

地方公社（住宅・道路・土地）の実態と課題^{*1}

赤井 伸郎^{*2}

要 約

近年、公共投資を提供する手法・組織の非効率性・制度疲労が問題であるという指摘がなされ、政府内でも、公共サービスを提供する手法の改革の必要性が叫ばれている。母体自治体の政策も問題であるが、不透明な外郭団体も大きな問題である。本稿では、最新の調査データを下し、地方3公社に着目し、財務・組織内容を明らかにした後、各公社における今後の経営改善に向けた方策および、今後の公社問題の解決に向けた調査および基礎資料の重要性も主張する。公社問題は、随時マスコミなどで指摘されているにもかかわらず、これまで全体の公社を比較した分析は、ほとんどなされておらず、この点で、この研究は新しいものである。

土地開発公社

土地開発公社とは、自治体が、公共事業用地として土地を先行取得する目的で設立された公社である。土地開発公社は、バブル前には、その柔軟性から公共用地の先行取得とそれに伴う効率的な公共事業という意味で役割を果たしたと思われるが、その一方で業務が拡大し、バブル崩壊からは中央政府の土地の買い支え政策に利用されてきた。総務省資料およびその他の要因分析から、活用されないまま放置されている購入後10年以上の塩漬け土地が大幅に拡大していること、資産保有額（簿価）のうち30%を越える部分が金利であり、実際の取得価値は70%以下にすぎないこと、財政的に豊かな自治体は不良資産処理が進んでいるが、逆に豊かでない自治体は問題を先送りしている可能性があることなどが明らかとなった。

住宅供給公社

住宅供給公社は、国及び地方公共団体の住宅政策の一翼を担う公的住宅供給主体としての役割を果たすために設立された法人であるが、未処分分譲資産は多く、時価下落により、実際の財務状況はかなり悪くなっている。この状況を受けて、会計基準の変更が行われ、健全化に向けた議論が活発になっている。債務超過の実態が明らかにされることで、実際、北海道や、長崎、千葉で特定調停が進み、また、数多くの公社で改革に向けた動きが始まっている。

地方道路公社

増大する自動車交通需要に対処するために、民間の資金を積極的に導入し、活用することにより、地方幹線道路の整備を推進していくことを目的として、その事業主体として新たに地方道路公社が創設された。収入／支出比率を見ると、比率が1を下回る道路は全国で20あり、地方部に多い。また、1 kmあたりでの建設・管理コストとしての建設・管理

* 1 本稿の作成過程において、総務省、国土交通省の関係者の方にお世話になった。また、データ作成に関しては、金坂成通氏（大阪大学大学院）に、大変お世話になった。ここに記して、感謝の意を表したい。

* 2 財務省総合政策研究所特別研究官、兵庫県立大学経営学部助教授、連絡先：akai@biz.u-hyogo.ac.jp

効率性を見ると、必ずしも建設費用が高いことが比率に影響していない。当初計画の台数と現在の利用台数を比較した達成率をみると、観光路線で利用低迷が目立っている。

各公社の課題と解決策（詳細は本文参照。）

まず、後向きの問題として、将来の財政運営も見据えて、運営に支障をきたすことがないように、負の資産の処理方法を議論するべきである。情報公開により、さまざまな議論をオープンな形で行い、少しでも財政負担を減らす方策を考えることが緊急課題であろう。

次に、前向きの改革として、組織運営の中でその問題点が自然と現れるような仕組みづくりとして、適切な検査システムを整備し、公社の意義の再確認・再点検を柔軟にできる制度（独法システムが参考）の構築や、情報公開（議会・住民のチェック）による規律付けを通して、経営内容を随時住民の視点から判断できるシステム作りが必要である。

その他の論点としては、第一に、経営実態をどのように捉えるかの視点がある。土地開発公社に関しては、今後の自治体の財政運営に与える影響を見極めると言う点で、公有用地を含めたすべての土地資産に関して時価評価を行い、それを参考データとして示すことが必要である。また、将来に向けて住宅供給公社の経営実態を明らかにするためには、賃貸事業の場合であれば、その物件の価値を決めるのは、将来にわたる賃貸収入の現在価値であり、それを議論に使うべきであろう。道路に関しても、同様である。

第二に、存在意義である。全公社に関してその意義は薄い。保有人的資産をどのように今後活用するのかは、雇用問題とつながっており、すぐに解決するものではない。一つの方法は、これまでに蓄積されたノウハウを利用して、事業の円滑な推進に向けたサポートセンターを構築することが考えられる。ハードから撤退しソフトに特化するのである。

外部評価・国の適確な支援のためのデータ整備の重要性

今後、3公社がよい方向に業務を転換していくためには、国からの指導や、外部からの評価や助言が必要である。評価・指導・助言のためには、外部にも内部の情報が伝わる必要、すなわち、透明性の確保が何よりも重要である。また、特に、公社は特有の業務を行っており個別の財務資料だけでは議論できない部分もあり、相対評価も必要である。相対的に外部からの評価を可能にするためには、所管の官庁が、全体の公社の相対比較評価が可能になるようなデータを整備し、実態を常に外部に示し、公社の存在意義・活動のあり方を議論できる基礎を作るべきであろう。

I. はじめに

バブル崩壊後、我が国の経済情勢が悪化する状況下において、景気対策として数多くの公共投資が、実施されてきた。しかしながら、その投資は、日本経済を復活させるほどの効果をあげることができず、日本経済は未だに不況を脱せずにいる。その理由を、単なる政策の失敗として片付けるのは限界に来ている。近年、公共

投資を提供する手法・組織の非効率性・制度疲労が問題であるという指摘がなされ、政府内でも、公共サービスを提供する手法の改革の必要性が叫ばれている。

地方においては政府本体も問題であるが、不透明な外郭団体も大きな問題である。全国には、地方自治体が出資する外郭団体である「地方公

社」が1万社以上存在している。それらは、自治体が100%出資する特別法人（土地開発公社、地方道路公社、住宅供給公社）、非営利事業を目的とする民法法人（財団法人、社団法人）、営利事業を目的とする商法法人（株式会社、有限会社）などから構成される。

このうち、民間との共同出資で設立された政府出資25%以上の法人は、一般的に「第三セクター」と呼ばれ¹⁾、マスメディアなどで問題事例が多く指摘されている。国全体の第三セクターの状況は、商工リサーチが毎年調査し、詳細な財務状況などは、総務省の調査として、公表されている²⁾。また、土地開発公社の土地の保有状況に関しては、別の総務省調査で保有資産の状況が把握されている³⁾。しかしながら、住宅供給公社や地方道路公社に関しては、網羅的な調査や研究はほとんどなされておらず、事例がマスメディアで報じられている程度で、各公社が抱える実態は、ほとんど国も把握していないのが実情である。

本稿では、最新の調査データを下に、地方3公社に着目し、財務・組織内容を明らかにする。特に、住宅供給公社や地方道路公社は、問題が随時マスコミなどで指摘されているにもかかわらず、これまで全体の公社を比較した分析は、ほとんどなされておらず、この点で、この研究は新しいものである。しかしながら、上で述べたように、住宅供給公社や地方道路公社は、国全体でどのような実態にあるのかは、管轄である国交省が綿密な調査をしておらず、各地域に任せているのが現状であり、ここで紹介するデータも、各公社が抱える問題点を明らかにするほどのものではない。

また、全体像と問題点に関するこれまでの計量分析としては、土地開発公社に関しては、県

別の不良資産を推計した赤井（2002）、都市別の傾向を分析した金坂・赤井（2005）、データを更新し、近年の傾向とその要因を分析した赤井・金坂（2004a, 2004b）などがある。しかしながら、住宅供給公社や地方道路公社に関しては、ほとんど分析がない。民間の調査としては、日経地域情報 No. 375『地方道路公社の2000年度有料道路利用状況』、日経地域情報 No. 383『住宅供給公社の経営状況』や日経地域情報 No. 429『地方3公社の経営実態』があるが、実態の把握であり要因解明までにはいたっていない。また、これらの調査は、総務省の行う調査のように定期的になされているわけでもなく、政策に反映されることも少ない。

本稿は、以下のように構成される。次節から、主に、『第三セクター等の状況に関する調査結果の概要』総務省（2004a）（2003年3月末時点：2002年度決算）および『平成15年度土地開発公社事業実績調査結果概要』総務省（2004b）（2004年3月末時点：2003年度決算）に基づき、現存する地方3公社（土地開発、住宅供給、地方道路）を順に、個別主体の財務データから実態把握する。最後に第V節で、各公社において、今後の経営改善に向けた方策を検討する。また、今後の公社問題の解決に向けた調査および基礎資料の重要性も主張する。

1) これは旧自治省の定義であり、実際には厳密な定義は存在していない。総務省（2003）以降の調査では、第三セクター「等」の調査として、出資25%以下の団体や、100%出資の地方三公社の調査結果も公表している。

2) 総務省（2000, 2001, 2003a, 2004a）参照。

3) 『平成15年度土地開発公社事業実績調査結果概要』総務省（2004b）など参照。

Ⅱ．土地開発公社の実態と課題

Ⅱ－１．土地開発公社の経緯と実態

Ⅱ－１－２．土地開発公社の経緯

特別法人とされる3公社のうち、特に土地開発公社の地方財政への影響が大きい。土地開発公社とは、自治体が、公共事業用地として土地を先行取得する目的で設立された公社である。

磯崎（1997）によれば、設立の背景は、以下のようにまとめられている。戦後の経済の高度成長は、全国土に渡って都市化を進展させ、特に大都市地域において、公害問題、社会資本整備の遅れ、土地利用の混乱などのいわゆる都市問題を発生させた。これらの問題の中で、国民生活や産業経済に深刻な影響を与え、早急な解決が要請されたものが、住宅用地、公共用地などの取得難、地価の高騰などの形で現れた土地問題である。一方で社会資本整備の立ち遅れも指摘されており、地方公共団体にたいしては、生活環境施設の整備をはじめ、宅地の供給、公共施設などの整備を積極的に行うことが要請された。そのため、地方公共団体の土地需要は増大し、これらの需要を満たすため、地方公共団体の財政負担は地価の高騰とあいまって膨大な物となっていた。こうした事態に対処するため国においては、次年度以降に着工する予定の用地についてもあらかじめ取得するための財政措置を強化するなど、地方公共団体における土地取得財源の充実強化を図ったものの、必ずしも地方公共団体の土地取得にかかわる財政需要を十分に満たしているとはいえない状況にあった。このため、各地方公共団体は、地域の秩序ある開発・整備を図るとともに、公共用地などの先行取得をおこなうため、いわゆる「地方開発公社」を財団法人として設立し始めた。この動きは昭和35年ごろから目立ち始め、その数は昭和

47年10月現在で約980公社に上った。

地方開発公社のメリットは以下である。（磯崎（1997））

1. 民間金融機関から資金を自由に借り入れることが可能
2. 長期にわたる先行取得が可能
3. 用途未確定の土地についても将来の事業のために確保しておくことが可能
4. 代替地の土地確保や事業予定地周辺の土地も合わせえて取得可能で周辺の地域整備、開発利益の吸収が行いやすい
5. 地方公共団体よりも手続き面などで機動的・弾力的に土地取得を行うことができる。

しかしながら、その一方で、地方公共団体が公共用地、住宅用地などを先行取得するに当たっての問題点として、地方公共団体などが他の土地需要者に先んじて土地の取得を行うことが可能とする先買い制度が不十分であることが指摘されていた。

こうした問題点に対処し、昭和47年に市街化区域内の土地の先買い、土地開発公社の創設などを主な内容とする「公有地拡大の推進に関する法律」が制定された。

図1が、その年度別設立数と現存数を示したものである。1972年6月「公有地の拡大推進に関する法律」⁴⁾制定が契機となって、設立されていることがわかる。

以下では、土地開発公社の問題を初めて正面から取り上げた山本（1999）に基づき、「公有地の拡大推進に関する法律」制定から塩漬け土地問題に至った経緯を簡単に整理する。

バブルまでの土地先行取得期

- ・1972年6月「公有地の拡大推進に関する法律」（以下、公拡法）制定

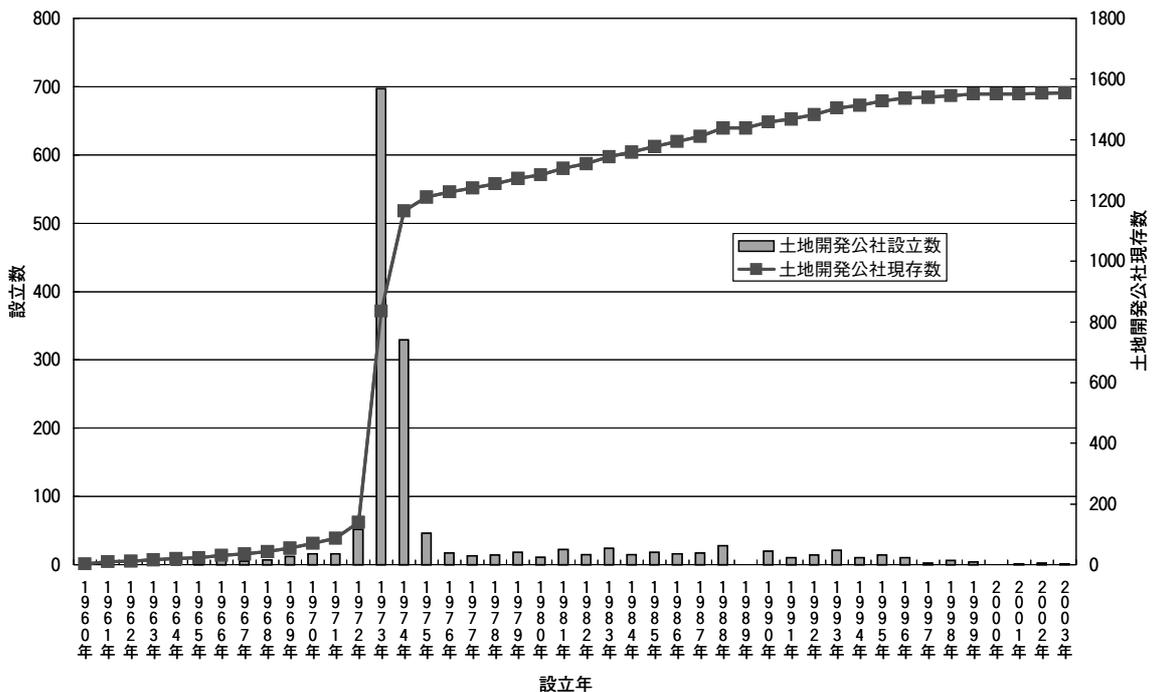
4) 「公有地の拡大推進に関する法律」（昭和47年6月）<http://www.houko.com/00/01/S47/066.HTM>

- ・「公有地の拡大の計画的な推進を図り、もって地域の秩序ある整備と公共の福祉の増進に資すること」を目的に制定されたものである。
- ・1973年1月改正 対象地（市街化調整区域、代替地）の拡大
 - ・制定後わずか4ヵ月後、田中角栄の「日本列島改造論」に伴う土地対策の一環として、土地開発公社の業務内容が拡大された。この改正の要点は2点にまとめられる。第一は、先買いの対象地を都市計画区域全域に広げるというものであり、第二は、買収した土地を公共事業の代替地に充てることができるというものであった。このため公社は、利用目的があいまいなままでも土地を買えるようになった。
- ・1973年 建設省、自治省通達 土地融資規制の対象外
 - ・建設計画局長、自治大臣官房長連名の大蔵省銀行局長宛て通達「地方公共団体などによる宅地確保の資金について」があった。

これは、自治体や地方公社(土地開発公社)の必要とする資金について銀行に協力を求める通達であった。また、大蔵省銀行局長通達「金融機関の土地取得関連融資の抑制について」も同時期にあったが、土地融資の抑制を金融機関に求めつつも、公社など公的機関や個人に対する融資は除外されていた。この結果、民間の資金が土地開発公社に流れるシステムが出来上がった。

- ・1982年 銀行法改正の対象外⇒土地開発公社への融資拡大
 - ・政府は銀行法を改正して大口信用規制の基準などを法制化したが、公社は対象外（四月三〇日付け通達）とした。1973年通達に引き続き、またしても土地開発公社と民間企業において銀行からの貸し出し基準に差をつけることで、土地開発公社を優遇した。結果として土地開発公社への融資が拡大したといわれる。
- ・1987年 リゾート法（総合保養施設整備法）施行

図1 土地開発公社年別設立数



(注)「14年度末に存在した公社のみ」の設立時点データである。すでに廃止されたものは含まれない。

- ・1987年 自治省 土地買いを積極的に勧める
 - ・自治省は政府の地価抑制の流れに逆らって、公社による土地購入を進めるため、「土地開発公社活性化委員会」を設け、提言として、公社を「積極活用すべし」をまとめ、「土地開発公社の業務について」を通達。内容は、「土地開発公社が保有土地を外部に管理委託，賃貸，信託，目的外処分するのを認める。」と言うものであった。土地開発公社の業務がまたしても拡大し，業務が制度的に曖昧になっていく。
- ・1988年 一部改正 対象地（市街地，観光・レジャー）の拡大
 - ・バブルの頂点の時期に，リゾート法がらみで，事業範囲が拡大される。公社は市街地開発や観光・レジャー開発のための土地取得，造成が行えるようになった。
- バブルと，バブル後の買い支え期
- ・1989年4月 公拡法施行令一部改正 対象地の拡大
 - ・用地取得の円滑化という名目で，バブルで地価が高騰し，土地取引が細分化した対応策として，先買い対象地の面積の下限が300m²から200m²に引き下げられた。「200m²程度の広さでは公共事業用地とするわけにはいかず，もっぱら「代替地」として取得され，この改正が，後に公社の不良資産を増やすことになった」山本（1999）。
- ・1989年10月 大蔵省 土地融資自粛を求める通達 効果なし
 - ・大蔵省は金融機関に対し，投機的な取引につながるような土地融資の自粛を求める。しかし，系列ノンバンクに迂回して土地取引に対する融資は拡大し続ける。
- ・1989年12月 土地基本法 「自治体は公有地の確保に努めること」
 - ・「土地」について，各主体の責務に言及した法律「土地基本法」が交付されるが，そこでも「自治体は公有地の確保に努めること」とされ，適切な公有地の取得という観点では欠落していた。
- ・1991年6月 自治省通達 公共用地の取得促進を指示
 - ・通達「土地開発基金の活用について」で，自治省はさらに自治体に土地買いを求める。また，土地政策の一環として土地開発基金で土地購入を勧める。
- ・1991年10月 自治省通達 公共用地の取得促進を，再度指示
 - ・通達「土地開発基金の一層の活用について」で，自治体の更なる土地取得を催促した。
- ・1991年 福岡県赤池町 土地開発公社債務の影響で財政再建団体（準用）に
 - ・この時点で，土地開発公社の行き過ぎた拡大による借金が母体自治体の財政運営に与える問題が勃発した。
- ・1992年6月 国による公社への融資援助
 - ・国は土地の先行取得に対する新たな融資制度「特定公共用地等先行取得資金融資制度」を創設し，国が公社の先行取得を資金面で援助することを明記した。
- ・1992年8月 対象地（都市計画区域外の土地）の拡大
 - ・公拡法改正で，都市計画区域外の土地（山間部，原野，荒地など）も購入可になり，取得する面積の下限も200m²から100m²へさらに小さくなる。
- ・1992年8月 経済対策閣僚会議 土地の追加取得を要請
 - ・経済対策として，一兆円の土地の追加取得を行うよう要請がなされた。
- ・1993年4月 経済対策閣僚会議 土地の追加取得を要請
 - ・経済対策として，一兆2000億円の土地の追加取得を行うことを要請し，土地開発基金と公社の活用を図ることを提言した。
- ・1993年 対象地（商業・業務用地）の拡大
 - ・土地開発公社が商業・業務用地造成事業も行えるようになり，それらの事業に対しても公営企業金融公庫の融資を受けられるようになる。
 - ・県と政令指定都市にしか認められなかった，

市街地開発やリゾート事業用地も取得できるようになる。

- ・1995年9月20日 経済対策閣僚会議「経済対策」公共用地の先行取得を要請
 - ・土地開発基金および土地開発公社の活用を図るとともに、公共用地先行取得事業債による積極的な対応を図ることにより、1兆5000億円の規模で事業費の追加を要請した⁵⁾。
- ・1998年4月24日 経済対策閣僚会議「総合経済対策」公共用地取得の積極的推進
 - ・土地開発基金、土地開発公社及び公共用地先行取得等事業債等を積極的に活用して、公共用地の取得及び代替用地の確保を推進するため、必要な地方財政措置を講じることとされている⁶⁾。

以上から、土地開発公社は、バブル前には、その柔軟性から公共用地の先行取得とそれに伴う効率的な公共事業という意味で役割を果たしたと思われるが、その一方で業務が拡大し、バブル崩壊からは中央政府の土地の買い支え政策に利用されてきたことがわかる。

II-1-2. 資産保有額と変化の現状⁷⁾

『平成15年度土地開発公社事業実績調査結果概要』総務省（2004b）によると、土地開発公社の平成15年度末（2003年度末）の保有土地は、金額ベースで6兆3556億円（前年度6兆7032億円、対前年度比5.2%減）と減少となり、面積ベースでも24584ha（前年度26667ha、同6.8%減）と減少となっている（表1）。この情報からは、土地開発公社の不良資産問題は、一見縮小に向かっているように見える。

しかしながら、長期保有土地の状況を見ると（表2）、金額ベースでは五年以上保有土地については1.1%減少しているのに対して、10年以上保有土地については、前年比18.2%の増加となっており、近年取得した土地は活用されているが、活用されないまま放置されている購入後10年以上の塩漬け土地が大幅に拡大していることが分かる。

資産保有額は、取得額に、その取得のための借入金（負債）が生み出す金利（取得時からこれまでの合計）との合計で示される。したがって、2年度間の資産保有額の変化には、地価の変化は影響しない。資産保有額は、(1)土地を売却（母体自治体による買取を含む）したときのみ減少する。その一方で、(2)土地を新たに購入

表1 保有土地の状況（2002年度末・2003年度末・増減）

		平成15年度末	平成14年度末	増減
保有土地金額ベース	道府県	1兆5,447億円	1兆6,258億円	△5.0%
	指定都市	1兆1,893億円	1兆2,552億円	△5.3%
	市区町村	3兆6,216億円	3兆8,222億円	△5.2%
	全国計	6兆3,556億円	6兆7,032億円	△5.2%
保有土地面積ベース	道府県	7,607ha	8,352ha	△8.9%
	指定都市	968ha	1,000ha	△3.2%
	市区町村	16,279ha	17,315ha	△6.0%
	全国計	24,854ha	26,667ha	△6.8%

（出所）『平成15年度土地開発公社事業実績調査結果概要』総務省（2004b）より引用

5) http://www.mlit.go.jp/crd/city/mint/library/h7_policy.htm

6) <http://www.soumu.go.jp/top/vol20a.html>

7) 本節の分析は、『平成15年度土地開発公社事業実績調査結果概要』総務省（2004b）に基づいている。

表2 長期保有土地の状況（2002年度末・2003年度末・増減）

		平成15年度末	平成14年度末	増減
金額ベース	5年以上保有土地	4兆1,044億円 (64.6%)	4兆1,514億円 (61.9%)	△1.1%
	10年以上保有土地	2兆3,570億円 (37.1%)	1兆9,937億円 (29.7%)	18.2%
面積ベース	5年以上保有土地	14,317ha (57.6%)	14,875ha (55.8%)	△3.8%
	10年以上保有土地	7,783ha (31.3%)	7,540ha (28.3%)	3.2%

(注) ※ () 内は、土地開発公社保有土地全体に占める比率

(出所) 『平成15年度土地開発公社事業実績調査結果概要』総務省(2004b)より引用。

した場合に増加する事はもちろんだが、購入が無くても、金利は毎年支払わなければならないため、金利によって保有資産額は増加することにも気付かなければならない。(1)の試みである処理が行われても、それを上回るだけの金利支払いがあれば、結果として、保有資産額は増加し、不良資産を膨らませる事になるのである。

地域別に資産保有額（簿価）の金額及び変化率を見てみよう。図2から保有資産額の変化を見ると、多くの地域で保有資産額が減少しており、ほとんどの資産は塩漬けされ不良資産化している現状を考えれば、資産の減少は処理が進んでいると考える事が出来る。多くの資産を抱えている地域では、資産の減少額は相対的に容易である。そこで、相対的な資産額の大きさを考慮して、変化額の2002年度末保有額に占める割合を求めたものが図2右軸である。この結果を見る限り、資産の減少は、全国的に進んでいるようである。その一方で、資産が増加している県域も存在する。上で述べたように、これらの地域では、（不良資産の処理は行われたのかもしれないが、）金利支払いが、保有資産額を増加させる事になっていると考えられる。また、図3には、10年以上保有土地割合と、2002年度から2003年度における、その変化率が示されている。10年以上保有土地割合は、和歌山が突出しているが、2003年度には山梨県でも大きくなっており、ほとんどの地域で増加していること

がわかる。

II-1-3. 土地開発公社の役員・職員構成

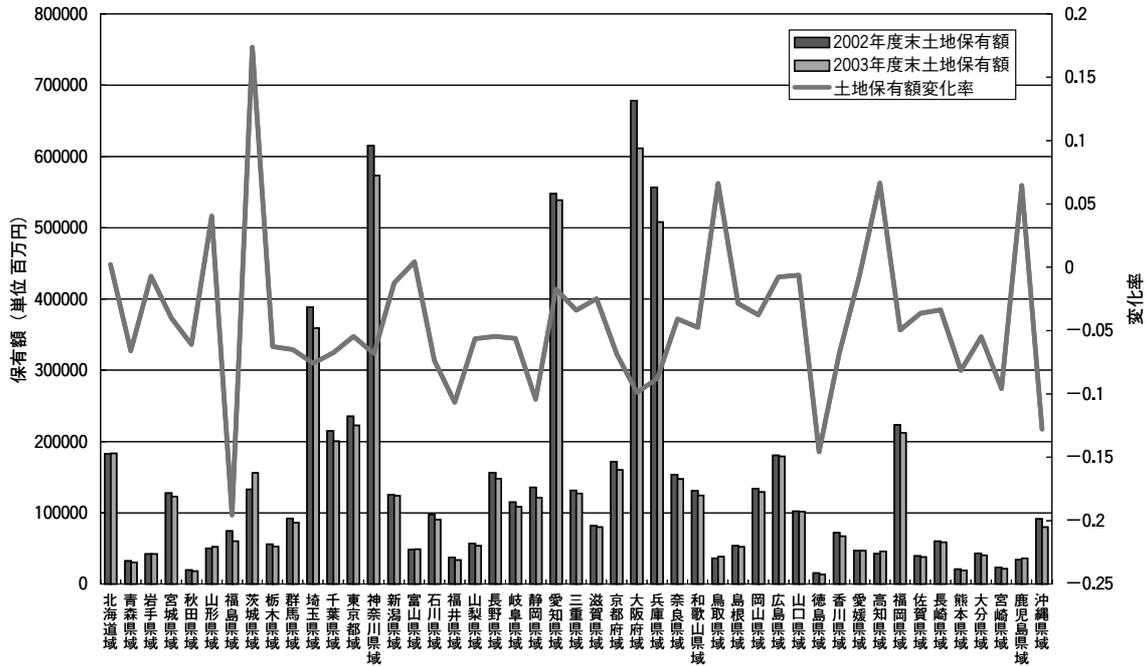
表3から、土地開発公社の役員・職員構成を見てみよう。役員総数は、最大で北海道の1306人である。人数に地域性はないようである。また、役員に占める公退職者や公出向者の割合は、公退職者の割合が小さく、すべての県内で公出向者の割合のほうが多い。神奈川、大阪で80%を超える。職員総数で見ると、役員が職員を上回るケースがほとんどである。（下回るケースは、わずか5地域である。）職員に占める公退職者や公出向者の割合は、役員と同様、公退職者の割合が小さく、すべての県内で公出向者の割合のほうが多い。職員における出向者の割合は、役員における出向者の割合よりも大きく、80%を超える県内も多い。

II-1-4. 土地開発公社の出資、補助金、貸付金、債務保証債務残高

表4から、土地開発公社の出資、補助金、貸付金、債務保証債務残高を見てみよう。出資額は、他の公社に比べてばらつきは小さい。補助金もあるが、貸付金が相対的にかなり大きい。債務保証債務残高は、大都市で大きいのが、宮城、埼玉、富山、兵庫県内では債務は0である。

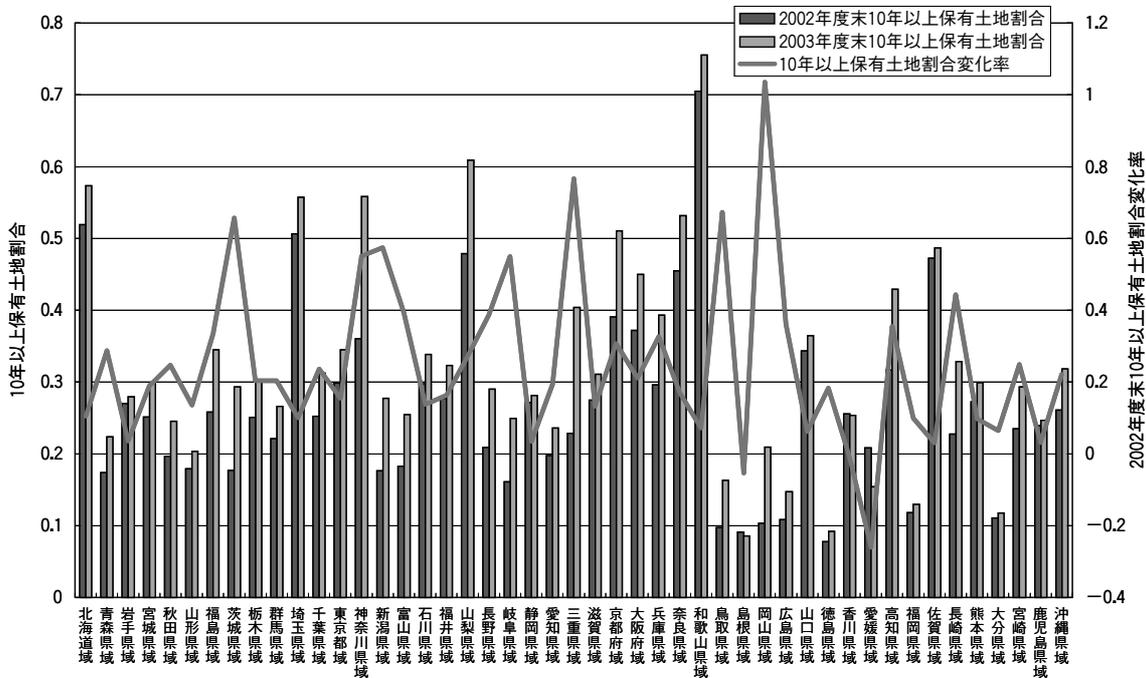
II-1-5. 土地開発公社の評価・監査体制

図2 2002年度から2003年度の資産保有額（金額）「左軸」およびその変化率（2002年度末保有額に対する変化率）「右軸」



（出所）『平成15年度土地開発公社事業実績調査結果概要』総務省（2004b）より筆者作成。

図3 2002年度から2003年度の10年以上保有土地割合「左軸」およびその変化率（2000年度末割合に対する変化率）「右軸」



（出所）『平成15年度土地開発公社事業実績調査結果概要』総務省（2004b）より筆者作成。

地方公社（住宅・道路・土地）の実態と課題

表3 土地開発公社の役員・職員構成（2002年度）

県域	役員総数	役員（公退職）割合	役員（公出向）割合	職員総数	職員（公退職）割合	職員（公出向）割合	役員／職員
北海道内	1306	2%	39%	680	0%	74%	192%
青森県内	336	1%	74%	265	0%	85%	127%
岩手県内	196	2%	44%	180	0%	80%	109%
宮城県内	188	3%	52%	89	12%	51%	211%
秋田県内	150	6%	57%	89	0%	58%	169%
山形県内	399	3%	41%	215	0%	47%	186%
福島県内	163	3%	48%	257	0%	84%	63%
茨城県内	478	3%	66%	216	1%	73%	221%
栃木県内	176	3%	80%	150	1%	57%	117%
群馬県内	454	2%	47%	247	0%	82%	184%
埼玉県内	752	4%	42%	353	0%	86%	213%
千葉県内	233	6%	61%	208	2%	38%	112%
東京都内	535	1%	77%	587	1%	79%	91%
神奈川県内	349	3%	81%	282	1%	68%	124%
新潟県内	276	6%	50%	455	1%	81%	61%
富山県内	162	2%	40%	90	3%	76%	180%
石川県内	258	3%	40%	79	0%	85%	327%
福井県内	156	1%	44%	58	0%	81%	269%
山梨県内	89	2%	55%	61	0%	36%	146%
長野県内	954	2%	45%	371	1%	58%	257%
岐阜県内	726	3%	43%	357	2%	80%	203%
静岡県内	293	7%	61%	268	1%	81%	109%
愛知県内	487	2%	57%	610	0%	78%	80%
三重県内	278	9%	53%	172	1%	30%	162%
滋賀県内	130	2%	75%	93	1%	49%	140%
京都府内	146	6%	60%	87	10%	59%	168%
大阪府内	461	5%	81%	422	3%	70%	109%
兵庫県内	262	8%	65%	334	1%	54%	78%
奈良県内	348	1%	75%	144	0%	88%	242%
和歌山県内	387	6%	59%	133	0%	66%	291%
鳥取県内	234	6%	30%	110	3%	30%	213%
島根県内	398	5%	35%	114	2%	39%	349%
岡山県内	263	6%	41%	175	1%	47%	150%
広島県内	525	4%	24%	414	1%	73%	127%
山口県内	442	6%	53%	148	4%	78%	299%
徳島県内	469	2%	57%	182	0%	94%	258%
香川県内	383	4%	38%	96	0%	76%	399%
愛媛県内	428	3%	41%	267	1%	76%	160%
高知県内	349	6%	44%	102	1%	49%	342%
福岡県内	875	4%	40%	307	7%	61%	285%
佐賀県内	282	2%	62%	85	1%	75%	332%
長崎県内	167	4%	65%	111	0%	8%	150%
熊本県内	519	1%	57%	280	0%	80%	185%
大分県内	468	3%	57%	137	0%	69%	342%
宮崎県内	360	3%	51%	167	2%	71%	216%
鹿児島県内	437	3%	73%	401	0%	76%	109%
沖縄県内	229	1%	69%	151	0%	69%	152%

（出所）『第三セクター等の状況に関する調査結果について』総務省（2004a）より筆者作成。

地方公社（住宅・道路・土地）の実態と課題

表4 土地開発公社の出資、補助金、貸付金、債務保証債務残高（2002年度）（単位：千円）

県域	出資額	補助金合計	貸付金合計	損失補償債務残高
北海道内	930,736	11,471	38,746,142	46,223,647
青森県内	185,000	50,000	563,584	20,222,888
岩手県内	131,000	153,422	5,482,288	1,685,477
宮城県内	205,000	110,752	16,925,334	0
秋田県内	276,800	24,896	3,847,976	3,535,349
山形県内	201,500	21,464	4,077,248	51,721,540
福島県内	361,460	326,603	2,806,489	4,855,500
茨城県内	280,000	0	2,369,746	5,250,000
栃木県内	92,400	91,454	2,107,177	33,000,000
群馬県内	348,500	83,749	6,074,698	16,795,091
埼玉県内	454,610	1,270,308	31,385,644	0
千葉県内	243,500	186,099	12,840,027	47,684,455
東京都内	385,500	649,908	75,449,696	76,184,055
神奈川県内	268,500	487,214	41,260,395	582,528,085
新潟県内	210,050	191,680	22,484,091	6,325,986
富山県内	82,000	60,689	9,207,507	0
石川県内	158,000	2,418	2,466,012	3,600,000
福井県内	117,000	0	10,170,479	947,987
山梨県内	73,000	248,256	4,285,319	3,636,675
長野県内	387,423	43,650	29,253,190	62,815,708
岐阜県内	313,500	19,827	11,262,786	176,391,788
静岡県内	205,000	105,189	14,229,372	56,160,193
愛知県内	525,874	56,615	33,686,429	64,423,000
三重県内	216,700	287,604	16,374,908	63,515,563
滋賀県内	135,670	29,712	23,812,809	3,000,000
京都府内	118,150	3,572	13,603,152	12,200,530
大阪府内	260,000	9,334	80,631,556	26,699,000
兵庫県内	369,800	60,515	87,523,899	0
奈良県内	192,000	37,439	16,952,686	46,064,000
和歌山県内	245,000	31,114	21,260,380	1,500,000
鳥取県内	101,000	38,579	1,608,615	30,923
島根県内	171,500	47,236	6,468,660	27,521,657
岡山県内	343,500	11,780	8,353,086	5,872,086
広島県内	212,100	134,143	6,652,864	20,162,931
山口県内	309,000	205,181	4,373,870	8,774,485
徳島県内	147,789	10,726	2,090,086	21,913,784
香川県内	209,000	40,171	18,033,885	43,343,202
愛媛県内	240,000	97,705	5,790,262	4,800,000
高知県内	235,480	17,615	1,350,419	14,502,843
福岡県内	516,000	49,770	13,372,770	29,078,905
佐賀県内	143,000	19,556	4,456,831	36,439,717
長崎県内	218,870	14,070	19,777,653	5,534,000
熊本県内	281,000	14,657	8,909,842	3,420,000
大分県内	252,109	51,994	7,033,862	8,449,663
宮崎県内	146,000	31,626	9,827,118	20,346,421
鹿児島県内	295,069	36,702	6,151,441	5,649,033
沖縄県内	355,791	4,187	21,065,847	3,000,000

（出所）『第三セクター等の状況に関する調査結果について』総務省(2004a)より筆者作成。

表5から、土地開発公社の評価・監査体制を見てみよう。評価委員会は整備されていない公社がまだまだ多い。進んでいるのは、佐賀であり、22%である。また、整備されている公社において民間委員を活用している公社は、2極化している。外部監査もあまり進んでいない。また、情報公開もネットでの公開も、かなり遅れているといえる。

II-2. 不良資産額の推計と財政運営への影響

これまで、土地開発公社の財務内容や、組織構成、補助金や保証の流れ、監視体制を見てきた。どのような体制にあるのかは明らかとなったが、公社が抱える問題点を把握するという意味での公社の実態は、このデータからでは十分ではない。

バブル期に購入され現在も「塩漬け」にされている土地の時価は、簿価よりもはるかに低く、土地購入のために公社が借り入れた資金を返すだけの資産は、公社には残っていないのが現状である。この資産と負債の差額は、住民の負担につながる「公的不良資産」と言えるであろう。

本来、公社は、母体である地方自治体に土地を事後的に購入してもらうことを前提に土地購入を行っているため、そのための借入金には、自治体の債務保証が課されている。土地開発公社は、自治体の信用を背景に資金を借り土地購入を進めてきた。地価が右肩上がりであれば、「資産」としての価値は存在し、たとえその土地が有効に活用できなくとも売却が可能である限り、自治体運営に問題は生じない。しかしながら、バブルがはじけ地価が下落すれば、その土地は「公的不良資産」となり、自治体運営を制約し、住民がそのつけを支払う事になる。近年、地価のさらなる下落が続き、「塩漬け」土地の負担が拡大しており、一般的に土地開発公社の借金によって、母体である自治体の財政が破たんしかねない状態にある。

これらの問題を建設的に議論し、今後の財政運営に役立てていくためには、議論の出発点として、まず日本全国の公的不良資産額の実態と

動向を把握すること、また、この問題を引き起こした制度的要因を客観的に解明し、この問題を二度と引き起こさないための制度作りを行う必要がある。土地開発公社の問題に関しては、事例紹介を中心に、制度が内包する欠陥について、いくつかの指摘がなされてきた。（例えば、山本（1999）および森（2001）参照。）しかしながら、個別の事例から問題点を見極める事が重要である一方で、それらが日本全体で自治体運営にどのような影響を及ぼしているのか、また将来にわたってどのような影響を及ぼすのかを把握する事も重要である。

これらの問題を分析した研究としては、県別の不良資産を推計した赤井（2002）、都市別の傾向を分析した金坂・赤井（2005）、データを更新し、近年の傾向とその要因を分析した赤井・金坂（2004a, 2004b）などがある。以下では、最新のデータを分析している赤井・金坂（2004a）に基づき、不良資産額と財政運営に与える影響を紹介する。

赤井・金坂（2004a）では、公表されているデータより、各自治体における不良資産の処理がどのように進んでいるのかを、2000年度末のデータと2001年度末のデータを用いて、不良資産額の変化から考察している。また、不良資産の実額だけではなく、公社がその母体である自治体財政に及ぼす影響の変化も考察している。

まず、簿価に占める金利の割合と変化を見たものが、図4（金利負担額の変化率（金利負担変化額/2000年度金利負担額）「右軸」、簿価に対する金利割合の変化は「左軸」）である。北海道や山口では、簿価のうち30%を越える部分が金利であり、取得価値は70%以下であることがわかる。全国で見ても10-15%ほどが金利で占められていることがわかる。また変化率に関しては、マイナスであれば、確実に処理を進め、プラスであれば、処理が遅れて、2000年度以上の金利負担が土地開発公社にのしかかっていることになる。また、この率は、比較可能なように金利負担額で基準化した率であり、この率が大きいほど、相対的に処理が進んだ、もしくはは

地方公社（住宅・道路・土地）の実態と課題

表5 土地開発公社の評価・監査体制

地域	評価委員会				外部監査			情報公開	
	委員会あり率	(評価委員会開催がかつてない+委員会なし)/全体	委員会が開催されている団体における平均頻度:年	委員会が開催されている団体における平均民間率	外部監査あり率	(外部監査がかつてない)/全体数	監査がなされる団体における平均頻度:年	情報公開の状況(当該法人による公開団体数の割合)	うちネットで公開団体数の割合
北海道内	4%	94%	2.1	32%	4%	53%	1.8	12%	6%
青森県内	6%	94%	7.0	50%	6%	59%	1.0	6%	3%
岩手県内	12%	88%	2.0	50%	6%	53%	1.3	6%	0%
宮城県内	6%	88%	3.0	0%	6%	71%	2.2	6%	0%
秋田県内	14%	86%	1.0	0%	57%	36%	1.2	21%	7%
山形県内	0%	100%	0.0	0%	3%	39%	1.3	15%	3%
福島県内	9%	91%	1.0	0%	27%	82%	5.5	18%	0%
茨城県内	2%	98%	1.0	25%	4%	62%	1.3	7%	0%
栃木県内	14%	86%	7.5	50%	14%	36%	3.3	14%	7%
群馬県内	3%	97%	1.0	73%	3%	50%	1.7	5%	5%
埼玉県内	3%	97%	1.0	100%	6%	69%	2.8	20%	3%
千葉県内	0%	100%	0.0	0%	9%	59%	3.4	9%	5%
東京都内	10%	90%	1.0	40%	14%	33%	2.2	14%	10%
神奈川県内	0%	100%	0.0	0%	19%	25%	2.7	3%	11%
新潟県内	15%	85%	1.7	4%	5%	60%	1.1	5%	10%
富山県内	0%	100%	0.0	0%	14%	57%	2.3	7%	7%
石川県内	5%	95%	13.0	0%	18%	32%	1.2	5%	0%
福井県内	0%	100%	0.0	0%	9%	36%	1.0	0%	9%
山梨県内	13%	88%	1.0	0%	13%	50%	1.3	0%	13%
長野県内	4%	96%	1.7	16%	11%	27%	1.1	16%	5%
岐阜県内	0%	100%	0.0	0%	8%	27%	1.1	0%	11%
静岡県内	0%	100%	0.0	0%	16%	44%	1.8	28%	4%
愛知県内	0%	100%	0.0	0%	15%	45%	2.0	30%	12%
三重県内	9%	91%	1.0	61%	17%	43%	1.0	22%	4%
滋賀県内	20%	90%	1.0	50%	20%	30%	1.0	10%	0%
京都府内	0%	92%	1.0	30%	8%	33%	2.6	0%	0%
大阪府内	10%	90%	1.0	0%	20%	53%	3.6	18%	13%
兵庫県内	8%	88%	1.0	100%	12%	16%	2.4	12%	12%
奈良県内	3%	97%	1.0	0%	8%	57%	1.0	14%	0%
和歌山県内	0%	100%	0.0	0%	6%	47%	1.1	16%	3%
鳥取県内	4%	96%	2.0	0%	4%	22%	1.6	0%	4%
島根県内	0%	100%	0.0	0%	5%	46%	1.7	5%	0%
岡山県内	0%	100%	0.0	0%	12%	50%	1.4	15%	12%
広島県内	2%	98%	3.0	0%	7%	59%	2.3	5%	2%
山口県内	2%	98%	1.0	50%	5%	48%	1.5	2%	0%
徳島県内	0%	100%	0.0	0%	0%	31%	1.3	3%	0%
香川県内	6%	94%	1.0	25%	9%	53%	1.0	6%	6%
愛媛県内	0%	100%	0.0	0%	6%	51%	1.4	20%	6%

地方公社（住宅・道路・土地）の実態と課題

高知県内	0%	100%	0.0	0%	18%	30%	1.4	9%	3%
福岡県内	7%	93%	1.0	20%	15%	53%	1.1	21%	4%
佐賀県内	4%	96%	3.0	0%	8%	33%	1.3	13%	0%
長崎県内	22%	78%	1.0	100%	33%	33%	2.0	0%	0%
熊本県内	0%	98%	5.0	0%	2%	50%	1.0	8%	2%
大分県内	0%	100%	0.0	0%	7%	36%	1.1	5%	2%
宮崎県内	7%	93%	1.0	71%	20%	30%	1.4	3%	0%
鹿児島県内	11%	89%	1.0	17%	16%	32%	1.0	21%	0%
沖縄県内	0%	100%	0.0	0%	42%	67%	2.3	17%	0%

(出所)『第三セクター等の状況に関する調査結果について』総務省(2004a)より筆者作成。

遅れたことを示している。県域間で金利負担部分の増加、減少はばらついており、県域別の傾向は見られない。

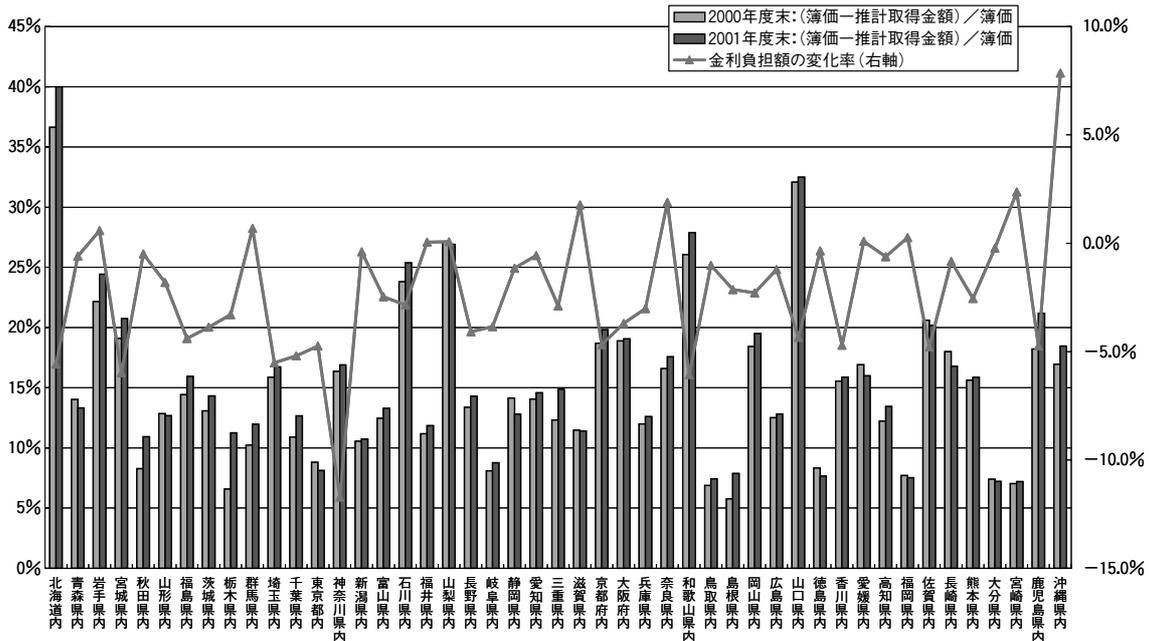
たとえ、(金利の支払いを上回るペースで)不良資産の処理を進め、保有資産額を減らしたとしても、それを上回るペースで地価の下落が続けば、結果としての不良資産額は増加する事になる。2時点における地価下落の影響を県域別に見たものが、図5である。全体的に地価の下落を反映し、地価の下落による減価率が拡大していることが分かる。また、いくつかの地方部で、その下落が大きい。これは、不良資産の

処理を遅らせる原因となる。

結果として、不良資産額(資産保有額(簿価)一時価)は、金利による支払いの増加による効果と、地価下落による効果の両方の影響を受ける。これら両者の効果の合計を表したものが図6である。都市部での金利の負担が大きいため、その効果で相殺され、地域間では、地価下落ほどの差は無いものの、未だ、地方部での下落率が大きい。

これらを総合して、県域別に、2000年度末と2001年度末の不良資産額と変化率を見たものが図7である。大阪、神奈川で3000億円を越えて

図4 金利負担額の変化率(金利負担変化額/2000年度金利負担額)「右軸」:簿価における金利の影響(%) (県+政令市+市)「左軸」

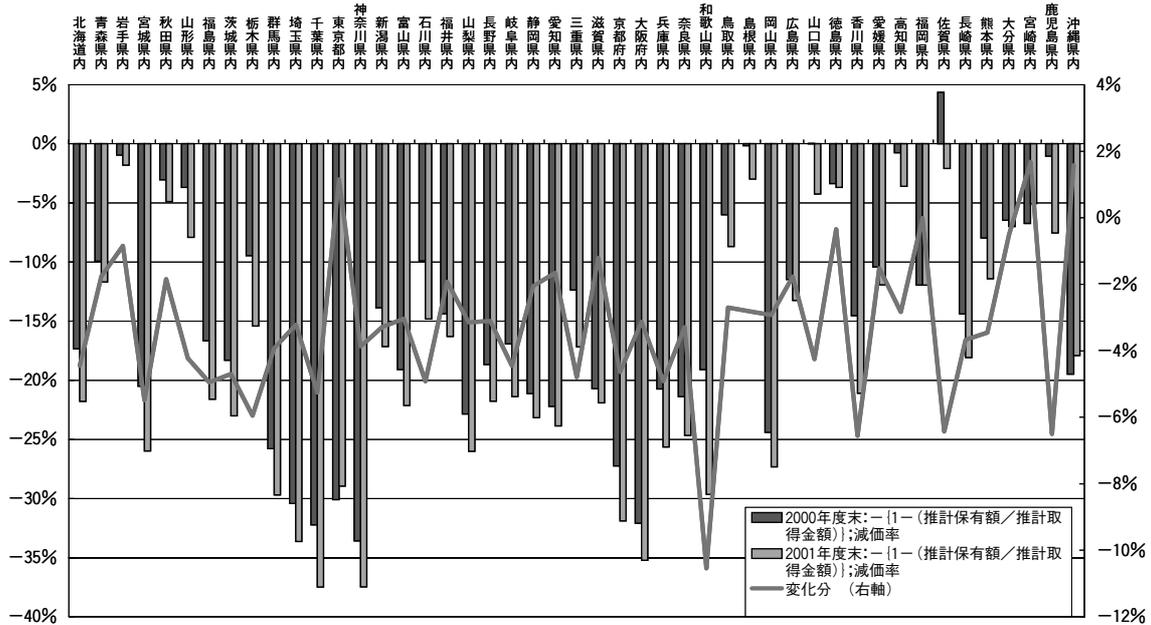


(出所)『平成15年度土地開発公社事業実績調査結果概要』総務省(2004b)より筆者作成。

いることが分かる。また、2000年度末から2001年度末の変化率を見ると、表1では、土地の処理が進んでいるように見えたものの、この結果から、2/3以上の県域では、未だ不良資産が増加しており、不良資産の処理が進んでいない

現状が明らかとなっている。この背景には、処理を上回るスピードでの金利負担の増加及び地価下落が生じていることがある。ただ、不良資産額が大きい大都市を含む県域では、その増加率は相対的に小さく、または減少しており、不

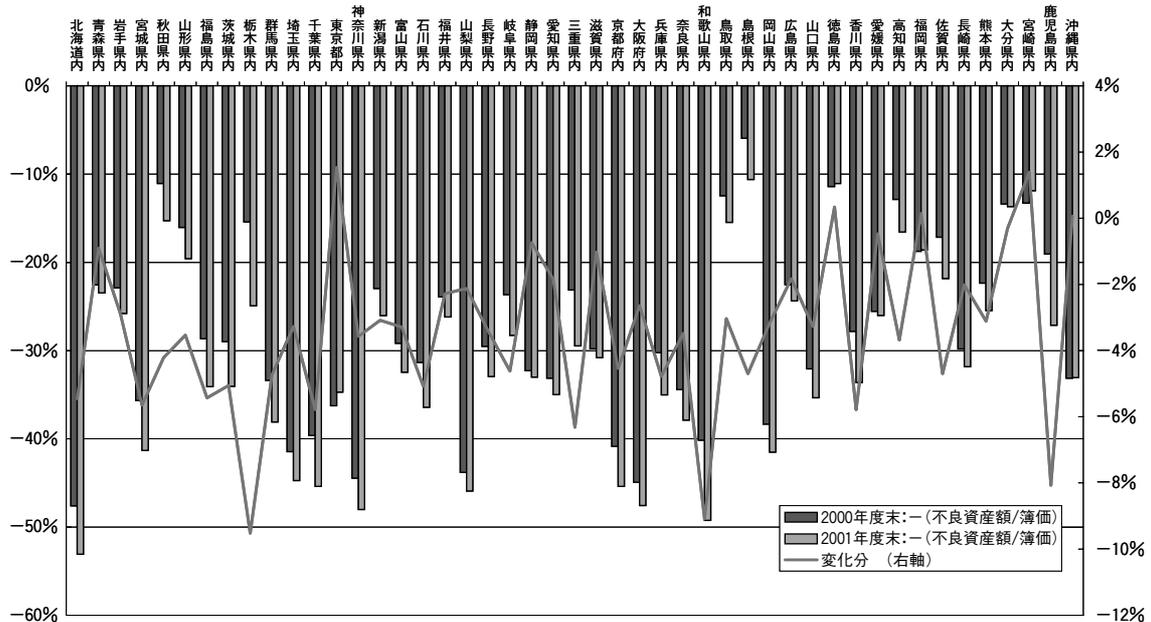
図5 地価下落の影響（%）（県十政令市十市）



(注) 2000年度末の佐賀県域は、バブル期に土地を購入していないため、逆に保有土地が値上がりしている。

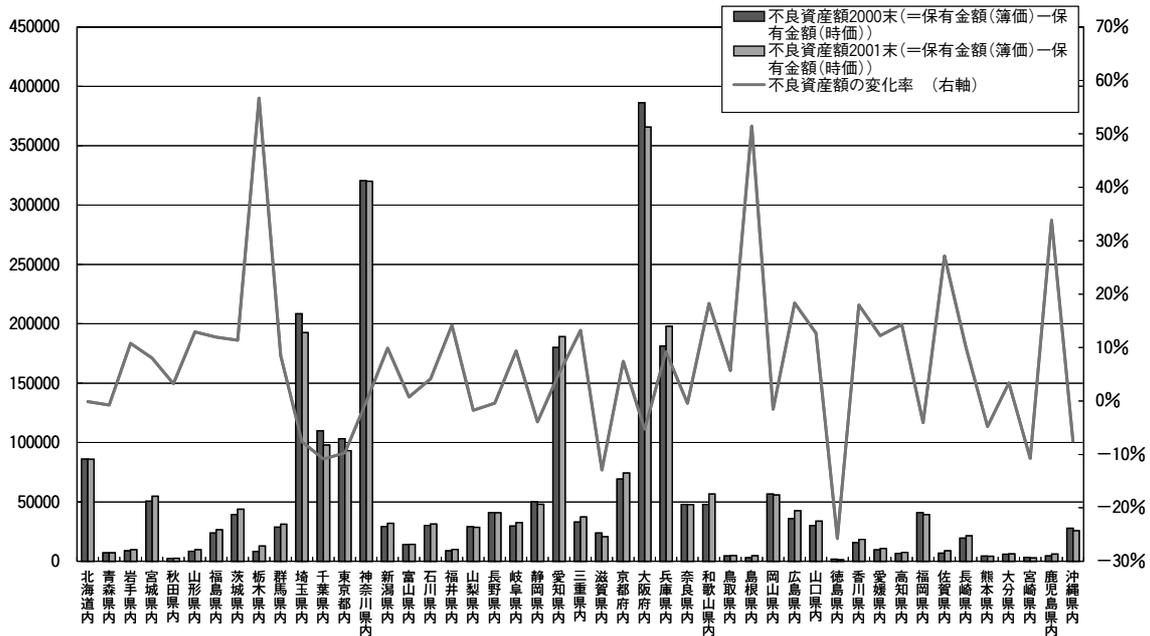
(出所)『平成15年度土地開発公社事業実績調査結果概要』総務省（2004b）より筆者作成。

図6 総合的減価率（金利負担分十地価下落分）（県十政令市十市）



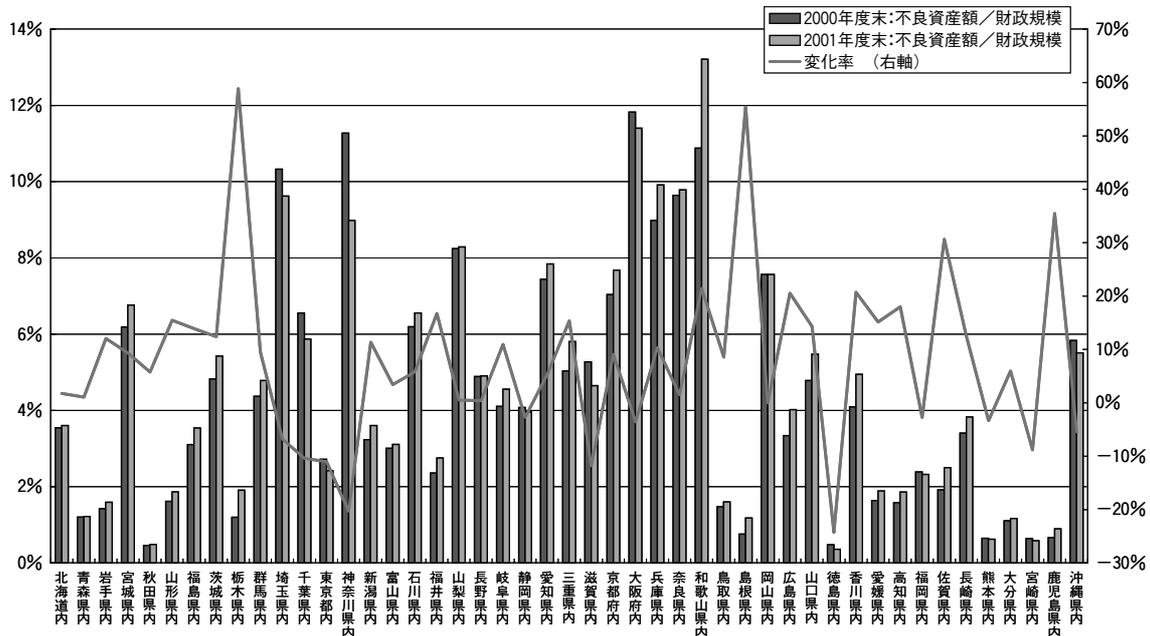
(出所)『平成15年度土地開発公社事業実績調査結果概要』総務省（2004b）より筆者作成。

図7 不良資産額（2000年末・2001年末）と変化率



(出所)『平成15年度土地開発公社事業実績調査結果概要』総務省（2004b）より筆者作成。

図8 財政運営への影響（県十政令市十市）



(出所)『平成15年度土地開発公社事業実績調査結果概要』総務省（2004b）より筆者作成。

不良資産を減らす努力を行っていることが読み取れる。

また、これらの不良資産の財政への影響、処理努力の程度を客観的に評価するためには、母体自治体の財政規模を考慮に入れる必要がある。

その観点から、財政規模を考慮して、図8より、県域別で財政運営への影響（金利+地価）および変化をみると、埼玉、千葉、神奈川、東京、大阪など比較的不良資産が大きい県域で処理が進んでいることが分かり、逆に東北・四国・九

州などの比較的不良資産が小さい地域で処理が進んでいないことが分かった。これはすなわち、危機的状況にある自治体では、処理に向けた試みが行われたが、危機的状況にない自治体では、問題が先送りされている現状が明らかとなった。ただし、不良資産の規模が相対的に大きい自治体では、売却可能な土地が残されていたために処理が進んだ可能性も否定できない。

総務省の調査結果から保有土地や保有面積を見る限り、不良資産の処理は進んでいるように思われたものの、推計した不良資産額は、むしろ増加している地域が多い事が明らかになった。この背景には、処理された土地は近年購入したものが多く、地価下落と金利負担によって不良資産を膨らませている「塩漬け」土地の処理はほとんど進んでいないことがある。

II-3. 土地開発公社の不良資産変化の要因と改善に向けた方策⁸⁾

II-3-1. 不良資産変化の要因分解

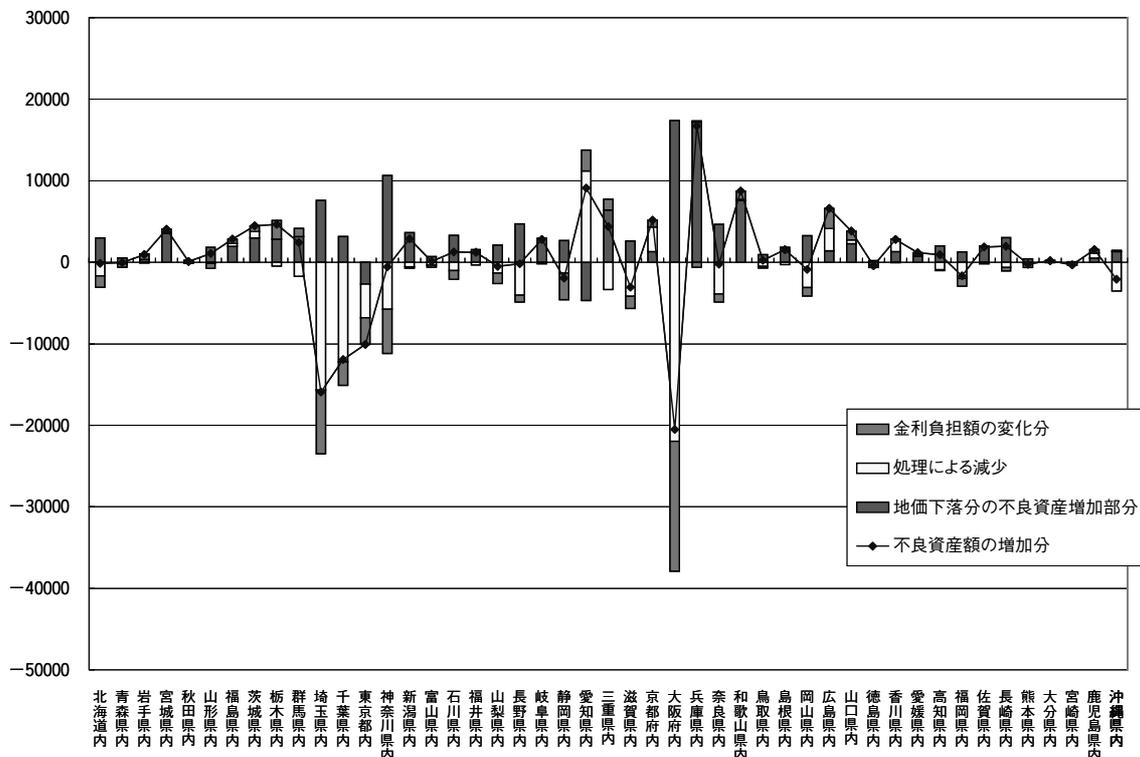
前節では不良資産額を推計し、2年度間の変化の動向を見てきた。すでに述べたように、不良資産額の変化は、以下の3つの要因によって決定される。

- (1) 地価の下落によるもの（外生的要因）
- (2) 処理の遅れ＝金利支払いの増加（内生的要因）
- (3) 母体自治体による土地の購入（民間への土地売却を含む）（内生的要因）

以下では、不良資産の変化額をこれら3つの要因に分解する⁹⁾。

県域別に不良資産の変化額およびその要因を分解したものが図9である。不良資産の変化額（折れ線グラフ）では、埼玉、千葉、東京、大阪などで大きくその不良資産額を減らしていることが分かる。また、経営改善努力（土地処理

図9 要因分解（実額）



8) 本節の内容は、赤井・金坂（2004a, 2004b）に基づいている。

＋金利減少の効果）は、地域間で差異が見られ、それが不良資産額の変化に繋がっていることがわかる。大阪が多く、続いて、埼玉、千葉が多い。例えば、大阪と兵庫では、同額程度の地価下落の影響が見られるが、大阪府が保有土地の処理およびそれに伴う金利負担の低下が見られるのに対し、兵庫では、それらの努力がなく、結果として大阪の不良資産は、205億の減少に対し、兵庫は、167億の増加となっている。

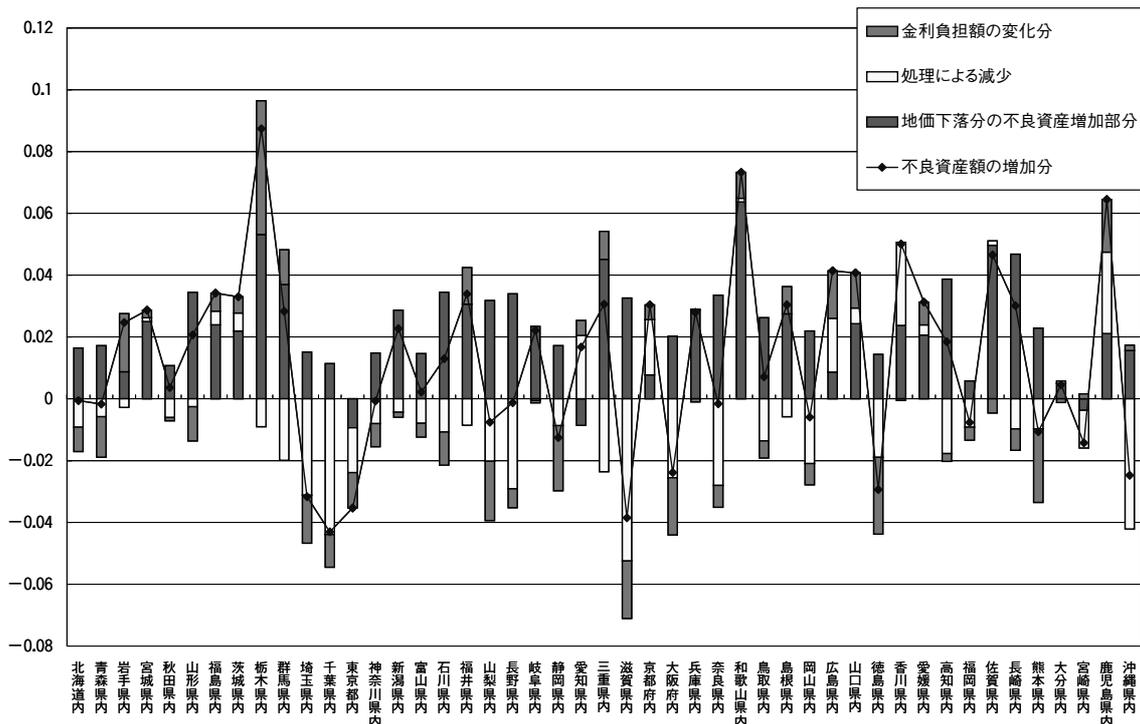
ただし、地域毎に規模が異なるため、この大きさで、それぞれの要因の程度を比較することは困難である。そこで、規模を考慮するために、その不良資産の変化額を2000年度末の保有土地金額（簿価）で割って基準化したものが、図10である。変化額の大きさ（折れ線グラフ）は、規模を考慮しない場合と比べて大きく変わり、

栃木、和歌山、鹿児島などで増加していることが分かる。土地処理努力の程度（相対比率）を見ると、千葉、滋賀、沖縄で4%を超えており、努力が見られる。土地処理努力が相対的に大きい地域において、その努力が不良資産の減少につながっていることが分る。一方で、土地処理努力の小さい地域では、地価下落効果を埋め合わせる事が出来ず、結果として不良資産の拡大に陥っていることが分る。（たとえば三重県域では、土地の処理は進めているものの、地価下落によって不良資産の増加に陥っていることが分る。）

II-3-2. 不良資産変化の要因分析

不良資産額の動向（増加）の主な要因としては、地価の下落というほぼ全ての自治体が直面

図10 要因分解（／2000年度末保有簿価）



9) 具体的には、以下の手順で要因を分解した。まず、2000年度からの地価の下落による変化分を導出するために、2000年度に保有していた土地を2001年度末時点でも全て保有していたと仮定した場合における不良資産額を計算し、その額と2000年度末との差額を、土地下落による効果と判断した。もちろん、実際には、土地は処理されている部分があるので、実際の不良資産額（2001年度）とは乖離する。したがって、実際の不良資産額（2001年度）とここで推計された2001年度末の不良資産額との差額は、土地の処理によるものと判断できる。実際の金利変化分は実額が得られるので、それを省いた部分を、土地の処理額と判断した。

している外生的な要因に加えて、それぞれの公社保有土地の内容や、母体自治体の財政事情などの内生的な要因が考えられる。赤井・金坂（2004b）では、都市別不良資産額の変化を被説明変数にした実証分析により、

- ① 地価の下落が、不良資産の拡大に正の影響を与えたこと
- ② 保有資産の内容（長期保有土地）が処理を阻害していること
- ③ 財政的に豊かな自治体は不良資産処理が進んでいるが、逆に豊かでない自治体は問題を先送りしている可能性があること
- ④ 総務省（2001）による経営健全化団体の指定は有効に機能していることを導出している。

II-4. 土地開発公社の改善に向けた試み

近年、不良資産がもたらす危機的事態を把握した総務省は、以下の措置を講じ、土地開発公社の業務運営の適正化を図るため、不良資産の縮小を促している。

・2000年4月21日 適正化に向けた公拡法の改正

4月21日に「公有地の拡大の推進に関する法律の施行について（土地開発公社関係）」の改正について」（自治大臣官房総務審議官・建設省建設経済局長通知）において、1)保有期間が10年を超えた土地の用途・処分方針を平成13年度中に再検討すること、2)土地開発公社が保有する代替地の活用を図ること、3)民間借入金について金利等の借入れ条件の改善に努力すること、4)土地開発公社の積極的な情報公開が図られるよう努力すること等を地方公共団体に通知している。

・2000年7月28日 総務省通達 土地の処分に特別交付税を措置 2000年7月に「土地開発公社経営健全化対策」

を作成し、2001年6月30日までに総務大臣または各都道府県知事が「土地開発公社経営健全化団体」を指定した¹⁰⁾（総務省（2001））。2005年までに標準財政規模に対する土地の簿価総額を、0.25以下（5年超のものは0.1以下）にすることなどを条件に、特別交付税の措置を行っている。平成13年度において73団体が指定されている。しかしながら、この制度には、特別交付税措置がある反面、計画に基づき短期的に土地開発公社の保有土地の処理をしなければならず、自治体の苦しい財政運営をさらに圧迫することにもなるため、健全化団体に指定されるかどうかは各自自治体の選択性である限り、全ての自治体がこの制度を利用するとは限らない。実際、健全化団体に指定された団体は、全国1594公社のうち、73地方公共団体の出資する71公社であり、その公社が保有する「塩漬け」土地は、全国の土地開発公社の保有する「塩漬け」土地の22%にすぎない¹¹⁾。

・2004年 総務省通達 土地の処分への特別交付税、地方債措置

この状況を踏まえ、総務省は、2004年12月に、『土地開発公社経営健全化対策』総務省（2004b）を交付した。この対策の、経営健全化の期間は、原則として、平成17年度から平成21年度まで（平成18年度からの取組も認める。）であり、**公社経営健全化計画**の内容は、以下の4つである。

- 1) 経営健全化の期間と基本方針
- 2) 経営健全化計画実施のための体制、各年度の用地取得・処分・保有計画、債務保証等対象土地の詳細処分計画、その他経営健全化のための具体的措置
- 3) 設立・出資団体の支援措置と用地取得依頼手続等の改善
- 4) 達成すべき経営指標の目標値

これらの計画を策定する対象団体として、以下の3種の団体を指定している。

10) 2000年10月にこの団体として指定された川崎市と福岡県新宮町の健全化対策の詳細は、地方財務協会「地方財務」2001年2月号の「再検証！土地開発公社」において紹介されている。

11) したがって、この制度だけで、公的な不良資産問題が解決できるわけではない。

○第一種公社経営健全化団体

平成15年度末（又は平成16年度末）で、保有土地の状況が次のいずれかに該当する土地開発公社の設立・出資団体

- 1) 設立・出資団体の債務保証・損失補償を付した借入金によって取得された土地（債務保証等対象土地）の簿価総額を標準財政規模で除した数値が0.5以上
- 2) 保有期間が5年以上である債務保証等対象土地の簿価総額を標準財政規模で除した数値が0.2以上

○第二種公社経営健全化団体（第一種公社経営健全化団体を除く）

平成15年度末（又は平成16年度末）で、保有土地の状況が次のいずれかに該当する土地開発公社の設立・出資団体

- 1) 設立・出資団体の債務保証・損失補償を付した借入金によって取得された土地（債務保証等対象土地）の簿価総額を標準財政規模で除した数値がおおむね0.25以上
- 2) 保有期間が5年以上である債務保証等対象土地の簿価総額を標準財政規模で除した数値がおおむね0.1以上

○第三種公社経営健全化団体（第一種公社経営健全化団体及び第二種公社経営健全化団体を除く）

次のいずれかに該当する土地開発公社の設立・出資団体

- ・設立・出資団体による遊休保有土地の取得及び用途の変更等により、当該土地の有効利用を図ろうとする土地開発公社
 - ・供用済土地、土地売却未収金又は5年以上保有土地を有する土地開発公社
- 総務省（2004b）では、健全化の目標（経営

健全化の期間満了時に達成すべき経営指標の目標値）として、次の全てを達成することを掲げている¹²⁾。

- 1) 平成21年度（又は平成22年度）までに、設立・出資団体の債務保証・損失補償を付した借入金によって取得された土地の簿価総額を標準財政規模で除した数値を0.25以下とすること（第三種経営健全化公社にあっては、設立・出資団体が定める目標値を達成すること）
 - 2) 平成21年度（又は平成22年度）までに、設立・出資団体の債務保証・損失補償を付した借入金によって取得された土地であって、保有期間が5年以上であるものの簿価総額を標準財政規模で除した数値を0.1以下とすること（第三種経営健全化公社にあっては、設立・出資団体が定める目標値を達成すること）
 - 3) 計画策定後可及的速やかに、供用済土地及び設立・出資団体への土地売却未収金を解消すること
 - 4) 平成21年度（又は平成22年度）までに、用途が明確でない土地を解消すること
- さらにこの目標を達成するインセンティブとして、以下の二つの措置がとられている。

1 地方債措置

- (1) 供用済土地の再取得に係る地方債措置
供用済土地を再取得する場合、原則として庁舎用地を除き一般単独事業債・一般事業（その他（その他））等による起債対象とすることができる。
- (2) 有効利用を目的とした土地の取得に係る地方債措置
民間事業者への貸付により有効利用を図るこ

12) ただし、1)又は2)の達成が困難な場合には、これらに代えて以下の1)又は2)を達成することとしている。

- 1) 平成21年度（又は平成22年度）までに、設立・出資団体の債務保証・損失補償を付した借入金によって取得された土地の簿価総額を標準財政規模で除した数値を平成15年度末（又は平成16年度末）の数値から0.25以上低下させること
- 2) 平成21年度（又は平成22年度）までに、設立・出資団体の債務保証・損失補償を付した借入金によって取得された土地であって、保有期間が5年以上であるものの簿価総額を標準財政規模で除した数値を平成15年度末（又は平成16年度末）の数値から0.1以上低下させること

とを目的として、債務保証等対象土地を取得する場合であって、当該貸付が一定の要件を満たすときは、一般単独事業債・一般事業（その他（その他））による起債対象とすることができる。

- (3) 公共用地先行取得等事業債の弾力運用（第一種公社経営健全化団体又は第二種公社経営健全化団体のみ対象）

債務保証等対象土地を再取得する場合、起債許可申請年度以降10年度以内に事業の用に供するものには、土地開発公社取得後2年度以上経過した用地についても、公共用地先行取得等事業による起債対象とすることができる。

- (4) 土地開発公社への無利子貸付に係る地方債措置（第一種公社経営健全化団体又は第二種公社経営健全化団体のみ対象）

無利子貸付に係る貸付金を一般単独事業債・一般事業（貸付金）による起債対象とすることができる。

2 特別交付税措置（第一種公社経営健全化団体のみ対象）

- (1) 公共用地先行取得等事業債の弾力運用に係る地方債の利子支払額の1/2に相当する額（上限2%）
- (2) 債務保証等対象土地に係る資金について利子補給する場合、利子補給に要した費用の1/4に相当する額（上限1%）
- (3) 無利子貸付に係る資金調達に係る利子の

1/4に相当する額（上限1%）

また、前節でみたような非効率な土地利用がなされた背景には、実態を適確に表さない不透明な会計制度があったと言われており、この状況を踏まえ、総務省は、2005年1月に、『土地開発公社経理基準要綱の改正について（概要）』総務省（2005）を公表し、4月から実態に即した会計情報の提供を行うことになっている。資産評価の見直しの詳細は以下のようである。これまで、原価法がとられていた公有地先行取得事業の一部を評価替の対象としたほか、土地造成事業はすべてを評価替の対象とし、時価評価を基準としている。これまでの資産評価基準に比べ、より正確に保有土地の実質価値が示されるようになり、有効利用や問題の解決に向けた議論が活発になされるようになると思われる。ただし、再取得が見込まれる代替地や公有土地は、未だ原価法で評価されることになっている。土地開発公社から見れば、地方自治体がいち早く買い取るため、問題はないと言う論理は理解ができるが、その土地に対する地方自治体での利用計画があいまいな状態では、実質的には地方自治体の負担になることは明らかであり、その地方自治体抱える問題を明らかにするためにも、原価と時価の差額を、別記することは有益であると思われる。

Ⅲ．住宅供給公社の実態と課題

Ⅲ－1．住宅供給公社の経緯と実態

Ⅲ－1－1．住宅供給公社の経緯

わが国の住宅供給主体の設立の動きは古くは大正時代の住宅組合制度までさかのぼるといわれている。戦後においても、住宅金融公庫の設立（昭和25年）による個人に対する住宅資金の提供や地方公共団体が設立した団体による分譲住宅・賃貸住宅の供給など、住宅政策に力が入れられてきた。しかし、戦後の国民生活の向上

に伴い、持ち家を取得することを希望する人々が富に増大し、宅地価格が上昇するなかで勤労者が住宅を取得することが次第に困難になっていった。こうした中で、都道府県などにおいては、住宅金融公庫の融資を機軸として賃貸住宅、分譲住宅、宅地造成などの住宅建設事業を地域の実情に応じて決め細やかに行う必要があったため、住宅協会の設立が進められていた。（磯崎（1997））

表6 資産評価の見直し（要綱第25条）

		評 価		
		現行	新要綱（案）	
公有地 先行 取得 事業	公有用地等 （下記を除く）		原価法	原価法
	代替地	取得原価相当による再取得等が見込まれるもの	原価法	原価法
		上記以外	原価法	評価替の対象
	特定土地		原価法	評価替の対象
		評 価		
		現行	新要綱（案）	
土地 造成 事業	完成土地	完成土地等	評価替の対象	評価替の対象
	未成土地		原価法	評価替の対象
			開発中土地	原価法

(注) 特定土地：法第17条第1項第1号の規定により公社が取得した土地のうち、地方公共団体等により再取得される見込みがなくなった土地をいう。

完成土地等：土地造成事業に係る土地で、次に掲げるものをいう。

イ 販売可能な状態にある土地

ロ 当該土地に係る開発計画が次のような状態にある土地

- 1 開発工事の着工予定時からおおむね5年を経過しても開発用の土地等の買収が完了していない状態
- 2 開発用の土地等の買収が完了した後おおむね5年を経過しても開発工事に着手していない状態
- 3 開発工事に着手後中断しその後おおむね2年を経過している状態

開発中土地：土地造成事業に係る土地で上記以外のものをいう

代替地：法第17条第1項に掲げる事業により取得される土地の所有者等に対して、その土地に代わる土地として譲渡するために公社が取得した土地をいう。

(出所)『土地開発公社経理基準要綱の改正について（概要）』総務省（2005）

こうした協会・公社を民法法人から特別法人に組織変更を行い、公的性格を与えて機能を強化するとともに、居住環境の良好な集団住宅およびその宅地を供給させることが必要であった。

住宅供給公社は、国及び地方公共団体の住宅政策の一翼を担う公的住宅供給主体としての役割を果たすために、地方住宅供給公社法（昭和40年6月公布・施行）¹³⁾に基づき設立された法人である。

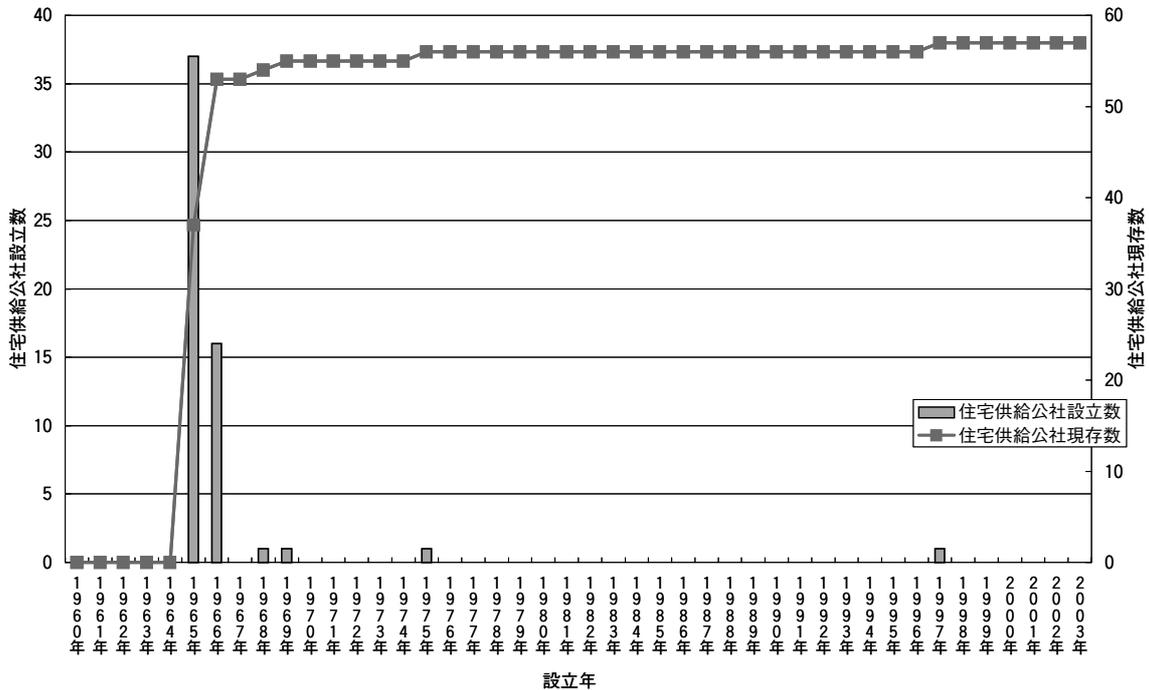
地方住宅供給公社は、住宅の不足の著しい地

域において、住宅を必要とする勤労者の資金を受け入れ、これをその他の資金とあわせて活用して、これらの者に居住環境の良好な集団住宅及びその用に供する宅地を供給し、もつて住民の生活の安定と社会福祉の増進に寄与することを目的として設立されている。

図11が、その年別設立数と現存数を示したものである。1965年にほとんどが設立されていることがわかる。現在、47都道府県及び公社法施行令で指定した10市¹⁴⁾において、57公社が設立

13) 地方住宅供給公社法（昭和40年6月）<http://www.houko.com/00/01/S40/124.HTM>

図11 住宅供給公社年別設立数



されている。

また、赤川（2004）によれば、「公社全体の業務実績（2002年度末）は、分譲住宅56万6000戸、賃貸住宅17万9000戸、合計74万5000戸。管理戸数は131万2000戸。特に公営住宅の管理戸数は、80万7000戸と全国（208万7000戸）の4割のシェアを持つ。一方、総資産合計（同年度末現在）は、3兆4283億円、借入総額2兆6562億円。賃貸住宅が1兆9675億円と資産の半分以上を占める。分譲事業資産が4355億円、事業用土地資産が3290億円」ある。

Ⅲ－1－2．住宅供給公社の概要：資産・負債・正味財産

表7から、住宅供給公社の概要：資産・負債・正味財産を見てみよう。経常利益で見ると、57公社のうち、37公社がフローで赤字であり、経営の厳しさがわかる。また、実態を表すと言わ

れる特定準備金計上前損益で見ても、違いはあるが、赤字が多いことに変化はない。しかしながら、ストックで見れば、4公社を除いてすべての公社で黒字である。（このデータは2002年度末であるが、2003年度末のデータでは7公社が債務超過となっている。）したがって、このデータを見る限り、公社は健全であるとみなされるが、これは会計上、資産価値を、将来の利用収入から来る収益価値や、売却収入ではなく、建設時の簿価で計測しているためであり、実態を踏まえているとはいえない。2002年度決算より、販売用不動産に関して著しい（30－50%が目安）下落があった場合には、時価評価する会計基準が導入されたが、事業用・賃貸用資産に関しては、導入されておらず、（2005年度より導入予定）、実態を表しているとはいえないであろう。また、この会計基準も全国住宅供給公社等連合会で検討されたものであり、義務的な

14) 公社法施行令第一条 地方住宅供給公社法第八条の政令で指定する人口五十万以上の市は、大阪市、名古屋市、京都市、横浜市、神戸市、北九州市、札幌市、川崎市、福岡市、広島市、仙台市、千葉市及び堺市とする。

地方公社（住宅・道路・土地）の実態と課題

表7 住宅供給公社の概要：資産・負債・正味財産（2002年度）

（単位：百万円）

法人名	経常利益	当期利益	特定準備金計上損益	資産合計	負債合計	資本合計又は正味財産
北海道住宅供給公社	-999	-55,804	-55,804	73,130	139,106	-65,976
青森県住宅供給公社	234	-130	65	11,685	3,076	8,609
岩手県住宅供給公社	-0	56	-1	13,284	11,776	1,509
宮城県住宅供給公社	204	82	197	37,394	37,064	330
秋田県住宅供給公社	-75	-75	-75	6,283	6,258	25
山形県住宅供給公社	1	0	0	8,744	8,609	135
福島県住宅供給公社	186	18	189	9,552	9,049	503
茨城県住宅供給公社	-561	0	-3,230	90,794	90,352	442
栃木県住宅供給公社	701	18	701	11,565	9,072	2,493
群馬県住宅供給公社	-13	-5	619	10,278	8,983	1,295
埼玉県住宅供給公社	-189	119	-5,040	55,561	51,679	3,882
千葉県住宅供給公社	-2,860	118	-3,331	111,335	110,288	1,048
千葉市住宅供給公社	-244	-244	-244	598	1,719	-1,121
東京都住宅供給公社	1,532	2,067	1,952	1,156,453	1,128,280	28,172
神奈川県住宅供給公社	-1,178	-776	-14,208	253,684	253,635	48
横浜市住宅供給公社	122	284	122	49,561	47,930	1,630
川崎市住宅供給公社	437	134	134	14,022	12,462	1,560
新潟県住宅供給公社	-50	28	-50	14,484	12,723	1,760
富山県住宅供給公社	-53	7	-50	2,482	2,386	96
石川県住宅供給公社	-19	-10	-37	10,598	10,408	189
福井県住宅供給公社	-71	-35	-71	7,130	5,948	1,182
山梨県住宅供給公社	-175	46	-175	19,854	19,259	595
長野県住宅供給公社	400	94	381	43,604	43,320	284
岐阜県住宅供給公社	-680	-692	-949	21,150	20,912	238
静岡県住宅供給公社	-130	24	-132	46,167	45,218	949
愛知県住宅供給公社	-1,088	69	-1,087	79,112	78,406	706
名古屋市住宅供給公社	25	26	25	43,182	41,893	1,289
三重県住宅供給公社	-500	-168	-1,537	8,990	4,137	4,854
滋賀県住宅供給公社	30	260	30	3,844	2,680	1,164
京都府住宅供給公社	-868	165	-938	2,448	1,454	994
京都市住宅供給公社	-239	3	-239	33,186	32,648	538
大阪府住宅供給公社	-254	-3,781	1	282,637	212,236	70,401
大阪市住宅供給公社	-670	23	-2,350	111,818	109,669	2,149
堺市住宅供給公社	-202	-205	-	2,406	676	1,731
兵庫県住宅供給公社	-1,149	299	-1,784	284,819	283,231	1,587
神戸市住宅供給公社	-893	93	-6,859	82,097	79,917	2,180
奈良県住宅供給公社	33	28	1	9,753	7,915	1,838
和歌山県住宅供給公社	-105	-46	-105	1,582	1,638	-56
鳥取県住宅供給公社	-122	0	-144	11,949	11,745	204
島根県住宅供給公社	239	6	241	18,202	17,260	942
岡山県住宅供給公社	-64	2	-64	13,099	12,115	984
広島県住宅供給公社	425	316	425	36,646	35,187	1,459

地方公社（住宅・道路・土地）の実態と課題

山口県住宅供給公社	-182	1	-182	42,930	42,852	78
徳島県住宅供給公社	-61	0	-61	2,570	2,456	113
香川県住宅供給公社	2	2	2	3,283	3,132	151
愛媛県住宅供給公社	-46	-7	-45	1,529	1,465	64
高知県住宅供給公社	72	49	51	8,450	2,692	5,758
福岡県住宅供給公社	-24	-381	-340	68,002	64,816	3,185
北九州市住宅供給公社	328	100	262	40,600	39,043	1,558
福岡市住宅供給公社	-294	-67	-607	15,390	13,672	1,719
佐賀県住宅供給公社	-186	-36	-186	8,730	8,463	267
長崎県住宅供給公社	-690	-303	-738	42,795	38,413	4,381
熊本県住宅供給公社	51	45	-1,090	26,639	26,253	386
大分県住宅供給公社	19	14	17	6,417	6,300	117
宮崎県住宅供給公社	2	83	99	11,664	9,035	2,629
鹿児島県住宅供給公社	-163	85	-115	32,404	31,769	635
沖縄県住宅供給公社	-411	-230	-230	10,454	11,433	-979

(出所) 『第三セクター等の状況に関する調査結果について』総務省(2004a) および谷・森・河野(2003)より筆者作成。

ものではないため、各公社がどのくらいこの基準に準拠して財務指標を作成しているのかも不明である。債務超過になることを恐れて、会計基準の見直しをためらう可能性も否定できない¹⁵⁾。

Ⅲ-1-3. 住宅供給公社の役員・職員構成

表8から、住宅供給公社の役員・職員構成を見てみよう。役員総数は、最大で岐阜の16人であり、人数に地域性はないようである。また、役員に占める公退職者や公出向者の割合は、公出向者の割合のほうが多い公社がほとんどであるが、公出向者が0の公社もある。職員総数で見ると、役員数以上にばらつきが多い。最大は、東京都の845人(役員は6人)である。堺市は、役員11人に対し、職員は10人と逆転している。職員に占める公退職者の割合は、0か0に近いが、名古屋市、大阪市では、30%を超えている。また、公出向者の割合は、福岡市80%、石川県が100%と多い。

Ⅲ-1-4. 住宅供給公社の出資、補助金、貸付金、損失補償債務残高

表9から、住宅供給公社の出資、補助金、貸付金、損失補償債務残高を見てみよう。出資額は、沖縄が飛びぬけているが、続いて、千葉市と東京都が1億円を超えている。また補助金の合計は、東京都が飛びぬけて高く、続いて、神奈川県が多い。貸付金は、同様に、東京都が飛びぬけて多く、続いて、兵庫県、名古屋市が多い。全体の傾向を見ると、貸付金で支えられている公社が多いことがわかるが、補助金と貸付金をほぼ同額受けている公社や、補助金はあるが、貸付金は0であったり、両方とも0であったりする公社も存在する。損失補償債務残高¹⁶⁾は、まったく0である公社と、それ以外の公社で2極化している。これらの合計額は自治体の責任となるが、その額が標準財政規模に占める割合を見ると、茨城、東京、神戸市で10%を超えていることがわかる。

15) 実際、2002年度の評価替えて生じた評価損を、谷・森・河野(2003)〔「地方3公社の経営実態」日経地域情報 No.429〕では調査しているが、回答していない公社も多い。

16) 住宅供給公社に対しては、債務保証できないため、損失補償額を明示した。債務保証と損失補償の違いは、出井(2002)が詳しい。

地方公社（住宅・道路・土地）の実態と課題

表8 住宅供給公社の役員・職員構成（2002年度）

法人名	役員総数	役員公退職割合	役員公出向割合	職員総数	職員公退職割合	職員公出向割合	役員／職員
北海道住宅供給公社	8	13%	13%	27	0%	4%	30%
青森県住宅供給公社	10	0%	0%	31	0%	10%	32%
岩手県住宅供給公社	10	30%	70%	50	2%	6%	20%
宮城県住宅供給公社	12	25%	58%	55	2%	4%	22%
秋田県住宅供給公社	9	11%	78%	13	0%	8%	69%
山形県住宅供給公社	13	23%	77%	23	0%	0%	57%
福島県住宅供給公社	12	17%	8%	28	0%	21%	43%
茨城県住宅供給公社	11	18%	45%	42	0%	26%	26%
栃木県住宅供給公社	9	22%	78%	30	0%	17%	30%
群馬県住宅供給公社	9	11%	89%	32	0%	13%	28%
埼玉県住宅供給公社	13	15%	8%	205	0%	5%	6%
千葉県住宅供給公社	9	33%	67%	135	0%	7%	7%
千葉市住宅供給公社	9	11%	78%	27	0%	59%	33%
東京都住宅供給公社	6	33%	33%	845	9%	7%	1%
神奈川県住宅供給公社	8	25%	38%	145	0%	3%	6%
横浜市住宅供給公社	4	75%	0%	110	0%	8%	4%
川崎市住宅供給公社	11	27%	64%	39	8%	5%	28%
新潟県住宅供給公社	7	29%	71%	24	0%	0%	29%
富山県住宅供給公社	9	22%	56%	23	4%	17%	39%
石川県住宅供給公社	11	18%	36%	32	0%	100%	34%
福井県住宅供給公社	10	0%	100%	22	0%	18%	45%
山梨県住宅供給公社	10	0%	20%	29	0%	7%	34%
長野県住宅供給公社	9	0%	56%	55	0%	0%	16%
岐阜県住宅供給公社	16	13%	75%	38	0%	8%	42%
静岡県住宅供給公社	8	13%	63%	49	0%	2%	16%
愛知県住宅供給公社	10	40%	0%	173	0%	10%	6%
名古屋市住宅供給公社	11	27%	73%	252	32%	9%	4%
三重県住宅供給公社	10	20%	70%	14	0%	7%	71%
滋賀県住宅供給公社	12	0%	75%	42	0%	26%	29%
京都府住宅供給公社	9	11%	33%	26	12%	35%	35%
京都市住宅供給公社	13	15%	69%	82	27%	9%	16%
大阪府住宅供給公社	9	22%	33%	181	0%	15%	5%
大阪市住宅供給公社	13	15%	77%	301	34%	16%	4%
堺市住宅供給公社	11	18%	64%	10	0%	10%	110%
兵庫県住宅供給公社	7	43%	57%	323	1%	15%	2%
神戸市住宅供給公社	12	17%	25%	226	5%	50%	5%
奈良県住宅供給公社	5	20%	80%	35	0%	80%	14%
和歌山県住宅供給公社	9	0%	78%	17	0%	24%	53%
鳥取県住宅供給公社	7	14%	14%	32	0%	13%	22%
島根県住宅供給公社	10	10%	10%	22	0%	0%	45%
岡山県住宅供給公社	9	22%	0%	14	0%	21%	64%
広島県住宅供給公社	10	20%	10%	71	7%	32%	14%

地方公社（住宅・道路・土地）の実態と課題

山口県住宅供給公社	10	20%	40%	53	4%	36%	19%
徳島県住宅供給公社	6	0%	17%	15	0%	13%	40%
香川県住宅供給公社	10	10%	40%	17	6%	41%	59%
愛媛県住宅供給公社	7	14%	86%	9	0%	11%	78%
高知県住宅供給公社	9	0%	22%	19	11%	11%	47%
福岡県住宅供給公社	11	27%	73%	77	0%	43%	14%
北九州市住宅供給公社	8	38%	0%	70	0%	23%	11%
福岡市住宅供給公社	11	9%	91%	74	0%	82%	15%
佐賀県住宅供給公社	10	10%	90%	17	0%	6%	59%
長崎県住宅供給公社	12	17%	75%	48	0%	4%	25%
熊本県住宅供給公社	12	8%	75%	34	3%	24%	35%
大分県住宅供給公社	12	25%	25%	28	0%	21%	43%
宮崎県住宅供給公社	8	13%	63%	29	0%	41%	28%
鹿児島県住宅供給公社	11	36%	0%	35	0%	3%	31%
沖縄県住宅供給公社	8	0%	88%	38	0%	16%	21%

(出所) 『第三セクター等の状況に関する調査結果について』総務省(2004a) および谷・森・河野(2003)より筆者作成。

表9 住宅供給公社の出資、補助金、貸付金、損失補償債務残高(2002年度)

(単位:千円)

法人名	出資額	補助金(合計)	貸付金(合計)	損失補償債務残高(合計)	左合計/標準財政規模(%)
北海道住宅供給公社	30,000	842,820	34,825,771	32,660,710	5.21%
青森県住宅供給公社	10,000	0	0	902,216	0.25%
岩手県住宅供給公社	22,500	3,000	0	0	0.01%
宮城県住宅供給公社	21,850	8,977	0	0	0.01%
秋田県住宅供給公社	10,900	0	2,097,999	3,243,600	1.59%
山形県住宅供給公社	26,000	10,465	0	400,000	0.14%
福島県住宅供給公社	16,000	22,397	0	4,800,000	1.03%
茨城県住宅供給公社	10,000	0	5,902,650	51,175,082	10.81%
栃木県住宅供給公社	2,000	6,649	0	0	0.00%
群馬県住宅供給公社	39,800	97,648	0	0	0.04%
埼玉県住宅供給公社	40,000	56,788	2,489,000	194,016	0.30%
千葉県住宅供給公社	10,000	1,156,907	2,700,459	0	0.48%
千葉市住宅供給公社	100,000	176,371	1,170,000	0	0.76%
東京都住宅供給公社	105,000	12,797,212	393,138,616	152,113,700	18.70%
神奈川県住宅供給公社	30,000	4,070,354	4,222,690	55,199,339	6.09%
横浜市住宅供給公社	10,000	93,085	2,114,439	23,606,188	3.29%
川崎市住宅供給公社	10,000	289,566	0	0	0.11%
新潟県住宅供給公社	50,750	20,412	0	2,153,900	0.40%
富山県住宅供給公社	10,000	0	0	376,209	0.14%
石川県住宅供給公社	5,000	11,280	800,000	4,100,000	1.74%
福井県住宅供給公社	9,400	0	0	5,544,824	2.32%
山梨県住宅供給公社	10,000	37,173	11,820	17,069,493	7.09%
長野県住宅供給公社	60,560	42,051	0	0	0.02%
岐阜県住宅供給公社	11,100	3,685	435,481	0	0.11%
静岡県住宅供給公社	15,000	0	0	0	0.00%

地方公社（住宅・道路・土地）の実態と課題

愛知県住宅供給公社	32,500	496,594	1,040,660	42,266,444	4.10%
名古屋住宅供給公社	50,000	38,181	17,704,983	919,523	3.47%
三重県住宅供給公社	5,000	0	1,387,000	0	0.36%
滋賀県住宅供給公社	20,000	45,131	0	0	0.02%
京都府住宅供給公社	10,000	1,664	0	0	0.00%
京都市住宅供給公社	10,000	57,099	1,365,769	0	0.39%
大阪府住宅供給公社	31,000	703,968	2,374,165	48,564,215	4.13%
大阪市住宅供給公社	40,000	1,199,935	553,959	0	0.24%
堺市住宅供給公社	10,000	4,864	0	0	0.01%
兵庫県住宅供給公社	15,000	37,154	40,798,060	25,004,280	7.36%
神戸市住宅供給公社	10,000	303,460	403,000	44,070,000	11.37%
奈良県住宅供給公社	10,000	0	0	0	0.00%
和歌山県住宅供給公社	5,030	14,750	0	0	0.01%
鳥取県住宅供給公社	4,000	82,160	62,442	0	0.07%
島根県住宅供給公社	10,000	277,686	0	0	0.11%
岡山県住宅供給公社	10,000	0	7,864,240	0	2.00%
広島県住宅供給公社	10,000	17,216	147,545	0	0.03%
山口県住宅供給公社	20,000	150,414	0	26,964,400	7.73%
徳島県住宅供給公社	30,000	0	0	0	0.01%
香川県住宅供給公社	10,000	0	0	0	0.00%
愛媛県住宅供給公社	50,000	2,500	1,500,000	0	0.47%
高知県住宅供給公社	8,600	43,680	0	0	0.02%
福岡県住宅供給公社	5,000	225,294	0	0	0.03%
北九州市住宅供給公社	10,290	526,504	1,705,543	0	0.89%
福岡市住宅供給公社	10,000	372,187	0	3,427,943	1.11%
佐賀県住宅供給公社	5,000	0	0	6,500,000	2.74%
長崎県住宅供給公社	10,000	123,779	3,885,904	0	1.12%
熊本県住宅供給公社	10,000	46,707	0	0	0.01%
大分県住宅供給公社	10,000	2,737	0	0	0.00%
宮崎県住宅供給公社	10,200	72,790	0	0	0.03%
鹿児島県住宅供給公社	20,500	3,674	0	0	0.01%
沖縄県住宅供給公社	1,014,888	4,112	714,980	0	0.60%

(出所) 『第三セクター等の状況に関する調査結果について』総務省(2004a) および谷・森・河野(2003)より筆者作成。

Ⅲ-1-5. 住宅供給公社の評価・監査体制

表10から、住宅供給公社の評価・監査体制を見てみよう。点検・評価体制は整備されていない公社がまだまだ多い。また、整備されている公社においても民間委員を活用している公社は半分ほどである。外部監査はほぼすべての公社で導入されているが、毎年なされていない公社も多い。また、情報公開も進んでいるが完全ではない。ネットでの公開となると、かなり遅れているといえる。

Ⅲ-2. 住宅供給公社の動向

これまで、住宅供給公社の財務内容や、組織構成、補助金や保証の流れ、監視体制を見てきた。これはいわば、組織の実態であり、その組織が生み出す問題点を把握するという意味での公社の財務実態は、このデータからでは十分ではない。実際、未処分の分譲資産は多く、時価下落により、実際の財務状況はかなり悪くなっていると思われる。(表11参照)

この状況を受けて、適確な財務実態を表す会

地方公社（住宅・道路・土地）の実態と課題

表10 住宅供給公社の評価・監査体制（2002年度）

法人名	点検・評価委員会			外部監査		情報公開	
	点検・評価体制の有無（有=○, 無=×）	委員会構成員の民間活用（%）（委員会無=×）	点検・評価の頻度：何年に一度。(99は過去に全く行われていない)	外部監査導入の有無（有=○, 無=×）	頻度：何年に一度。(99は過去に全く行われていない)	情報公開の状況（当該法人による）	ネットで公開の有無
北海道住宅供給公社	○	0.4375	1	○	3	○	×
青森県住宅供給公社	○	1	1	○	1	○	○
岩手県住宅供給公社	○	1	3	○	3	○	×
宮城県住宅供給公社	×	×	×	○	2	○	×
秋田県住宅供給公社	○	0	1	×	1	○	○
山形県住宅供給公社	×	×	×	○	2	○	×
福島県住宅供給公社	×	×	×	○	1	○	○
茨城県住宅供給公社	○	0.25	1	○	1	○	○
栃木県住宅供給公社	×	×	×	○	3	○	×
群馬県住宅供給公社	×	×	×	○	3	○	○
埼玉県住宅供給公社	○	1	1	○	2	○	○
千葉県住宅供給公社	×	×	×	○	1	○	○
千葉市住宅供給公社	×	×	×	○	6	○	×
東京都住宅供給公社	○	0	1	○	3	○	○
神奈川県住宅供給公社	×	×	×	○	1	○	○
横浜市住宅供給公社	×	×	×	○	4	○	○
川崎市住宅供給公社	×	×	×	○	10	○	○
新潟県住宅供給公社	○	0.125	1	×	1	×	×
富山県住宅供給公社	×	×	×	○	1	○	○
石川県住宅供給公社	×	×	×	○	1	×	×
福井県住宅供給公社	×	×	×	○	1	○	×
山梨県住宅供給公社	×	×	×	○	2	○	×
長野県住宅供給公社	×	×	×	○	2	○	×
岐阜県住宅供給公社	×	×	×	○	1	×	○
静岡県住宅供給公社	×	×	×	○	1	○	○
愛知県住宅供給公社	×	×	×	○	1	○	○
名古屋市住宅供給公社	×	×	×	○	5	○	○
三重県住宅供給公社	×	×	×	○	1	○	○
滋賀県住宅供給公社	○	1	99	○	1	○	×
京都府住宅供給公社	×	×	×	○	2	○	×
京都市住宅供給公社	○	0.3	1	○	3	○	×
大阪府住宅供給公社	○	0	1	○	2	○	○
大阪市住宅供給公社	○	0	1	○	5	○	○
堺市住宅供給公社	○	0	1	○	6	○	×
兵庫県住宅供給公社	×	×	×	○	1	○	×
神戸市住宅供給公社	○	1	1	○	4	○	×
奈良県住宅供給公社	×	×	×	○	1	○	×
和歌山県住宅供給公社	×	×	×	○	1	○	×
鳥取県住宅供給公社	×	×	×	○	3	○	○

地方公社（住宅・道路・土地）の実態と課題

島根県住宅供給公社	×	×	×	○	10	○	×
岡山県住宅供給公社	×	×	×	○	1	×	○
広島県住宅供給公社	×	×	×	○	2	○	○
山口県住宅供給公社	×	×	×	○	2	○	×
徳島県住宅供給公社	×	×	×	×	3	○	×
香川県住宅供給公社	×	×	×	○	1	○	×
愛媛県住宅供給公社	×	×	×	○	5	○	○
高知県住宅供給公社	×	×	×	○	3	○	×
福岡県住宅供給公社	○	0	1	○	1	○	×
北九州市住宅供給公社	○	1	1	○	4	○	○
福岡市住宅供給公社	○	0	1	○	2	○	○
佐賀県住宅供給公社	○	×	1	○	2	○	×
長崎県住宅供給公社	○	1	1	○	2	○	×
熊本県住宅供給公社	○	0	5	○	1	○	×
大分県住宅供給公社	×	×	×	○	3	○	×
宮崎県住宅供給公社	×	×	×	○	1	○	○
鹿児島県住宅供給公社	×	×	×	○	2	○	×
沖縄県住宅供給公社	×	×	×	○	4	○	×

(注) 地方自治法に基づく企業の監査役による監査のみ。したがって、監査が導入されていなくても、その他の監査は行われている場合がある。

(出所) 『第三セクター等の状況に関する調査結果について』総務省(2004a)および谷・森・河野(2003)より筆者作成。

表11 未処分の分譲資産が多い住宅供給公社20(2002年度)

	公社名	金額(100万円)
1	千葉県	58,110
2	茨城県	53,107
3	神奈川県	33,794
4	北海道	27,066
5	鹿児島県	22,404
6	北九州市	17,628
7	熊本県	16,383
8	神戸市	14,228
9	岡山県	11,583
10	広島県	10,028
11	鳥取県	9,704
12	埼玉県	8,951
13	佐賀県	8,234
14	横浜市	8,183
15	兵庫県	8,012
16	長野県	7,757
17	栃木県	7,472
18	長崎県	7,446
19	石川県	7,078
20	福岡市	7,011

(出所) 谷・森・河野(2003)「地方3公社の経営実態」日経地域情報No.429 表6

計指標作りは、以下のように行われてきている。

- H11(1999)より、包括外部監査実施
- H13(2001)5月 地方整備局等住宅担当調整官・課長会議を開催。行政改革大綱¹⁷⁾の指摘事項を踏まえ、住宅供給公社の設立団体である地方公共団体及び住宅供給公社に対するヒアリング実施を地方整備局等に指示。
- H13(2001)7月 地方整備局等においてヒアリングを実施し、住宅供給公社の事業概要、実績、業務運営、収支状況、包括外部監査の結果及びその結果を受けた対応方針等の把握を行った。その際、平成12年度決算における財務諸表の提出を求め、各地方住宅供給公社の経営状況等の把握を行った。また、地方公共団体の担当者等による会議等の場において、地方住宅供給公社と地方公共団体間で十分調整・連携を行い、経営健全化に向けて様々な観点から取り組むよう指導¹⁸⁾。
- H14(2002).2 地方住宅供給公社検討委員会を設置(3回開催)
- H14(2002).3 地方住宅供給公社会計基準

連合会作成：著しく下落した（30－50%が目安）販売用不動産の時価評価を提案

- H14（2002）. 3. 20「地方住宅供給公社法施行規則の一部を改正する省令」
- H14年度（2003. 3）より、販売用不動産の時価評価導入
- H15（2003）年9月 社会資本整備審議会住宅地分科会より建議¹⁹⁾（今後の公社のあり方に言及）
- H16年度国会で、「地方住宅供給公社法」改正により公社の解散規定を創設。
- H16年（2004. 3）より 連合会主催、地方住宅供給公社会計基準検討委員会（9／10開催）

で、賃貸用不動産への時価評価導入へ向けた議論

- H17年度（2006. 3）より 賃貸用不動産、事業用不動産も時価評価導入
- この平成17年度からの更なる会計基準の変更によって、債務超過の公社が増えると思われる。これは、そもそも隠されていた実態が明らかになり、健全化に向けた議論が活発になるという点では、望ましいことである。債務超過の実態が明らかにされることで、実際に、北海道や、長崎、千葉で特定調停が進み、また、数多くの公社で検討に向けた動きが始まっている²⁰⁾。

IV. 地方道路公社の実態と課題

IV－1. 地方道路公社の経緯と実態

IV－1－1. 地方道路公社の経緯

地方公共団体による一般有料道路の建設は、昭和40年代ごろから積極的に行われるようになったが、自動車交通需要の全国的な増大に対して道路の整備は著しく立ち遅れており、道路整

備の推進が緊急の課題となっていた。そこで有料道路事業についてもより一層拡大していくことが要請されたが、当時有料道路の建設主体となりえるのは道路管理者のほか日本道路公団、首都高速道路公団および阪神高速道路公団の3公団に限られていた。また、これら3公団の財

17) 平成12年12月1日：住宅供給公社，地方道路公社に関して

(ア) 外部監査の活用による業務運営の一層の合理化：一層の経営健全化を図るため，設立団体である地方公共団体と十分に連携を図りつつ，平成11年度より実施されている地方自治法に基づく外部監査人による包括外部監査の結果を十分活用し，両公社のより一層合理的な業務運営を促進する。

(イ) 経営健全化への取組：設立団体である地方公共団体と十分に連携を図りつつ，事業実績，業務運営，収支状況等について，調査等を実施することにより，その現況の把握に努め，必要に応じ，両公社の経営健全化のための方策等の策定を指導するなど，経営健全化の強化を図る。

18) http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/kaikaku2001_02b.html より引用。

19) 「公社の業務について，積立分譲を中心とする住宅や宅地の供給から，公営住宅等の広域的，一体的な管理など全国的に住宅政策上必要な業務を中心に，地方の実情に応じた業務を行えるよう，公共賃貸住宅制度の見直しと併せて検討する。また，公社経営の自己責任性，透明性確保のため，第三者による事業評価や会計監査人の監査等を整備するとともに，設立，運営，解散等に地方公共団体の自由な意思が反映されるようにし，国の関与は設立認可等最小限にするよう検討する。」

20) 北海道と千葉県の特定期調停の内容は，土居（2004）が詳しい。また，北海道の特定期調停は，2004年2月27日に成立した。千葉県の特定期調停は，2005年1月22日に成立した。また，長崎県の特定期調停は，2005年3月1日に成立した。詳細は，<http://www.pref.nagasaki.jp/jutaku/050131np.html> を参照。最近の資料としては，「地方3公社の経営実態」日経地域情報 No. 429 表7（2003年12月15日），「住宅7公社解散の意向」読売新聞（2004年6月26日）を参照。

源の大部分は、政府の財政投融资資金に依存しているため、その資金量に一定の制約があり、既存の有料道路建設主体の手によって事業を拡大させていくことには限界が見られた。(磯崎(1997))

そのため、増大する自動車交通需要に対処するために、民間の資金を積極的に導入し、活用することにより、地方幹線道路の整備を推進していくことを目的として、昭和45年に国において地方道路公社法²¹⁾が成立され、その事業主体として新たに地方道路公社を創設することとされた。

地方道路公社は、その通行又は利用について料金を徴収することができる道路の新設、改築、維持、修繕その他の管理を総合的かつ効率的に行なうこと等により、地方的な幹線道路の整備を促進して交通の円滑化を図り、もつて地方における住民の福祉の増進と産業経済の発展に寄与することを目的として設立されている。

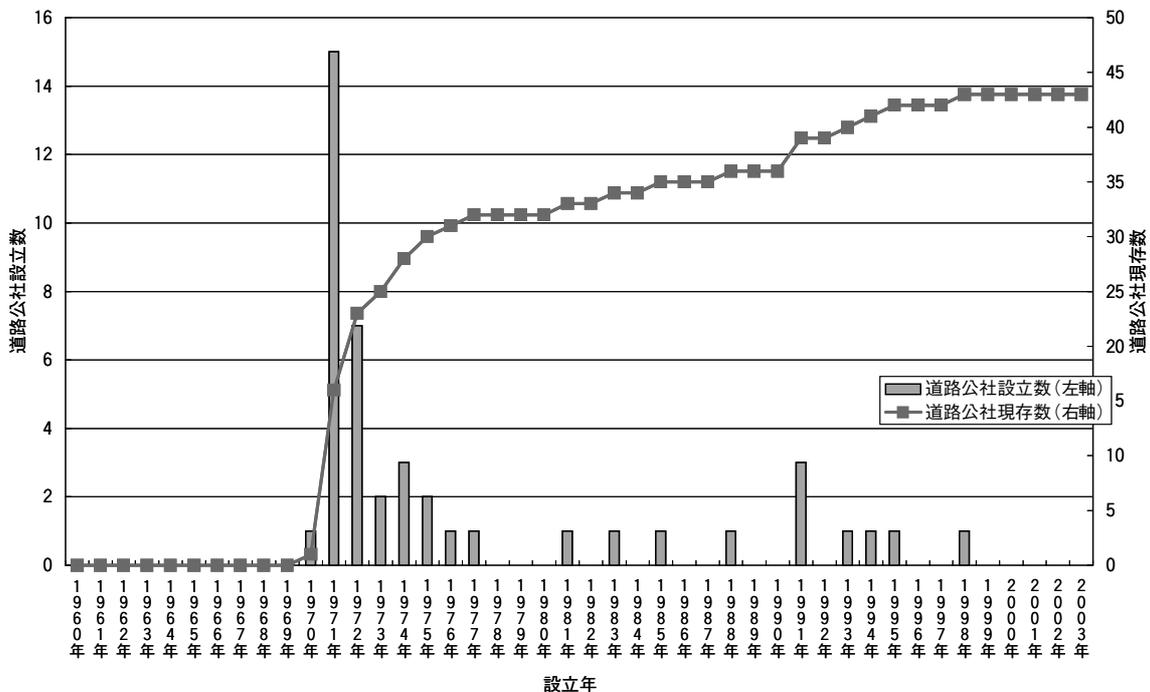
地方道路公社を設立することができる主体は、

県に加えて、地方道路公社法第8条の政令で指定する人口50万以上の市であり、大阪市、名古屋市、横浜市、京都市、神戸市、北九州市、川崎市、札幌市、福岡市、広島市、堺市、尼崎市及び仙台市となっている。図12は、その年別設立数と現存数を示したものである。1971年にほとんどが設立されていることがわかる。

IV-1-2. 地方道路公社の概要：資産・負債・正味財産

表12から、地方道路公社の概要：資産・負債・正味財産を見てみよう。まず、当期利益で見ると、6公社がフローで赤字であるが、その他の公社は黒字である。昭和63年建設省通達において、会計処理方法が改定され、道路資産への投下資金の正味回収額を每期明らかにし、償還準備金繰入額を計上することにした。この繰入額を見ることによって、道路収支が償還に向けて健全であるのかが明らかになる。繰入額で見ると、3公社のみが赤字であり、他の公社は、

図12 地方道路公社年別設立数



21) 地方道路公社法（昭和45年5月）<http://www.houko.com/00/01/S45/082.HTM>

地方公社（住宅・道路・土地）の実態と課題

表12 地方道路公社の概要：資産・負債・正味財産（2002年度）

（単位：百万円）

法人名	経常利益	当期利益	償還準備金繰入額	資産合計	負債合計	資本合計又は正味財産
青森県道路公社	548	548	548	39985	309068	9078
宮城県道路公社	3169	3169	3169	81505	59937	21569
山形県道路公社	0	0	- 4	5200	4351	849
福島県道路公社	0	1	65	14361	12475	1886
茨城県道路公社	959	959	970	55742	15919	39823
栃木県道路公社	- 1	- 1	470	26943	19319	7624
埼玉県道路公社	1625	1625	1624	61282	45536	15746
千葉県道路公社	161	161	2357	86648	71759	14889
東京都道路公社	643	0	520	48402	33740	14662
神奈川県道路公社	764	764	250	40195	24334	15861
富山県道路公社	21	104	104	21268	17580	3687
石川県道路公社	0	0	2180	71540	63725	7815
福井県道路公社	- 15	- 15	695	14614	13772	843
山梨県道路公社	8	2	478	62268	10221	52047
長野県道路公社	186	0	1553	94275	72322	21953
岐阜県道路公社	509	509	509	16964	14147	2817
静岡県道路公社	24	24	1014	48787	31993	16794
名古屋高速道路公社	0	0	-	1275510	1059709	215801
愛知県道路公社	0	0	4997	261202	208570	52632
三重県道路公社	- 1359	78	307	10095	5593	4503
滋賀県道路公社	5	5	1362	71005	58019	12986
京都府道路公社	- 445	- 445	- 211	28751	21164	7588
大阪府道路公社	0	0	4728	270264	182613	87651
大阪市道路公社	228	228	21	55397	51496	3900
兵庫県道路公社	200	8	4136	227878	173083	54796
神戸市道路公社	3944	3944	3944	217302	171523	457780
奈良県道路公社	0	0	2600	110328	73568	36760
和歌山県道路公社	- 20	- 1799	- 1799	18850	25816	- 6966
岡山県道路公社	- 4153	- 4153	201	14986	1980	13006
広島県道路公社	745	745	580	23528	17203	6325
広島高速道路公社	978	978	0	154638	122809	31829
山口県道路公社	226	226	226	25237	14089	11148
香川県道路公社	142	142	142	10444	8875	1569
愛媛県道路公社	0	0	383	9210	8290	921
高知県道路公社	0	0	235	7358	4801	2557
福岡県道路公社	2857	2857	2857	113749	83673	30077
福岡北九州高速道路公社	16627	16627	0	1087433	906015	181418
佐賀県道路公社	779	779	779	28116	21451	6665
長崎県道路公社	133	133	1352	48168	35261	12908
熊本県道路公社	0	0	82	4325	2812	1513
大分県道路公社	0	2316	2316	43643	32668	10975
宮崎県道路公社	751	751	751	19131	16144	2987
鹿児島県道路公社	1289	1289	1289	28297	16015	12283

（出所）『第三セクター等の状況に関する調査結果について』総務省（2004a）および谷・森・河野（2003）より筆者作成。

償還を行う資金があることになる²²⁾。

また、ストックで見れば、和歌山を除いてすべての公社で黒字である。したがって、このデータを見る限り、公社は健全であるとみなされるが、これは会計上、資産価値を、将来の利用収入から来る収益価値ではなくて、建設時の簿価で計測しているためであり、実態を踏まえているとはいえない。ただし、道路はインフラであるから、破綻が公共サービスの中止を意味するわけではなく、破綻は、税金投入あるいは無料開放期間の延長を意味するのである。予定よりも長い期間の利用料徴収か、税金投入、もしくは将来世代への負担増が生じるのである。これは、帳簿上、債務超過であるかではなく、利用料収入が将来にわたってどのくらい得られるのか、また、それは金利や償還費をまかなうほどであるのか、すなわち、キャッシュインフローの現在価値が重要であろう。この点は、次節や5節でも議論する。

IV-1-3. 地方道路公社の役員・職員構成

表13から、地方道路公社の役員・職員構成を見てみよう。役員総数は、最大で9人であり、人数に地域性はないようである。また、役員に占める公退職者や公出向者の割合は、公出向者の割合のほうが多い公社がほとんどであるが、公出向者が0の公社もある。職員総数で見ると、役員数以上にばらつきが多い。名古屋の258人と福岡北九州高速の189人で多く、これは、都市高速の影響である。役員が、職員よりも多い公社も存在する。職員に占める公退職者の割合は、0か、0に近いが、大阪市や東京都で比較的多く、山梨県では100%である。また、公出向者の割合は、全体的に多く、100%の公社も存在する。

IV-1-4. 地方道路公社の出資、補助金、貸付金、債務保証債務残高

表14から、地方道路公社の出資、補助金、貸付金、債務保証債務残高を見てみよう。出資額は、名古屋と福岡・北九州が飛びぬけているが、これは都市高速の影響である。補助金は、受けていない公社も多く、2極化している。また、補助金に加え貸付金も受けていない公社も多く、2極化している。補助金を受け入れていない公社で、貸付金を受け入れているようである。ただし、両方受け入れている公社も見受けられる。損失補償債務残高は、名古屋と福岡・北九州が飛びぬけているが、大阪府や愛知県、神戸市、兵庫県も多い。これらの合計額は自治体の責任となるが、その額が標準財政規模²³⁾に占める割合を最後にまとめている。100%を超える名古屋、福岡は例外として、神戸市と奈良県で、30%を超えていることがわかる。

IV-1-5. 地方道路公社の評価・監査体制

表15から、地方道路公社の評価・監査体制を見てみよう。点検・評価体制は整備されていない公社がまだまだ多い。また、整備されている公社においても民間委員を活用している公社は半分ほどである。外部監査はほぼすべての公社で導入されているが、毎年なされていない公社も多い。また、情報公開も進んでいるが完全ではない。ネットでの公開となると、かなり遅れているといえる。

IV-2. 地方道路公社の実態把握に向けて

これまで、地方道路公社の財務内容や、組織構成、補助金や保証の流れ、監視体制を見てきた。どのような体制にあるのかは明らかとなったが、公社が抱える問題点を把握するという意味での公社の実態は、このデータからでは十分

22) 筆谷（2002）は、「この繰入額も、駐車場事業を含めた公社のすべての事業を合計した額であり、個別の道路の実態を見極めることはできない」と、会計上の問題点がまだあることを指摘している。

23) 以下の高速は、複数団体が出資しているが、主な出資団体の標準財政規模で計算した。名古屋高速は、愛知が50%出資。広島高速は、広島県が50%出資。福岡北九州高速は、福岡県が50%出資。

地方公社（住宅・道路・土地）の実態と課題

表13 地方道路公社の役員・職員構成

法人名	役員総数	役員公退職割合	役員公出向割合	職員総数	職員公退職割合	職員公出向割合	役員／職員
青森県道路公社	5	20%	20%	16	0%	31%	31%
宮城県道路公社	7	57%	29%	27	7%	7%	26%
山形県道路公社	6	17%	83%	3	0%	0%	200%
福島県道路公社	5	20%	80%	24	8%	54%	21%
茨城県道路公社	9	33%	67%	24	0%	38%	38%
栃木県道路公社	7	29%	0%	24	0%	13%	29%
埼玉県道路公社	5	60%	0%	27	4%	41%	19%
千葉県道路公社	5	20%	60%	80	0%	25%	6%
東京都道路公社	8	25%	75%	16	44%	56%	50%
神奈川県道路公社	6	33%	50%	21	0%	5%	29%
富山県道路公社	7	14%	0%	19	16%	63%	37%
石川県道路公社	8	13%	25%	60	0%	42%	13%
福井県道路公社	5	0%	100%	14	0%	29%	36%
山梨県道路公社	8	25%	75%	16	100%	0%	50%
長野県道路公社	7	0%	100%	31	0%	84%	23%
岐阜県道路公社	9	44%	56%	29	17%	72%	31%
静岡県道路公社	8	0%	75%	90	0%	2%	9%
名古屋高速道路公社	8	50%	0%	258	0%	29%	3%
愛知県道路公社	7	57%	43%	152	0%	38%	5%
三重県道路公社	3	67%	33%	6	0%	0%	50%
滋賀県道路公社	6	17%	83%	23	0%	30%	26%
京都府道路公社	8	25%	38%	35	11%	86%	23%
大阪府道路公社	6	33%	0%	49	0%	98%	12%
大阪市道路公社	9	11%	78%	75	33%	44%	12%
兵庫県道路公社	6	50%	33%	43	0%	88%	14%
神戸市道路公社	8	25%	50%	58	0%	100%	14%
奈良県道路公社	5	20%	80%	15	0%	100%	33%
和歌山県道路公社	6	0%	100%	6	0%	83%	100%
岡山県道路公社	4	50%	25%	16	0%	50%	25%
広島県道路公社	6	17%	50%	26	0%	100%	23%
広島高速道路公社	6	0%	83%	92	0%	72%	7%
山口県道路公社	5	80%	0%	8	0%	88%	63%
香川県道路公社	6	33%	67%	6	17%	0%	100%
愛媛県道路公社	6	0%	83%	4	0%	75%	150%
高知県道路公社	7	0%	100%	4	0%	25%	175%
福岡県道路公社	4	75%	25%	27	0%	93%	15%
福岡北九州高速道路公社	7	57%	14%	189	0%	38%	4%
佐賀県道路公社	9	11%	0%	12	0%	42%	75%
長崎県道路公社	5	20%	60%	25	0%	12%	20%
熊本県道路公社	7	14%	86%	5	0%	100%	140%
大分県道路公社	6	50%	0%	7	0%	71%	86%
宮崎県道路公社	3	0%	100%	9	0%	44%	33%
鹿児島県道路公社	7	14%	71%	8	0%	0%	88%

(出所)『第三セクター等の状況に関する調査結果について』総務省(2004a)より筆者作成。

地方公社（住宅・道路・土地）の実態と課題

表14 地方道路公社の出資、補助金、貸付金、債務保証債務残高（2002年度）

（単位：千円）

法人名	出資額	補助金(合計)	貸付金(合計)	債務保証債務残高(合計)	左合計/標準財政規模(%)
青森県道路公社	10,098,000	0	6,283,563	3,316,529	5%
宮城県道路公社	21,568,500	0	1,147,000	30,890,800	12%
山形県道路公社	849,000	43,704	0	2,789,065	1%
福島県道路公社	1,698,525	0	4,496,119	3,660,479	2%
茨城県道路公社	11,762,300	0	2,165,000	12,347,492	5%
栃木県道路公社	7,600,250	533,056	0	11,943,441	5%
埼玉県道路公社	15,725,500	0	9,948,400	21,368,616	5%
千葉県道路公社	16,202,250	6,813	6,701	34,187,444	6%
東京都道路公社	14,661,700	0	1,964,048	22,967,842	1%
神奈川県道路公社	10,781,000	0	4,342,646	17,738,417	3%
富山県道路公社	5,745,000	63,952	3,478,389	11,449,966	7%
石川県道路公社	7,815,000	0	5,742,900	22,414,810	13%
福井県道路公社	2,078,500	578,433	3,602,000	3,031,417	4%
山梨県道路公社	3,115,000	0	0	6,382,357	4%
長野県道路公社	21,952,700	542	0	31,154,596	11%
岐阜県道路公社	2,817,297	0	985,288	3,752,735	2%
静岡県道路公社	10,261,176	0	415,997	11,388,816	4%
名古屋高速道路公社	215,801,000	0	241,601,332	638,036,518	102%
愛知県道路公社	52,632,025	83,151	0	96,254,353	14%
三重県道路公社	2,370,000	0	2,437,000	2,279,046	2%
滋賀県道路公社	12,956,000	5,696	0	31,227,200	15%
京都府道路公社	9,470,850	0	2,000,000	18,395,000	7%
大阪府道路公社	82,704,500	0	787,000	130,499,788	17%
大阪市道路公社	3,449,000	0	0	38,488,447	6%
兵庫県道路公社	54,596,000	0	24,706,567	71,877,856	17%
神戸市道路公社	45,779,500	0	2,328,150	94,582,752	36%
奈良県道路公社	36,760,000	0	0	53,126,089	32%
和歌山県道路公社	3,345,850	1,575	24,127,086	695,248	10%
岡山県道路公社	10,289,000	0	0	1,877,296	3%
広島県道路公社	6,325,000	0	0	12,633,668	4%
広島高速道路公社	31,713,000	11,320	40,677,000	73,437,012	29%
山口県道路公社	8,726,000	0	1,670,625	6,255,376	5%
香川県道路公社	1,568,782	0	9,161,742	0	5%
愛媛県道路公社	920,750	0	0	0	0%
高知県道路公社	2,555,000	181,584	0	450,000	1%
福岡県道路公社	30,076,650	273	0	60,328,918	12%
福岡北九州高速道路公社	181,067,600	16,808	241,715,515	622,567,196	138%
佐賀県道路公社	6,665,000	0	313,367	7,341,123	6%
長崎県道路公社	13,578,750	0	935,815	20,272,568	10%
熊本県道路公社	1,505,000	0	0	2,545,451	1%
大分県道路公社	10,975,000	0	0	14,139,542	8%
宮崎県道路公社	2,987,000	0	115,000	5,213,160	3%
鹿児島県道路公社	6,907,550	0	0	11,512,263	4%

（出所）『第三セクター等の状況に関する調査結果について』総務省（2004a）より筆者作成。

地方公社（住宅・道路・土地）の実態と課題

表15 地方道路公社の評価・監査体制

法人名	点検・評価委員会			外部監査		情報公開	
	点検・評価体制の有無（有=○, 無=×）	委員会構成員の民間活用（%）（委員会無=×）	点検・評価の頻度：何年に一度。（99は過去に全く行われていない）	外部監査導入の有無（有=○, 無=×）	頻度：何年に一度。（99は過去に全く行われていない）	情報公開の状況（当該法人による）	ネットで公開の有無
青森県道路公社	○	1	1	○	1	○	○
宮城県道路公社	×	×	×	○	3	○	○
山形県道路公社	×	×	×	○	2	○	○
福島県道路公社	×	×	×	○	1	○	×
茨城県道路公社	○	0.25	1	○	1	○	○
栃木県道路公社	×	×	×	○	3	○	×
埼玉県道路公社	○	1	1	○	2	○	○
千葉県道路公社	×	×	×	○	1	○	×
東京都道路公社	○	0	1	○	3	○	○
神奈川県道路公社	×	×	×	○	1	○	○
富山県道路公社	×	×	×	○	1	○	○
石川県道路公社	×	×	×	○	1	○	○
福井県道路公社	×	×	×	○	1	○	×
山梨県道路公社	×	×	×	○	4	○	○
長野県道路公社	×	×	×	○	2	○	×
岐阜県道路公社	×	×	×	○	1	×	○
静岡県道路公社	×	×	×	○	1	○	×
名古屋高速道路公社	×	×	×	○	2	○	○
愛知県道路公社	×	×	×	○	2	○	○
三重県道路公社	×	×	×	○	1	○	○
滋賀県道路公社	○	1	99	○	1	○	×
京都府道路公社	×	×	×	○	1	○	×
大阪府道路公社	○	0	1	○	3	○	○
大阪市道路公社	○	0	1	○	5	○	○
兵庫県道路公社	×	×	×	○	1	○	○
神戸市道路公社	○	1	1	○	99	○	○
奈良県道路公社	×	×	×	○	1	○	×
和歌山県道路公社	×	×	×	○	1	○	×
岡山県道路公社	×	×	×	○	3	×	○
広島県道路公社	×	×	×	○	1	○	×
広島高速道路公社	×	×	×	○	1	○	○
山口県道路公社	×	×	×	○	2	×	×
香川県道路公社	×	×	×	○	1	○	×
愛媛県道路公社	×	×	×	○	4	○	○
高知県道路公社	×	×	×	×	3	○	×
福岡県道路公社	○	0	1	○	1	○	×
福岡北九州高速道路公社	○	0	1	○	1	○	○
佐賀県道路公社	×	×	×	○	2	×	○
長崎県道路公社	○	1	1	○	2	○	×
熊本県道路公社	○	0	5	○	4	○	×

地方公社（住宅・道路・土地）の実態と課題

大分県道路公社	×	×	×	○	3	○	×
宮崎県道路公社	×	×	×	○	1	○	×
鹿児島県道路公社	×	×	×	○	2	○	×

(注) 地方自治法に基づく企業の監査役による監査のみ。したがって、監査が導入されていなくても、その他の監査は行われている場合がある。

(出所)『第三セクター等の状況に関する調査結果について』総務省（2004a）より筆者作成。

ではない。

以下では、所管する国交省道路局から入手した道路の利用状況，収入支出の状況から実態を検討する。表16には、各道路の延長，交通量，収入，支出が示されている。

表16から、収入／支出比率を見ると、比率が1を下回る道路は全国で20あり、地方部に多い。これは、建設費に対して、道路交通量が少ないためである。また、1 kmあたりでの建設・管理コストとしての建設・管理効率性を見ると、必ずしも建設費用が高いことが比率に影響していないことがわかる。(平均費用は117923千円/km)

実態を把握する指標として、当初計画の台数と現在の利用台数を比較した達成率が有効である。この指標は、国が定期的には調査していない。日経新聞社が2000年度と2002年度の通行台数を調査している。(谷（2001），谷・森・河野（2003）) 2002年度の達成率のワースト20は、表17に示されている。観光路線で利用低迷が目立っている。

低いところでは、達成率は、10%台であり、本来100%の達成率で、30年の無料開放を見越しているはずであるから、10%では、到底、期限内での無料償還は達成できないばかりか、10%台では、維持管理費すらまかなえないであろう。表16の収支を見れば、表17での達成率の低い上位が、収支比率でも低いことがわかる。当初の償還予定が達成できない場合には、延長をするか税金投入が必要になり、事実上の破綻となる。破綻の可能性を秘めている道路は、

収支比率が1を下回っているところを見れば、20もあることがわかる。実際、2003年7月に開放した福島県公社の「西吾妻有料道路」では、9億円の税金投入を行った。(谷・森・河野（2003）) また、税金をつぎ込み、予定より早く無料開放する例も見られる。料金徴収に関わる管理費が節約できる上、金利すら払えない場合は、そのほうが、結果としてコストが安くなるからである。事後的な判断としては正しいが、この道路を作る価値があったのかどうかも含めて、道路建設の事後評価を行うべきであろう。

このような事態に対して国交省道路局はどのように対応してきたのかを最後に見てみよう²⁴⁾。

●H13（2001）1月 国土交通省の地方整備局道路部長等会議において、行政改革大綱²⁵⁾の指摘事項を考慮し、設立団体である地方公共団体と連携をとりながら、地方道路公社の健全な運営に万全を期すよう地方整備局道路部長等に指示

●H13（2001）5月 地方道路公社に対して包括外部監査の実施状況を調査。実施していないものが全43公社中33公社あり、これらに対し積極的に実施するように指導。

●H13（2001）7月 地方道路公社に対して収支状況等の調査を行い、現況を把握。会議等を通じ、積極的な利用促進策を検討する等経営健全化の強化を図るよう指導。

今後は、「必要に応じ設立団体である地方公共団体と十分に連携を図りつつ、地方道路公社の経営健全化のための方策等の策定を指導して

24) http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/kaikaku2001_02b.html より引用。

25) III-2.の脚注参照

地方公社（住宅・道路・土地）の実態と課題

表16 各公社保有道路の実態（収支比率、建設・管理効率性）（2003年度）

〈有料道路〉

評価指標				評価指導			
道路	事業主体	収入／支出 (比率)	建設・管理効率性 (千円／km)	道路	事業主体	収入／支出 (比率)	建設・管理効率性 (千円／km)
1	青森県公社	1.423	46779	76	愛知県公社	1.698	222161
2	青森県公社	1.433	164202	77	愛知県公社		
3	青森県公社	2.092	109348	78	愛知県公社		
4	青森県公社	1.429	18899	79	愛知県公社	0.936	92993
5	宮城県公社	2.460	115502	80	愛知県公社	1.763	406542
6	宮城県公社	1.505	112427	81	愛知県公社	0.458	12285
7	山形県公社	0.797	25218	82	愛知県公社	1.204	32494
8	福島県公社	1.264	19401	83	愛知県公社	0.744	227351
9	福島県公社			84	愛知県公社	0.611	73138
10	福島県公社			85	愛知県公社	1.851	84645
11	福島県公社	1.604	4613	86	愛知県公社	1.165	4315
12	福島県公社	0.647	15675	87	三重県公社	1.909	18339
13	福島・(栃木)公社	0.895	3253	88	三重県公社	1.387	63761
13	(福島)・栃木公社	2.688	5195	89	福井県公社	13.709	5582
14	茨城県公社	2.190	45178	90	福井県公社	3.897	11091
15	茨城県公社	0.591	9256	91	福井県公社	2.885	7217
16	茨城県公社	2.592	178188	92	滋賀県公社	1.647	86140
17	茨城県公社	1.207	28150	93	滋賀県公社	1.098	258940
18	茨城県公社	2.696	215112	94	滋賀県公社	1.530	16387
19	茨城県公社	1.999	67046	95	滋賀県公社	1.547	220122
20	茨城県公社	1.226	129469	96	京都府公社	1.005	30710
21	茨城県公社	1.479	41327	97	大阪府公社	2.343	324419
22	茨城県公社	0.452	37906	98	大阪府公社	1.900	167432
23	栃木県公社	1.553	8979	99	大阪府公社	-0.089	-27403
24	栃木県公社	0.948	12134	100	大阪・奈良公社	2.302	300990
25	栃木県公社	4.371	8331	101	大阪市公社	1.122	156078
26	栃木県公社	1.126	84998	102	兵庫県公社	1.624	88565
27	栃木県公社	1.597	90978	103	兵庫県公社		
28	埼玉県公社	1.811	14065	104	兵庫県公社	1.796	48702
29	埼玉県公社	2.441	45193	105	兵庫県公社	1.332	177275
30	埼玉県公社	1.575	147426	106	神戸市公社	2.118	184366
31	埼玉県公社	1.660	153604	107	神戸市公社	1.233	255822
32	埼玉県公社	1.670	54725	108	神戸市公社		
33	千葉県公社	0.891	97672	109	神戸市公社		
34	千葉県公社	1.810	41747	110	神戸市公社	1.559	256481
35	千葉県公社	0.824	22544	111	和歌山県公社	1.368	90138
36	千葉県公社	1.903	19435	112	岡山県公社	1.361	58144
37	千葉県公社	1.917	48750	113	岡山県公社	1.880	106836
38	千葉県公社	1.919	213039	114	広島県公社	1.404	199578
39	千葉県公社	1.023	13473	115	広島県公社	1.380	113077

地方公社（住宅・道路・土地）の実態と課題

40	千葉県公社	1,470	699972
41	千葉県公社	1,834	25420
42	千葉県公社	1,399	105672
43	東京都公社	4,090	237479
44	東京都公社	1,151	102212
45	神奈川県公社	1,606	183023
46	神奈川県公社	1,441	64842
47	山梨県公社	1,752	15262
48	山梨県公社		
49	山梨県公社	1,198	65601
50	山梨県公社	0,924	35478
51	長野県公社	1,639	73070
52	長野県公社	2,937	29526
53	長野県公社	1,133	137509
54	長野県公社	0,924	65249
55	長野県公社	1,342	101298
56	長野県公社	0,976	117819
57	富山県公社	1,379	14156
58	富山県公社	1,033	48062
59	石川県公社	1,983	42062
60	石川県公社		
61	石川県公社	1,593	41838
62	石川県公社	1,309	17498
63	岐阜県公社	2,283	37132
64	岐阜県公社	1,812	116722
65	岐阜県公社	0,483	242081
66	岐阜県公社	1,740	169720
67	岐阜県公社	0,495	53343
68	静岡県公社	0,834	14735
69	静岡県公社	1,622	51118

116	広島県公社	2,030	126679
117	山口県公社	1,210	45499
118	山口県公社	2,470	35934
119	山口県公社	2,365	98050
120	香川県公社	2,407	24885
121	愛媛県公社	2,217	8906
122	愛媛県公社	2,427	56192
123	高知県公社	1,393	63817
124	福岡県公社	1,704	63721
125	福岡県公社	1,949	88157
126	福岡・佐賀公社	2,383	35253
127	福岡・佐賀公社	2,486	56359
128	佐賀県公社	1,768	96580
129	佐賀県公社	1,385	62457
130	佐賀・長崎公社	1,948	24219
131	長崎県公社	1,989	81703
132	長崎県公社	2,219	106435
133	長崎県公社	0,848	34979
134	長崎県公社	2,224	163646
135	長崎県公社	1,250	66893
136	長崎県公社	2,615	244104
137	長崎県公社	0,512	3801
138	熊本県公社	1,817	35547
139	大分県公社	1,916	315218
140	大分県公社	1,816	106816
141	大分県公社	2,509	18251
142	宮崎県公社	2,144	39767
143	宮崎県公社	1,322	106665
144	鹿児島県公社	2,027	37797
145	鹿児島県公社		

〈都市高速〉

道路	事業主体	収入／支出 (比率)	建設・管理効率性 (千円／km)
1	名古屋高速道路公社	2.013	461256
2	広島高速道路公社	1.945	125945
3		0.786	209185
4		2.279	148778
5	福岡北九州高速道路公社	2.019	362871
6		1.481	238778

(注) 資料の空欄は、当該道路の交通量がその上の欄の道路と一緒に交通量が管理されていることを示す。また、一部は冬季に閉鎖期間があるため、1日当たり台数が1/366にならないものもある。(平成16年は閏年だったので、平成15年度値は1日長い分の数値。) 支出がマイナスになっている道路があるが、それは、道路建設に伴って、消費税の還付金(工事代金に係る消費税の分)が計上されたためであり、通常時期の収支は不明である。

(出所) 筆者推計

表17 地方有料道路・計画達成率（通行台数／計画台数）のワースト20（2002年度）

	有料道路名	公社名	達成率(%)
1	茶臼山高原道路	愛知県	11.2
2	勝浦有料道路	千葉県	13.5
3	福島空港道路	福島県	15.7
4	常陸那珂有料道路	茨城県	18.2
5	表筑波スカイライン	茨城県	19.3
6	村櫛館山寺道路	静岡県	19.7
7	高森熱海有料道路	福島県	26.0
8	清里高原有料道路	山梨県	27.3
9	房総スカイライン	千葉県	27.5
10	那須甲子有料*	福島県	27.8
11	松浦バイパス有料道路	長崎県	31.5
12	三浦縦貫道路	神奈川県	34.5
13	青森中央大橋有料道路	青森県	35.5
14	五輪大橋有料道路	長野県	35.6
15	巖木多久道路	佐賀県	36.7
16	日野水口有料道路	滋賀県	36.8
17	西海有料道路	愛媛県	37.8
18	鬼怒川有料道路	栃木県	38.1
19	小牧東インター道路	愛知県	38.8
20	高松坂出有料道路	香川県	39.4

(注) *は那須甲子有料道路は福島県分の数値

(出所) 谷・森・河野(2003)「地方3公社の経営実態」日経地域情報 No.429 表6

いく」としているが、実際にどのような指導がなされているのかは不明であり、監督責任が問われている。指導だけではなく、総務省（2004

c) のような金銭的なインセンティブなどを用いた誘導政策もひとつの候補として考える必要があるのかもしれない。

V. 各公社の課題と解決策

これまでに明らかとなった実態を踏まえ、本節では、各公社が今後直面する課題とその解決策を検討する。

現在の公社に関しては、前向きの問題と後向

きの問題が存在する。

まず、後向きの問題として、現在保有している資産をどのように活用・処理するのかである。将来の財政運営も見据えて、運営に支障をきた

すことがないように、負の資産の処理方法を議論すべきである。確かに、近年の財政事情を考えると、母体自治体には処理するための財政的余裕があるとは限らない。また、責任逃れのために先送りされる傾向もある。これは、結果として、高金利を払い続け、財政を圧迫することになる。バブル崩壊後の不景気の影響もあり、収入が減少する一方で、金利は高止まりしている。この返済負担を少なくする方法は、より低い金利で資金調達をすることである。このような背景をもとに、借入債務の縮小に向けた試みとして、2003年度より市場公募地方公社債を発行する公社が出てきている。現時点までの一覧は表18に示されている。自治体の保証²⁶⁾がついているものもあるが、東京都では、保証のついていない地方公社債も発行されている。特定調停で、債務が減免される例が出てきているため、

東京都以外での発行は困難であろう²⁷⁾。公社が健全であれば、低い利率での資金調達も可能であろうし、そのような市場からの選別によって望ましい事業が行われる可能性もある。ただし、独立採算である事業は民間でも可能であるから、公社の運営には、自治体からの補助は不可欠であり、その補助があいまいな状態では、利率の選別も進まない。一方で、暗黙の政府保証がついている限り、単なる公社債発行の借り換えによる利払い費の縮減は、真の意味での問題解決を遅らせるという弱点もはらんでいる。

このような取り組みがなされている一方で、未だ、公社の問題を表面化させずに、議論を避けている自治体もあると考えられる。土地開発公社に関する総務省（2004c）は、自治体に前向きに取り組むインセンティブを与えている。ただし、住民からの圧力も必要であり、情報公

表18 公募地方公社債発行状況（20050307現在）

日時	銘柄	年限	発行条件	発行額	保証
2003/7/2	兵庫県土地開発公社(#1)	5	0.48%, 100円(0.480%)	200億円	兵庫県(保証)
2003/9/8	東京都住宅供給公社(#17)	5	0.85%, 100円(0.850%)	100億円	東京都(損失補償)
2003/11/12	東京都住宅供給公社(#18)	5	0.79%, 99.96円(0.798%)	150億円	東京都(損失補償)
2004/1/16	東京都住宅供給公社(#1)	10	1.59%, 99.99円(1.591%)	70億円	なし
2004/2/24	兵庫県土地開発公社(#2)	5	0.70%, 99.95円(0.710%)	120億円	兵庫県(保証)
2004/5/19	東京都住宅供給公社(#19)	5	0.78%, 99.97円(0.786%)	200億円	東京都(損失補償)
2004/5/24	兵庫県土地開発公社(#3)	5	0.83%, 99.97円(0.836%)	130億円	兵庫県(保証)
2004/8/26	兵庫県土地開発公社(#4)	5	0.97%, 99.97円(0.976%)	220億円	兵庫県(保証)
2004/11/11	東京都住宅供給公社(#2)	10	1.67%, 99.95円(1.675%)	76億円	なし
2005/1/13	福岡北九州道路公社(#105)	10	1.51%, 99.98円(1.512%)	100億円	福岡県, 福岡市, 北九州市(保証)
2005/2/8	名古屋高速道路公社(#84)	10	1.46%, 99.97円(1.463%)	100億円	愛知県, 名古屋市(保証)
2005/3/7	京都市土地開発公社(#1)	5	0.77%, 99.95円(0.780%)	100億円	京都市(保証)

(出所) 総務省自治財政局地方債課資料

26) 東京都は損失補償、その他は保証。これは、法律で、住宅供給公社に対しては、債務保証できないためである。債務保証と損失補償の違いは、出井（2002）が詳しい。

27) 実際、（年限が異なるので比較できないが、）東京都で発行された保証のない債券の利率が、それを反映しているのかどうかは不明である。5年国債と10年国債の利率と比較しても、その比率は国債でのほうが大きく、保証の欠如が影響していれば、10年物で利子率が大きくなるはずであるから、保証の有無は反映されていないようである。もちろん、東京都の住宅供給公社が、国よりもリスクが低い場合には、こうなる場合もあるが。利率は、以下である。東京都（5年=0.79%、10年=1.59%、比率2.012）、国債（17年3月債）（5年=0.72%、10年=1.581%、比率2.194）

開により、さまざまな議論をオープンな形で行い、少しでも財政負担を減らす方策を考えることが緊急課題であろう。議論を高めれば、結果として、現在の財政資金を投入することが望ましいケースもあると思われる。

次に、前向きな改革として、将来にこのような問題を繰り返さない方策を考える必要がある。すなわち、これまでの制度の欠陥を洗い出し改革しておくことが必要である。公社制度を廃止することも改革のひとつであるが、今後、同じような組織を作らないためにも、組織に潜んでいる問題点を洗い出しておくことが望まれる。また、組織運営の中でその問題点が自然と現れるような仕組みづくりも有効である。たとえば、適切な検査システムを整備し、公社の意義の再確認・再点検を柔軟にできる制度（独法システムが参考）の構築や、情報公開（議会・住民のチェック）による規律付けを通して、調査努力、地域企業保護の正当性、天下りの意義などを随時住民の視点から判断できるシステム作り、問題が生じたときには担当者に説明責任を課すことも有益であろう。現在行われている特定調停も、その問題を招いた責任の追及までにははたっていない。

以下では、個別に、各公社が直面する課題と解決策を検討する。

V-1. 土地開発公社の考えるべき課題

第2節から、地域間で経営改善努力に大きな差が見られること、すなわち、外生的な地価下落にもかかわらず内生的な努力によって不良資産を減少させている革新的な自治体がいる一方で、問題を先送りしている自治体も存在することが明らかとなっている。また、その改善努力を決定する要因を解明した分析結果からは、保有資産の内容（長期保有土地）が処理を阻害していること、その阻害の度合いは、財政的に豊かでない自治体ほど大きく、処理が先送りされていること、経営健全化団体の指定は有効に機能していることなどが明らかとなっている。今後、以下の点がポイントとなるであろう。

●財務状況での債務超過の意味は？

土地開発公社の保有する土地（特に、公有地先行取得事業）は、母体自治体の意向に基づき購入されたものであり、母体自治体の責任は他の公社よりも大きい。資産を時価評価して債務超過になったからといって、即、債務の減免や公社の廃止ができるわけでもない。時価評価は、債務超過であるかどうかを見るというよりも、どのくらい資産と負債のバランスが崩れているのか、今後、自治体が、公社の整理に対して必要とする額はどのくらいなのかを明らかにする意味のほうが大きい。その観点に立てば、表6で示した資産評価の見直しも、公有用地を含めたすべての土地に関して時価評価を行い、それを参考データとして示すことが、今後の自治体の財政運営に与える影響を見極めると言う点でも役立つであろう。

●土地開発公社の存在意義（時代の変化）

3公社すべてにおいて、その存在意義が問われているが、その中でも、土地開発公社の存在意義は、最もあいまいである。そもそも、地価下落や土地の過剰供給が続く現在においては、本来の目的以外の土地造成事業はもちろんのこと、本来の目的である、土地の先行取得の意義も薄い。ハード面での土地公社の役割は、現在保有している土地の処理問題が解決次第なくなるであろう。

●廃止に向けた議論：蓄積されたプロ集団のノウハウはあるのか？ 活かせるのか？

廃止の際に問題となるのが、保有土地と保有人的資産の問題である。保有土地は、売却するか、自治体がい取り取るかのどちらかしかない。その一方で、保有人的資産をどのように今後活用するのかは、雇用問題とつながっており、すぐに解決するものではない。新規採用を中止し、退職を待つのも時間がかかる。一つの方法は、これまでに蓄積された土地管理のノウハウを利用して、土地の円滑利用に向けたサポートセンターを構築することが考えられる。ハードから撤退しソフトに特化するのである。ただし、そのためには、現在保有しているノウハウが民間

に比べて、新しいもので無ければならない。高齢化した人材を抱える公社ではこの転換は困難であろう。

V-2. 住宅供給公社の考えるべき課題

これまでの研究から、分譲資産の売れ残り、負債増加による債務超過の実態が明らかとなっている。この背景には、情報公開の不備による不透明な財務管理、経営体制がある。今後、以下の点がポイントとなるであろう。

●経営状況を単なる財務上の債務超過で議論すべきなのか。

現在、資産の時価評価が導入され、実態が明らかになってきている。公会計基準的には、民間の会計基準に準拠し、再取得価格で評価する方向にあると思われる。しかしながら、住宅の価値やその賃貸収入は、建築費で決まるものではなく、（将来収入と建築費が均衡するような最適なレベルで建設が行われているのなら同じになるが、）そもそも、将来期待できる収入よりも建築費が過大であるような物件で問題が起きており、そのような物件で再取得価格を提示しても意味が無いであろう。将来に向けて住宅供給公社の経営実態を明らかにするためには、むしろ、賃貸事業の場合であれば、将来にわたる賃貸収入の現在価値が、その物件の価値を決めるのであり、その現在価値を資産評価に使うべきであろう。財務諸表には、再取得価格で表示をしてもよいが、実際にその公社の今後のあり方を考えるときには、各物件の将来に向けた収入の割引現在価値を求めて、参考にするべきであろう。

●住宅供給公社の存在意義：公が住宅を作るべきか（時代の変化）：公益性の評価

住宅供給公社の存在意義にかかわるが、時代が変化し、住宅供給が過剰になっているこの時代に、公が住宅を作る意義が残されているのであろうか。公が関わる背景には、民間では供給できない部分があるという考えがある。一昔前には、資金力の問題があったかもしれないが、今の時代にはその問題はない。また、住宅には

公益性があるという意見もあるが、現在、一般住宅に公益性があると考えことは困難である。公益性として、低所得者・高齢者向けの住宅提供の意義を認める文献もある。（赤川（2005）、住田（1998）など。）しかし、低所得者・高齢者のそもそもの問題は、住宅不足ではなく、低所得にあるのであり、それを解決すればよいだけである。たとえば、特定有料賃貸住宅（低所得者政策）は、住宅ではなく、直接、低所得者への政策で行うことで十分である。また、高齢化に対応した住宅整備も、高齢者からのニーズがあれば、民で可能であり、高齢者への直接補助で十分である。現在、国の住宅政策も、未だ箱ものに頼る傾向がある。国の方針の転換も必要であろう。

●廃止に向けた議論：蓄積されたプロ集団のノウハウはあるのか？活かせるのか？

住宅供給公社の存在意義が薄れているとして、縮小に向けて問題となる障壁が、保有資産と保有人的資産の問題である。保有資産とは、分譲住宅の売れ残りや、料金収入が低迷する賃貸住宅である。料金収入が豊富な賃貸住宅は問題が無いが、公が関与する必要は無く、民間に売却すればよい。分譲住宅の売れ残りは、先送りする意味はないので、早期処分することが望ましい。ただし、土地の処分とは異なり、低価格で物件を分譲すれば、同じ建物にすでに入居している世帯との間で、初期の分譲価格との差の問題が生じる。土地の場合、ひとつの土地の所有者は一人であるが、分譲集合住宅の場合、土地を共同利用しているために問題が複雑となる、同じ土地の値段が異なることになるからである。建物部分は、減価償却があるから、処分する分譲価格と初期の分譲価格との価格差はある。ポイントは、その価格差が、実際の価格差に見合うだけのものであるかである。実際は、価格差は土地の下落によってもたらされているから、建物部分の価格差だけでは説明できず問題が生じる。この点は、紛争解決に向けて国が法律を適正に整備しておく以外には無いであろう。

また、賃貸住宅の空き家問題は、賃貸料を下

げることによって解消できるが、その場合、それは収入を増やすことにつながらないため、空き家の解消だけが望ましいわけではない。費用面で物件を一括して借り上げている場合には、空き家状況も考慮して、早期に、適正な借り上げ価格に改訂するか、その借り上げシステム自体をリスクのないシステムに変更すべきであろう。

さらに、長期分譲住宅における維持管理の問題もある。住宅供給公社の分譲住宅では、民間の短期分譲ではなく、長期分譲のシステムをとってきた。これは、所有権を公社に保留し、長期的に分譲するものである。住宅の管理も公社が代行する。しかしながら、近年、長期分譲の期限が来て、住民に所有権を移し、管理も住民が行う時期が到来している。しかしながら、これまで任せきりであったため、住民が住宅の管理を行うシステムは十分整備できていない。(マンション管理センター(2001)参照)この管理を、公社が委託して行うことは考えられるが、そのシステム作りの整備も必要である。

最後に、保有人的資産をどのように今後活用するのかが、雇用問題とつながっており、すぐに解決するものではない。新規採用を中止し、退職を待つのも時間がかかる。一つの方法は、これまでに蓄積された住宅管理のノウハウを利用して、サポートセンターを構築することが考えられる。まちづくりセンター(第三セクター)として生まれ変わっているところもある。ハードから撤退しソフトに特化するのである。ただし、そのためには、現在保有しているノウハウが民間に比べて、新しいもので無ければならない。高齢化した人材を抱える公社ではこの転換は困難であろう。

V-3. 地方道路公社の考えるべき課題

これまでの研究から、過剰な利用予測や利用率の低迷からくる無料開放時期延期、税金投入の実態が明らかとなっている。この背景には、情報公開の不備による不透明な財務管理、経営体制がある。今後、以下の点がポイントとなるであろう。

●経営状況を単なる財務上の債務超過で議論すべきなのか。

公会計基準的には、民間の会計基準に準拠し、再取得価格で評価する方向にあると思われる。しかしながら、道路の価値は、建築費で決まるものではなく、(将来収入と建築費が均衡するような最適なレベルで建設が行われているのなら同じになるが、)そもそも、将来期待できる収入よりも建築費が過大であるような道路で問題が起きており、そのような物件で再取得価格を提示しても意味が無いであろう。将来に向けて地方道路公社の経営実態を明らかにするためには、無料開放時期までの料金収入の現在価値(キャッシュインフロー)が、その道路の価値を決めるのであり、その現在価値を資産評価に使うべきであろう。財務諸表には、再取得価格で表示をしてもよいが、実際にその公社の今後のあり方を考えるときには、各道路の無料開放時期までの収入の割引現在価値を求めるべきであろう。たとえ、債務超過であっても、その価値があれば、その道路には意義があり、予定通り無料開放も可能であり、地方道路公社としての問題は無いのである。

●道路建設のあり方：採算道路と不採算道路

一方で、各道路の無料開放時期までの収入の割引現在価値が負債に見合わない場合には、無料開放時期の延期か、税金投入が必要となる。実際に作ってしまった道路のあり方である。ただし、道路の問題を議論する前に、もともと30年で設定された無料開放時期が適正であるものなのかが問われなければならない。(筆谷(2002))道路は半永久的に使用可能であり、道路の便益は将来世代も受けるであろう。その場合、30年以降の便益も評価する必要がある。すべてのコストを、30年間でまかなうという観点から道路の採算性を議論するのは問題であるかもしれない。すなわち、30年分に見合うだけのコストをまかなえればいいのである。この観点から見れば、問題が無い道路も出てくるであろう。

そもそも借金で道路を作ることは、将

来世代が受ける便益の見返りとして将来世代に支払いを転嫁することである。有料道路と通常の道路の差は、料金収入を取るかどうかにある。有料道路の場合、税金は使わないという理由で、本来なら建設が難しい道路も早急な建設が可能になるようであるが、その一方で、不採算の道路も建設されてしまう問題もある。料金収入は交通量に依存しており、その予測が採算性に影響を与えるからである。料金収入で、しかも、30年で無料にするためには、かなり料金収入は高くなければならない。有料道路は、世代内で、利用者への過大な負担を引き起こすだけなのである。借金で道路を作る場合、将来からの資金融通であるから、その見返りとしての利払いに見合うだけの便益は現世代が支払うべきである。便益は利用料収入であるから、すくなくとも利払いが利用料でまかなえないのであれば作るべきではないであろう。

本来必要な道路であるならば、安易に有料道路として議論を避けるのではなく、国民の資産として税金もしくは国債で作るべきであろう。有料道路にすれば、インターの建設費、人件費など徴収のためのコストも必要となる。建設業界への経済効果や雇用のために道路を作るのは本末転倒である。

一方で、一部の利用者への贅沢品としての道路というものも考えることは可能である。高額なお金を払ってでも早く移動をしたい人々はいらるであろうし、電車の特急はそのために存在している。ただし、その道路は、民間で作ることが望ましいし、永久に有料であってもかまわない。

将来世代の便益を考慮したとしても、不採算な道路もあるであろう。その道路はそもそも作る必要が無かったのである。道路を廃止したり、売却したりするのは非現実的であるから、いろいろな方策を議論することが重要である。その中には、税金投入による早期借入処理、無料開放が望ましい場合もある。（実際、2003年10月に、予定より7年早く、和歌山の高野龍神ラインで実施。）高金利で借りている場合、結果と

して負担が縮小できるのである。ただし、その場合でも、そのような道路を建設した自治体の責任は別問題として問われなければならない。今後この問題を繰り返さないためにも、見誤った通行量の原因究明などの方策構築が必要であろう。

●地方道路公社の存在意義

最後に、地方道路公社の存在意義を問いたい。自治体の財政も非常事態であり、インフラがある程度整備された今、新たに、借金をして作る必要性のある道路があるのだろうか。今後、道路公社は、残された道路の管理を行う組織として残る可能性はある。ハードからソフトへの転換である。

V-4. 外部評価・国の適確な支援のためのデータ整備の重要性

今後、3公社がよい方向に業務を転換していくためには、国からの指導や、外部からの評価や助言が必要である。最後に、そのために何が必要であるのかを検討したい。

まず、評価・指導・助言のためには、外部にも内部の情報が伝わる必要、すなわち、透明性の確保が何よりも重要である。総務省所管である三セクや土地開発公社は毎年調査もなされ、健全化に向けた国の対策も採られている。また、会計基準も、全国統一的に時価評価が導入されている。その一方で、住宅供給公社と地方道路公社は、国全体での実態も十分に把握されておらず、所管する国土交通省ですら、データを保持していないのが現実である。また、国の政策も採られておらず、地域に任されている。住宅供給公社は、会員組織の連合会で会計基準が議論されているが、拘束力も少なくスピードも遅い。地方道路公社は、当初予定と比較した利用率、収益還元法による資産価値、償還準備金からの無料開放の行くえ、独立採算の可能性の把握など、実態は不明である。

また、特に、公社は特有の業務を行っており個別の財務資料だけでは議論できない部分もあり、その場合には、相対評価も必要である。相

対的に外部からの評価を可能にするためには、所管の官庁が、全体の公社の相対比較評価が可能になるようなデータを整備し、実態を常に外

部に示し、公社の存在意義・活動のあり方を議論できる基礎を作るべきであろう。

参 考 文 献

- 赤井伸郎（2002）「土地開発公社の債務把握と自治体財政運営への影響」地方財務2002年7月号。
- 赤井伸郎・金坂成通（2004a）「土地開発公社の不良資産の動向およびその要因1—拡大する不良資産—」『地方財務』2004年9月号。
- 赤井伸郎・金坂成通（2004b）「土地開発公社の不良資産の動向およびその要因2・終—拡大する不良資産—」『地方財務』2004年10月号。
- 赤川彰彦（2004）「住宅供給公社再生の処方箋上下」『週刊住宅』2004年4月1・8日号。
- 赤川彰彦（2005）「提言：21世紀における地方住宅供給公社のあり方」『地方財務』2005年2月号 p2-30。
- 磯崎陽輔（1997）「地方三公社」，山下茂『新地方自治法講座10 特別地方公共団体と地方公社・第三セクター・NPO』ぎょうせい，9章。
- 金坂成通・赤井伸郎（2005）「都市別土地開発公社の不良資産の推計とその要因分析」Mimeo。
- 住田昌二（1998）「住宅供給公社の組織と事業の展望」『住宅』1998. 3.
- Stiglitz J. E. and A. Weiss（1981）“Credit Rationing in Markets with Imperfect Information”，*American Economic Review* Vol.71, No.3393
- 410.
- 第一勧業銀行国際金融部（1999）「PFIとプロジェクト・ファイナンス」東洋経済新報社。
- 谷隆徳（2001）「地方道路公社の2000年度有料道路利用状況」日経地域情報 No.375 p21-25（2001. 9.17）。
- 谷隆徳・森晋也・河野俊（2003）「地方3公社の経営実態」日経地域情報 No. 429。
- 地域政策研究会編（1994）『公有地拡大推進法詳解 [六訂]』ぎょうせい。
- 出井信夫（2002）「6章 第3セクター方式の概念と第3セクター方式の展開」『都市・地域政策と公民連携・協働』地域計画研究所。
- 土居丈朗（2004）「地方債と破綻処理スキーム」フィナンシャルレビュー5月号 財務省 p5-40。
- 筆谷勇（2002）「地方道路公社の財務会計上の問題点について」『地方財務』2002年11月号。
- 森晋也（2002）「住宅供給公社の経営状況」日経地域情報 NO. 383p29-31。
- 森裕之（2001）「土地開発公社をめぐる自治体行財政の課題」日本地方財政学会編（2001）『環境と開発の地方財政』第三部I 勁草書房。
- 山本節子（1999）『土地開発公社』築地書館。

参 考 資 料

- 『民間資金等の活用による公共施設等の設備等の促進に関する法律に基づいて地方公共団体が実施する事業に関する地方財政措置について』総務省（旧自治省）（2000）自治省通達『地方公社の現況』総務省（旧自治省）（1996）平成8年12月29日
<http://www.soumu.go.jp/news/961229.html>
- 『地方公社総覧』（1996）として出版。
- 『地方公社総覧』（1999，2002）
- 『第三セクターの状況に関する調査結果について』総務省（2000）
<http://www.soumu.go.jp/news/001218.html> 平成12年12月18日調査
- 『第三セクターの状況に関する調査結果の概要』

- 総務省（2001）
http://www.soumu.go.jp/s-news/2001/pdf/011221_9.pdf 平成13年3月31日調査
『住宅供給公社などの長期分譲住宅の維持管理に関する調査報告書』（2001）マンション管理センター 平成13年3月
- 『平成12年度土地開発公社事業実績調査結果』総務省（2001）
http://www.soumu.go.jp/s-news/2001/011220_1.html 平成13年12月27日
- 『土地開発公社経営健全化対策に基づく土地開発公社経営健全化団体の指定状況』総務省（2001）
http://www.soumu.go.jp/s-news/2001/010726_2.html 平成13年7月26日
- 『地方住宅供給公社検討委員会の設置について』国土交通省住宅局住宅総合整備課（2002）
http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha02/07/070204_.html 平成14年2月4日
- 『平成13年度土地開発公社事業実績調査結果概要』総務省（2002）
http://www.soumu.go.jp/s-news/2002/021226_9.html 平成14年12月26日
- 『第三セクター等の状況に関する調査結果の概要』総務省（2003a）
http://www.soumu.go.jp/s-news/2003/030327_4.html 平成15年3月27日
- 『第三セクターに関する指針の改定』総務省（2003b）
http://www.soumu.go.jp/s-news/2003/031212_1.html 平成15年12月12日
- 『平成14年度土地開発公社事業実績調査結果概要』総務省（2003c）
http://www.soumu.go.jp/s-news/2003/031225_7.html 平成15年12月25日
- 『第三セクター等の状況に関する調査結果の概要』総務省（2004a）
http://www.soumu.go.jp/s-news/2004/040325_1.html 平成16年3月25日
- 『平成15年度土地開発公社事業実績調査結果概要』総務省（2004b）
http://www.soumu.go.jp/s-news/2004/041227_14.html 平成16年12月27日
- 『土地開発公社経営健全化対策』総務省（2004c）
http://www.soumu.go.jp/s-news/2004/041227_15.html 平成16年12月27日
- 『土地開発公社経理基準要綱の改正について（概要）』総務省（2005）
- 『第34回 第三セクター経営実態調査』帝国データバンク（2005）