

第三セクター新潟地下開発株式会社に関する

新潟市評価に対する評価 報告書

評価者
新潟大学法学部准教授
宮森征司

はじめに

1 本報告書の前提

本報告書は、新潟地下開発株式会社（以下、「本件会社」という）をめぐる一連の問題（以下、「本件」という）について、新潟市（以下、「市」という）からの委託を受けて、主に行政法学的な観点からの検証を行った結果について報告するものである。

市との間で合意された委託内容は、市と第三セクター間の意思決定や責任分担等における構造や仕組みという評価項目の観点から、市がまとめた「新潟地下開発株式会社の経営と本市の支援に関する評価について」の記載内容につき、これまでの市が実施してきた外郭団体評価および令和4年の包括外部監査での指摘なども参考に、客観的に評価・検証するというものである。また、必要に応じ、外部評価人は、本件会社の所管課である商業振興課に事実確認や市内部資料の提供を依頼するとともに、関連する書籍や学術論文、過去の市議会における議論の経緯や新聞における報道等も適宜参照しつつ、本報告書をまとめた。

もっとも、今般の検証は、あくまで市自身における検証や外部監査においてされた指摘を踏まえた上でいわば二次的に実施するものであること、また、検証にかけられる時間が限定されていることから、本件に係る過去の経緯の詳細を網羅的に検証し直すこと（例えば、本件会社の経営状況の推移の通時的検証、本件に関わる市内文書の網羅的見分など）までは実施しておらず、評価者が、上記の資料等を見分した上で、必要と思われる事項について追加で調査・検証を行った事項等を中心に、それらの結果を報告書としてまとめている。以上のような意味で、本報告書の内容は断片的にとどまる部分があることをご理解いただきたい。

2 本報告書の概要

上に述べた前提の下、本報告書においては、まず、本件に係る一連の事実につき、時系列に即して検証を行っている（Ⅰ）。そして、Ⅰにおける検証を踏まえた上での評価者による評価の結果をまとめ、その結果を踏まえた上で、私見を含め、今後の展望について若干のコメントを行っている（Ⅱ）。

なお、本件に係る一連の事実の検証作業を行う中で、文書により、微妙な差異にはとどまるものの、日付や数値の記載に不統一な点があることが確認されたところがある。これらの記載については、今後、修正される可能性がある（もっとも、上記は本報告書で示している評価結果に変更が生ずるような内容ではなく、いずれも軽微な点にとどまる）。また、報告書としての体裁上、学術論文等とは異なり、引用注等を付していないところがある。関連する内容の詳細については、末尾の参考文献も合わせてご参照いただきたい。

I 本件に係る一連の事実

以下では、本件の一連の経緯、すなわち、本件会社の設立から本件会社の解散及び9億円の債権放棄に至るまでの本件会社の経営状況、市内部における議論状況等について、公表されている資料、市から提供された資料（評価者による照会に対する回答を含む）に照らして、時系列順に整理する。

1 本件会社の設立時の状況

以下では、本件会社の設立時の状況について、本件会社が設立された背景事情、本件会社が第三セクターとして設立された経緯、本件会社の設立当時の出資比率について述べる（なお、以下、本項の記述については、開発当時の状況を検証するための資料として、本件会社の初代代表取締役であった伊藤彌太郎のコメントが記載された書籍を手掛かりとしたところが多い）。

(1) 本件会社の設立背景

昭和47年4月11日に、新潟地下開発株式会社は設立された。同社の設立の背景にあった開発の理念につき、本件会社の初代取締役社長であった立場から、「駐車場が少なく将来の車社会を考え、駐車場建設の先例として意義があり、地下街は万代シティが活発に動き出し将来各地にショッピングセンターができると予想されたので、中心地古町商店街と一体化をはかり、その発展に寄与する事を目的とした」、「大和、小林両百貨店との連結による人の流れを核とし、古町商店街との一体化を図り、相互に補完しようとの考え」があったと振り返っている。この記述からは、同社が設立当初から、古町西堀地区において、大手大百貨店と古町商店街の一体的な街づくり拠点となるという構想があったことがうかがわれる。

(2) 本件会社が第三セクターとして設立された事情

西堀地下街は交通ターミナルには立地せず、敢えて都心部に建設した全国唯一の都心型地下街であり、全国各地の地下街の多くがターミナル駅に建設される中、西堀ローサは意図的に都心中心部に建設された地下街であり、かつ、地下街開発事業は、新潟西堀地区が日本海側で初の試みであった。その後の展開をみても、ターミナル駅に位置せず、かつ、地下駐車場を直接併設して建設された地下街は全国的に見て珍しいものである。

以上のような特徴を持つ西堀地下街の建設計画は、当初、新潟商工会議所、古町商店街と西堀通町内会から結成された西堀地下駐車場建設促進委員会が推進主体となり、いわば民側の動きに端を発して展開されてきたようであるが、昭和 48 年に至って、西堀地下街の建設事業は、新潟県知事の認可を受け、市による都市計画法上の都市計画事業として発足することになったが、その段階で、第三セクターが運営主体となる形態が選択された。第三セクターが採用された経緯は、以下のとおりである。

第 1 に、モータリゼーション等への対応策としての駐車場建設という公共的な政策課題である。当時は自動車の増加が著しい時期であったが、市では道路や駐車施設等の対策が十分にとられておらず、そのため交通の渋滞や混乱を招き、市民の間からも新しいまちづくりが要望されてきていた。とりわけ古町を中心とする商業地区では、頻繁に車が集中して交通が混乱し、都市機能の低下が指摘され、その解決のために駐車場建設が要望されていた。

第 2 に、駐車場建設のために要される巨額の建設費用を賄うための事業スキームとして、第三セクターによる地下商店街の運営が位置づけられたことである。駐車場の建設にかかる多額の建設費を「駐車場経営だけでまかなうことは、およそ困難で、商店街を併設することが必要だった。それが現在の新潟西堀 ROSA（地下商店街）が計画された背景である」との伊藤彌太郎の述懐からは、駐車場建設によって必要とされる多額の建設経費につき、そこに併設する地下商店街で得られる収益によって補完しようとする発想が当初からあったことがうかがえる（同趣旨の説明は、その後の市による文書にも示されている）。

以上のような経緯から、「地下駐車場と地下商店街という異質のものを一体化させた施設を建設するための事業体」として、「第三セクター」を設立するというスキームは、①新潟市街地の地理的状況と当時の経済状況を前提に、②駐車場建設と西堀地区との一体化することで、③駐車場建設にかかる多額の建設費用を地下街の運営主体も兼ねる第三セクターの収益により賄おうという構想の下、樹立されたものであると考えられる。

(3) 本件会社の設立当時における出資比率

本件会社の設立時点では、新潟県、新潟市、北海道東北開発金融公庫（平成 11 年に日本政策投資銀行に事務承継）という 3 つの株主が過半数以上の 51.5%の株式、各種金融機関が残りの 48.5%の株式を出資していたとされる。

伊藤彌太郎は、地下街を運営する第三セクターについて、「当時は公共団体資金の 50%以上が必要とされていた」と述べているが、現在と同様、当時の地方自治法等においても出資比

率を具体的に規制する法制度は存在しなかったことを踏まえると、これは、おそらく当時、国から何らかの指導がされたことを踏まえた記述であると考えられる。現に、建設省から地下商店街を併設するという企業性・営利性が高い計画であることから、第三セクターで行うべきとの指導があった旨の記述もある（なお、同様の説明は後の市の内部文書等にも見られる表現である。）

なお、本件会社の設立後ではあるが、大阪市内において発生した地下街に関連した事故等を踏まえ、昭和 48 年、防災上の安全性確保の観点から、国の 4 省庁（建設省・消防庁・警察省・運輸省）の合同名義で「地下街に関する基本方針について」という通達が発せられており、そこでは、地下街開発の事業主体は公共団体か又は公共主体が 3 分の 1 以上を出資する公法人（第三セクター等）であることが求められている。

2 2000 年代における本件会社の経営再建計画

以下では、2000 年代に本件会社が策定した 2 つの経営再建計画（平成 13 年、平成 18 年）、平成 21 年に本件会社が市に提出した文書を素材に、当時、本件会社自身がいかなる経営状況にあったかを検証する。

(1) 経営再建計画（平成 13 年）

① 経営状況・経営不振の主たる要因

本件会社が策定した「経営再建計画（平成 13 年 4 月）」（以下、「平成 13 年再建計画」という）では、経営状況・経営不振の主たる要因が分析されている。

まず特筆されるのは、冒頭に「建設費の大半を金融機関からの借入金とテナントからの預かり保証金に依存したことで多額な金利負担が重荷となり、加えて長引く不況によるテナントの賃貸料、周辺駐車場の倍増による駐車場収入の激減が続き、自力での経営努力では再建は不可能であり、遠からず破綻は必須の状況であります」と述べられ、既にこの時点で、本件会社自身が、破綻の可能性に明確に言及していることである。

また、平成 13 年再建計画は、本件会社が経営不振に陥った具体的要因について、① 外部資金への依存と ② 経常収入の減少の 2 つを掲げている。具体的に、①については、会社設立時において、建設費約 68 億円のうち自己資金は約 3 億円にとどまり、約 65 億円（内訳・約 96%）を外部資金（内訳・金融機関借入金約 39 億円、テナントからの補償金・敷金約 26 億円（保証金 230 万円/坪・敷金 50 万円/坪））に依存していたこと、②については、設立時

には想定されていなかった長引く不況によるテナント賃貸料、周辺駐車場の倍増による駐車場収入の激減を背景に、経常収入が減少したこと（テナント収入：約 5 億 4 千万円（平成 5 年度）→約 3 億 7 千万円（平成 11 年度）、駐車場収入：約 3 億 1 千万円（平成 5 年度）→約 2 億円（平成 11 年度））が述べられている。

(2) 経営再建計画と駐車場の買収

① 経営再建計画から抜粋

以上のような経営状況を踏まえ、本件会社は、西堀駐車場及び西堀ローサの地下歩道が都市計画事業として建設された施設であることから、市に対して支援を要請した。要請された支援の具体的内容は、本件会社の再建のために必要であると算定された資金を確保するため、市が約 18 億円で地下駐車場を買い取るというものであった（平成 13 年当時は、地下商店街の事業収入が単年度黒字の状況であり、不採算部門であった駐車場運営を切り離すという選択が採られた形である）。

② 市側の対応：西堀地下駐車場の取得

本件会社からの要請に対し、空洞化が進む古町西堀地区に賑わいを取り戻すための「中心市街地活性化策」に取り組んでいた市としては、① 古町西堀地区にある駐車場の中で最も高い利用率を誇り、古町商店街にとって不可欠な都市施設である地下駐車場が閉鎖されることは、古町西堀地区のゴーストタウン化につながるとの強い危機感、② 地下駐車場の存続について地元商店街から多数の要望書が提出される等、地域で当該施設の存続を図る動きが活発化していたことを踏まえ、同施設の古町西堀地区における重要性に鑑みて、本件会社の要請を受け入れ、19 億 5900 万円で駐車場施設を買い取った。そしてその後、地下駐車場は市営駐車場として運営されることとなった（もっとも、地下駐車場の管理業務は本件会社に業務委託された）。

(3) 再建計画書（平成 18 年）

本件会社が平成 18 年 6 月に策定した「新潟地下開発株式会社 再建計画書」（以下「平成 18 年再建計画」という）には、平成 17 年 3 月決算期において、本件会社が約 7 億円の債務超過に陥ったこと、監査法人から「企業の継続性に重要な疑義が存在する」との監査意見が出されたことが記されている（なお平成 18 年 3 月期時点では、債務超過額は 10 億円となった）。

もっとも、単年度単位での事業収入が当時はいまだ黒字であったことを踏まえ、本件会社内部では、支援を受けながら事業を継続するのが最善との結論に至り、本件会社が策定した再建計画につき、(株) 整理回収機構から承認を受け、その支援制度を利用すること等により、経営再建が図られることとなった。

平成 18 年再建計画で提示された再建案は、官民一体となって事業継続しながらの本件会社の私的整理のスキームについて定めたものであり、具体的には、① (株) 整理回収機構が提供する企業再編ファンド・スキームの利用、② 無償減資による欠損金の一部填補、③ 市を含む第三者割当増資による資本増強、④ 金融機関からの一部債務免除（8 億 5,000 万円）、⑤ 市による劣後ローンの提供、⑥ 経営体制の刷新、を柱とするものである。本報告書との関係では、特に③と⑤が重要である。

まず、③については、第三者割当増資前の時点で、主要株主の出資比率は、新潟県 6.54%、新潟市 26.15%、日本政策投資銀行 11.4%、(株) 大和 7.4%などであり、市は筆頭株主ではあったものの、株式の過半数は保有していなかった。これに対して、平成 18 年再建計画では、新潟市の出資比率を 55.2%とする案が提示された。実際に、第三者割当増資後は、新潟市が 55.2%を出資し、ここに至って、株式の過半数以上を保有し、支配株主となった（ちなみに、民間株主も増資しており、大和と三越の出資比率は 22.0%となった）。

次に、⑤については、本件会社の債務超過を解消することを目的に、市議会における議決が経られた上で、平成 18 年 12 月、本件会社が負っていた保証金債務を、市の劣後返済特約付債務（いわゆる劣後ローン）とする「劣後特約付金銭消費貸借契約」が市と本件会社の間で締結され、市から本件会社に対して、既存の長短借入金に劣後する 9 億円の貸付（民間債務が完済されるまで無利息かつ原本返済猶予、最終返済期日は 20 年後の平成 37 年（令和 7 年）10 月）が行われた。

(4) 「今後の弊社経営推進に関する報告」(平成 21 年)

上記(3)に述べた事業再生スキームが履行される中でも、本件会社の厳しい経営状況は続いていたようである。平成 21 年 1 月 26 日、本件会社の代表取締役社長名義で、市経済・国際部長に提出された「今後の弊社経営推進に関する報告」と題する文書では、① 同年 3 月の業績・決算見込みを踏まえると、本件会社の再建計画が定める「期限の利益喪失条項」（コベナンツ条項）に抵触することから、金融機関各社からの債権一括請求を受理せざるを得なくなる事態が確実に見込まれ、② 再建計画を踏まえた経営を維持する一方で、再建計画及び本

件会社の破綻を想定した準備を同時に進めざるを得ない、という認識が述べられている。上記(3)に述べた再建計画のスキームが策定されてから3年経過しない時点で、かような認識が述べられていることは注目される。

さらに、「新潟地下開発（西堀ローサ）の課題と対応策・今後の収益見直し等について」（平成21年9月）では、本件会社の当初の想定以上に悪化した原因について、同報告書では、再建計画書策定時において想定されていなかった他の大型商業施設との想定外の競争激化が生じ、急激にテナントが撤退していったことを挙げており、それまでは維持されてきた「単年度黒字化は達成困難が予想される」と述べられている。

現に当時の本件会社の決算文書を見分すると、平成21年に実質赤字に転落していることがうかがわれる。なお、上記報告が提出された平成22年6月には、新潟大和が閉店している。

3 2010年代後半以降

(1) 劣後債変更契約の締結

平成28年度末時点において、本件会社が民間金融機関に対して負う債務が完済される見込みとなった。上述した「劣後特約付金銭消費貸借契約」には、民間債務が完済された場合、劣後債権の弁済条件以外の条件は効力を失うものとする旨の条項が含まれていたが、仮にこの条項が適用された状況を前提に、債権者である市が本件会社に対して債務履行を求めると、本件会社が資金ショートによって倒産することが見込まれた。平成29年3月、本件会社は市に対して「借入金償還について（お願い）」という文書を提出し、平成29年4月以降、市が本件会社に貸し付けていた9億円について、当面の間無利子で据え置く措置を講ずるよう要望した。市としては、① 本件会社の倒産はテナントの撤退や都市イメージの低下を招き、ひいては古町地域へ多大な影響が及ぼされることが懸念されたこと、② 当時は古町における「まちなかの機能再編」や新潟三越の動向がいまだ不透明であり、西堀ローサの方向性を見極めることが困難であったことから、本件会社を存続させた上で西堀ローサの運営を継続させるべく、本件会社の要望を受け入れる形で、平成29年5月、本件会社との間で、旧契約において民間債務完済後に予定されていた劣後債の返済を、平成30年4月以降、当面の間無利子で据え置く旨を約定した「金銭消費貸借条件変更契約」を締結した（その後、平成30年から令和4年まで、毎年、返済開始を猶予する変更契約が締結されている）。

なお、他方において、市の対応としては、検討会議を設置することにより、中心部市街地活性化のため、中央区役所移転、市役所機能の一部移転など「まちなかの機能再編」と一体的

に西堀ローサのあり方に関する検討を進めるべきとの方針が採られた。

(2) 平成 30 年外郭団体評価

平成 30 年度外郭団体評価の結果において、市は、本件会社について、「D（抜本的な対応が必要）」との総合評価を行っている。そこには、「最低基本賃料の設定や共益費の見直し、テナントリーシングの強化による増収策は実施可能な状況に」なく、「団体だけでの企業努力では現在の根本的な課題を解決することは困難ですので、団体の今後のあり方について市の取り組み方針を明確化し、抜本的な改善策の策定を最優先に行う必要があります。」との評価を行い、改善策・改善指摘事項として、「団体の今後のあり方について、筆頭株主である市が積極的に関与し早急な方針決定を行い、抜本的な改善策を策定することを最優先すべきである。」「既存株主の責任を明確にした上で、早急に再建に着手すべきである」と述べている。

(3) 平成 30 年における市内部での検討

上記外郭団体評価の時期と並行して、当時、市内部においては、本件会社の今後について検討が行われていた。報告者が見分した市の内部文書の記載からは、西堀ローサを三越・大和・ラフォーレなどの商業施設の結節点から、ソフト中心のコンテンツ（食、アニメ・マンガ）を含めたものへ転換する方向性等を探る暫定的方針が記載されており、サウンディング調査、まちづくり検討協議会における検討の結果を踏まえた上で、市議会における議論も踏まえ、西堀地下街の市有化を 1 つの選択肢に据えた上での検討が行なわれていたことがうかがわれる。

しかしながら、商業施設の運営を目的とした地方公共団体による普通財産の購入が全国的にも例を見ないものである、市が商業施設の運営主体となることは困難である等との認識から、施設全体の市有化は断念され、また、地下通路部分は共用部として直接に所有権を設定できないという事情もあったことから、西堀地下施設の公共性も考慮して、安心安全で快適な歩行空間の確保のため、本件会社の経営にとって大きな負担となっていた地下通路部分に限り、市道の区域変更手続を経て、市道化が行われることとなった（管理所有に基づく市道化）。この結果、それまで本件会社が地下通路部分の管理費として負担してきた約 5,700 万円が軽減されることとなった（同額の負担を市が負うこととなった）。

(4) 令和 3 年における市内部での検討

報告者が見分した市の内部文書（商業振興課作成）の記載からは、① 令和2年3月に新潟三越が撤退したこと、② 本件会社が行ったサウンディング調査を経た民間投資案件がなくなったこと、③ 外郭団体調査において経営再建は非常に難しい（抜本的対応が必要）との指摘があったこと、④ 金銭消費貸借条件変更契約に基づく令和7年10月末に9億円の最終返済期限が迫っていること、以上のような時機を捉えて、西堀ローサ・新潟地下開発に関する対応が検討されている。そこでは、① 商業施設として本件会社が西堀地下街の運営を継続することは困難、② 大幅な債務超過や赤字が生じ、結果として、古町の活性化が妨げられており、第三セクターとしての意義（採算性、公益性）は既に失われている、③ 真に古町に必要とされる施設への転換を図ることが、古町地区の活性化につながる、といった現状認識から、④ 本件会社の解散を含めた本件会社に対する対応や、⑤ 西堀地下街の公共施設化を含めた施設の有効活用について、検討を行うという方針が示されている。

注目されるのは、同資料において、三越跡地の再開発の連動を睨みつつ議論を進めることや、公共施設化後の施設の有効利用のあり方につき、PFI、行政財産の貸付といった、必ずしも第三セクターである本件会社の存続を前提としない選択肢が具体的に示されていることである。

(5) 令和4年における市内部での検討

報告者が見分した令和4年6月7日に商業振興課が作成した検討資料においては、西堀ローサのあり方の転換に関する考え方が、より明確に示されている。例えば、同資料には、「これまでの西堀ローサ」と「これからの西堀ローサ」を対比的に示し、前者の目的を「地下駐車場の建設費用を賄うための商業施設」、その手法を「高度経済成長期を経て顕在化していた民間需要を利用し、過去の公共的投資を回収する」とするのに対し、後者の目的を「市民満足度の高い公共サービスの提供を通じた、古町の民間需要の掘り起こし」とし、その手法を「エリアの価値を高めるために公共投資を行う（外部効果）」としている。そして、これからの西堀ローサの運営主体として、第三セクターに代わり、まずは市役所主導を指向しつつも、公民連携（一部民間貸付、PFIなど）の余地を常に残しておく、との考え方が示されている。

また、令和4年8月24日に商業振興課が作成した文書によれば、「古町の大型商業施設の閉鎖が相次ぐなか、西堀ローサの商業施設としての復活は実質的に不可能」との認識が示され、令和7年10月に貸付金の最終返済期限が迫っていることを受け、仮に市が9億円の債権放棄を行う場合には、本件会社の清算が避けられなくなるとの想定が記載されている。

(6) 令和5年における市内での検討

その後、令和5年2月15日には、「西堀ローサに関する庁内検討会議」が開催され、経済部から、上記令和4年度における検討内容を踏まえた方向性の原案とともに、9億円の債権放棄は必須との方針が示された（なお、その後、同会議は令和5年2月から令和7年7月までに、計8回開催されている）。

以上のような検討の経緯を踏まえ、令和5年3月31日、市はそれまで繰り返してきた返済開始の繰り延べを停止し、最終期日（令和7年10月31日）に一括返済とした。これを受け、本件会社は返済が相当困難であることから、会社解散の方針を検討する方針を示し、本市に対して、債務の全額免除と、保有不動産の市への無償譲渡を申し入れた。これを受け、同年7月31日付けで、本件会社の臨時株主総会において、本件会社の解散が決定された。6月30日、市議会本会議において、9億円の債権放棄に関する議案が可決された。

Ⅱ 評価結果

1 本報告書の前提（再確認）

評価者は、本件会社については、その都度の問題の先送りが繰り返されてきたものと受け止めており、市の一次的な自己評価について、その方向性自体は妥当なものであると評価している。

もっとも、とりわけ本件に関していえば、時代の流れによる商業形態や周辺環境の変化に伴う社会的な課題については、本件会社が設立された当時に念頭に置かれていた地下街のイメージと、その後、時代の変化の中で商業的に求められた地下街のイメージとの間で、大きく、かつ、急激な変化が生じてきた。新潟市の出身ではない評価者自身、特に古町西堀地区の周辺状況の変化の急激さを、関連文献を渉猟し、一連の経緯を検証する中で実感した次第である。このような変化の中で、本件会社をいかに経営するか、西堀ローサを都市計画上にいかに位置付けるかという問題は、基本的には、本件会社の経営判断や市の政策判断に広く委ねられる性質のものであり、歴代市長をはじめとする市の担当者等の個々の法的責任（例えば、損害賠償責任）を問うような性質の問題ではないと考えられ、本報告書もこのことを前提に検証を行ってきた。

2 評価結果

上記1を前提として確認した上で、Ⅱに述べた本件をめぐる一連の経緯を検証した評価者の立場から、何点かコメントを行うこととしたい。

(1) 設立当初の資金計画

第1に、市の「自己評価」にも示されているように、本件会社については、その都度の先送りの対応が行われてきたことが認められるが、本件に通底する根本的な前提として、本件会社の設立時において、地下駐車場の建設費の捻出が第三セクターの設立に係る主な目的の1つであった中で、建設費68億円に対して自己資金が3億円、かつ、多額の債務を負う形で出発していた点を確認しておかなければならない。

評価者の専門は行政法学であり、会社経営等の専門家ではなく、その意味で専門的な検証を経た上での所見ではないものの、本件会社自身がそもそも設立当初の資金計画に問題があったことを早い段階から述べていたことからすれば、本件会社に無理のある資金計画から出

発していた面があったと捉えるのが自然であろう。とりわけ本件会社が既に平成 13 年の時点において「破綻」の可能性まで明言していること、その主要因として本件会社設立当初の多額の建設費と借入金を理由として掲げていたことは注目される。そして、当時の市職員が本件会社の取締役や監査役の構成員となっていたことも併せ考えれば、法人格が異なる組織であっても、市としては、本件会社の経営の厳しさについて、相当程度具体的な認識を有していたことは確かであったと推察される。さらに、その後の市内部の資料や市議会における議論を散見しても、本件会社がその設立当初から根本的な課題を抱えていたことは、本件会社の役員等のみならず、市の担当者や市議会の議員にも、一定程度広く認識されてきたものと考えられる。

(2) 第三セクターの赤字経営と公共目的

一般論として、仮に地方公共団体が出資する第三セクターの経営が厳しい経営状態にあるのであれば、その現状を踏まえた上で、そうであっても出資を維持することの公共目的（地方公共団体が出資することの必要性）が認められるか否かが、1つの重要なポイントとなる。もっとも、第三セクターが赤字を生じていることの一事をもって出資すべきでないということにはならず、結局のところ、地方公共団体の出資に係る判断は、計画的な判断を含む広い政策判断に委ねられるべき事柄である。

もっとも、地方公共団体からの出資の原資が公金である以上、地方公共団体の出資に関する判断が全く制約のない自由な判断に委ねられている訳でないことは当然であり、第三セクターの設立時のみならず、設立後も、第三セクターに地方公共団体が出資している中で、その必要性及び意義について、その都度、問い直し続けることが求められることは言うまでもない。地方自治法上、第三セクター（出資法人）に対する長の調査権限（同法 221 条 3 項）、第三セクターに関する経営状況に関する議会への資料提出（同法 243 条の 3 第 3 項）が求められているのも、以上のような文脈において理解されるべきであるといえよう。

(3) 社会情勢・周辺状況の変化を踏まえた本件会社のミッションと出資者としての責任

そこで、本件会社については、設立当初の資金計画の問題や経営難が具体的に認識されてきた中で、本件会社に対する市の出資のあり方（ひいては、西堀ローサの都市計画上のあり方を含む）がいかなるものであったかという観点から、以下、評価者の所見を述べたい。

① 筆頭株主・支配株主としての市の地位

この点、無理な資金計画に関する認識・理解については(1)で述べたところであるが、ここでは、平成 18 年に、市が単なる筆頭株主ではなく、株式の過半数以上を出資する株主となっていることに注目したい。これは、経営再建計画の一環として市が大幅な増資を行ったことを直接の背景としたものであるが、客観的に見れば、本件会社の経営に対して市が積極的な立場で介入することが可能になったことを意味する。

あくまで一般論ではあるが、第三セクターに関しては、地方公共団体と民間団体の双方が出資参加を行う構造に起因し、責任分担が不明瞭になりやすい傾向があり、無責任経営が生じやすいとの指摘が、広くされてきたところである。実際に、かような一般論を踏まえつつ、地方公共団体が公共性を確保するために、過半数以上の株式を地方公共団体が出資することにより、第三セクターの運営に対して地方公共団体が影響力を行使することを意識的に可能としようとする事例も、見られるところである。以上のような観点から見れば、平成 18 年以降、市が支配株主として第三セクターへの影響力を行使し得る地位に立ったことを踏まえ、その後、西堀ローサのあり方等が継続的に検証されてきたか否かが、評価者としては重要であると考ええる。

② 複数の選択肢を視野に入れたシミュレーション

この点、例えば、評価者が見分した令和 3 年以降の市の内部文書においては、市有化を含めた検討、複数の経営形態に関する検討が行われており、本件会社の解散後のシミュレーションの中で、複数の選択肢（西堀ローサの経営形態の変更等）が将来指向の観点も含め、ある程度網羅的に検討されていることがうかがわれる。このような検討の方向性は、基本的には肯定的に評価し得るものであるといえる。

もっとも、かような将来指向の観点も含めた複数の選択肢（シナリオ、西堀ローサの経営形態等）を想定した検討が、より早い段階で検討することができなかったのか、疑問が残るところである。

確かに、① 平成 18 年以降における古町西堀地区の急激な状況変化、② 本件会社の事業収入が実質的に赤字に転落したのが平成 21 年であったこと、③ 市内において商業施設を行政財産として取得することのハードルが高いと理解されたこと等に照らせば、既存の第三セクターである本件会社の存続を前提に、西堀ローサのあり方が検討され続けてきたことにも、首肯されるところがある。かつ、本報告書でも繰り返し述べてきたように、これらは、基本的には、本件会社の経営判断や市の政策判断に委ねられるべき事柄である。

しかしながら、① 本件会社に通底する問題としての本件会社設立当時の無理な資金計画、② 平成 18 年に市が本件会社の支配株主となったこと、③ 本件会社の赤字転落が平成 21 年であったこと等に鑑みれば、本件会社の存続を必ずしも前提としない複数の選択肢を踏まえた検討（評価者は、私見として、かような観点に基づく検討こそ本来的な意味における第三セクターの「抜本的改革」と考えている）につき、平成 30 年以降の外部監査等を契機にはじめて着手されたと見受けられる点との関係で、特に遅きに失したという印象を拭い去れない。

もとより、具体的にどの時点から、上記のような意味での抜本的改革の検討に着手すべきであったかを断ずることは困難であるが、例えば、平成 30 年には市内部で、商業施設の行政財産としての取得が議論され、結論においてこれが否定的に解されたが、本件会社をめぐる一連の経緯に照らせば、当該取得に公共目的を見出し、当該取得を正当化する余地も認められたように思われるところ、この点に関する具体的な検討は行われなかったようである（敢えて踏み込んで私見を述べると、仮に当該取得に公共目的を見出せなかったとすれば、表裏一体の関係として、そもそも本件会社に対する市の出資それ自体に公共目的が存しないという判断を市自身が行ったとも捉えられかねないことは否定できないように思われる）。そして、当該時点において複数の選択肢が考慮されるに至らなかった背景には、本件会社の設立当初から通底して、本件会社が固有に抱える問題の深刻さにもかかわらず、本件会社をめぐる諸課題について庁内横断的に取り組むスタンスに欠けていたことを指摘することができる。

(4) 評価結果のまとめ

商業振興課が作成した「新潟地下開発株式会社の経営と本市の支援に関する評価について」における「外部環境や市民ニーズが大きく変化する状況であるからこそ、市の施策の合理性を検証し、必要に応じ公表して広く意見を求めるなどの対応をしなければならなかった」、「時代も変わり、〔西堀地下施設〕の将来について考えるうえでは、費用対効果や将来の負担も考慮する必要と責務が本市にはあると考える」との記述に示された市による自己評価の方向性は、本報告書の検証結果に符合するものである。

もっとも、本報告書における検証の結果を踏まえ、評価者の視点から本件の問題点をより具体的に指摘するならば、「(1) 債権者としての責任」「(2) 株主としての責任」の両項目については、市による自己検証に加えて、その都度の市及び古町西堀地区の現状や、今後の都市計画の見通し（抽象的にいえば、本件会社に対する出資に係る公共目的の有無及び内容の変容）、さらには本件に通底していた本件会社の厳しい経営状況等を総合的に踏まえた上で、公

金を原資として出資する筆頭株主（とりわけ平成 18 年以降は過半数以上の株式を保有する支配株主）の立場から、考えられ得る複数の選択肢をシミュレーションしながら、庁内横断的に対応すべきであったと考えられる。

3 展望

市より依頼された検証結果については以上であるが、以下では、本件の一連の経緯を踏まえ、展望として、大きく 2 点コメントを加える。

(1) 庁内横断的な会議体の設置等

上述したように、評価者は基本的には市の一次的検証の方向性を肯定的に評価しているが、具体的な対応として遅きに失したことがある点があったとの心証を抱いている。

この点に関して、市に対して、これまで本件会社を含む第三セクターのあり方を見直すような庁内横断的な検討の機会が過去に設けられたことがあったか照会したところ、担当課（市商業振興課）を中心に、西堀ローサと同様の事例について、他の地方公共団体への調査研究・視察等が実施された実績はあったものの、本件会社の第三セクターとしてのあり方（公共上の必要性の有無・内容、出資比率の変更、経営形態等の変更等を含む）を総合的に議論する庁内横断的な会議体等が設置された事実を確認することはできなかった。

もっとも、本件会社については、その特有の一連の経緯に鑑みれば、① 市の出資額ないし出資比率の大きさゆえに、市の財政への深刻な影響が想定され（貸付金もここでの考慮に含まれる）、② 公共上の必要性の判断について総合的かつ多角的な検討が求められることが、客観的に見て明らかなケースであって、外郭団体評価とは別に、そもそも庁内内部における連携（例えば、首長部局、外郭団体の所管部、財務部、総務部）のあり方を意識的に強化することが検討されるべきであったといえよう。

(2) 住民に対する積極的な情報開示

第三セクターについては、一般的に、責任配分等の不明確さ等、そのガバナンスの確保をめぐる課題への対応が議論されており、特に、地方公共団体が出資を通じて関与し、財政的に一体性を有する組織でありながら、独立した法人格をもつ組織形態である第三セクターの経営・財務状況の不透明さへの対応の必要性が、夙に指摘されてきたところである。このような課題への対応のためには、上述した地方自治法の制度や外郭団体評価等の地方公共団体

独自の取組が、適時かつ的確に活用されることが期待される。この点、市においては、市が出資する第三セクター等の財務諸表の公表を実施しており、既に一定の対応がされている。しかし、このような対応がされていながら、深刻な課題を抱えていた本件会社については、問題の先送りが繰り返されてきた。

以上を踏まえば、市から第三セクターに対する出資金額及び出資比率の大きさ、経営状況の深刻さ、市の政策の中での位置づけの重要性等の諸要素に鑑みて、特に住民に対する影響力が大きいと考えられる第三セクターに関する財務・経営等に係る情報については、民間株主の権利・利益に配慮しつつも、既存の取組に加え、住民に対して、積極的かつ分かりやすく、情報を開示する取組の必要があるケースはないか、検討を行うことが望まれよう。

また、本報告書の本論では必ずしも十分に検討を行うことができなかったが、このような積極的な情報開示とは別に、そもそも地方自治法の枠組みを踏まえ、住民に対して開かれた議論の場である議会が、第三セクター等のガバナンスにつき、統制主体としての役割を具体的にいかに関与していくべきかについても、今後、議論の余地はあるように思われる。

(3) 補記

もっとも、上記(1)及び(2)のいずれの取組も、市が出資する全ての第三セクター等について、すべからくフルスペックに求められるものでは必ずしもない。実際に積極的取組に対してかけられる費用・コストが限られていることは当然であり、第三セクター等のガバナンスの確保のためには、まずは、現状の情報開示や外郭団体評価等の取組を適切に活用することが重要であろう。

そうでありながら、評価者が上記のように踏み込んで「展望」を示したのは、財政面及び機能面において本件が抱えていた種々の課題の重さを顧みたとき、将来、本件と同じような事例が問題となることも想定して、考察の一助となり得る視点（手掛かり）を残しておくべきであると考えたからである。

参考文献

西堀ローサに関するもの

- ・宇壽山武夫編著『新潟地下街 「西堀ローサ」 開発の記録「北国に咲いたバラ」』（株式会社ディック、1988 年）
- ・二宮諄一編著『新潟地下開発株式会社 西堀ローサ二十年』（新潟地下開発株式会社、1996 年）
- ・岸井隆幸「土地地下空間の現状と展望」日本不動産学会誌 34 巻 2 号（2020 年） 6 頁以下
- ・杉山暢三「新潟地下街『西堀ローサ』の考察」地域研究 20 巻 1 号（1979 年） 11 頁以下
- ・その他新潟市から提供のあった内部資料等（評価者による照会に対する回答を含む）

地下街の運営等に関するもの

- ・堂島地下株式会社 50 年史編集委員会『堂島地下街株式会社 50 年史』（堂島地下街株式会社、2014 年）
- ・大阪地下街株式会社『50 周年を迎えて：大阪地下街株式会社 50 年史』（2006 年）
- ・神戸地下街株式会社『神戸地下街株式会社 25 年の歩み』（1988 年）
- ・小田原地下街株式会社『小田原地下街：創業から今日までのあゆみ』（1990 年）
- ・加藤岳史「官民連携による小田原地下街の再生」新都市 70 巻 2 号（2016 年） 20 頁以下
- ・総務省行政評価局「地下街等地下空間利用施設の安全対策等に関する実態調査 結果報告書」（2016 年 4 月）

第三セクターに関するもの（書籍化されている主要な研究に限る）

- ・三橋良士＝田窪五朗編『第三セクターの法的検証』（地方公共団体研究社、1999 年）
- ・宮脇淳『第三セクターの経営改善と事業整理』（学陽書房、2010 年）
- ・宮森征司『地方公共団体事業と公私協働』（日本評論社、2023 年）