

## 県有地信託事業の総括について

令和 2 年 4 月 30 日  
総務局財産管理課

## 1 要旨

本県が実施する県有地信託事業 2 件について，信託期間満了前に事業を終了することとし，令和 2 年 3 月に信託財産の売却処分に係る一般競争入札を実施した結果，2 件とも落札され，県議会の議決を停止条件とする停止条件付売買契約を締結した。

このことを踏まえ，県議会令和 2 年 4 月臨時会に財産処分議案及び信託契約期間短縮に伴う契約変更議案を提出し，信託事業を清算するに当たり，事業の総括を実施する。

## 2 信託事業の総括

## (1) 所期の目的

昭和 61 年の地方自治法の改正（昭和 61 年 5 月 30 日施行）により，公有地の信託が可能となり，バブル経済初頭における地価高騰を受けて公有地売却が抑制されていた中で，民間活力を生かした新たな街づくりの手法として公有地信託が注目され，全国の自治体での導入が広がっていった。

本県においても，未利用県有地の活用を検討する中で，福山市及び広島市の中心部の土地を活用して県有地の高度利用を図る観点から，信託銀行の資金力やノウハウを活用できる公有地信託の手法が有効と判断し，二つの賃貸型土地信託事業を導入するに至った。

時 期	内 容
昭和 61 年 3 月	県有財産の有効利用のため，都市再開発という観点でのコンペの実施について，議会からの要望
昭和 61 年 6 月	地方自治法一部改正（公有地に土地信託制度導入）
	民活導入の検討開始（産業活性化対策推進本部の設置）
昭和 62 年 7 月	東部県民文化ホール（仮称）建設基本構想提案競技（コンペ）
昭和 63 年 3 月	福山市東桜町県有地信託について県議会で議決
昭和 63 年 7 月	広島市中区中町県有地高度利用プロジェクト提案競技（コンペ）
平成元年 3 月	広島市中区中町県有地信託について県議会で議決

## (2) 事業の概要

事業の名称	福山市東桜町県有地信託事業	広島市中区中町県有地信託事業
建物の名称	エストパーク	広島クリスタルプラザ
所在地	福山市東桜町2番2	広島市中区中町8番4, 8番5
敷地面積	1,542.02㎡	2,426.09㎡
従前用途	元福山東警察署	元広島水道建設事務所
構造	鉄骨鉄筋コンクリート造 地下1階, 地上11階	鉄骨鉄筋コンクリート造 地下2階, 地上20階
用途	賃貸用事務所・駐車場ビル	賃貸用事務所等複合ビル
延床面積	15,332.41㎡	25,617.84㎡
貸付対象面積	11,395.48㎡	13,259.10㎡
受託者	三井住友信託銀行(株)	三菱UFJ信託銀行(株) みずほ信託銀行(株)
信託期間	建物建設期間 (S63.3.31～ H3.5.31) 及び H3.6.1～R3.5.31	建物建設期間 (H元.5.1～ H4.4.30) 及び H4.5.1～R4.4.30
総事業費	約32億円	約100億円

## (3) 収支の状況

県有地信託事業は、バブル経済期に検討し、開始されたものであるが、建物が竣工し賃貸事業を開始する前にバブル経済が崩壊したことなどから、事業計画と大きく乖離した状況となり、厳しい経営状況になっていった。

信託事業開始時から平成30年度末までの決算累計

(単位:百万円)

	エストパーク			広島クリスタルプラザ			
	計画値 (A)	実績 (B)	差 (B-A)	計画値 (A)	実績 (B)	差 (B-A)	
収入累計	15,241	8,924	▲6,317	35,365	18,452	▲16,913	
支出累計	10,545	5,430	▲5,115	20,574	13,877	▲6,697	
収支差額	4,696	3,494	▲1,202	14,791	4,575	▲10,216	
配当累計	2,123	475	▲1,648	8,222	34	▲8,188	
借入金	借入	1,615	2,860	1,245	6,841	9,227	2,386
	返済	1,421	2,473	1,052	5,622	2,301	▲3,321
	残	194	387	193	1,219	6,926	5,707

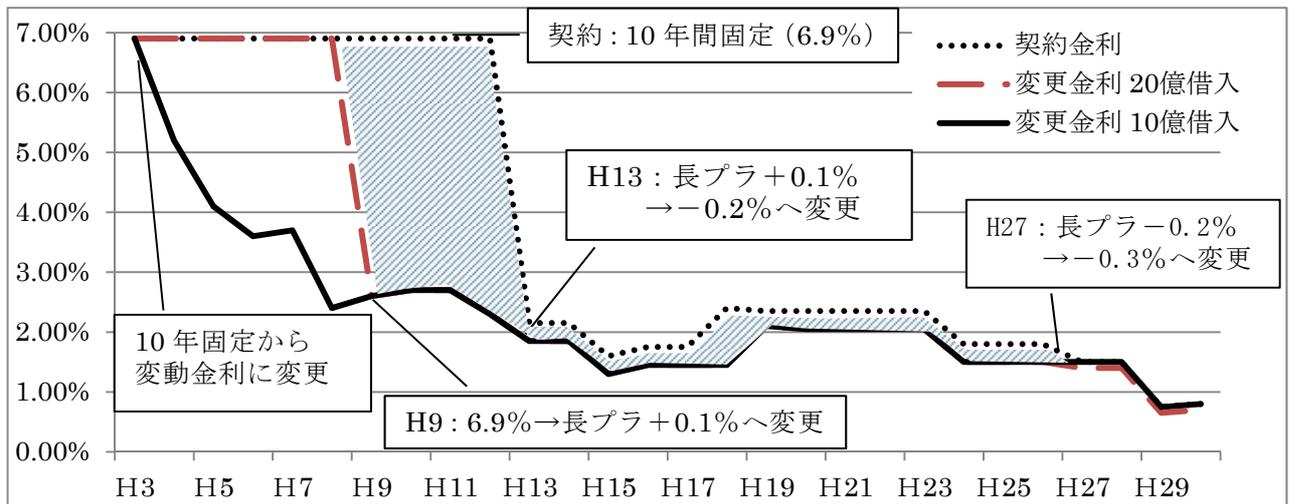
#### (4) 経営改善に係る県の取組

##### 【エストパルク】

県は、収入増加と経費節減による支出抑制によって経営改善を図るよう受託行に要請した。

##### ◇要請内容

- ① テナント誘致活動の強化及び賃料増加交渉による収入増加要請
- ② 借入金の利率引下げ等の要請
- ③ 管理業務委託仕様及び修繕方法の変更による経費節減の要請



斜線部分：経費節減効果

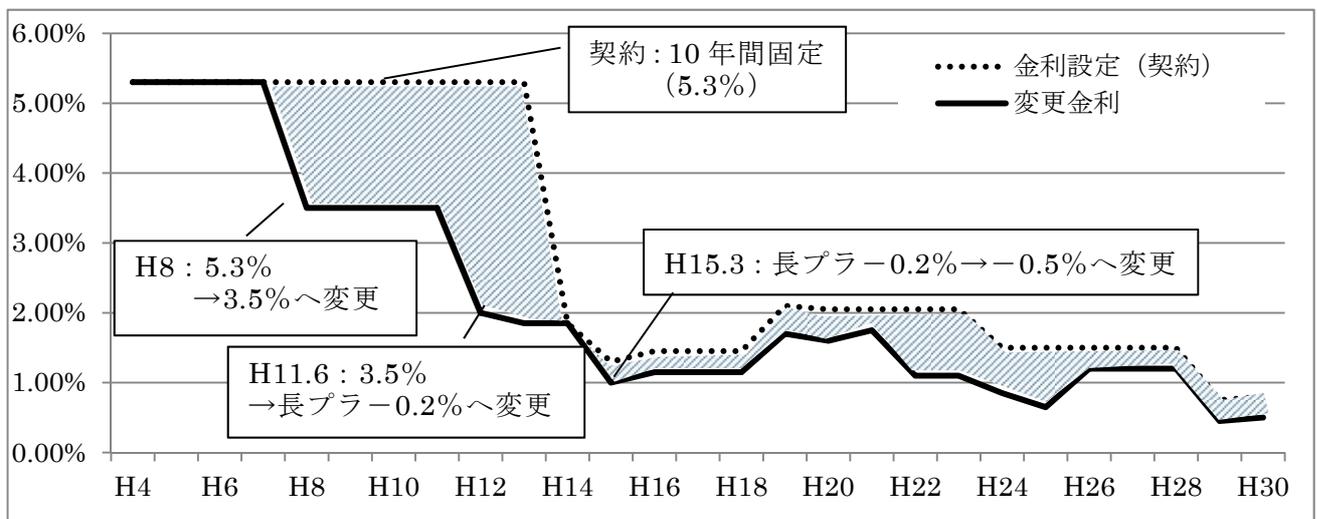
借入金利息改定による経費削減効果：約759百万円

##### 【広島クリスタルプラザ】

県は、収入増加と経費節減による支出抑制によって経営改善を図るよう受託行に要請するとともに、県関係機関等の入居斡旋をするなどにより、入居率の向上を図った。

##### ◇要請内容

- ① テナント誘致活動の強化及び賃料増加交渉による収入増加要請
- ② 借入金の利率引下げ等の要請
- ③ 管理業務委託仕様及び修繕方法の変更による経費節減の要請



斜線部分：経費削減効果

借入金利息改定による経費削減効果：約1,641百万円

## (5) 訴訟の検討

信託終了時には多額の借入金債務が残る見込みであったことから、受託行に対する訴訟の提起についても検討を行ってきた。

他団体において、先行して借入金債務の負担を巡る訴訟を行っていたことから、その動向を注視し、訴訟に向けた準備を行っていたが、平成26年に他団体における最後の判決が確定し、全ての訴訟において自治体側に厳しい結果となった。

これらの訴訟の状況から、相談を行っていた弁護士からは、広島県が訴訟を行っても借入金債務の残りを受託行の負担にできる見込みは乏しく、敢えて訴訟をしないという選択もあるという意見があった。

広島県と兵庫県や大阪市とでは信託契約の内容に差がなく、これらの自治体の訴訟状況及び弁護士の意見から、広島県としては受託行を相手取った訴訟は行わないという判断をした。

### 【訴訟に係る弁護士の意見】

平成26年に大阪市の最終判決が出たため、平成27年8月に公有地信託に詳しい弁護士に、広島の信託事業における訴訟提起について意見を徴した。

弁 護 士	意 見
ブレイクモア法律事務所 徳岡卓樹弁護士 浦 勝則弁護士 (信託制度に詳しい渉外 弁護士)	旧信託法第36条第2項本文に基づく受託銀行による受益者への費用補償請求権自体は否定できないと考えられるため、結局、 <u>受託銀行による管理の失当が認められるか否かの争点に収斂することになる。受託銀行の管理の失当を立証するためには、単に意欲の欠如や杜撰な内容等だけでなく、管理の失当の前提として本来なすべき「客観的な基準」を提示した上で、それを怠ったことを示す必要があるため、はたしてそのような「客観的な基準」の提示が可能かという点について、なかなか実務的かつ技術的に難しい問題がある。</u>
東京平河法律事務所 橋本 勇弁護士 (総務省出身の弁護士で、 行政訴訟等に精通。)	いずれの主張によって争ったとしても、その見通しは明るいとは言えない。 そして、その <u>支払い義務を争って訴訟となった場合には遅延損害金によるトータルの損害の増加が見込まれることから、敢えてこれを争わないことも考え得るところ</u> である。
興和法律事務所 阿多 博文弁護士 (大阪市の裁判に係る訴訟 代理人。大阪市の「土地 信託事業検討会議」の外 部有識者の一人)	広島県として、実質争いうる論点は、受託銀行に善管注意義務違反が存在するか、当該善管注意義務の違反と因果関係が存する損害額は幾らか、という個々の事実認定の問題となる。 <u>受託銀行の善管注意義務違反及び当該義務違反と損害との間の因果関係を主張立証できるかによるが、広島県の主張立証が認められる可能性は乏しい。</u>

## (6) 事業の清算に至る判断の内容とタイミング

土地信託契約においては、信託期間満了の日の3年前から契約の更新又は信託財産の返還方法について協議を行うものとして定めている。このため、平成30年6月にエストパークが信託期間満了3年前を迎えたことから、正式に信託期間満了に向けた対応策について協議を開始した。広島クリスタルプラザについては信託期間満了まで4年あったが、県及び信託銀行が合意の上で協議を開始した。

検討を進める上では、有識者（不動産鑑定士、不動産業者、金融関係など）からいただいた意見も参考にした。

### 【対応策の検討】

信託期間の満了に伴う対応としては、㊷信託期間の延長、㊸県による事業の継続、㊹信託財産の売却の大きく3通りが考えられた。

#### 協議の基本方針：県民負担の最小化を図ること

対 応	検 討 状 況
㊷信託期間の延長	<ul style="list-style-type: none"> <li>・比較的経営状況が良好な首都圏の信託事業で事例がある。</li> <li>・<u>本県においては、福山、広島ともに負債が残る見込みであり、信託銀行側が契約延長はできないとの立場のため、実現は困難。</u></li> <li>・老朽化に伴う大規模修繕費の増加や市況の悪化に伴う賃貸料収入の減少、金利の上昇による経費支出の増加などにより資金ショートに陥るリスクがある。</li> <li>・信託期間延長後に売却するとした場合、施設の老朽化、不動産市況の悪化などにより売却額が下がる可能性がある。</li> </ul>
㊸ 県による事業の継続	<ul style="list-style-type: none"> <li>・兵庫県の青野運動公苑については、県のスポーツ、レクリエーション施設としての役割を果たしているとして、県が引継ぎ、公の施設として継続運営している事例である。</li> <li>・<u>本県では入居者の減少や賃料の低下による収入の減少や老朽化に伴う修繕費の増加など、将来の経営リスクを負ってまで、県が賃貸ビルの経営を行う意義は乏しいと言わざるを得ない。</u></li> </ul>
㊹ 信託財産の売却	<ul style="list-style-type: none"> <li>・多額の負債を抱えるなど、経営状況が悪化した信託事業については、多くの他団体が売却処分し、債務の圧縮を図っている。</li> <li>・借入金を完済できた事業においても、事業は継続すべきであるが民間主体で実施すべきものとして、売却処分を実施している事例がある。</li> <li>・信託銀行や不動産関係者からは、不動産市況が良いことから早期売却が良いという意見も聞いており、<u>県への返還が予定されている信託財産を売却することにより、県が承継することとなる債務の圧縮が図られると</u>考えられる。</li> </ul>

**【有識者（不動産鑑定士，金融機関等）からの意見】**

- ・売却するのであれば，スケジュールは早いにこしたことはない。
- ・不動産市況が好調と言われている間に早期に売却の方が良い。
- ・借入金債務の解消方法として，信託期間の延長，信託財産の売却，新規の借入資金による返済が考えられるが，信託財産の売却が有効と考える。
- ・景気の動向は振り返って初めてわかることであり，今が一番いいのか，もう少し待ったらどうかというのはわからないことであるが，一般的に不動産市況の好調は2020年のオリンピック・パラリンピックまで続くと考えられており，今が良い状況ということと言える。

このため，地価公示価格が上昇傾向にあり，不動産市況が好調であることから，信託期間満了前に売却することが，県民負担の最小化を図るものと判断し，信託財産の売却に向けて取り組むこととして，令和元年9月定例会で借入金債務を返済するための債務負担行為を設定した。

**(7) 最終的な収支と成果**

**【収支】**

信託期間満了まで待って売却した場合と令和2年に売却した場合とを比較して，どちらが有利だったのかについては，後世の評価を待たざるを得ないことであるが，令和2年に売却したことにより，2事業合わせて約72億83百万円の売却収入となり，県が承継することとなる残債務約73億円との差引きでは，県の実質的負担を約3千万円まで縮減し，これまでの信託配当金を含めて約4億8千万円の事業収益をあげたことは，「県民負担の最小化を図る」という信託事業の処理方針に応えることができたものと考えられる。

建物の名称	エストパーク	広島クリスタルプラザ
売却財産	土地・建物	信託受益権
落札者	株式会社カニエ	株式会社フジタ
落札価格 (予定価格)	1,295,112,951 円 (1,079,700,000 円)	5,988,000,000 円 (3,306,000,000 円)
H30 年度借入金残	△386,795,545 円	△6,926,252,276 円
差額	908,317,406 円	△ 938,252,276 円
	△29,934,870 円	
信託配当金累計	475,005,262 円	33,786,822 円
信託配当金を含めた事業収益	1,383,322,668 円	△904,465,454 円
	478,857,214 円	
停止条件付売買契約締結日	令和2年3月31日	令和2年3月26日

※停止条件付売買契約：売却対象財産が、『議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例第3条』に規定されている予定価格7千万円以上の建物及び信託受益権であることから，議会の議決を得て効力を発生するという契約。

## 【成果】

### ◇税収及び都市機能の活性化

民間所有となった信託土地の上に民間所有の信託建物が建設されたことにより、福山市及び広島市には固定資産税・都市計画税の税収効果があったものと考えられる。また、広島県には賃貸オフィスビルを建設したことによる入居テナントに係る法人事業税が納められ都市機能の活性化に寄与したものと考えられる。

区 分	福 山 市	広 島 市	広 島 県
固定資産税・都市計画税	約 8 億600万円	約21億9400万円	—
入居テナントに係る 法 人 事 業 税	—	—	約149億円

### ◇福山市及び広島市中心部の高度利用の観点における成果

- ・ エストパークは、「県民文化センターふくやま」と一体的に運営される福山市内における代表的な複合ビルとして、福山地域の芸術文化・経済の発展とにぎわいの創出に貢献したと考えられる。
- ・ 広島クリスタルプラザは、広島市の中心市街地にあつて、平和大通りの新たなランドマークを形成し、オフィスを中心とする各種テナントの誘致などを通じて、都市機能の充実と地域の活性化に貢献してきており、所期の目的は達成できたものとする。

## 【事業の反省】

県有地信託事業の30年間という長期の信託期間においては、経済変動は十分に考えられるものであるが、事業開始時のバブル経済期という時代の背景もあり、将来的なリスクとその負担について全く検討されていなかった。

信託期間中及び信託終了後に生じるおそれのある債務について、県と受託行との間で、その負担責任について明確にし、契約書に記載するなどの対応がなされていれば、県のみがこれだけの多大な債務を負うことにはならなかったと考える。

今後の施策の実施においては、県有地信託事業から得られた反省を踏まえ、将来に起こり得るリスクを考慮し、リスクへの対応を十分に検討した上で取組を進め、リスクマネジメントを行っていく必要があると考える。

### 3 外部有識者からの評価

外部有識者 北海道大学法学研究科・公共政策大学院教授 宮脇 淳

#### 【選定理由】

2011年に兵庫県神戸市の外部団体改革委員会委員長を務め、神戸市の『公有地信託舞子ビラ事業あり方検討委員会』の委員長を務めるなど、信託事業及び公共政策に詳しい者である。

国と地方行財政の問題に財政・金融、そして公共政策の面から研究されている。

#### (1) 公有地信託制度自体が抱える課題

公有地信託制度は官民連携に必要な要素が未熟な段階で創設されたために、制度自体に脆弱性を抱えている。

#### ◇公有地信託制度が抱える脆弱性と脆弱性がもたらした課題

<b>①官民連携ガバナンス体質（信頼関係に基づき協力し合う体質）の脆弱性</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>・「行政と民間が共に考え、共に行動する」契約的水平関係が基本となるべきところが、「行政は指示する人、民間は作業する人」という請負的上下関係の体質が残ったままであったため、相互に役割・責任が不明確となり、事業の赤字化や累積債務の発生とその処理をめぐる課題を深刻化させ、委託者である地方自治体多くの負担を担うこととなっている。</li><li>・地方自治体、金融機関とも、信託導入のメリット・デメリットについて検討する十分な環境になかった。</li></ul>
<b>②リスクマネジメントの脆弱性</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>・リスクを民間企業等のノウハウで軽減し、地方自治体と分担しなければならないが、地方自治体、金融機関ともにリスクについての認識とそれをマネジメントするノウハウが十分でなかったため、後に生じる事業の赤字化や累積債務の処理に対する責任関係が不明確となった。</li></ul>
<b>③チェック機能の脆弱性</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>・リスクとリターンを踏まえた機動的かつ適切なチェック機能の視点が十分に備わっていなかったため、議会の議決、地方自治体の長の調査や監査委員の監査による「民主的コントロールが」法的に定められているものの、機動的かつ適切なチェック機能の対応に限界があった。</li></ul>

#### (2) 広島県の信託事業の個別評価

次の二つの観点から、広島県の信託事業の個別評価を行った。

財政的観点：将来の県民負担を残す結果となったか否か

政策的観点：事業の持続性確保への努力が適正に展開されていたか

### ① 財政的観点における評価・課題

評 価	<ul style="list-style-type: none"> <li>・信託期間満了前に信託財産の売却を決定し、一般競争入札を実施したことにより、2事業で約3千万円まで債務を圧縮し、これまでに得た配当金を含めると約4億8千万円の黒字を確保したことは、結果的ではあるが、適切な判断をしたと言える。</li> <li>・2件の信託事業を行ったことにより、事業開始から平成30年度までの県や市に対する納税効果から検証すると、固定資産税約30億円、入居テナントからの法人事業税も149億円以上の税収があったものと試算され、地域的な所得循環に寄与している。</li> </ul>
課 題	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2件の信託事業合せて、約73億円の借入金債務を抱えているため、将来の県民負担に大きな負担を残す結果となっている。</li> </ul>

### ② 政策的観点における課題

政策的観点からの評価においては、事業の信頼性をチェックする機能とリスクマネジメント機能において、課題があったことを指摘せざるを得ない。

事業の信頼性をチェックする機能	<ul style="list-style-type: none"> <li>・広島県の土地信託事業においては、受託行が示した入居率及び賃料単価の計画が右肩上がりという極めて安易な内容であり、中長期的経済金融環境の経験的波動を踏まえれば、右肩上がりの仮定は経験則的に非合理であり、それを合理的に担保する仮定の根拠を詰めて議論が十分ではなかった。</li> <li>・広島県の信託事業におけるキャッシュフローはいずれも計画と乖離した厳しい状況にあり、事業の信頼性を低下させており、継続的にチェックし、モニタリングする機能が十分ではなかった。</li> </ul>
リスクマネジメント機能	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公有地信託事業においては、モニタリング機能及び公有地信託事業の目的達成に影響を与える阻害要因を識別・分析・評価し、リスクへの適切な対応を行う一連のプロセスを構築し、その実効性の確保・充実を図ることが地方自治体として大きく不足していた。</li> <li>・リスク認識自体が十分ではなかったため、リスクに対する特別な対策を設けず、見えづらいリスクを先送りし、最終的に顕在化した段階で自ら負担する構図となっていた。</li> </ul>

#### 【広島県がリスク分担の体制を構築するために実施すべきだったこと】

- ・契約において、リスクとして認識できる出来事の羅列的共有
- ・リスクの発生する原因の共有
- ・リスクとして顕在化した出来事への対処の選択肢の共有
- ・リスク対処し負担するもの（委託者か受託者か両者按分かなど）を明確にすること

### (3) 外部有識者からの評価のまとめ

広島県の県有地信託事業全体について、将来の県民負担を残さずに清算できることは良い結果である。

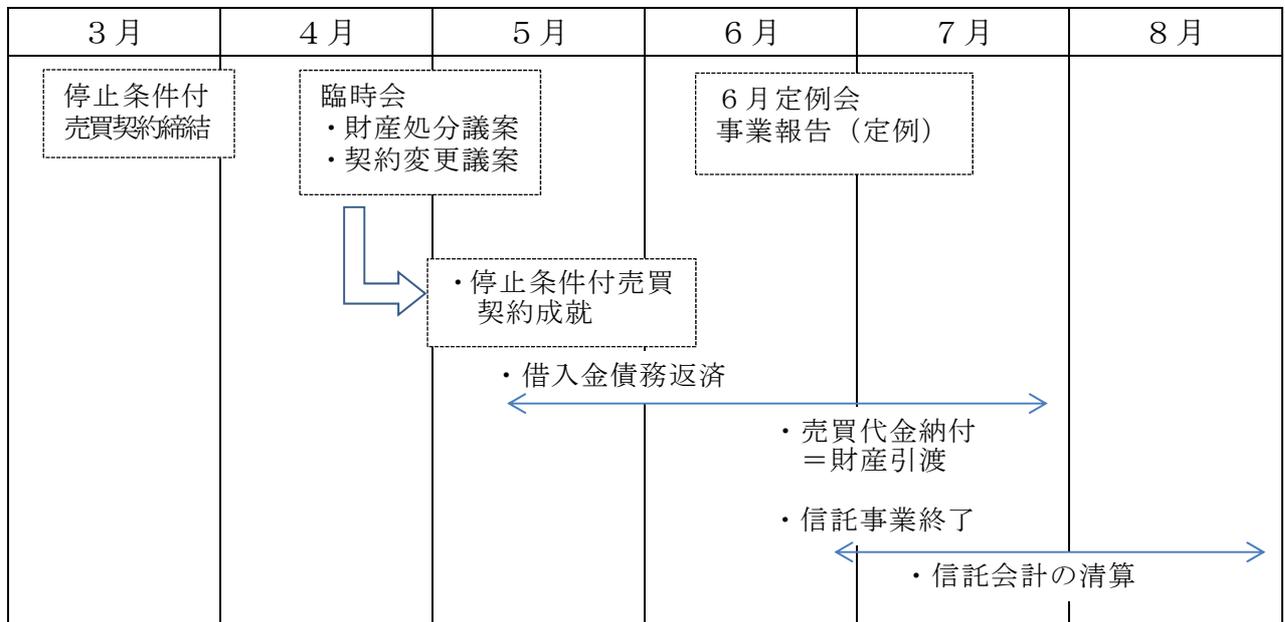
ただし、相対的ではあるが、これは、エストパーク事業が良好な運営状況であったことにより支えられている。

今後、民間事業者との連携を展開する上では、事業の信頼性の視点、リスクマネジメントの視点から比較検証し、県組織全体として共有していくことが必要である。

特に、官民連携において、相互に官民が信頼関係をもって持続させるには、リスクマネジメントの充実が不可欠である。

今回の公有地信託の総括が広島県の今後の官民連携や民間化の質を進化させる原点となることを期待したい。

## 4 今後のスケジュール



売買代金の納付は、購入者と調整