

長浜市長

浅見 宣義 殿

長浜駅周辺整備事業に関する確認・調査等業務
報 告 書

2023（令和5）年4月25日

弁護士 飯 田 和 宏

はじめに

第1 本調査の対象及び内容	1
---------------	---

第2 略称	2
-------	---

第1章 第2期中心市街地活性化基本計画関係	5
-----------------------	---

第1 中心市街地活性化基本計画について	5
---------------------	---

1 中活計画の制度概要	5
-------------	---

2 作成主体	5
--------	---

3 中活計画に記載する事項	5
---------------	---

4 都市計画等との調和	6
-------------	---

5 具体的事業の内容	7
------------	---

6 中活計画の認定基準	7
-------------	---

第2 第2期中活計画作成を巡る状況	8
-------------------	---

1 第1期長浜市中心市街地活性化基本計画の終期を見据えた検討が 求められる時期であったこと	8
--	---

2 中心市街地活性化に係る制度改正	8
-------------------	---

3 検討当時の市街地再開発事業の全国的な状況	8
------------------------	---

4 検討当時のまちづくり会社の全国的な状況	9
-----------------------	---

5 建築物の耐震改修の促進に関する法律の改正を巡る動き	10
-----------------------------	----

第3 第2期中活計画作成までの経過	10
-------------------	----

1 長浜市周辺整備基本構想（平成23年3月 長浜市中活協議会）	10
---------------------------------	----

2 平成23年度まちづくり計画策定担い手支援事業「長浜駅周辺地区 原案作成支援業務」報告書	11
--	----

3 平成24年度長浜駅周辺エリアマネジメント調査・検討業務報告書	14
----------------------------------	----

4 平成25年度 長浜駅周辺エリア再整備準備マネジメント調査・検討業務報告書	17
--	----

5 第2期中活計画	23
-----------	----

第4 第2期中活計画に係る問題点	25
------------------	----

1 第2期中活計画及び当該契約の要素の一である再開発計画の策定プロセス	25
-------------------------------------	----

(1) 検討主体の位置付け及び妥当性	25
--------------------	----

(2) 実質的な市の関与	25
--------------	----

(3) 再開発の実施に至るプロセスにおける問題点	26
--------------------------	----

① 再開発を実施する必要性	26
---------------	----

② 多くの地権者が「不在」の中で進められた検討及び地区計画の手續	27
----------------------------------	----

③ 東地区再開発のスキームに係る問題点	29
---------------------	----

④ 地権者に再開発について誤認を生む説明・誘導がなされたこと	30
--------------------------------	----

⑤ 平和堂の撤退及び会社の参画	32
-----------------	----

2	資金計画	32
(1)	協会提言と異なる資金スキームとしたにも関わらず、 そのことを意識した検討を行っていないこと	32
(2)	シープの認識の甘さ、検討・提示した計画が必要な検討を欠いたものであった こと	33
(3)	その後、建設費の増高等が見られたが、再開発の組合員が 賦課金を負担する義務を負う可能性について最初から説明されていない	34
(4)	会社への地権者の出資は、結果的に少数かつ少額	35
(5)	地権者への事業説明において従後の所有株については 賃貸も選択肢として説明	35
(6)	会社取得分を除き、保留床から資金を生む想定がされていない	35
3	建物、施設の構造、配置、形状、機能	35
(1)	基本構想からの変遷	35
(2)	商業占有面積の割合が小さいこと	36
(3)	ペデデッキ	36
(4)	検討途中に現れた中央デッキ	37
4	様々な役割を担わされることになった会社	38
第5	これまでのまとめ	38
第2章	市街地再開発事業	39
第1	長浜駅東地区市街地再開発事業について	39
1	再開発事業の概要	39
2	長浜駅東地区の再開発事業の認可に至るまで	39
(1)	経緯	39
(2)	当初の試算	40
ア	シナリオ	40
イ	試算	41
ウ	考察	41
第2	長浜駅東地区市街地再開発事業の組織及び経緯	41
1	長浜駅東地区まちづくり準備会	41
(1)	まちづくり準備会の概要	41
(2)	理事会	41
2	長浜駅東地区市街地再開発準備組合	43
(1)	再開発準備組合の概要	43
(2)	構成員	43
(3)	総会	43
(4)	理事会	43
(5)	収支	44
ア	試算	44

イ	予算・決算	44
ウ	承継する残余財産及び債務	45
3	長浜駅東地区市街地再開発組合	45
(1)	再開発組合の概要	45
(2)	総会	45
(3)	理事会	46
(4)	その他	47
(5)	契約等	47
ア	協定	47
イ	長浜駅東地区市街地差開発事業の計画作成に関する業務の契約	47
ウ	長浜駅東地区市街地再開発事業の工事に関する業務の契約	48
エ	長浜駅東地区市街地再開発事業推進業務の契約	48
4	事業認可	48
(1)	事業認可の概要	48
(2)	事業認可	49
ア	事業認可	49
イ	事業計画変更認可	49
ウ	解散認可	50
5	事業の経緯における問題点	50
第3	資金関係について	51
1	補助金	51
(1)	社会資本整備総合交付金	51
(2)	滋賀県市街地再開発事業補助金	51
(3)	長浜市市街地再開発事業補助金	52
(4)	長浜市市街地再開発事業推進補助金	52
ア	補助金の概要	52
イ	補助金額	53
ウ	問題点	53
(5)	公共施設管理者負担金	53
ア	概要	53
イ	金額	53
ウ	問題点	53
2	借入	53
3	工事費等の増加の内容	54
第4	権利変換	54
1	権利変換の制度の概要	54
(1)	全体の説明	54
(2)	権利変換制度の手続き	55
2	権利変換の基準の作成プロセス	55
(1)	権利変換の基準作成のコンセプト	55

(2) 権利変換のコンセプトの前提についての経緯	55
3 権利変換の具体的基準	56
(1) 権利変換の基準についての説明	56
4 具体的な権利変換の金額について	57
5 権利変換の問題点	57
第3章 えきまち長浜株式会社	59
第1 会社の概要	59
第2 会社の設立－会社の役割について	59
第3 会社の設立から「えきまちテラス」の開業まで	60
1 平和堂の建物・敷地の買受	60
2 「都市再生推進法人」の指定	60
3 再開発組合からの補償金の受領	61
4 保留床の取得を前提とした「自主事業」開業の準備	61
5 地権者との契約及びテナントリーシングについて	61
(1) 再開発ビルの権利床及び敷地を保有する者（地権者）と会社の関係について	61
(2) 地権者に支払う賃料の設定	62
(3) テナントリーシングについて	62
第4 開業直前に行われた借入について	64
1 保留床の取得に必要な費用額について	64
2 保留床の取得を含む「えきまちテラス」開業による費用の調達方法について	64
3 資金調達方法に関する会社の計画と、現実の経過について	64
4 会社の資金調達計画に対する考察	66
第5 開業	68
第6 開業後の経過（保留床における自主事業の中止まで）	68
1 開業後における自主事業の状況	68
2 山田CEOの招聘と改革計画の公表	68
3 長浜市による追加出資及び補助金等の支出	69
4 市議会「中心市街地活性化調査特別委員会」の調査と提言	72
5 テナントによる申入と請願	72
6 山田CEOの辞任	73
7 自主事業の中止に向けての動き	74
8 自主事業の中止	75
第7 保留床における「パートナー運営」と「公共化」	75
1 提案募集アンケートの実施	75
2 「運営パートナー契約」の締結	76
3 議会からの「提案」	78
4 「提案」への対応	79
5 会社における経営状況の改善（現在まで）	80

第 8	長浜市による会社への資金交付（補助金、負担金）について	80
1	はじめに	80
2	長浜市による資金交付の概要	81
3	検討の対象とすべき資金交付	81
4	「エリアマネジメント推進業務委託料」について	81
5	「テラスまちなか導線維持管理負担金」について	83
6	駐車場 1 時間無料化に伴う収入機会喪失分の 2 分の 1 負担について	84
第 9	会社が抱えるその他のリスクについて	86
1	業務委託に関する指摘	86
2	経産省補助金の返還を求められる可能性について	88
3	「おさかなラボ」及び「長浜クリエイションセンター」の設置 及び管理にかかる条例が制定されていないことについて	90
4	テナントとの間の「再契約」の問題	91
第10	会社の今後について	92
第 4 章	まとめ(問題点の再掲)	95
第 1	第 2 期中心市街地活性化基本計画にかかる問題点	95
第 2	再開発事業における問題点	95
第 3	えきまち長浜株式会社にかかる問題点	96
別 紙		99

は じ め に

第1 本調査の対象及び内容

1 受任者は、長浜市長浅見宣義氏より、次の事項についての調査を依頼され、令和4年10月19日付「長浜駅周辺整備事業にかかる確認・調査等業務契約」を締結した。

- ① 長浜駅周辺（東地区）再開発事業を行うに至った経緯及び整備基本計画、建設コンセプト
- ② 不動産の取得、権利変換、保証金等の交渉経過
- ③ 当該事業にかかる補助金の内訳及び返還条件
- ④ 長浜市及び市内4銀行から借入れするに至った経緯とその内訳、償還条件
- ⑤ えきまち長浜（株）の事業計画書及財務諸表
- ⑥ 第三セクターを法人化した必要性等
- ⑦ 中心市街地活性化基本計画における位置付け
- ⑧ テナント事業者の変遷及び収益性
- ⑨ 長浜市からの予算の経年推移
- ⑩ その他当該調査等業務の目的達成に必要な事項

2 受任者は調査等にあたる調査員2名（ 、 ）を選任し、3名にて調査を開始した（3名を合わせて以下「調査担当者」という。）。

確認した文書は、長浜市及び、えきまち長浜株式会社（以下「会社」ともいう。）から提供を受けた文書、長浜駅東地区市街地再開発組合に係る文書、さらに、これらについて調査員らから要請して追加提出を受けた文書である。長浜市から提供を受けた文書（ファイル数）は、商工振興課分が115冊、都市計画課分が31冊、上記再開発組合に係る文書は119冊、会社から提供を受けた文書は139冊である（要請に応じて追加提出を受けたものを含まない。）。さらに、職員がパソコン上のファイルに保管していた文書約100通を確認した。

3 加えて、調査の過程で、次のとおり関係職員及び会社関係者のヒヤリングを行った。

令和4年12月27日 江畑仁資氏（当時の担当職員）

北川雅英氏（同上）

西村領太郎氏（同上）

令和5年1月24日 宮川芳一氏（同上）

同 年2月3日 小谷勝也氏（同上）

同 年2月13日 えきまち長浜（株）副社長 町井義秀氏（1回目）

同 年2月20日 町井副社長（2回目）

えきまち長浜（株）社長 米澤辰雄氏

4 調査員らは、令和4年10月26日を皮切りに、概ね2週間に1度、本件調査を担当する市職員を交えてミーティングを行い（その後に調査員3名でミーティングを開催）、予定の確認や要望事項についての意見交換を行ってきた。

5 調査を開始した当初に提供を受けたのは、商工振興課分の76冊のみであり、また、時間を経過した事実に関する文書ファイルが提出されなかった。特に、第2期中心市街地活性化基本計画が作成されたのが平成26年であったところ、同年、あるいはその

前の数年分に関する文書が提供されず、調査に困難をきたした。上記ミーティングの際、調査員らから、商工振興課に、提出されない理由を説明されたいと申し入れたところ、別紙X-1が提供された。記載のとおり、本件に関して重要な期間と思われる平成25～26年の文書を含めて、保管期間経過を理由に廃棄されているとのことで、本調査書は、これらの文書を確認できない状況にて作成されていることにご留意願いたい。

- 6 また、本件の調査対象として最も重要というべき、会社に保管されている文書が、調査開始から2か月余り経過するまで提出されなかったことを特に記しておきたい。

上記の調査委託契約には、「調査方法」「①書類調査」として、「えきまち長浜(株)…が保管しているものが対象」と記載されており、調査員らは令和4年10月26日の第1回ミーティング以降、調査担当職員に、会社からの資料提供がいつになるのかと常に問い続けていたが一向に提供が行われず、この間、受任者が直接会社へ赴くなどして要請したが、「顧客情報の関係で出せない。」などとされた。受任者から長浜市長に「これでは内容のある調査ができない」として申入れを行うなどして、ようやく会社からの提供資料が初めて提供されたのは、調査開始から2か月以上を経過し、年を越した令和5年1月5日に至ってのことであった。

(その後においては、会社においてスムーズに対応していただけた。)

- 7 以上の経過及び内容に基づいて調査を行い、その結果を本報告書にまとめた。

長浜駅東側に、駅前広場を挟んで建設されている再開発ビル「えきまちテラス長浜」は、長浜市の「第2期中心市街地活性化基本計画」のもとに定められた計画に基づき、地権者らを組合員とする市街地再開発組合による第一種市街地再開発事業をもって建設された再開発ビルであり、その運営管理及びエリアマネジメント等の業務を担うために設立されたのが「えきまち長浜株式会社」である。

以下の報告は、上記の経過に沿って、

第1章 第2期中心市街地活性化基本計画関係

第2章 市街地再開発事業

第3章 えきまち長浜株式会社

第4章 まとめ(問題点の再掲)

以上の順にまとめられている。

第2 略称について

以下の記述においては、用語に略称を用いる場合がある。主なものを以下に掲記する(文中に重ねて断り書きを行っている場合がある。)

(その他、本文中において略称を用いているものがある。)

語 句	略 称
地方自治法	法
地方自治法施行令	施行令
中心市街地活性化に関する法律	活性化法
建築物の耐震改修の促進に関する法律	耐震改修促進法
都市再開発法	都再法

語句	略称
最高裁判所民事判例集	民集
長浜市	市
えきまち長浜株式会社	会社
株式会社平和堂	平和堂
モンデクールビル	南再開発ビル
えきまちテラス長浜	えきまちテラス
一般財団法人民間都市開発推進機構	MINTO（またはMINTO機構）
中心市街地活性化基本計画（一般的な制度を指す場合）	中活計画
第1期長浜市中心市街地活性化基本計画	第1期中活計画
第2期長浜市中心市街地活性化基本計画	第2期中活計画
中心市街地活性化協議会	中活協議会
中心市街地活性化を図るための基本方針	基本方針
長浜市駅周辺整備基本構想	基本構想
市街地再開発事業	再開発 又は 再開発事業
株式会社まちづくりカンパニー・シーブネットワーク	シーブ
株式会社地域計画建築研究所	アルパック
ペDESTリアンデッキ（一般的に言う場合）	ペデデッキ
ペDESTリアンデッキ（えきまちテラスー長浜駅）	中央デッキ
ペDESTリアンデッキ（えきまちテラスーモンデクール）	南連絡デッキ

第1章 第2期中心市街地活性化基本計画関係

第1 中心市街地活性化基本計画について

長浜駅南地区第一種市街地再開発事業で整備された平和堂モンデクールビル（以下「南再開発ビル」という。）、長浜駅東地区第一種市街地再開発事業で整備されたえきまちテラス長浜（以下「えきまちテラス」という。）と、長浜駅北区優良建築物等整備事業で整備されたポレスターマンション長浜及び長浜駅周辺の市道、中央デッキ（公共歩廊）は、いずれも第2期長浜市中心市街地活性化基本計画（以下「第2期中活計画」という。）に位置付けられて整備されたものであり、また、えきまちテラスにおけるライフスタイルショップも第2期中活計画に位置付けられて実施された事業である。

これらは市道及び中央デッキの公共施設を除き、いずれも第2期中活計画において「商業活性化のための事業」（P138）とされていることから、まず中心市街地活性化基本計画（以下「中活計画」という。）の制度について記述することとする。

1 中活計画の制度概要

中活計画は、中心市街地活性化に関する法律（以下「活性化法」という。）に基づき、中心市街地における都市機能の増進及び経済活力の向上を総合的かつ一体的に推進するため、市町村が活性化法15条1項に規定する中心市街地活性化協議会（以下「中活協議会」という。）の意見を聴いて作成し、内閣総理大臣の認定を受けるもので、この計画における各事業を実施する主体と位置付けられた者が、当該認定と連携した支援措置等を活用しながら、事業を実施するものである。

2 作成主体

市町村は、「中活協議会への参加を要請された場合にはこれに積極的に応じるとともに、中活協議会からの意見を尊重することが重要」とされている（中心市街地の活性化を図るための基本方針—以下「基本方針」という—P29）。

すなわち市町村は、中活協議会から意見があった場合には、当該意見を尊重しつつ、基本計画が円滑かつ確実に実施されるもの（活性化法9条10項3号）となるよう、自らの責任と権限により中活計画を作成するものである。

3 中活計画に記載する事項

活性化法9条2項において、次の事項を記載しなければならないとされている。

- (1) 中心市街地の位置及び区域
- (2) 土地区画整理事業、市街地再開発事業、道路、公園、駐車場等の公共の用に供する施設の整備その他の市街地の整備改善のための事業に関する事項
- (3) 都市福利施設を整備する事業に関する事項
- (4) 公営住宅等を整備する事業、中心市街地共同住宅供給事業その他の住宅の供給のための事業及び当該事業と一体として行う居住環境の向上のための事業に関する事項
- (5) 中小小売商業高度化事業、特定商業施設等整備事業、民間中心市街地商業活性化事業その他の経済活力の向上のための事業及び措置に関する事項
- (6) (2)から(5)までに規定する事業及び措置と一体的に推進する次に掲げる事業に関する事項

る事項

① 公共交通機関の利用者の利便の増進を図るための事業

② 特定事業

(7) (2)から(6)までに規定する事業及び措置の総合的かつ一体的推進に関する事項

(8) 中心市街地における都市機能の集積の促進を図るための措置に関する事項

(9) 計画期間

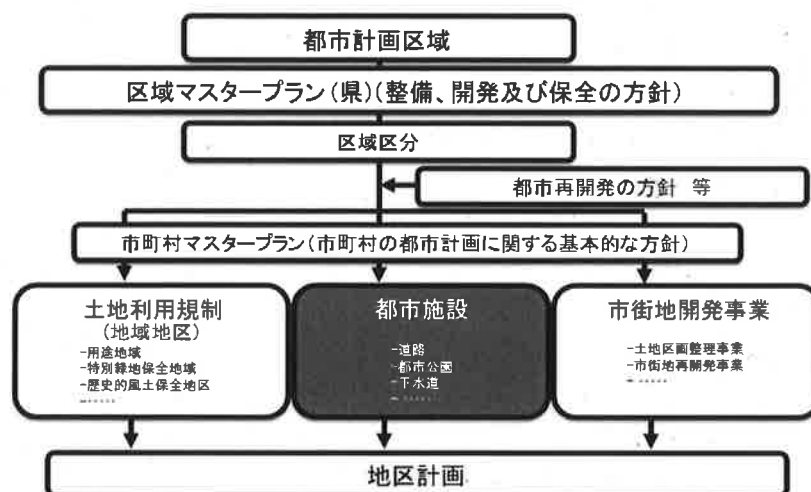
4 都市計画等との調和

中活計画は、都市計画及び市町村マスタープランに適合する必要がある（基本方針P33）。

都市計画は、下図のような体系とされており、都市計画法等に基づき、当該都市区域（例：用途地域）を踏まえて、県が区域マスタープラン（整備、開発及び保全の方針）を定め、市町村はこの区域マスタープランに則して、市町村マスタープラン（市町村の都市計画に関する基本的な方針）を定めるとされている。

都市計画制度の体系

3



〈「国土交通省 HP 都市計画制度の概要」より〉

本件調査の対象である長浜駅周辺の用途地域は商業地域であり、「滋賀県「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」（都市計画区域マスタープラン）彦根長浜都市計画 都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」において、長浜駅周辺は中心商業地と位置付けられ「JR長浜駅周辺の区域は、業務機能とあわせて本都市計画区域の核をなす商業地を形成している。特に・・・、長浜市の「黒壁スクエア」は全国的に知名度が高く歴史・文化を活用した企業・住民・行政の協働によるまちづくりの商業地としての整備がなされてきたところである。今後もこのような再整備などの基盤整備と合わせた質の高い整備を促進し、本区域の中心商業地としての機能強化に努める。」と定められている。

これを踏まえて策定された長浜市都市計画マスタープランでは、「長浜市中心市

街地活性化基本計画（第2期計画期間：平成31年3月まで）」に基づくJR長浜駅周辺の市街地再整備を進め、本市のターミナル拠点としてふさわしい都市機能の強化と魅力ある良好な市街地環境の形成を図るとともに、市街地における商業機能や居住機能の向上に向けた市街地整備事業を促進するなど、市域全域の生活利便性や都市活力の維持・向上につながるよう中心市街地の再整備を進めます。」と定められている。

これらから、第2期中活計画においては、駅周辺地域は県内の核となる中心商業地の一つとして、中心市街地の活性化を進めることを前提としなければならないものであったことが分かる。

5 具体的事業の内容

中活計画に掲げる個別事業については、「活性化法に定める特別の措置に関連する事業」、「認定と連携した支援措置のうち、認定と連携した国の特例措置に関連する事業」、「認定と連携した支援措置のうち、認定と連携した国の重点的な支援措置に関連する事業」、「中心市街地の活性化に資する国のその他の支援措置に関連する事業」、「国の支援がないその他の事業」に区分し、それぞれの区分に掲げる事業ごとに、

- (1) 事業名、内容、実施時期
 - (2) 実施主体
 - (3) 目標達成のための位置付け及び必要性
 - (4) 支援措置の内容及び実施時期
- を記載することとされている。

6 中活計画の認定基準（活性化法9条10項各号）

- (1) 基本方針に適合するものであること（第1号基準）。
- (2) 当該中活計画の実施が当該市町村における中心市街地の活性化の実現に相当程度寄与するものであると認められること。（第2号基準）
- (3) 当該中活計画が円滑かつ確実に実施されると見込まれるものであること。（第3号基準）

基本方針において、中心市街地の活性化を実現するために行う事業等については、

- a) 事業等の主体が特定されているか、又は、特定される見込みが高いこと。
- b) 事業等の実施スケジュールが明確であること。

をもって認定を判断することとされている（基本方針P5）。

また、内閣府の基本計画認定申請マニュアルにおいては、中活計画の認定を受けた後、計画に基づく事業等が確実に実施され、中心市街地の活性化の実現に着実につながっていくことを担保するため、主体の特定状況と事業等の実施スケジュールについて判断するものとされており、「事業等の主体が特定されている」とは、主体となる具体の法人、個人等が既に定まっていることを指すとされている。この場合は、中活計画に記載することについて、その主体と十分な調整がなされていることが前提であり、「特定される見込みが高い」状況は限定的に捉えられている。

次に「事業等の実施スケジュールが明確であること」とは、中活計画が認定され、事業等が開始された後、中心市街の活性化が実現されるまでのスケジュールが明確

になっていることを求めるものである。なお、事業等の実施のための関係者間調整が不十分である、許認可等が取得できないなど、事業等の実施の見込みが明らかでないものについては、「スケジュールが不明確なものとして扱う。」とされている。

これらの認定基準に照らせば、中活計画に掲げる事業又はその前提となる環境整備として、資金計画にも一定程度の確度が求められているものと考えられる。

第2 第2期中活計画作成を巡る状況

1 第1期長浜市中心市街地活性化基本計画（以下「第1期中活計画」という。）の終期を見据えた検討が求められる時期であったこと。

第1期中活計画の終期が平成26年3月であり、長浜市駅周辺整備基本構想を策定した平成22年度から第2期中活計画の作成に関する検討が始められたこと、第1期中活計画の中に「駅前地区整備検討事業」が挙げられていたことから、第2期中活計画の要素となる駅周辺の将来像の検討が平成22年度から始められたこと自体は、妥当であったものと考えられる。

2 中心市街地活性化に係る制度改正

居住人口の減少、公共公益施設の移転や郊外大型店の立地などの要因により中心市街地の衰退が進んでいる状況に鑑み、いわゆる「改正まちづくり3法」が、平成18年5月に成立、8月に施行された。

このうち、改正活性化法においては、いわゆる「コンパクトシティ」の形成の促進に向けて、市町村が作成する中活計画の内閣総理大臣の認定制度の創設と支援措置の拡充、中活協議会の法制化及び市町村の中活計画策定に当たって中活協議会に意見を求める仕組みの創設等により、中心市街地への都市機能の増進及び経済活力の向上を総合的かつ一体的に推進することとされた。

3 検討当時の市街地再開発事業の全国的な状況

第2期中活計画に位置付けられた南再開発ビル、えきまちテラスは前述のとおり、都市再開発法に定める市街地再開発事業（以下「再開発」という。）という手法により実施された。

第2期中活計画の検討が始まった平成22年度において、既に全国的に数多くの再開発の失敗事例が存在し、特に「市場競争にさらされる商業施設並びに複合開発ビルの多くでは、失敗が開発後短期間に顕著になり、経営破綻などという結果を招いているものも少なくない。」（「再開発事業等の施設開発の構造的課題と求められる転換」（（一社）エリア・イノベーション・アライアンス 木下外）といった指摘も当時すでにあったところである。

再開発の中には、典型的な失敗事例とされる青森駅前再開発「アウガ」の例のみならず深刻な影響が生じたものもあることから、第2期中活計画に位置付ける事業に再開発を採用するか否かは、再開発の失敗が「地域の顔となる駅前の再開発ビルにおける空き床が発生し、都市イメージの低下、投資の抑制等、地域の活性化に悪影響を及ぼしている。」（「都市住宅学60号 2008WINTER 「地方都市における再開発を巡る課題と対応」（国土交通省 都市・地域整備局 市街地整備課 柴田 武佳）」）等にも示されているとおり、却ってまちづくり、賑わいづくりに大きなマイナスとなる

ことや巨額の公的資金が無駄になることに加え、失敗した再開発による施設の運営形態、維持管理の主体や経費について後年に大きな問題を発生させることを踏まえて、十分な検討を行う必要があったものである。

4 検討当時のまちづくり会社の全国的な状況

また、第2期中活計画に至る検討においては、えきまちテラスの再開発による保留床を「まちづくり会社」に購入させ、これを運営させることを前提に議論が進められていた。

この問題点については後で詳述するが、ここでは当該検討時期におけるまちづくり会社の全国的な状況を概括する。

まちづくり会社は、一般的に「良好な市街地を形成するためのまちづくりの推進を図る事業活動を行うことを目的として設立された会社等」（「財務からみたまちづくり会社の現状と課題」（2020年3月街元気事務局（株）野村総合研究所））などと定義されている。改正活性化法において中活協議会を組織できる者を「良好な市街地を形成するためのまちづくりの推進を図る事業活動を行うことを目的として設立された会社であって政令で定める要件に該当するもの」（活性化法第15条第1項第1号ロ）と定めており、これが法律上のまちづくり会社と言われている。

まちづくり会社の類型は、その設立の時期によって特徴がみられ、みずほ総合研究所の2012年10月1日の「まちづくり会社の実態とこれから」によると、

ア 第1期（平成10年以前に設立）

この時期のまちづくり会社の多くは、再開発などの不動産事業の推進主体として設立されたもの。不動産賃貸収入が主な収益源であるが、不動産市況の悪化や保有する施設の老朽化等により収益状況が厳しくなっている点が課題として挙げられている。

イ 第2期（平成11年～平成18年までに設立）

第1期のまちづくり会社に比べて不動産保有額は少ないながらも、不動産事業に加え、駐車場・駐輪場その他の施設管理など、ハード管理を中心に事業収入を多様化させている。

ウ 第3期（平成19年以降に設立）

規模が小さく、収入面では行政からの補助金・委託料に依存する割合が高くなっている。自主事業においては、不動産賃貸料収入の割合が大幅に低下し、多様化している。「事業の収益性が低い」に加え、「事業を続けるための財源が不足」、「マンパワーがない」点が課題に挙げられている。

同様の分析は、前述の街元気事務局の2020年調査にも見られるが、同調査によると、まちづくり会社の業務が「2000年以降は、ハードの運営管理から中心市街地活性化・タウンマネジメント関連業務にシフト。」、「規模の小さなまちづくり会社のうちハード型は、経常利益、繰越剰余金がマイナスになっており、経営上の問題が生じている可能性が大きい。」とされている。

市の中活計画を作成するプロセスにおいて、早くからえきまちテラスの運営や駅周辺のエリアマネジメントをまちづくり会社に担わせることが前提とされていた

が、前述の状況を踏まえて、まちづくり会社の機能、体制、財政規模等を検討することが必要であったと言える。

5 建築物の耐震改修の促進に関する法律（以下「耐震改修促進法」という。）の改正を巡る動き

東日本大震災等の被害の甚大さを踏まえて、大規模な地震発生に備えるため、「不特定多数の者が利用する大規模建築物等の耐震診断の義務付け」、「当該診断内容の所有者の行政庁への報告義務及び所管行政庁の診断結果の公表」等を内容とした、耐震改修促進法の一部改正法案が平成 25 年 3 月 8 日の閣議決定後、国会に提案され、同年 5 月 29 日公布された。

これに先立ち、平成 24 年 8 月 10 日付で国土交通大臣から社会資本整備審議会会長に対して「今後の建築基準制度のあり方」が諮問され、当該審議会の答申を踏まえて、耐震改修促進法の一部改正につながっていったものである。

第3 第2期中活計画作成までの経過

第2期中活計画の作成に至るまでには、様々な主体により検討が重ねられたが、市の公文書が不存在であったり、あるいは保存された文書が限定的で、各構想、報告書等における主導的立場の所在、議論の状況、実質的な内容決定に至った経過等の詳細が不透明な部分が多い。

このような、限られた情報の中で、その問題点を整理する前提として、以下、各構想、報告書等の概要について記載する。

1 長浜駅周辺整備基本構想（平成 23 年 3 月 長浜市中活協議会）

（「概要」 別紙 A-1）

長浜市駅周辺整備基本構想（以下「基本構想」という。）は、長浜市中活協議会によって平成 22 年度に作成されたものであり、駅周辺の再開発をはじめ、第2期中活計画の駅周辺に係る記載や東地区の再開発等の重要な骨格はほぼこれを踏襲していることが見て取れる。

ここでの検討が、第2期中活計画、南地区及び東地区の再開発、北地区の開発並びにその後の駅周辺のマネジメントを形作っていくことになった、その後の検討、策定、実施に大きな影響を与えるものであった。

【概 要】

① 長浜駅周辺の変遷と検討の経過（基本構想 P8, 9）

長浜駅周辺の活用等の計画については、平成 3 年度の長浜駅跡地利用プロジェクトワーキング調査を起点として何度も検討が行われて来たことが分かるが、平成 3 年度と同ワーキング調査において既に示されたバブル期を彷彿とさせるペDESTリアンデッキ（以下「ペデデッキ」という。）、伊吹山へのヴィスタなどは、基本構想からその後の調査検討においても一貫して明示されており、第2期中活計画にその内容が盛り込まれたことは、過去のこうした検討を踏まえたものと見られる。

② 地元組織による検討（基本構想 P10, 11）

基本構想には、中活協議会、駅周辺部会ワークショップ、駅周辺部会準備会の

名称が記載されており、これらにより検討がされたものと推察される。なお、これら三者の関係性については、本件調査においては確認することができなかった。

本件調査に関連する具体的記載として、商業機能が中心に考えられていたこと、集客につながる温浴施設、高さ 6.5mの人のための広場、デッキ・スカイウォーク、駐車場など、第2期中活計画、再開発、えきまちテラスを形作る要素が検討されていたことが窺える。

③ コンセプトⅠ（基本構想 P12, 13）＝「都市の中心性をあらわす」

文化、多様な交流の結節点として、商業（食、ファッション、日用品の充実、ヘルスケア）・サービス機能（観光、エンターテインメント）、住機能が掲げられ、訪れる対象者も旅行者・観光客、郊外居住者を含め広範囲を想定しており、公共公益的機能については触れられていない。

④ コンセプトⅡ（基本構想 P14, 15）＝「湖北スタイルの発掘」

湖北の食、工芸品、ガラス製品などの写真が掲載され、イメージ画には、プロダクト、クラフト、食、サービス、インタレスト等の記載がある。

⑤ 空間イメージ（基本構想 P18, 19）

機能は、一部を除き、第2期中活計画、再開発において実現されたものである。えきまちテラスの位置に描かれているライフスタイルショップには南側デッキから直接店舗に入る位置関係となっている。また、ペデデッキ＋大階段にはローマのスペイン広場の写真が引用されており、当該広場がイメージに用いられたと推察される。

⑥ モデルスタディ（基本構想 P22, 23）

現在の南再開発ビル、えきまちテラスは、専ら商業機能を果たす施設として、北地区にも相当程度の商業機能を有する想定とされている。当該区域は都市計画法上の用途地域が商業地域であり、当時の商業施設、個店の状況等からも商業機能を核とすることとしたのは合理的であったと考えられる。

なお、ライフスタイルショップの箇所に「地権者による再開発組合が市街地再開発事業により施設整備後、まちづくり会社が施設を取得し、施設運営を行う。」との記載があり、既にこの時点で第一種再開発、まちづくり会社の保留床の取得を前提に検討が進められていることが窺える。

⑦ スケジュール（基本構想 P24, 25）

平成 23 年度中に中活計画の作成作業と併せて、第一種再開発の前提となる地区計画を市が決定することが計画されている。

2 平成 23 年度まちづくり計画策定担い手支援事業「長浜駅周辺地区計画原案作成支援業務」報告書

（「概要」 別紙 A－2）

基本構想においては再開発の実施が想定されているが、中活計画に位置付ける事業として再開発を実施する場合は、中活計画において当該事業を記載する必要がある。

第一種再開発は、再生特別地区または地区計画、防災街区整備地区計画もしくは

沿道地区計画の区域内であることが要件とされていることから、市が策定する地区計画の原案が、平成 23 年度に長浜駅周辺整備推進準備会（以下「H23 準備会」という。）という任意団体において検討、作成され、その内容が「平成 23 年度 長浜駅周辺地区地区計画原案作成支援業務報告書」（以下「H23 報告書」という。）にまとめられている。

【概 要】

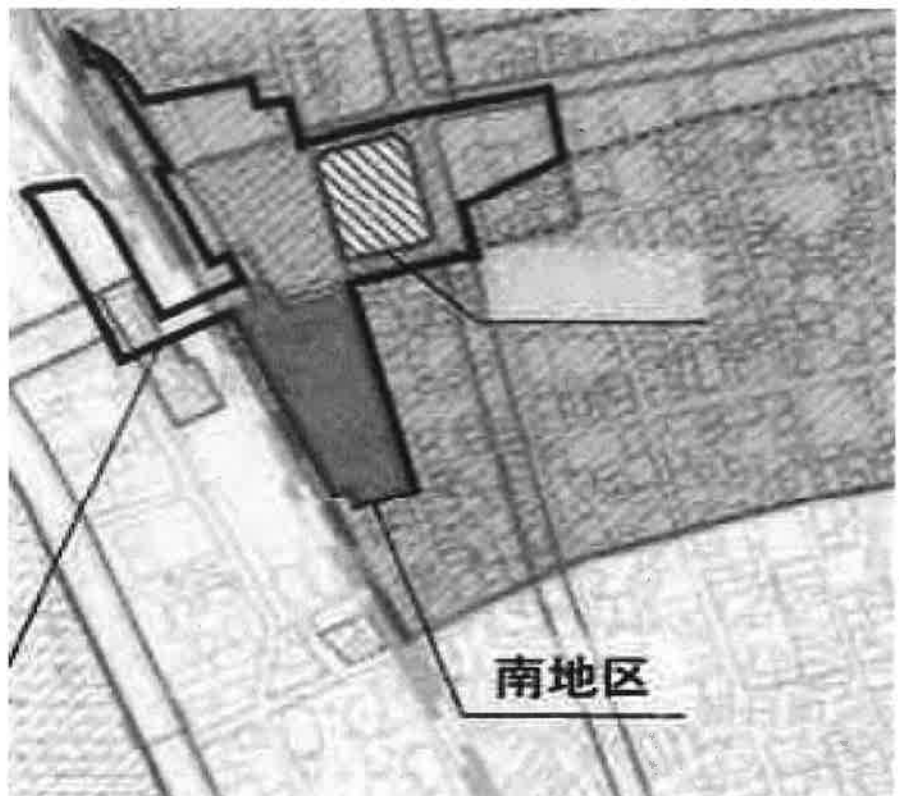
① 取組の概要（H23 報告書 P4～P10）

ア 長浜周辺地区 地区計画

小規模連鎖型再開発を進めるうえでの基本的な目標とルールを定める「地区計画」を都市計画法に基づき市が作成することを明記し、地区計画の構成要素である「地区の整備、開発及び保全の方針」を駅周辺地区全体で決定し、次に、建築物等の用途の制限、容積率や建ぺい率の限度、建物の高さ制限等を内容とする「地区整備計画」を地区ごとに事業を行う段階で決定していくという考え方を明示している。

イ 対象区域

地区計画区域及び地区整備計画の作成を想定した南地区、東地区、北地区、西地区が図示されている。



ウ 推進体制

本来、地区計画原案の検討の埒外にある、エリアマネジメントのイメージが具体的に示され、再開発を想定したと思われる H23 準備会とエリアマネジメント主体である「駅まちづくり会社」が明記されている。

② 基礎調査（H23 報告書 P11～P51）

地区の変遷、都市計画における対象地区の位置付け、土地利用等の調査、権利調査、建築物等の状況が記されている。以下、本件調査に関連する事項のみを抜粋する。

ア 都市計画における対象地区の位置付け（H23 報告書 P24～27）

以下の 4 つの計画の概要が記されている。前述のとおり、中活計画は、県の都市計画区域の整備、開発及び保全の方針、市の都市計画マスタープランに適合する必要がある、都市計画法に基づく地区計画も同様である。

（別紙 A－3 参照）

- i 滋賀県都市計画区域の整備、開発及び保全の方針 彦根長浜都市計画区域
- ii 長浜市都市計画マスタープラン
- iii 第 1 期中活計画（平成 21 年 6 月 30 日認定）
- iv 長浜市歴史的風致維持向上計画

③ 地区計画の検討（H23 報告書 P68～P109）

ア まちづくりのビジョン

「伊吹山を眺めるオープンスペース」、「まちなかへの導入ゾーン」、「駐車場」、「都市計画道路」、「求心力のある商業」、「地域コミュニティに根ざしたサービス」などが記されている。

イ デザインコード

デザインコードとは、地域の景観を構成する要素の配色、形、素材、生物種における空間の秩序を形成する「視覚的な約束事」のことをいうようであるが、ここでは、24 項目が示されている。

その中には「伊吹山へのヴィスタ」、「建物の高さは 3 階が限度」、「舞台のような階段」、「明るく開放的なテラスの連続」など、事業において具体的に実現するものが示されている。

ウ 地区計画の検討

（別紙 A－4）

ここでは地区計画及び各地区の地区整備計画に関する検討及び当該検討を踏まえた対象地区全体の「長浜駅周辺地区 地区計画」（案）と南再開発ビルが建築される「長浜南地区整備計画」（案）、未定部分を含む「長浜東地区整備計画」（案）及び「長浜北地区整備計画」（案）が示されたところである。

【地区計画原案の内容（抄）】

〈建築物等の整備方針〉

- | |
|--|
| <p>1 魅力あるまちなみと良好な都市環境を誘導するため、周囲の建築物や環境等との調和を図りつつ、賑わいのある商業空間 と駅至近の利便性を活かした快適な住環境を形成します。</p> <p>2 地区の歴史、景観などの資源の保全や活用に配慮します。</p> |
|--|

エ 地区計画等の原案等に関する申出書

申出年月日： 平成 24 年 1 月 17 日

提 出 者：協同組合長浜専門会 ○○

地区整備計画： 南地区を同時に提出

3 平成 24 年度長浜駅周辺エリアマネジメント調査・検討業務報告書
（「概要」 別紙 A-5）

平成 24 年度に長浜駅周辺エリアマネジメント調査・検討業務報告書（以下「H24 報告書」という。）が作成されており、当該調査・検討に当たっては長浜市中活協議会が関係機関との協議として長浜周辺エリアマネジメント・ワーキング・グループ会議（以下「H24WG 会議」という。）との 3 回にわたる協議を行った旨記載されているが、H24WG 会議の設置根拠、構成員等は正確には分からない。

【概 要】

H24 報告書は、駅周辺地区の再開発を含むエリアマネジメントの方向性などについて調査・検討した結果を取りまとめたものとされている。

① 本年度のミッション（H24 報告書 P5～P9（抄））

駅前の状況を「平和堂長浜店があるが、築後 40 年以上が経過し老朽化が進んでいる。平和堂の北、シンボルロード沿いに飲食を主とした木造・低層の商店街が形成されているが、中には空き店舗も生じている。」とし、調査検討の目的として「駅前空間の全体的な整備から運営までエリア全体をマネジメントする仕組みが取り入れられた駅周辺の再整備と事業の実現性を検討するため、長浜中心市街地活性化協議会が民間まちづくり協働促進事業の採択を受け、平和堂移転後の現店舗跡地の活用を含め、新たな駅周辺のまちづくりに向けて調査検討を行うこととなった。」と記されており、県北の核となる商業地域における商業機能の低下が重要な課題になっていることが見て取れる。

② 長浜市及び中心市街地の課題（H24 報告書 P34～P45）

「まちなか人口の減少」、「大型店舗の増加と中心市街地商業の衰退」、「小売吸引率の低下」、「土産物店」の増加、市民向け商業の衰退」など、課題の多くは商業・観光（サービス業）に関するものである。

③ エリアマネジメントの方向性（H24 報告書 P54～P63）

具体的に示された以下の事業の多くが、えきまち長浜(株)（以下「会社」という。）で取り組まれていくこととなる。

ア 「ライフスタイルのブランド化」を実現する事業と長浜駅周辺エリアの分担

i ライフスタイルのブランド化プロモーション事業

ii ライフスタイルを再発見・再評価し、磨きをかける事業

ライフスタイルショップ、マルシェ（市場）、レストランなどを駅周辺地区の再開発で生まれる建物に導入する。

- iii ライフスタイルショップ&マルシェの開設・運営事業
- iv 市街地再開発・公共空間創出事業

地権者や市民が設立するまちづくり会社は再開発（法定再開発の場合は再開発組合が実施し、まちづくり会社が保留床を買い取り、運営）を実施する。
- v まちなか居住推進事業
- vi 空地・空き店舗等活用事業

再開発による新各床へ新設のまちづくり会社がテナントリーシングを実施。
- vii 公共空間を魅力アップ・維持する事業

魅力的な高架の回廊やイベント広場などを整備し、マネジメントする。
- viii 市民の長浜ライフスタイルを維持・強化する事業

駅型保育所、ポータル・ミュージアム＋図書館、コミュニティ商業、コミュニティ・レストラン&カフェなどの施設を展開
- ix コミュニケーション・センター推進事業

ライフスタイルショップやコミュニティカフェに拠点となる場所を併設。
- ④ エリアマネジメントの推進に向けた企画・立案（H24 報告書 P64～P83）
 - ア 長浜グリーン・サークル（全体の企画）＊施設としてはペデデッキ

【先駆的事例：ハイライン】

グリーン・サークルの主要な構造となる高架の回廊の具体的な姿は、ニューヨークの人気施設「ハイライン」がモデルとなる。

イ コミュニティ商業

南地区3階では、地産地消のコミュニティレストランである「ファーマーズキッチン」と「コミュニティ商業」について検討。

長浜駅前でのエリアマネジメントでは、かつての商店街が持っていたコミュニティ形成のための機能を付加した商業形式を導入し、駅前の居住環境の向上を目指す。具体的には「シニア（高齢者）＋健康」、「ファミリー＋コミュニケーション」、「キッズ＋ステーション」等の検討。

ウ ライフスタイル・ショップ&マルシェ

東地区のメイン・プログラム

エ キッズ&ライブラリ

北地区のメイン・プログラムとして子育て支援施設「キッズ&ライブラリ」。

⑤ エリアマネジメントに資する事業計画・立案（H24 報告書 P84～P96）

長浜駅周辺エリアで必要となるマネジメントの内容として、以下を掲げている。

- ア 地域の将来像・プラン策定・共有化等
- イ 共有物・公物等の管理に関する活動
- ウ 居住環境や地域の活性化に関する活動
 - i 地域の防犯性・快適性の維持・向上

- ii 地域の PR・広報
- iii 地域経済の活性化
 - ・ライフスタイルのブランド化ショップの設置・運営
 - ・ライフスタイルのブランド化商品の企画開発・製造・販売
 - ・ライフスタイル・マルシェの設置
- iv 空家・空地等の活用促進
 - ・コンセプトに合わせたテナントミックス（リーシング）の推進
 - ・ライフスタイル・ショップ、マルシェ等の運営（マネジメント主体による直営も視野）
 - ・生活支援ビジネスの展開（子育て支援施設、コミュニティ商業など）
- エ サービス提供・コミュニティ形成等のソフト活動
- ⑥ エリアマネジメントによる再開発（H24 報告書 P88～P96）
 - ア エリアマネジメントと再開発

（社）再開発コーディネータ協会が平成 15 年 5 月にまとめた「新たな再開発のあり方に関する提言され」（以下「協会提言」という。）をこの項で紹介し、「長浜駅周辺エリアはまさにこの考え方が適用される。」として「身の丈開発」を提案している。

一方で、「建設や経営は、キーテナントや行政に頼るのではなく、従前地権者の共同出資による「まちづくり会社」が行う。」とされていたものの、当該提言に示された再開発に係る責任主体、資金、収益性の確保に関しては具体的な記載はほぼない。
 - イ 本地区における再開発のスキームとエリアマネジメント体制

ディベロッパー型まちづくり会社（以下「まち会社 A」という。）が従前土地・建物を取得し、地権者及び組合員として市街地再開発を推進、良質な資金の調達と資産の安全な運営を担うとされている。

一方、別途設立するプロデュース型まちづくり会社（以下「まち会社 B」という。）が、ショップ経営やテナント誘致などのプロデュース機能、テナント管理、イベント・広告宣伝、施設管理などの役割を担うとされている。

このスキームにより、本地区についても再開発を実施する想定とされていたことが見て取れる。
- ⑦ 施設整備に関する調査検討（H24 報告書 P99～P128）
 - ア デザインコード（デザインの方針・目標）

「賑わいの結節点をつくる」、「ターミナルポイント」、「伊吹山へのヴィスタ」、「建物は分棟型」、「生き生きとした外部空間を作る」、「舞台のような階段」、「明るく開放的なテラスの連続」などが示されている。
 - イ グリーンサークルと全体配置
 - i 全体配置

南地区：フレッシュマルシェ（平和堂）、コミュニティ商業

東地区：ライフスタイル・マルシェ、シアター

北地区：子育て支援・高齢者向け施設及び住宅

ii 全体及び各地区のイメージ図、ペデデッキのイメージ図

iii 施設整備主体

南地区：個人施行者

東地区：東地区市街地再開組合

北地区：北地区市街地再開組合

4 平成 25 年度 長浜駅周辺エリア再整備準備マネジメント調査・検討業務報告書
（「概要」（関連部分） 別紙 A-6）

平成 25 年度に長浜駅周辺エリア再整備準備マネジメント調査・検討業務報告書（以下「H25 報告書」という。）が作成されている。その策定主体として長浜市中活協議会の名称が記載されているが、別に長浜駅東地区まちづくり準備会（以下「H25 東まち準備会」という。）が設立され、H25 東まち準備会理事会においても、再開発事業だけでなく、地区整備計画やマルシェ、ライフスタイルショップ等、運営主体としてのまちづくり会社に係る重要な検討がなされている。

H25 東まち準備会については、「平成 25 年度長浜東地区まちづくり協議会活動記録集」が現存しており、同会の平成 25 年度事業計画では「事業の方向性の検討、再開発等のまちづくりの事例調査、地区整備計画（案）」を掲げ、会員も「東地区の土地、建物の所有者及び借地権者若しくはその代理人」とされており、H25 東まち準備会は東地区再開発の検討を目的としていたものであることが分かるが、関連があるとは言え、中活計画やまちづくり会社の内容についても検討した状況が窺える。

以下に、H25 報告書における関連する記述の概要を記すこととする。

【概 要】

H24 報告書にまとめられた内容を基により具体化を進め、当該調査時点で環境等の変化があったものについては、それを加味している。

ここでは、当該報告書の中で特記すべき事項を記載する。

① 前提条件の整理

ア 東地区再開発（H25 報告書 P10）

地権者が設立した H25 東まち準備会において当該地区の再開発の内容が検討され、施設計画と事業計画の両面において一定の成案を得て、2014 年（平成 26 年）3 月 1 日に再開発準備組合の結成に至った。

この間、地権者と個別の協議が繰り返され、再開発の前提となる地区計画のうちの地区整備計画についても地権者の合理に至り、2014 年度早々の都市計画審議会で決定の運びとなった。

② 長浜駅前におけるエリアマネジメントの方向性（H25 報告書 P11）

「基本的な考え方は平成 24 年度から変わらない。」としつつ、「限られた人的資源の有効利用に鑑み、一つのまちづくり会社としてデベロッパー部門とプロデューサ部門を持つことも検討課題」としている。

③ 各エリアの整備方法（H25 報告書 P12, 13）

東地区に関して、次のように記載されている。

- ・ 平和堂の土地と建物をまち会社 A が買い取る。
- ・ まち会社 A も一地権者として、定期借地方式の再開発を行う。

- ・ まち会社Aは高度化融資等を活用し、保留床を買い取る。
- ・ 再開発後の床をまち会社Aと地権者のうち希望する者が、まち会社Bに管理を委託する。
- ・ まち会社Aとまち会社Bは一つの会社になる選択肢も存在する。

なお、この時点でも子育て支援機能は、北地区の施設の機能と考えられていた。

④ 長浜駅周辺整備の方向性(H25 報告書 P14～P26)

ア 観光の新しい傾向と長浜の観光資源

イ クリエイティブ産業の創出

ウ 「駅」機能の新しい傾向

「駅が交通機能に加え、物販・飲食の機能を発達、強化させる傾向があり、更にはトータルサービス機能、情報発信機能を担うことが想定されることから、こうした動向を踏まえて整備する必要がある。」としている。

⑤ 商業施設整備事業計画の可能性(H25 報告書 P28～P34)

複数のアンケート、インタビューなども踏まえ、「駅前としての玄関口、長浜の「ファースト・ミーティング・ポイント（出会いの場）」として、広く門戸を開放した交流機能を背景に、「高い成立性を持ち、棲み分け可能な差異化戦略に立脚した商業機能の開発」を方向性として打ち出し、その具体的な業種として「マルシェ（長浜・湖北地域資源）、カフェ・ビュッフェレストラン、地域資源活用物販店舗、交流スペース」などが提示されたものである。これに則り、当初の直営店が設定されたものと考えられる。

なお、交流スペースは「商品の背景にある歴史、文化的価値を伝えること、観光情報発信などにより、「モノ＋文化・情報価値の消費」」を実現するための装置と考えられていたことが窺える。

えきまちテラスの新たな展開として、近時、「公共公益的機能」が前面に押し出されているが、H25 報告書において公共施設と捉えていたのは、「米川緑地、デッキ」のみである（H25 報告書 P38）。

また、「マルシェには高いコンセプト性や戦略が求められる。そのため事業意図を理解し、意思疎通がしやすい形での運営が求められる。その点から施設管理を行う組織による直営により、流通経験のあるマネージャーなどを設置した上で、オペレーションがしっかり管理される形での方式を検討することが考えられる。」と記されており、事業戦略やオペレーションが重要であることが併せて示されている。

⑥ 収支計画(H25 報告書 P40～P49)

ア 資金調達のパターン

資金調達として、補助金と借入・出資を組み合わせた7つのパターンが想定されており、「本項ではこれらの想定から代表的なタイプとして、商業施設には経済産業省の補助金を活用すること、コミュニティ施設には暮らし・賑わい再生事業補助金を活用することを選択し、その他の不足分は高度化資金によるものとして資金計画を立案した。」としている。

イ 従前の資産

平和堂の土地・建物を取得。取得金額の建物分は補償費としてまち会社Aの資産に計上される。

従前資産の処分方法（再開発）の事業計画としては、以下の3パターンを立案している。

i 権利変換タイプ

従前建物を、権利床とする。権利者は地代・家賃としてリターンを受ける。

ii 出資1タイプ

従前建物を一部転出して、まち会社Aの取得する床にすべてを出資する。権利者は、地代・家賃のほか、出資に対する配当としてもリターンを受け取る。

iii 出資2タイプ

従前建物を一部転出して、まち会社Aの取得する床に出資するとともに一部を資本金として所有する。このパターンにおいても権利者は、地代・家賃のほか、出資に対する配当としてもリターンを受け取る。

ウ 従後の資産

- ・まち会社Aの資産： 権利床、保留床、自己株式、現金
- ・設立時の出資額： 5000万円程度

エ 収支計画の3つのパターン

ここでは、従前の資産のタイプによって3つのパターンが考えられている。その合理性は定かでないが、この報告書では「権利変換は、収支計画において最も安定的となった出資2タイプとする。」（H25 報告書 P63）とされていることから、当該タイプのものを記載する。

（単位：千円）

投資計画		資金調達	
保留床取得	756,753	高度化資金	-
取得費	741,893	補助金	411,449
不動産取得税	13,112	敷金	28,909
登録免許税	1,748	資本金	50,000
開業経費	3,000	社債（出資可能額）	269,395
開業費等	3,000		
抵当権設定料	-		
合計	759,753	合計	759,753

デベロッパー型まちづくり会社の年間収支				(単位：千円)
年間収入		収入額	積算根拠	備考
	店舗賃料収入	57,818	5千円／月・坪×12月	約3,179㎡ (計算根拠から算出)
	駐車場収入	672	7千円／月×8台×12月	
	年間収入計	58,490		
年間支出		支出	積算根拠	
	固定資産税	5,099	税率1.4%	都市計画税は？
	駐車場管理費	528	5.5千円／月×8台×12月	
	保険料	255	工事費×0.035%	
	修繕費(積立)	1,093	工事費×0.15%	
	支払地代・家賃	43,495	【725坪】 5千円／月・坪×12月	約2,392㎡ (収入面積との差約787㎡ が自己所有想定か)
	年間経費計	50,469		
償却前利益		8,021		

これを踏まえた 25 年間の収支シミュレーションも作成されている。

⑦ まち会社Aの設立プロセス

長浜市の規模では第三セクターとしていくつも設立するのは現実的にむずかしいとして、既存の長浜まちづくり(株)の市の出資金の一部を減資してまち会社Aの出資に充てるとしている。

なお、収支計画においては補助金と高度化資金を想定していたにも関わらず、ここでは、社債の発行、経済産業省の中心市街地再興戦略補助金、MINNTO 機構の出資を受ける(H25 報告書 P51)とされている。

⑧ まち会社B (H25 報告書 P52～P59)

ア 概要

- ・ 設立時資本金： 1000 万円～2000 万円
- ・ 出資者構成： 長浜市、長浜まちづくり(株)、商工会議所、地元企業など

イ 収支計画

販促費は、現状、テナントから一定の金額を収入として得ているが、この計画においては直営店の売上の 1.2%とされており、何の売上をベースにしているのか不明で合理性に疑義がある。また、共益費については一般に共用部分に係る分担すべき実費をテナント等に負担させるものであるが、この収入についても、支出の水道光熱費、昇降機保守費、清掃、警備、植栽管理の合算額を上回っており、整合性が取れていない。これらを踏まえると収入が減少するか、支出が増加することになる。

プロデューサー型まちづくり会社（出資2タイプ前提）の年間収支				単位：千円
収入		収入額	積算根拠	備考
	施設管理費	5,782	賃料×10%	テナント・直営店舗面積は権利変換型と同面積とされている。
	敷地内駐車場管理費	528	5.5千円×8台×12月	
	物販・飲食売上	112,121	【112坪】×1,000千円／年・坪	
	共益費（店舗）	32,378	2.8千円／月・坪×12月	約3,179㎡。共益費は一般に共有部分の実費だが賃付面積で計算
	駅西駐車場料金収入	20,000	事業実績内容より	
	販促費	11,564	売上×1.2%	当該計算によると売上額約9億6千万円。何の売上か？
	年間収入計	182,373		
経費（支出）		支出額		
	水道光熱費	8,400	700千円／月×12月	
	昇降機保守	6,700	80千円／月×12月	
	清掃・警備・植栽管理	12,000	1000千円／月×12月	
	一般管理費	600	50千円／月×12月	
	広場・デッキ管理費	5,998	6千円／年・坪	約3,300㎡（積算根拠から）
	物販・飲食原価	67,273	売上×60%	物販、飲食の売上割合をほぼ1:1で計算されたと推察（物販原価70%、飲食原価35%で試算）
	支払家賃	6,727	【112坪】×5千円／月・坪×12月	
	駅西駐車場管理費	5,000	事業実績内容より	
	人件費	35,000	450万円×1人+350万円×1人+250万円×10人+100万円×2名	
	年間経費計	147,698		
償却前資産			34,675	

「これにより、単年度で1300万円の内部留保を見込んでいる。これらは借入をせず、償却資産を持たないという前提で試算されている。」としている。

ウ 設立のプロセス

これまで異なる性質のまち会社A、まち会社Bの2つのまちづくり会社による運営を前提としてきたにもかかわらず、いくつものまちづくり会社を設立するのは現実的でないとして「まち会社Bの機能はまち会社Aが担う方が合理的」（H25 報告書 P58）とされている。

⑨ まち会社Bが実施するマネジメント業務（H25 報告書 P66～P71）

以下のような業務が記されているが、資金計画との関連性などを見ると、デベロッパー型が担う業務との混在も見られる。

ア 開発事業でつくられた施設の運営・維持・管理

- i 施設の維持管理：建物設備管理、環境衛生業務、警備業務、
駐車場・駐輪場管理
- ii プロモーション：店舗施設運営、販促活動、リーシング業務、窓口業務

- iii 営業：売上管理、賃料算定、総務
- イ 都市再生推進法人としての公共的施設の維持管理
- ウ 長浜駅前エリアマネジメント協議会の事務局としての役割

⑩ 東地区の施設が具備すべき内容（H25 報告書 P122～P142）

とりわけ東地区について、これまでのデザインコード、議論をベースに既に示された内容をより具体的に記載している。

ア 必要な機能

- i 湖北・長浜のライフスタイルを育み、強める。
- ii 湖北・長浜のライフスタイルを発信する。

イ 今回計画

収支計画と比較すると、商業専有面積の全体は収支計画では約 3179 m²とされているのに対して下記の面積の合計は 3600 m²となること、また、直営店舗の面積がまち会社 B の資金計画（直営店売上計算上の面積）では約 369 m²に対して下記 ii の面積は 1500 m²と、それぞれ相違しており、整合の取れた計画でないことが窺える。

i アの i に対応するもの

以下のように記されているが、この記載を見ると、健康増進・福祉施設は商業における業態と捉えていることが分かる。

- ・商店街の充実（飲食中心？） 1300 m²
うち商店街地権者権利床 800 m²
- ・健康増進・福祉施設（薬局、医療モール） 800 m²

「薬局、医療モールなどは、今年度早い段階で、駅前に必要で事業性の高いものとして提案されたもの」との記載がある。

ii アの ii に対応するもの。

- ・マルシェ＋ギャラリー 1100 m²
- ・ライフスタイルショップ 400 m²

iii アの i, ii で共有するもの

- ・アトリウムとポータル広場 ・伊吹山眺望イベント広場
- ・米川緑地、グリーンルーフ（デッキ）

⑪ 公共公益施設の整備計画と運営方法の検討（H25 報告書 P144～P154）

ア 公共公益施設の整備計画

「公益的」をどのような概念で捉えているかは不明であるが、以下のように分類されている。市民が望んでいる、または非商業的部分を公益的施設として整理しているようであるが、H25 報告書においては商業施設に位置付けられていることは明白である。

また、南地区で整備された平和堂駐車場は、公共的空間と位置付けられており、子育て支援施設は北地区の機能として位置付けられている。

- i 公共施設：駅前広場、道路、グリーンサークル（デッキ）、駐輪場（市営）、駐車場（市営）、米川緑地
- ii 公共的空間：ポータル広場、伊吹山展望広場、平和堂駐車場（南地区）

- iii 公益的施設：健康増進・福祉施設、マルシェ、ライフスタイルショップ、屋上庭園、平和堂コミュニティフロア（南地区）、子育て支援施設（北地区）

5 第2期中活計画

これらの検討調査等、東地区再開発に向けた H25 東まち準備会の検討等を踏まえて、長浜市が第2期中活計画を作成し、総理大臣の認定を受け、長浜駅周辺の中活事業が取り組まれたものである。

なお、前述のとおり、第2期中活計画（東地区再開発、北地区の開発事業に係る検討関係を含む。）に関する文書が、長浜市文書管理規程における保存期間が10年間又は30年間と規定されているにもかかわらず不存在であり、これら調査検討等の記録から第2期中活計画及び再開発等の検討プロセスに市が強く関与したことは間違いないものの、市内部での意思形成に関する記録、書類が確認できなかった。

(1) 内閣総理大臣の認定日

平成26年3月28日

(2) 計画期間

平成26年4月～令和2年（平成3）3月（6年）

※当初は平成31年3月までの5年間。後の変更計画認定で1年延長された。

(3) 目標数値、指標（長浜市HPから）

① 歩行者・自転車通行量

※ 11地点合計（平日・休日各1日調査合計値÷2）

3万5018人（平成24年）から3万6800人（平成30年）

② 宿泊者数 ※1～12月の市内施設宿泊者数

41万人（平成24年）から42万人（平成30年）

③ 市全体に占める中心市街地の居住人口の割合※3月31日時点の住民基本台帳人口

8.04%（平成25年3月末）から8.17%（平成31年3月末）

[参考指標]

ライフスタイルショップの新規出店数※中心7商店街への新規出店数

2店（平成19～25年合計）から5店（平成26～30年合計）

(4) 計画内容（駅周辺関連・抄）

第2期中活計画のうち、主な駅周辺の取組内容は次のとおりである。

① 主な取組（第2期中活計画 P82～P84）

ア 長浜駅周辺整備と連携したエリアマネジメント

イ ライフスタイルのブランド化の実践

事業名・内容及び 実施時期	実施 主体	目標達成のための位置付け及び必要性	支援措置の 内容及び実 施時期
事業名4-1：長浜駅南地区	個人施	・老朽化した商業施設を移転・新設し、	社会資本整

第一種市街地再開発事業 内容：駅前の有効な土地利用が必要な街区における再開発事業 実施時期： H24年度～H26年度	行者 (株)平和堂	生活を支え、生活を楽しくするコミュニティ商業施設を整備することで、生活密着型の商業サービス機能を整え、誰もが住みたくなるまちづくりを進めるもので、中心市街地の活性化に必要である。	備総合交付金（市街地再開発事業等） H24 年度～ H26 年度
事業名4-2：長浜駅東地区第一種市街地再開発事業 内容：老朽化した既存大型商業施設の移転により更新が必要な街区における再開発事業 実施時期： H26年度～H28年度	市街地再開発組合	・長浜らしいライフスタイルを提案する新業態のショップを核に、既存商店街の再生、イベント広場や、コミュニティスペースを兼ね備えた施設を整備することで、多様な人々が交流し、情報が行き交う魅力ある商業交流空間を創出するもので、中心市街地活性化に必要である。 H26年度：実施設計、権利変換 H27年度：既存建築物解体、工事 H28 年度：完成	社会資本整備総合交付金（市街地再開発事業等） H26 年度～ H28 年度
事業名4-8：公共歩廊整備事業（地域生活基盤施設） 内容：駅周辺地区の機能再編に併せて公共歩廊を整備する事業 実施時期： H27年度～H29年度	長浜市	・駅周辺地区の機能再編に伴い、利用者が増加することが想定されるため、公共歩廊を整備することで、歩行者の安全を確保するとともに、快適な駅前空間を創出するもので、中心市街地の活性化に必要である。	社会資本整備総合交付金（都市再生整備計画事業（長浜中心市街地地区）） H27 年度～ H29 年度
事業名4-16：駅周辺エリアマネジメント事業 内容：都市再生推進法人による駅周辺施設の一体的な管理・運営・整備 実施時期： H30 年度～	えきまち長浜(株)	・都市再生推進法人であるえきまち長浜(株)が、ペDESTリアンデッキなど駅周辺の施設を活用したイベントの実施や駅周辺駐車場の共有化など、駅周辺エリアの一体的な運営、管理、整備を行い、市の玄関口の賑わいを創出し、歩行者自転車通行量の増加に寄与するものであり、中心市街地の活性化に必要である。	中心市街地活性化ソフト事業 H31 年度
事業名4-11：都市計画道	長浜市	・駅周辺の再開発事業に併せて、周辺道	社会資本整

路（3・4・6、3・4・9）整備事業 内容：道路整備事業 （L=135m） 実施時期： H26年度～H28年度		路の拡幅を行うことで、歩いて暮らせるまちづくりを進め、まちなかの回遊性と賑わいの創出を図るもので、中心市街地活性化に必要である。	備総合交付金（道路事業（街路）） H26 年度～ H28 年度
事業名6-1：長浜駅北地区整備事業 内容：駅前の低未利用地を活用し、複合施設を整備する事業 実施時期： H28年度～H31年度	民間事業者	・駅前の低未利用地を活用し、都市福利機能を有する集合住宅を整備することで、駅前という立地を活かした住環境を整え、まちなか居住の推進を図るもので、中心市街地の活性化に必要である。 H28 年度：基本計画 H29 年度：実施設計 H30 年度：工事 H31 年度：完成	社会資本整備総合交付金（優良建築物等整備事業） H28 年度～ H31 年度

第4 第2期中活計画に係る問題点

1 第2期中活計画及び当該計画の要素の一つである再開発計画の策定プロセス

(1) 検討主体の位置付け及び妥当性

第3において、各検討調査等における検討のプロセスの概要を記述した。これらに挙げた報告書中に「検討調査に係る国の補助金の交付を受けて実施された。」旨の記載がいくつかみられることから、その中心的役割を果たしたのは長浜市中活協議会であると推察されるが、地権者等その構成員とは異なるメンバーが入っているものや、報告書中、「任意団体」と記載のあるものが存在する。

また、第2期中活計画と再開発計画等が不可分のものではあるものの、第2期中活計画の検討の中で再開発の検討が進められる、あるいは再開発の検討の中で第2期中活計画及びエリア・マジメントの検討が進められるなど、本来、検討主体となるものが不在の中で具体化が進むといった不適切なプロセスが見受けられる。

なお、こうした組織の構成員には、以下の理由から一般には利害関係者を参画させないように配慮されるものであるが、その経緯、理由は分からないものの、当該構成員の中に、その者が属する企業が工事を請け負った事実が存する。

【理由】

検討プロセスにおいては施設の規模、機能、形状、構造といったことも議論の対象となるものであり、どのような目的、趣旨、経過で施設が具体化されていったかといった情報も含め当該情報を詳細に把握することは入札等の際に有利に働くものと考えられることに加え、当該議論に影響を及ぼし得る立場となり得る。

(2) 実質的な市の関与

(1)に記載のとおり、中活計画及び地区計画（地区整備計画を含む）のプロセスに

おける作成主体の関係性が不透明である一方、市が明確に事務局と位置付けられているものに限らずこれらの会議及び地権者の個人面談には、市の職員が加わり、説明や発言を行っている。

これらのことから、市は中活計画、再開発、まちづくり会社の設立のプロセスに深く関わっていることが明白である。関係者のヒアリングにおける、計画段階からの市の関わりに言及する者の存在は、このことを裏付けているものと言える。

このように深く関与する中で、中活計画や地区計画等の作成主体として、検討プロセスにおける資金計画をはじめとする実現可能性や妥当性に関し、市において検証された形跡は見られないのみならず、地権者に対し、後述するとおり、再開発の事業スキームや組合員の責務に関して誤認させるような言動が見受けられる。

(3) 再開発の実施に至るプロセスにおける問題点

再開発においては、地権者の意向や再開発の要件とされる面積が確保されるかなど再開発への環境整備等、再開発の必要性や合理性の検討を踏まえて実施に至るものである。

こうした観点から、以下の点について考察する。

① 再開発を実施する必要性

ア 南地区再開発（モンデクール）

H23 準備会・同ワーキングの記録等によれば、平和堂は遅くとも平成 23 年の早い時期までに南地区への移転の意思を固めていたことが分かる。これは再開発の前提となる地区計画の策定に取り組む前であり、この時点で平和堂が南地区再開発を前提として移転を決定したものではなく、南地区移転に関して再開発が必要不可欠でないことが見て取れる。

このことは、H23. 5. 16 の H23 準備会において、平和堂側から「住民提案型の地区計画があるのは意外。移転新築、解体はまちづくりの意向を尊重する。」、また H23. 8. 26 の H23 準備会において「年度内に竣工したい。平成 25 年 3 月には。想定より半年遅れている。」旨の発言があることから推測できる。

イ 東地区再開発

平和堂は、南地区への移転に伴い、東地区に存した店舗を閉店することになるが、前述のとおり耐震改修促進法の一部改正に関する動きが平成 24 年度には既に明らかになっている。平成 24 年 10 月 29 日の個別ヒアリングにおいて、いみじくもコンサルタントの（株）まちづくりカンパニー・シーブネットワーク（以下「シーブ」という。）が、「現平和堂建物は、耐震診断の結果、不合格とされた建物は耐震補強しなければならず、怠って事故が起きた場合、建物所有者が全責任を負わなければならないので、建て替えの必要がある。」旨を説明している。

これに先立ち、H24. 2. 1 開催の H23 準備会において、平和堂側が「旧平和堂（東地区）に関しては、平成 25 年度にオープンしたら、年中に解体してほしい（※「解体してほしい。」という発言は、当該会議以前にシーブから「旧平和堂の解体費は東地区再開発で生み出す。」旨の発言があったためと思われる。）。管理や保安（警備）上の問題がある。」と発言している。こうした点からも早

急に解体されることを望んでいたことが見て取れる。

これらから、両地区とも、敢えて長浜市の主導で再開発という手法を採用すべきか否かの判断において、さらに慎重を期すべきであったと言える。

② 多くの地権者が「不在」の中で進められた検討及び地区計画の手続

平成 23 年度において、東地区は、例えば H23. 5. 16 の H23 準備会において、シープから「地区計画原案の申出は、条例により（地権者等の）2/3 の同意が必要」という趣旨の説明を受け、市側から「住民提案型でしてほしい。」旨の発言がされ、H23. 7. 22 開催の「長浜駅周辺のまちづくりを考える懇談会」における市の説明として「地区計画の活用→市の都市計画決定・・・原案を合意できれば住民提案を市が決定する。」とあるなど、一般の地区計画手続の例外である、地区計画の原案について地権者等の 2/3 以上の同意を基に長浜市地区計画等の案の作成手続に関する条例第 5 条第 1 項に基づく申出を行う「住民提案型の再開発」という建付けで検討が進められていたが、その実態は以下のとおりであり、「再開発は、地権者にリーダーがいなかったため」、市が関与したのではなく、多くの地権者が「不在」の中で進められていった状況であったことは明らかである。

ア 地区計画

平和堂ほか少数の地権者が参加するに過ぎない H23 準備会において検討が進められていったことが記録から見て取れるが、当該準備会においては住民提案型＝地区計画等原案の申出制度に基づく地権者の申出により平成 23 年度中の地区計画の決定を目指していた。しかしながら、住民提案型を標榜する一方で、地区計画決定のプロセスには、次のような問題が存していたことが分かる。

i 地権者への説明の時期・内容

H23 準備会においては、平成 23 年度中の地区計画の決定のためには地区計画の申出を平成 24 年 1 月 13 日中に市に提出する必要があるとして検討、準備を進めていた。

ところが、地権者を含む地元に対しては、平成 23 年 7 月 22 日に市が主体となって「長浜駅周辺のまちづくりを考える懇談会」を開催し、駅周辺のこれまでの変遷、駅周辺整備の方向性、方針等、地区計画の概要が説明されたが、後述のように地区整備計画における建築物等の具体の制限及び第一種再開発との関係性の説明はなく、これで理解が進んだとは言えない状況において、地権者に対してはようやく第 1 回の H23. 9. 22 を皮切りに 10. 31 までに 4 回の意見交換会が開催された。これらには地権者すべてが出席したものではなく、これらと並行して行われた地権者個人へのヒアリングを含めて消極的な意思を示される地権者が多くあった中で、各地権者の地区計画に関する同意は全て年が明けて当初申出予定日としていた平成 23 年 1 月 13 日前後に集中して得たものであった。

なお、当該申出書が実際に市に提出されたのは、平成 24 年 1 月 17 日付けであったことが資料から判明している。

さらには、平成 24 年 1 月 12 日に地区計画の申出者名義人の協同組合長浜

専門会に同意書の提出に合わせて地区計画等の原案に関する申出書の申出者になることの説明を行い、了承を得た旨の記録がある。

これらを踏まえると、形式的には地権者等の2/3以上の同意を得たうえでの長浜市地区計画等の案の作成手続に関する条例第5条第1項に基づく申出であるものの、申出者には直近までその認識がなかった中で準備会側から手続を求められたものであり、かつ地権者の同意についても、iiも併せて斟酌すると正確な説明がされないまま直前になって求められたことが見て取れる。

- ii 地区計画の同意を求める趣旨の説明が不十分、不適切と見られる部分があること

都市再開発法2条の2第1項各号において第一種再開発を施行することができる区域が定められており、都市計画法12条の4第1項1号の地区計画の区域がその一つとされている。H23 準備会の検討においては同項1号の地区計画内に施行することを前提としており、住民提案型によるプロセスとして本件申出は南地区、東地区において再開発事業を実施するためには必要不可欠なものであった。

前述のとおり、地区計画のうち地区整備計画は建築物の用途、建ぺい率、容積率、高さ、セットバック等の制限を定めるものであり、地区内の地権者にとっては、所有地にこうした制限が適用されることになるため、土地利用を考える上では非常に影響のある計画と言える。

ところが、H23 準備会会議録、個別ヒアリングの記録を見ると、平成23年7月22日の「長浜駅周辺のまちづくりを考える懇談会」においては、地区整備計画について、配布資料においては地区計画について「それぞれの地区の街並みや特性にあうように、建物の建ぺい率、容積率、用途や形などの細かなルールを住民の皆さんが話し合いながら決めていくことができる都市計画の制度」（一般的には市が決定し得るもので「住民の皆さんが話し合いながら」の件は専ら住民提案型を想定したものと言える。）、「地区計画の方針のみを定めた地区では具体的な規制や義務は発生しない。」といった記載はあるものの、地区整備計画における建築物等の具体の制限及び第一種再開発との関係性の説明はなく、その後の意見交換会、個別ヒアリングにおいても地権者に対して十分な説明をせずに同意を求めたことが配布資料及び議事録から推察される。

- iii 地区計画の対象地権者のうち少なくとも三者に、同意を求めに行っていないと判断されること。

同条例5条2項の規定により、地区計画申出は、区域内の2/3以上の地権者等の同意を得ることが要件とされているが、これは結果的に2/3以上の同意が得られれば、区域内のその余の地権者に同意を求める必要がないということを許容する趣旨ではないと考えられる。

本件における地区計画の申出に関しては、南地区の一地権者、北地区の二地権者に同意を求めに行かなかったことを示唆する事実が記録から確認され

たところであり、このうち一者についてはその後の記録から確実に説明をしなかった事実が確認できる。

市の職員が当該同意の多くを求めたことを合わせて考えれば、実態として当該申出に不適切というべき点があったと考えられる。

③ 東地区再開発のスキームに係る問題点

東地区再開発については、検討段階から一貫して、一般的な国の再開発の制度を想定したものではなく、協会提言（別紙A-7）による再開発の手法を念頭に進められた。しかしながら、当該提言における再開発の規模や段階的施行を意識しつつも、そのスキームとは異なる形で再開発を実施したことは、現在にもつながる問題の大きな要因となったところである。

ア 協会提言の内容

(社)再開発コーディネータ協会による当該提言は、「右肩上がり（の社会・経済）が終焉する中、高度利用による保留床処分を前提とした従来方式の再開発は、多くの地区で事業化が停滞し、債務の清算ができない地区も一部に見られるなど、厳しい事業環境に陥っている。」として、「再開発の基本原則を「高度利用と都市機能の更新」から「個性的な街並み景観の形成と持続的なコミュニティへの再編」に転換するとともに、高度利用による保留床処分を前提としてきた制度を抜本的に見直すべきである。」としている。この保留床処分に関しては、「保留床処分に必ずしも依存しない事業手法を原則型とすべき。」としている。

当然のことながら、再開発の規模を小さくすることだけで採算が成立するものではないため、協会提言においては、次のとおり事業の成立、資金調達の手法を示している。

i 地権者が共同出資をして責任主体となること

地権者がリスクを取る手法への転換として、地権者の共同出資によるまちづくり会社が施行者となって資金調達し、共同で事業リスクを取る手法を提示

ii 原則として施設建築物の権利に変換しない、定期借地権方式等によってまちづくり会社が施設建築物を建築、所有、管理する方式の原則化

土地に関する権利変換は、共同・協調の建築行為に必要な敷地秩序のための交換分合にとどめる。

*協会提言では、「再開発事業として土地費を顕在化しない。」方式としている。

iii 事業採算性を評価する手法

不動産証券化の手法を積極的に活用することにより、事業採算について市場評価によるチェックを導入する。

イ 協会提言と乖離した東地区再開発

第2期中活計画及び東地区再開発の検討当初から一貫して想定されていたのが「身の丈再開発＝連鎖的小規模再開発」であり、この根拠とされたのが協会提言である。そのことは、H24 報告書 P90（別紙A-8）において、「（社）再

開発コーディネータ協会が平成 15 年 5 月にまとめた『新たな再開発のあり方に関する提言』では・・・建物や経営は、キーテナントや行政に頼るのではなく、従前地権者の共同出資による「まちづくり会社」が行う。・・・」、「3 つの地区でそれぞれ再開発事業を行っていく長浜駅周辺エリアでは、まさにこの考え方が適用される」と記されていることから明らかである。

一方で、協会提言によるとしながら、これらの検討や地権者への説明においては、以下のとおり、協会提言の再開発を成立させるうえで必要不可欠な以下の重要な要素が欠落してしまっている。

i 地権者が責任主体となっていないこと

地権者がまちづくり会社に共同出資することにより、まちづくり会社の経済的基盤の確立だけではなく地権者が再開発に責任とリスクを負うことが協会提言の前提であるが、後述のように、地権者にはむしろ負担がないような誤認を生む説明等がなされていること、検討過程の早い段階で主要な 2 地権者の出資による基金造成がシープから提案されていることなどから、地権者が責任とリスクを負うスキームが成り立たなくなってしまう、このことがその後の地権者の当事者としての意識、行動に影響を与えたものと思われる。

ii 保留床購入の財源の前提を欠いたこと

地権者の共同出資が前提とされなかったことから、協会提言が想定する保留床購入資金が成り立たなくなってしまったこと。

iii 事業採算を評価する手法が採られなかったこと

地方都市である長浜市において、協会提言のような不動産証券化が実現できたかどうかは定かではないが、これに代わる事業採算を評価する手法について、検討段階においても全く議論された形跡はない。客観的手法による事業採算の評価がされなかったことが、その後における再開発の保留床処分及び会社の運営に負の影響を与えた一因になったと思われる。

④ 地権者に再開発について誤認を生む説明・誘導がなされたこと

地区計画原案の申出に至る経過は前述のとおりであるが、多くの地権者が消極的または判断がつかねている状況の中で、平成 25 年 3 月 17 日の H25 東まち準備会の設立前までに、地権者に対し、以下のような誤認を生む説明がなされている。

H25 東まち準備会は、「長浜駅東地区の地権者をはじめとする地区内関係者が共同して魅力ある長浜駅前を形成するため、まちづくりの事業化に向けた検討などを行う組織」として設立されたものであり、各会議において提出された資料及び議題から見て実態は東地区再開発に係る検討の場であったことが認められるが、設立前のこれらの説明・誘導により、地権者が再開発の実施に傾いていったことが見て取れる。

ア 地権者に経済的負担がないと誤認させるようなもの

これらの説明は、シープや市が「再開発において従前従後の資産は等価交換となる。」ことを説明していた時期になされたものである。

その後、平成 26 年に東地区再開発組合が設立され、東地区の再開発におい

ては従前資産と従後資産を等価交換する規定が適用除外となる「全員同意型」が採用されることになるが、全員同意型によっても地権者＝組合員の経済的負担の可能性が全くなくなるわけではないものである。

【説明要旨】

- ・ （再開発事業費について）1割の負担があるが、それは個人でなく再開発組合で負担する（*組合施行の場合、地権者が組合員に加わり、組合員の賦課金制度があるにもかかわらず。）
- ・ 再開発の国等の補助金が取れなければ市の単費で実施
- ・ 再開発のメリットは、地権者に負担がなく、土地の権利もそのまま、場所をうまく利用することで、収入を得られるようにする。
- ・ ご自身の負担はないということをご理解いただきたい。
- ・ 店の補償費、家賃の算定を行い、移転の場合は移転補償費も支払われる。再開発の場合、負担はかからない。
- ・ 再開発の予算は余る。

イ、成功する事業であると誤認させるもの

【説明要旨】

- ・ ペデデッキは採算性がある。
- ・ 再開発の失敗事例は大きなものを作ってしまう、計画したようにテナントが入らず返済計画が狂うこと。
- ・ できあがった建物は、市が作る第三セクターが管理する。（*まだ設立が確定してもいない時期の発言）
- ・ 再開発の予算は余る。（*再掲）

ウ 時機を失すると取り組めないと誤認させるもの

【説明要旨】

- ・ （再開発の権利変換によらない不動産の）処分を希望する人は出てこない。
- ・ 国から補助費が出、県からも補助が出る。土地の評価に基づいて行われるので後から参加はできない。
- ・ 国の予算見通し、今の時期だけ。（*H23.12.27 発言、明らかに事実と異なる。）

エ 「長浜方式」について

長浜市域においては、南地区再開発前に再開発が実施されたことがないにもかかわらず、検討の早い段階から「長浜方式」という説明が繰り返されている。これらの説明記録を総合すると、建物所有者が再開発に参加した場合に従後において従前面積の概ね70%を確保するというものであることがわかる。

当該説明は、平成24年度に行われた地権者の個別ヒアリングの場で個々の地権者に対しても行われている。

第一種再開発は、従前の資産（再開発前の所有資産）と従後の資産（再開発後の所有資産）を等価で変換する権利変換方式が原則であることから、具体的な事業計画が策定されていない段階で、従後資産の価格が従前資産の価格を上

回っても地権者は建物面積が確保をできると誤認させる、問題のある説明であり、このことがその後の再開発、会社の運営に与えた具体的な影響も存するところである。

⑤ 平和堂の撤退及び会社の参画

東地区再開発に関しては、区域内の土地所有者、建物所有者である平和堂が何らかの形で協力することを前提に H23 準備会等に出席し、検討が進められてきた。

一方で、会社が平和堂の土地、建物を取得し、再開発に加わる想定で検討が進められ、地権者等へもそうした説明がされており、検討主体において、どちらを想定しているのか疑念を抱くような状況で検討が進められていた。

東地区においては平和堂外 1 名が地区内の土地、建物の所有面積の大きな割合を占めており、両者が欠ければ再開発は成立し得ないことから、東地区再開発において平和堂が何らかの役割を果たすことが想定された中で、平成 24 年 6 月 27 日の第 3 回長浜駅周辺エリアマネジメント・WG 会議において、出席者から「現在のスキームだと平和堂に東・北地区の再開発にも関わらせるようだが、平和堂としてはそこまで考えていない。」旨の発言があり、また平成 25 年 5 月 13 日の第 4 回東まち準備会理事会において「3000 m²目標といっても平和堂なしでできるのか。」という発言が見られ、平成 25 年 6 月 2 日の第 6 回同理事会においては、「平和堂がいなくなるので、平和堂の代わりにその権利をえきまち会社が持つ。」旨の発言がなされている。

このことから、早い段階で、東地区再開発においては平和堂が撤退しリスクを負わなくなり、一方でまだ設立もされていない会社をその代替として安易に事業主体に組み込んだことが見て取れる。

2 資金計画

言うまでもなく資金計画は、事業の根幹の一つをなすものであり、再開発事業が国、県、市からの多額の公金を抛り所に行っていることから、様々な制度の内容を把握しながら確度の高いものとしていく必要がある。したがって、市も当然、資金計画に責任を持って関与すべきものであるが、明らかに合理性を欠く資金計画により、現在に至っても解消が困難な課題を会社に課すこととなったものである。

(1) 協会提言と異なる資金スキームとしたにも関わらず、そのことを意識した検討を行っていないこと

その内容については前述のとおりであるが、地権者の共同出資に代わる資金確保の検討は東地区再開発及び会社にとって成立に関わる重大な問題であり、当初から検討が必至だったにも関わらず、危機感が感じられない中で平成 24 年度中にあり得ない提示があったものの平成 25 年度のシープの案の提示まで検討の痕跡は見られない。

(2) シープの認識の甘さ、検討・提示した計画が必要な検討を欠いたものであったこと

① 早い段階におけるシープの甘い収支の認識

再開発やその後の運営に関しては、平成 24 年前半までに「再開発はお金が余

る。」、「国土交通省はエリアマネジメントを支援したいという意向を示している。ライフスタイルのブランド化に対しては、国土交通省（ハード整備）、経済産業省（クールジャパン）、農林水産省（都市農村連携）の各省が支援したいという意向を示している。」など根拠不明の発言がなされている。

② 平成 24 年 7 月 10 日に検討された東地区・北地区事業の資金計画

再開発事業費約 18 億円はすべて補助金が交付されるとの、あり得ない案が示されているが、会議記録では、「事業採算性は確保できそうだとこのところまで明らかになってきたと思う。」と記されており、シーブはもとより出席者の資金計画に対する認識の欠如が見て取れる（別紙 A-9）。

③ H25 報告書に示された収支計画が、必要な検討を欠くものであったこと

平成 26 年 3 月には東地区再開発準備組合が設立される時期になって、当該報告書において、権利変換タイプ、出資 1 タイプ、出資 2 タイプの 3 つの収支計画案が示されたが、その内容は、再開発の具体化が間近に迫っているにもかかわらず以下のとおり、不十分な検討によるものであった。

ア 対象になり得ない貸付制度を案に組み込んでいること。

権利変換タイプ、出資 1 タイプは制度融資である「高度化資金」を計上している。しかしながら、高度化資金は、中小企業が共同で事業を行う場合に、その事業を行うのに必要な施設を取得する等のための資金を貸し付ける制度であり、貸付けの対象は、事業協同組合や商店街振興組合等の組合や企業の協業体であり、単独の企業に対する融資ではない。

イ 補助金制度を十分に把握しているか疑義があること。

資金調達の手段のうち、補助金については商業施設を経済産業省の「中心市街地再興戦略補助金」を、コミュニティ施設については「暮らし・賑わい補助金」を活用することとしているが、そもそも 1 の建物に対する 2 種類の補助金について、補助対象経費の扱いや当該補助制度の制約等により 1 の施設に対して重複して国の補助金が活用できるか等の確認がされている状況は見られない。

また、後述のとおり当該事業が活用し得る経済産業省の補助金の要件、限度額は年々変更されており、その状況も把握できていないことが見て取れる。

ウ 社債の発行、出資について

検討の過程においては、主要な土地所有者・建物所有者の二者に出資を求めて基金を造成する提案がシーブからされていたが、出席者から実現可能性を確認するよう指示があったものの、その後実現に向けた確認がされた形跡は見当たらない。

そうした中で、「社債（出資可能限度額）」を収入項目とする 2 案が示されたものである。

エ 3 案によって大きく変動する保留床価格

それぞれの収支計画においては、保留床の価格が以下のように大きく変動しており、権利変換タイプと出資 2 タイプについては、後者が前者の約 2 倍となっている。

(単位：千円)

収支変換タイプ	出資1タイプ	出資2タイプ
3 6 7, 8 6 6	5 0 9, 1 1 5	7 4 1, 8 9 3

当該価格差が転出面積の増加による保留床購入面積の増加に比例するものなのか、何某かの経費を価格転嫁されたものなのか、あるいはその両方なのかは記録を見る限りでは不明であるが、国土交通省の HP では、「保留床の価格設定にあたっては、市場性のある価格を設定することが望ましいと考えられる。例えば、権利床と同様に鑑定評価で用いられる手法等により算出した場合の保留床の価格に、保留床の処分時との時差による価格変動（物価上昇・下落等）など再開発事業ごとの個別要因を合理的に勘案することが考えられる。その際、仮に保留床の価格が合理的説明のできる範囲を超えて過度に高くなるような場合には、事業内容、規模の見直しも含め、再検討を要する。」とされているところであり、この観点を含め価格が2倍程度に膨らむことの妥当性に疑義がある。価格設定の妥当性だけでなく、事業遂行可能性の観点からも果たして約7億5000万円もの保留床をえきまち会社が取得できたか検証されるべき事項である。

オ 最も妥当な収支計画とされたもの

H25 報告書 P63, 64 においては、これら3案のうち、借入のない出資2が最も妥当と結論付けているにもかかわらず、「保留床の取得は経済産業省の補助金を活用する。それ以外の部分は高度化資金を、出資要件を満たしたうえで借り入れる。」としている。そもそも借入をしない案が最適としながら借入を前提とするだけでなく、制度上対象とならない高度化資金の活用が、また H25 報告書 P50、51 においては、「当初資本金額 4 千万円～5 千万円として、保留床の取得のために「資本金の増資、社債の発行、中心市街地再興戦略補助金、MINTO 機構の出資」」が示されており、整合性が取れていない結論となっている。

- (3) その後、建設費の増高等が見られたが、再開発の組合員が賦課金を負担する義務を負う可能性について最初から説明されていない。

再開発の収入は、基本的に国・県・市の補助金と保留床の処分費で賄うことが想定されているが、組合施行における再開発事業費に不足等が生じた場合は組合員から賦課金を徴収できるスキームとなっている。

その根拠として、都市再開発法第 39 条第 1 項において、「再開発事業組合は、事業に要する経費に充てるために賦課金として組合員に対して金銭を賦課徴収することができる。」ことが規定されており、東地区再開発組合定款においても当該規定が存する。

ところが前述のとおり（1(3)の④：30 頁）、検討当初から少なくとも平成 25 年度までの検討期間において、地権者に誤認を抱かせる説明がなされており、当該賦課金制度の説明や地権者が経済的負担を負う場合があることが説明されていない。

このことが、後述する疑義がある市の補助金の交付の一因となっているのではないかと考えられる。

(4) 会社への地権者の出資は、結果的に少数かつ少額

前述のとおり、協会提案の再開発の収支スキームを採用しないこととしたため、現実に地権者からの出資は少人数、少額にとどまり、多額の保留床の購入費をはじめとして事業を実施するだけの財源を出資により確保することができなかったものである。

(5) 地権者への事業説明において従後の所有床については賃貸も選択肢として説明

会社の収益の2本柱がサブリース、直営店の販売収益であるにもかかわらず、地権者に対しては前者の収益性に影響を与える直接賃貸の選択肢もある旨を提案している。

地権者が直接賃貸すれば、前者の収入スキームは成り立たなくなる一方でシープの収支計画案においては、えきまち会社A保有以外の対象床面積は全てサブリースで計上している矛盾も見られる。

(6) 会社取得分を除き、保留床から資金を生む想定がされていない。

保留床の全てを会社が購入する想定では、保留床の価額と同額の資金を同社が調達しなければならない。仮にその一部を第三者が購入する設計であれば、会社の運営に何某か寄与したところであるが、現実にはそうした設計はされなかったものである。

3 建物、施設の構造、配置、形状、機能

えきまちテラス（建物）が商業的な賑わいを創出できていない大きな要因の一つと考えられるのが、建物・施設の構造、配置、形状、機能である。

建物については、商業施設にもかかわらずアトリウム空間等の共用部分の面積の割合が大きく、各店舗を分断するように配置されるなど商業機能の発揮及び商業施設のイメージを大きく損ねているものである。このことは、当初から市民の中でも多数声があったことが伺えるが、関係者のヒアリングにおいても同様の指摘があり、再開発の計画、実施、えきまちテラスの運営に関わる者が認識していたところでもある。

以下、問題点について項目ごとに詳述する。

(1) 基本構想からの変遷

各イメージ図において、配置がその都度変更されている。

具体的には、基本構想におけるイメージ図（別紙A-10）、H23 報告書におけるイメージ図（別紙A-11）、H24 報告書におけるイメージ図（別紙A-12）、H25 報告書におけるイメージ図（別紙A-13）、H25 年度東まち準備会活動記録集におけるイメージ図（別紙A-14）が示されているが、最終的には現在のような、階層、構造、形状、配置となっている。

なお、市保有の関係文書が不存在でもあり、なぜ、どのような検討を経て現建物の外形等が決定されたかを把握することはできなかった。

① マルシェやライフスタイルショップに直接出入りできる動線を想定していた時期があったにもかかわらず、現状のように変更。

ア 図A： 南地区と東地区の間のデッキを使い、建物へ直接誘導するとともに駅、まちなか間の誘導を図ろうとするもので、建物の中に大きな共用

空間を創出するイメージは見られない。

イ 図C： エスカレーターで直営店内を移動できる配置であり、アトリウム空間も現状より狭い。

② アトリウム空間の面積

アトリウム空間も検討過程では、現状のように大きな面積を占めていないが、大きな面積でしかも中央デッキから素通りするような構造・形状・配置によって、商業施設に不可欠な店舗の認知、入りやすさが大きく損なわれ、商業ビルとしてのイメージも大きく損なっている。

③ テナントを含む各店舗部分の面積、形状

権利変換方式及び区分所有による再開発の影響からか、各店舗の平面形状が各土地所有者の土地の形状を勘案して設計されたと推察され、店舗の認知、入りやすさ、使い勝手などに影響を与えるものとなっている。

(2) 商業専有面積の割合が小さいこと

アトリウム等の共用面積の割合の大きさと裏腹の関係にあるが、一般に商業機能を発揮するために建物面積に占める商業専有面積が相当程度必要であると言われていた。ところが、えきまちテラスにおける商業専有面積は約 55%と著しく低く、商業施設のコンセプトを具現化する商品の配置、商品点数、デザイン、店舗の使い勝手など売上を確保、拡大する構成要素に大きな影響を与えることはもとより、施設内外の配置と合わせて建築物が店舗であるイメージを大きく損ねるものとなっている。

このことは、前述のとおり関係者も認識しているところであり、令和3年3月15日開催の予算常任委員会産業建設分科会における市側の答弁として「実はこれまでえきまちテラスは、普通の商業施設に比べると公のスペースが非常に割合が高い、約 45%ございます。普通の商業施設ですと 20%から 30%ぐらいが通常であります。」と、市もそのことを認識していたことが見て取れる。

(3) ペデデッキ

バブル期に作成されたペデデッキの案（第3の1【概要】①：10頁参照）を、長浜市が地方の小都市であることを考慮せずメリット面だけを捉えて採用し、建設費の増高はもとより、結果としてすべての地区が繋がっていない不完全な形で賑わいの創出にほとんど寄与しない、しかもランニングコストを生むものとなっている。

当該施設は、各検討調査のプロセスにおいても比較的早い段階でごく一部の者が必要性や費用について懸念を示したものの、一貫して設置を前提に議論されている。

具体的な問題点としては、以下のようなことが挙げられる。

① ペデデッキのモデルとしてニューヨークのハイラインを例に検討

これは人口が集中する巨大都市ニューヨークにおいても様々な努力の末に賑わいが創出された事例であり、ペデデッキ以外にも世界的な大都市の事例を引用している機能等が散見されるなど、安易に大都市の成功例を持ち出し、地方の小都市の状況を踏まえたものとなっていなかった。

② ペデデッキは国内でも相当の人口を有する都市に設けられる事例が多いこと
全国の駅周辺では相当数のペデデッキが設置されていることは事実であるが、その多くは相当の人口を有するところに設置されたものである。その必要性や有効性は、人口や後述の駅利用者数と相関関係にあることは自明の理であるにも関わらず、当初から設置を前提に議論が進んできたことは、その経過から明白である。

③ 長浜駅の乗降客の減少を考慮に入れていないこと

24.2.1 開催の H23 準備会において、「駅の乗降客数は減少傾向でここをどう評価するか。」という意見に対し、市からは、「定期利用者数は減少していない、2700 人/日が利用。定期外の観光目的の方が 2400 人から 1800 人に減少」と説明されている。

当時、長浜駅の乗降客は減少傾向にあり、具体的な増加要因も想定されない中、長浜駅利用の来街者数の減少に加え、定期利用者の多くが、通勤・通学時はえきまちテラスの開店時間前に乗降すること、帰宅時の乗降はえきまちテラスの閉店後の者も相当数いること、定期利用者数は土日祝日には大幅に減少することも併せて考えれば、定期利用者のえきまちテラスを中心とした駅周辺の賑わいの創出への寄与度が低いと考えられることに焦点を当てた議論はなされなかった。

④ ペデデッキは事業費の増高要素

ペデデッキの設置は当然、事業費の増高につながり、その財源の多くは市費用、国費等から支出される。

ペデデッキ設置費が市民への負担に直結する市の財政圧迫要因であることに鑑みれば、そうした視点での検討は必要不可欠と思われるが、検討調査段階における比較的早期に懸念する声が若干あったものの、市からの問題提起は見られず、検討協議の場で議論された形跡は見られない。

(4) 検討途中に表れた中央デッキ

当該デッキについては、H23 準備会の調査検討の中で一出席者から発言があった後、必然性等について十分な議論がされない中で H24 報告書の図面に示されることとなり、実現化している。

具体的な問題点としては、以下のようなことが挙げられる。

① 公共施設として市が整備する当該施設の設置を H24 準備会で議論していること

当該準備会の調査検討は「駅前空間の全体的な整備から運営までエリア全体をマネジメントする仕組みが取り入れられた駅周辺の再整備と事業の実現性を検討する。」ことが目的（*再開発までも検討することの妥当性に疑義があることは前述のとおり。）であるが、設置主体となる市の主管課である都市計画課の職員が構成員に加わっていない中、設置に向けた流れが作られていったことが見て取れる。

② 公共施設であるため、市の更なる財政出動につながったこと

③ 当該デッキは、イベント以外のときには通行者も少なく、賑わいの創出に寄与していないのみならず、えきまちテラスから黒壁方面へ抜ける、あるいはその逆

の通過者が多く、当該施設の来客に寄与していると言い難い。

④ 相当額の維持管理費を市が負担し続けなければならないこと

当該デッキの維持管理については、都市再生推進法人である会社に委託しているが、その維持管理費用は、令和3、4年度において年間約321万円であり、当該デッキの維持管理には、これまでだけでなく今後も引き続き相当の額を要することになる。

⑤ えきまちテラス正面の視認性を妨げていること

駅から長浜市街への「玄関口」であるえきまちテラスは、長浜駅側がビルの正面であり、改札を出た来街者がえきまちテラスの正面を視認することで当該ビルへの「吸引力」がうまく働くものと考えられる。ところが中央デッキの存在によって、えきまちテラス全体の印象はもとより、個々の店舗の正面の姿を見ることができず、お客様の誘引にはマイナス要因となっている。

4 様々な役割を担わされることになった会社

ここまで述べてきたとおり、第2期中活計画、駅周辺の地区計画、再開発、エリアマネジメントは密接不可分な中で構築されてきたものであり、その中で会社は、まちづくり会社の本来機能であるエリアマネジメント、都市再生推進法人としての役割、直営店の運営という商業機能の3つの機能を担わされることになり、致命的とも言える出発時点での財源不足をはじめとする様々な厳しい環境にさらされることになる。

第5 これまでのまとめ

全国的にも中心市街地の衰退が進んでいる状況に鑑み、中心市街地への都市機能の増進及び経済活力の向上を総合的かつ一体的に推進する活性化法の改正等を踏まえ、市が第2期中活計画を作成すること自体には一定の意義はあったものと思われる。

しかしながら、第2期中活計画の駅周辺関連部分の作成に至るプロセスにおいては、検討主体やそれらの関係性に不明な点があることをはじめ、様々な不適切、不透明な取組が積み重ねられていったものとする。

再開発については、南地区、東地区において必ずしも当該手法を講じる必要性がない中で、「住民提案型」の標榜とは裏腹に、実質的には地権者が再開発に消極的な状況の中で地権者に誤認を生じさせるおそれのある言動等により、一部に不適切な手続を含みながら地区計画を進めていったものである。その中身についても、市が深く関与する中で、問題のある再開発の方式及び建物の構造、配置、形状等、中央デッキなど必要性が低い施設の設置、不十分な認識に基づいた資金計画等が、検討に参画した何れもが然したる検証もしない中で実現化されていった状況が見て取れる。

都市計画、第2期中活計画、再開発、駅周辺のエリアマネジメントが密接不可分の関係にある中で様々な問題点が、東地区再開発の施行を巡る問題点、会社の運営の困難さに引き継がれていき、中でも資金計画が不十分な前提認識に基づいたものであったことが、東地区再開発の施行、会社の現在に引き続く負の影響を与えたことが大きかったと言える。

次章以降において、その詳細を示すこととする。

第2章 市街地再開発事業

第1 長浜駅東地区市街地再開発事業について

1 再開発事業の概要

- (1) 長浜駅東地区市街地再開発事業は、都再法3章による第一種市街地再開発事業によることとされている。

第一種市街地再開発事業とは、木造建築物が密集し、土地の利用状況が不健全な地区を、個人、組合、再開発会社、地方公共団体等が施行者となって、土地の高度利用と公共施設の整備を行い、都市機能の更新を図る事業である。

- (2) 長浜駅東地区における従前の土地利用状況は、地区面積5829㎡、そのうち、道路が1808㎡、民有地が4021㎡である。

民有地4021㎡のうち2961㎡が建築面積である。

権利者は、土地所有者19名、借地権者2名、使用貸借による建物所有者等1名、借家権者が8名の合計30名である。

- (3) 第一種市街地再開発事業の要件は、次の4つである。

- ① 高度利用地区内であること。
- ② 耐火建築物の建築面積もしくは敷地面積が全建築物の建築面積もしくは敷地面積の概ね3分の1以下であること。
- ③ 土地の利用状況が著しく不健全であること。
- ④ 高度利用を図ることが当該都市の機能更新に貢献すること。

長浜駅東地区は上記①の要件を満たし、②については、耐火建築物扱いしないものを除く耐火建築物の建築面積の合計が935㎡で、本地区内の建築面積の合計3789㎡に対する割合が25%であり、上記②の要件（3分の1以下）を満たしている。

③④については、本地区は建物利用が少なく、中心商業地区としての機能集積等の面で立ち遅れており、土地利用の使用状況が著しく不健全であり、高度利用の必要があるとされている。

- (4) 長浜市は、資金面で、えきまち長浜(株)の出資、長浜市再開発事業補助金、長浜市再開発事業推進補助金、公共施設管理者負担金、えきまち長浜(株)への貸付という形で東地区再開発事業に関与している。

その他、組合等とコンサルタント会社（後記2(1)参照ー以下「コンサル」という。）との定例会議に出席し、職員が事務局として関与し、会社には職員が出向している。

2 長浜駅東地区の再開発事業の認可に至るまで

(1) 経緯

ア 平成23年9月12日から、地元、市、長浜まちづくり株式会社（以下「まちづくり会社」という。）、コンサルティング会社（以下「コンサル」ともいう。）である株式会社まちづくりカンパニー・シープネットワーク（以下「シープ」という。）による地元勉強会や意見交換会が行われている。

まちづくり会社は、市及び商工会議所等が出資している第三セクターで、平成

21年に中活計画エリア内の商業・居住・コミュニティのトータルマネジメントを公平中立な立場で推進することを目的として設立された会社である。

また、シープは、本事業の当初の段階で、事業を推進するためにコンサルタントの立場で基本案の作成や積算等の業務を行っていた会社である（えきまち長浜株式会社とは別の会社）。

イ 平成23年10月15日に行われた第2回地元勉強会の議事要旨には、「出席した地元関係者は、概ね現状に不満や問題がないものの、個々別の視点を超えてエリア全体としての魅力を高めていくことについて、積極的な意見交換が行われた。」旨記載されている。

また、ワークショップのまとめとして、「土地の権利はそのまま。建物を建て替える場合は現在の建物を鑑定。相当する補償費や新しい建物と交換してゆく。」と説明されていて、コンサル（シープ）側では、再開発の手法によることが既に前提とされているように読める。

一方で、地元からは、「先ず考えるべきは、そもそもやる必要があるか。」

「商店街は現役で稼働している。」といった、事業の必要性自体に関し懐疑的な意見も出ていたようである。

ウ 平成23年10月15日（日付については元資料の誤記の可能性が高い）に行われた第2回、第3回意見交換会においては、地元はどうしていきたいかという問いかけに対し、「今のまま何もしなくてよい」「お店や住まいは今のまま。まち全体の集客の方法は一緒に考えていくのがよい」など、再開発事業には否定的な意見も出ていた。

エ その後、地区計画原案については、土地の所有者総数25名のうち、当初は19名、後に21名が同意している。

オ 平成24年1月17日付で地区計画原案の申出が行われている。

(2) 当初の試算

平成26年4月にシープがコンサルティング業務から外れ、プロポーザル方式での選定の結果、株式会社地域計画建築研究所（以下「アルパック」という。）が以後のコンサルティング業務を行うこととなり、事業費の算定も行うこととなったが、アルパックが最初に事業費を試算した際に基礎資料として使われた、おそらくシープが試算した資料（作成時期は不明であるが、試算内容からして平成25年以前に作成されたものと思われる。）には、次のように記載されている。

ア シナリオ

① 駅前まちづくり会社を設立

まちづくり会社の規模を縮小し、新会社（駅前まちづくり会社）を設立。
持株比率は、市が50%。

② 平和堂長浜店の敷地のうち、街路整備予定地を除く(株)平和堂所有地を駅前まちづくり会社が購入（資金は同社が一時借入）。1.7億円程度。

③ 駅前まちづくり会社が市街地再開発組合に参画し、組合が建物整備を計画。 平均2階建、一部3階建で延床面積4220㎡程度の建物建築が想定されている。

④ 市街地再開発事業の補助金で事業を成立させる。

- ⑤ 駅前まちづくり会社は補償により、借入金の返済と権利床を取得。
- ⑥ 駅前まちづくり会社が施設建物竣工後に施設を管理運営
施設建築物の管理、テナントの管理、販促の業務を行うことを予定している。

イ 試算

事業費の試算としては、以下のとおりである。

収入は、補助金（社会資本整備交付金）で19.4億円、街路部分の公共施設管理者負担金で2.7億円の合計22.1億円と見込まれている。

一方、支出は、事業費として、工事費10.5億円、補償費6.8億円など、合計22.3億円と見込まれている。

ウ 考察

上記の試算の記載と、実際の長浜駅東地区再開発事業の初期構想段階を比較すると、

- ① 平和堂長浜店の旧建物を買取って解体除去するという前提ではないこと、
そのため、その費用が試算されていないこと、
- ② 想定されている建物が平均2階建の建物で、建築費も10.5億円とされていること
- ③ 補償費が6.8億円と見込まれていること
などの違いがある。

第2 長浜駅東地区市街地再開発事業の組織及び経緯

1 長浜駅東地区まちづくり準備会

都再法では、市街地再開発組合などの組織を設立して事業を進めていくことを想定しているが、その準備段階においては、民法上の組合などを組織し、事業を進めていくことになる。

本件では、平成25年3月17日に長浜駅東地区まちづくり準備会が発足している。

(1) まちづくり準備会の概要

従前の地権者14名で設立。平成25年3月17日に設立総会。

(2) 理事会

ア 平成25年3月17日 第1回理事会

イ 平成25年3月30日 第2回理事会

ウ 平成25年4月20日 第3回理事会

市街地再開発の手法で進めることについて提案・協議。コンサル（シープ）から、「従前建物を新しい建物の床に権利変換する場合には、それなりの面積の床を得ることができる」、従前建物と新しい建物の床面積の比率はおよそ70%と想定されそうだと説明がある。

国の一律の補償基準では、木造や小さな建物は権利変換が不利になることがあるので、木造等への補償を割増すなどの「長浜方式」を話し合い工夫することが望ましいとの説明がある。

保留床については、駅前まちづくり会社が所有し運営する旨が説明されている。

エ 平成25年5月13日 第4回理事会

権利変換した場合に70%となることを想定して新建物の床面積を割り出してい

る。

オ 平成25年5月26日 第5回理事会

シーブによると「権利変換する場合の補償費を算出する基準は、国の公共事業の基準をそのまま当てはめるのではなく、全員合意で独自の基準を作っていく必要があり、全員合意であれば可能。」と説明されている。

この段階で、コンサル（シーブ）は、全員同意型による権利変換を想定している。ただし、これまでに原則型に対する反対意見等は確認できない。

権利変換の全員同意型については、後述する。

カ 平成25年6月2日 第6回理事会

マルシェ、医療モール、ライフスタイルショップなどの提案あり。

デッキの高さとの調整の必要性について意見あり。

シーブから、総事業費20億円、工事費約15億円との説明あり。

最終的な総事業費の2分の1程度の金額を見込んでいたことになる。

キ 平成25年6月16日 第7回理事会

施設配置について提案。北側商業、南側公共。

ク 同年7月20日 第8回理事会

地権者等の個別ヒアリング調査結果に基づく計画案について検討されている。

建物の各階層の方向性についても説明されている。

ケ 平成25年8月3日 第9回理事会

コ 平成25年8月10日 第2回全体会

理事会での検討内容について報告されている。

今回の再開発では、できる限り地権者に負担がないようにするとの説明がされている。

サ 平成25年8月31日 第10回理事会

準備組合の設立、駅前まちづくり会社の設立について。

シ 平成25年9月28日 第11回理事会

事業計画案、地元地権者（事業に不参加）建物の保存方法、商店街側の施設のあり方について協議されている。

ス 平成25年10月14日 第12回理事会

セ 平成25年10月26日 第13回理事会

基本計画の立案、資金計画について。

同日の理事会に添付の資料として、基本計画、資金計画などが記載されている。

当該資料の数値は、想定したもので正確ではなく、補償（保証）されていないと記載されている。

この資料によると、事業費27億円、補助金で23.5億円と想定されている。建物は5階建で、保留床についてはまちづくり会社が取得することとされている。

また、意見交換としての記載の中には、「従前の建物から計画建物の差に関して、補助金をもらって再開発、1/10に関しては、地元調達ととらえてよいか。」「ハコモノに関しては、経産省の補助金によって運営自立と考えてよいか。」との発言がある。地元側は、地元負担があることについては認識していた

ようであるが、当時、コンサル（シープ）がこれに対しどういう説明をしていたかは明らかでない。

ソ 平成25年11月4日 第14回理事会

タ 平成25年11月24日 第15回理事会

チ 平成25年11月30日 第16回理事会

地区計画について検討している。

再開発準備組合理約について検討している。

2 長浜駅東地区市街地再開発準備組合

(1) 再開発準備組合の概要

都再法3条により設立される市街地再開発組合の準備段階の機関として、平成26年3月1日の設立総会により設立され、平成27年3月22日開催の解散総会にて解散している。

都再法自体には根拠規定がなく、民法上の組合契約により成立する団体である。特に制約はないが、現実には準備組合がそのまま再開発組合に移行することから、通常は、都再法の再開発組合と同様の規約等が整備される。

また、事業を推進していくためのコンサルタント業務について、当初は中心市街地活性化協議会がシープと業務委託契約をしていたが、上記のとおり、平成26年4月にプロポーザル方式でアルパックが選定され、再開発準備組合と業務委託契約を行っている。

なお、準備組合の権利義務については、解散後、長浜駅東地区市街地再開発組合に承継されている。

(2) 構成員 地権者13名（法人及び長浜市も含む。）及び特別組合員1名。特別組合員1名は、開発地域の地権者で開発事業に不参加の1名。

事務局は、市職員及びまちづくり会社職員。

(3) 総会

ア 平成26年3月1日に設立総会が開かれている。

設立総会では、今後のスケジュールとして、建物調査を行い、権利変換や補償等については、事業認可、組合設立までに概ね決定する前提となっている。

イ 平成27年3月22日に解散総会が開かれている。

(4) 理事会

ア 平成26年4月27日第3回理事会において、コンサルタントとして、(株)地域計画建築研究所（アルパック）JVチーム（権利変換、補償等：(株)谷澤総合鑑定所、商業等：(株)大丸コム開発）が紹介されている。

イ 平成26年5月18日第4回理事会において、理事からえきまち会社（えきまち長浜株式会社を指す。）の一括管理（一括借り上げ）の方法での要望が出たことに対し、コンサル（アルパック）がその方向で検討していくことを述べている。

ウ 平成26年6月19日第5回理事会において、えきまち会社から、山蔵の位置によって建物計画が変わってくる可能性があり、早めに決める必要があること、建物の核となる施設、とりわけ地産地消という部分で商品を確保できるかどうかということ、将来テナントが流出した場合のリスクを考慮した計画になっているのか

どうかという点について疑義が呈されている。

また、以下の趣旨の発言がなされている。

- ・ 事業後の土地は分有として、定期借地とする。
- ・ 事業後の床は、基本的に従前の所有土地の上に設定する。
- ・ 区分所有の共有部分の確保が必要。

エ 平成26年7月13日第6回理事会において、理事から、共用部分が大きいため共益費や管理費が心配であるとの声が出ていた。アルパックからは、商業だけで集客するのは難しいことから、共用部分を大きくとった構成となっていると説明されている。

オ 平成26年8月3日第7回理事会において、理事から、建築資材の高騰の影響を心配する声が出ている。アルパックからは、ランニングがかからない計画に見直ししているとの発言がある。

また、リーシングについて、医療モールがだめになった場合の質問があることから、この段階で医療モールが当初の計画どおりに誘致できない可能性があることが把握されていた。アルパックから「駅前であるが商業は厳しい」との発言もなされている。

建物計画では、デッキと建物2階の高さが異なる点について継続して検討課題とされている。

カ 平成26年8月27日第8回理事会では、質疑応答において、数値的にみると再開発ビルで商業は難しいという検討結果が示されている。

アンケート等の結果からは、カフェやレストランといった飲食系の要望が高かったようであるが、人を集めるというコンセプトが強調され、マルシェ等の計画変更には至っていない。

キ 第9回理事会から第10回理事会では、建物の動線やデザインについて意見交換があり、第11回理事会では補償についての意見交換が行われている。第12回、第13回理事会では、再開発組合の設立に向けた説明が行われている。

(5) 収支

ア 試算

平成26年1月ころにアルパックが作成したと思われる事業全体の試算資料によると、以下のとおりである。

建物の延床面積4480㎡

都市計画街路2000㎡

建築計画 建物5階建

事業費の合計は、30億472万6000円。

内訳は、工事費13億7090万円（うち、建物部分9億7140万円）、補償費9億7884万6000円、土地整備費（主に建物除去費）2億3358万4000円など。

収入見込みは、交付金で22億957万8000円、公共施設管理者負担金で1億3763万円。

イ 予算・決算

準備組合の解散総会の第2号議案において示された平成26年度（平成26年3月

1日から平成27年3月19日)の収支計算は、以下のとおりである。

予算としては、収入・支出ともに7150万円で、収入は、補助金が4756万9000円、借入金2393万円、支出の項目は、現行調査費、基本設計費、資金計画作成費などである。

ウ 承継する残余財産及び債務

準備組合が解散し、再開発組合に引き継がれる残余財産及び債務について、準備組合の解散総会の第5号議案で議決されている。

3 長浜駅東地区市街地再開発組合

(1) 再開発組合の概要

ア 市街地再開事業における施行者とは、「市街地再開事業を施行する者をいう」と定義されており、市街地再開発組合は、第一種市街地再開事業の施行者のひとつとして定められている。

イ 市街地再開発組合の設立にあたっては、第一種市街地再開事業の施行区域内の宅地について、所有権又は借地権を有する者が5人以上共同して定款及び事業計画又は事業基本方針を定めたうえで、都道府県知事の認可を受けることが必要である。

市街地再開発組合は、施行地区内の宅地について所有権又は借地権を持つ全ての者が組合員となる。

また、組合員の有する所有権又は借地権の全部又は一部を承継した者は、従前の組合員が組合に対して有する権利義務の全てを承継することになる。

ウ 認可・組織等

(ア) 平成27年3月2日組合設立認可

(イ) 定款 法定事項であり適切に定められている。

(ウ) 構成員 19名

(2) 総会

ア 平成27年3月22日に設立総会が開かれている。

イ 平成27年9月13日に臨時総会が開かれている。

第1号議案で事業計画が変更されている。

変更内容は、施設建築物の設計概要(敷地面積、施設面積の変更)、公共施設の設計の概要(歩行者デッキの追加)、資金計画(資金計画の変更)である。

第2号議案で平成27年度予算の補正が行われている。

補正内容は、平成27年度新規分で、公共施設計画設計、工事費(デッキ分)1億5000万円ほど支出が増えている。

第3号議案として、3億5000万円の借り入れが議決されている。

ウ 平成27年11月8日に臨時総会が開かれている。

権利変換計画(字界に沿った土地分割)の変更と、事業計画の変更について議決されている。

エ 平成28年3月27日 臨時総会

平成28年度の予算・事業について確認。

第1号議案として、新規の借り入れとして2億8000万円が議決されている。

第3号議案として、予算については、収入として、補助金10億9844万8000円、借入金5120万8000円、支出としては、調査設計計画費が2393万1000円、土地整備費600万円、工事費10億8300万2000円、事務費3539万6000円、支払利息132万7000円となっている。

オ 平成28年6月25日通常総会

カ 平成28年8月2日臨時総会

事業計画の変更について議決がある。南連絡デッキの基礎を布基礎から杭基礎の工法に変更するための事業計画の変更について議決されている。

キ 平成29年2月17日臨時総会

ク 平成29年3月12日臨時総会

平成28年度収支予算の補正

平成28年度繰越収支予算

第4号議案で保留床の譲渡先について「えきまち不動産管理株式会社」とされている。この総会以降の総会で「えきまち長浜(株)」を譲渡対象とした議決は確認できないが、登記上は、「えきまち不動産管理(株)」ではなく、「えきまち長浜(株)」が名義人となっている。この点については第3章の第4の4(4)(67頁)において後述する。

第5号議案で、借入について、4金融機関協調融資により、保留床処分金の入金まで最大5億円を借り入れることとしている。

ケ 平成29年4月23日臨時総会

権利変換計画の変更(相続が生じたことによる変更)が議決されている。

コ 平成29年5月28日臨時総会

事業計画の変更が議決されている。

サ 平成29年7月22日通常総会、解散総会が開かれている。

事業報告が行われ、解散認可申請について議決されている。

シ 平成29年12月10日清算総会

残余財産の銀行預金371万5062円については、えきまちテラス長浜管理組合に寄付(外構工事、特別修繕のための資金として。)されている。

(3) 理事会

ア 平成27年3月22日第1回理事会において、権利変換計画作成、施設建築物実施設計及び公共施設実施設計等の入札について協議されている。

イ 平成27年4月18日第2回理事会

権利変換基準案が提案されている。

ウ 平成27年5月16日第3回理事会

エ 平成27年6月6日第4回理事会

オ 平成27年8月9日第5回理事会

カ 平成27年9月13日第6回理事会

キ 平成27年11月8日第7回理事会

埋蔵文化調査業務委託について、公益財団法人滋賀県文化財保護協会に随意契約するとされている。調査経費は1729万1880円。

- ク 平成28年1月13日第8回理事会
- ケ 平成28年3月17日第9回理事会
- コ 平成28年5月30日第10回理事会
- サ 平成28年6月25日第11回理事会
- シ 平成28年8月2日第12回理事会
- ス 平成28年9月27日第13回理事会

ペデストリアンデッキの完成時期の関係で、導線が2回変わる時期があることについて認識、報告されている。

- セ 平成28年11月24日第14回理事会

補正予算 収入 主に借入で8090万7000円増

支出 主に施設工事費（スプリンクラー）で1586万1000円増

杭工事変更及びテナント誘致のための建築費増で7510万3000円

- ソ 平成28年12月22日第15回理事会
- 保留床処分金の確定4億7787万円

- タ 平成29年3月12日第16回理事会

- チ 平成29年5月28日第17回理事会

えきまち長浜(株)の資金計画に変更。MINTO機構の融資が受けられなくなったことの報告がある。

保留床の売却先について「えきまち長浜(株)」とする。

理事会では、保留床の売却先は、「えきまち長浜(株)」

であるが、総会（H29.3.12）では、「えきまち不動産管理(株)」として決議されている。

- ツ 平成29年7月22日第18回理事会

解散総会について。

(4) その他

えきまちテラス長浜の駐輪場、駐車場、集会所について「長浜駅東地区市街地再開発組合」名義の表題登記が残っている。

(5) 契約等

ア 協定

H27.7.1 平成27年度都市計画道路長浜駅室線・北船列見線等の整備に係る長浜駅市街地再開発事業の費用負担に関する協定
長浜市と再開発組合との間で締結

イ 長浜駅東地区市街地再開発事業の計画作成に関する業務の契約

(ア) 長浜駅東地区第一種市街地再開発事業権利変換計画作成、施設建築物実施設計及び公共施設実施設計等業務

H27.3.27 アルパックと業務委託契約

契約業務内容 権利変換計画書作成、施設建築物実施設計及び公共施設実施設計等業務

契約期間 契約締結日から平成27年10月31日

契約金額 1億1664万円

- (イ) 長浜駅東地区第一種市街地再開発事業施設建築物工事監理業務
H27.10 随意契約 アルパック
- (ウ) 埋蔵文化財発掘委託
H28.4 随意契約 公益財団法人滋賀県文化財保護協会
- (エ) 長浜駅東口南地区ペDESTリアンデッキ実施設計業務委託
H28 アルパック
- (オ) 長浜駅東地区第一種市街地再開発事業南ペDESTリアンデッキ整備工事監理業務
H28.11 随意契約 アルパック
- ウ 長浜駅東地区市街地再開発事業の工事に関する業務の契約
 - (ア) ① 長浜駅東地区市街地再開発ビル新築工事
H27.10 指名競争入札 材光・大和特定建設工事共同企業体
 - ② 長浜駅東地区市街地再開発ビル新築工事（追加工事）
H28.10 随意契約 材光・大和特定建設工事共同企業体
 - (イ) 長浜駅東地区第一種市街地再開発事業公共施設（道路）工事
H28.11 指名競争入札 太陽技建(株)
 - (ウ) 長浜駅東地区第一種市街地再開発事業公共施設（道路舗装）工事
H28.11 指名競争入札 (株)関本建設
 - (エ) 長浜駅東地区第一種市街地再開発事業南ペDESTリアンデッキ工事
H28.11 指名競争入札 矢田・明豊特定建設工事共同企業体
 - (オ) 春日山蔵修理工事
H28.12 随意契約 (株)橋本工務店
- エ 長浜駅東地区市街地再開発事業推進業務の契約
 - (ア) 長浜駅東地区第一種市街地再開発事業管理規約等作成業務
アルパック
 - (イ) 長浜駅東地区第一種市街地再開発事業推進コーディネイト業務（平成27年度）
アルパック

4 事業認可

(1) 事業認可の概要

ア. 市街地再開発事業で再開発組合が施行する場合は、再開発組合の設立について都道府県知事の認可が必要である。

また、認可の基準は、組合施行の場合、都再法に規定があり、定款等及び事業計画等について適正であること等一定の基準に対する適合性の審査が行われる。

再開発組合にかかる認可の基準は、以下の①ないし④であり、都道府県知事は、認可申請のあった場合は、①ないし④に該当しないと認める時は、その認可をしなければならないとされている（都再法17条）。

① 申請手続きが法令に違反していること

② 定款、事業計画、事業基本方針の決定手続き又は内容が法令に違反してい

ること

③ 事業計画、事業基本方針の内容が市街地再開発事業に関する都市計画に適合せず、又は事業施行期間が適切でないこと

④ 第一種市街地再開発事業を遂行するために必要な経済的基礎及びこれを的確に遂行するために必要なその他の能力が充分ではないこと

イ 事業計画とは、市街地再開発事業の計画を表すものであり、定めるべき内容は法定されている（都再法7条の11）

① 施行区域

② 設計の概要

③ 事業施行期間

④ 資金計画

このうち、資金計画とは、収支予算を明らかにして、施行者が事業を遂行するために必要な経済的基盤及びその他の能力が十分であるかどうか、事業の規模が適正であるかどうかの判定資料となるもの。

ウ 長浜駅東地区再開発の事業計画・資金計画

(7) 事業計画

事業計画の内容については別紙B-1を参照。

(4) 資金計画

① 収入金としては、補助金25億9200万円、公共施設管理者負担金4億2000万円、保留床処分金等4億5500万円と計画されている。

② 支出金としては、調査設計計画費が2億5700万円、土地整備費が2億3700万円、営繕費が1100万円、補償費が12億300万円、工事費が17億1400万円、事務費が3400万円、借入金利子が1100万円と計画されている。

③ また、支出金の年度別の内訳では、平成26年度が7億2900万円、平成27年度が17億900万円、平成28年度が10億2900万円と計画されている。

(2) 事業認可

ア 事業認可

平成27年3月10日 事業計画が認可されている。

イ 事業計画変更認可

① 平成28年3月18日 事業計画が変更認可されている。

(変更の内容)

- ・東地区施設建築物と南地区施設建築物を結ぶ歩行者デッキを再開発組合で整備することとなったため。

- ・施設建築物の計画変更

- ・資金計画の変更

資金計画については、次のとおり変更されている。

収入金としては、補助金22億4300万円、市推進補助金6300万円、公共施設管理者負担金6億4000万円、保留床処分金等4億7700万円。

支出としては、調査設計計画費2億6900万円、土地整備費2億2900万円、営繕費0円、補償費10億5900万円、工事費18億600万円、事務費5800万円、

借入金利子200万円。

- ② 平成28年9月28日 事業計画が変更認可されている。

(変更の内容)

長浜駅東口南連絡デッキの詳細設計を行った結果、当初想定していた布基礎から杭基礎施行を行うこととしたため、当初の見込みより工期を要することとなったため。事業施行期間の変更。

- ③ 変更認可取り下げ

平成29年7月6日付で資金計画の変更のため、事業計画変更認可申請を行ったが、大きな変更ではないとして認可の必要がないとされ、取り下げられている。

ウ 解散認可

平成29年8月17日付で解散認可申請が行われ、同年12月10日に認可されている。解散認可申請に添付された資料によると、確定した支出は以下のとおり。

収入としては、再開発事業補助金23億1947万8000円、公共施設管理者負担金6億245万4000円、市単独補助金6300万円、保留床処分金4億5243万6000円、雑収入18万7000円。

支出としては、調査設計計画費2億6804万1000円、土地整備費2億3352万5000円、補償費10億5775万6000円、工事費15億4801万1000円、公共施設工事費3億165万6000円、事務費1173万7000円、借入利子91万9000円、管理組合引継金91万円。

総事業費は、34億3755万5000円。

5 事業の経緯における問題点

- (1) 地元勉強会やまちづくり準備会の段階で、地元権利者の意思を反映させる前の段階で、既にシープを中心に本再開発事業の事業スキームが事実上決定されているとみられること。

例えば、第一種再開発事業によること、駅前まちづくり会社を設立して平和堂の土地を取得して権利床を得て管理・運営していくこと、権利変換について全員同意型にすること、おおよそ70%の床を保証することなどである。

このようなスキームで進めていくことが半ば前提とされ、あとから地元地権者を参加させていく形になっていることで、事業を推進していくために、上述の70%の床の保証や、税金がかからないようにすること、できるだけ地元地権者に負担がないようにすることなどの条件を約束してしまい、それが後の事業遂行に影響している。

- (2) また、当初の事業費の見込みは、総事業費で22億円程度と見込まれており、これを示されていたようであるが、実際には、再開発組合が解散する段階で、34億3755万5000円にまで膨らんでいる。

計画の遂行に伴い事業費が増加すること自体はあり得ることと言えるが、5割を超える増加は著しいという他なく、当初の想定において、必要とされる精度を欠いたものと評価されてもやむを得ないというべきであろう。

- (3) さらに、再開発準備組合が設立された際、コンサルタント業務がシープからアルパックに替わり、アルパックが行った調査では、商業は厳しいとの意見が出ていた。

それにも関わらず、マルシェなどの営業に拘り、また、医療モールがうまく誘致できなかった場合に商業が厳しいことから、その場所についてどういうふう運営していくのかということについても真剣な検討が行われなまま、当初の計画どおりに進められている。

実際に、商業が厳しいという報告があったのであれば、その時点で建物全体の方向性を見直す機会があったはずである。

第3 資金関係について

1 補助金

(1) 社会資本整備総合交付金（別紙B-2）

社会資本整備総合交付金は、活力創出、水の安全・安心、市街地整備、地域住宅支援といった政策目的を実現するため、地方公共団体が作成した社会資本総合整備計画に基づき、目標実現のための基幹的な社会資本整備事業のほか、関連する社会資本整備やソフト事業を総合的に一体的に支援することを目的とする。

本件のような第一種市街地再開発事業の場合、市街地再開発組合等に対し、市街地整備分野について3分の1、活力創出基盤整備分野で2分の1の交付金を国が支出するものとされている。

中心市街地活性化計画の地区に該当する場合、補助対象経費の計算について、対象経費を1.35倍して計算する特例がある（中活特例）。

なお、中活特例については、平成26年度（平成26年8月1日施行）の要綱改正時に廃止されているが、経過措置として、平成26年度末までに認定を受けた基本計画に基づいて当該基本計画期間中に行われる事業については、対象となる。

市が補助金について申請等を行う資料についてみると、国からの交付金の対象経費については、中活特例が適用されている。

ただし、実際に国から交付金の交付が決定された資料あるいは実際に交付された資料がなく、現実に交付された金額及びその算定方法については確認できない。

また、後記(2)の滋賀県への補助金を請求する際、国からの交付金の額を示す書類を添付しているはずであるが、市の説明によれば、県への提出資料も見当たらないとのことである。

交付予定金額については、平成28年11月1日時点の資料によると、全体合計で11億5204万円が基本であるが、途中で追加工事となったスプリンクラーの設置工事の分も補助対象経費に含まれる場合は全体合計で11億5778万3000円と見込まれている。

平成29年6月の価額確定報告書添付の資料（別紙B-3）によると、国費による補助額は、再開発事業が11億5973万9000円、公共施設管理者負担金が2億585万9000円の合計13億6559万8000円。

また、平成29年度の会計検査資料の平成28年度国庫補助工事等施行状表からは、平成28年度に交付決定があり、平成28年度、平成29年度と査定が行われていることが記されている。

(2) 滋賀県市街地再開発事業補助金（別紙B-4）

滋賀県市街地再開発事業補助金交付要綱に基づいて、平成26年度、平成27年度、平成28年度にそれぞれ申請し、決定を得ている。

上記の交付要綱によれば、基本計画等作成費については、国交付基本額の3分の1以内で、国交付金額を超えないものとする。とされ、市街地整備費については、国交付基本額の6分の1以内で、かつ市町村の負担する額を超えないものとする。とされている。

申請書に添付の資料を見ると、調査設計計画費、土地整備費について、国負担分の2分の1とはなっていない。

これは、国費等要望用資料からすると、国費部分においては、補助対象費に上記の中活特例（補助対象経費に1.35を乗じた金額に基づいて計算される）が適用されているのに対し、県費部分は、中活特例が適用されずに計算されているためである。

県からの補助金額は以下のとおり。

平成26年度 8938万4000円

平成27年度 5月20日付 決定 2億1651万円

平成28年度 4月1日付 決定 1億2400万8000円

合計 4億2990万2000円

なお、平成28年11月1日時点での資料だと、県からの補助金額は、4億3638万9000円と見込まれている。

最終の価額確定報告書添付の資料（別紙B-3）によると、県補助金額は、平成29年6月で、4億3924万円となっている。

(3) 長浜市市街地再開発事業補助金（別紙B-5）

ア 補助金の概要

長浜市補助金等交付規則及び長浜市市街地再開発事業補助金交付要綱（以下、「長浜市再開発事業補助金要綱」という。）に基づいて支払っている。

長浜市再開発事業補助金要綱では、補助金の対象となる経費の範囲及び算定方法は、社会資本整備総合交付金交付要綱に定めるところによるとされ、補助金の額は、対象経費の3分の2を上限とする。とされている。

第一種市街地再開発事業の通常のスキームであれば、補助対象経費の3分の1を国費から支出し、残りの3分の1を地方自治体が負担し、残りの3分の1は施工者負担となる（ただし、中活特例が適用される場合においては、制度上最小の負担の場合は10分の1）となる。ところ、長浜市再開発事業補助金要綱では、3分の2まで支出できることとなっている。

イ 補助金額

平成28年11月1日時点での資料をみると、市の補助金額については、国と県からの補助対象金額から、国と県の補助金で補助される金額を引いて、支出することとなっている。

最終の価額報告書に添付された資料（別紙B-3）によると、再開発事業補助金が7億2049万9000円となっている。

(4) 長浜市市街地再開発事業推進補助金（別紙B-6）

ア 補助金の概要

平成27年7月1日付で長浜市市街地再開発事業推進補助金交付要綱が定められて、市街地再開発事業の円滑な実施を図るため、長浜市市街地再開発事業補助金

交付要綱に基づく補助金のほかに、補助金を支出することとされている。

同日付で申請があり、交付決定が出ている（概算払い）。

イ 補助金額

金額は、6300万円（別紙B－3の「市単独費」）

内訳は、調査設計計画について、再開発事業補助金で賄われる事業費（地盤調査費、建築設計費、補助費は対象経費の1.35倍で算出したもの。）の残り3分の1の組合負担額533万4000円、及び、土地整備について、再開発事業補助金で賄われる事業費の残り3分の1の組合負担額6965万円を合計した金額。

ウ 問題点

再開発事業では、上述のとおり、国の社会資本整備交付金等により最大で事業の対象経費の9割が負担されるが、その余は、施行者の負担という制度設計が行われている。

ところが、この補助金は、本来、施行者ひいては組合員が負担すべき部分を補助するというものであって、これが「公益上の必要性」によるものと評価できるのか（地権者のみの利益に資するに過ぎないのではないか。）との点について、疑問を払拭し難いところである。

(5) 公共施設管理者負担金

ア 概要

公共施設管理者負担金とは、都市計画決定された幹線道路、水路、広場、公園、緑地およびその他重要な公共施設用地を取得する場合に、施行者がその公共施設管理者に対して、求めることができる負担金をいう。

イ 金額

街路分事業費（南地区との連絡デッキ費用を含む。）を用途として支出されている。

金額は、最終の価額確定報告書添付の資料（別紙B－3）及び別紙B－7によると、国費分が2億585万9000円、市負担分が3億9659万5000円（1億6843万円及び南連絡デッキ分2億2816万5000円の合計）。

ウ 問題点

南連絡デッキ部分について、市道の付帯設備という形として、その整備費を市から公共施設管理者負担金として支出している。

都再法122条で南連絡デッキを再開発事業の施設工事として予定していれば（建築工事費が対象経費として含まれることが前提として）、国や県からの補助金の交付を受けることができる可能性があったと思われるが、同法121条により市道の付帯施設としたため市の単独負担となっている。前者の検討が十分になされていたかについて、いささか疑問がある。

2 借入

① 平成27年10月 第1回借入 3億5000万円

調査費増額分

（平成27年9月13日に臨時総会で議決）

② 平成28年3月 第2回借入 2億8000万円

工事費増額分

(平成28年3月27日 臨時総会で議決)

③ 平成29年3月 第3回借入 最大5億円

保留床処分金入金までのつなぎ

(平成29年3月12日臨時総会で議決)

3 工事費等の増加の内容

東地区再開発事業では、工事費が当初見込みより増額し、そのための借入等が行われている。工事費の増額となった要因の主なものは、以下のとおりである。

- ① 埋蔵文化財調査
- ② 旧平和堂建物の解体工事費の増加（アスベスト、地中埋蔵物）
- ③ スプリンクラー設置
- ④ 南連絡デッキの工事費
- ⑤ 南連絡デッキの基礎の工法変更

第4 権利変換

1 権利変換の制度の概要

(1) 全体の説明

ア 権利変換とは、第一種市街地再開発事業において、権利者の従前の権利を新たに建築される施設建物に関する権利に一括して変換することをいう。

権利変換の方式には、①原則型、②地上権非設定型、③全員同意型の3種類がある。

イ 本件では、従前の権利者は、土地所有者19名、借地権者2名、使用貸借による建物所有者等1名、借家権者が8名の合計30名である。

このうち、土地所有者16名、借地権者2名が残留（権利変換）し、土地所有者3名、使用貸借等1名、借家権者8名が転出となっている。

ウ 本件では、上記の3種類のうち、都再法110条の権利変換の特則により③全員同意型の権利変換が行われている。

①の原則型では、

(ア) 事前に細分化された土地は、合筆され一筆の土地となり、事業前の土地所有者全員の共有持分となる。

(イ) 従後の建物については、事業前の土地所有者及び借地権者並びに保留床の買い手が区分所有することになる。また

(ウ) 床所有者で土地の所有権を持っていない者のために一筆となった土地を使う権利として地上権を設定する。地上権は、床を所有する者全員の共有持分となる。その他、

(エ) 従前の財産と従後の財産とを同一の評価基準日において鑑定評価する。

一方、③の全員同意型では、関係者全員の同意があれば、上述のような原則型によらずに権利変換を行うことができる。

具体的には、資産価額の算定基準、権利変換計画の縦覧義務、保留床の公募原則なども適用除外となる。

エ 上記③の全員同意型について、都再法110条の要件は、「施行地区内の土地又は

物件に関し権利を有する者及び参加組合員又は特定事業参加者の全ての同意を得ることとされ、同意がある場合には、同法73条2項から4項など、権利変換における原則の基準等を変更することができる。

オ 本件では、まちづくり準備会の段階で、コンサル及び長浜市から、権利変換の基準について、国の基準ではなく独自の基準で行うとの提案があり、権利者が同意するという形で進められていた。

当初の説明の時には既に、権利変換で新しく取得する床が現状の7割程度になることや、木造建築物の所有者について、従前権利の評価が低くなることから、これを権利変換する際に補正するために全員同意型を提案している。

(2) 権利変換計画の手続き

ア 権利変換手続開始の登記（都再法70条登記）

イ 地区外転出等の申出（都再法71条登記）

ウ 評価基準日

エ 権利変換計画の認可等

再開発事業の施行者は、地区外転出等の申出に係る手続きに必要な期間の経過後遅滞なく施行地区ごとに権利変換計画を定め、都道府県知事の認可を受けなければならない。

また、市街地再開発組合施行の事業については、その総会での議決が必要である。

本件では、以下のとおり、認可等が確認できる。

- ① 平成27年6月27日総会決議 権利変換計画の承認
- ② 平成27年9月1日付け認可決定
- ③ 平成27年9月2日権利変換の処分の公告
- ④ 平成27年9月5日権利変換期日
- ⑤ 平成27年11月13日権利変換計画の変換の公告
- ⑥ 平成27年12月90条登記申請、12月24日登記完了
- ⑦ 平成27年6月から平成28年1月に補償金支払い

2 権利変換の基準の作成プロセス

(1) 権利変換の基準作成のコンセプト

実際の権利変換の際の評価基準について、不動産取得税の減免に関する資料からは、以下のような説明が読み取れる。

ア 全員同意型権利変換を採用する。

イ 従前の土地建物価額については、縦覧型（都再法111条）と同様に評価する。

ウ 従後の土地については原則として従前と同等の位置に等積・同額で権利変換する。

エ 従後の建物については、零細権利者の生活再建に配慮し、従前建物資産で従前建物面積の70%～100%もしくは300㎡のどちらか少ない面積を取得できる価額まで減額する。

(2) 権利変換のコンセプトの前提についての経緯

上述の不動産取得税に関するコンサルの資料からは、以下の権利変換のコンセプト

トについて、以下のような事情から、採用されていたことがわかる。

ア 従後の土地について、原則として従前と同等の位置に等積・同額で権利変換することを、事業立ち上げの時に権利者と約束している。

イ 従後の建物については、零細権利者の生活再建に配慮し、従前建物資産で従前建物面積の70%~100%もしくは300㎡のどちらか少ない面積を取得できる価額まで減額するということを、事業立ち上げの時に権利者と約束している。

ウ 権利者に対し、当初事業立ち上げ時に再開発事業であることで不動産取得税がかからないというアナウンスがされていた。

エ ところが、上述の権利変換のスキームでは、不動産取得税がかからないことについての証明が得られない可能性があるという認識が当時からあった。

オ そこで、相当の減額が必要な権利者（大多数）に平和堂建物をえきまちと共に取得を要請するという方法も検討されたが、権利者への説明や平和堂との調整等の困難さを踏まえて却下された。

3 権利変換の具体的基準

(1) 権利変換の基準についての説明

不動産取得税に関する資料から、以下のような権利変換の基準についての説明がある。

ア 従前資産のうち、宅地等の評価については、都再法111条の場合の評価と同じ手法、すなわち「都再法第80条の規定に基づくもので、具体的には、土地については、専門機関による不動産鑑定評価を用い、建物については、近畿地区用地対策連絡協議会が定めた標準単価表等（用対連基準）を採用して算定されている。」とのことである。

この点、具体的な鑑定については、税務署から、「今回の事業は全員同意型で行っているため、法80条の適用はないのでその基準に従う必要はありません。そのため、権利変換計画に添付されている権利変換計画作成基準第6条により、事業の評価損失補償基準第5条第1項及び第8条から第11条までの規定を適用することされています。補償基準第11条では、『建築物の価格は、近傍同種の建築物の価格を考慮し、当該建築物の推定再建築費を基準に状況に応じて減価して求めた額』とされています。一覧表を見る限りでは、推定再建築費のみを基準として計算されていると思われます。」との指摘がある。

一方で、借地権価格の評価について、借地権割合については、権利変換手続が110条の全員合意型ということもあり、合意割合について口頭で聴取し、聴取した内容を反映した権利変換計画への同意をもって文書による権利割合の合意申出としていると説明している。

これについては、「借地権価額について近傍類似の土地の取引価格等を考慮して定める相当の価額という証明は出せない。」とされている。

イ 一方、従後床価額の確定にあたっては、「都再法の考え方を斟酌し、まずは各床の時価相当額を参考に、事業で要した費用を配分し、その後、保留床処分金の基本原価との差額を各床に充当、さらに当初権利変換計画策定時に定めた権利変換基準に基づいて、零細権利者と大権利者との間で補助金を原資として施設建築

物の一部に充当する補助金の不均一配分を行って定めている。ちなみに不均一配分に充当した施設建築物の一部の整備にかかる補助金については、約24.2億円のうち、3.4億円程度で、均一に配分した補助金の大部分は大権利者の床に充当されていることになっている。」と説明されている。

4 具体的な権利変換の金額について

具体的な権利変換についての金額等は、B-8を参照されたい。

5 権利変換の問題点

- (1) 上記3(1)の権利変換についての記述は、再開発事業においては税制上の特例措置があり、「従前の財産と従後の取得財産が同等とみなせるのであれば、不動産取得税がかからない」ことに関して、県税事務所の証明をとるためにやりとりされた内容である。

結果的に、証明を出せないということだったようであることからすると、本件の権利変換については、従前と従後の財産の評価が同等と言えない（等価交換の場合と比して、従前と同価値以上の権利をもらった権利者が少なからずいる）ことを意味しているとみられる。

施設建築物の一部等の価額の確定額の資料を見ると、1平方メートルあたりの単価で、最高が171万9000円なのに対し、最低が4万9000円となっている（別紙B-8）。

生活再建の視点から一部過小面積の規定（都再法79条）を準用し補正をするとしても、単価において、これほど大きな開きがある（したがって、各床の時価相当額と大きな開きがある。）ことに合理的な理由を見いだせるか否かについては疑問があると考ええる。

このような権利変換計画に至った経緯をみると、当初、地元権利者を再開発事業に引き込むために、まちづくり準備会の頃に、地元地権者の有利になるような情報を提供し、約束してしまっていたことに起因していることがわかる。

本件の権利変換により、もともと大口の権利者であった、えきまち長浜株式会社や他の地権者が、従後の権利の価値が従前の権利に比して減殺されている結果となっている。

- (2) また、権利変換自体の問題ではないが、以下の点について指摘する。

本事業では、補助金等で賄えない事業費について、保留床を処分して調達することになっている。この点、保留床合計728.3㎡は、えきまち長浜が4億5243万6000円で取得している。1平方メートルあたりの単価は、約62万1000円/㎡となる。

一方、権利変換後の建物の従後価格の合計を権利変換された建物部分の面積で除すると、約34万4000円/㎡となる。

権利変換の建物の評価額と保留床の評価額が異なること自体は不合理ではないし、保留床の位置や規模を考えれば、平均金額（前者）との間に格差があることは理解できることであるが、同じ建物を取得するのに、約2倍に近い単価の差があることは、注目すべきことと考える。事業費が予定より増えたことなど様々な要因が考えられるが、結果として保留床取得費の負担が会社の財務状況に大きな負担となっていることは事実である。

なお、国交省が「保留床の価格設定にあたっては、市場性のある価格を設定することが望ましいと考えられる。」としていることについては、第1章において述べたとおりである。

第3章 えきまち長浜株式会社

本項においては、えきまちテラスの管理等を担う「えきまち長浜株式会社」（本項において、以下「会社」ともいう。）について考察する。

会社が、えきまちテラスの管理、及び、駅前地区のエリアマネジメント等の役割を担って設立されることになった経過については前章までに報告したとおりである。本章では、設立以後の会社の経過等について考察する。

第1 会社の概要

会社は、平成26年9月26日に設立された。会社の概要（令和4年3月31日現在）は、別紙C-1のとおりである。

第2 会社の設立—会社の役割について

- 1 会社は、次の役割を担う主体として設立された（会社設立直後の平成26年10月3日に開催された取締役会の配付資料による。）。

【えきまち会社の役割】

① デベロッパー機能（市街地再開発事業における役割）

- ・平和堂長浜店の土地・建物を取得
- ・地域型デベロッパーとして再開発組合に参画
- ・再開発組合の一構成員として、事務局を担う
- ・新しい建物の保留床を取得

② プロデュース機能（市街地再開発事業後の役割）

- ・従後の建物床（専用部分）を所有し、テナントへの賃貸や自主事業（マルシェ等）を展開
- ・権利者が希望する場合、権利者の床（専用部分）を一旦借り上げ、テナントに賃貸
- ・再開発ビルの管理組合からの委託を受け、建物の共用部分を管理運営
- ・入居したテナント等で更正されるテナント会からの委託を受け、広告宣伝や販売促進活動（イベント等）を展開
- ・駅周辺の公共施設（駐輪場・デッキ等）を管理・運営

- 2 第2期中活計画（平成26年4月）において、「同計画の認定と連携した事業」として、次の各事業が挙げられている。会社は、これらの事業に基づいて設立された会社である。

① 長浜駅東地区第一種市街地再開発事業

「長浜らしいライフスタイルを提案する新業態のショップを核に、既存商店街の再生、イベント広場や、コミュニティスペースを兼ね備えた施設を整備することで、多様な人々が交流し、情報が行き交う魅力ある商業交流空間を創出するもので、中心市街地活性化に必要である。」旨の記載がある（86頁）。

② 駅周辺エリアマネジメント事業

次の内容が記されている。

内容：都市再生推進法人による駅周辺施設の一体的な管理・運営・整備

事業主体：えきまち長浜株式会社

「都市再生推進法人であるえきまち長浜が、ペDESTロリアンデッキなど駅周辺の施設を活用したイベントの実施や駅周辺駐車場の共有化など、駅周辺エリアの一体的な運営、管理、整備を行い、市の玄関口の賑わいを創出し、歩行者自転車通行量の増加に寄与するものであり、中心市街地の活性化に必要である。」旨の記載がある（88頁）。

第3 会社の設立から「えきまちテラス」の開業まで

1 平和堂の建物・敷地の買受

上記のとおり、会社は設立当時より、再開発事業区域内にある平和堂の所有不動産（土地・建物）を取得し、再開発組合の組合員になることが予定されていた。

上記土地・建物の購入資金は金融機関からの借入で賄い（登記費用等を含め3億2640万円を借入）、翌年（平成27年）に支払が予定されていた再開発組合からの補償金を得て返済することが予定されていた。この補償金は、会社が従前資産（平和堂から買い受ける建物）に見合うだけの従後資産（再開発ビルにおける権利床）を取得せず、一部の権利床のみを取得することにより得られるものである（市街地再開発法91条）。

平和堂からの不動産取得は平成26年12月24日。取得代金は3億1800万円（土地：1億8244万7130円、建物：1億3555万2870円）。

2 「都市再生推進法人」の指定

(1) 平成27年3月30日、会社は長浜市より「都市再生推進法人」に指定された。

(2) 「都市再生推進法人」は、都市再生特別措置法に基づき、都市の再生に必要な公共施設等の整備等を重点的に実施すべき土地の区域のまちづくりを担う法人として市町村が指定するものを言い、次のような業務を行うものとされている（同法119条）。

- ・都市開発事業、跡地等の管理に関する事業の実施や公共施設、駐車場、駐輪場の整備
- ・事業用地の取得、管理、譲渡
- ・公共施設、駐車場、駐輪場の管理
- ・都市利便増進協定^{*1}に基づく都市利便増進施設の一体的な整備及び管理
- ・都市の再生に関する情報の収集、整理及び提供
- ・都市の再生に関する調査研究、普及啓発
- ・その他、都市の再生に必要な業務

*1 都市利便増進協定：都市再生整備計画の区域においてまちのにぎわいや憩いの場を創出する施設（広場、駐輪場、緑地等）について、地域住民が自主的な管理を行うために、区域内の土地の所有者、借地権者、建築物の所有者らが都市再生特別措置法に基づき締結する協定。都市再生推進法人も当事者となることができる。

3 再開発組合からの補償金の受領

平成27年3月22日、長浜駅東地区市街地再開発組合の設立総会が開催され、高橋政之社長（当時）が理事長に選出された。

同年9月までに、同組合から前項記載にかかる補償金（5億3105万6180円）が支払われた。その他、同年10月には、法97条による損失補償金として7896万4000円が支払われた。

（平和堂所有の土地・建物を合計約3.2億円で買収し、一定範囲での土地と権利床を保持しつつ、約2.9億円の現金が得られたことになる。）

4 保留床の取得を前提とした「自主事業」開業の準備

(1) 会社は、上記1による権利床とは別に、再開発組合から保留床を取得し、ここで自らが営業を行うこととなっていた（自主事業）。

対象となる保留床は、別紙C-2の1階部分（111号：388.41㎡：「マルシェ（自主事業）」と記載されている部分）と、2階部分（206号：340.09㎡：「ライフスタイルショップ（自主事業）」と記載されている部分）である。両部分は内部で通じていない別の場所にあり、206号は中程から西側部分が東側部分より床が高くなっており、内部の階段を用いて行き来する構造となっている。

保留床の取得資金については第4（62頁以下）に後述する。

(2) 自主事業の内容としては、設立当初に作成された資料において、1階は「マルシェ」、2階は「ライフスタイルショップ・カフェ」という記載がなされている。しかしながら、その具体的な内容については取締役会において議論された形跡がなく、両店舗の開業予定（平成29年7月）まで8か月という時期（平成28年11月）に至って、ようやく「内装設計業務の発注を12月に行う」旨が取締役会で報告されている。すなわち、この時期においてすら、「どのような形態の店舗になるのか」を視覚的にイメージすることすらなかったことになる。

取締役会において、店内のイメージが初めて視覚的に明らかにされたのは開業5か月前の平成29年2月8日のことであり、同日に両店の「店長募集」を同月に行う旨が報告されているが、この際にも、自主事業の運営について具体的な議論がなされたり、準備の遅れが指摘された形跡はない（取締役会の議事録にも、別に作成されている「質疑応答内容録」にも記載がない。）。

(3) また、マルシェについては、開業まで半年に至った平成29年1月、(株)G-7アグリジャパンとの間で「農産物直配所『めぐみの郷』パートナーショップ加盟契約」を締結し、同社による研修教育、開業にかかわる教育研修、POSシステム、レジシステム等の導入、農産物の仕入れ（同社から仕入れる場合、店舗での小売り価格の70%と指定されている。）等の提供を受け、これに対する対価として加盟金、研修費、運営費、情報システム料を支払う旨の契約を締結している。

後述のとおり、この契約をめぐる紛争が生じているが、当該紛争の責任がいずれにあるかはともかく、会社が、経験のない「自主事業」を開始するにあたって十分というべき準備をしていたと評価することは難しいと考える。

5 地権者との契約及びテナントリーシングについて

(1) 再開発ビルの権利床及び敷地を保有する者（地権者）と会社との関係について

- ① 再開発ビルの完成により権利床及び敷地を保有するという意味では、会社と地権者とは同じ立場にある。すなわち、「自らの土地の上に、他者が権利を有する建物がある」という点で、相互に借地関係があり、建物においては区分所有関係となり、専用部分は個々の地権者及び会社が所有し、躯体及び共用部分は全員の共有関係になる。

なお、本件においては、上記の借地関係につき、会社及び地権者相互間では地代の支払を行わない旨が合意された。

- ② 建物の各区分所有者は、その専用部分を自らの意思に従い自由に使用・収益でできることになる。地権者の中には専用部分を自らの住居としている者もある（5階の2戸）。

他方、自らこれを使用せず、また自ら賃貸先の探索が難しい地権者については、会社が専有部分を借り上げ、テナントを探索して転貸すること（サブリース）が会社の役割として示されていた（第2の1②：59頁参照）。これにより、当該地権者は安定した収入を期待することができ、他方、再開発ビルの管理運営を担う会社は、ゾーニングに沿ったテナントを入店させることができることになる。

（この場合、当然ながら、空室の発生やテナント賃料の下落リスクは会社が負うことになる。）

(2) 地権者に支払う賃料の設定

- ① 会社への賃貸を望んだ地権者は6名である。
- ② 地権者への支払賃料については、平成27年3月16日開催の取締役会において、「賃料支払額設定の基本的な考え方」と題された資料が配付されている。概要は次のとおり。
- ・リーシングの賃料設定より空室率10%と諸経費10%を差し引いたものを基本とする。
 - ・現在賃貸されている方には、権利変換後の面積で同様の賃料収入を保証する。
 - ・従後の賃料収入が従前より減る場合は、他の床所有者（駅まち会社を含む）の賃料より均等に補填する。
 - ・借地料については発生しないものとする。
 - ・建物の固定資産税は、個別に増額幅が異なるため従後資産額の3割分を想定し、従前従後の差に加味する。
 - ・土地の固定資産税は、従前からの増額の影響が少ないため加味しない。
- ③ 上記②に基づいた「個別地権者への支払い家賃」の表が取締役会資料として添付されているが、テナントへの賃料想定額によるだけでなく、「従前資産による賃料額の維持」を考慮したこともあり、各地権者への支払家賃額（面積あたり）は、各人ごとに相当の差が見られる。
- ④ また、上記③の表において想定していた地権者への支払家賃額の合計と、地権者との賃貸借契約書における家賃額の合計を比較すると、後者が前者の約113%となっている。当初に会社が想定していた額よりも1割以上高額な家賃を支払う内容で契約されていることになる。

(3) テナントリーシングについて

① 募集の開始

平成28年3月25日の取締役会で、テナント募集を同年4月1日から行う旨が報告され、出店募集要項案が示された。申込期間4月15日～28日とし、5月に選定、6月に予約契約を行い、10ないし11月に本契約の予定とされた。

② クリニックモールの募集が不可能になったことについて

会社設立以来、再開発ビルの3階及び4階は「メディカルモール」としてゾーニングされていた。3階と4階を調剤薬局にマスターリースし、調剤薬局が開業を希望する医師と契約することが考えられていた（応募が予定されていた調剤薬局が存在したようである。）。

ところが、応募が予定されていた調剤薬局から、平成28年4月の薬機法（医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律）の改正にともなう同年度の診療報酬改定により、当初のスキーム（会社－調剤薬局－医師の賃貸借契約による開業）の遂行が困難になったとの連絡があった旨が、同年3月開催の役員会で報告された。

ここにいう「診療報酬改定」は、いわゆる「『門前薬局』の評価の見直し」により、保険薬局と保険医療機関との間で直接に不動産の賃貸借契約がある場合、当該薬局における調剤基本料が一定の場合に減額される旨の改定を指すものと思われる。

ただ、実際に開業を希望する医師がいたのであれば、マスターリースの方法を取ることなく、会社と医師において賃貸借契約をすれば問題ないはずである。調剤薬局からの上記連絡の際、この内容について提案がなかったことは、要するに「再開発ビルでの開業を希望する医師が見つからなかった。」ことを意味するものであろう。

いずれにしても、3階、4階における安定的収入の途が困難となり、会社は「平成28年5月までは翌29年4月開業が可能な医師を探索するが、最大でも1フロアとし、その他の区画については、健康、美容、子育て、文化をテーマとして、医師に限定せずアプローチを行う。」としている。

（結局、探索はできなかった。）

③ 会社は、近隣でのヒヤリング等により、次の賃料単価をもって「ご出店募集要項」を作成し、募集を開始した。

1階	物販・サービス・飲食
	1坪あたり単価月額 1万8000円・1万5000円
2階	物販・サービス・飲食
	1坪あたり単価月額 1万2000円・1万円
3階及び4階	業務・サービス
	1坪あたり単価 7500円
敷金	賃料の10か月分

しかしながら、実際には応募が振るわず、いわゆる「買手市場」の交渉となったようである。それでも、全体オープン時の平成29年7月時点において1階の3店舗と2階の1店舗は入店が決まらず、また、入居契約が行われたものについて

も、平均坪単価（月額）は、1階が約1万1600円、2階が約8000円、3階が5500円、4階が5000円と、募集当初の想定を大きく下回ることになった。

第4 開業直前に行われた借入について

1 保留床の取得に必要な費用額について

上記第2の1.①（59頁）のとおり、会社が再開発組合から、自主事業を行うための保留床を取得することは設立時より既定の事項となっていた。保留床の取得費として想定されていた額は、会社作成の書類によれば、

平成27年3月時点 4億5500万円

同 年9月時点 5億1156万円

平成28年3月時点 4億7700万円

平成29年5月時点 4億6100万円

とされている。

（時期により想定金額が上下すること自体は、建築費や他の権利床との面積割合等によるものと考えられ、不自然なことではない。）。

2 保留床取得を含む「えきまちテラス」開業による費用の調達方法について

(1) 「えきまちテラス」の開業に際し、会社は、上記保留床の取得に加え、当該保留床で行う自主事業のための内装工事、テナント誘致のためのC工事（C工事は、本来的に入居者の負担で行う工事であるが、結果として従前に地権者から建物を借り受けていた者でえきまちテラスに入居した者について会社負担としたようである。）、その他の開業費用として、合計7億円を超える資金を必要としていた。

(2) 結果的に、上記の資金の調達のために、

① 長浜市から2億円

② 市中金融機関4行から、各6500万円（合計2億6000万円）

の借入が行われている。権利床の購入費が、ほぼ借入により賄われたことになる。

(3) 上記(2)に至った経過について、項を改め説明する。

3 資金調達方法に関する会社の計画と、現実の経過について

開業に際して必要な資金の調達方法について、会社が計画していたとする内容を、会社作成の書類に基づいて記せば、次のとおりである。

(1) 平成27年10月9日開催の取締役会資料によれば、当時、会社は上記資金を、

a 経産省の中心市街地再興戦略事業費補助金（以下「経産省補助金」という。）により4億円

b 自己資金 約1億0241万7000円

c 市中借入 882万円

d MINTO出資 1億1123万7000円

e 長浜市からの補助金 4500万円

で賄う計画であった。

(2) 上記(1)のbないしdについて補足する。

a 会社は、上記(1)のb及びcの資金を出資して会社の子会社を設立し、MINTOから、会社の出資額（b+c）と同額の出資を受け（MINTOによる出資額は資本の額の50%が上限）、保留床を子会社が購入して、会社が子会社から保留

床を借り受けて事業を行うことを計画していた。

- b 当時の会社の説明では、経産省補助金4億円を獲得できることを前提とし、「それでも不足する1億円の資金不足」に対応するためにMINTOによる出資を計画しているという内容であった。他方、「もし、経産省補助金4億円が獲得できなかった場合」を想定しての議論が当時行われた形跡はない。
- (3) 別紙C-3は、長浜市及び金融機関からの借入について決議が行われた平成29年5月24日開催の取締役会における配布資料である。

- ① この資料には、「着工時点（H28.3）」における資金計画であるとする記載がある。

その内容は、開業に必要な資金である7億7800万円を、

- a 経産省補助により1億円
- b 自己資金 1億7900万円
- c MINTO出資 2億3500万円
- d 市補助金 7100万円
- e 金融機関借入 1億9300万円

により賄うとするものである。

上記(1)と比較すると、経産省補助金が4億円から1億円に減額され、MINTO出資が1億1000万円から2億3500万円に増額され、また、金融機関から2億円近くを借り入れるとする内容になっている。

- ② ただ、

- a 当時（少なくとも平成28年末まで）において、上記のような内容の資金計画が取締役に報告された形跡がないこと。
- b この資金計画は、MINTO出資を目論む額が前年度の2倍以上となっており、かつ、当該金額に見合った出資を会社側が行うための資金を、金融機関からの多額の借入によって賄うという内容になっている。

このような計画のもとに合計2億円近くの融資を行うことについて金融機関が難色を示すであろうことは十分想定し得るにもかかわらず、当時、会社から金融機関に対して貸付の要請ないし打診が行われた形跡が見られないこと。

以上の点から、平成28年3月当時において、会社が資金計画をどのように考えていたのかについては疑問があり、少なくとも、役員間において上記①が共通の認識とされていたとの事実は認め難い。

- (4) 上記(3)の取締役会（平成29年5月24日開催）の取締役会において、当該時点での資金計画として示された内容は、次のとおりである。

自己資金	1億円
MINTO出資	0円
経産省補助	0円
市補助金	8300万円
市借入	2億円
金融機関借入	3億6000万円

経産省の補助金、MINTO出資とも困難であるとして、次の内容が提案され、

決議された。

◎ 借入金額 5億6000万円

[借入金の内訳]

保留床 4億5243万6000円

テナント内装他 1億0756万4000円

◎ 借入先

	金額	年利率	借入予定日	借入期間
長浜市	2億円	0.5% (予定)	H29.6末	20年
長浜信用金庫	7200万円	0.8%	同上	15年
滋賀銀行	同上	同上	同上	同上
関西アーバン銀行	同上	同上	同上	同上
大垣共立銀行	同上	同上	同上	同上
日本政策金融公庫	同上	1.2% (交渉中)	同上	同上

※ 市中4銀行は変動金利

※ 長浜市と日本政策金融公庫は固定金利

◎ 返済開始

- ・長浜市 10年据置後の10年払い
- ・日本政策金融公庫 半年据置後の15年払い
- ・市中4銀行 同上

(5) その後、次のような経過をたどり資金の調達が行われることとなった。

えきまちテラスのグランドオープン（平成29年7月29日）のわずか1か月前に保留床購入代金の支払が可能になるという結果となった。

平成29年5月31日 経済産業省 地域・まちなか商業活性化支援事業費補助金（中心市街地再興戦略事業）（第2次募集）の対象事業として、事業名「ライフスタイルショップ整備事業－長浜の力、個性、魅力を結集し、街を活性化する拠点施設の整備事業」が採択される旨が公表された。

同 年6月1日 保留床の売買契約（代金4億5243万6000円。納付期限同年7月5日）

同 年6月18日 経産省の補助金交付決定通知書（補助金の額1億円）

同 年6月27日 長浜市との間で資金貸付契約締結（借入は同月30日 年利率0.5%）

同 年6月30日 市中4銀行より、それぞれ6500万円の貸付が行われた（年利率0.8%）

（銀行借入予定は3億6000万円だったが、1億円の経産省補助金が交付されることになり、借入は2億6000万円で足りることとなった。日本政策金融公庫からの借入は、資金が賅えたとして会社から断ったとのことである。）

4 会社の資金調達計画に対する考察

(1) 会社が当初の段階で交付を見込んでいた経産省補助金は「中心市街地再興戦略事

業費補助金」である。この補助金の概要、目的等は、別紙C-4のとおりである。

「中心市街地再興戦略事業補助金制度の概要」のとおりである（経産省の「中心市街地再興戦略事業費補助金公募要領」による。平成27年度のみ「中心市街地活性化関連支援措置の概要」による）。

(2) 経産省補助金の上限額は、

平成26年度 2億円 重点支援事業については5億円

平成27年度 2億円 4億円

平成28年度 1億円 2.5億円

と、年度を追うごとに減額されており、この点、上記の説明内容に符合している。

(3) ただ、会社が当初見込んでいたという補助金の額（4億円）は、特に要件の厳しい「重点支援事業」に関するものであるところ、平成27年度当時において、会社は、保留床において行う予定の「自主事業」の内容について、少なくとも重点支援事業の要件を満たすだけの事業を行い得るか否かの検討を行っていた形跡がない（自主事業の具体的イメージも策定されていたとは言えない。）。「4億円の補助金取得」なる資金計画は、具体的根拠に欠けた、楽観的に過ぎるものであったと言える。

(4) また、経産省補助金の上限額引き下げを受けてMINTOから2億円の出資を得るべく新たな計画を立てたとの点については、上記のとおり、当時の計画がどのようなものであったかについて疑問があるうえ、従前見込んでいた出資額（1億円）を倍額以上とすべくMINTOとの間で協議を行い、内諾を受けていた様子は見られない。

当時会社が考えていたMINTOによる出資のスキームは、

① 会社が、保留床を購入して会社に賃貸するための子会社を設立する。

② この子会社に、会社が出資し、MINTOにおいても同額を出資してもらう。というものであったから、従前と同じ事業内容であるのに当該出資を従前の倍額を超える額とすることになれば、配当の見込みや内容について、より高度なものが求められることは必定というべきところ、これに対する取り組みの跡も見られない。

上記の子会社は、会社が50万円を出資して平成29年3月に設立されてはいるが（えきまち不動産管理株式会社：別紙C-5）、結局のところMINTOによる出資は全く行われず、この子会社は現実には何の活動も行っていない「ペーパーカンパニー」に帰している。

(5) 以上のような、現実化について疑問のある「計画」は、やはり結果を生み出すことができず、結局は補助金・出資に頼ることができなくなり、長浜市及び金融機関から借入を行うことを余儀なくされた。

また、保留床の購入資金について経産省補助金を得ることを前提としたことから、自らが事業を遂行することが必須ということになった。

予算等によって補助金制度が年度ごとに変化することはごく一般的である。同補助金の取得が困難となり得ることを想定していれば、敢えてリスクを取って「自主事業」を行うことを唯一の選択肢とせず、賃貸等により第三者に事業を行わしめる選択も検討し得たことになる。ところが、補助金取得可能性の変動要素を看過し、

また、事業内容等の検討を早期に十分行わないまま楽観的な計画を立て、結果、これが叶わず、利息と共に返済を要する借入を行うことになった（かつ、開業間近になっていたため、「自主事業」を方向転換することもできず、かつ、最終的に経産省から1億円の補助金を得たことから、開業後も業態について縛られることとなった。）。

以上の経過は、現在における会社の活動に重大なリスクと制約をもたらすことになった。

第5 開業

- 1 平成29年7月29日、えきまちテラスの全館グランドオープンイベントが開催された（前日の28日にプレオープン）。自主事業部分（1階：マルシェ、2階：ライフスタイルショップ、カフェ）もこの日をもってオープンした。

ただ、この日をもって全館が一斉にオープンしたものではなく、同年4月以降に先行的に開業していた店舗があり（1階4店舗、2階3店舗、4階1店舗）、同月以降、特段の告知もないまま入館が可能となっており、一般の来館者には、どのようなビルなのかがわかりにくいまま、なんとなく店舗が開業したように感じられたと思われる（受託者自身、当時そのように感じた。）。

- 2 えきまちテラスの全館グランドオープン時において、モンデクールとの間の南連絡デッキは完成していたが、長浜駅から直接ビルに通じる中央デッキは完成していなかった（完成は翌平成30年4月28日）。
- 3 また、全館開業時において、4店舗の入居者が決まらず、空き店舗がある状態でオープンを迎えることになった（開業時の店舗の入居状況は別紙C-2のとおり）。

第6 開業後の経過（保留床における自主事業の中止まで）

- 1 開業後における自主事業の状況

全館開業後、えきまちテラスへの来客数、売上は振るわず、会社において危機感が募るところとなった。

この事態は、短期的には、自主営業の経営状況において顕著に現れることとなった。自主事業の売上及び経常利益につき、平成29年7月ないし9月の会社における予測と実績は、次のとおりである（7月は4日間、単位は千円）。

平成29年9月までの累計で、両店の経常損失は合計約2275万円に及んだ。

① マルシェ

	7月売上	7月利益	8月売上	8月利益	9月売上	9月利益
予 測	7,500	-217	25,000	3,481	15,000	1,134
実 績	1,781	-6,313	5,068	-1,715	3,410	-2,363

② ライフスタイルカフェ

	7月売上	7月利益	8月売上	8月利益	9月売上	9月利益
予 測	1,000	-799	7,500	2,565	5,000	497
実 績	531	-5,323	2,331	-1,215	1,908	-1,307

- 2 山田CEOの招聘と改革計画の公表

- (1) 自主事業の不振に直面し、会社は、小売業に精通した人材を招聘して、その指揮のもとに、業態等について改善を図ることとし、元イオンリテール株式会社取締役

の山田彦夫氏を最高経営責任者（ＣＥＯ）として迎えることになった（同氏を以下「山田氏」または「山田ＣＥＯ」という。）。

- (2) 山田氏は公募に応じて就任したものではなく、また、当時の会社の役員等との人間関係によるものでもないと考えられる（当時の会社の代表者である草野氏は、むしろ現業態のもとで今しばらくの間改善を試みたいと考えており、外部からの招聘を指向していた様子は見られない。）。関係者のヒヤリングによっても明確な回答は得られなかった。

ただ、同氏が平成29年10月11日付で、再開発ビルについての自身の個人的見解を示した文書を作成し、翌12日、その文書を示して市の職員らと意見交換を行っている事実があること（会社の従業員はこの機会に同席しておらず、面談メモは当時の市長まで供覧されている。）、同月26日の会社の取締役会で、山田氏による上記文書について市の職員から内容説明が行われ、同年12月27日の取締役会で、草野社長の取締役辞任の意向が示されると共に山田氏のＣＥＯ就任予定が示されたことから、同氏のＣＥＯ就任は、会社から同氏への主体的な要請によるものでなく、市側の意向に沿って行われた人事と考えるのが合理的であろう。

なお、長浜市は、平成30年1月9日付で「長浜市重点プロジェクト（長浜駅周辺活性化）事業推進プロデューサー要綱」を制定し、同日付で山田氏を「長浜市重点プロジェクト（長浜駅周辺活性化）事業推進プロデューサー」に委嘱している。

- (3) 山田ＣＥＯは、平成30年2月2日開催の取締役会において「『えきまちテラス長浜』経営構造改革推進計画」を提案し、その内容が同日の記者会見にて発表された。上記計画は、

- ① マルシェは専門性の高いナロー＆ディープな品揃えの再構築（冷凍食品、ワイン、ドレッシング、チョコ、パスタ、チーズ、カレー、珈琲、紅茶、焼きたてパン等）、30代の女性が品揃えの深さに共感するカテゴリーを明確に打ち出す。「リカーマルシェ」「コンビニエンスデリカマルシェ」「長浜マルシェ」「バリューマルシェ」「フレッシュマルシェ」（仮称）の、5つのコンセプト別マルシェコーナーをビジュアルに展開する。

ライフスタイルショップは1階で品揃えを拡大し、再生スタートする。

- ② カフェは、メニュー改革で長浜No. 1の名物「カフェ＆レストランM」として再生する。100種類から選べるボトルワイン、地元日本酒、長浜ビールを提供できる店として再生スタートする。
- ③ キッズプレイランドを新設し、新たに自然木製品やヨーロッパ知育玩具、長浜木工玩具等を導入したキッズ・インドアプレイコーナー、アウトドアプレイコーナー、キッズムービーコーナー、キッズアミューズメントコーナー等を新設する。
- ④ イベントコーナーに、キッズムービー、アミューズメントコーナーを常設する。キッズイベントを積極的に行う。

以上の内容を含むものであった。

- (4) 上記の改革計画は、その内容から明らかなとおり、店舗等の改装、新たな仕入、機材の導入等のための多額の投資を要するものであった。

3 長浜市による追加出資及び補助金等の支出

- (1) 会社における事業不振に対応して、長浜市は、平成30年度長浜市一般会計補正予算案を市議会に提出した。

その内容は、「商業振興対策事業費」として、補正前の額（3440万1000円）に1億2100万円を増額するというものであった。その内訳は次のとおりである。

① 長浜市出資法人経営改善支援事業費補助金 800万円

山田CEOが招聘した6人の専門家のうち、一定期間において継続的に指導をしてもらうことが必要な以下の4人の専門家の配置に要する費用

- ・ 商業施設の企画及び設計、商品及び業態開発に関する専門家
- ・ カフェ・レストランのメニュー開発、キッズスペースの企画運営に関する専門家
- ・ マルシェ（食品）の品揃え、取引先開拓、売り場管理に関する専門家
- ・ 農産品の仕入れ、取引先開拓、売り場管理に関する専門家

② 長浜駅周辺エリア官民連携賑わいのまちづくり推進業務負担金 4200万円

- a 標記の業務について長浜市が公的負担を行う理由として、長浜市産業観光部は、市議会予算常任委員会産業建設分科会に提出した資料において、次のように説明している。

〔目的〕

今回の業務は、都市再生特別措置法118条1項の規定により、市が都市再生推進法人に指定した（H27.3.20）えきまち長浜㈱に対して、指定目的である「新たな公共の担い手」として期待する役割を実践するものです。

具体的には、先般発表された「えきまち長浜㈱経営改善計画再生フレーム」のうち、都市再生推進法人が担うべき公益に資する2つのカテゴリー（「地域との共生強化」「販売促進パワー強化」の一部）に関する業務を実践すると共に、同法74条1項の規定により市と同社が締結した都市利便増進協定に基づき、都市利便増進施設の有効活用や、周辺駐車場の共有化等、今後、都市再生推進法人として期待される役割の検討及び実施することを目的としています。

- b 上記aの説明と共に掲げられている「業務概要」を要約すると、次のとおりである。

1) 地域生活者の参加型バザール、イベントの強化 約890万円

（2F イベント広場、デッキ等）

〔内容〕 シーズンイベント（オープニング、七夕、ハロウィン、クリスマス）及びイルミネーションイベントの開催、フリーマーケットの開催

2) 地元特産品の主張 約384万円

（1F 長浜マルシェ、アトリウム）

〔内容〕 黒壁、長浜まちづくり、浜ちりめん等とのコラボ商品の開発、新米及び新酒イベントの開催、湖北のめぐみ贈り物パッケージの開発、インターネット販売の試行

3) 観光アピールコーナーの新設 約576万円

（1F・2F アトリウム、ペデストリアンデッキ接続部）

[内容] 駅周辺・まちなか飲食店、特産品、観光施設、観光ツアーやイベント等の市の情報を全て集積し、発信する拠点の整備、観光客等の休憩スペースの整備

4) 地域行事、自治体とのタイアップ強化 約471万円

(1F・2F アトリウム、イベント広場)

[内容] 地域とのタイアップイベントの開催、子どもの遊び場及び子育て世代の居場所づくりの強化 (下線は資料に付されている。)

5) 産学連携、地元企業・大学・高校等とのコラボ強化 約363万円

(1F マルシェ、アトリウム)

[内容] マリンフード工場直送コーナー (デリカマルシェ)、長浜農高収穫祭イベント (アトリウム)、調理短大1日レストラン (イートインデリカ)、小谷城SICプロジェクト (フレッシュマルシェ) とのタイアップ企画

6) 物販催事 (参加型) の強化、各種地域団体との連携等の強化

約316万円

(1F アトリウム、マルシェ)

[内容] 市内社会福祉団体及び子育てママ手作り雑貨等のワゴン販売 (アトリウム)、郷土料理教室 (イートインデリカ)

7) 都市利便増進施設 (パブリックスペース) の一体的利用

約260万円

- ・中央ペDESTリアンデッキ、モンデクール及びえきまちテラスデッキを活用した賑わい創出
- ・駅周辺エリアの環境美化
- ・エリアマネジメントの収入源の確保検討 (広告塔の設置など)

8) 駐車場対策 約675万円

- ・駅周辺駐車場 (駅西127台、モンデクール167台、駅前11台、計305台) の共有化
- ・駐車場が有料というデメリットの解消 (1時間無料化の試行)

9) まちなか回遊導線強化 約265万円

- ・駅からまちなかへの導線強化にかかる調査分析 (通行量)、誘導サイン整備

③ 会社に対する出資金 2000万円

50万円×40株

④ 中心市街地活性化基金積立金 5100万円

(2) 上記(1)の補正予算案は、平成30年度3月議会に提案され、議決された。

なお、「長浜駅周辺エリア官民連携賑わいのまちづくり推進業務負担金」(4200万円)は、平成30年6月に3000万円が、同年10月に1200万円が、前払により支出されている。支出調書に添付された「前金払理由書」には、「新規事業の実施にあたり、必要経費が生じ、当面の資金が必要であるため、業務の円滑かつ適正な遂行を目的として前金払いをする。」旨が記載されている。

(3) 長浜市による追加出資については、平成30年6月29日開催の会社の株主総会において、募集株式による2000万円の増資が決議され、同日付で長浜市との間に「募集株式総数引受契約」が締結された。同年7月9日に2000万円の払込が行われ、長浜市の会社に対する出資額は3400万円、出資割合は発行済株式総数の68.7%となった。なお、増資にかかる株式は「種類株式」であり、

- ① 取締役・監査役の選任に関する議案についての議決権がなく、
- ② 会社の解散等による残余財産について、一般の株式に優先して1株50万円（この金額のみ）が分配されるものとされている。
- ③ また、株主は平成40年（令和10年）4月1日以降いつでも、会社に対して1株50万円での買取を請求できる旨の内容となっている、

4 市議会「中心市街地活性化調査特別委員会」の調査と提言

(1) 平成29年10月2日、長浜市議会において、「中心市街地活性化調査特別委員会」の設置が議決された。

調査の対象事業は、

- ・第2期中心市街地活性化基本計画
- ・長浜駅東地区整備事業等
- ・長浜駅北地区整備事業
- ・旧庁舎跡地整備事業等

とされているが、議論のうち相当な部分は、本件にかかる事業（長浜駅東地区整備事業等）、とりわけ会社の経営状況及び今後の運営に関する内容となり、後述の提言も、当該事業に関するものが最も多くを占めている。

(2) 上記特別委員会は、平成29年11月8日から5回にわたって開催され、平成30年6月27日、調査結果報告書及び今後の事業推進に関する「提言書」が長浜市長に提出された。提言書のうち、長浜駅東地区整備に関わる部分が別紙C-6である。

第8の6（84頁）において後述する「駐車場の確保」が提言事項の1つとなっている。

5 テナントによる申入と請願

自主事業が不振であったと同様、多くのテナントにおいても、売上の不振を訴えていた。すなわち、

(1) 平成30年6月29日開催の取締役会において、賃料の滞納があるテナントについての説明がなされた。

配布資料によれば、この時点で、最長6か月分の賃料滞納者があり、1か月分以上を滞納しているテナントが8軒あることがわかる。

（そのうち1軒のテナントとの間では、その後、会社からテナント及び連帯保証人に対して訴えを提起している。テナントについてはその後破産して法人格が消滅したことから訴訟は当然終了となり、連帯保証人との間では一定額の支払を受ける内容の和解が成立している。）

(2) 同年8月27日、「長浜えきまちテラス テナント会」名で、代表者はじめ18名による「請願文書」が、長浜市議会に提出された。

請願の趣旨は、①来店者を増やす検討、②定住を促進する検討、③商店街の活力

回復等について研究・討論することにより観光客数の増加と共に中心市街地への入込客数の増加を考える機関を設置してほしいとするものであった。

この請願は、同年10月2日に全会一致にて採択されている。

(3) 上記(2)とは別に、テナント会は会社に対しても「請願」を行っている。

① この文書の冒頭部分から、当時のテナントの危機感が伝わると思われる。少々長くなるが、引用する。

「昨年7月にグランドオープンした「えきまち長浜株式会社」とのテナント契約をした各テナント出店舗は、オープン前の説明と、現在置かれている状況が、あまりにも条件が違うことに困惑しております。

本来、長浜市民の集える憩いの場にすることはもちろんのこと、新たな観光客誘致や長浜市の顔となる施設を目指すはずが、運営会社、及び直営店舗は、子育て世代や近隣市民をターゲットにした誘客でとどまっております。さらに、ペDESTリアンデッキ工事でメインの入り口はほとんど使用できない状態であったことや、施設の宣伝、広告も少ないため、長浜市民への認知度が低く、何の施設かわからないとの声が多いのが現状です。」

② 上記の記載のもとに、テナントは11項目の要望を行い（別紙C-7①）、会社はこれに対する回答内容を平成30年9月28日開催の取締役会で決議し、当該内容をもって口頭説明した後、文書回答を求められた事項（別紙C-7②）について、別紙C-7③のとおり回答している。

(4) 会社による上記回答は、当時におけるテナントの不満が相当大的なものであったとみられることに鑑みれば、少なくともテナントにとって満足いく内容であったとは言い難いものであったと推察される。

6 山田CEOの辞任

(1) 山田CEOによる「改革」により、自主営業部分の売上は増加した。平成29年度と平成30年度の第3四半期（9月～12月）を比較すると、以下のとおり、自主事業合計で前年比167.7%の売上増となった。

	マルシェ	Buona (LS)	合計
平成29年度第3四半期	787万3734円	559万0892円	1346万5620円
平成30年度第3四半期	1546万6014円	711万5256円	2258万1270円
昨年比	196.5%	127.2%	167.7%

(LS＝ライフスタイルショップ)

(2) しかしながら、マルシェにおいては品揃えを増やしたことによる費用の増加、人員不足等により商品管理が徹底できず賞味期限切れや廃棄ロスが発生したこと、カフェにおいても明確な食材管理やストック管理の基準がないことによる無計画なロスと仕入過多が生じ、粗利率が、マルシェにおいて15.7%（目標20%）、Buonaにおいて58.3%（目標65%）と振るわなかった。

(3) このような状況の中、山田CEOより退任の申出があり、平成31年1月10日開催の取締役会において退任を承認している。

取締役会議事録においては、退任申出の理由について「山田CEOより活性化運営が軌道にのったこと、新たな人材資源に投資すべきとき、並びに経営判断教育等

を実施した結果、自立可能な力がついているとの判断から退任したい旨の届出があった。」とされている。

ただ、山田氏の就任に際して制定されている会社の「執行役員規程」においては、執行役員の任期は就任（その旨の取締役会決議の日）から、就任後3年以内に終了する最後の定時株主総会の終結時までとされている。この執行役員規程の制定（平成30年2月2日）から1年を経ずしての退任申出の真の理由が上記のようなものであったのかについては不明と言う他ないが、いずれにしても、山田氏は会社の経営から退くこととなった。

- (4) 上記(3)の取締役会において、長浜商工会議所副会頭（当時）の伊吹正弘氏が「エグゼクティブ・アドバイザー」に就任した旨が報告されている。同社リーシング業務を中心に、会社運営に必要な指導、助言にあたる旨が説明されている。

7 自主事業の中止に向けての動き

- (1) 平成30年以降の「改革」は、山田CEOのアイデア及び同氏の人脈（同氏が招聘した専門家による指導）に基づいて行われており、同氏が経営に関与しないこととなれば、同氏の計画に基づく運営（自主事業）継続が困難であることは容易に理解できるところである。まして、自主事業の経営は以前に増して多額の損害を発生させており（平成29年度下期及び平成30年度下期の営業利益（損失）は次のとおり）、このまま運営を継続する旨の選択は、会社経営上取り得ない旨の判断に至ることは必定と言える。

	マルシェ	Buona (L S)
平成29年度下期	-1681万4000円	-627万6000円
平成30年度下期	-3169万5000円	-521万3000円

- (2) 会社の取締役会は、平成31年4月11日、平成31年度の経営改善改革を可決した。また、マルシェについては同年4月25日で閉店し、新コンセプトに基づく形態の転換を図り、6月を目途にオープンしたいとし、この点についても可決された。

- ① 上記の経営改善計画においては、マルシェとカフェについて、大要次のように記載されている。

・マルシェの運営形態の見直し

現状のマルシェの形態のまま運営を継続すれば、月当たり約285万円の赤字運営になってしまうことから、赤字縮小のためにも、運営形態の見直しが弊社最大の課題です。

見直しにあたっては、アンテナショップ（物産館）として運営していくことを前提に進めていきます。これにより、月当たり160万円の赤字幅の縮小を見込み、大幅な純損失の縮小を図ります。

・レストラン&カフェ

平成31年1月からのランチ食べ放題の実施により、ランチ営業については認知度が向上しつつあり、集客効果が認められる一方で、ディナー営業については、団体予約客の有無によって売上を大きく左右されているのが現状であることから、固定客獲得のための更なる営業に努め、売上の拡大を図ります。

- ② さらに、「空室区画のテナントリーシング」として、7区画を「検討区画」と

して記載しているが、この中には、「産直市場えきまちマルシェ」「ekimachi Buona」、すなわち、上記①の「マルシェ」と「レストラン&カフェ」が含まれており、「直営店舗についても、当初のコンセプトを承継する運営形態のリーシングを検討しています。」としている。「自主営業」形態を断念することも視野に入れていたことになる。

- (3) 上記(2)から約1か月後である令和元年5月15日～18日、会社の職員（長浜市職員からの退職派遣にかかる社員）から、会社の代表取締役をはじめとする取締役8名に対し、「経営方針（案）」を示して個別説明を行った旨の資料が存する。

この「経営方針（案）」には、次の記載がある。

「〈経営改善計画〉」

まずは赤字の解消に向けた取り組みを優先し、資金の流出を防ぎます。

将来的には、現在直営している2店舗の運営をパートナーに任せることで、売上の変動による経営リスクの少ない企業体質への転換を図り、当社の本来の使命である長浜駅周辺の賑わい創出、交流人口の増加や地域の魅力発信といった新たな公共の担い手としてのミッションに全力を注げる体制を整えます。」

後に、保留床部分（マルシェ、LS）について「パートナー契約」なる契約が締結されるが（第7の2：76頁に後述）、上記の個別説明の経緯、また、いずれも契約の相手方は市の紹介によるものとみられることから（会社関係者のヒヤリングによる。）、「自主事業部分を『パートナー』に任せる」とのアイデアは、主として長浜市側の発案であったものと考えられる。

- (4) 上記の経過のもと、令和元年6月11日開催の取締役会において、「経営改善計画の策定に関する件」が決議され、同年6月28日開催の株主総会において報告された。決議された「経営改善計画」が別紙C-8である。

「改善計画」には、

令和元年度 自社所有床（マルシェ、カフェ&レストラン）の運営パートナーを見つけて関係人口の拡大と業務の効率化を図る。

令和2年度 マルシェの一部の運営をパートナーに任せ、直営店舗事業をスリム化する。

令和3年度 直営部門（カフェ&レストラン）の運営をパートナーに任せ、売上の変動による経営リスクを解消する。

以上のように記載されており、会社所有床（保留床）における自らの運営による事業を中止する方針が示されている。

8 自主事業の中止

会社は「マルシェ」を令和元年4月をもって、「カフェ&レストラン」を同年8月をもって閉店した。

「自主事業」は、開業から約2年間で一旦中止されることとなった。

第7 保留床における「パートナー運営」と「公共化」

1 提案募集アンケートの実施

令和元年8月、会社は、「マルシェ」と「カフェ&レストラン」を閉店することにした旨を記載し、「『えきまちテラス長浜』の再スタートに向けあなたの力を貸して

ください。」としてアンケートを実施した（令和元年8月23日締切。）。

アンケートは、「1階の旧マルシェスペースについて」「2階の旧カフェ&レストランスペースについて」「いろいろなイベントスペースについて」のうちから1つを選択し、どのような施設を望むかについて自由に記載してもらおうというものであった。

アンケートには「お寄せいただいたご意見は、開示するとともに、意見をもとに検討したプラン案を開示し、これに対するオープンディスカッションを9月中旬に開催予定です。」との記載があり、これと同旨の内容が令和元年9月5日開催の取締役会において町井副社長により説明されている。

2 「運営パートナー契約」の締結

(1) 上記の経過の中で、旧カフェ&レストランスペースと、旧マルシェのスペースについて「えきまちテラス長浜運営パートナー契約書」が作成されている。

前者は令和元年9月25日に「子育て応援カフェLOCO」（以下「LOCO」という－その後に法人化された「合同会社LOCO」についても同じ表記を用いる。）との間で、後者は同年10月29日付で「合同会社TUNAGU」（以下「TUNAGU」という。）との間で締結されている。

(2) 時間の先後としては、上記(1)の契約の締結は、上記1のアンケートの後になっている。

ただ、アンケートの結果をもとに「パートナー」の選定を開始したとすれば、上記の時期に契約締結に至ることは困難と考えられ、実際には、「パートナー」の候補は、アンケートの前に選定されており、アンケートは「市民の意見を反映した」との過程を経るべく行われたものではないかとの疑問を払拭できない。

アンケート実施直後、オープンディスカッションも経ていない時期である令和元年9月5日開催の取締役会において配布された資料（「2019.9.1現在」と記載されている。）に、「カフェ&レストランについては、パートナー（子育て応援カフェLOCO）による運営に10月から移行する予定。」と記載されていることも（別紙C-9）、この疑念をより強くさせる理由となる。

(3) 上記の「パートナー契約」の内容は、概ね次のようなものである。

① 目的

甲（会社）と乙（パートナー）のそれぞれが持つ資源や特徴を生かしながら、連携協力し、長浜駅に賑わいを創出するとともに、地域内外の人々の交流と地域のみなさまの豊かな生活に資することを目的とする。

② 連携協力業務

(TUNAGU)

1階保留床の一部において、「長浜マルシェの販売」「久遠チョコレート製造・販売」を行う。

a えきまち長浜を中心とした長浜駅周辺の賑わい創出

b 地域で活動するみなさまの活躍する場の創出

c 長浜マルシェの物品販売に関する業務

d その他、上記目的を達成するために必要なこと

（なお、「長浜マルシェの販売」については、令和2年1月1日付合意により

削除され、以後、1階保留床の一部が、「長浜くらしノーストア」として、会社が地元特産品等を販売している。）

(LOCO)

2階保留床、イベント広場、緑地広場、アトリウム等において

- a えきまちテラス長浜を中心とした長浜駅周辺の賑わい創出
- b 子育て世代を中心とした多世代が集うコミュニティスペースの創出
- c 地域で活動するみなさまの活躍する場の創出
- d 「学ぶ」「相談する」「遊ぶ」など地域のみなさまにとっての居場所の創出
- e その他、上記目的を達成するために必要なこと

③ 乙は本業務を履行し、甲はその対価として乙に対し委託料金を支払う。

④ 乙は、対象物件の運営で得られた収入を自らの売上金として計上し、甲に対し、施設利用料金を支払う。

⑤ (LOCO)

乙は、対象物件の一部（シェアスペース）を、他団体からの受託業務で使用する事ができ、この場合、乙は甲に対し、甲が定めるシェアスペース利用料金を支払う。

(4) 委託料金と施設利用料金は、次のとおりである。

(TUNAGUについては、短期間の間にマルシェ業務が除外されているので、除外部分の記述を省く。)

(TUNAGU)

委託料金：なし

施設使用料金：久遠チョコレート店の売上金（税別：以下同じ）の10%が月額5万円の場合：5万円（消費税別：以下同じ）

上記売上金の10%が月額5万円を超え月額20万円未満の場合：上記売上金の10%

上記売上金の10%が月額10万円以上の場合：20万円

(LOCO)

委託料金：令和2年3月31日まで：月額39万6000円（税込：以下同じ）

同年4月1日以降：月額31万9000円

施設利用料金：12万3750円

（令和2年4月1日以降、対象物件及び業務内容が追加され、委託料金が従前と同じ「39万6000円」とされた。また、令和4年4月1日以降、委託料金が「34万1000円」に減額された。）

(5) 上記の各「パートナー契約」は、いずれも民間企業の間で合意されたものであり、その内容自体が問題とされるものではない（「契約自由の原則」の範疇に属する。）。

ただ、保留床における事業の運営として合理的、あるいは効率的な内容であるか否かは、別個に評価されるべきものである。この点について検討すると、

① TUNAGUとの契約は、「パートナー契約」との体裁になっているが、要す

るに、同社がチョコレートの製造・販売場所として、売上連動の賃料により1階保留床の一部を賃借している場合と実質的に変わりがない。

それにもかかわらず、水道光熱費、機械警備費は会社の負担であり、他の賃借人のように共益費を負担しているわけでもない。幾分かの賃料は入ってこようが、保留床の効率的な運用が行われていると評価するのは困難と考える。

- ② LOCOにおいても、保留床における経営は同社自身によって行われており、その収益は同社に帰属する。同社が会社に使用料を支払うのは業務の性質上当然と言えるが、本件では「運営パートナー」であるとの理由で、会社から同社に委託料金が支払われ、その額は、同社から支払われる使用料金よりも高額である。すなわち、2階保留床においては恒常的に収支はマイナスとなる（シェアスペースの利用料金は別として）。さらに、水道光熱費、機械警備費は会社の負担である。

確かに、会社が自ら営業を行わないから、仕入等のコストはなくなり、キャッシュの流出は、従前に「自主事業」を行っていた時に比べれば小さくなる。その選択自体は会社として合理的と言えようが、多額の借入を行って取得した保留床における事業運営の方法として、現在の契約内容が適切であるか否かについては、改めて検討が必要であると考ええる。

（なお、長浜市はLOCOに対し、令和2年度以降、「女性の”働く”応援事業委託」として業務委託を行っており、その委託費は、令和2年度が40万円、令和3年度が70万円、令和4年度が120万円と、年々大幅に高額になっている。）

3 議会からの「提案」

- (1) 令和2年3月期の決算において、会社の営業損失は6598万4240円、当期純損失は約3260万円となった。
- (2) 長浜市議会は、えきまちテラスの方向性や会社の運営など、今後の方針を明確化する「えきまちテラス検討チーム」を組織し、議論を開始した。長浜市議会議長は、令和2年4月6日付で長浜市長に資料の提供を要請し、同年5月18日に第1回検討チーム会議を開催した。同検討チームは、同年6月29日付で長浜市議会議長に「えきまちテラス長浜の今後の運営や方向性について（答申）」を提出し、同年8月3日付で、同市議会議長から長浜市長あてに「えきまちテラス長浜の今後の運営や方向性について（提案）」が提出された。

検討チームによる「答申」には、「状況によっては会社が所有する区画の抜本的な見直しや公共・公益施設の入居など、会社の方向性を大きく変更するような提案が求められると思われます。こうした提案の検討にあたっては、会社が所有する区画を将来的に市が保有することを念頭においた賃貸による公共施設の入居をはじめ、えきまちテラス長浜に限らず長浜駅西駐車場の有効活用や同種の第3セクターとの統合などを十分に検討することを強く求めます。」との記述がある（別紙C-10参照）。

また、「提案」には、

- ◎「えきまちテラス長浜」を公的な施設として活用することを前提に…長浜駅と市街地を結ぶ観光導線にえきまち長浜内の通路を位置づけると共に、観光物産の販

売を含めた長浜駅前における観光拠点の整備を進めること。

◎会社所有区画の公共施設の入居と将来的な市の保有について

市として会社が保有する床を賃貸し、公共施設としての側面を強める必要もあるため、将来的な土地・床の取得に配慮した賃貸契約とすることを前提として、

- ① 小さな水族館を観察学習ができる水族館に整備すること。
 - ② 国や県の機関の誘致や、長浜駅前のミニ図書館機能（駅前貸出・返却）や公的相談窓口として活用すること等を検討すること。
 - ③ 観光案内所を含めた観光協会事務所として活用するなど、観光協会の機能強化に向けて市が支援すること。
 - ④ イベント広場やアトリウムの空間などは、文化芸能の興業や地域文化の伝承の場など、集客を促す活用を図ること。
 - ⑤ 緑地287㎡を市が取得し、都市のオープンスペースとして有効活用すること。
- 以上のような提案が行われている（その他、長浜駅西駐車場等の有効活用、長浜駅東駐車場のさらなる負担金の軽減努力〔後述する〕、同種の第三セクター会社との統合について提案が行われている。別紙C-11参照）。

4 「提案」への対応

- (1) 長浜市及び会社は、上記の「提案」を受けて、令和3年度以降、次のような対応を行っている。

- ① アトリウム空間を「公共空間」とし、令和3年度から、エスカレーター及びエレベーターの管理費（100%）、同部分の電気・空調、給排気等設備管理費及び電気料金（当該部分の面積割により、全体の30.92%）、上下水道料金（100%）を、「えきまちテラスまちなか導線維持管理負担金」として会社に支払うようになっている（令和3年度は約784万円、令和4年度は約708万円）。
- ② 空き店舗に公益社団法人長浜観光協会（以下「観光協会」という。）を誘致し（令和3年5月～）、同年8月、3階に事務所が、1階にツアーセンターが開設された。

なお、長浜市は令和4年度から観光協会に対し、「観光協会負担金」として、年間約878万8000円を支払っている。この額は、観光協会が会社に支払う年間賃料額にほぼ等しく（月額賃料73万2273円×12＝878万7276円）、実質的に「長浜市が賃料相当額を負担している」ことを示していると言える。

- ③ 同年9月、1階の空き店舗部分を長浜市が借り上げ、「オサカナラボ」（水族館）が開設された。
 - ④ 令和4年2月、1階の空店舗部分を長浜市が借り上げ、「長浜クリエイションセンター（長浜カイコー）」が開所された（令和4年2月）。
- (2) 上記(1)②ないし④は、いずれも借り手が見つからなかった空き店舗を、長浜市及び長浜観光協会が借り上げ、家賃を支払うようになったものである。

上記(1)③の「オサカナラボ」は、上記のとおり、本来テナントに賃貸する予定であった空き店舗を長浜市が借り上げ（令和3年5月～）、そのうえで会社に業務委託を行っている（さらに会社は、「水槽管理業務」を、特定非営利活動法人に業務委託している。）。

また、上記(1)④の「長浜クリエイションセンター」も、同じく1階の空店舗を長浜市が令和3年5月から借り上げたうえ、「課題解決型＝未来創造型まちづくりを实践するプラットフォーム」と称し、クリエイターの活動・交流場所として用いられており、長浜市が会社に運營業務を委託している（さらに会社は、当該運營業務を、「長浜カイクー運営共同体代表 合同会社kei-fu」に委託している。）。

両者について、内装や設備に要する費用については、長浜市が設置する形でなく、長浜市から会社に補助金を交付する（当該設備等は会社の所有物になる）という方法が取られている。

5 会社における経営状況の改善（現在まで）

- (1) 前項に記載のような対応は、当然ながら会社の運営状況を改善させることになった。

長浜市及び長浜観光協会の入居によって空き店舗が埋まって賃料収入が確保され（賃料の1㎡あたり単価は、開業当初に目論んでいた水準に匹敵するものとなっている。）、また、当該部分について業務委託を受けることにより売上が増加し、かつ、長浜市の補助金によって内装、設備等が会社の所有物となることにより資産が増加するのであるから、当然、会社の計算書類の内容は改善することになる。

また、これまでに想定されていなかった「『公共空間』に関する管理費用・光熱費等の長浜市による負担」が開始されることも、会社にとって望ましいことである（会社は、当該負担金の交付開始によりテナントの共益費を従前より低額にした旨説明するが、少なくとも、空店舗が生じれば現実的に会社の負担となる『公共空間』分の管理費用、光熱費の負担を免れるという点で望ましいことには変わりはない。）。

- (2) 上記の対応の結果、会社の損益は、令和4年3月期には、営業利益段階では約2400万円の損失であったが、初めて経常利益を計上し（約1100万円）、当期純利益は1900万円となった（前年の令和3年3月期は営業損失約5600万円、経常損失2300万円、当期純損失約1600万円）。

なお、令和4年12月の市議会（産業建設常任委員会）における市の説明（資料は会社による）によれば、令和5年3月期においても前年と同様、営業利益段階では損失を計上（約800万円）、税引前純損益として約650万円を計上する見込みであるとしている。

- (3) 会社によれば、令和4年度は新規事業として、長浜市からの「ふるさと納税寄付業務委託」にかかる業務を開始している（この業務委託については第9の1(7):87頁にて後述する。）。

第8 長浜市による会社への資金交付（補助金、負担金）について

1 はじめに

- (1) 前項までに、会社の設立から現在までの経過を概観した。

会社は、

- ① 保留金の購入資金について補助金獲得に失敗し、返済を要する借入金を背負う結果になったこと
- ② 自主事業の失敗

③ リーシングが想定の通りに進んでいないこと

等の負の要因を抱えつつも、令和4年3月期には経常利益を計上することとなっている。

- (2) ただ、この状況は、これまで説明してきたとおり、開業当時に想定されていた方向性（商業施設）から大きく変容し、多数の公的施設が設置され、公的資金が会社に直接、あるいは入居者を經由して会社に支払われるという結果のもとに達成されている。また、長浜市は会社に対し相当数の「業務委託契約」を締結し、その業務委託料が会社の売上金となっている。

すなわち、会社の業績は、長浜市による資金投入、あるいは長浜市との間の契約が今後どの程度維持されるかによって、大きく左右されることになる。

そこで、本項及び次項において、長浜市から会社に直接または間接に投入されている公金の状況及び業務委託について検討し、問題があると思われる点を指摘する。

2 長浜市による資金交付の概要

別紙C-12は、長浜市（商工振興課）が作成したものである。第5期以降が、開業後にかかるものとなる。開業直後の自主事業の不振に際し、平成30年度には年額約8600万円が支払われ平成31年度（令和元年度）、令和2年度と、年額約5000万円が投入されている。上記第7の3（78頁）の「提案」の後は、前年度から格段の増額となり、令和3年度に約1億3600万円が、現年度（令和4年度）には約8500万円が投入され、令和5年度は約7500万円が予算要求されている。

なお、長浜市が、会社に対して直接支払うのではなく、入居者が会社に支払う賃料を対象として補助金が交付されているものはこの表に含まれていない。例えば、平成29年度には、えきまちテラスに入居した株式会社に対し、「長浜駅周辺公益施設支援事業補助金」として、500万円が支払われており、この補助事業の経費には店舗の賃料・共益費が含まれている。

3 検討の対象とすべき資金交付

上記の公的資金の投入は、いずれも長浜市の執行部による政策決定について市議会が予算として認めたものであり、本調査書において、この資金投入の当否についての意見を求められているものではない。

ただ、法的な観点から議論の対象となり得ると考えるものについては、本調査書において指摘する必要があると考える。項を改めて説明する。

4 「エリアマネジメント推進業務委託料」について

- (1) 本調査にあたり、平成30年度について、標記の業務委託に基づいて会社が作成した「報告書（平成31年2月付）」を確認したところ、その内容の相当の部分が、同年度における会社作成の「長浜駅周辺エリア官民連携賑わいのまちづくり推進事業報告書（同年3月付）」と同じであることがわかった（後者は、長浜市が会社に支払っている「長浜駅周辺エリア官民連会賑わいのまちづくり推進業務負担金」にかかる業務の報告書として提出されている。）。

両者の業務に共通する部分があることは理解できるが、全く同じ日の歩行調査のデータが全く同じ形で両者の報告書に用いられるなどしており、同一の調査、まとめ等を用いて、負担金と業務委託料の双方が支払われていることについて、いささ

か奇異に思われた。

- (2) 調査を進める中で、長浜市職員から、標記の「エリアマネジメント推進業務委託料」として支払われている金額の実質は、「長浜市から会社に派遣されている職員の人件費に相当するものである。」との説明がなされた。

(市は平成31年3月11開催の予算常任委員会産業建設分科会においても、「このエリアマネジメント推進業務委託料につきましては、えきまち長浜がエリアマネジメント全体的な公共空間の管理をやっていくといったところを担っております。その部分につきましては、市の職員を1名派遣しております。その職員の人件費相当分でございます。」と答弁している。)

この点について補足すると、次のとおりである。

- ① 会社には、平成27年度(同年11月)から令和4年度まで、長浜市から1名の職員が派遣されている。
- ② 公務員を民間企業に派遣する場合、「公益法人等への地方公務員の派遣等に関する法律」が適用され、同法10条に定める「特定法人^{*1}」に対しては、公務員の地位を一旦離れて行う派遣(退職派遣)が可能である。会社は「長浜市公益的法人等への職員の派遣等に関する条例」及び同規則により、同法における「特定法人」として定められており、同社への退職派遣を行うことができる。
- ③ 会社への職員の派遣について、平成27年6月から平成28年3月までにおいては、職員は「長浜駅周辺まちなか活性化室付け」として(在職したまま)、会社に「研修派遣」の形で派遣されていたようである。
しかしながら、会社は同法2条1項に定める、在職派遣を行い得る団体に該当せず、「研修」の名のもとであっても、公務員の地位のまま会社の業務に就いていたとすれば問題があるというべきである。
- ④ 平成28年度以降については、職員はいずれも退職派遣により、一旦公務員の地位を離れて会社に派遣されている。長浜市と会社との間では「退職派遣に関する取決書」が作成されており、対象職員の給与(退職手当を除く)は、会社の定めるところにより会社が支給するものと定められている。
- ⑤ 標記の「エリアマネジメント推進業務委託料」なるものが、実質的に派遣職員の人件費に充てるものであったとすれば、上記(1)のような状況(極めて類似した内容を含む報告書の提出)も、また、長浜市がこの状況を問題としていないことも理解できるところである。そして、
 - a 公務員の地位になく、公務に就かない者の人件費を公金で負担すること自体、違法であり、
 - b 実態のない「業務委託」を装って公金を出金すること(させること)も、違

*1 地方公共団体が出資している株式会社のうち、その業務の全部又は一部が地域の振興、住民の生活の向上その他公益の増進に寄与するとともに当該地方公共団体の事務又は事業と密接な関連を有するものであり、かつ、当該地方公共団体がその施策の推進を図るため人的援助を行うことが必要であるものとして条例で定めるもの。

法というべきである。

- ⑥ 会社において、上記の業務委託契約が、派遣職員の人件費を填補する目的のもと、形式的に業務委託の形式を作っていたに過ぎないことを知っていた場合、上記契約は通謀虚偽表示（民法94条1項）に該当して無効であり、長浜市から支払われた委託代金名目の金員は、法的根拠がないものとして会社の不当利得となり、会社は長浜市に対し、受領している金員を返還すべきことになる。

5 「テラスまちなか導線維持管理負担金」について

- (1) 標記の負担金は、上記第7の4(1)①(79頁)のとおり、市議会による提案を受け、アトリウム空間を「公共空間」とし、令和3年度から、えきまちテラス内のエスカレーター及びエレベーターの管理費(100%)、同部分の電気・空調、給排気等設備管理費及び電気料金の約3割(当該部分の面積割による)、上下水道料金(100%)を、長浜市が「負担金」として会社に支払うようになったものである。

- (2) 地方公共団体による負担金は、「法令または契約等によって地方公共団体が負担することとなるもの」とされ、

a 特定の事業等について地方公共団体が特別の利益を受けることに対して、その事業に要する経費の全部又は一部を支出する場合

b 一定の事業等について財務政策上またはその他の見地から、その事業等に要する経費の負担割合が定められている場合に、その区分により負担する場合等が挙げられている(地方財務実務提要)。

本件において、えきまちテラスのアトリウム部分は同建物の区分所有者らの所有物であり、テナントの共益費で維持管理費用を賄ってきたものであって、その維持管理費を長浜市が負担すべきであるか否かについては疑問がある。

当該空間が存することによって長浜市に特別な利益があるのであれば、当該負担金は開業時点から支出されるべきであろうが、アトリウム空間における人の通行の状況は開業以来変化がないのに、開業時には当該負担金が存せず、会社の不振を受けて支出が開始されたことからしても、この負担金は、要するに会社の経営支援のために支出が開始されたと考えるのが合理的であり、本来的に長浜市が特別の利益(上記a)を理由に負担すべきものとは言い難いと考える。

長浜市と会社が、合意のもとに(上記b)、敢えて長浜市が負担することとしたとの判断が違法であるとは断言しがたいが、今後も支出を継続とする場合においては、負担割合等について精査すべきものとする(アトリウム空間は、本来、来館者のための施設として設計されていたのであり、単純な面積割により長浜市が負担すべきとする内容は疑問である。))。

- (3) なお、この負担金は、「概算払」として、年度初めに全額が会社に対して支払われているが、この金員は、性質上、予め会社に全額を支払うべき必然性はない。

長浜市から会社に対する金員の支出(負担金、業務委託金)は、その大部分が「前金払」または「概算払」となっている。「前払」「概算払」自体を行うこと自体は禁じられていないが、本来的には業務が完了し、長浜市において検査を行った上で支払われるべきものであり、安易な「前金払」「概算払」は、会社のキャッシュフロー維持のために公金を用いているとの批判を受けかねない。安易に行われる

べきものではないと考える。

(業務委託契約書には、検査合格後の後に委託代金を支払うものとされているのに、現実には前金払が行われている例もあるー「令和3年度えきまちテラス長浜コミュニティスペース管理運営業務」ーこの場合、「後払いであれば長浜市が得たはずの利息相当分について、市に損害が生じた」との主張に対抗できない可能性がある。)

6 駐車場1時間無料化に伴う収入機会喪失分の2分の1負担について

- (1) 標題の負担金は、別紙C-12の「■官民連携賑わいのまちづくり推進業務負担金」「・駐車場1h無料化に伴う収入機会喪失1/2負担」欄の金額である(平成30年度は1100万円、平成31年度以降は2200万円)。
- (2) ここにいう「駐車場」は、えきまちテラスの南西対面に位置する、平和堂が所有する「モンデクール」内の駐車場(この駐車場を以下「モンデクール駐車場」という。)、及び、長浜駅の西側に存する駐車場(駅西駐車場)を指す。
- (3) 会社は、平成27年4月1日に長浜駅東第1、同駅東第2、同駅西の各駐輪場施設を公益財団法人自転車駐車場整備センターより無償で譲り受けて管理業務を開始していた。

また、平成29年4月より駅西駐車場の運営を長浜市より受託していたが、ここはえきまちテラスから長浜駅を挟んで反対側にあり、えきまちテラスへの来館者用としては少々距離がある。

- (4) 平成30年6月の市議会「中心市街地活性化調査特別委員会」による提言事項の1つとして「えきまちテラス長浜の利用者の増加と便宜を図るため、大きな課題となっている駐車場の確保に努めること。」が掲げられ(別紙C-6の1③参照)、会社と長浜市は、その実現を図るべく、モンデクール駐車場により「駐車場の確保」を図ることを考え、駐車場の所有者である平和堂及び後記の日本パーキング株式会社(以下「NPC」という。)との間で交渉を開始した。
- (5) 「モンデクール」は、平成27年2月に開業し、建物の一部に駐車場、駐輪場(バイクを含む。)を備えていた。いずれも機械式であり、平和堂は、駐車場・駐輪場の管理をNPCに委託していた。当初における施設整備にかかる投資はNPCが行い、以後も施設の管理はNPCが行い、駐車場・駐輪場の全ての売上をNPCが取得し、他方、NPCは平和堂に精算金として毎月〇〇〇〇円を支払う約定とされていた。すなわち、平和堂は、駐車場・駐輪場の売上高にかかわらず一定額の(つまり、場所を貸したのと同様の)収入を得る内容となっていた。当時は利用者への無料サービスはなく、他方、モンデクールの利用者でなくても、利用料を支払えば誰でも駐車することができた。
- (6) 長浜市は、平和堂及びNPCに交渉を求め、会社がモンデクール駐車場の運営を平和堂から受託する内容を提案した。その際、平和堂への説得材料として、
 - ・周辺の駐車場との一帯管理が望ましいこと
 - ・利用者の1時間無料サービスを提案すること(これにより平和堂への来店者の増加が見込めること)を申し入れた。NPCからは施設整備の投資回収が3年ほどしかできていないとし

て反発があったが、会社がNPCに駐車場の管理業務を委託し、駐輪場については引き続きNPCが売上金を取得できる旨の内容により合意がなされた。

(7) 上記合意により、

① 会社は、平和堂から駐車場と駐輪場の管理の委託を受け、平和堂に対し、従前と同額の年間1200万円を支払う。また、会社は駐車場の管理業務をNPCに委託し、委託料として毎月35万円（年間420万円）を支払う（駐車場の売上は会社に帰属）。

② NPCは、駐輪場については従前どおり平和堂から委託を受けて管理業務を行う。

以上の形態により、平成30年7月28日から運営が行われることとなった（長浜市はこれらを「駐車場の共有化」と呼んでいる。）。

すなわち、会社は、モンデクール駐車場の売上金を取得する一方、売上高にかかわらず、平和堂とNPCに年間1620万円を支払うことになった。

(8) 上記同日（平成30年7月28日）以降のモンデクール駐車場及び駅西駐車場の運営において、「1時間分駐車場料金の無料」が開始されるようになった。

このサービスの開始にあたり、長浜市は、当該サービス部分（利用者が無料サービスを受けた部分）の駐車場代相当額の2分の1（最高額2200万円）を長浜市が会社に負担金として支払うとして、平成30年度は1100万円、平成31年度以降は毎年度2200万円を会社に支払っている。

(9) この負担金の支出について、これを違法と断ずるべき理由は見当たらないが、

「会社はモンデクール駐車場の運営管理を開始した時点で上記無料サービスを行っており、『減収のない状況』を経験したことはない。要するに『無料サービスを行うことにした』駐車場の管理を開始したに過ぎないのであって、そのような会社に、『減収がなかった場合』を想定して負担金を支払う理由がないのではないか」との意見はあり得よう。

ただ、上記の「駐車場の共有化」は、会社自身が主体的に行ったというより、長浜市の主導で行われた色合いが強いと思われる（会社が、売上減のリスクを負いながら年額1600万円を超える支払を行うという内容の業務受託を主体的に受け入れるとは考え難い。）。長浜市が、駅前地域への来場者の駐車場代サービスという施策を、会社を通じて行っていると考えれば、「1時間分の駐車料金分の一部負担」の中止により、会社のみが経営状況の悪化という悪影響を受けるという事態は公正を欠くとも言い得る。

ただし、後者の立場（いくばくかの負担はやむなしとの立場）に立つとしても、現行の負担額の算出方法が適切か否かについては、改めて検討が必要と考える（例えば、無料サービスを現在受けている人の全てが、「同サービスがなかったなら来場しなかった」とは言えないはずであり、単純に「サービスを受けた部分の額」の全額を対象として「2分の1相当額を負担する」とすることが適切か否かについては、改めて検討されるべきと考える。）。

(10) なお、令和3年6月、長浜市は平和堂に対し、駐車場の無料サービスを1時間から2時間に拡大すること、及び、同社に支払う精算金の減額を提案し、同年9月14

日付で、いずれも応じかねる旨の文書を同社から受領している。

仮に平和堂が無料時間の拡大を了承するとした場合、長浜市は、さらに多額の負担金を会社に支払う予定だったのだろうか（長浜市は平和堂に対する上記の提案文書において、「無料時間を2時間にした場合、利用者の約95%が無料利用者になると推計される」旨を記載している。）。

第9 会社が抱えるその他のリスクについて

本項では、これまでに行われてきた経過にかかる事実を原因として、今後会社の財務状況に影響が生じる可能性があると思われる点について指摘する。

1 業務委託に関する指摘

- (1) 会社に対する公金の支出は、別紙C-12に記載のもの他、「業務委託契約」に基づく委託費の支出が行われている。
- (2) 上記第8の4（81頁）のような仮装的なものは論外であるが、現実に必要な業務を市が他者に委託し、当該業務が行われたことに対して委託代金を支払うこと自体に問題はない。
- (3) ただし、「業務委託」というからには、その対象たる「業務」は、本来的に委託者が行うべきものであることが必要であり、そうでない業務を「委託」することは、論理的にあり得ない。

地方自治体が行う委託は、当該地方公共団体の事務事業のうち、本質的に自ら行わなければならないもの以外を他の機関または特定の者に委託して行わせるものであり、私法上の契約による委託は、委託して実施させることが効率的であるもの、または高度の専門的知識を必要とする事務事業等について行われるものであって、本来的に当該地方公共団体の事務事業に含まれないものについて「委託」を行うことは背理である。

例えば、えきまちテラスの周年イベント、その他会社が行うイベントの計画立案や実施が（これらについて、過去に業務委託が行われている。）、本来的に長浜市が行う事務事業と言えるかについては疑問があり、今後、この点について慎重に検討する必要があると考える。

- (4) また、上記(3)の点で問題がない「業務委託」であっても、その契約は、原則的に入札を経て行われるものであり、随意契約を行うことができる場合は限定されている。

ただ、会社に対するほぼ全ての「業務委託」が、入札を経ない「随意契約」によって行われていることについて、いささか問題があると思われるので指摘する。

- (5)① 地方自治体が随意契約を行うことができるのは、法234条2項により、政令が定める場合に限られている。そして施行令167条の2第1項は、随意契約によることができる場合として、次の場合を掲げている（要約）。

一 （略）

二 不動産の買入れ…その他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき。

三及び四 （略）

五 緊急の必要により競争入札に付することができないとき。

六 競争入札に付することが不利と認められるとき。

七 時価に比して著しく有利な価格で契約を締結することができる見込みのあるとき。

八及び九 (略)

② また、長浜市契約規則27条は、次のように規定している。

「契約担当者は、随意契約によろうとするときは、見積りに必要な事項を示して2者以上から見積書を徴さなければならない。ただし、契約の性質又は目的により次の各号のいずれかに該当する場合は、見積書を徴する者を一者とすることができる。

一 契約の目的が代替性のないものであるとき。

二ないし五 (略)

六 前各号に定めるもののほか、特に契約担当者が認めたとき。」

(6) 長浜市と会社との業務委託について、本来的に同市の事業事務に該当する業務を会社に委託し、かつ、当該委託契約が上記(5)に該当するのであれば、随意契約を締結することに問題はない。

ただ、例えば、令和3年に設置された「オサカナラボ」や「長浜クリエイションセンター」は、単に設置場所がえきまちテラス内にあるというだけであり、その運營業務を委託する相手方が会社でなければならない必然的な理由があるかについては、疑問と言わざるを得ず、上記(5)①の施行令の規定に該当しているか否かについて疑問がある。

(7)① また、令和4年4月1日付で会社と長浜市の間で行われている「ふるさと寄附に係る返礼品送付等業務に関する委託契約」についても、随意契約が認められる場合に当たるか否かについて、以下のとおり、疑問である。

② 当該契約は、特定のポータルサイトを通じた寄付、及び、直接長浜市に対して行われた寄付について、会社が返礼品の送付等の業務を行い、寄付額の一定割合(10%)を長浜市から手数料として受領するという内容である。

③ ふるさと納税における上記委託契約について、長浜市は会社を含む六社と随意契約を行っている。会社以外の五社は、ふるさと納税にかかるポータルサイトごとに当該業務の委託先が指定され、またはシステム上当該相手方と契約する必要があることから、これらの相手方との間の随意契約はやむを得ないことと考える。

しかしながら、会社が対応しているポータルサイトにおいては、当該業務を行う者が指定されておらず、会社が当該業務を行うことが必須とされていない。

ポータルサイトを通じない長浜市への直接の寄付についても、もちろん同様である。

④ 長浜市は、「えきまち長浜(株)」が運営に加わることで、市内事業者への営業活動やきめ細かい対応が可能となり、魅力ある返礼品開発が可能となる。」として、会社との随意契約を行っているが(見積合わせも行われていない。)、仮にそのようなことが可能であるとしても、そのような業者が他にないと言えるかは疑問であり、上記(5)①②の要件に該当するかについては疑問がある。また、何より、手数料率についての競争の機会が全くないまま随意契約が行われることにつ

いては問題があると考える。

- (8) 長浜市は、地方公共団体が行う契約においては入札によることが原則であることを改めて認識し、随意契約を行おうとする場合、当該契約が「その性質又は目的が競争入札に適しない」と言い得るか否か、随意契約が認められるその他の要件に該当するか否かについて、一層慎重に吟味する必要があると考える。

単に「会社が都市再生推進法人である」ということのみで、当該エリアにおける業務委託を会社との随意契約により行うことができるものではないこと、また、法令により随意契約が認められると言い得る場合においても、複数者からの見積を得るのが原則であることを忘れてはならない。

- (9) なお、これまでに行われた会社と長浜市との間の随意契約において、仮に、随意契約の制限に関する法令に違反していると判断されるものがあった場合の契約の効力及び法律関係については、次のとおりである。

- ① 最高裁は、上記の点につき、次のように判示している（最高裁昭和62年5月19日判決、民集41巻4号687頁）。

a 随意契約の制限に関する法令に違反して締結された契約であっても、私法上当然に無効になるものではない。

b 当該契約が私法上無効とされるのは、

i 随意契約によりことができる場合として施行令の規定の掲げる事由のいずれにも当たらないことが何人の目にも明らかである場合

ii 契約の相手方において随意契約の方法による当該契約の締結が許されないことを知り又は知り得べかりし場合

のように、当該契約の効力を無効としなければ随意契約の締結に制限を加える法や施行令の趣旨を没却する結果となる特段の事情が認められる場合に限られる。

- ② 上記のとおり、随意契約の制限にかかる法令に違反することから直ちに当該契約が無効になるものではないが、上記①bに該当する場合には当該契約は無効と判断されることになる（会社の代表取締役が元長浜市職員であることから、随意契約が許されない場合であることについての予見可能性（上記①b ii の要件）が厳しく判断される可能性があると思われる。）。

上記①bの要件に該当するとして当該契約が無効とされた場合、会社は長浜市に対して委託代金の返還義務を負う一方、（契約が無効であっても一定の仕事をしているなら）会社が現実に行った業務について、長浜市は会社に対し、当該業務について客観的に相当な報酬相当額を支払う義務があることになる。

- (10) 長浜市による会社への業務委託の件数や委託金額が、上記の（本来あるべき）見直しにより現状より減ることとなれば、会社の売上額及び利益額に影響を及ぼす可能性がある。

2 経産省補助金の返還を求められる可能性について

- (1) 会社は、上述のとおり、平成29年6月18日付で、事業名「ライフスタイルショップ整備事業—長浜の力、個性、魅力を結集し、街を活性化する拠点施設の整備事業」における事業の経費について、同事業が「地域・まちなか商業活性化支援事業

費補助金（中心市街地再興戦略事業）」の対象である「先導的・実証的事業」に該当するものとして、1億円の補助金交付決定を受け、現実には交付を受けている（この補助金を、以下本項において「本件補助金」という。）。

(2)① 上記補助金の公募要領によれば、上記1の「先導的・実証的事業」は、

(A) 地域の人々と協力・連携して、

(B) まちに賑わいを創出する

（多くの住民や観光客等が利用し、近隣商店等への買い回りが発生する等、波及効果がある施設であること）

(C) 先進的な中核施設

（事例の少ない、先進的な設計や運営が行われる商業に関する先導的、実証的施設であること）

以上が求められている。

② また、補助事業者の義務として、以上の内容を含む義務が定められている（公募要領による。）。

a 交付決定を受けた後…補助事業を中止又は廃止しようとする場合は、事前に承認を受けなければならない。

b 補助事業者は、補助事業の完了した日の属する国の会計年度の終了後5年間、各年度における補助事業成果の状況を報告しなければならない。また、経済産業局長等の求めがあった場合には、補助事業にかかる事業成果の詳細な内容等について報告しなければならない。

c 補助事業者は、補助事業により取得した財産又は効用の増加した財産（以下「取得財産等」という。）については、補助事業の終了後も善良なる管理者の注意をもって管理し、補助金交付の目的に従って効率的運用を図らなければならない。取得財産等については「取得財産管理台帳」を備えて、別に定める財産処分制限期間中、的確に管理しなければならない。

d 補助事業者は、整備した施設や機材等の取得財産等については、処分制限期間においては、処分（補助金交付の目的に反する使用、譲渡、交換、貸付け、担保に供すること）はできない。ただし、やむを得ない不測の事態の発生等により、取得財産等を処分する必要があるときは、事前にその承認を受けなければならない。

(3) 本件補助金の交付決定においては、会社は上記法律および政令、本件補助金の交付要綱の定めに従わねばならず、これらの規定に違反する行為がなされた場合、補助金交付決定の取消や、補助金の返還及び加算金の納付を命じられること等があり得る旨の記載がある。

(4) 補助対象事業とされた「ライフスタイルショップ」は、開業後約2年で閉店し、現状において、補助金申請の際に想定された「先進的な中核事業」が行われているとは言い難い（少なくとも、保留床部分については補助金申請時に想定されていた内容から大きく変容している－補助金申請時における事業内容については別紙C-13を参照されたい。）。

(5) このような状況において、経済産業省から補助金交付決定の取消や補助金の返還

請求が行われる可能性が否定できないと考えられる。

開業時から現在に至る保留床部分の使用の変更について、経産省に対し事前の調整を行っているかについて会社に尋ねたところ、大要次のとおりの回答であった。

- ・業態については若干変更したものの大きく逸れたものにはなっていない。
- ・変更するにあたり経産省に相談するかしないかについては、長浜市の指導のもとに対応している。
- ・平成30年4月のリニューアルについては、オープンから半年ほどしか経過しておらず、経産省に事前に相談した。
- ・その後については、当初の計画に基づいた内容であることから、相談はしていない。
- ・変更の内容次第では、補助金返還をしなければならないことは知っている。
- ・どの程度の場合に返還が必要になるのか、具体的なことは承知していない。

- (6) 会社から提出された書類によれば、平成31年2月27日に経産省職員による会計実地検査が行われている。このことから、経産省も4月のリニューアル（山田CEO時代のもの）については承知していたものと考えられ、会社の上記説明と整合する。
- (7) 平成30年のリニューアルと、翌年（令和元年）の自主事業の一旦中止以降の状況とでは、補助金申請段階と比較しての変容の度合いが異なると言わざるを得ない。

経産省が現在の状況を把握した場合、どのような対応を取るのかは不明という他ないが、少なくとも、会社から「経産省が現在の状況を了解しており、補助金の返還請求はないものと考えられる。」との回答を得られなかったことについては、本報告書に指摘する必要があると考える。

- (8) 結果として経産省から補助金返還請求が行われれば、当然ながら会社の財産状況及び経営に悪影響を与えることになる。

3 「おさかなラボ」及び「長浜クリエイションセンター」の設置及び管理にかかる条例が制定されていないことについて

- (1) 法244条2第1項は、「普通地方公共団体は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがある場合を除くほか、公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない。」旨定めている。
- (2) 令和3年に開設された「オサカナラボ」及び「長浜クリエイションセンター」は、法244条1項^{*1}に定める「公の施設」に該当し、設置について条例が必要ではないかとの疑義がある。
- (3) すなわち、「公の施設」の要件については、同項記載の定義から、次の要件に整理できるところ、上記両施設は、いずれもこれらの要件に該当するものと言い得ると考えられる。

① 住民の「利用」に供するための施設であること

（住民の利用に供することを目的としないもの一庁舎や純然たる試験研究所な

*1 法244条1項 普通地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設（これを公の施設という。）を設けるものとする。

どはこれにあたらないとされる。)

- ② 「当該普通地方公共団体の住民」の利用に供するための施設であること
(当該普通地方公共団体の地域内に住所を有する者の利用に全く供しないものは「公の施設」ではないとされる。)
- ③ 住民の福祉を増進する目的をもって住民の利用に供するための施設であること
(競輪場や競馬場など、普通地方公共団体の収益事業のための施設は、住民の利用に供しても「公の施設」ではないとされる。)
- ④ 普通地方公共団体の「施設」であること
(「公の施設」は物的施設を中心とする概念であり、人的側面はその要素ではないとされる。)
- ⑤ 「普通地方公共団体」が設けるものであること
(権原を取得した設置の主体が普通地方公共団体であること)

- (4) ところが、両施設の設置について、現時点で条例は制定されていない。

(なお、「長浜クリエイションセンター」については「長浜クリエイションセンター事務実施要領」が定められているが、現に長浜市が賃借して設置し、住民が利用する施設が存するのであるから、当該施設や「公の施設」に該当するというべきである。「単なる『事業の場所』であって『公の施設』ではないから条例は不要であり、実施要領で足りる」旨の解釈は、法的に支持されないと考える。

- (5) 以上のとおり、上記両施設は「公の施設」に該当し、これらについて設置条例が存しない状況は、違法とされる可能性があると考ええる。

また、「長浜クリエイションセンター」が「公の施設」に該当すれば、その使用について使用料を徴収する場合には、徴収及びその内容について条例をもって定める必要があり(法225条、228条1項)、条例によらない使用料の徴収は違法となる。

- (6) 以上は長浜市の問題であって会社自体の問題ではないが、同市がこの状況を解決できず、両施設の運営継続が困難になれば、再び賃料を収受できない「空き店舗」が生じるうえ、両施設の設備が(同市による補助金を受けて)会社の所有物になっているという、通常の賃貸借と異なる対応がなされていることから、原状回復等について困難な問題が生じる可能性があると思われる(内装設備等の撤去が会社資産の毀損となることなど)。

4 テナントとの間の「再契約」の問題

- (1) 会社とテナントとの契約は、長浜市及び観光協会を除くほぼ全てについて、「令和9年3月31日まで」の定期建物賃貸借契約になっており、契約終了期日より早い時期に賃借人の都合で契約を解除した場合、終了期日までの賃料相当額全額を違約金として支払わなければならない旨が約定されている。

テナントは、開業時においては、上記のような、多分に「貸主有利」の契約内容を受け入れるだけの魅力がある店舗であると信じて契約を行ったものと推察される。

ところが、開業以来の恒常的な空き店舗問題から推察されるとおり、開業後において、えきまち長浜の店舗は、テナントにとって魅力的な物件と評価されていないものと思われる。テナントの中には「退店したいが、上記の違約金条項があるので、やむを得ず営業を続けている」者もあると考えられる。

- (2) 以上の点からして、多くのテナントとの契約が期間満了となる令和9年3月の段階で、果たして再契約をするテナントがどれだけあるのかは不透明であり、仮に再契約を行うにしても、賃料額の引き下げや、上記違約金条項の抹消（一定期間前に予告すれば期間内解約を可とするような内容への変更）を会社が受け入れざるを得なくなることが予想される。賃料単価の引き下げによる売上高の低下や、期間内解約が可能になることにより、その後において退店の頻度が上がることもあり得る。
- (3) 以上のとおり、令和9年4月以降において、現状と同等の賃料収入を維持できるか否かについては不透明な要素がある。

言うまでもなく、賃料の減収は会社の売上減に直結することとなる。

第10 会社の今後について

- 1 会社は今後、金融機関から借り入れた金員（合計2億6000万円）を、令和14年6月まで、元利金合計で年間約2000万円ずつ返済する必要がある。

また、同年9月からは長浜市からの借入（2億円）の返済が開始される（15年据置の後10年で弁済）。返済額は元利金合計で毎年度ごとに約1026万円となる。

- 2 会社が、今後上記の返済金を支払いつつ継続して運営することができるかと言われれば、「長浜市との関係が現行の如き状況である限り、かつ、前項に挙げたリスクによる影響が、会社の経営に与える影響が僅少であった場合には、可能と思われる。」ということになるろう。

すなわち、

- ① 開業以来の懸案であった空き店舗問題は、長浜市が直接賃借し、あるいは同市が賃料分を負担して観光協会が賃借することで、相当部分が現時点では解決していること
- ② 従前は多額の損失を計上していた自主事業を廃止することで、多くの利益は上がらなくとも（多少のマイナスになっても）、その結果は想定できる範囲となっていること。
- ③ 駐車場の運営においても、突然に売上が大きく上がる可能性があるかどうかはともかく、ある程度は売上の予想ができ、かつ、売上にかかわらず原価はさほど変わらないこと。
- ④ 都市再生推進法人であるとの理由により、かつ、そのことが随意契約の正当な理由となる内容においては、今後も長浜市からの業務委託を受けることができると考えられること。

以上により、前項記載のリスクにかかる事象による影響が大きくなければ、ここ数年においては、「営業利益段階では損失を計上するが、長浜市によるモンデクール駐車場にかかる損失機会喪失の負担金（上記第8の6：84頁）によって、経常利益は計上できる」という状況が予想される。

会社が新規事業として行っている、ふるさと納税関連事業が好調に推移すれば、営業利益の計上も考えられないことはない（ただし、第9の1(7)－87頁－に述べたとおり、業務委託契約は年度ごとに入札を経て締結されるべきであり、将来において会社が落札できないリスクがある。）。

- 3 ただ、上記のような現状は、要するに「長浜市の出捐によって、会社が存続してい

る」ことを意味する。

会社の売上の約3割が（約4200万円：令和4年度3月期決算による。）、駐車場・駐輪場の運營業務による売上であるところ、これら駐車場、駐輪場の用地は、モンデクール駐車場を除き、いずれも長浜市が無償で会社に使用させているものである。

さらに、会社の経営状態が悪化する都度、長浜市による出資、補助金・負担金の支出等が行われ、さらに、令和3年度以降においては、長浜市自らがテナントとして賃料を支払い施設を開業し、また、長浜市観光協会の賃料を実質的に負担し、さらにアトリウム部分等の管理費用を負担するなど、長浜市が多額の出捐を行っていることによって会社の運営が成り立っていると言える状況である。

このような状況を良しとするのか、あるいは好ましくないと見るのかは、上述のとおり、考え方次第ということであり、いずれかが正答であると判断することは難しい。

ただし、「現況が、中活計画において計画されていた内容とは大きく異なっている。」ことは共通の認識というべきであろう。えきまちテラスは「商業施設」として当初構想されたものであり、現在の状況は、関係者らが、あるいは市民らが考えていた「えきまちテラス」の姿ではないことは否定できない。

駅前に賑わいをもたらす商業施設を建設するという計画は、長浜市自身が策定・公表したものであり、会社はこの計画を実現させるべく設立された会社である。当初の計画が予定とおりに進まなかったとして（そのことについて市民に何らの責任はないのに）、「市民が予想していなかった高額の公金（毎年数千万円、年度によっては1億円を超える資金）が今後も継続して投入され続ける」という内容をもって、「えきまちテラス問題は解決済み」とすることが適切であるのか否か、との観点から、今後の対応について検討していただく必要があると考える。

- 4 総務省自治財政局長による「第三セクター等の経営健全化等に関する指針の策定について」（平成26年8月5日付）は、地方公共団体による第三セクターに対する指導・監督方針や基準策定や、公的支援を行う場合において支援の上限や期限、支援を打ち切る要件等について取り決めておくことが必要であること等の指針を定めている。

長浜市におかれては、同指針に基づき、会社にかかる今後の対応について検討されることが必要と考える。

第4章 まとめ（問題点の再掲）

第1章ないし第3章にまとめた本件調査の結果のうち、特に問題点として指摘し得る（指摘すべきと考えた）点を、以下に再掲する。

第1 第2期中心市街地活性化基本計画にかかる問題点

1 第2期中活計画作成に至るプロセスにおける問題点

- ① 検討主体やその関係性について不明な点があり、また、検討主体となるべき者が不在の中で具体化が進む不適切な策定プロセスや、市が深く関与したにもかかわらず、市において実現可能性や妥当性を検証した形跡が見られず、さらに、地権者に対して誤認を与えるというべき言動が見受けられること。
- ② 協会提言によるとしつつ、その再開発を成立させるために必須というべき要素すなわち、地権者が責任主体となること、保留床購入の財源などが欠落したままであったため、結果として負の影響を生じさせたこと。
- ③ シープが提示した、保留床を買い取る会社の資金計画案のうち、妥当とした借入のない案は、会社が貸付対象とならない高度化資金を含むなど不整合な内容を含み、かつ、国の補助制度についての正確な把握に欠けるものであり、結果として会社が4億6000万円の借入を行うことになったこと。

2 建物、施設の構造、配置、形状、機能の問題

- ① アトリウム空間等が広く商業専有面積の割合が低いこと。地権者が保有する敷地形状を踏まえた各店舗区画の配置や形状などが、商業機能・商業イメージを損なうこととなったこと。
- ② 規模や設置の妥当性に疑問があり、公費負担が増高するペデデッキ・中央デッキは、ランニングコストを生み、これに匹敵する賑わいに寄与するものになっていないこと。

第2 再開発事業における問題点

1 実質的には地権者よりも市側の主導で手続が進められていること

地元地権者の意見交換会が初めて行われたのは平成23年9月であり、その後、平成24年1月に地区計画原案の申出が行われているが、記録上、この間に意見交換会は3回しか行われていない。

その後、市から、地元地権者に事業に参加してもらうため、有利な条件（建物の評価が低くなる人に70%での権利変換を保証する、税金がかからないと約束する、従来の土地のうえに区分所有の部分を約束する、できるだけ地権者に負担がない形で事業をやることなど）を約束してしまい、このことが建物の形状や権利変換、新たな補助金の支出などに影響している。

2 権利変換について

地権者のうち、公の収用基準で評価すると従後（権利変換後）の面積が狭くなる者に対し、他の権利者に比して上乗せをした結果、大口の権利者（会社等）の変換価値が低くなっている。「全員同意型」ではあるが、そうだとすれば、会社は自らが不利益な内容で権利変換されることに「同意」したことになる。

- 3 計画見直しの機会（警告的な調査結果）を顧みることなく事業が進められたこと
平成26年ころ、アルパックが行った調査結果の報告において、「商業は厳しい」との判断が出ていたにも関わらず、このことに対応して計画の見直し等は行われないうままであった。

4 補助金について

本来は、施行者（再開発組合）において負担すべき部分についても、あらたに補助金の要綱を作り、特別の補助金（再開発事業推進補助金）を支出している。この補助金について「公益上の必要性」の要件を満たすものであるか否かについて疑問がある。

第3 えきまち長浜株式会社にかかる問題点

1 長浜市から会社に支出されている公金について

- (1) 長浜市から会社に派遣されている従業員の人件費相当額が「業務委託料」の名目で支出されていること

「公益法人等への地方公務員の派遣等に関する法律」において許容される場合に該当しないのに、公務に就いていない者への人件費の負担は違法とされ、会社において当該金員の返還が必要とされる可能性がある。

- (2) 「テラスまちなか導線維持管理負担金」について

令和3年度より、アトリウム空間についてエスカレーター等の管理費、光熱費等を市が負担することとして標記の負担金が支出されているが、本来、来館者用の施設であり（したがって、従前はこのような負担金の支出はなかった、）、単純に当該額を負担する内容は、妥当性に疑義を生じる可能性があると考ええる。

- (3) 支払方法について

負担金、業務委託料等について、安易に前金払・概算払が行われるべきではないと考える。

- (4) 駐車料1時間無料化に伴う収入機会損失分の2分の1負担について

負担金の支出が適切と考える立場に立つとしても、算出方法に合理性があるか否か、再考していただく必要があると考える。

2 長浜市が会社に対して行っている「業務委託」について、

- (1) 本来的に市が行うべき業務であるのかをその都度慎重に検討していただく必要がある（本来的に会社が行うべき業務は「委託」の対象にならない）。
- (2) 業務委託契約の全てが「随意契約」になっているが、地方自治法施行令で随意契約が許されている要件に該当するか否かについて疑問がある契約が存する。

3 長浜市が空き店舗を賃借して設置した「おさかなラボ」「長浜クリエーションセンター」について

標記の施設は、地方自治法が定める「公の施設」に該当し、設置及び管理（使用料）について条例を制定する必要があると考えるが、現時点において条例が制定されていない。

4 「自主営業」について経産省から交付された補助金について

現在の状況は、会社が標記の補助金を申請した当時示した事業の内容と大きく異なっており、経産省の判断次第であるが、補助金の返還を求められる可能性がある。

5 テナントとの再契約について

テナントの大部分について定期建物賃貸借契約が終了する令和9年3月31日において、再契約を希望するテナントがどれだけあるかについて不透明であり、再契約できても、契約条項の不利益変更を余儀なくされる場合相当程度あると考えられる。

- 6 会社の経営状況の好転は、会社の経営努力も一定程度寄与しているとは言うものの、実質的には「長浜市の出捐をもって会社の運営を支えている」と言ってよい。

このような状況を是とするか否かの判断は考え方次第と言えようが、少なくとも、えきまちテラスの現況や、会社への高額な公金投入の継続という事実が、長浜市自身が策定し、市民に公表した内容と大きく異なっていることは客観的な事実と言えよう。

市民に対し、これらの事実について、改めて積極的な情報開示を行っていただくよう要望する次第である。

以 上

