務省「第3セクター等の状況に関する調査」「都道府県決算状況調」「市町村決算状況調」に基づいて分析・作成

図表-12は、市町村合併に伴う土地開発公社統廃合の影響が少ない2006年度以降を対象に、個々の土地開発公社の貸借対照表データを利用して、債務保証・損失補償債務残高が母体の標準財政規模の20%以上ある土地開発公社の数を2年毎に見たものである。標準財政規模比20%以上という水準は、「土地開発公社経営健全化対策」において示された「第1種公社経営健全化団体」の想定数値、言い換えると、特に改善が必要なケースの目安となるものである。ただし、公社単独で財務状況を改善することが困難な場合など、母体地方公共団体が手持ち資金を充実させる方法も考えられることから、財政調整基金における積立残高と実質収支（黒字）額を債務保証・損失補償債務残高から控除した金額で見ることが、母体のリスクを捉える際には適切と考えられる。この値で見た標準財政規模比20%以上の土地開発公社の数は、特に2008年度末から2010年度末にかけて減少が進み、その後も改善が続いたことで、2012年度末には17にまで減少している。もちろん、この減少には、公社解散の効果も含まれているが、存続を選択した公社においても、実質的な債務残高の縮減は進んでいる。

4—おわりに

過去40年間にわたる土地開発公社の事業動向と経営環境を振り返ると、1990年代以降の地価下落の長期化が、現在も重石となっていることがうかがえる。公表統計における数字という形で改革の成果を確認できるタイミングが遅れることを考慮に入れても、土地開発公社が10年以上保有している土地の割合が最新実績値で70%以上もあるという現実、改革はまだ途上にあることを示すものである。

それでも、“抜本的改革”への集中的取組期間と位置付けられた2009～2013年度において、設立母体である地方公共団体が土地開発公社の存廃の是非を問い直したからこそ、債務の縮減と清算が進み出したと言えるであろう。今後、住民にとって最善の選択が実現するためには、住民が可能な選択肢を知り、直接間接を問わず、何らかの形で意思表示する機会が用意されなければならない。その意味でも、母体との関係を含めて土地開発公社の経営状況・財務状況、改革への取組と成果を地域住民に広く伝えたいと、引き続き改革に取り組むことが望まれる。