

第三セクター新潟地下開発株式会社に関する
新潟市の評価に対する評価報告書

令和7年11月19日

弁護士法人一新総合法律事務所
代表社員 弁護士 今井慶貴

目次

第 1 本報告書の趣旨	1
第 2 調査・分析の方法	1
第 3 地下開発の概要と主要な事実経過	1
1 概要	1
2 主要な事実経過	2
第 4 「地下開発が解散に至るまでの市の対応」に対する評価	5
1 地下開発の設立及び施設建設時	5
2 市による地下駐車場の取得	7
3 市による劣後返済特約付き貸付及び増資	9
4 市関連施設の設置による市による賃料支払	12
5 民間債務の返済後の市の対応	14
6 総括	19
第 5 「市が行った評価」に対する評価	20
1 「1. 評価」	20
2 「2. 今後の対応」	23
3 「3. まとめ」	24
＜参考資料一覧＞	26

第1 本報告書の趣旨

本報告書は、新潟市（以下「市」という。）の第三セクターである新潟地下開発株式会社（以下「地下開発」という。）が令和5年11月に会社解散の検討を表明し（同社は令和7年7月31日をもって解散）、令和7年7月には市は同社に対する貸付金元金9億円及び遅延損害金を放棄する議決を得たことを受けて、市との業務委託契約に基づき、「地下開発が解散に至るまでの市の対応」及び「市が行った評価」について、弁護士の視点から適切であったかを調査・分析するものである。

第2 調査・分析の方法

市から提供を受けた地下開発に関する資料及び公表資料（本報告書の末尾に一覧表を記載する。）を中心に調査・検討し、併せて市経済部商業振興課からヒアリングを実施した。

第3 地下開発の概要と主要な事実経過

1 概要

- ア 法人名：新潟地下開発株式会社
- イ 所在地：新潟市中央区西堀前通6番町894番地1
- ウ 業務内容：西堀ローサ、西堀6、7番館ビルの店舗・事務所の賃貸業
- エ 設立及び開業までの経緯：
 - (ア) 設立年月日：昭和47年4月13日設立
 - (イ) 設立目的：自動車保有台数の急増への対応と古町西堀地区の活性化のため、地下駐車場建設と地域商業の発展のための地下商店街を建設。
 - (ウ) 設立の背景
 - ・ モータリゼーションの進展による駐車場不足と交通混乱を解消し、都市機能の強化を図るために、地下2階に駐車場を整備。
 - ・ 併せて古町西堀地区の活性化のための新たな核施設（西堀ローサ）を地下1階に整備。
 - (エ) 建設事業の推進：新潟商工会議所と西堀地下駐車場建設促進協議会（古町商店街と西堀通町内会）が事業を推進。
 - (オ) 都市計画事業としての経過（都市計画法59条）：
 - ・ 昭和43年11月 駐車場マスタープランを策定

- ・ 昭和 48 年 5 月 都市計画決定
- ・ 昭和 48 年 9 月 事業認可
- ・ 昭和 49 年 3 月 着工
- ・ 昭和 51 年 10 月 16 日 開業

(カ) 第三セクター方式採用の理由

- ・ 多額の建設資金を賄うことなどを目的に商業施設を併設することになったため。
- ・ 企業性、営利性を伴うことに対する当時の建設省の指導があったため。

2 主要な事実経過

(1) 地下開発の設立にあたり、市は、昭和 48 年から昭和 56 年の間に 1 億 6,000 万円を出資し、民間企業などからの出資も併せ、資本金は 6 億 1,180 万円（平成 14 年 1 月 25 日現在）となった。

(2) 地下施設等の当初建設費が巨額（約 68 億円）であり、その大半を金融機関からの借入金（約 39 億円）とテナントからの保証金・敷金（約 26 億円）で補ったため、その元利償還金が地下開発の経営に大きな負担となっていた。

（会社設立時の資金の状況）

＊ 建設費	約 68 億円
＊ 資金の内訳	・自己資金 約 3 億円
	・金融機関借入金 約 39 億円
	・テナント保証金・敷金 約 26 億円

（保証金 230 万円/坪・敷金 50 万円/坪）

(3) 平成 13 年に金利負担解消等の経営改善を図るため、抜本的な経営改善策の一環として不採算部門であった地下駐車場を市に 19 億 5,900 万円で売却した。しかし、多額の債務超過は解消されず、厳しい経営状況がその後も続いた。

(4) 平成 17 年 3 月、平成 16 年度の市の包括外部監査報告書が提出され、地下開発について、西堀ローサや地下駐車場が中心市街地の活性化に不可欠な施設であって、これを取り壊したり民間に完全譲渡できないのであれば、10 年ないし 20 年先を視野において有効活用とそのための資金計画をきちんとつくることが望ましく、無計画に現状維持的に委託料、管理費、修繕費を払い続け、借金の肩代わりをすれば、法的意味での経営責任が問われることになりかねない、

西堀ローサを第2の「プラーカ新潟」にしないために、株主責任を含めた経営責任を明確にしたうえで、完全民営化を含めた大胆な経営改革・進路選択がなされるべきであるとの意見が示された。

- (5) 平成18年に、財務内容の抜本的改善のため、地下開発は、株式会社整理回収機構（RCC）の承認を得た再建計画を策定した。同再建計画は、官民一体となって事業継続による地下開発の私的整理に協力するものであり、金融機関の債権放棄8億5,000万円、テナント保証金の債権放棄6,500万円、一律の減資約6億円（98%減資）と増資9,000万円（うち、市5,000万円）並びに市による劣後返済特約付きの9億円の貸付（民間債務を完済するまで無利息かつ元本返済猶予、最終返済期日は20年後の令和7年10月）が実行された。この増減資により市は過半数の株式を保有する筆頭株主となった。
- (6) 平成20年度には、地下開発は地下駐車場の管理業務受託からも撤退した。
- (7) 平成21年から、市は、西堀地下通路緊急整備事業（平成21年度～平成25年度）により、エレベーターや多目的トイレなどバリアフリー化に向けた整備や総合的な交通情報案内施設の整備を行い、古町周辺の買い物客や公共交通利用者、西堀ローサ内の行政関連施設利用者などの利便性向上を図った。
- (8) その後、計画策定時には想定していなかったリーマンショック（平成20年）や近隣の百貨店（大和新潟店）の撤退（平成22年）などが発生した。
- (9) 平成19年度からは、公認会計士や中小企業診断士といった外部専門家による外郭団体評価を実施するなど、経営健全化への取組を進め、途中、返済緩和の条件変更を行いながら平成28年度末に民間債務を完済した。
- (10) 平成29年に、地下開発の厳しい経営状況や古町地域におけるまちなか機能再編（平成29年の中央区役所移転、令和2年の再開発ビル（古町ルフル）開業など）の影響を踏まえた地下開発の経営規模に見合う適正な返済計画を策定する必要があるなどの理由から、市は民間債務を完済後に予定していた劣後特約付貸付9億円の返済を当面の間、無利息で据え置くことに決定した。併せて、劣後特約のない通常の貸付金に契約内容を変更した（最終償還期日令和7年10月31日とする点は、劣後特約付き貸付と同様。利息は都度協議することとしているが、無利息のままとなった。）。
- (11) 同年、民間債務の完済、劣後特約付き貸付の返済猶予により地下開発のキャッシュフローが改善されることから、市関連施設の賃借料を直近の周辺賃借

料などを考慮した額に交渉のうえ引き下げた（月額賃料 25,000 円/坪から 12,000 円/坪に引き下げ。いずれも税抜）。

- (12) 平成 30 年度に地下開発が、西堀ローサの活用等について、事業者から意見や提案をもらい、対話を通じて事業者や市場の動向を調査するサウンディング型市場調査を実施した。複数の提案はあったものの、結局、事業化には至らなかつた。
- (13) 平成 30 年度の外郭団体評価において、経営改善に向けて「抜本的な対応が必要」との総合評価結果を受けた。それ以降の年度も毎年「抜本的な対応が必要」との総合評価結果となつた。
- (14) 平成 31 年 3 月に総務省より策定、公表を求められた「第三セクター等経営健全化方針」を市が策定し、公表した。
- (15) 令和元年度に地下開発が管理してきた地下通路の公共性を考慮し、安心安全で快適な歩行空間を確保することを目的に地下通路部分を市道化した。市道化後は、市が地下通路の維持管理等を行うことになり、それまで地下開発が負担してきた地下通路部分に係る管理費が年間で約 5,700 万円軽減された（市の負担が同額増加した。）。
- (16) 令和 2 年に近隣の百貨店（新潟三越）が閉店となつた。
- (17) 令和 4 年 12 月、市都市政策部は、新潟三越跡地に民間による複合型商業ビルの建設が検討されており、地上 37 階・地下 1 階で、マンション約 350 戸やオフィス・商業施設が入る高層ビルになり、令和 10 年度の完成を目指している旨を新潟市議会に報告した（しかし、建設資材の高騰等から計画の進捗は遅れている。）。
- (18) 令和 5 年 2 月、令和 4 年度の市の包括外部監査報告書が提出され、地下開発に対する市の対応について、指摘 3 点及び意見 2 点とともに、地下開発及び西堀ローサの今後のあり方について、速やかに全庁的なプロジェクトチームを設置し、貸付金の最終返済期日である令和 7 年 10 月を見据えた一定の結論を出すことを求めるものとされた。
- (19) 令和 5 年、2 年後に貸付金の最終返済期日が迫ることを受け、市が地下開発へ返済方針を確認したところ、同社は、返済困難として、同年 11 月開催の臨時株主総会にて、令和 7 年 10 月までに会社を解散する方針を決定し、発表した。同社の解散方針決定を受け、市は令和 5 年 12 月 8 日、貸付金 9 億円の債

権保全のため、履行期限を繰り上げて一括返済を求めた。

- (20) 令和 6 年 2 月、市は施設取得の意向を表明し、その後、西堀ローサの利活用に向けた府内検討を重ね、サウンディング型市場調査を開始するとともに、西堀ローサの不動産鑑定評価を実施した。
- (21) 令和 7 年 3 月末までに、西堀ローサのテナント全店が閉店して営業を終了した。また、同年 7 月には、市は地下開発に対する貸付金元金 9 億円及び遅延損害金を放棄する議決を得た。地下開発は、令和 7 年 7 月 31 日をもって解散し、弁護士 2 名が清算人に選任された。

第 4 「地下開発が解散に至るまでの市の対応」に対する評価

1 地下開発の設立及び施設建設時

(1) 経緯

ア 西堀地下街計画は、新潟商工会議所と西堀地下駐車場建設促進協議会（古町商店街と西堀通町内会）とが市に対して推進役となった。当時駐車場不足が深刻であったところ、西堀通りに駐車場を建設するには地下という条件があったが、多額の建設資金を駐車場経営だけで賄うことは困難であり、採算上の理由で商店街を併設することが必要であるとされ、もって、古町商店街との回遊性が高まり、新潟市の商業発展のための都市核を作るという都市計画上の意義が説かれた。

その後、市の都市計画事業として発足する段階で、事業主体をどうするかが問題となった。莫大な工事費を市の財源で賄うことは困難であり、管理運営面でも地下商店街が併設されることで企業性・営利性が高いこともあり、建設省の指導によって、県、市の資本参加による第三セクター方式で行う都市計画事業として計画の実現が図られることとなり、昭和 47 年 4 月に地下開発が設立された。

イ 昭和 48 年 7 月、建設省・消防庁・警察庁・運輸省からの合同通達で、地下街の防災・衛生上の規制強化を受けて、地下街の新設又は増設は今後厳に抑制する旨の通達が発出された。建設推進が頓挫しかねない状況であったが、経営陣が建設省に陳情を重ね、さらに市の担当者も同行して官民協力して折衝を重ねた結果、同年 10 月には地下街中央連絡協議会よりプロジェクトにゴーサインが出され、翌昭和 49 年 3 月に起工となった。

ウ 地下施設の建設に際しては、オイルショックによる狂乱物価が直撃したことにより、計画通り進むか退くか役員間で議論がなされたが、今さら退けないとの意見が通り、県人の新日鉄副社長に建設資材のあっせんを協力してもらうなどして建設実現にこぎつけた。しかし、当初想定していた建設費の倍以上となる約 68 億円を要することになり、約 39 億円もの多額の借入を余儀なくされることとなった。

(2) 評価

ア 西堀地下開発の事業を第三セクター方式ですることになったのは、地下駐車場だけでなく商業施設を伴う形にしたことによる。のみならず、商業施設を運営する収益で駐車場部分の建設コストも賄う構想であった。

昭和 40 年代半ばという時代背景もあろうが、民間の商業施設が数十年単位の長期間にわたり期待された収益を挙げられる保証はないのであるから、建設・維持・撤去のコストが相対的に高額となり、物理的にも撤退困難な地下施設を建設することのリスクは当初から大きかったと言える。

しかし、市としてこのような長期的なリスクを真剣に議論したうえで事業を推進したような形跡は、必ずしも窺えなかつた。

イ 地下街建設に対する規制強化後の折衝において、建設省側の意見は、「ターミナル駅に接してもいのになぜ地下商店街を新潟の場合だけ作らなければならないのか。都市計画上あまり意味のないことをやるわけにはいかない」というものであった。

実際問題として、商業施設としての維持が困難となった重要な要因の一つとして、地下街を通行する必然性がないという立地上の制約があることは否めないところ、そのことは建設当初から指摘がなされていたのである。

ウ 地下施設等の建設費が当初想定していた額の倍以上の約 68 億円となったことから、その大半を金融機関からの借入金（約 39 億円）とテナントからの保証金・敷金（約 26 億円）で賄うこととなった。

その結果、開業から約 10 年間は毎年の売上高が約 5～8 億円台にもかかわらず、3 億円台の支払利息を支払い、当初 2 億円台その後も 1 億円台の経常損失が発生し続けた。ようやく収支が均衡したのは昭和 63 年 3 月期であり、その時点の累積損失額は約 18 億円にも上った。平成元年 3 月期には約 2.3 億円の経常利益を上げて数年間好調期が生じたが、バブル経済崩壊により平成

5年3月期には経常利益が1億円を割り込み、数千万円台の状況が続き、平成12年3月期にはついに経常損失に転じるに至った。その時点の累積欠損金は約10億円であり、自力での経営改善が困難な状況となった。なお、地下開発の売上高自体は、昭和58年3月期から平成10年3月期までは7~8億円台を維持している（ピークは平成5年3月期の約8.9億円）。

以上から、地下開発は、施設建設時の借入金が過大であったために、元利金の償還に追われて内部留保を蓄積することができず、平成期に入りようやく経常黒字に転じたものの、バブル崩壊後の長引く商業不況による業績悪化に耐えきれなかつたものであり、建設当時の資金計画上の見通しの甘さこそが経営破綻に至った最大の根本的要因であったと言える。

2 市による地下駐車場の取得

（1）経緯

ア 平成12年3月期の地下開発の経営状況は、累積欠損金約10.4億円、借入金残高約33.7億円、預り保証金・敷金約16.9億円、債務超過額約4.6億円となり、運転資金にも困窮する状況となり、抜本的な経営改善策が検討された。

同社は、経営危機の要因を①建設費の外部依存による後年度負担増、②社会経済環境の変化による営業収入の減少、③新潟中央銀行の破綻による資金繰りの悪化と捉えたうえで、法的処理（会社更生法）による再建については、そもそも建設時点において公共団体からの支援制度がなかつたことから、外部資本に頼らざるを得なかつたのであり、債権放棄は結果的に公共施設の建設資金を公共団体に代わって負担したことになること、預り保証金等の切捨てはテナントの経営悪化を招きテナントの退店が続くとともに、経済情勢や法的整理による地下街への嫌悪感から新たな出店は望めず、再建には結びつかないことから、難しいものと判断した。

そこで、地下開発における再建策としては、①不採算部門の切り離し（駐車場部門を切り離し、店舗賃貸業の健全経営により再建を図る。）、②徹底したコスト削減（役員数の減少、従業員数の削減・賞与の削減・昇給停止、光熱水費・外部委託料などの契約内容の変更）、③借入先の金融機関への金利減免による支援を要請、④第三者割当を含む増資を要請といった内容が検討さ

れた。

イ 市は、地下開発の上記検討を受け、古町・西堀地区という中心商店街の核施設である西堀ローサと地下駐車場の経営を健全化することは、中心市街地の地盤沈下を防止し、活性化を図るために必要であるとして、都市計画事業として建設され、都市施設として公共性の高い地下駐車場を 19 億 5,900 万円で買い取ることにし、平成 13 年 3 月定例会にて議会に取得を提案して、承認された。

なお、市は、議会の質疑において、市による地下駐車場の運営については、低利の公営企業金融公庫資金を活用し、年間約 2 億円の収入実績を踏まえながら管理の委託などの効率化を図ることで、概ね 20 年間で元利返済を終了するものとすること、地下開発の経営見通しについては、同社の自助努力と地下駐車場の借入金返済の金利負担の軽減等により、毎年税引きで約 6 千万円の単年度黒字となる見込みと聞いている旨を答弁した。

(2) 評価

ア 地下開発による窮境要因の捉え方については、特段の異論はなく、建設時の過剰な外部資本依存による過剰債務が根本原因となり、外部環境の悪化に耐えきれなかったものである。

もっとも、外部資本に依存せざるを得なかった理由について、建設時点において公共団体からの支援制度がなかったことに求め、法的整理困難の理由の一つとして、債権放棄は結果的に公共施設の建設資金を公共団体に代わって負担したことになることを挙げ、さらには、経営建て直しのために不採算部門である駐車場を切り離して市営にさせたうえで、当時はまだ黒字であった商業部門のみで経営再建を図ったことについては、建設時における多額の建設資金を駐車場経営だけでまかなうことは困難であり、採算上の理由で商店街を併設することが必要であるとされたこと、言い換えれば、商業施設の収益によって駐車場経営を支えるという構想のもとで第三セクターである地下開発が設立されたことに鑑みれば、まさしく「本末転倒」の事態であって、当初構想の誤りがこの時点で明らかになったと評さざるを得ない。

イ 市が、地下駐車場を取得した理由である中心市街地の地盤沈下の防止・活性化と地下駐車場の都市施設としての公共性の高さという点については、市としての政策的な合理性に欠けるものではなく、議会の議決を得ていること

からも、法的な瑕疵は特に認められない。

もっとも、市は、この時点で第三セクター方式による地下施設建設構想そのものに対する批判的検証をした形跡は見られない。

また、駐車場経営の見通しも甘く、市営となった地下駐車場の利用台数は年々落ち込んで計画とは乖離し、平成 16 年定例会においては、地下駐車場についての質疑において、平成 18 年度より約 6 千万円程度の駐車場会計への一般会計の繰り入れが必要である旨の答弁がなされた。

地下開発の経営再建計画の見通しもその後の経過からみると甘く、市への駐車場売却代金の大半は金融機関への返済に充てられ、その後の債務超過額は徐々に減少していくものの、売上高も年々減少していく状況であり、厳しい経営状況が続いた。

当時の役員体制は、常勤役員の社長（2 代続けて市 0B）と常務取締役（金融機関 0B）の 2 名に加えて、非常勤の取締役が市助役や近隣デパートの役員という体制であった。平成 16 年度の包括外部監査においては、こうした弱い役員体制では、難局を切り拓く新しい発想に基づく新たな事業展開や営業活動を期待するのは難しいとして、10 年ないし 20 年先を視野において施設の有効活用とそのための資金計画を作るべきであり、現状維持的に委託料等を払い続け、借金の肩代わりをするのはやめるべきであるとの意見も出された。第三セクターゆえの経営体制の弱さを指摘したものと言える。

3 市による劣後返済特約付き貸付及び増資

(1) 経緯

ア 地下開発は、駐車場の市への売却後も借入金の返済原資の確保には至らず、毎年返済原資を金融機関と調整しながら返済している状況が続いた。平成 17 年 3 月期では約 7 億円の債務超過であり、監査法人からは「企業の継続性に重要な疑義が存在する」旨の監査意見が付され、平成 18 年 3 月期では固定資産の減損会計の適用による減損損失により債務超過額が 10 億円を超える状況となった。

地下開発は、こうした財務内容の抜本的改善のため、平成 18 年 6 月、外部のコンサルティング会社の協力を得て株式会社整理回収機構（RCC）の承認を得た「再建計画書」を策定した。

同再建計画は、官民一体となって事業継続による地下開発の私的整理に協力するものであり、金融機関の債権放棄約 8 億 5,000 万円、テナント保証金の債権放棄約 6,500 万円、一律の減資約 6 億円（98% 減資）と増資 9,000 万円（うち、市 5,000 万円。この増減資により市は過半数の株式を保有する筆頭株主となった。）並びに市による劣後返済特約付きの 9 億円の貸付（民間債務を完済するまで無利息かつ元本返済猶予、最終返済期日は 20 年後の令和 7 年 10 月）とするものであった。

イ 市は、地下開発の上記再建計画を受けて、平成 18 年 6 月議会に劣後特約付き貸付金 9 億円の貸付と出資金 5,000 万円の支出のための議案を提出した。

9 億円の貸付金は、保証金債務の一括返済（中小零細テナント 29 社に対し約 6.5 億円の債務があり、10% の債務免除を得た後に一括返済）及び大規模改修等を資金使途とするものであり、劣後返済特約は、債務免除後の他のすべての貸出債務が完済された後に償還を開始するものであった。

議会においては、様々な厳しい意見が出されたものの、結論的には各会派の賛成を得て承認された。

地下開発の再建計画は、金融機関等の他の債権者の同意を得て成立し、市から地下開発に対し、上記貸付及び出資が実行された。

（2）評価

ア 地下開発の再建計画は、当時 RCC スキームと言われた任意整理の一手法によるものであり、概ね、①既存の株主が 98% の無償減資により株主責任をとったうえで、新潟市を含む第三者割当増資により資本金を補充し、②金融機関 6 社に対する借入金残高（平成 18 年 3 月現在で約 15.8 億円のうち、担保不動産の鑑定評価額〔正常価格〕約 6.7 億円を超える部分のうち 8.5 億円の債務免除を受け、残債務約 7.4 億円を 8 年間の元金均等返済で返済し、③新潟市が 9 億円の劣後返済特約付き貸付をして、保証金債務の一括返済等の資金にあてるることを主要な内容とするものである。

これに対し、再建型法的整理（民事再生や会社更生）については、その場合に市の資金注入は困難である一方で、施設の用途・性格の特殊性や収支見通しからして事業スポンサーが見つかる可能性も低いことから、債権者の同意を得られる計画を立てることが困難であったことが窺われる。

また、策定時点における地下開発の事業収支が黒字であること、同再建計

画に記載の清算貸借対照表によれば、破産となった場合には不動産の売却可能価額である約 4.4 億円が別除権者（担保権者）に弁済されるにとどまり、一般債権者への配当は見込まれないという試算が示されていることから、債権者にとっても合理性が認められる計画であったと言える。

将来の収支見通しについては、性質上当然に不確実性を含むものであるが、RCC 及び各金融機関が合理性、妥当性、実現可能性があるものと一応評価したうえで承認したものであるので、不確実性があるゆえに合理性を欠くという評価とはならない。

イ 市にとっては、地下開発が倒産した場合でも、既存の出資にかかる株式(1.6 億円)が無価値となるだけであり、倒産自体による直接的な支出が直ちに発生するわけではない一方で、再建計画による場合には、それが不首尾となつたときは、新たな出資 5,000 万円が無価値となるだけでなく、劣後返済特約付き貸付金の 9 億円が返済されない可能性を生じさせることになる（そもそも、劣後ローンは資本的な性格を有する貸付金であるので、追加出資的な性格も併有するものである。）。

そこで、貸付等により市に新たなリスクが発生することを正当化するに足りるだけの理由の有無が検討されるべきところ、市は、議会において、地下開発が破綻した場合の問題点について、概ね次のように説明した。

第 1 に、新潟市中心市街地の商業に及ぼすダメージとして、西堀ローサが単独の商店街であるだけでなく、三越、大和、ラフォーレといった大型商業施設を結節する役割を担っていることから、ローサの消滅は地下商店街の廃墟化をもたらす、法的整理などによる競売で市が購入した場合には、行政が所有する財産で経済活動を展開することが困難であることから、また新たに第三セクターを設立しなければ、商店街として原状復旧はできない、競売するまでの間の使い方に支障が出かねないことや、年約 20 億円の売上高のある商店街が消滅することで周辺に与える影響など計り知れないものがある。

第 2 に、金融機関以外の中小零細債権者であるテナント（退店済みのテナントを含む）からの保証金約 6.5 億円、敷金約 2.3 億円の返還が現実的に困難となり、連鎖的に倒産する企業がでる懸念がある。

第 3 に、政令市新潟が誕生する際に中心市街地の空洞化を阻止できなかつたとなると、非常に大きなマイナスイメージが定着することが懸念される。

その他、貸付額及び出資額の根拠や収支見通しについても、その概要が議会において説明されている。そのうえで、議会において、様々な意見はだされたものの、地下開発の破綻は回避する必要があるとの判断から、議案は承認されたものである。

以上によれば、地域支援及び商業振興という政策的理由によりなされた市の上記貸付及び出資は、その目的や実施内容において相応の合理性を有していると評価でき、かつ、十分な説明のもとで議会の承認を受けたものであるから、その後の貸付金の放棄や資本金の毀損という結果のみを理由として、当時の市当局者に何らかの法的責任が生じることはないものと思料する。

4 市関連施設の設置による市による賃料支払

(1) 経緯

ア 地下開発の経営状況は、RCC の再建計画の実行直後は順調に滑り出したが、すぐに経営状況は壊滅的な事態に陥った。

西堀ローサのテナント全体の売上高は、平成 18 年度には約 23 億円だったが、平成 19 年度には約 16 億円、平成 20 年度には約 12 億円、平成 21 年度には約 5 億円と激減した。空き店舗数も急激に増加し、平成 21 年 7 月の時点では全 46 区画中 6 割弱の 27 区画が空き店舗となった。

それに伴い、地下開発の売上高も、平成 18 年度には約 4.7 億円、平成 19 年度には約 4.5 億円、平成 20 年度には約 3.6 億円、平成 21 年度には約 2.3 億円と激減していき、計画 2 年目からは再建計画の営業利益は目標に対し大幅な乖離が生じ、コベナンツ条項（企業の財務状況を一定の基準内に維持することを義務付ける財務制限条項）に抵触する状況となった。

背景として、平成 19 年のラブラ万代、イオン新潟南ショッピングセンターのオープンにより顧客が古町地区から流れたほか、平成 20 年にはリーマンショックが発生し、古町地区の商業は従前にも増して厳しい状況となったことがある。平成 22 年には隣接する大和新潟店が撤退したことにより、西堀ローサを通行する買い回り客の減少を招いた。

地下開発は、民間金融機関に約定返済条件の緩和を要請するとともに、平成 21 年には社長を交代して、テナントのリーシングに尽力する等の経営努力を行ったが、従前と同様の賃料水準でのテナント誘致を実現することはで

きなかった。

イ 市は、西堀ローサのテナントとして、平成 13 年度からチャレンジショップとして賃借していたが、平成 21 年度以降は様々な市関連の賃貸借契約を行った。平成 21 年度には、消費生活センター、けんこう広場 ROSA びあ、平成 23 年度には、ほんぽーとサテライト、まちなかステージ、健幸サポートクラブがテナントとして入り、平成 24 年度から平成 28 年度まで毎年 8,000～9,000 万円の賃料となった。

また、西堀 6 番館ビルと 7 番館ビルにも様々な市関連のテナントが入り、平成 24 年度以降、合計で年額約 3,800 万円の賃料で推移した。

(2) 評価

ア 地下開発において、再建計画 2 年目から営業実績が計画を大幅に下振れすることになった。その要因としては、リーマンショック以降の景気状況に加え、上記した郊外型大型店舗の相次ぐ開店や万代地区の店舗開発、さらにはインターネットによる物品購入（EC 通販）の普及など商業構造自体の変化に伴う古町地区の商業のさらなる地盤沈下が反映したものと考えられる（地下開発の株主であり、初代社長を輩出した大和の撤退はまさにその象徴である。）。

こうした古町地区全体の商業の衰退という状況下においては、地下開発の役職員による様々な経営努力にもかかわらず、資本力に乏しく、立地状況や施設の老朽化など様々な制約要因を抱える地下開発がとりうる経営改善策は、そもそも限られていたとみるべきである。

イ 市の西堀ローサ等への市関連施設の賃借料が過大であることは、議会でも度々問題視されていた。

市が地下開発の民間債務が完済された翌年度の平成 29 年度から、入居時から見直してこなかった地下開発に支払う市関連施設の賃借料を従来の半分以下に引き下げていることは、賃料が過大であったことの証左である。

令和 4 年度包括外部監査においては、市が、減額見直し時に作成した内部資料には、賃料設定は、入居した際の周辺相場の賃料を基準としてきたが、行政機能がまちなかにあるという市民サービスへの配慮や民間金融機関との協力関係を維持しつつ、地下開発の経営状況を考慮する必要があったため、賃料を据え置いてきたとする経緯が記載されていた。そのうえで、今回、地

下開発の民間債務が完済されること、及び、市の劣後貸付の返済を据え置くことで同社のキャッシュフローが改善されるため、市関連施設の賃借料を直近の周辺賃借料を考慮した額に見直す旨が記載されていたことが報告されている。

こうした市の対応は、実質的には、割高な賃借料の支払いを通じて地下開発の資金繰りを支援する「隠れ補助金」とも呼ぶべきものであり、経済性に反した不適切な対応であったと言わざるを得ない。

もっとも、仮にこうした賃料を通じた市の支援がなかった場合には、地下開発の経営破綻は不可避であったと言え、したがって、金融機関への債務は完済できず、破綻に伴う様々な懸念が現実化したであろうことも否めない。

5 民間債務の返済後の市の対応

(1) 経緯

ア 地下開発は、平成 29 年 3 月に金融機関に対する債務を完済したが、約定どおりの返済をした場合には直ちに倒産しかねないこと、古町への行政施設の移転や三越の動きが不透明であることから、西堀ローサの方向性を定め、適切な返済計画を策定することは困難な状況であるとして、平成 29 年 4 月からの元金償還を当面の間、無利子で据え置く措置を講じて欲しい旨を市に要請した。

市は、劣後債務の弁済条件以外の条項が失効して不安定な契約となるため、変更契約を締結する必要があったところ、前記地下開発の要請を受けて、同社との金銭消費貸借条件変更契約書を締結し、劣後特約のない通常の貸付金としたうえで、元金及び利息の返済を平成 30 年 3 月 31 日まで据え置くとともに、元本の返済条件を平成 30 年から毎年 4 月末と 10 月末の 2 回(15 回)各 4,500 万円、最終回のみ返済日を平成 37(令和 7) 年 10 月 31 日に 2.5 億円とするとともに、平成 30 年 4 月以降の利息については、別途協議するものとされた。

市は、その後毎年、地下開発の経営健全化に向けた具体的な対応や返済計画策定を検討したいといった理由により、利息及び元本の返済猶予を繰り返し、債権放棄に至るまで元利金は一切支払われることはなかった。

イ 平成 29 年度には、民間債務の完済、劣後特約付き貸付の返済猶予により地

下開発のキャッシュフローが改善されることから、市関連施設の賃借料を直近の周辺賃借料などを考慮した額に交渉のうえ引き下げた（月額賃料 25,000 円/坪から 12,000 円/坪に引き下げ。いずれも税抜）。

ウ 地下開発は、平成 30 年度の外郭団体評価において、経営改善に向けて「抜本的な対応が必要」との総合評価結果を受け、それ以降の年度も同様であった（なお、外郭団体評価は、平成 19 年度から実施されており、地下開発の評価が「改善・見直しが必要」とされたのが、平成 19、20、26、28 年度、「抜本的な対応が必要」とされたのが、平成 21、22、23、24、25、30、令和 1、2、3 年度である。）。

この間、議会においても、毎年のように西堀ローサに関連する質疑がなされたが、総じて議員の意見としては現状に批判的なものが多く、西堀ローサの市有化も含めた抜本的な対応を求める声が目立った。

エ 平成 31 年 3 月に商業振興課が作成した「第三セクター等経営健全化方針（新潟地下開発株式会社）」に基づき、令和元年度に地下開発が管理してきた地下通路の公共性を考慮し、安心安全で快適な歩行空間を確保することを目的に地下通路部分を市道化した。

市道化後は、市が地下通路の維持管理等を行うことになり、それまで地下開発が負担してきた地下通路部分に係る管理費が年間で約 5,700 万円軽減された（市の負担が同額増加した。）。

オ 令和 5 年 2 月、令和 4 年度の市の包括外部監査報告書において、地下開発に対する市の対応について、指摘事項 3 点及び意見事項 2 点が報告され、地下開発及び西堀ローサの今後のあり方について、速やかに全庁的なプロジェクトチームを設置し、貸付金の最終返済期日である令和 7 年 10 月を見据えた一定の結論を出すことを求めるものとされた。

市は、令和 5 年 2 月以降、西堀ローサに関する府内検討会議を開催するなどして、地下開発及び西堀ローサの今後の対応について、地下開発の解散、地下街の営業終了と市有化、地上ビルの問題等を含めた抜本的な対応に向けた本格的な府内協議を開始した。

その後、市が地下開発へ貸付金の返済方針を確認したところ、同社は、返済困難として、同年 11 月開催の臨時株主総会にて、令和 7 年 10 月までに会社を解散する方針を決定し、発表した。

市は、地下開発の解散方針を受けて、令和5年12月8日に履行期限を繰り上げて一括返済を求め、最終的に、令和7年7月に地下開発に対する貸付金を債権放棄する議決を得た。

(2) 評価

ア 平成29年当時の市の説明によれば、市が、平成28年度末の民間債務の完済後の普通貸付への変更契約に際して、地下開発の要望を受けて、平成29年4月からの元金償還を当面の間、無利子で据え置く措置を講じたのは、地下開発の厳しい経営状況に鑑みれば、原契約に基づき年9,000万円の債務の履行を求める場合には直ちに資金ショートによって倒産となり、テナントの撤退や都市イメージの低下を招き、古町地域へ多大な影響を及ぼすこと、古町におけるまちなかの機能再編や三越の動きが不透明であり、ローサの方向性を定め、適切な返済計画を定めることが困難であることから、地下開発の財務状況などを総合的に検討し、同社を存続させて、西堀ローサの運営を継続していくためであるということであった。

確かに、償還据置きがなされない限り、地下開発は債務不履行となることが不可避であり、同社の経営破綻に伴う悪影響を回避するための措置として、かかる政策判断が明らかに不合理であったとまでは評価できない。

もっとも、当初1年間を想定して平成29年に通常貸付の返済猶予を行ったにもかかわらず、毎年、地下開発の経営健全化に向けた具体的な対応や返済計画策定を検討したいといった理由により、利息及び元本の返済猶予を繰り返してきたのであり、市は、9億円の貸付の回収方針や回収計画を明確にせずに、新潟市債権管理条例に定める履行期限の延長を行うこともなく、平成29年以降、問題の先送りを繰り返してきた。

西堀ローサ周辺の再開発の動向が不透明で、これを踏まえた返済計画を策定するのが困難であれば、複数のシナリオに基づいて計画を策定することも考えられるが、市は、こうした複数シナリオに基づく計画の策定を求めていない。それどころか、市は、令和元年度に行った西堀ローサの地下通路部分の市道化により地下開発の負担が年間5,000万円以上軽減されることを当初から想定しているながら、これを前提とした経営改善計画の策定と提出さえ求めていなかった（地下開発が経営改善計画を策定したのは、平成27年6月に金融機関からの要請に基づき策定したものが最後である。）。

こうした市の対応については、令和 4 年度包括外部監査において、「市は、平成 29 年から現在に至るまで 9 億円の貸付金の回収方針・計画を明確にせずに、毎年、利息及び元本の返済猶予を繰り返すといった問題の先送りを繰り返している。」と指摘されたとおりである。

イ 平成 29 年度から、市関連施設の賃借料を直近の周辺賃借料などを考慮した額に交渉のうえ引き下げたことは、前記した「隠れ補助金」とも評価すべき不適切な状態を解消したものであり、妥当な対応であった。

もっとも、これにより地下開発から市への貸付金の返済原資の調達はよりいっそう困難となったものであるが、市に対する貸付金の返済のために市が割高な賃借料の負担を継続することが適切でない以上は、やむを得ない。

ウ 市の外郭団体評価においては、評価アドバイザーである外部の公認会計士や中小企業診断士から、総括的な所見や今後の取組みに対する評価、改善指示といった事項が示されてきた。

平成 28 年度以降の地下開発に対する評価アドバイザーの意見の中には、地下開発の企業努力だけで事業を再生することは現実的に不可能であるから、早急に法的整理によって清算し、これ以上の行政による支援を継続すべきではないといった非常に厳しい意見も見られた。

平成 30 年度には、商業振興課において、西堀ローサを市有化する場合の課題について検討され、総務部の弁護士より購入の必要性が客観的にみて合理的といえる説明が必要であることや、行政目的を持たない普通財産を購入することに対する批判を想定して、住民監査請求がなされた場合の十分な理論武装が必要であるとの指摘がなされたほか、耐震診断が未実施であること、取得後のランニングコスト、市有化に伴うイニシャルコストと市貸付金の返済、地下駐車場の出入口がある西堀 6 番館ビル、7 番館ビルのあり方、テナントの円滑な退店が課題として挙げられた。

市は、検討の結果、店舗部分の取得については、財産活用課、行政経営課とも普通財産として地方自治体が購入する例を見聞きしたことがなく、住民監査請求や訴訟の危険性が高く、行政財産として取得するだけの強固な理屈も立たないこと、サウンディング型市場調査では、全体を借り上げ又は買い取った上でコントロールするといった費用負担を含めた具体的な案が提示されておらず、現在店舗の退店の意思確認も行われていないこと、再開発ビ

ル（ルフル）の2階で飲食店テナントの展開が検討されており、競合問題や採算性の検討など行政には不向きな検討課題があることから、次年度の方針としては、通路部分のみ市道として取得して市が管理することとなり、令和元年度に市道化が実行された。

このように、市は、商業振興課において、地下開発及び西堀ローサのあり方について店舗部分も含めた市有化を検討するなど、抜本的な対応に結びつくような検討も行われていたが、店舗部分の市有化に伴う法的課題やそれに伴うコストや利用方法等の多くの課題が存在したこと、古町ルフル開業が視野に入っていたことから、結局のところ、商業施設として継続し、通路部分を市道化するという中途半端な対応に止まることとなった。

エ 市が、令和元年度に地下通路部分を市道化したことについては、現実的に地下開発が地下通路の維持管理に必要な費用の負担が困難となっていたことに鑑みれば、やむを得ない対応であったと言わざるを得ない。

もっとも、地下開発や西堀ローサについての抜本的対応が求められていた状況下での地下通路のみの市有化は、結局のところ地下開発の当面の延命措置に過ぎなかつたとも評価でき、現に、令和7年6月定例会で、市長自身が地下開発の抜本的な改革につながらなかつたという意味で「場当たり的対応」であったと振り返っている。

オ 令和2年に、近隣の新潟三越が閉店となった（三越は、地下開発の株主でもあり、過去に役員も輩出していた。）ことにより、西堀ローサが商業施設として再生することの困難性は、より一層明らかとなつた。

令和3年度には、商業振興課の検討において、西堀ローサの現状認識として、①商業施設として地下開発が運営を継続することは限界である、②第三セクターの意義（採算性、公益性）は既に失われていないか、③真に古町に必要とされる施設とすることが、古町地区の活性化につながるとの認識から、地下開発の会社解散を含めた検討や施設の公共施設化などの有効利用という方針案を示し、西堀地下施設の再生へのスケジュール案を整理するなどして、庁内協議を実施したが、デメリットも含めた課題は残されたままであつた。

令和4年度には、商業振興課は、令和7年10月末の返済期限のさらなる延長は難しいことを弁護士と相談して確認したうえで、代物弁済による地下

施設の取得、債権放棄を含む債権の処理、地上ビルの処理など具体的な方針案を複数検討したが、実行に際してのボトルネックも存在したため結論が出ていない状況であった。

しかし、令和5年2月に包括外部監査において、「この間、地下開発及び所管課の商業振興課では抜本的対応と評価し得るような対応がなされていない。」との指摘を受けて、同月には、西堀ローサに関する府内検討会議を開催するなどして具体的検討を加速化・本格化した。

その後、令和7年度になり、地下開発の解散や債権放棄に至ったものであるが、この間の地下開発及び市の対応については、各種法的・税務的課題の整理・確認、地上ビル共有者との権利関係の調整、テナントの退店交渉などのために一定の期間が必要であったことからすれば、特に問題とすべき点はない。

6 総括

ア 以上を総括すれば、地下開発が破綻に至った根本的な要因は、地下駐車場の建設資金を賄うために独立した地下施設に商業施設を営み、もって古町地域の商業振興にも寄与するという構想に基づき、第三セクターである地下開発を設立したことに加え、建設費の想定外の高騰から過大な借入金により地下施設を建設したこと自体に潜在していたものであると評価せざるを得ない。

確かに、経営破綻に至る要因としては、バブル崩壊後の経済の長期低迷や郊外大規模店の進出やEC取引の発達という商業構造の変化の与えた影響も大きく、建設当時にそれらのことを予見すべきであったとするのは明らかに無理がある。

しかし他方で、数十年単位といった長期的なスパンで見た場合に、その時点における商業活動のあり方が永続するとみることもまた根拠のない楽観でしかない。市が長期的な商業のトレンドを予測することはもとより困難であり、商業活動は民間に委ねるべきであるからこそ、第三セクターという形をとったとも言える。

ところが、都市計画事業として地下駐車場を伴う地下施設であったために、商業施設の採算がとれなくなった場合に、市は、単なる一株主として出資金を放棄して撤退することができないこととなった。いったん建設したら、その維

持や撤去に多大なコストを要する地下施設を建設する際に、市が長期的な視点で商業施設を含む施設に第三セクターを介在して関与することのリスクを、適切に認識・検討していたと評価することは困難である。

イ そして、地下開発の経営悪化に伴う、その後の市の対応（駐車場部分の取得、劣後返済特約付きの貸付、市施設による多額の賃料負担、貸付金の返済猶予、通路部分の市道化等）は、経済状況の変化により建設当初の無理が顕在化したことに対する対症療法に過ぎなかった。市は、一貫して西堀地下施設を維持するため、地下開発を経営破綻させることの影響の程度に鑑みて、その時々の状況に応じた政策判断に基づき対応を行ってきたものである。

それらの政策判断において、市において明確な法令違反や看過しがたい過誤があったとまでは言えないことは、前述したとおりである。また、その時々の議会においても、各議員から様々な指摘や批判的意見があったものの、最終的には市当局の政策判断をやむなしとして承認してきたものである。

ウ 市は、これまで地下開発や西堀地下施設に累計で約 53 億円を支出してきた（地下開発への直接的な支援として、出資額の合計額が 2.1 億円、駐車場の取得に 19.5 億円、貸付金 9 億円の合計約 30 億円、行政施設の賃料として平成 24 年度から合計約 11 億円、西堀地下施設のハード整備としてエレベーター設置のバリアフリー化、出入口上屋の改修、耐震工事等に合計約 12 億円）。

他方でそれらの支出により、西堀ローサが令和 7 年 3 月末まで、地下駐車場が同年 4 月末まで（当面の間休止中）、営業を継続することができたのも事実である。

これらを全体としてどう評価するかについては、様々な考え方がありうるところであり、市民による政治的な評価に委ねることが相当である。

第 5 「市が行った評価」に対する評価

* 経済部商業振興課作成の「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」（文教経済常任委員会令和 7 年 6 月 26 日経済部商業振興課議案第 55 号資料 2）に即して、これに対する報告者の評価を記載する。

1 「1. 評価」

(1) 「債権者としての責任について」

ア 市の評価

「平成 29 年度以降、本市への返済義務が生じていた貸付金について、本市の中心市街地活性化に向けた様々な取り組みにより会社の経営状況が好転することを期待したこともあり、具体的な返済計画や経営改善に向けた事業計画の提出を求めず、返済を猶予してきた。」「公金を原資として貸し付けた 9 億円を回収することができず、全額を放棄せざるを得なかつたことにより、本市の財政に影響を生じさせた。」

イ 評価

市が地下開発に対し、具体的な返済計画や経営改善に向けた事業計画の提出を求めず、返済を猶予してきたことについて、平成 29 年度以降、市の中心市街地活性化に向けた様々な取り組みにより会社の経営状況が好転することを期待していたこともあったとするが、そのような期待が全くなかつたとは言えないとしても、より現実的な理由としては、地下開発がそのような事業計画を策定できるような状況ではないと認識していたことからであるというべきである。

そのことは、平成 20 年頃に西堀ローサ全体の売上高が急減し、その後も減少傾向であることは数値的に明らかであったこと、既に市の外郭団体評価において評価アドバイザーである外部の公認会計士や中小企業診断士から極めて厳しい意見が示されていたこと、中央区役所の移転や再開発ビル（ルフル）の開業により、西堀ローサの売上高が向上するとの期待は売上高減少の要因（商業構造の変化）からして合理的ではないことからも、裏付けられる。

とはいって、債権者の立場としては、具体的な返済計画や経営改善に向けた事業計画の提出を求めないことの理由とはならない

その他の点については、市の評価に概ね異論はない。

もっとも、市が債権者となったのは、あくまで平成 18 年に 9 億円の貸付を行って以降の話である。9 億円の貸付は、私的整理である RCC スキームの一環として劣後返済特約付きで実行されたものであり、資本的性格を有する貸付であったことからすれば、当初から相応の貸倒れリスクは存在していた。

金銭を貸し付けた後に債権者として取り得る措置は限られていることから、「債権者としての責任」よりも「債権者となったことの責任」が大きいと言える。さらに言えば、「債権者とならざるを得ない要因を作り出した責任」

(当初の事業構想及び資金計画の欠陥) こそがより根本的なものであるというべきである。

(2) 「株主としての責任について」

ア 市の評価

「筆頭株主として、経営方針や経営状況を監視する立場にあり、行政が株主であるということは公金を原資としているため、会社を監督する責任があった。」「中心市街地の活性化」という公的な役割も担う第三セクターに対し、本市は同社の取り組みがまちなかの再生に効果があるのかをその時々に検証し、必要に応じ公表し、広くご意見をいただくななどの対応を図る必要があった。」

イ 評価

市の評価に概ね異論はない。

株主としての会社法上の責任は、あくまで出資額を限度とする株主有限責任にとどまるものであるが、株主の役員選任権の行使等を通じて、市の財産である出資財産が損なわれないように、地下開発の監視・監督を十分に行うべき市民に対する責任があったものである。

なお、市の保有する地下開発の全株主に占める議決権の割合は、時期により変化しているが、昭和 48 年以降は一環して筆頭株主であり、平成 18 年 12 月に実行された減資 + 増資の前は 26.15%、後は 55.16% となり、過半数株主となった。

また、市関係者の役員は、設立時から平成 18 年度までは取締役、設立時から継続して監査役を現職の市幹部が務めるとともに、平成 13 年度から平成 18 年度までは市職員 0B が代表取締役社長を務めていたものである。

したがって、市は、単に一株主であるにとどまらず、特に平成 13 年度以降は、役員を通じて会社の経営により深く関与する立場にあったことは看過されるべきではない。

(3) 「施設管理の責任について」

ア 市の評価

「本市は、地下 2 階の市営駐車場を所有し、地下施設全体を会社と共有する区分所有者であり、同社とともに管理組合を組織している。実質的な管理は同社が行ってきたが、資金不足等から設備更新がされない状況が続いている」

た。計画的な設備更新については、より積極的に関与すべきであった。」

イ 評価

市の評価に概ね異論はない。

なお、令和3年度から令和5年度にかけて、西堀ローサ共用部の耐震改修工事費について、市と地下開発により構成される新潟市地下街防災推進協議会が国土交通省の地下街防災推進事業の補助を受けて、総額で約4億2,000万円の耐震改修工事費を実施したが、国庫補助金を除く3分の2について、市が全額を負担した（3分の1の市協調補助金+市の所有割合に基づく負担額+地下開発の所有割合に基づく地下開発負担分に対する市補助金）。

2 「2. 今後の対応」

(1) 市の対応方針

ア 「貸付金全額及びこれに係る放棄する日までに発生する遅延損害金を放棄する。」

イ 「会社の保有不動産である西堀ローサの本市への寄附申し出を受け入れる。」

ウ 「西堀ローサのあり方の検討を主導する。」

(2) 評価

ア 地下開発に貸付金の返済を行う資産、収入がないことは明らかであるから、議会の承認を受けて債権放棄をすることは、やむを得ない対応である。

イ 地下開発の保有不動産である西堀ローサ（地下1階部分）の不動産を取得することは、不動産鑑定で評価額がついていること、既に駐車場が市有化されており、地下通路部分が市道化されていることからも今後の管理のためにも必要があること、第三者への売却の見込みもないことから、相当である。

また、不動産の取得に伴い金銭化されないことから担保物の処分として貸付金に充当せず、寄附として取り扱うことも問題ないと思料する（債権放棄が伴う以上、代物弁済による場合と市に帰属する実質的な財産の状態に変わりはない。）。

ウ 市が不動産の所有者となることからすれば、西堀ローサの今後のあり方の検討を主導すべきことは当然である。

3 「3. まとめ」

ア 市は、「本市は第三セクターである新潟地下開発株式会社に対し、長年その時々に必要と判断する支援を行ってきた。」「しかし一方で、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直面し、貸付金の問題、第三セクターの役割に対する検証、老朽化する施設設備の更新などの問題にうまく対応できなかつた。」「また、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つた。」「西堀地下施設は、約半世紀にわたり中心市街地のにぎわいづくりへの寄与、中心市街地の過密緩和など重要な都市機能を担ってきた。時代も変わり、この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。」と総括している。

イ 市の評価に概ね異論はない。

市は、現在、取得した西堀ローサの跡地の再活用について検討している。令和7年9月には、全面修繕に100億円超を要するとの概算を示したほか、修繕コストや利活用したときの収支などを詳しく試算する実現可能性調査を民間に委託しており、同年11月末までに結果が出る見通しである。

また、中原市長は、同年10月30日の市長定例会見において、跡地の再活用について、都市計画やまちづくりなどの公共施設のマネジメントや都市計画、土木建築分野などの有識者からなる専門家会議を設置する方針を明らかにしている。

市は、これまで地下開発の経営破綻がもたらす各種の影響を懸念し、その回避を図ることを最優先として長年にわたり多額の公費を投入してきたが、地下開発の解散を機に「商業施設としての再生」という実現可能性の乏しい課題に取り組む必要はなくなった。

しかし他方で、市が全面的に所有することとなった駐車場を含む地下施設は、その利活用のための修繕にも、撤去による原状回復にも莫大な公費が必要となる「負の資産」とも評価せざるを得ないのが現実である。

過去における市の対応から何らかの教訓を読み取るのであれば、今後の再活用の検討に際しては、①時間軸を明らかにした数十年単位の長期的な観点から、②コスト面のシミュレーションを適切に実施したうえで、③制約された条件下

で現実的に取りうる選択肢（施設の廃止や最低限の管理も含む）を市民に対して分かりやすく示し、④施設のあり方について広く市民や議会の意見を聞いて決定することが強く望まれる。

以上

＜参考資料一覧＞

- ・ 令和 7 年 6 月定例市議会提出資料
- ・ 外郭団体見直し方針（平成 18 年 3 月）
- ・ 外郭団体経営改善計画（平成 18 年 3 月）
- ・ 外郭団体評価調査・外郭団体評価改善状況報告調査（平成 19 年度～令和 6 年度）
- ・ 外郭団体評価実施報告書（平成 22 年度、平成 30 年度～令和 3 年度、令和 6 年度抜粋）
- ・ 第三セクター等経営健全化方針（新潟地下開発株式会社）
- ・ 包括外部監査結果報告書（平成 16 年度〔外部監査人：弁護士今井誠〕、令和 4 年度〔外部監査人：弁護士今井慶貴〕）
- ・ 取締役の推移、出資状況の推移
- ・ 平成 13 年駐車場取得関係資料
- ・ 平成 18 年貸付関係資料
- ・ 平成 21 年経営課題関係資料
- ・ 平成 29 年劣後債変更契約
- ・ 議会対応録（H13.2 月～R5.6 定例会）
- ・ 議会対応録（解散表明後のローサ関連議会質問等 R5.12～）
- ・ 『新潟地下街「西堀ローサ」開発の記録 「北国に咲いたバラ』』（監修：新潟地下開発株式会社、宇壽山武夫編著）
- ・ 『新潟地下開発株式会社 西堀ローサ二十年 伊藤彌太郎の思い出たどる』（監修：新潟地下開発株式会社、二宮醇一編著）
- ・ 庁内検討資料（H30 年 4 月から令和 5 年 2 月）

以上