

# 鳥取県内市町村の土地開発公社に関する研究

研究員 吉弘憲介

## 【要旨】

本研究は、事業会計部門が自治体財政の健全性を考える上でどのような問題をはらんでいるかを考察し、県内市町村の状況に照らしてこれを明らかにすることを目的としている。ここで、特に取り上げたのは土地開発公社の問題である。土地開発公社は自治体の用務用地の先行取得や開発を業務としているが、90年代の大規模公共事業に動員された結果、全国で多額の不良債務化した「塩漬け土地」を保有する事となった。県内においてこの点を確認すると県内市町村の土地開発公社における土地保有総額は年々減少してきているが、売れ残り土地の売却は上手く進んでいない。また、このようにして長期間保有された土地は利子払いによって簿価が膨らみ、さらに売れにくくなってきている。土地総額のおよそ1割が利子払いによって膨らんでいる土地も存在する。こうした土地開発公社の資金の借り入れに対し、一部の自治体では標準財政規模と比較して過大な損失保証契約を結んでおり、問題をより解決しにくくしている。

これらの事実を確認した後、まとめとして土地開発公社を整理する際の資金について、地方債起債を充て、緊急に処理を実施すべきと主張すると共に、地方債増加によって自治体財政が窮状に陥らない方法についても考察を加えた。また、土地という公共性の高い財に対し住民ニーズを取り入れることがいかなる意味を持つのかについて指摘した。

## 1. はじめに

2009年度より、自治体の財政に対する健全度指標として今まで用いられてきた実質赤字比率に加え、他3つの新指標が導入されることが2007年6月に決定した。これにより、今後、地方自治体は財政の健全性を評価する指標として通常の予算である一般会計部分以外に、事業会計である特別会計や最終的に自治体の負担になる可能性のある第3セクターの経営状態についても考慮する必要が出てきた。

前回の研究において、米子市の事例を中心

に、事業会計部分に赤字がどの程度累積しており、それが一般会計と併せた場合どのような状況になるのかについて研究を行った（吉弘：2007）。その結果、米子市では土地開発事業会計が赤字をため込んでおり、特に事業会計の連結部分を赤字に押しやっている事実を確認した。しかし、こうした土地開発公社を巡っての問題は米子市のみでなく今や多くの自治体が直面している潜在的な財政危機である<sup>1</sup>。

土地開発公社を含め、開発事業を手がける

公社を特別に地方三公社と呼ぶ<sup>2</sup>。このうち、土地開発公社については設置自治体に関する縛りが無く多くの自治体で、これを設置している。その主な役割は、自治体の土地開発計画に際し、先行で土地を取得整備し、事業化の段階で自治体に売却するというものである。ところが、90年代の地方自治体を動員しての経済政策に際し、これら地方三公社の用地買収は開発後の収益性を検討しないまま進められたものが多くあった。結果、現在、地方三公社の持つ開発土地資産の多くが売れ残り、いわゆる「塩漬け土地」問題としてクローズアップされた<sup>3</sup>。しかし、問題はこれにとどまらない。

これら土地開発公社の保有する資産は開発後、売却に躓いた場合その取得資金によって利息支払義務を生じるが、そうして払った利息を簿価として毎年追加計上していく仕組みとなっている。これは保有土地の名目的な価格をつり上げ、資産売却の実現性を低下させる。また、利払い負担について、土地開発公社そのものの事業収益が見込めない場合は自治体からの繰入金によって均衡させることとなる。

さらに、そうした取得のための借入金に対し、自治体が債務保証契約を結んでいる場合には、仮に土地開発公社が債務返済に滞った場合、その責任を自治体が負う事となる<sup>4</sup>。このように売却が進まず収益性の見通しが不

透明な土地開発公社は、新指標の導入を契機にその問題性が浮かび上がってくるものと考えられる。本研究では、そうした土地開発公社について、県内での状況を観察しこれが地方自治体の財政にとってどの程度の影響を及ぼしうるのかを明らかにしていくことを目的としている。その中で、具体的な解決施策の提示も試みたい。

本稿は、次の構成で進められる。まず、総務省が2009年度から実施予定の「自治体財政健全化法」にのっとった自治体財政の健全性を検査する指標について確認を行い、県内自治体が新指標に照らしていかなる位置にあるのかを見ていく。

続いて、こうした新たな指標での財政運営に対し土地開発公社の存在がどのような問題を持ちうるのか概説しつつ、そうした問題が顕在化した要因について整理を行う。この後、鳥取県内の市町村が設置している土地開発公社の状況を明らかにし、その問題性などについて検討を行う。最後に、土地開発公社の今後と、自治体の土地事業へ住民ニーズを取り入れていく必要性について考察を行う。

## 2. 自治体の健全化に関する新指標の説明

2006年6月に総務大臣設置の諮問委員会「地方分権21世紀ビジョン懇談会」において「地方公共団体の財政の健全化に関する法律

1 土地開発公社を巡っての自治体の財政運営に注目した研究はすでに数多い。森（2004）は土地開発公社を自治体財政の「時限爆弾」と評しておりその構造的問題を指摘している。また、赤川彰彦氏は金融的側面から同問題について一連の研究を発表してきている（赤川：2005，2007）。これに加えて、地方のモラルハザード論や自治体財政運営の非効率制に対する実証研究の一環として、土地開発公社問題を取り上げているものに赤井（2004）赤井・金坂（2005）などがある。

2 地方三公社とは土地開発公社、住宅供給公社、道路公社の3つを指す言葉である。これらの公社は、単年度での収支に拘束される自治体の一般会計に代わり、用地取得などの土地取得事業や事業用地の開発保有などをその主な事業としている。住宅供給公社と道路公社は都道府県と政令市のみが設置できるが、土地開発公社の設置については制限が無い（森：2004：142）。

3 前掲（148-149）。

4 前掲（143-144）。

(以下、自治体財政健全化法)」がまとめられ、2007年6月に議会通過し2009年度（平成21年度）からの運用実施が決定した。これにより県・市町村などの地方自治体の健全性を計る上で、これまでにくわえ3つの新指標が導入された。

市町村財政の健全性について、これまでは一般会計における実質収支の赤字が標準財政規模に比して20%以上の場合に「地方財政再建促進特別措置法」の規定により次年度以降の財政運営の大幅な制限を受ける財政再建団体への転落が問われてきた<sup>5</sup>。

しかしながら、2006年の北海道夕張市における再建措置法の適用に端を発したいわゆる「夕張ショック」以後、自治体の財政の健全化を見る場合、一般会計の実質収支のみでは不十分との認識が一般化した<sup>6</sup>。ただし、諮問委員会での議論の段階で、これら新指標の導入は決定しており、自治体の財政をチェックする上で実質収支比率のみでは不十分であるとの認識は新しいものではない。

今後導入される新指標は、これまでの実質収支比率（実質赤字比率）に加え、自治体の持つ事業会計部分を連結して実質収支を表す

連結実質収支比率（連結実質赤字比率）、および一般会計と特別会計の債務返済に用いられる額が、標準財政規模と比べてどの程度の割合に上るかを表す実質公債費比率、一般会計と特別会計の地方債や将来負担分の総額が標準財政規模の何年分に相当するかを表す将来負担比率である。これらの指標の内、一定の値を1つでも上回った場合、早期健全化団体および財政再生団体の適用を受け自治体の財政運営の自由度は著しく低下することとなる（図1参照）。

早期健全化団体となった場合、自治体は自主的な財政の改善努力を義務づけられ、議会議決を伴う財政再建計画の策定と、外部監査を受けることとなる。また、実施状況について毎年公表の義務が生じ、これら計画の実施が困難と認められる場合は総務大臣または知事による勧告が実施される。再生団体は収支不足額に対して総務大臣の同意がある場合、再生振替特例債の発行が認められるが、再生期間内の償還を義務づけられ、国の関与によって厳しい財政上の制限が実施される。

これら指標の内、実質収支比率と実質公債費比率についてはすでに導入されており、計

図1 地方財政健全化法 健全化指標基準

		早期健全化基準		財政再生基準	
実質収支比率	健全 団体	11.25%～15%	早期 健全化 団体	20%	財政 再生 団体
連結実質収支比率		16.25%～20%		30%	
実質公債費比率		25%		35%	
将来負担比率		350%			

出所：鳥取県庁（2008）より。

5 実質収支とは、歳入 - 歳出で求められる形式収支から翌年度に繰り越すべき財源を引いたものを指す。なお、都道府県については実質赤字比率が5%を超えると財政再建団体に転落する。

6 夕張市の場合では、一時借入金を増やすことで事実上の赤字の翌年度繰越を恒常化させてきた。一般会計収支ではこの赤字分をチェックできず、問題の表面化に手間取った形となっている。また、背景に鉱山廃業後の自治体における観光開発などが破綻の背景として指摘されており、特別会計など議会、住民のチェックの及ぶにくい部分を明らかにする必要性が主張されている（保母、河合、佐々木、平岡：2007：42-69）。

算も実施されている。しかし、実質連結収支比率と将来負担比率については、各事業に対する補正などの関係が発表されておらず詳細な計算方法は現時点でわかっていない。

ただし、ほぼ大筋の推計は実施されており、ここではまず、そうした試算値とすでに発表されている指標値とを見ていきながら、新指標が導入された場合、県内自治体がどのような影響を受けうるのかについて検討を行っておく。

### 2.1 実質収支比率

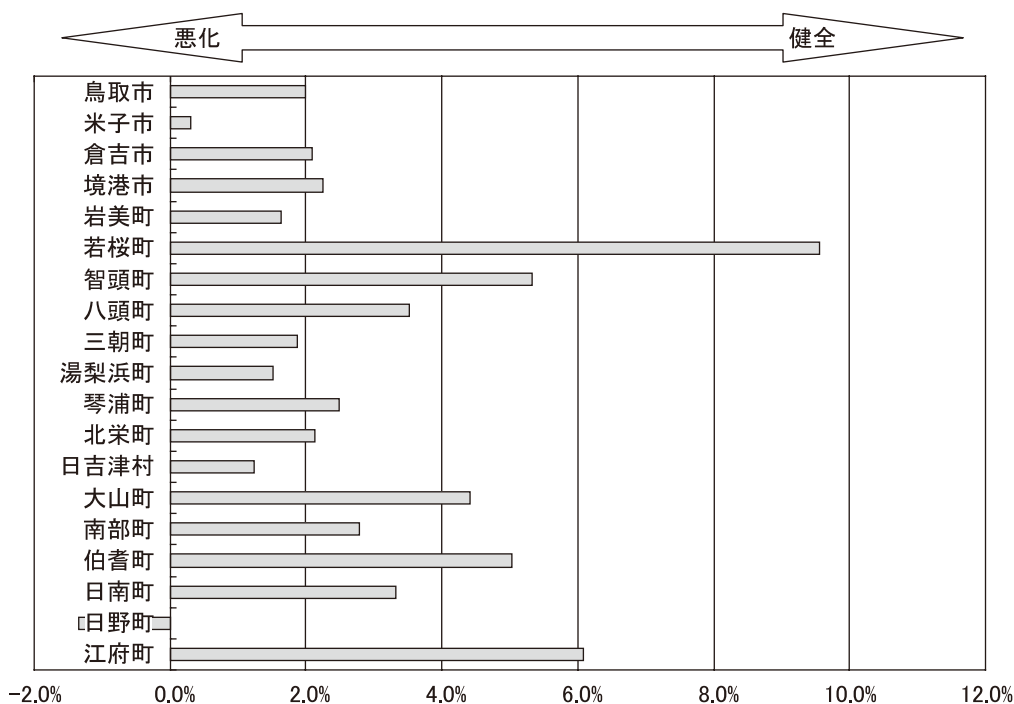
実質収支比率については、すでに述べたように従来から自治体の健全性を評価するために用いられてきた<sup>7</sup>。図2は鳥取県各市町村の2006年度における実質収支比率を表したもの

である。唯一、日野町のみが実質収支が赤字化しているが中間基準となる11.25%に届くほど大きいものではない<sup>8</sup>。実質収支比率において、県内自治体の多くは今のところ影響を受けることはないと言える。

### 2.2 実質公債費比率

実質公債費比率は、すでに自治体の起債制限を行う上で用いられている<sup>9</sup>。2006年の地方債起債に対する事前協議制への移行を受けて実質公債費比率による自治体への起債制限が図られるようになっている。現行下では、実質公債費比率が18%を越えると地方債許可団体となり公債費負担適正化計画の策定を求められる。また、25%を越えると多くの地方債発行を禁止される起債制限団体となる。

図2 実質収支比率



出所：鳥取県庁（2008）より作成。

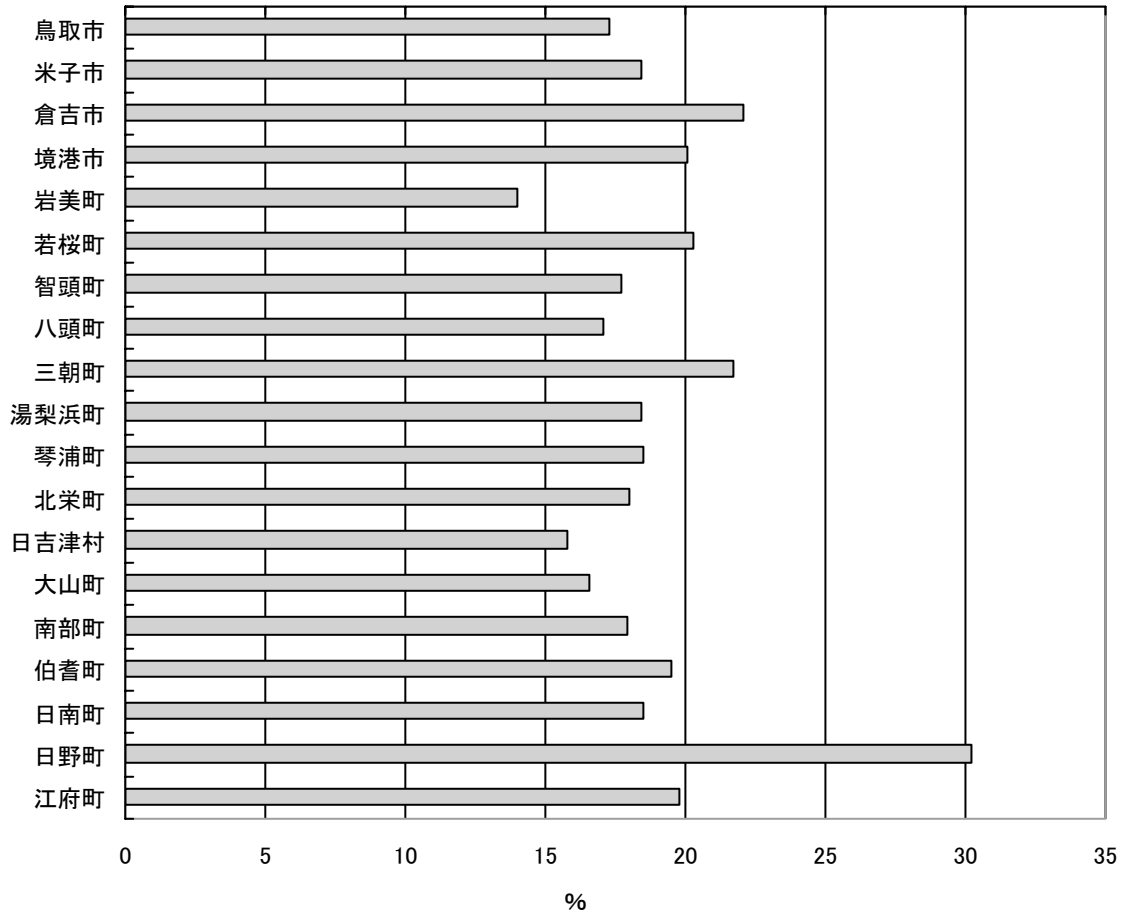
7 実質収支比率は一般会計の実質収支（歳入 - 歳出 - 翌年度繰越財源）を標準財政規模で割ったものである。

8 実額は2,500万円弱となる。

9 その計算方法は（地方債の元利償還金 + 他会計などの地方債の元利償還金に準ずるもの） - （割り当て特定財源 + 交付税中の地方債元利償還分） ÷ （標準財政規模 - 交付税中の地方債元利償還分）で求められる。



図3 実質公債費比率



出所：鳥取県庁（2008）より作成。

図3は県内市町村の2006年度の実質公債費比率である。このうち、25%を越えると早期健全化団体に入り自治体は早期健全化計画の提出と一定程度の財政の自由度を失うこととなる。県内市町村では実質収支比率と同様、日野町において25%を越えており、さらにこれが35%に達すると財政再生団体への転落が待っている。この点で、日野町は新指標導入後、最も影響を受けやすい自治体の1つとなっていると言えるだろう。

### 2.3 連結実質収支比率

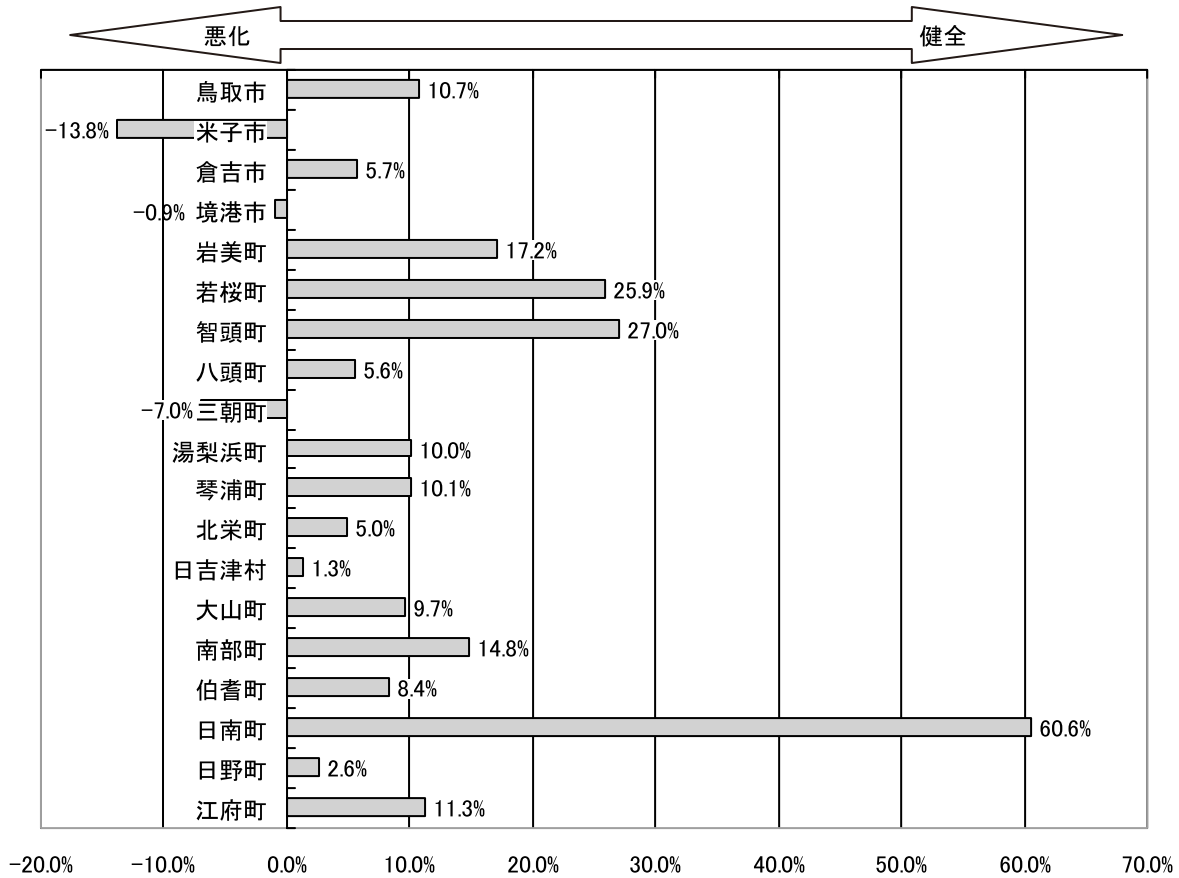
先の2つがすでに正式な数値が公表されているのに対して、連結実質収支比率と次に説明する将来負担比率については総務省が依然、明確にこの計算方法を示していない関係上、試算値と参考値を用いざるをえない<sup>10</sup>。

連結実質収支比率は、すでに見た一般会計における実質収支比率について、その範囲を水道や病院、土地開発公社と言った公営事業・企業会計部分についても広げて適用するものである。

ここで、2006年度決算のデータを用いて連結実質収支比率の試算を行ってみた。ただし、

10 試算方法については、初村（2007）によった。連結実質収支比率は、連結実質赤字額（普通会計・収益事業会計・公営事業会計の赤字額＋公営企業における流動負債および建設改良債以外の地方債の現在高－流動負債）÷標準財政規模によって求められる。

図4 連結実質施収比率 (2006年度試算)



出所：鳥取県庁 (2008) より作成。

事業会計における地方債の内、建設補修以外の起債分がデータ制約上得られないため、これは一応0とした上で計算を行った<sup>11</sup>。

その結果が図4である。このうち、連結実質収支比率で赤字化しているのは、県内では米子市、境港市、三朝町、の3団体である。このうち、米子市が最も悪い-13.8%となっている。ただし、自治体財政健全化法の規定では、連結収支比率が16.25%から20%を越えた場合、早期健全化団体となり、30%を越えた場合、財政再生団体へと転落することとなる。

この点から言って、現段階で連結実質収支

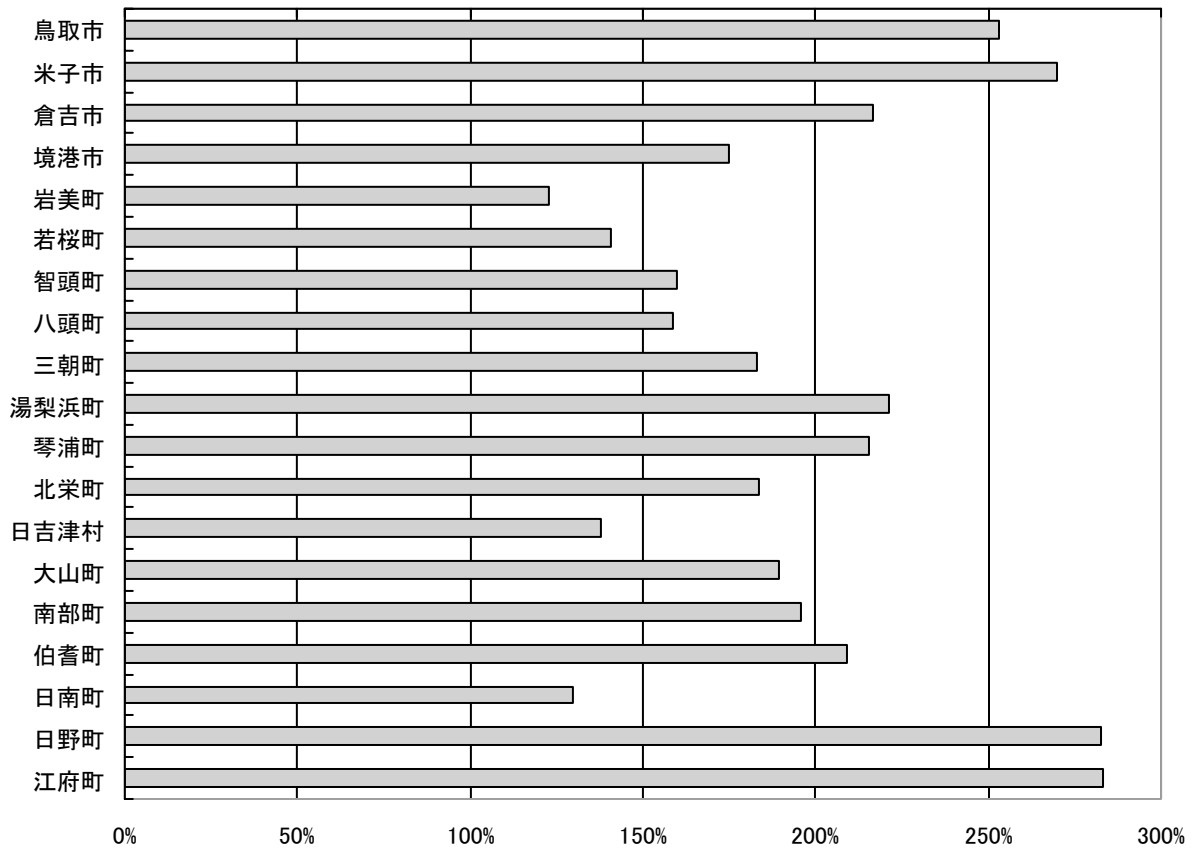
比率が適用されることにより、急速に危機化する自治体は無いと言える。しかし、これも自治体における税収減や交付税の減額によって分母である標準財政規模が減り、一方で、分子となる事業会計などの赤字解消が上手くいかなければ、悪化する可能性を多分にはらんでいると言える。

#### 2.4 将来負担比率

将来負担比率とは、標準財政規模から基準財政需要額中の地方債の元利償還分を除いたものに対して、一般会計の赤字額や債務負担行為、退職金引当金などに加え第3セクター、

11 特別会計において建設補修以外の地方債償還が計上されていないため、このように判断した。

図5 将来負担比率参考値 (2006年度)



出所：鳥取県庁 (2008) より作成。

公社などの負債の合計額の割合を計算したものである。この将来負担比率が350%を越えた場合、自治体は健全化団体に陥ることとなる。

将来負担比率は、連結実質収支比率と同様、試算などがいまだ公開されていないため、ここでは正確な推計を得ることができない。参考までに一般会計の地方債残高と債務負担行為の合計額から基金残高を引いた値に、先ほど連結実質収支比率で用いた連結での収支額を合計したものを標準財政規模で割った比率を取ったのが図5である。

ここで見る限り、県内市町村のいずれにおいても350%をこの段階で超えるものは出ていない。しかし、これは参考値であり、計上すべき分子の部分について統計的限界から算入していないものが多い。このため、実際の

数値はこれよりも悪化する可能性があり、特に分母である標準財政規模の小さな町村部では大きく影響を受ける可能性がある。

## 2.5 新指標による影響の見通し

このように、総務省の導入する新指標によって影響を受ける可能性のある自治体が、県内にも幾つか見られることは見てきたとおりである。これらは、新指標がこれまで見過ごしてきた特別会計や3セクといった一般会計外の分野について注目していることが影響している。現在、直ちに早期健全化団体に陥る危険性があるのは日野町のみであるが、それ以外の自治体についても将来負担比率や連結実質収支比率などで早期健全化団体に陥る危険性が無いとはいえない。特に、事業会計や第3セクターなどが赤字化している場合、その

事業の性格上、早期に収益改善させにくい。一方、分母で用いられる標準財政規模は地方税収の停滞や交付税の減額などから今後、改善する見通しは低いものといえる。

次に、こうした事業会計の内、資産関係の解消など特にその問題が深刻といわれる土地開発公社の現状について、主要な経緯を説明するとともに、県内市町村が所有する同団体の状況についてデータを元に明らかにしていく<sup>12</sup>。

### 3. 土地開発公社問題について

土地開発公社問題は、これまで多くの論者によって指摘されてきており地方財政論上、注目されているテーマの1つである。しかしながら、同事案についてこれまで自治体による情報公開は必ずしも進んでおらず、指標がある程度完備されていた一般会計などに比べて地方議会のチェックも進みにくいといわれてきた。

土地開発公社の多くは、1990年代に公社取り扱いの事業が拡大される中で先行土地取得を進め、土地の取得、開発事業を進めてきた。こうした事業は、同時期に進められた公共事業政策と多分に関連しているものであったが、一方で、事業見通しが必ずしも立たない中で実施され、売却や事業でつまずくものが少なくなかった。

こうした問題を確認できるのが、土地開発公社の保有土地に占める長期保有土地資産の割合である。現在、全国には1,103の土地開発公社が存在しているが、その保有土地総額はおよそ2兆6700億円となっている（2006年度データ）。このうち、10年以上、期間保有

されているものが1兆5170億円程度ある。これは全体の56.7%にあたる。こうした長期間売却されない土地資産は一般に塩漬け土地と呼ばれ、土地開発公社の問題を表す代表的な数値とされている。

図6は2006年度の市町村所有土地開発公社の10年以上保有割合を示したものである。図から、土地開発公社の塩漬け率が必ずしも都市地方と言った区分けによって生じていないことがわかる。例えば、塩漬け率70%を超えるものとして山梨県や福島県、宮城県、北海道といった地域が入る一方、大阪府や奈良県、三重県、埼玉県など都市部および都市郊外地域も高い塩漬け率に陥っている。

塩漬け率30%を下回るのは鳥取県、青森県、愛媛県、大分県、徳島県、栃木県などであり、強いて言えば都市部でない周辺地域が多いといえる。全国的に見れば鳥取県の市町村における土地開発公社の塩漬け率は低いといえるが、それでも、10年以上保有されているものが76億円近く残っており、5年以上保有となると190億円弱が保有残高として残っている。

#### 3.1 鳥取県の土地開発公社の実態

2006年度の時点で鳥取県内の市町村が関与する土地開発公社は15団体存在する。図7は鳥取県の土地開発公社が持つ取得土地資産の額面価格を表したものである。これを見ると2003年から2006年まで取得土地の額面総額は55億円程度減少している。しかしながら、長期保有されている土地の減少額は必ずしも大きくない。

むしろ、4年間の移動を見ると塩漬け土地の額は増加しており、売却が古いものから順

<sup>12</sup> 土地開発公社の会計について直接関係するのは現時点では将来負担比率のみとなっている（初村：2007：41）。ただし、利子補給や赤字補填、地方債による引き受けなどを考えると、実質と連結の収支比率や実質公債費比率についても関係してくる。3節で詳述するがこれは、消化が難しくなった土地開発公社が自治体の財政に対して複合的な影響をもたらしていることを示している。



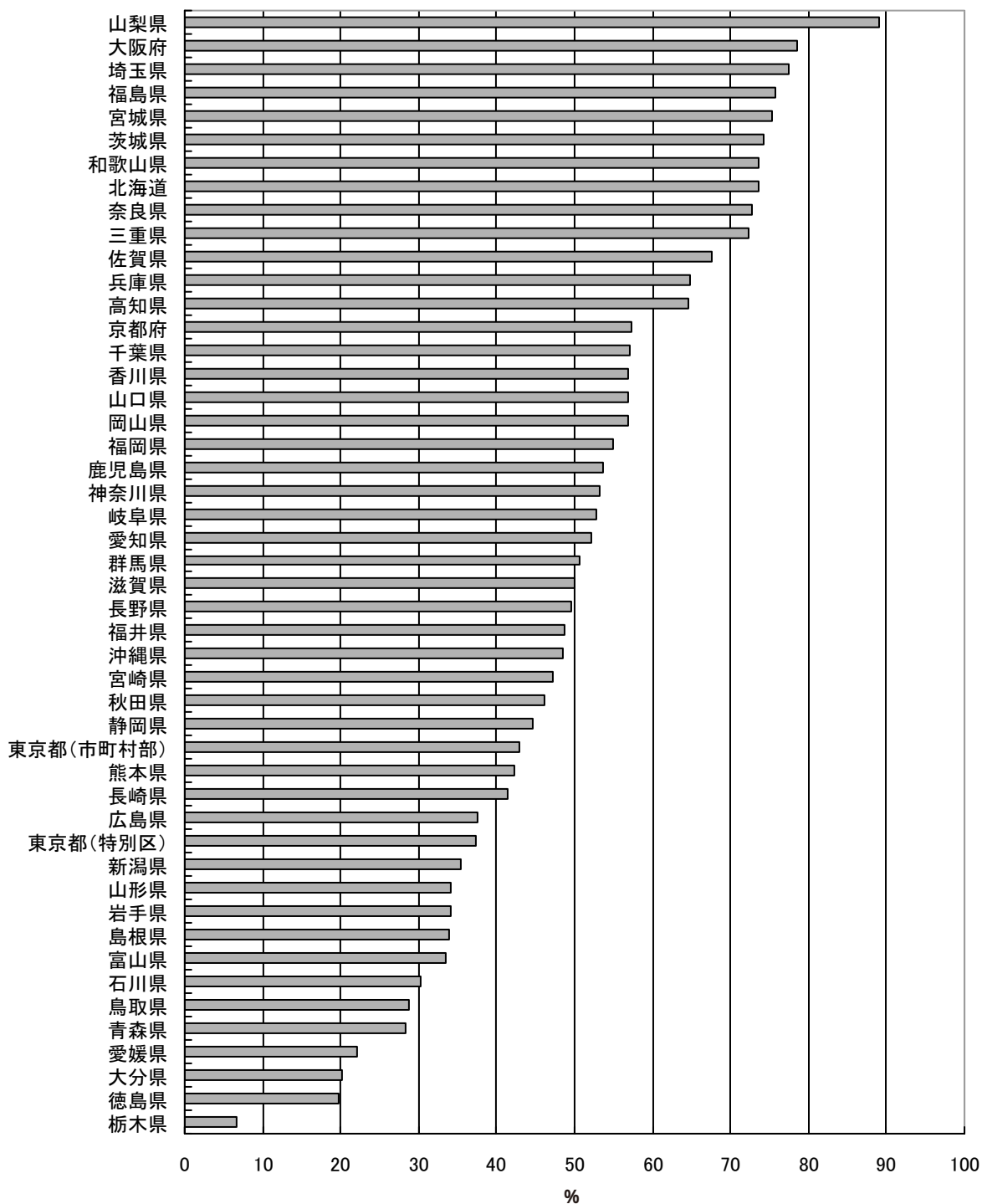
調に進んでいるとはいいがたい状況にあることがわかる。このため、塩漬け率についても2006年度数値を見る限り、前年度からの率の低下はわずかにとどまっている。また、5年塩漬け率についてはほとんど低下していない

ことが読みとれる（図8参照）。

塩漬け率の動きを見ると、5年塩漬け率は2004年に、10年塩漬け率については2005年にそれぞれ増加する傾向にある。

表1に従って各市町村の土地開発公社の状

図6 10年以上塩漬け率（2006年度各都道府県の市町村合計値）



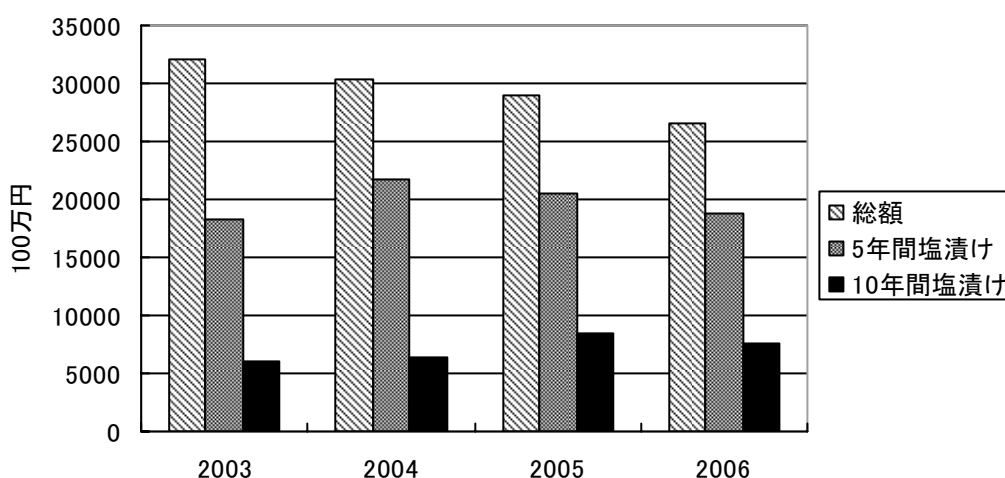
出所：総務省（2007）より作成。

況についてやや詳細に検討を行っていこう。  
表1は2006年度の各土地開発公社の土地保有額および塩漬け率、借入金額などを表したものである。5年以上保有割合について見ると、県内の町村部で概ねその割合が高く、市部において5割から7割の間で推移していることが見て取れる。市部では保有額が最も高い鳥取市において5年以上塩漬け率が高く73.4%となっている。

10年以上保有割合を見ると町村部で割合が高いのは概ね変わらないが、市部では鳥取市ではなく倉吉市において塩漬けの割合が高くなっている。ただし、倉吉市については土地開発公社の長期負債の貸手が金融機関でなく倉吉市となっているため、後述する利子負担問題等の懸念は少ないといえる<sup>13</sup>。

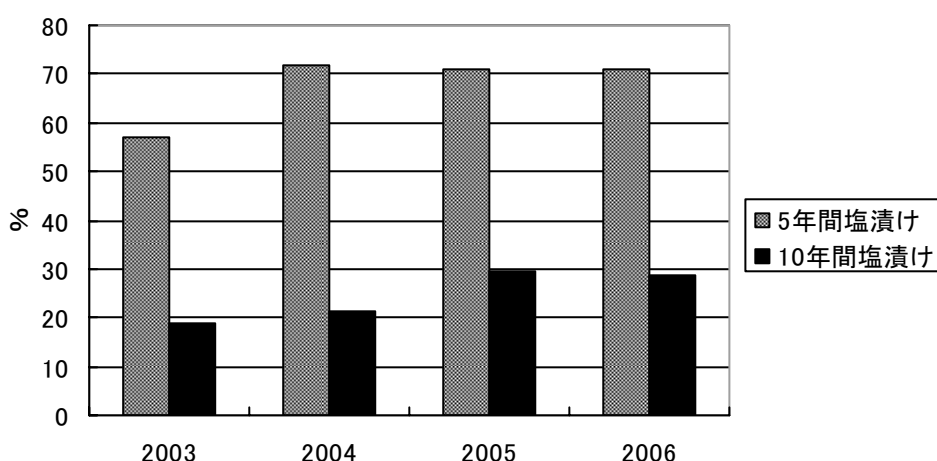
借入金の問題に目を移せば、多くの土地開発公社が保有土地総額に匹敵する規模の借入

図7 市町村の土地開発公社保有土地構成



出所：鳥取県庁企画部分権自治推進課提供資料（2007）より作成。

図8 市町村の土地開発公社保有土地塩漬け率



出所：鳥取県庁企画部分権自治推進課提供資料（2007）より作成。

13 ただし、もちろん未利用になっていることによって、住民への公的サービスがそれだけ先送りされている点は問題となろう。

金を行っている。このうち、さらに債務保証契約を結んでいるものが6団体存在する。債務保証契約とは土地開発公社の問題を複雑にする大きな要因のひとつである。その特徴について簡単に述べれば、自治体は仮に土地開発公社が貸し手機関に対して債務の元本利子払いが不可能となった場合、これに変わってその責務を肩代わりしなくてはならない。借入金に対しての債務保証額の割合を見ると、債務保証を行っている6団体全てが100%に達しており、その額も標準財政規模の2.3%か

ら大きいところでは73.2%に上る。

このうち、境港土地開発公社が標準財政規模に対して73.2%（実額52億6千万円）の損失補償を行っており、県内団体の中では最も大きい割合となっている。また、日吉津も57.6%に上る損失補償（実額6億6100万円）を抱えており、村財政に対して非常に大きな割合の損失補償付き借入金が存在している。米子市の損失補償付き借入金は割合でこそ標準財政規模の2割程度であるが、実額では県内の全団体で最も大きな65億4100万円を計上

表1 2006年度 鳥取県内市町村 土地開発公社 土地保有の状況（単位100万円）

	2006年度末 保有土地総額	5年以上 保有額	5年以上 塩漬け割 合(%)	10年以上 保有額	10年以上 塩漬け割 合(%)	借入金 総額	債務保証 内	債務保証 5年以上	債務保証総額の対 標準財政規模割合 (%)	5年以上の債務保証の 対標準財政規模割合 (%)
鳥取市土地開発公社	10841	7962	73.4	2542	23.4	11008				0
米子市土地開発公社	6929	4411	63.7	747	10.8	6541	6541	3991	22.8	13.9
倉吉市土地開発公社	819	417	50.9	417	50.9	337				0
境港土地開発公社	5403	3724	68.9	2224	41.2	5260	5260	3625	73.2	50.4
若桜町土地開発公社	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
智頭町土地開発公社	327	327	100	308	94.2	327				0
八頭町土地開発公社	0	0	0	0	0	0				0
三朝町土地開発公社	321	321	100	321	100	317				0
鳥取県中部町土地開発公社	508	508	100	487	95.9	427	0	0	0	0
琴浦町土地開発公社	234	139	59.4		0	129	129	129	2.3	2.3
日吉津町土地開発公社	636	636	100	260	40.9	661	661	636	57.6	55.4
大山町土地開発公社	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
南部町土地開発公社	150	0	0	0	0	150	150		3.8	0
伯耆町土地開発公社	324	324	100	324	100	319	319	319	7.6	7.6
奥日野町土地開発公社	0	0	0	0	0	0			0	0
合計	26492	18769	70.8	7630	28.8	25476	13060	8700	9	6

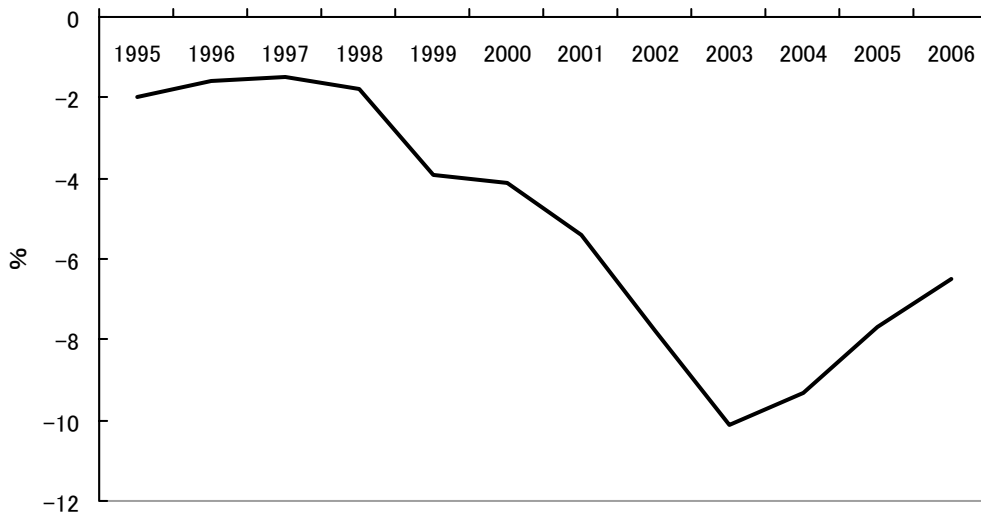
出所：鳥取県庁企画部分権自治推進課提供資料（2007）より作成。

表2 土地開発公社 金融機関負債構成 部分（2006年度末時点）単位円

米子市土地開発公社 金融機関向け負債構成		境港土地開発公社 金融機関向け負債構成	
未払い費用（部分）	期末残高	短期借入金	期末残高
山陰合同銀行	1,598,372	鳥取西部農協	1,800,000,000
鳥取銀行	4,913,170	鳥取西部農協	250,000,000
鳥根銀行	3,727,664		2,050,000,000
米子信用金庫	1,105,873		
鳥取西部農業協同組合本所	5,539,666	長期借入金	期末残高
合計	16,884,745	山陰合同銀行	433,000,000
		鳥取銀行	195,200,000
長期借入金	期末残高	鳥取銀行	448,000,000
山陰合同銀行	4,179,809,660	鳥取銀行	2,133,474,555
鳥取銀行	758,790,869		3,209,674,555
鳥根銀行	404,833,505		
米子信用金庫本店	123,120,782		
鳥取西部農業協同組合本所	1,074,093,436		
合計	6,540,648,252		

出所：鳥取県庁企画部分権自治推進課提供資料（2007）より作成。

図9 鳥取県における地価の対前年比率



出所：国土交通省 都道府県地価調査（2008）より作成。

している。

このように、県内では多くの土地開発公社で高い土地の塩漬け率に陥り、借入金についての債務保証契約も幾つかの団体では額、対標準財政規模で深刻な数値を見せていることが解かる。この借入金について、多くの場合、自治体との取引が存在する金融機関から借入を行っている。

損失補償契約を結んでいる土地開発公社の内、契約ごとの長期借入金について借り手の情報を公開している米子市と境港市の状況について示したものが表2である。

土地開発公社への融資は、特に1990年代に事業が活発化したこともあって、同時期に民間需要が縮小する中で金融機関にとってリスクがほとんどない有利な貸付先として多額の貸付が実施された。

全国規模で見れば土地開発公社への貸付額は2006年度の時点でおよそ4兆2千億円に上る。こうした金融機関からの借入により資金調達をするのは、損失補償契約のみならず、土地

開発公社に関する今1つの大きな問題点を惹起する。

土地開発公社は自治体の要請などにしたがって先行して取得する土地の代金、および開発を行い売却する土地の開発費用や取得代金を先ほど述べたように金融機関からの借入金によって調達する。

こうした費用に対して、塩漬け率が高く、売却が上手く進まない割合が高ければ借入金の返済が行えないことから、土地開発公社はこれら借入金に対して契約金利の支払いを迫られる。こうした金利負担は、土地開発公社のみの事業収益で補填できない時に、多くの場合、関係自治体の一般会計から支払いを行っている<sup>14</sup>。また、土地開発公社はこうした利子部分を所有土地の簿価価格に合算計上している。

このため、売れ残った土地資産は毎年額面上では増加していくこととなる。例えば、利子払い部分が地価の上昇を下回れば、こうした会計上の扱いの問題性は低い。しかしなが

14 米子市の土地開発公社が崎津工業団地の開発に際して多額の利子払いを長年払い続けてきた。この点については吉弘（2007）を参照。

表3 米子市土地開発公社観光施設用地明細表 (2006年度 部分) 単位1,000円

期首残高	3,417,924
増加高	41,143
内利息	41,101
利息割合	99.9%
用地費	3,073,050
工事費	4,761
測量試験費	672
諸経費	3,645
利息	376,969
期末残高	3,459,067
期末合計に占める利息の割合	10.9%

出所：鳥取県庁企画部地域自立戦略提供資料 (2007) より作成。

ら、都市部でこそ、近年、持ち直しがみられる地価について、地方では13年間連続して下落している。こうした事態は鳥取県でも同様であり、図9が示すとおり鳥取県内の土地価格は1995年から2007年まで毎年、低下し続けている。

すなわち、基準である土地価格が下落する中で、土地開発公社が売却を行おうとしている所有土地資産は会計上の扱いから毎年土地単価が上昇するという状況に陥っているのである。この点について、常識的に考えれば長年売れ残ってきた土地商品を、さらに売りづらくするために引き上げていることになる<sup>15</sup>。

加えて述べれば、こうした保有土地価格の引き上げは貸借対照表などから読み取ることができない点も、問題を見えにくくする点の1つである。土地開発公社は発表している財務諸表の中で貸借対照表や損益計算表を公開している所が少なくない。この中で、公社が保有している土地資産は固定資産でなく流動

資産に計上されている。しかしながら、こうして示される土地資産額は取得原価ではなく、これまでの支払利子部分を合計したものである。

このうち、どれだけが取得原価であり利子払いなのか、長期に売却できず、取得している土地価格の内、どれだけが利子に相当するのかについてこの貸借対照表を見るだけではわからないようになっている。こうした点を解消し、住民にわかりやすい形で公共部門の財務諸表を示していくことは公会計制度の今後の課題の1つといえるだろう<sup>16</sup>。

ここで、一例として土地開発公社の所有している土地資産の価格構成の一端を見ることで、利子払いがどの程度価格を上昇させているのかを見てみよう。表3は米子市土地開発公社が所有する観光施設用地明細表を抜き出したものである<sup>17</sup>。

これを見ると、2006年度はこれら用地の売却が進んでいないことがわかるのと同時に、

15 一方、売却が行われた場合は巨額の赤字が発覚する可能性があり、住民監査請求が実施される危険性が指摘されている (赤川：2007)。

16 土地開発公社における会計上の問題を指摘しているものとして佐々木 (2004) などがある。

17 土地開発公社によっては、保有土地資産の内、どれだけが利子払いによって上昇したのかについて期末でまとめた資料を出していないものもある。実態としては問題があるが、米子市土地開発公社の情報の出し方は評価されるものといえよう。



期首から期末までの増加高が読み取れる。ここから、2006年度に土地資産のために借り入れていた額の利息払いがいくらかを見ることができ、その額は合計で4100万円に上る。また、用地費全体での価格がおよそ30億7000万円なのに対し、これまで支払った利息の合計額はその1割以上の3億7696万円に上っている。

このため、期末残高全額の34億5900万円の内、その10.9%にあたる3億7700万円近くが利子払いに相当することになる。このような利子払金は、工事費や諸経費などと違い土地資産の価値を増進するものでなく、一方で土地価格のみを引き上げるといふ面を持つ。

こうした金融機関への支払いに対して、市町村が結果的に支払いを引き受けざるを得ず切迫した市町村財政の自由度をさらに切り下げるといふ側面を有している<sup>18</sup>。しかも、自治体は土地開発公社の保有土地資産について基本的に簿価で買い取らねばならず、財政余力の小さい自治体では民間売却が進まず塩漬けにしたまま土地開発公社に所有させておくこととなる（赤川：2007：3）<sup>19</sup>。

このように、県内の自治体が保有する土地開発公社でも、米子市や境港市、日吉津村などにおいて標準財政規模と比べても多額の塩漬け土地が存在し、売却や買い取りに手間取る状況となっている。また、このうち損失補償などを結んでの銀行からの借り入れによって資金を調達している場合は利子払いが売却価格を引き上げ、処理を一層困難化させてい

ると言えるだろう。自治体財政再建化法によって指標が厳格化する中で、一部で経常赤字を大量に保有する場合は連結収支において問題が存在し、さらに債務保証に基づいての利子補給などが続けば将来負担比率の部分において指標を悪化させかねない。このように、土地開発公社は自治体にとっての潜在的な財政負担ともいえる。

では、こうした土地開発公社への対策としてどのようなアプローチが考えられるか節を改めこの点についての検討を行い、今後の自治体財政運営について考えを述べていこう。

#### 4. 土地開発公社問題解決に向けての方向性

基本的に森（2004）などが指摘するように土地開発公社における長期間売却の進まない土地については自治体がこれを買っていきしか方法はないであろう。そして、その買い取りに応じて各自治体における土地開発公社の必要性を吟味し、整理か存続かを決定していくことが基本的には求められている。

しかし、市町村財政が軒並み硬直化していく中で、標準財政規模の5割に近い買い取り予算を捻出することは不可能に近いといえる。短期で自治体が資金を用意するには基本的に地方債の起債をもって財源を用意する以外、自前で実行できる手段は無いであろう。このような観点から、赤川（2007）で提案されているのが土地開発公社の塩漬け土地買い取りに対する地方債（以下、土地開発公社健全化

18 米子市における土地開発公社の問題は2006年度にも議論されている。2006年12月12日の米子市市議会での竹内議員からの質問で、土地開発公社の保有資産73億円の内（2006年決算前段階）売却を促進した結果でも2010年に35億円が残高として残るとの発言を行っている。これに対して市長は起債による市側の購入や民間売却、市が使用している借地との交換などを提案している。

19 民間に簿価を下回る価格で売ることも可能であるが、それによって生じた赤字は自治体の負担としてはねかえる。また、鳥取県が保有する土地開発公社は所有する土地開発公社の土地について、2008年2月に簿価の2分の1での入札が不成立となったこと事から、4分の1まで下げ売却を急いでいる（日本海新聞 2008年2月24日崎津団地再値下げ）。

債)の発行である。

ここでは、政府保証のついた市場公募債を起債することで得た資金を使い、土地開発公社の塩漬け土地を購入することが想定されている。すでに、富士宮市、上田市、北上市などにおいてこれら地方債起債に対しての要望声明が行われている。

しかし、既に見たように地方自治体を評価する場合の指標が厳格化する中でこのような方法で塩漬け土地問題を解決するのは危うい点を含んでいる。すでに赤川(2007:23-24)が指摘しているように、地方債の増加は自治体による元本利子払いの増加をもたらすのみならず、先に説明した実質公債費比率や将来負担率を悪化させる可能性があるからである。

先の表でも見たが鳥取県内の自治体で仮に地方債によって5年以上塩漬けとなっている保有土地を買い取る場合、簿価で購入するとすれば87億円の起債が必要となってくる。これは、市町村全体の標準財政規模のおよそ13%に当たる額であり、県内自治体財政にとって巨額のものとなるのは明らかである。

結果的に自治体は土地開発公社の整理によって窮乏に陥る様な場合、問題があるとはいえ処理を行わない限り急激に自治体財政を圧迫しないのであれば、積極的にこれを改善しようとするインセンティブがそもそも生まれ得ないであろう。

こうした問題を回避するために考えられる方法が2つある。1つは土地開発公社健全化債に対しての元本利子へ国などからの金銭的補助を実施することである。ただし、すでに指摘のあるように土地開発公社を持っている自治体と持っていない自治体で扱いに差が出る

という点で、不良債務を持っていても議会や行政の責任は全く問われずに救済が行われてしまうという問題点が存在する。ただし、整理に対するインセンティブは非常に強いものといえる。

2つ目の解決策は土地開発公社健全化債について、購入した土地資産を実質公債費比率や将来負担比率の計算上、債務に対する償還財源の見合いとして計上することである。

地方債を通じて簿価で買い取りがなされている以上、その土地資産の価格も基本的に地方債の残高に見合うはずである。こうした会計上の調整を実施すれば交付税措置を講じずとも財政健全化法の適用によって急激に自治体が再生団体や再建団体に転落することは無いものと考えられる。すなわち、2009年度から適用される新指標に対し、土地開発公社健全化債を事実上はずす会計措置を取るという手段である。

この手法であれば、自治体の指標上の財政状況を急激に悪化させず、なおかつ地方債への返済処理のための保有土地資産の利用、および償還に対するインセンティブが自治体に生じる。自治体は財政的にも政策運営的にもある程度の負担を負うこととなるので、この点において責任問題が霧散することも無く、一方で土地開発公社の塩漬け土地問題を解決することが可能となろう<sup>20</sup>。

しかし、地方債で実施される土地開発公社の救済は、基本的に自治体で予算上のテクニックによって処理されてしまえば、利子払いを続けてまでこれを開発・保有してきた責任や、何よりもそこに地方自治体の重要な構成主体である市民の姿が見えないままとなってしまう

20 ただし、この方法はいわば会計上のトリックを使ったものとも言える。その点で、住民への説明責任を著しく低下させる恐れがある。このため、実際には住民説明と整理計画の策定、計画への外部監査の受け入れなどを義務づけ、責任関係を明確にする取組を同時に行う必要がある。

う。最後に、この市民による土地開発公社問題への参加の方法を考察して論をまとめたい。

## 5. まとめ

ここまで、2008年度から導入される自治体の健全化指標と、これに関連して問題化する可能性のある県内土地開発公社の実態と、その処理方法などについて見てきた。潜在的な財政負担として存在し、長期的な問題となりやすい土地開発公社を今後の地方財政の限界的な状況の中で処理するとすれば、すでに述べたように地方債発行によって用意した財源により自治体がこれを買う以外にないであろう。

しかしながら、こうした処理方法は、必ずしも土地開発公社の問題に住民の目を向けさせない面もある。それは、こうした予算上のテクニックによる解決方法は、自治体の運営が住民と距離を置いた形で行われた結果、現在の状況をまねたいという経験則的教訓を無視した解決方法であるからである。また、公社方式による土地の取得や開発といった事業について、自治体が会計を分けて実施することがどのような状況を招くかについては、すでに見てきたように多大な問題が存在するのである。

こうしたときに、自治体による土地の利用や再生を考える上で住民の意見を取り入れる方法について3点ほどの提言を述べることで本論をまとめたい<sup>21</sup>。1つ目は土地開発公社の処理について、自治体から住民への情報公開を積極的に実施することである。自治体の

財政情報の公開は一般会計に関するものが多く、事業会計やさらに土地開発公社など負の面を大きく背負う部分についての説明は依然、十分とは言い難い<sup>22</sup>。

このため、新指標などの導入を契機に、自治体は所有する公営事業・企業、第3セクターおよび土地開発公社などの状況についてインターネットなどを通じて積極的に自治体住民に公開していくことが望まれる。こうした分野への正しい認識は、住民と自治体との共同という部分において、財政に対する正確な問題認識を共有することを可能にし、かつ、その後の自治体運営に対して選択の質を高める効果を持つものといえる。

2つ目は、土地開発公社によって取得する土地の情報について、その必要性を議論する際、住民の意見を取り入れる場を設けることである。土地資産は公共性が高く（森：2005）、その利用や開発が与える影響は財政のみならず街全体の環境に影響を与えかねない。こうした場合、自治体による土地の管理という概念を総合的な側面から議論し、住民との協議を通じて行っていくことが今後の日本の地方行財政においては重要となってくるだろう。

最後に、こうした2点目の視点に関連して、土地開発債に対する住民投票導入を提案する。土地は先にも述べたとおり、その性質上、公共性の高い財であるといえる。これを開発、管理、利用するに当たってはそうした性質に留意し、自治体に関係する多くの主体の同意の元を実施されるべきであろう。しかも、仮に自治体が土地資産についての管理、利用に

21 諸富・門野（2007）の指摘に従えば、自治体財政の運営に対し住民が能動的に関わることで「決定の質」を向上させることにより行政サービスに対する総合的な満足度の向上をはかることが出来る。

22 例えば、県内の一部の自治体でも土地開発公社の情報をインターネット上などで公開しているが、情報更新が途絶えているものや、公開される情報が限定的であることが多い。また、情報そのものがインターネット上などには公開されていない場合もある。こうした点とこれまで指摘してきた地方財政を取り巻く状況から鑑みて、今後、一層の情報公開が望まれる。



応じて土地を取得しようとするならば、そうした事業はまとまった額の予算を必要とする点でも住民同意は本来であれば欠かせないものといえる。

この点について、今後、自治体の財政が大きく改善しないことを所与とした場合、これらの計画資金は基本的に起債をもって行うことが考えられる。しかしながら、こうした起債が先程来述べてきたように自治体財政の健全度を浸食する危険性が高まっている。この中で実施事業についてその必要性を精査する場合、基本的にその選択に住民が参加することは土地投資の負担者と受益者を一致させる面から考えても望ましいものと考えられる。

実際、地方債の起債について、特別土地投資に限ったものではないが、アメリカでは一般許可債について住民投票制度を義務づける自治体が多数存在する<sup>23</sup>。これは、日本のように償還財源について利子補給などが上位政府から行われないアメリカの特性であると言えるが、自治体予算への意識を高めるという意味で有用な手法の1つであると考えられる。

予算面から考えれば、地方自治体の歳入について今後、量的な面での劇的な改善は望め無いであろう。その分、歳出の質を向上させていくことは自治体運営において不可避の事案となろう。住民という重要な構成主体の意見をどのように自治体運営に吸収し、かつ決定の質向上に結びつけていくか、情報公開と住民投票制度などの直接的参与のあり方はそうした面の一助となるといえる。

#### 【参考文献】

赤井伸郎．2004．「地方公社の評価と改革 土地開発公社の不良資産発生メカニズムの考察」土

居丈朗編『地方分権改革の経済学』日本評論社：179-209．

赤井伸郎・金坂成通．2005．「情報公開、説明責任と事業効率性 - 土地開発公社の不良資産からの考察 - 」『会計検査研究』No.31：131-157．

赤川彰彦．2005．「地方自治体の公的不良債務 土地開発公社の現状と課題」『地方財務』12月号：2-25．

2007．「地方財政の再建施策「土地開発公社健全化債」創設の提言」『地方財務』11月号：1-29．

秋山義則．2002．「アメリカ州・地方債市場における民間信用補完と州信用支援」『彦根論集』334号：131-164．

国道交通省土地総合情報ライブラリー：<http://tochi.mlit.go.jp/>（2008年2月12日都道府県地価調査）

佐々木信興．2004．「経営の実態を隠蔽する地方公社の決算書」『世界』9月：152-158．

総務省．2007．『平成18年度土地開発公社事業実績調査結果』総務省．

鳥取県庁：<http://www.pref.tottori.lg.jp/>（2008年2月10日市町村の財政状況）

（2008年2月10日財政健全化法の指標）

鳥取県企画部分権自治推進課．2007．『鳥取県内市町村土地開発公社に関する資料』鳥取県企画部．

長峰純一．2007．「外郭団体と自治体財政 - 「財政健全化法」による影響 - 」『地方財務』6月号：2-16．

日本海新聞、2008、「崎津団地を再値下げ」『日本海新聞』、2月24日

初村尤而．2007．『市民とすすめる自治体財政再建』自治体研究社．

保母武彦・河合博司・佐々木忠・平岡和久．2007．

23 詳しくは秋山（2002）などを参照。

『夕張 破綻と再生』自治体研究社.

森裕之. 2004. 「地方財政の「時限爆弾」土地開  
発公社がかかえる自治体の「隠れ借金」」『世界』  
9月号：142-151.

諸富徹・門野圭司. 2007. 『地方財政システム論』  
有斐閣.

吉弘憲介. 2007. 「米子市の財政危機 その特徴  
と経緯 - 1989年から2005年までを中心に - 」  
『TORCレポート』 No.29：85-98.

読売新聞社、2007、「『 便利な財布 ” ツケ増大 土  
地開発公社、整備区画売れ残り』、『読売新聞』、  
1月8日