

# アピア逆瀬川の再生に関する調査専門委員会報告書

平成21年12月9日

宝塚市長 中川智子 殿

アピア逆瀬川の再生に関する調査専門委員会

首席委員	正 司 健 一
委 員	中 井 康 之
委 員	正 木 靖 子
委 員	牧 野 康 幸

## 1 はじめに

平成19年5月10日、阪急逆瀬川駅前の再開発ビルであるアピア1・2（以下併せて「アピア逆瀬川」という。）のリニューアル事業及び宝塚市の中心市街地活性化の担い手として、宝塚まちづくり株式会社（以下「宝塚まちづくり会社」という。）が設立され、同社は、平成20年4月、紆余曲折を経て、アピア逆瀬川のリニューアルオープンを実現した。宝塚市は、アピア逆瀬川のリニューアルオープンを実現するために、宝塚まちづくり会社への出資（8500万円 比率47.5%）や同社の銀行からの融資金18億円に関する損失補償契約を締結するなどの支援を行ってきたが、同社は次第に経営的に存立し得ない状況となり、平成21年2月27日に破産手続開始決定を受け、宝塚市は損失補償契約の履行を求められる事態に至った。

これを受け、宝塚市長は我々を地方自治法第174条に基づく専門委員として選任し、アピア逆瀬川の再生に関する調査専門委員会を設置した。その職務は、市長の委託を受け、相互に連携して宝塚まちづくり会社の破綻原因を究明した上、アピア逆瀬川の再生方策に関する提言を行うことである。

我々アピア逆瀬川の再生に関する調査専門委員会（以下「本委員会」という。）は、平成21年5月27日以降、宝塚市から提出を受けた資料を検討し、関係者へのヒアリングを含め6回に亘って宝塚まちづくり会社の破綻原因に関する調査を実施し、平成21年10月2日、宝塚まちづくり会社の破綻原因に関する報告を行った。

その後、さらに2回の調査及び検討を行い、今般、アピア逆瀬川の再生方策に関する本委員会の意見を取りまとめたので、報告する。

なお、本委員会は、限られた時間の中で可能な範囲の調査を尽くしたつもりであるが、本委員会の性格上、全ての資料を入手、精査し、関係者全員から詳細なヒアリングをすることはできず、一部は限られた範囲の証拠に基づく推論をせざるを得なかった面が存するので、ご理解賜りたい。

## 2 事実経過

宝塚市から提出を受けた資料や関係者へのヒアリングに基づき、宝塚まちづくり会社の破綻原因検討の前提として、本委員会の把握した事実経過の概要は、以下のとおりである。

#### (1) 市街地再開発事業によるアピア逆瀬川の誕生

宝塚市は大阪・神戸への通勤圏の住宅地として発展してきた。とりわけJR・阪急宝塚駅と阪急宝塚南口駅を結ぶエリアは、かつては温泉旅館街として栄え、歌劇や宝塚ファミリーランドを擁する宝塚市の観光商業の中心であった。阪急逆瀬川駅周辺地区は、市旧庁舎が位置し、昭和40年代前半には市内随一の商業の集積地であった。しかし、戦前からの低層木造の店舗併用住宅が密集し、終日交通が渋滞するなどの問題を抱えていたこともあり、昭和48年にイズミヤ小林店、昭和49年に「サンビオラ」（宝塚南口駅前）が開業するなど、隣接地の商業が発展するに従い、逆瀬川駅前地区の商業の地盤沈下が一気に進行した。

このような事態を受け、阪急逆瀬川駅周辺地区では、道路や駅前広場等の整備を実施し、地区の再編成を行うべく再開発事業に向けた動きが始まり、商業の再興隆はその主目的の一つであった。

宝塚市としても、この再開発事業の重要性に鑑みて、昭和48年、逆瀬川駅周辺地区再開発基本計画(5.1ha)を策定した。その後、再開発事業の実施に向けての研究討議を経て、昭和52年4月、逆瀬川駅前地区において、逆瀬川市街地再開発促進組合が設立され、ディベロッパーの決定、キーテナントの選考、土地利用計画の原案作成、土地所有者からの同意取得等の活動を行った。当初は地元商業者が主体であったが、その後土地所有者である旧伊子志村の地権者なども参加し、事業を推進していった。

一方、逆瀬川駅前東地区(旧市役所前市場地区)は、内部調整に時間がかかったために、促進組合への加入を見合わせた。昭和54年5月に隣接する北地区を編入し、逆瀬川駅前東地区市街地再開発準備組合を設立した(当該準備組合は、その後住宅・都市整備公団に再開発事業の施行を依頼し、アピア3を完成させた)。

宝塚市は、昭和55年に逆瀬川駅前地区(逆瀬川駅前地区市街地再開発組合施行)及び逆瀬川駅前東地区(住宅・都市整備公団施行)という2つの第1種市街地再開発事業の都市計画決定を告示した。

その後、逆瀬川駅前地区については、昭和56年9月には、逆瀬川市街地再開発促進組合を母体とする逆瀬川駅前地区市街地再開発組合が設立の認可を受け、再開発事業が本格的に開始された。組合施行によるこの再開発事業の特徴は、借地権者を含め権利者が非常に多いことであったが、地元商業者及び地権者らの協力の下、工事の施工、テナント誘致、地上権設定方式による権利転換等を経て、アピア逆瀬川の完成に至った。

#### (2) アピア逆瀬川の概要

アピア1については、当初は、核店舗として宝塚西武が出店し、核店舗部分と専門店部分とに分かれていた。宝塚西武は地下1階から3階までの南側約半分(建物奥)と4階全フロア(以下「大型店ゾーン」という。)に出店し、残りの地下1階から3階までの北側約

半分（正面入り口側、以下「専門店ゾーン」という。）には専門店が出店していた。大型店ゾーンのうち、地下1階から3階までは、安田生命保険相互会社（以下「安田生命」という。）（7146 m<sup>2</sup>）及び旧土地所有者である旧伊子志村の地権者らで構成される地権者組合（744 m<sup>2</sup>）が、4階は安田生命（1798 m<sup>2</sup>）及び地権者組合ほか（1792 m<sup>2</sup>）が所有した。専門店については、旧地権者である区分所有者自ら営業する店舗のほか、区分所有者又は管理会社である逆瀬川都市開発株式会社から賃借の上出店するテナント等が存在した。

アピア2については、地下1階から2階まで専門店（主として飲食店）が配置された。

### (3) 逆瀬川都市開発株式会社について

アピア逆瀬川は、店舗、住宅、ホール、駐車場で構成される複合的な施設であることから、竣工後の管理・運営を行うため、昭和60年12月に、管理会社として逆瀬川都市開発株式会社（以下「逆瀬川都市開発」という。）が設立された。同社には、宝塚市、宝塚西武、金融機関等が出資し、設立時の取締役には、宝塚市、宝塚西武、再開発組合、地権者組合等から選出された者が就任した。

同社は、管理組合や敷地所有者から受託する建物管理業務、権利者が取得した区分所有床を借り上げテナントへ賃貸する転貸業務、店舗業者で構成される名店会から受託する販売促進事務を行ってきた。また、公共性があるものの採算性の確保が困難なアピアホールと駐車場については、これを所有し、運営を行ってきた。

### 施設の概要

施設名	アピア1	アピア2	アピア3
整備手法	逆瀬川駅前地区第1種市街地再開発事業		逆瀬川駅前東地区第1種市街地再開発事業
施行	逆瀬川駅前地区市街地再開発組合施行		住宅・都市整備公団施行
所在	宝塚市逆瀬川1丁目2-1	宝塚市逆瀬川1丁目11-1	宝塚市逆瀬川1丁目13-1
敷地面積	6,639m <sup>2</sup>	2,662m <sup>2</sup>	5,163m <sup>2</sup>
建築面積	5,166m <sup>2</sup>	2,340m <sup>2</sup>	4,032m <sup>2</sup>
延べ床面積	36,493m <sup>2</sup>	16,613m <sup>2</sup>	20,417m <sup>2</sup>
規模	13階建て地下2階	8階建て地下2階	8階建て地下2階
用途	地下2F機械室 地下1F～4F 店舗（西友8,760m <sup>2</sup> 、専門店105） 5F ホール 6F～13F 住宅99戸	地下2F～地下1F 駐車場 地下1F～2F 店舗53戸 3F 事務所 4F～8F 住宅69戸	地下2F～2F 店舗（ジャスコ6,000m <sup>2</sup> 、専門店41） 3F～8F 住宅66戸
商業施設オープン	昭和62年3月		昭和61年11月
ビル管理会社	逆瀬川都市開発株（第三セクター）		株関西都市居住サービス
リニューアル事業	アピア逆瀬川リニューアル事業を実施（住宅部分を除く）		未実施

\*専門店・各店舗数はオープン時

\*アピア3の核店舗ジャスコは既に退店し、代わって食品スーパー等が入店していた。

(4) 「2007年問題」への対応と宝塚まちづくり会社設立に至る経緯

アピア逆瀬川のオープン後も、宝塚市においては、平成5年に商業施設「ソリオ」(JR・阪急宝塚駅前)が、その後も宝塚市内だけではなく周辺都市で郊外ショッピングセンター等大規模商業集積施設が次々オープンし、アピア逆瀬川の競争環境は変化し、その商業吸引力は次第に低下していった。

こうした事態に対応するため、逆瀬川都市開発では、活性化に向けた取組みとして平成14年6月から勉強会を開始し、平成15年6月には、商工会議所、名店会、アピアさかせがわ管理組合施設部会(以下「施設部会」という。)、逆瀬川都市開発からなるアピア活性化検討委員会を立ち上げた。その間も、平成16年頃からは、来館者数や店舗売上げの減少、空き床の増加といった問題が表面化してきたため、逆瀬川都市開発やアピア活性化検討委員会が中心となって管理費の削減や家賃・地代の減額に取り組むなどしたが、状況は好転しなかった。そこで、アピア活性化にさらに真剣に取り組むため、平成16年6月にはアピア活性化推進委員会へと組織を再編し、トイレ改装や都市再生モデルの調査などの当面の課題の対応に取り組んだ。

アピア逆瀬川の大半のテナント(区分所有者を除き)は、20年間の出店契約を結んでおり、オープンから20年を経過し賃貸借契約期間が終了する平成19年3月に、退店テナントが発生することが予想されていた(2007年問題)ことから、アピア活性化推進委員会は、この頃までを目処に活性化の検討を進めていた。

しかし、平成18年3月10日に、西友LIVIN(宝塚西武から業態変更)から、契約満了の平成19年3月を待たず、6月30日をもって営業終了する旨の通知が届いた。核店舗として集客機能を担ってきた同店舗が退店するという事態に対応するため、名店会、施設部会、家主会、地主会、逆瀬川都市開発、三菱地所投資顧問株式会社(平成15年に安田生命の床を商業施設ファンドが取得したが、その運用を三菱地所投資顧問株式会社が行っていた。以下、この商業施設ファンドを「三菱地所系ファンド」、三菱地所投資顧問株式会社を「三菱地所投資顧問」という。)は、平成18年4月1日、急遽対策協議会を設置し、アピア逆瀬川を地域生活の拠点となる商業施設へとリニューアルするべく協議を開始した。宝塚市もオブザーバーとしてこの協議会に参加することとなった。

延べ22回の会議では、区分所有者の多数存在するアピア逆瀬川を効率的に活用し、テナント誘致を図っていくためには床の一体的な管理運営が必要であるとの考えの下、区分所有者全員がその所有する床を一社に賃貸する一括賃貸方式や、全ての床を信託財産とする民事信託方式について検討したが、全区分所有者の同意を得るには至らず、いずれも実現しなかった。

また同時に、対策協議会では、リニューアル事業のための資金調達方法を模索し、国の補助金である「暮らし・にぎわい再生事業補助金(補助率3分の1)」や「戦略的中心市街地中小商業等活性化支援事業費補助金(補助率3分の2、以下「戦略中小補助金」という。)」の利用が最適であり、かつ不可欠であるとの結論に達した。そして、「暮らし・にぎわい再生事業補助金(補助率3分の1)」を受けるためには時間がかかること、宝塚市による随伴

補助（補助率 3 分の 1）が必要であること等から、戦略中小補助金を獲得し、リニューアル事業実施を目指すことになった。

そして、戦略中小補助金の申請主体は、第三セクターであり、なおかつ出資者の 3 分の 2 以上が中小企業者であることなどの要件を満たす特定会社である必要があったため、その受け皿とすべく、新たな会社を設立することになった。

また、平成 18 年改正後の中心市街地活性化法においては、戦略中小補助金の申請のためには、対象事業を内容に含む中心市街地活性化基本計画（以下「基本計画」という。）が地方自治体により定められていることや、多様な関係者の参画による取組みの実現を図るため、商工会議所等により組織される中心市街地活性化協議会が設置されていること等が義務付けられていたため、対策協議会では、戦略中小補助金の早期申請を実現すべく、関係機関への働きかけに動き出した。対策協議会は、平成 18 年 12 月に、商工会議所に対しては、中心市街地活性化協議会の早期立ち上げについての要望書を提出し（これを受け、平成 19 年 3 月 19 日に宝塚市中心市街地活性化協議会が設置された。）、市長に対しては、逆瀬川駅周辺地区を中心市街地を含めた基本計画を早期に策定し国への認定申請を行うことや、補助金申請や受け皿会社設立へ支援を行うことなどについての要望書を提出した。

宝塚市は、対策協議会からの要望を受け、宝塚市の重要な商業集積地のひとつであり、地域の生活拠点でもあると位置付けられる逆瀬川駅周辺地区を再生させるべく、従来の中心市街地に新たに逆瀬川駅周辺地区を加えた基本計画の策定等、行政として果たすべき役割への取り組みを開始した。

#### (5) 宝塚まちづくり会社の設立と事業計画の内容

平成 19 年 5 月 10 日、宝塚まちづくり会社が設立された。同社は、主として戦略中小補助金を受けてアピア逆瀬川のリニューアル事業を推進する目的で設立された会社であり、発起人は逆瀬川都市開発ほか 17 名（いずれもアピア逆瀬川内で店舗を営む商業者）、設立時の発行株式は 270 株、資本金は 1350 万円であった（最終的には 1 億 7900 万円となった。）。設立時取締役は、逆瀬川都市開発の代表取締役、同社の取締役、アピア逆瀬川内で店舗を営む商業者 7 名の合計 9 名であり、代表取締役には逆瀬川都市開発の代表取締役が就任した。

宝塚まちづくり会社は、設立当時の事業計画における事業の柱として、①テナントミックス事業②Club アピア事業③駐車場一体化及び整備事業④タウンマネジメント事業⑤市民サービス業務受託事業の 5 事業を掲げ、再開発ビルの一体化によるテナントミックスとリニューアル、地域のコミュニティ活動拠点（Club アピア）の整備・運営を行うことを目指していた。

具体的には、アピア 1 の専門店ゾーン及びアピア 2 に関しては、「専門・飲食店街テナントミックス事業」として、戦略中小補助金を活用して区分所有床を取得又は賃借し、不足業種テナントを誘致し、店舗共用部分の改装工事を行うこと、大型店ゾーンは、「大型店テナントミックス事業」として、区分所有者又は区分所有者から床を賃借した宝塚まちづくり会社が、大型店、複合大型専門店を誘致することを計画していた。また、コミュニティ

活動拠点として、アピア1の4階にClubアピアサロン、フィットネスクラブ&クリニックモールを整備すること、併せて立体駐車場を整備し運営することを計画していた。

リニューアルオープン時期は、設立時においては、平成19年11月下旬を予定しており（平成19年7月頃、平成20年4月に変更）、戦略中小補助金申請の前提となる基本計画については、宝塚市が同年7月に国に提出することを前提としていた。

また、戦略中小補助金が下りた場合には、逆瀬川都市開発が区分所有者である床については、宝塚まちづくり会社がいち早く買い取ってテナントミックス事業を行い、逆瀬川都市開発は事業資金の借入を返済し、その後解散することを予定していた。

#### (6) 補助金申請に向けた動き

宝塚まちづくり会社は、設立後間もなく、戦略中小補助金の申請に向けて、近畿経済産業局との間で協議を開始した。平成19年7月の協議の際に、宝塚まちづくり会社は、近畿経済産業局から、戦略中小補助金は交付要件が厳しく、手続きに時間がかかる、年度内リニューアルオープンに拘るのであれば補助率が2分の1の戦略的中心市街地商業等活性化支援事業費補助金（以下「戦略補助金」という。）の申請に切り替えるべきであるとの助言を受けた。

宝塚まちづくり会社では、その後も近畿経済産業局との協議や取締役会での検討を経て、平成19年8月、年度内にリニューアルオープンを実現させるべく、戦略補助金を申請して事業を推進することを決めたが、これにより補助金の補助率が下がり、別途の資金調達の実現性が損なわれることになった。

#### (7) 事業計画の変更

##### ア 大型店ゾーン等の床取得

大型店ゾーンについては、前述のとおり、区分所有者（三菱地所系ファンド、伊子志地権者組合）又は区分所有者から床を賃借した宝塚まちづくり会社において、専門・飲食店街テナントミックス事業とも一体性を保ちつつテナント誘致を進めることになっていたが、誘致が難航し、宝塚まちづくり会社設立間もない頃に、大型店ゾーンの大部分を保有する三菱地所系ファンドが、独自でリーシングを行う姿勢を示し、さらには当該床を第三者に売却することへと方針を変更した。そのため、アピア逆瀬川の中核たる大型店ゾーンについては、アピア逆瀬川全体のリニューアル事業への協力を得られない場合がありうること、その場合に統一的なリニューアル事業が成り立たなくなり、補助金を受けられなくなる可能性があること等が懸念されるようになった。特に、基本計画の認定及び戦略中小補助金の交付決定の判断要素として、アピア1の4階部分をコミュニティ活動拠点（Clubアピア）とする点が、地域密着型施設への転換等事業の有用性や先進性等をアピールする上で重要であるとの感触を得ていたところ、三菱地所系ファンドは、4階の約半分にあたる区画の区分所有者でもあったことから、この4階部分を確保することが急務となった。

一方、宝塚まちづくり会社においては、三菱地所系ファンドと同様に、大型店ゾーン

の地下1階から3階の一部及び4階の約半分にあたる区画の区分所有者であった地権者組合とも賃借条件についての交渉を行っていたが、Club アピアは、収益性があまり見込めない事業であることから、賃料水準が折り合わず、地権者組合側も独自にリーシングをする意向を示していた。そのため、地権者組合が区分所有者である床についても三菱地所系ファンド保有の区分所有床と同様の懸念が生じていた。

宝塚まちづくり会社は、上記区分所有者らの翻意を求めるなどしたが、結局、会社設立後間もない平成19年6月、当初の予定にはなかったが、三菱地所系ファンド及び地権者組合が保有する全部の区分所有床を取得することとした。そして、事業内容を一部変更し、アピア1の専門店ゾーン及び大型店ゾーン並びにアピア2を一体として、「専門店&大型店テナントミックス事業」を行うこと、コミュニティ活動拠点として、アピア1の4階にClub アピアサロンを整備し、自治会やNPO法人と連携しながら運営すること(Club アピア事業)、立体駐車場を整備し運営することとなった。

区分所有者からの取得条件については、取得方針を決めた当初の取締役会では、対象部分の収益性に鑑みて、三菱地所系ファンド保有の区分所有床を2億円以内、地権者組合保有の区分所有床を6000万円以内で取得することとなっていた。

しかし、三菱地所系ファンド及び伊子志地権者組合が保有する区分所有床(大型店ゾーン)の取得交渉は価格面で難航し、三菱地所系ファンド側からは、他の買受候補者の存在を示唆されるなどした。宝塚まちづくり会社は、三菱地所系ファンドに対してリニューアル事業への協力を要請して交渉を継続し、平成19年9月にほぼ合意に至り、金3億7440万円(消費税込)に管理費を加えた3億8356万円でその保有床を取得することになったが、取得価格は当初予算と比べて2倍近い金額へと大幅な増額を余儀なくされた。

また、地権者組合保有の区分所有床についても、協議を継続し、平成19年10月にはほぼ合意に至り、金1億6000万円でこれを取得することになったが、三菱地所系ファンド保有床の場合と同様に当初予算の3倍近い金額まで増額を余儀なくされた。

この他にも、宝塚まちづくり会社は、テナントミックス事業の円滑な進行のため、共有の区分所有床を含めた12区画の床を、各区分所有者から取得することになったが、その取得単価は、三菱地所系ファンド保有床や地権者組合保有床より更に割高となった。

このように、宝塚まちづくり会社が取得する区分所有床が増加するに伴い、リニューアル事業に係る総事業費も増大していった。

#### イ 床取得の実行

三菱地所系ファンドから床売買実行時期として要請のあった平成19年10月には、戦略補助金の申請がなされていない状況であったことから、近畿経済産業局の助言を受け、一旦、逆瀬川都市開発が該当床を取得し、同社で工事を着工し、宝塚まちづくり会社は、補助金の交付決定を受けた上で、工事完了後の床を取得することとなった。逆瀬川都市開発が取得するための購入資金は、施設部会からの借入金4億1000万円が当てられ、平成19年10月下旬に取得が実行された。

また、平成19年9月には、基本計画の認定が平成20年にずれ込む見込みとなったところ、戦略補助金申請前の着工では戦略補助金の対象とすることができないものの、平成20年4月にリニューアルオープンを実現し、かつ、平成19年度の戦略補助金審査の対象とするには、遅くとも平成20年1月末には着工し年度内に工事を終わらせる必要が生じたため、近畿経済産業局の助言を受けて、それ以外の取得床についても、工事着工を先行させ、工事完了後の床を宝塚まちづくり会社が取得することとなった。

地権者組合が区分所有者である床については、当初は、地権者組合が工事を行い、宝塚まちづくり会社が取得することとしていたが、補助金申請の過程で助言を受け、これについても一旦逆瀬川都市開発が取得することになった。

なお、逆瀬川都市開発からの床の取得は、いずれも平成20年3月末に実行されているが、この時の価格は、不動産鑑定士による鑑定に基づき、元々の床の評価額に工事による価値増大分（工事費相当額）を上乗せしたもので、約16億2300万円であった。

こうしたスキームを取ることで、逆瀬川都市開発が不動産を取得する際の横持ち費用等が追加的に発生することとなり、リニューアル事業に係る総事業費の増大の一因となった。

#### (8) リニューアルオープンへ向けた動き

##### ア テナントリーシング

テナントリーシングは、委託を受けた外部のコンサルタントが平成19年9月から開始した。コンサルタントからは、同年10月の段階で、誘致対象面積の87%に目処が付いている旨、同年12月の段階で、大型専門店等から入店の内諾があった旨の報告がなされた。しかし、その中にアピア3に入店している大型食料品店、大型書店が含まれていたことから、アピア3のテナント会を巻き込み大きな問題となった。

その後平成20年1月の段階で、リニューアルオープン時におけるテナントリーシングに一応の目処はついたものの、大型専門店の収益見込みが当初予定より大幅にマイナスとなり、それに伴いテナントからの収益が年間で7000万円減少することや、移動させたテナントに関連して賃料の逆ザヤ問題（支払地代＞賃料収入）が生じること、予想外の管理コスト3600万円が存在すること等が判明し、収支計画は下振れしていった。そのため、宝塚まちづくり会社では、収支改善のために一旦決めていた大型テナントの配置を見直し、新たなテナントの導入を進める等の対策を講じたが、十分な解決には至らなかった。

##### イ リニューアル工事の実行

リニューアル工事は、前述のとおり、逆瀬川都市開発において発注することとなり、平成20年2月始めに着工し、工期を守るために夜間の突貫工事を行うなどして、同年3月末までに完了したが、突貫工事に伴う工事費の増大も伴う結果となった。

#### (9) 基本計画の申請、戦略補助金の申請及び審査

当初の事業計画では、宝塚市は平成19年7月に基本計画を国に提出する予定であり、宝



塚市も宝塚まちづくり会社の設立と前後して基本計画の策定に取り組みを始めたが、その内容に関する国との協議が継続し、実際に提出されたのは平成20年1月22日、認定を受けたのは同年3月12日であった。

宝塚まちづくり会社は、基本計画提出に先立つ平成20年1月11日、事業費総額26億4252万円(補助額9億5955万円)の戦略補助金の公募申請を行った。1月23日には経済産業省での審査委員会が開かれたが、逆瀬川都市開発を清算し全ての財産を宝塚まちづくり会社に譲渡することは、逆瀬川都市開発の負債を清算するために補助金を充当することとなり認められないこと、床の購入価格のうち逆瀬川都市開発が一旦取得したことにより生じた登録免許税等の費用に相当する分やリニューアル事業不参加テナントの床面積相当部分の共用部分工事費は補助対象外となるとの指摘を受けた。

そのため、逆瀬川都市開発がリニューアル事業前から所有していた区分所有床は譲渡対象から除き、逆瀬川都市開発は存続することになった。また、賃借床に対する内装工事費や一部の区分所有床の取得費用が補助対象外となったため、総事業費は26億4252万円から16億5085万円に、戦略補助金交付申請額は9億5955万円から6億6406万円に変更となった。

#### (10) 事業費の借入れ

宝塚まちづくり会社は、リニューアル事業資金のうち戦略補助金で賄えない部分については、金融機関から借入れることを予定し、平成19年8月ころから日本政策投資銀行との協議を開始した。しかし、テナントリーシングが予定どおり進まず、収支計画が下振れ方向であったことや、戦略補助金の額が確定していないこと等から融資審査に至らず、結局、平成20年2月末、日本政策投資銀行から年度内の融資が間に合わない旨の回答があった。

独力での事業資金調達の見込みが立たなくなった宝塚まちづくり会社は、宝塚市へ支援を要請した。宝塚市は中小企業基盤整備機構の債務保証や国土交通省の街なか居住再生ファンド等の可能性を検討したが、いずれもすぐには実現困難であった。

宝塚まちづくり会社は、事業資金18億円に対して民間金融機関3行に各行6億円のつなぎ融資を要望したが、民間金融機関からは宝塚市が損失補償契約を締結することを求められた。

#### (11) 宝塚市の取り組み

宝塚市は、宝塚まちづくり会社の業務執行に直接関与することはなかったものの、戦略補助金の交付を受けるには必須の基本計画の策定を自ら行うとともに、戦略補助金に関する国との協議に立ち会う等、宝塚まちづくり会社のリニューアル事業への側面的支援を行ってきた。また、財政的支援に関しては、平成19年度6月の予算査定において、逆瀬川駅前地区活性化推進事業に対しては、戦略補助金の交付を受け事業を遂行するにあたって必要な資金の供与として、宝塚まちづくり会社への出資金9000万円を上限(出資比率は1/2未満、他の出資者の出資状況を勘案しながら行う。)とし、これ以外の財政的追加支出を行わないことを決定していた。

宝塚市は、この決定に従い、平成19年11月8日に2500万円の出資を実行したが（その後、平成20年4月3日に3000万円、平成20年6月30日に3000万円を出資）、宝塚まちづくり会社が金融機関から18億円の借入を行うにあたって、当初予定されていた9000万円を上限に出資するという「一步引いた支援」から、これを遙かに超える「損失補償契約の締結」という宝塚市が実質的に事業資金を支える本格支援に転換するかどうかの選択を迫られた。

宝塚市は、都市政策会議や都市経営会議を開き対応を検討し、中心市街地における商業施設の活性化に資するリニューアル事業の公共性や、損失補償を行わないことによって18億円のつなぎ融資を受けられない場合に生じるであろう多大な影響（混乱や関係者に生じるであろう損失）を考え、また、宝塚まちづくり会社の監査法人による意見も参考にして、リニューアル事業に一定の収益性が見込めるものと判断した上で、損失補償を行うことを決定し、損失補償に必要な補正予算案を3月議会に追加提出した。議会での審査は2日間に及び、宝塚まちづくり会社から代表取締役及び取締役らが参考人として招致された。予算案は平成20年3月26日に可決されたが、議会は同時に「宝塚市が行う債務負担行為の適正な執行を求める決議」を行い、宝塚市に損失補償を求められないことがないよう確たる事業計画・資金計画を作成するよう指導することなどを求めた。

宝塚市は同月27日に民間金融機関3行と各行6億円の損失補償契約を締結し、宝塚まちづくり会社は、これらの金融機関から総額18億円のつなぎ融資の実行を受けた。

#### (12) リニューアルオープン以降

アピア逆瀬川は、平成20年4月4日にリニューアルオープンしたが、その直前に、相当額の追加工事費用の存在が判明した。リニューアル工事が、短期間の突貫工事であったため、把握できていない工事費があったことがその要因であった。また、アピア1地下1階の、一部の店舗の移転に伴う工事において、商店主が負担すべき移設工事・什器備品代金の大半を移転補償として事業者側が負担していたことも判明した。これらの費用は、工事の発注者である逆瀬川都市開発の負債となったが、宝塚まちづくり会社においても、これらへの対応策の協議が続いた。

また、空床部分は、リニューアルオープン前には、全体の3%とされていたが、実際には催事店舗を除くと実質的には14%程度であることが判明した。その他にも売上げに合わない過大な床面積の店舗の存在により売上歩合賃料が管理費・地代に満たなかったり、Clubアピアの収益見込み違いなども表面化し、事業収支計画と比較して年間1億円近い乖離のあることが明らかとなっていた。

宝塚まちづくり会社は、こうした事態を改善するため、不採算テナントの撤退促進等に取り組み、空き床への積極的なテナントリーシングに努めたが、折からの経済不況の影響もあり、空き床対策は進まず、また、Clubアピア事業の収益性の低さも足かせとなって経営状況は改善しなかった。毎月赤字が累積し、黒字化の目処が立たない状況であった上、不動産取得税や固定資産税等の支払いや借入金の金利負担等が重い負担となった。

金融機関からの18億円の借入金、国からの補助金（約6億6000万円）、施設部会から

の借入金（2億7000万円）、資本金の充当（1億2000万円）等により6月末段階で6億円に圧縮した。宝塚市は損失補償契約を更新し、宝塚まちづくり会社は6億円のつなぎ融資の返済期限の延長を図り、長期融資に向けて民間金融機関との協議を重ねたが、目処は立たなかった。

宝塚市も、宝塚まちづくり会社に対して経営改善や有識者の経営参画を進めるよう指導を行ってきたほか、収益性の低い4階（Clubアピア部分）を買い取って公共施設とし、収支の足かせをなくすとともに、アピア逆瀬川への集客を図ること等も検討してきた（結局取得したとしても宝塚まちづくり会社の経営収支が成り立たないことが判明し、実現には至らなかった。）。

こうした状況において、宝塚まちづくり会社は、施設部会に対する管理費の支払いを停止する等の窮余の策で何とか存続を図ってきたが、リーマンショック等の余波もあって核となる大型テナントの誘致が進まず、収支改善に至らなかった。そして、同社は遂に資金繰りに窮し、平成21年2月27日、神戸地方裁判所に破産手続開始申立をし、同日付で破産手続開始決定を受けた。

その後、宝塚市は、金融機関に対し、6億413万2392円の損失補償を実行した。

### 3 破綻原因の検討

以上のとおりの事実経過を踏まえ、本委員会が、宝塚まちづくり会社破綻の要因となったと考える事項は以下のとおりである。

#### (1) 客観的要因

##### ア 事業計画に内在する問題点 —— 補助金の獲得が目的化したこと

アピア逆瀬川のリニューアル事業は、商業吸引力の低下に対応し、地域密着型の商業施設を目指すことを目的として計画され、その主体となるべく設立された宝塚まちづくり会社の事業計画も、その目的達成を企図するものであった。

しかしながら、再開発によりアピア逆瀬川が誕生した当時に比べ、周辺の商業面積は十数倍になるなどオーバーストアの傾向にある中、商業施設としての位置付けを採算性も含めて十分検討すべきところ、事業計画の具体的な中身（テナントミックスの方向性と採算性、リーシングの目処、Clubアピアの採算性など）については十分に検討されることなく事業が走り出してしまったように思われる。

本来的には計画の立案、関係者全員の合意取得、事業化のための資金調達、業者の選定、資金負担の最小化等を総合的に検討し事業計画・資金計画・収支計画を固めていくべきところ、いかに戦略補助金の対象事業との評価を得るかという観点から事業が進められている側面が伺える。戦略補助金を獲得し、それによって公共性のある事業を遂行すること自体は、事業資金に関する市や事業者の自己負担を軽減し、市民にとってもより価値の高い施設を実現するためには（こうした点は必ずしも収益に結びつきにくいからこそ）、合理的な側面もあったと評価できる。しかし、戦略補助金を獲得できたとしても、その過半は自己で調達し返済する必要が生じるのであるから、補助金の獲得の前

提として、返済可能な事業計画・資金計画が立案できるかどうかが一義的に重要であるはずであるにもかかわらず、どこかで戦略補助金によるリニューアル資金の獲得自体が目的化し、第一の命題となってしまった感が否めない。

実際、戦略補助金を得るために、国の予算年度の制約から1年弱という極めて短期間でリニューアルオープンを達成できるかという点が重視され、そのために事業計画の内容や事業方針が大きく影響を受ける構図であった。

したがって、資金計画や収支計画についても、戦略補助金を得るために望ましいように作成され、都度目の前の事態に対応するために、事業計画や資金計画・収支計画の変更が余儀なくされ、現実の事業として実現可能な計画かどうかという点の検討が不十分であったように見える。しかも、リニューアル事業の成否が、戦略補助金の獲得という、いわば外部の組織の判断に基づく要因にかかることとなり、当初から不確定要素の多い不安定な事業計画であったともいえる。このように不安定な事業計画であることは、事業計画に見合うテナントのリーシングができず、リーシングができないまま事業計画が実行され、リニューアルオープン時には、一部を僱事店舗で埋めざるを得なかったことに端的に現われている。また、アピア3の経営にとって重要なキーテナントを、アピア逆瀬川の新規テナントとして結果的に受け入れるなど、第三セクターが行う逆瀬川地区という面的な地域商業の活性化という見地に照らして相当性を欠く行為をせざるを得なかったことから、不安定な事業計画であったことの一端が伺える。

結果として、補助金の獲得と1年内リニューアルオープンという課題を充足するために、事業としての成否の検討・検証が不十分なまま事業がスタートし、進行してしまっただけで、本件破綻の最大の要因であると思われる。

#### イ 事業費の増大 —— 事業期間を限ったことによって事業費が増大したこと

前述のとおり、アピア逆瀬川のリニューアル事業は、戦略補助金の申請上の都合に影響を受け、事業期間も極めて短期間であったことから、区分所有者らの動向によって、当初は取得予定ではなかった大型店ゾーン等を取得するとの方針変更をせざるを得なかった。そして、取得のための費用に加え、取得の際に、戦略補助金の交付を受けるがために、これら床を逆瀬川都市開発が一旦取得する形を取ったことによって、登録免許税等相当額の横持費用も発生し、事業費の大幅な増大を招いた。

また、事業期間内にリニューアルを達成すべく、改修工事なども極めて短期間で行わざるを得なかったため、発注価格に関する交渉等を十分に行うことができず、また、工事費を最少化するための施工方法の検討等もできないままに、突貫工事を進めざるを得ず、その結果、工事費用の増大に繋がった可能性がある。

一方で、事業期間の遵守のため、当初予定していた戦略中小補助金よりも補助率の低い戦略補助金の申請に切り替えたことにより、補助金でカバーされない部分の金額が増大することになったが、事業費については、戦略補助金や資本金の他は借入れに頼る計画となっていたため、事業費の増大に伴って必然的に借入れにより調達しなければならない資金額が増大した。

このように、リニューアルオープンまでの事業期間を極めて短期に設定したことにより、事業計画や返済計画等の検討・検証が不十分となった結果、事業費の増大に伴って資金計画に無理が生じ、それによるしわ寄せがリニューアルオープン直後から資金繰りを圧迫した。そして、経済情勢の急激な悪化の影響も加わって、リーシング計画やそれに基づく収益計画が下振れすると、これを吸収しきれずにただちに資金繰り破綻に繋がったと考えられる。

#### ウ 事業の先行 —— 事業計画を見直す機会を逃してしまったこと

アピア逆瀬川のリニューアル事業は、戦略補助金を主たる資金源としていたにもかかわらず、その手続きの進行を踏まえた事業の進行がなされていなかった。本来であれば、宝塚市の基本計画認可の目処がついた段階でリニューアル時期の検討をすべきであったと考えられるが、その目処も立っていない頃から、戦略補助金の申請の都合や、地元商業者及びテナントの要望という外的要因に基づきリニューアルオープン時期が設定されてしまったことにより、それがずれ込むと、途端に種々の無理が生じることになった。

最も大きな点は、十分な交渉時間が確保できないままに、三菱地所系ファンドや地権者組合から予算額を上回る金額で床を取得せざるを得なくなり、結果として資金調達の確実な時期及び金額の目処が立たないまま、床の購入に踏み切ることになったことである。それも、リニューアルオープン時期や補助金申請の都合上の制約を受け、逆瀬川都市開発が工事を先行させた床を買い取るという不自然な形を取らざるを得なかった。

このように、資金計画が確定せずに資金調達の目処も立たないままに、事業資金が実質上支出されるという状況では、資金に見合った適切な支出内容を設定することは不可能であり、戦略補助金が想定よりも減額されたことと相俟って、結果として資金計画に破綻を来し、借入金が増大と開業当初からの資金不足を招くことになった。

床を取得するかどうか判断する時点、床の購入価格が収支計画から算出した予算を上回る結果となった時点、補助金比率が減少した時点、戦略補助金申請がずれ込み、金額の見通しがつかないままに床の購入や工事着工時期を迎えた時点、国の審査によって戦略補助金の減額の見通しが判明した時点、いずれかの時点において、それまで進めてきた事業化スケジュールを一旦留保し、リニューアルオープン時期を含めた事業計画・資金計画の根本的な再検討を行うべきであったし、そのように判断することが可能であったのではないかと考えられる。とりわけ、三菱地所系ファンド所有床の購入価格が当初想定した価格の2倍程度になると判明した時点で、事業計画を根本的に見直すべきであり、また、そうすることがまだ十分に可能な時期であったものと思われる。その時点以降においても、見直しは可能であったが、事業計画が進行すればするほど見直しが困難になることは必定で、そういう意味でもこの時点が、抜本的見直しをする好機であったものと思われる。

#### (2) 関与主体別の要因

アピア逆瀬川のリニューアル事業に関係した各当事者（宝塚まちづくり会社、宝塚市、

地元商業者)は、アピア逆瀬川の再生・活性化に向けて真摯に努力してきたことが伺えるが、破綻原因を作り出した各当事者の行動上の問題点を挙げるとするならば以下のとおりである。

ただし、特定の当事者の特定の行動が宝塚まちづくり会社の破綻に直接結びついたという訳ではなく、種々の外的要因や、各当事者の行動とが相俟って、今回の事態に至ったものといえる。

#### ア 宝塚まちづくり会社 ―― 営利企業としての経営体制が機能していなかったこと

前項でも指摘したとおり、宝塚まちづくり会社によるアピア逆瀬川のリニューアル事業は、戦略補助金の獲得が目的化し、事業計画の内容の検討が不十分となったように思われる。

取締役会も、主として、利害関係団体の代表の寄り合いであり、宝塚まちづくり会社は、専ら戦略補助金の受け皿としての機能がフォーカスされ、長期間事業を行っていくとの視点に基づいた経営戦略、事業計画・収支計画等の検討が不十分であるなど、持続性を前提とした営利事業体としては十分機能していなかった側面があるといえる。

会社設立前から、アピア逆瀬川の再生の方策として、戦略補助金（当初は戦略中小補助金）の交付を受けてリニューアル事業を実施することが既定路線となっていたことから、やむを得ない面はあるが、リニューアル事業を推進する営利企業として設立された以上は、事業として成立するかどうかという点を基本とした経営判断に基づき、戦略補助金申請の手続きや、地元商業者・テナントその他利害関係者の意識統一、その他関係者との交渉を実施し、事業を進めていくべきであったと考えられる。

もっとも端的な事実、リーシングの可能性や収益性、資金調達の可能性についての十分な検証を踏まえた上での資金計画作りが十分にできていたとは思えないことである。営利企業としての事業体であるならば、事業に着手するまでに事業資金を見積もってその調達を図り、調達できる資金の範囲で事業計画を立案し、その際には調達資金の返済計画も当然に立案するはずであり、返済の目処のない資金調達はできない。しかし、本件では、収益源となるテナントリーシングが確実でない段階において、資金の調達先や調達金額が決まらず、事業資金の総額さえも確定しないまま、当初見込みの2倍以上の価格で床の買い取りを決定し、リニューアル工事に着手しており、企業の経営判断としては慎重さを欠いているといわざるを得ない。そこには、宝塚市や国（経済産業省）に対する期待と甘えが当初から存在していたのではないかと推測されるところである。

実際、宝塚市の定めた基本計画を前提として戦略補助金の申請を行い、基本計画に従ってリニューアル事業を進めるとの枠組みが存在していたことから、資金調達の場面においては、国のほか、宝塚市の援助を期待する傾向にあり、18億円の借り入れについても宝塚市の支援を期待しそれに委ねる姿勢も見取れることから、企業としての自らの経営責任を十分に理解していたか疑問である。このことは、事業費増大に繋がる決定をする際や、補助率が低下する方針を決定した際などにも、事業計画や資金計画・収支計画の見直しや、借入による資金調達の可能性や返済計画の検討を十分に行った経緯がな

いことから伺える。

また、このような計画の甘さは、テナントリーシング、床所有者との交渉、改装工事、予算管理等の進め方にも現われており、これらをいずれも専門家や外部の委託業者に任せ切りで、取締役会における決済手続等や事務処理に不備があったこともあるようである。そのため、リニューアル事業全体を統括管理する視点が欠如し、後日になってから、テナントの実際の充足率が計画数値以下であることや改装工事に想定外のコストが存在していたことが判明するなどの事態を招いている。

また、開業後は、リニューアル事業時に発生した問題（追加工事費が判明したこと、商店主負担費用を事業主側が負担する等の不平等取り扱いが存在したこと等）に関する責任の所在の追及や対応方針等の協議に追われたために、経営改善策の立案実行が後手になっていたように思われる。

このように、営利企業としての経営体制が機能していなかったことが、宝塚まちづくり会社の一番の問題点であったといえる。

#### イ 商業主・区分所有者 —— 一致団結した協力体制が構築されていなかったこと

アピア逆瀬川で事業を営む商業主やアピア逆瀬川の区分所有者らにおいては、アピア逆瀬川の再生が必要であることについて大方の共通認識があったものの、実際には、宝塚市、逆瀬川都市開発、宝塚まちづくり会社が何とかしてくれるとの甘えの意識があったのではないかと考えられる。

本来的には、再開事業の完了後のアピア逆瀬川の活性化、リニューアルについては、商業主や区分所有者が主体となって取り組むべきものであった。

管理組合の施設部会においては、修繕積立金を融資に当てたり、商業主らにおいては、改修工事時の休業や、テナントミックスのための床の移転等に協力するなど、全体的な協力体制にはあったようであるが、本来であれば、宝塚まちづくり会社の経営や財務の改善のため、さらなる出資に応じたり、賃料の増額又は地代の減額に応じる等、積極的な協力を行う余地があったのではないかと考えられるところ、残念ながら、かかる対策等が検討され実行された形跡はない。

しかも、最終的には個々の利益を重視したケースも存在したようであり、一部の商業主や区分所有者は、このリニューアル事業の機会に所有床を高額に売却しているほか、地代の減額は進まず、また、床の移転に際しても必ずしも協力的ではない場合もあり、円滑な改修工事の施工のため、結果として予算以上の諸費用を要するなど、商業主や区分所有者においてアピア逆瀬川の商業活性化事業に一致団結した協力体制が構築できていなかったものと思われる。

宝塚まちづくり会社が事業化促進を早期に実行しようとする意図すればするほど、他方にかかる権利者等の存在により事業費の増大を招かざるを得ない状態になっており、第三セクターを設立して公的資金を投入するに値するような、真に地域のための事業とは言えない状態となっていた可能性も否定できない。

## ウ 宝塚市

### (a) 宝塚まちづくり会社設立時の関与のあり方について

—— 補助金の受皿会社として設立され、出資段階における事業計画案の検討が不十分であったこと

本来的には、再開発事業の完了後のアピア逆瀬川の活性化、リニューアルについては、商業者や区分所有者が主体となって取り組むべきもので、宝塚市は行政としてそれをサポートする立場に過ぎない。宝塚市としても、当初対策協議会が開催されている段階においては、オブザーバーとしての参加であり、あくまで民間主体でのアピア逆瀬川の活性化を予定していたはずである。

その後、宝塚市は、アピア逆瀬川のリニューアル事業を取り込んだ基本計画を策定した上、宝塚まちづくり会社に、上限を9000万円とする財政的支出を行うことを決定し、戦略補助金の申請や金融機関融資についても側面から支援することになった。

こうした宝塚市の支援は、中心市街地における大型商業集積地であり、地域の生活拠点でもあると位置付けられる逆瀬川駅周辺地区を再生させるべく、アピア逆瀬川のリニューアル事業資金として国からの補助金を確保し、宝塚まちづくり会社においてリニューアル事業を推進させることを主眼としたものであり、宝塚市が、宝塚まちづくり会社の業務執行に関与してリニューアル事業を推進するのではなく、あくまで宝塚まちづくり会社が、商業者や区分所有者を取り纏めて、リニューアル事業を推進するべきものであった。

この出資に関しては、これまでのバブル時期に設立された第三セクターの破綻事例が続いたことから、当時の指針（平成19年5月当時有効であった、「第三セクターに関する指針の改定について（総経第398号平成15年12月12日）」による。）では、第三セクター方式を選択するに当たっては、事前の十分な検討を要し、一般的には、①社会的便益が広く地域にもたらされる事業であるかどうか、②事業収益を一定程度地域社会に帰属させることが望ましい事業、③民間資本を中心とする事業であるが、地域振興等の観点から地方公共団体が資本参加をする必要があると認められる事業、等に限って活用されるものであることとされていた。

上記指針においては、将来にわたる需要予測に当たって、外部の専門家の意見を聞く等客観性、専門性の確保に留意した上で、複数の需要予測の案を盛り込み、可変性を考慮したある程度幅を持たせた事業計画案を検討するとともに、必要となる公的支援の見通しを十分踏まえた上で事業採択の適否を検討する必要があるとされているほか、第三セクターの資金調達方式としては、事業自体の収益性に着目したプロジェクトファイナンスの考え方を基本とするべきで、これに基づく資金調達が困難である場合には、第三セクター方式による事業化を原則として断念すべきであり、公共性、公益性の観点からなお実施する必要がある場合であっても、補助又は貸付が適当であり、将来の新たな支出負担リスクを回避する観点から、第三セクターの資金調達に関する損失補償は、原則行わないこととすべきであるとされている。

この点、宝塚まちづくり会社への出資の際、宝塚市内部または議会において、公共



性、公益性の観点からの検討は一定程度なされているようであるが、事業収支の観点  
を十分考慮した検討がなされたかどうかについては疑問が拭えない。

宝塚まちづくり会社は、もっぱら、アピア逆瀬川のリニューアル事業の戦略補助金  
の受け皿としての役割を担ったものであったが、出資段階においては、上記①又は③  
に当てはまりうる事業であったとも評価することが可能であり、公共性、公益性の観  
点からは、宝塚市が出資を行ったこと自体が適切でなかったとはいえない。

とはいえ、やはり、補助金を獲得するには出資が当然であるとの前提で検討された  
側面は否定できず、補助金の交付額や借入金の調達額など外的要因に影響を受けやす  
い事業計画であったのであるから、計画の変動可能性を踏まえた検討や、将来的な公  
的支援の可能性に関する検討をより慎重に行った上で、出資の可否や規模を検討する  
ことが必要ではなかったかと思われる。

(b) 資金調達方法と損失補償について —— 出資に留まる支援から本格支援に転換せ  
ざるをえなかったこと

第三セクターに関する当時の指針では、出資後においては、第三セクターであろう  
とも、独立した事業主体であり、その経営は第三セクターの自助努力によって行われ  
るべきものであり、行政は定期的な点検評価を行うことによってその運営の管理監督  
をすべきとされている。

宝塚市においても、事業推進主体である宝塚まちづくり会社の業務執行には直接関  
与することなく、戦略補助金の交付に不可欠な基本計画の策定を行うとともに、戦略  
補助金に関する国との協議に立ち会う等、宝塚まちづくり会社への側面的支援や、経  
営の大枠に対する指導を行ってきた。

しかし、その後、基本計画の策定過程を通じて、また、補助金に関する経済産業省  
等との交渉を通じて、宝塚市は、宝塚まちづくり会社と一体的行動をとっているよう  
になり、資金調達についても積極的助言を行っていたようで、結果的に、宝塚市は、  
あたかも本件事業の事業主体のような外観が事実上形成され、それに伴い、宝塚ま  
ちづくり会社も宝塚市の支援を期待し、支援するのが当然とする考え方をもつに至っ  
たように思われる。

そのような経緯もあり、結果的に、宝塚市は、宝塚まちづくり会社の金融機関から  
のつなぎ融資に対して、損失補償を行うことになった。これは、床の取得、改修工事  
の施工、新規テナントの募集、リニューアルオープンの公表等の全ての事業を終えて  
いる以上、リニューアル事業を完成させるためには必要な行為であり、宝塚市や損失  
補償に必要な補正予算案を承認した議会としても、リニューアル事業の公共性や、損  
失補償を行わないことによって18億円のつなぎ融資を受けられない場合の社会的混乱  
や関係者に多額の損失が発生する可能性のあること等を考え、また、リニューアル事  
業によって一定の収益性が見込め借入金の返済は不可能ではないと判断した上での決  
定であった。かかる決定は、本来、9000万円を上限とした出資という「一歩引いた支  
援」に止まっていたのが、事業資金に責任を持つ本格支援に転換したことを意味して

いる。

結局、宝塚まちづくり会社の破綻と破綻による混乱を避けるためには後戻りできず、何がなんでも資金を調達する必要があり、宝塚市としては、やむをえない選択ではあったが、宝塚市の出資者という本来の立場に照らすと、18億円の損失補償は、これを遙かに超える支援であり、そのようなあたかも事業主体となるような支援をする合理的な理由があったのか疑問を拭えないし、さらに、今後の収益性の観点からの検討が、真に第三者的立場ないし監査的立場から行われたかには疑問が残るところである。

### (c) 小括

宝塚市においては、アピア逆瀬川のリニューアル事業を第三セクター方式で行うことについて、事業計画や収益性の観点から、計画の変動可能性を踏まえた検討や、将来的な公的支援の可能性に関する検討が十分なされないまま、戦略補助金交付の受け皿を作るという点が主眼となり、9000万円を上限とする出資が容認された。

当初は、宝塚まちづくり会社による事業計画・資金計画の立案には関与せず経営陣に任せ、宝塚市としては、補助金獲得のための基本計画の策定等に注力していたが、もともと不安定な要素の多い事業計画であったことに加え、出資時における検討が不十分だったこともあり、宝塚まちづくり会社において事情の変化に応じて、相次いで事業計画や資金計画の変更を行うに従い、当初の市の予測を超えていったと推測される。

途中段階から、宝塚市は、事業資金の調達の手伝いもするようになり、それにより経営陣の宝塚市に対する期待と甘えを増幅させた。最後の段階で、損失補償をしてでも資金調達に協力をせざるを得ない状況に至った背景には、対外的にも事業推進者として事実上事業に責任を負う立場と見なされても仕方がない状況があったからだと推測される。結局、宝塚市として、第三セクターに対する一貫した方針が維持されていると思われず、刻々と変化する事態に、その都度の対応を余儀なくされたことが、根本的な問題点として指摘できる。

### (3) まとめ

破綻原因及び宝塚市に損失が発生した理由を要約すれば以下のとおりである。

第1に、リニューアル事業の推進にあたって、戦略補助金の獲得が目的化してしまったことである。第三セクターの設立の際はもちろん、その後も補助金の取得が可能となるように事業計画を変更しているが、変更した計画の実現可能性や履行可能性等について慎重な検討・検証がなされないまま、事業が推進されてしまったといえる。

第2に、リニューアルオープンの期限を限って事業を進めたことである。第1の点とあいまって、リニューアルオープン時期を平成20年3月末までに限ったことにより、床の取得、リーシング、改装工事、店舗移設等の全ての場面においてさまざまな譲歩が求められ、結果的に事業費の増大を招いたことである。

第3に、宝塚まちづくり会社においては、事業計画や資金計画を慎重に検討し検証する

ための体制が存在せず、計画の途中の段階で、事業計画の実現可能性や履行可能性を検討・検証し事業の中止を含めた見直しをするべき事態が発生し、見直しをすべき機会があったにもかかわらず、結果的に見直しができなかったことである。

第4に、宝塚市としては、事業計画等への検討・検証が不十分なまま宝塚まちづくり会社への出資を決定し、その後も、各局面における事業計画の実現可能性や履行可能性に関する監査、指導等が必ずしも十分でなかった可能性があることである。加えて、当初は出資にとどまった関与であったが、途中段階からは、宝塚まちづくり会社と一体となって資金調達に協力するなど密接に関係していかざるをえなくなり、損失補償契約の締結にいたったもので、出資段階から損失補償契約段階まで一貫して監査的な立場を貫くことができなかったことである。

このような「補助金ありき」、「リニューアルオープン時期ありき」という考えから、宝塚まちづくり会社においても宝塚市においても、事業計画を慎重に検討・検証できないまま、結果的に、実現可能性・履行可能性が必ずしも明らかでない事業計画に基づき、資金調達の目処がないままに事業を開始し、その後、何度か事業計画等を見直す機会があったにもかかわらずこれを見直すことなく事業を完了させ、開業後は、事業計画・資金計画の不備や甘さがただちに露呈し、開業後1年も経過しないうちに、資金繰りが破綻したものである。

#### 4 アピア逆瀬川の再生方策について

##### (1) はじめに

アピア逆瀬川は、市街地再開発事業によって建設され、リニューアル事業についても、宝塚市の「宝塚市中心市街地活性化基本計画」に盛りこまれ、市の出資した第三セクターが主導となって遂行された。

しかしながら、行政は本来、個々の商業活動に関与するものではなく、商業施設であるアピア逆瀬川の場合も、敷地及び建物の権利者やそこでの営業主が、当事者として中核となってアピア逆瀬川の活性化を図るのが本来の姿であり、市の立場からの関与はおのずと限界がある。

本委員会は、こうした理解の下、アピア逆瀬川に対し、今後宝塚市が取るべき対応につき検討を行った。

##### (2) アピア逆瀬川の再生を宝塚市が支援することの当否

宝塚市としては、アピア逆瀬川の再生に直接関与するとすれば、以下の様な考え方に基づく方法があると考えられる。

宝塚市は、損失補償契約に基づき、宝塚まちづくり会社破綻後に6億円余もの財政的支出をしていることから、それに見合う資産として、宝塚市が、宝塚まちづくり会社が所有するアピア1の4階部分などを最小の費用で破産管財人から取得し、これを公共施設として活用することが考えられる（宝塚まちづくり会社破綻前にも一度検討していた経緯があ

る。)。あるいは、宝塚市が、宝塚まちづくり会社の保有する区分所有床全部を取得し、アピア逆瀬川全体の運営に関与し、その一部を公共施設として自ら利用し、その余の部分は商業施設として管理運営することも考えられる。

いずれも、アピア1の4階などの採算性の低い床の管理運営費を宝塚市が負担することにより、その他の区分所有者やテナントの負担を軽減して、アピア逆瀬川全体の活性化を図ろうとする考え方である。

しかしながら、宝塚市が宝塚まちづくり会社の保有する区分所有床全部を譲り受けた場合、行政がアピア逆瀬川の店舗部分（仮に宝塚市が取得した場合に、公共施設として利用される床を除いた取得床を指す。以下同様とする。）を管理運営することはできないし、そもそも商業施設の管理運営能力はないから、結局、店舗部分の管理運営業務は外部委託せざるを得ない。管理運営を外部に委託したとしても、施設部会の管理費を始めとするアピア逆瀬川の運営のためのランニングコストの負担や、将来における建物全体の大規模修繕費用の負担など、相当額の財政的支出が予想される。しかも、現状の店舗部分の入居状況や家賃収入状況に照らせば、当面資金流出が継続するものと予測され、これが確実に改善される見込があるかどうか不明である。

このように、宝塚市が床を取得し、その一部を公共施設として使用することを前提にしても、アピア逆瀬川全体としての再生が図られるかどうか、店舗部分の収益が改善するかどうかは不明であり、店舗部分の維持、管理運営のために将来の財政支出が余儀なくされる可能性が否定できない。そうすると、公共施設として有効活用できるアピア1の4階部分を含めて最小の費用で取得できるとしても、将来負担が不明であるとすれば、公的負担を前提とする床の取得をただちに正当化するのには困難である。

これに対して、宝塚市はアピア1の4階部分のみを最小の費用で取得し、店舗部分は取得せず、当該部分は他の事業者が取得することも考えられる。この場合も、アピア逆瀬川全体としての再生が図られ、店舗部分の収益が改善しなければ、店舗部分の資金流出が続き、そうすると事業者や施設部会の資金繰りが破綻し、ひいては管理組合全体の資金繰りにも影響を及ぼし、建物全体の維持管理が困難となる恐れが十分にある。その結果、宝塚市は、4階部分のみを公共施設として使用しこれを所有しているだけの立場であるとしても、4階を公共施設として維持するには、建物全体の維持が必要不可欠となり、建物全体を維持するためのコスト負担が求められ、これに応諾せざるを得ない状況が招来するリスクも少なくない。

アピア逆瀬川に対してさらなる財政的支出を行う場合には、アピア逆瀬川の公益性、その床を取得することの必要性と相当性、これを取得した場合の将来負担の見込みやリスク等について十分に検討する必要があるが、宝塚まちづくり会社の破綻後、現時点までに、宝塚市においてこれらを検討するために収集できた情報は、破産管財人から得られた情報のほかは極めて限られている。しかも、施設部会や逆瀬川都市開発は、宝塚市からの情報提供の要請に対して、極めて消極的な対応をとっていることに照らしても、当委員会のみならず、宝塚市や議会においても、十分な情報がなく適切な検討ができず、しかも、地元関係者からの要請も存しない状況のもとで、床の取得も含め財政的支出を伴う支援につい

て、拙速な判断をすることは絶対に避けるべきである。

また、破綻したアピア逆瀬川を救済するような財政的支出を容認すれば、他の再開発事業による商業施設等についても、同様の支援を順次求められ、これに対応せざるを得なくなる状況も想定されるところである。

(3) 本委員会意見

現時点において、宝塚市として積極的な関与や追加の財政的支出は行なわず、アピア逆瀬川の商業者、区分所有者及び譲受人であるアピア土地株式会社（地元の有志により新たに設立され、宝塚まちづくり会社の保有する区分所有床を譲り受けた株式会社である。）等の自助努力に委ねるべきである。

ただし、逆瀬川駅前が、宝塚市のまちづくりにとって重要な一拠点であることは間違いなく、アピア逆瀬川が荒廃し、逆瀬川駅前ひいては周辺地区の衰退が加速されることは避けなければならない。

また、現時点までに相当程度の財政的支出をしていることから、今般の宝塚まちづくり会社破綻の要因を踏まえた上で、今後とも必要な情報収集を行いながら、アピア逆瀬川の再生の道筋を注意深く見守っていく必要がある。

以上