

# 土地開発公社の今後のありかた

——大規模自治体を中心に——

駒  
林  
良  
則

## 目次

- 一 はじめに
  - 1 土地開発公社の現状
  - 2 大規模自治体における土地開発公社が抱える問題
- 二 土地開発公社の組織と事業
  - 1 土地開発公社の組織——設立団体との関連性
  - 2 土地開発公社の事業内容
- 三 今後の大規模自治体の土地開発公社のありかたと課題
  - 1 解散という選択
  - 2 土地開発公社の存続と見直し
  - 3 独自事業の問題

#### 4 地方公共団体と公社との間の土地取得をめぐる取り決めの問題 まとめにかえて

##### 一 はじめに

##### 1 土地開発公社の現状

土地開発公社は、「公有地の拡大の推進に関する法律（昭和四十七年制定、以下「公拡法」という）」<sup>1</sup>〇条に基づき、地方公共団体が公用地取得のために設立することができる法人であり、「地方公共団体のように地方自治法、地方財政法などによる予算制度の直接の制約を受けずに金融機関から資金を調達するなどして買収の時機を失することなく、弾力的に公共用地となるべき土地を取得することができ、他方、地方公共団体は、公共用地を確保することにあたって、土地開発公社を利用することにより、公共用地取得の円滑化を図ること」<sup>2</sup>がその設立の眼目である。

しかし、近時の地方公共団体の土地需要の減衰に伴い、土地開発公社は、廃止の方向が打ち出されたり組織の見直しが検討されるなど厳しい状況に置かれている。本稿は、土地開発公社の現状を踏まえつつ、今後のありかたを筆者なりに検討しようというものであるが、まず、土地開発公社が議論される諸相について、以下にみておくことにする。

一つ目は、地方公共団体の厳しい行財政状況に関わる。多くの地方公共団体では行財政改革として、経費削減や組織改革に迫られており、いわゆる外郭団体の整理統合はその大きな柱となっている。外郭団体といっても、公社、公益法人さらには第三セクターなど様々であるが、おしなべて財務体質の放漫性や不透明性が批判されてきた。そのなかで土地開発公社も例外ではない。外郭団体を整理してその事業を縮小しても、それを単に本体の地方公共団

体に吸収することにはならない。なぜなら、地方公共団体自らの事務事業についてもアウトソーシングを含む減量化が計画され実行されているからである。つまり、厳しい財政環境の下で広く外郭団体の事務事業を含めた当該地方公共団体の事務事業全体の抜本的な点検と見直しが行進しつつあるからである。そうしたなかで、土地開発公社においては、公共事業の大幅な縮減が余儀なくされているため、今後の土地開発公社のありかたと事業の見直しが検討されるべき時期を迎えているのである。

二つ目は、土地開発公社自体の問題として、同公社が介入する地方公共団体の公用地取得に不透明な部分や恣意的処理が少なからずみられることが挙げられる<sup>3</sup>。これについては第三者住民から情報公開請求がなされ、また多くの住民訴訟も提起されてきたが、平成三年一月二八日の藍住町事件最高裁判決<sup>4</sup>では土地開発公社役員<sup>5</sup>の違法な行為を住民訴訟の対象としないという判断が示され、その後土地開発公社については住民訴訟が及ばないというのが判例上確立している。しかし、土地を先行取得した土地開発公社からの設立団体の再取得に関わる支出を対象にして住民訴訟が多く提起されている<sup>6</sup>。この問題は、後述するように、土地開発公社の役員が設立団体の三役やOBであることが多くそうした実態からみた土地開発公社と設立団体たる地方公共団体との一体性が、地方公共団体の土地取得に公社を恣意的に介在させているのではないかという疑念を生じさせていることに根本的原因があるように思われる。

三つ目は、土地開発公社の存在意義に関する議論である。言い換えると、土地開発公社の歴史的意義は終わったのではないかということである。土地開発公社が取得する土地の購入資金を民間金融機関から調達することにより、予算制度などの拘束に縛られることなく公用地取得の機動性が期待できるというメリットがある。これは、以前のように地価が上昇し続ける場合においては大いにその効果を発揮してきた。しかし、現今のように地価が下落状況にあるときは、そのメリットはないといわれても仕方がないところである。

また、前記したように、最近の土地開発公社の運営は公用地需要の低迷を受けて厳しいものがあり、業務の縮小を余儀なくされている。これに対応して公社組織の大幅な見直しを検討され、その結果、解散を選択するものも増えている。統計的数字を挙げるならば、総務省の平成一六年度土地開発公社事業実績調査報告概要（二〇〇五年一月発表）によると、二〇〇五年四月現在での土地開発公社数は二八七で前年度から二〇二減となっている。これは市町村合併に伴うものもあろうが、市町村レベルで解散しているのが多いためと思われる。また、土地開発公社の土地取得の実績においても平成一六年度は前年度に比べ、二九、八パーセント減となっている。このように土地開発公社の全国的傾向は衰退傾向にあるといわざるを得ない。

## 2 大規模自治体における土地開発公社が抱える問題

こうした状況を踏まえながら、本稿では特に大規模自治体の設立した公社に焦点を絞ってその今後のありかたを探ってみたい<sup>5)</sup>。大規模自治体——都道府県と政令指定都市を指す——の土地開発公社のなかには、その保有土地の膨大さのために設立団体の地方公共団体による再取得などその処理がなかなか進まないところもある。これは地方公共団体側で当該土地の事業化が財政難により進まないことや、それに関連して代替地も利用の目処が立たないことに主たる原因がある。再取得されないと土地開発公社が保有する土地に対する金利負担が増大するので、土地開発公社の財政状況が悪化してしまうのである。これに加えて、企業会計方式をとる公社の経理の基準となっている総務省の「土地開発公社経理基準要綱」が二〇〇五年一月に改正され、後述する土地造成事業の造成後の土地についての賃貸対照表に記載する評価額について、強制低価法が適用される——従って現在では時価となる——こととなったため、土地造成事業の公社保有地における取得価格と時価との差損が生じて会計上も債務超過に陥っていることが判然となることもそうした保有地を多く抱える土地開発公社にとっては影響が大きい。

しかし他方で、大規模自治体であるが故に将来なされるべき都市整備事業等公共事業の必要性は依然として存在すると思われ、そのための公用地確保の必要性がないとはいえず、土地開発公社による先行取得方式を活用することに期待するのも一応理解することができよう。

さらに人的問題として、一般的な土地開発公社であればその役員に設立団体の地方公共団体の三役等が兼務し、職員もそこからの派遣か兼務という形が多いのであるが、大規模自治体の土地開発公社では、それに加えて多くのブローパー職員（土地開発公社独自採用職員）を抱えている。その処遇も見直しにおける困難さの原因と思われる。土地開発公社の今後のありかたについて、各地方公共団体の対応はもちろん一様ではなく、当該自治体の財政状況にも大きく左右されることになろうが、仮に存続するにしても土地開発公社と設立団体の関係をめぐって解決すべき課題があるように思われる。それは延いては外郭団体と地方公共団体との関係を考えるうえでも参考になるとと思われる<sup>7)</sup>。

### 註

(一) 横浜地裁昭和六二年一〇月二八日判決・判時二二八九号四六頁（五四頁）。土地開発公社のかかる趣旨目的について、東京地裁平成四年十二月三日判決・判例自治一〇七号二頁は、「地方公共団体が歳入歳出予算とは別個に予算に計上することを要する継続費及び繰越明許費のほかは各会計年度における歳出についてその年度の歳入のみをもってこれに充てなければならぬものとされているため（地方自治法二〇八条一項、二二二条、二二三条）、かかる制約を受けることのない権利義務主体を設け、当該権利主体に、右制約を離れた特性を活かし、自己の計算において計画的に、かつ機に臨んで的確に公有地となるべき土地を取得させ、もって、地方公共団体が公有地を取得することを容易にされることにあるものと解される」（二〇頁）を詳説している。

(二) 山本節子『土地開発公社（築地書館、一九九九年）』は、土地開発公社の土地取得をめぐる問題事例を多数紹介する。

- (3) 判時一四〇四号六五頁。
- (4) 例えば、横浜地裁昭和六二年一〇月二八日判決・判時二二八九号四六頁。控訴審ではが東京高裁平成五年九月二七日判決・判夕八六五号一六六頁。
- (5) 財政法の見地から、土地開発公社の存廃を検討している論考として、碓井光明「土地開発公社による用地取得をめぐる諸問題」地方財政三八巻七号四頁以下がある。
- (6) 都道府県及び政令指定都市レベルの土地開発公社の五年以上の長期保有状況の調査から、平成一六年度の金額ベースでの上位五自治体を挙げると、横浜市が二八八三億円、名古屋が一四七七億円、大阪府が一〇四三億円、大阪市が八一二億円、愛知県が七九四億円となっている（以上は平成一六年度政令指定都市土地開発公社決算概要及び平成一六年度土地開発公社事業実績調査結果による。金額は四捨五入の数字）。
- (7) 本稿は土地開発公社の全般について検討をしたものでもなく、筆者にその能力もない。筆者は現在大阪市土地開発公社の経営改善に関わっているが、その経験から土地開発公社の問題に関心を持つた次第である。しかし本稿が大阪市の公社の具体的な経営問題と直接関係のないことをお断りしておく。なお、本稿の執筆に当たっては土地開発公社の関係者から頂戴した資料を活用させていただいた。とりわけ大阪市の用地部の方々には多くの資料とともに参考となる助言も頂戴した。ここに記して謝意を表明する。

## 二 土地開発公社の組織と事業

### 1 土地開発公社の組織——設立団体との関連性

土地開発公社（以下、単に公社ということがある）は、必要な公有地となるべき土地を確保し、これを適切に管理して地方公共団体の土地需要に対処することを目的として設立されるのであり（公拡法三条二項、一〇条一項）、地方公共団体が全額出資する法人である（一三条）。つまり、土地開発公社の存在意義は設立団体たる当該公共団

体の公用地確保にあり、また、公拡法二五条により地方公共団体が公社の債務について保証契約をすることができるとされ、公社の民間金融機関からの資金借り入れに対して設立団体たる地方公共団体が債務保証をすることが認められている<sup>8)</sup>。

設立団体と公社の財務面での関係を見ると、公社の予算、事業計画及び資金計画について設立団体の長の承認を必要とし（公拡法一八条一項）、また長は必要があると認めるときは公社の業務に関して命令を発することができる（公拡法一九条一項）。その他、当該地方公共団体の監査委員は地方自治法一九九条七項後段に基づき、必要があると認められるときまたは長の要求があるときは、公社の財務状況を監査することができる。なお、地方自治法二五二条の三七第四項に基づき、包括外部監査人の必要があると認めるときは条例の定めるところにより、公社の財務状況を監査することができる。さらに、公拡法二六条一項によって、長その他の執行機関が公社の運営に必要な範囲で施設を公社に無償供与することができるのである。

設立団体と公社の人事面については、公社の役員として、理事と監事は置かねばならないとされ、それらは設立団体の長によって任命される（公拡法一六条一項）。解任も同様である。また、その定数は定款に記載しなければならぬ。因みに公拡法において公社理事会の規定は定款の記載事項にはなく、その設置は任意となるが、理事が通常複数いる場合は、理事会が理事の意思統一を図るために必要となる。かかる場合は理事会に関する規定は定款の任意的記載事項として置かれていようであろう。なお、公拡法二六条二項は、地方公共団体の長、議員等が土地開発公社の役員になることができる旨の規定であると解されており<sup>9)</sup>、現実にも兼職が多いと思われる。

このように公拡法上の諸規定とその運用をみると、公社は設立団体たる地方公共団体のまさに「分身」といえるのである<sup>10)</sup>。即ち、公拡法の解説書によると、「土地開発公社は、地方公共団体とむしる一体的に行うことが要請される<sup>11)</sup>」のである。さらに、設立団体との人事面及び財務面での密接な関連性を加味すると「実体としては、土地開

発公社は、地方公共団体の機能の一部を分担しその一機関とみることもできる」という捉え方も成り立つ<sup>12)</sup>。もっとも、「分身」であるということは、地方公共団体の意向に沿った事業運営を強いられることにもなりかねないのである。

しかし他方で、法制上、公社は設立団体から独立した意思決定をなすものとして措定されているといふべきである。そもそも法人格を付与されたこと自体、その運営が公拡法の範囲内で独自性ないし自立性を持つことを想定しているといわねばならない。公社の独立性については、地方公共団体の職員としての身分を有するものを公社職員として兼務という形で従事させる方法がとられる場合に問題となる。一般には用地担当部署の職員の兼務が行われている。こうした場合には、例えば公社と地方公共団体との契約等の手続が適正に行われるかが大いに懸念されることとなる<sup>13)</sup>。

## 2 土地開発公社の事業内容

以下に、公拡法に定める土地開発公社の主な事業を挙げてみる。

### (1) 先行取得事業

公拡法一七条一項一号の事業をいう。即ち、公共施設等のための土地を取得し、造成その他の管理を行う事業である。先行取得される土地は、例えば、公拡法四条及び五条の先買い制度の対象となる都市計画区域内の土地、道路、公園その他の公共施設又は公用施設の用に供する土地、市街地開発事業、観光施設事業に供する土地、自然環境保全や史跡等の保護など地域の秩序ある整備を図るために必要な土地で政令に定めるもの、などである。土地開発公社は、設立団体たる地方公共団体や国等からの依頼に基づいて、こうした公用地の取得を行うが、それを多くは民間金融機関からの資金によって取得するのである<sup>14)</sup>。なお、その際には当該地方公共団体と土地開発公社の間

で先行取得に係る協定や覚書を交わしているのが通例と思われる。かかる両主体間の取り決めにおける内容として、当該地方公共団体の公用地取得計画の公社への通知と取得依頼など先行取得の手続、公社が取得した土地の管理、さらには再取得価額等再取得のかかわる事項、また事務経費などが定められていると思われる<sup>15)</sup>。再取得の時期についても公拡法に定めがなく、かかる取り決めにおいて定める場合もある<sup>16)</sup>。

公社が関わる先行取得の手法について類型化すると次のような手法となる。

#### a 狭義の先行取得方式

先行取得は、一般的には、地方公共団体から取得依頼を受けた土地について、公社が地権者と用地交渉を行い、土地売買価格や建物の補償価格の交渉の結果合意に達したら、公社と地権者の間で契約が締結され、代金の支払いと所有権の公社への移転がなされるというものである。

その後、地方公共団体は予算措置ができた段階で当該土地を公社から取得する（いわゆる再取得）ことになるが、再取得までの間、当該土地の造成及び管理は公社が行う。

#### b 代行取得

狭義の先行取得方式は本来的なものであるが、これとは別に代行取得という手法がある。これは、用地交渉や土地価格及び補償価格の決定を地方公共団体が行うものの、地権者との契約は公社が地方公共団体の代理人として行い代金を支払うというものである。従って、土地所有権は公社が代行取得した時点で地方公共団体に移る。また当該土地の管理も地方公共団体が行う。この方式では公社の役割は実質的には資金支払関係のみということになる。

#### c 狭義の先行取得と代行取得の中間的形態

aとcの中間的な形態の手法がある。当該地方公共団体からの依頼をうけて、地権者との契約当事者として公社が登場し代金も公社が支払うために所有権は公社に移る。その限りではaの狭義の先行取得と変わらないが、代行取

得のように用地交渉や土地価格や補償価格の決定は地方公共団体が行う。また管理も地方公共団体が行う。

これら三つとも公社を介在させることにより民間資金借入などのメリットを目的とすることでは共通するが、設立団体との連携の仕方に相違がある。bとcの方式は、用地交渉や価格の交渉については事業を行う地方公共団体が担う方が直接的で明快であるというメリットがある。また、公社の関与の度合いによって公社の事務費にも差がある。但し、この二つの方式は公社と設立団体の関係がわかりにくい。茅ヶ崎市土地開発公社をめぐる旧国鉄用地買収に係る住民訴訟事件は旧国鉄と売買契約をした当事者が市なのか公社なのか一つの争点となったのであるが、これは公社が市の代理人であるつまりbの方式であると旧国鉄が誤解したためであると思われる。しかし、この事件の先行取得はcの方式をとっていると判断できる。この方式は多く使われていると思われるが、公社と設立団体たる地方公共団体が一体となっていると第三者から見られても仕方がないだろう。

#### (2) 土地造成事業

これは、公拡法一七条一項二号所定の事業である。この条項は「住宅用地の造成事業その他土地の造成に係る公営企業に相当する事業で政令に定めるものを行うこと」と規定している。政令の定めとは、同法施行令七条三項であり、同項は、港湾整備事業（埋立事業に限る）、地域開発のためにする臨海工業用地、内陸工業用地、流通業務団地及び事務所、店舗等の用に供する一団の土地の造成事業、さらに造成地（公社が法一七条一項二号の規定により造成した土地をいう）について借地権を設定し当該造成地を業務施設、福祉増進施設又は立地促進施設の用に供するための賃貸する事業を認めている<sup>19)</sup>。

この土地造成事業により、地方公共団体が企業誘致する政策の一環として工業団地造成がなされたことは周知のとおりである。なお、公社の先行取得事業と同様にこの土地造成事業を行う資金としても民間金融機関からの借入がなされていることもある。

このように用地の分譲又は貸付のための土地造成事業を行うために公社が土地を取得するのであるが、分譲等用地の具体的内容を必ずしも公社が独自に決定するのではなく、設立団体たる当該地方公共団体が当該計画を策定するというのが一般的であろうし、あるいはその資金援助を受けて造成事業が行われたこともある。もちろん、取得交渉や価格決定は公社が行い公社と地権者の間で土地買収契約は締結され、分譲等の処分についても公社が主体となるものの、当該地方公共団体との協議の上でそれらが行われるのがむしろ常態であろう。

但し、土地造成事業の主体はあくまで公社であり、土地の取得から処分まで公社の法的責任において実施されているという意味では公社の「独自」事業とみなければならぬ。

#### (3) 斡旋等事業

公拡法一七条二項二号の事業で、国や地方公共団体のほか公共的団体から委託をつけて、用地取得の斡旋、調査、測量その他これに類する事業である。なお、用地取得斡旋は細かく言うと、買収交渉のみを受託する場合（交渉受託）と交渉だけでなく事業主体から資金を受けて契約支払いまでを受託する場合（買収受託）がある。公社には手数料が入るが、受託事業実績も減少していることは言うまでもない。

#### (4) 附帯事業（公拡法一七条二項一号）

前記の(1)と(2)で取得した用地が事業実施されるまでの間の管理の一環として、駐車場などを設置することで土地の有効活用を図る事業を指す。

(8) 「法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律」三条で、地方公共団体が法人の債務に対して保証契約することはできないと規定されているが、公拡法二五条はその例外規定である。債務保証は債務保証契約の締結によって、地方公共

団体に支出義務が生じるのではなく、公社が債務を返済する能力をなくしたときに、当該地方公共団体に支出義務が生じる。それゆえ、予算上は債務負担行為（地方自治法二二四条）をしておくことになる。参照、地域政策研究会編『七訂 公有地拡大推進法詳解』（ぎょうせい、二〇〇五年）一五七頁（以下、詳解と略す）。

- (9) 前掲『詳解』一五七頁。
- (10) 前掲『詳解』二八頁。
- (11) 前掲『詳解』一五九頁。
- (12) 行裁集三七卷一〇・一一号一三九五頁。
- (13) 秋田仁志「公社・第三セクター・公益法人」岩波講座 自治体の構想4 機構（岩波書店、二〇〇二年）一〇三頁も、組織の実態面及び事業面において、実質的に自治体の用地取得部門とみることができる、と捉えている。
- (14) 前掲『詳解』一〇一頁。
- (15) いうまでもなく先行取得の資金を全額民間金融機関から調達するとは限らず、自己資金のほか設立団体の自治体からの貸付の場合もある。

(16) 赤川彰彦「地方自治体の公的不良債権『土地開発公社の現状と課題』地方財務二〇〇五年二月一三頁（同）「自治体財政の重荷 土地開発公社という爆弾」金融ビジネス二四四号五二頁）によると、公社と自治体間では、「公社用地の取得に関する協定書」「代行買収に関する覚書」さらに「用地取得依頼契約書」が締結されているという。

の内容としては、自治体側から公社への取得にもつく用地取得、自治体の再取得、再取得価格は、用地費に造成費、補償費、測量費及び利子相当額を加算した額であること、事務費も必要に応じて加算されること、この金額が簿価でありそれを下回らない額で買い取ること、再取得期限は自治体で異なるが、当初は、二三年であったが、最近では期間延長あるいは期間を明文化しない改正が行われている、とする。の覚書については、用地取得、資料の貸与、用地の再取得及びその価格などであるとす。の契約書については、自治体の再取得予定時期、価格、取得通知、用地管理、自治体以外への譲渡禁止などが内容であるとす。

- (17) 平成四年四月一七日の通達（建設省経整発第三三三号）「土地開発公社が自ら行う公共事業用地の先行取得について」では、公社の先行取得に際して、事業化の見込みや予算措置が行われた場合の再取得の条件等について十分な事前調整をすることが望ましく、それを明文化しておく必要があるとすのために、「土地開発公社が自ら行う先行取得に係る標準的な協定例（案）」が示されている。その内容は、取得の通知、再取得とその価額などである。もっともこの協定例は国の依頼による先行取得の場合である。
- (18) 横浜地裁平成五年七月一九日判決・判例自治一一三三号六七頁。
- (19) 平成一六年の改正で、公拡法一七条一項二号の「政令で定める事業」のなかに、公社が行った造成地について事業用の借地権を設定し当該造成地を業務施設、福祉施設又は立地促進施設の用に供するために賃貸する事業が認められた。この背景には、「土地購入需要が低下し、造成地の分譲の自処を立てることが困難になっている」（前掲『詳解』一九頁）という環境の変化がある。

### 三 今後の大規模自治体の土地開発公社のありかたと課題

#### 1 解散という選択

公社による先行取得の必要性の減少はそのまま公社そのものの存在理由を問う事態になっており、どの自治体も公社の解散を含めた見直しを検討せざるを得ない。すでに、神奈川県及び長野県のように土地開発公社の解散を選択した自治体もある。<sup>20)</sup>

解散を選択した場合は、公拡法二二条に従って解散手続を経て清算に移ることになる。解散において一番の問題は、再取得されていない公社所有の土地が大量にある場合の処理であろう。解散となると、公共用地のために先行取得された公社保有の土地は、直ちに簿価で再取得されねばならず、そのための資金調達が当該地方公共団体に大きな負担となることはいうまでもない。公社は再取得により得た資金で民間金融機関からの借入金返済すること

になる。

なお、公社独自事業の土地造成事業で未分譲分があるときは、再取得されないでこれも直ちに売却処分されねばならないが、この場合は時価となり、この事業が金融機関からの借入金で調達されている場合には、売却されても近時のように地価下落傾向のあるときにおいては売却益から全額返済できない状況になる。その不足額は最終的には設立団体たる地方公共団体の負担になる。その他の資産が公社にあれば処分し債権債務を確定して清算しなければならぬ。

## 2 土地開発公社の存続と見直し

### (1) 土地開発公社による先行取得以外の先行取得制度

次に、解散しないという選択をする理由には、上記の土地をめぐる清算の困難さ、即ち、端的に言えば、設立団体の負担の重さというものだけでなく、他の要因も考えられる。その一つは、土地開発公社による先行取得制度の存続に必要性があると当該地方公共団体が判断しているという点である。別言すれば、公社の先行取得制度以外の土地先行取得制度によって公用地確保がスムーズにできるか、ということであろう。そこで次に、公社以外の主な土地先行取得制度を資金別にみておく。<sup>(2)</sup>

#### a 土地開発基金

これは地方自治法二四一条にいう基金であり、その設置は条例によらなければならない。土地開発基金の設置は、昭和四四年二月一七日付自治省通達により、基金の設置が促され、またその財源の一部を地方交付税で措置することになった。土地開発基金を使って地方公共団体が土地取得もできるしこれを公社へ貸付けることも可能である。

#### b 先行取得特別会計

特別会計の資金としては、「公共用地先行取得事業債」がある。これによる先行取得の対象は、公共用地又は公用地として利用されることが明らかであると認められる用地で、施設整備の基本的内容が定まっているものである。

#### c 都市開発資金

土地開発資金の貸付に関する法律に基づき、国から地方公共団体に対し、道路・公園・下水道等の補助事業の事業予定地及び再開発の先行取得等を対象として貸付けられる資金である。

これらの資金は予算化を要し、それゆえ議会のチェックを受けねばならない。その点で公社による土地取得の方が機動性はあるだろう。確かに、地価が下落傾向にあるときには機動性はそれほど要請されないといえようが、特に、都市計画法等による土地所有者からの買取請求がありこれに応じる必要がある場合や、集団交渉のなかで一括取得が必要な場合は、予算化が間に合わないときが多いと思われる、公社資金のメリットがあると思われる。

### (2) 組織の再編とプロパー職員の処遇

公社全体の新規土地取得量が通減傾向にあるため、公社の業務量も減少していると思われるが、今後も土地取得の増加が見込めず、しかし公社を存続させるのであれば、公社組織の見直しは不可避となる。端的にいえば、業務量に見合う体制に再編しなければならぬが、そう簡単には解決できるものではない。しかし、業務の見直し方もよるが、組織の縮小即ち人員の整理はやむを得ないところである。

組織の縮小についての一つの方向性として、静岡県のケースを挙げることができる。同県では、土地開発公社と道路公社さらに住宅供給公社の三公社の役員を共通化し、さらに各公社の総務部門を一元化することになっている。<sup>(3)</sup>これは法人格のない団体として「静岡県地域整備センター」を設けて、その理事長と副理事長は三公社を兼任とし、但し各公社の専任の役員としてそれぞれに常務理事を置くというやりかたで共通化しているのである。また、総務

部門は各公社を一元化するものの経理事務については各公社がそれぞれに処理している。このように三公社の各々の機能は残しつつ組織を実質的に統合しているのである。

次に、職員の整理の問題であるが、市町村レベルの公社であれば派遣職員や兼務職員で占められているので、派遣職員は設立団体に復帰させれば職員の整理は大きな問題とならない。大規模自治体の場合は、既に述べたように、プロパー職員を多く抱えているところがあり、組織の縮小ではその処遇が問題となる。業務量の変化に対応する組織の柔軟性を確保するためには、プロパー職員を減員していくことになるだろう。プロパー職員は公社独自の採用であるが、その待遇はほぼ設立団体たる地方公共団体の職員を基準に設定されているのが一般的である。そのためプロパー職員の意識の上では当該設立団体の職員と同様の身分保障があると思っっているだろう。このためプロパー職員の処遇には十分な検討が必要となる。

プロパー職員の多くは、用地取得交渉や補償等の専門知識を持ち豊富な経験を有するエキスパートである<sup>23)</sup>。従って、その専門性を活かした処遇が考えられるべきであろう。考えられる対応としては、設立団体への専門職としての採用、他の地方公共団体及び公社への転籍、当該公社に身分を残したまま他の公社からの業務の委託をうけて派遣する、などである。はもろろん委託がなければならぬが、公社の縮減が進むなかで他の公社との横断的——設立団体を通さない——連携という側面がある。もっとも、これは地方公共団体自体が採用を控えている現状では厳しいものがあるだろう。いずれにしろ、プロパー職員の雇用の流動化が不可避といえるだろう。

### 3 独自事業の問題

公社の存続を前提にした場合、解決すべき課題がある。その一つは既になされた土地造成事業の後始末の問題である。前記したように、土地造成事業は独自事業であって慎重に事業計画を策定しまた実行していかねばならない。

しかし、土地造成したにも拘わらず、昨今の土地需要の落ち込みによって当初の予想に反して土地分譲が難しい事態となり、頓挫しているものが多い。当初の計画に拘泥するあまり、処分等の対応が時機を失してしまい、土地価格の下落による簿価（取得価格）と時価との差がますます開き含み損が発生しているのである。

ただ独自事業といっても、既に述べたように、事業目的を公社が独自に立案することはまれであろうし、「分身」である以上設立団体の策定した事業計画を受けた形での土地造成事業が普通のありかたではないかと推察される。そうするとかかる事態はまさしく設立団体の事業計画の杜撰さに起因するといえることが多いであろう。従って、公社だけに未分譲等の処理責任があるとはいえず、設立団体たる地方公共団体も応分の負担を果たさねばならないことになる。

### 4 地方公共団体と公社との間の土地取得をめぐる取り決めの問題

公社と設立団体との間での先行取得に関する取り決めが種々の内容をもつことは既に述べたとおりである。また取り決めた協定や覚書（以下、まとめて協定という）の締結は公拡法に基づくものではなく、それゆえ全くの任意であるため、取り決めがない場合もあるだろう。

かかる協定が締結される際に、公社側に締結の当事者としての独立した意思主体性があるのが問題となる。なるほど、公社が設立団体たる地方公共団体とは別個の法人である以上、協定は独立した行政主体間の協定である理解すべきで、法的には行政主体間の行政契約と捉えることができる<sup>24)</sup>。しかし、公社は「分身」といわれるように、自らが行う土地取得の具体的案件の妥当性について独自の判断ができないのが実態である。また、公社の職員の多くは、既に述べたように、設立団体の地方公共団体の職員が派遣されているか兼務であるから、協定の一方当事者としての意思決定の独立性が極めて弱いものといわざるを得ない。実際の協定内容も地方公共団体側で決定（及び

変更) されているのではないかと推測される。

また、既に触れたように、設立団体の長は公社の業務に関して命令を発することができるのであるが、この権限についてある判例は、「設立団体の長に、土地開発公社の健全な運営を確保するために必要な限度において、……下級行政機関に対する指揮監督権にも類する各種の監督権限を付与したものである」といふべきである。したがって、同法(公拡法一九九条)に基づく設立団体の長の命令は、一般行政上の権限によるものといふべく、……<sup>(25)</sup>とみて、下級行政機関に対する指揮監督権に類似する権限であると捉えている。

この権限を含む設立団体の長の公社に対する諸権限や上記の組織関係の実態における対等当事者性の欠如から判断するならば、設立団体と公社の関係は行政主体間の関係というよりも行政内部関係的に捉えることもできるのではないだろうか。そうすると、両者間の先行取得に関する協定はむしろ適正な業務遂行のための行政内規的性格をもつものと捉えることもできなくはない。<sup>(26)</sup>

さらに、協定中に一方の協定違反について——例えば、再取得時期が明記されているにも拘らず遵守しない——それを是正しない場合に対応する規定がないことが多いであろう。再取得の時期を守らないことが公社の財務状況を悪化させていることに鑑みれば、公社側から遵守を要請すべきなのには問題といわざるを得ない。こうした事態には議会のチェック機能が働くべきなのであるが、それが期待できない以上、第三者住民による監視に委ねざるを得ないだろう。この点、土地開発公社を含む三公社を情報公開条例の実施機関に加えることが要請されてきたのであり、実際にも加える条例がみられるようになったことで、情報公開を利用して協定内容の履行状況をチェックすることが要請されるであろう。

(20) 府県レベルで公社の解散を表明しているのは、二〇〇五年三月時点で、神奈川県、長野県、高知県、熊本県である。

(21) 以下の制度は、大阪市の運用している先行取得制度を念頭にまとめたものである。なお、大阪市の場合には、土地開発基金はその制度化の以前から存在した「不動産運用基金」に吸収された形で運用されているようである。また、先行取得特別会計についても、それ以前から「土地先行取得事業会計」が設けられていた。なお、こうした大阪市の土地先行取得制度については、小高剛「公共事業のための用地買収と土地問題」自治研究六八巻八号七六頁に既に紹介されている。

(22) 既に解散を表明している神奈川県土地開発公社においても総務部門は道路公社と統合している。

(23) 関連して、用地取得の実務的知識を持った職員の養成を今後どうすべきかが課題となっている。これを指摘するものとして、小高剛「日本の用地取得の実情」阪神高速道路補償センター編『日・米・韓の用地取得の実情』(阪神高速道路補償センター、一九九六年)六四―五頁。

(24) 通常、外郭団体と地方公共団体との契約一般は、作用法上の契約に対する組織法上の契約として位置づけられるが、安達和志「行政上の契約・協定の法的性質」芝池義一・小早川光郎・宇賀克也編『行政法の争点第3版』(有斐閣、二〇〇四年)三七頁は、かかる契約に共通する法理として、公正性の確保、責任体制の明確化といった行政主体特有の法理とともに、それぞれの「特質にそくした契約法理を明確化」していく必要があることを指摘する。

(25) 東京地裁平成四年二月三日判決(註1参照)。

(26) これに対して、民間金融機関から公社への融資とそれを設立団体が保証することに関して、金融機関と公社と設立団体との三者間での協定(いわゆる三者協定)が締結されることがあるが、これに契約法理が妥当することは多言を要しない。

(27) 三公社を実施機関に加えることを強く要請するものとして、例えば、大橋洋一『行政法 現代行政過程論第2版』(有斐閣、二〇〇四年)一一四頁がある。

#### 四 まとめにかえて

土地開発公社は設立団体たる地方公共団体と「連携」して公用地を取得することで、まちづくりに大きな貢献を

してきたことは事実である。しかし、新規の公共用地の需要が振るわれないなか、今後の土地開発公社のありかたには厳しいものがある。結局、業務と組織を大幅に見直し縮小して当面は存続するにしろ、公社が設立団体の分身的存在でありそれとの「一体性」を本質とみる限り、最終的には設立団体に「吸収」されるのも致し方ないといえるだろう。解散という選択も、主たる公社機能たる土地先行取得は設立団体たる地方公共団体が本来なすべきことであるから、それに復したと捉えるべきである。

しかし、他方で公社が今後も存続することを志向するならば、公社の設立趣旨とは相矛盾するが、設立団体に依存しない、いわば公社の独自性に着目した「モデルチェンジ」を図る必要があるのではないか。つまり、「分身」としての公社から脱皮する方向である。別言すると、公社を真に自立した法人として扱い、公社と設立団体との関係を対等当事者に近い関係にすることである。そのためには公社の設立団体からの依存体質を改め、むしろ用地取得の前提となる公共用地の事業計画そのものが安易に策定されないように、公社サイドとして用地買収を進める立場から事業計画段階においても関与することが可能となるようなシステムの確立が必要ではないだろうか。

この点で参考となるのが、大阪府の取組である。大阪府が検討した府土地開発公社の今後のありかたについての内部資料によると、試行的ではあるが府庁の用地担当部署と公社の用地取得事業を一体的に捉え、それを府庁に担わせるのではなく、むしろアウトソーシングとして、公社に担わせる——府庁の用地部署の業務を試行的に公社に委託する——というものである。設立団体に「吸収」するのとは逆の方向性である。試行が成功すれば、将来的に公社は用地買収業務に関する総合的な専門機関となるとしている。いわば専門家集団として特化することで、用地取得業務に精通した実務専門家の養成を行うことを目指すとしている。他方で、公社組織の効率化や弾力化を進めるとしており、このため、公社による土地取得も優先度の高いものや大規模物件等に重点化する、としている。同様に、公社の独自性を目指す方向性として、他の地方公共団体の土地開発公社との統合も構想されていよう

に思われる。法的には、公拡法一〇条一項にいう地方公共団体が他の地方公共団体と公社を共同で設立するものである。もっとも公拡法の共同設立の趣旨は市町村レベルであり、さらにいえば広域市町村圏の範囲での共同設立であるといわれている<sup>(28)</sup>。これを大規模自治体にも拡大し統合ということを模索すべきではなからうか。これは単に公社組織の維持という消極的な延命策としての「合併」ではなく、用地取得の知識や技術をもつ専門職員という公社の人的財産を集約し活用するという点に活路を見いだそうとするものである。

公社が培ってきた用地取得の専門的知識の蓄積が公社組織の縮減によって無に帰すことがないように対応することが望まれるのである。外郭団体の整理見直しは財政難のなかで抜本的に必要であることはもとより否定するものではないが、各団体の十分な実績の評価とともに、その人材の活用については設立団体たる当該自治体の枠を超えた対応も視野に入れらるべきであろう。

(28) このような用地担当部署と事業計画を具体的に策定するセクションとの連携の必要性を、小高前掲「日本の用地取得の実情」六五頁も説いている。

(29) 前掲『詳解』七四 五頁。