

道有地信託事業について (事業総括)

令和4年2月
北海道総務部

目次

はじめに	1
1 土地信託制度の概要	2
2 土地信託事業導入の経緯等	
(1) 導入の経緯	3
(2) 事業の概要	7
(3) 運営の状況	
①入居率	8
②賃料単価	9
③収支の状況	10
④収支改善に係る道の取組	11
3 信託期間満了後の対応	
(1) 対応案の検討	13
(2) 基本的な考え方	16
4 土地信託事業の評価	
(1) 道としての評価	
①事業の評価	17
②財務面の評価	17
(2) 学識経験者の評価	
街づくり・都市計画〔北海学園大学工学部 岡本 浩一教授〕	18
事業全体〔横浜市立大学国際教養学部 宇野 二郎教授〕	20
①公有地信託制度について	20
②道の対応等について	21
③受託者の対応等について	22
④道の信託終了後の対応等について	22
⑤評価のまとめ	23

はじめに

道が札幌市中央区北1条西7丁目道有地で実施している「土地信託事業」は、民間の企画力、経営ノウハウ及び資金力を活用し、財政的、人的負担を軽減しながら、土地の有効利用を図ることができるとともに、この街区の景観に調和した施設整備を図る効果も期待し、事業を行ったものである。

本事業は、平成3年11月1日に信託契約を締結して以来、受託者が信託建物（プレスト1・7）の建築、管理・運用を行い、令和5年（2023年）10月末に信託期間が満了を迎える。事業が開始されて程なく、道内経済が低迷し、その影響が長期間続いたことなどにより、当初の事業計画と実績に大きな乖離が生じることとなったが、受託者に対して収支改善に関する要請を適宜行うなどした結果、信託期間満了を前に建築に係る借入金返済の目途も立ち、計画額には及ばないが、信託配当も受けられる見込みとなっている。

道として、本事業の終了が間近となった現時点において、事業実施の状況や信託終了後の活用策なども含め、事業の評価を行うとともに、専門的知見を有する外部有識者から意見や評価をいただき、事業の総括を行ったものである。



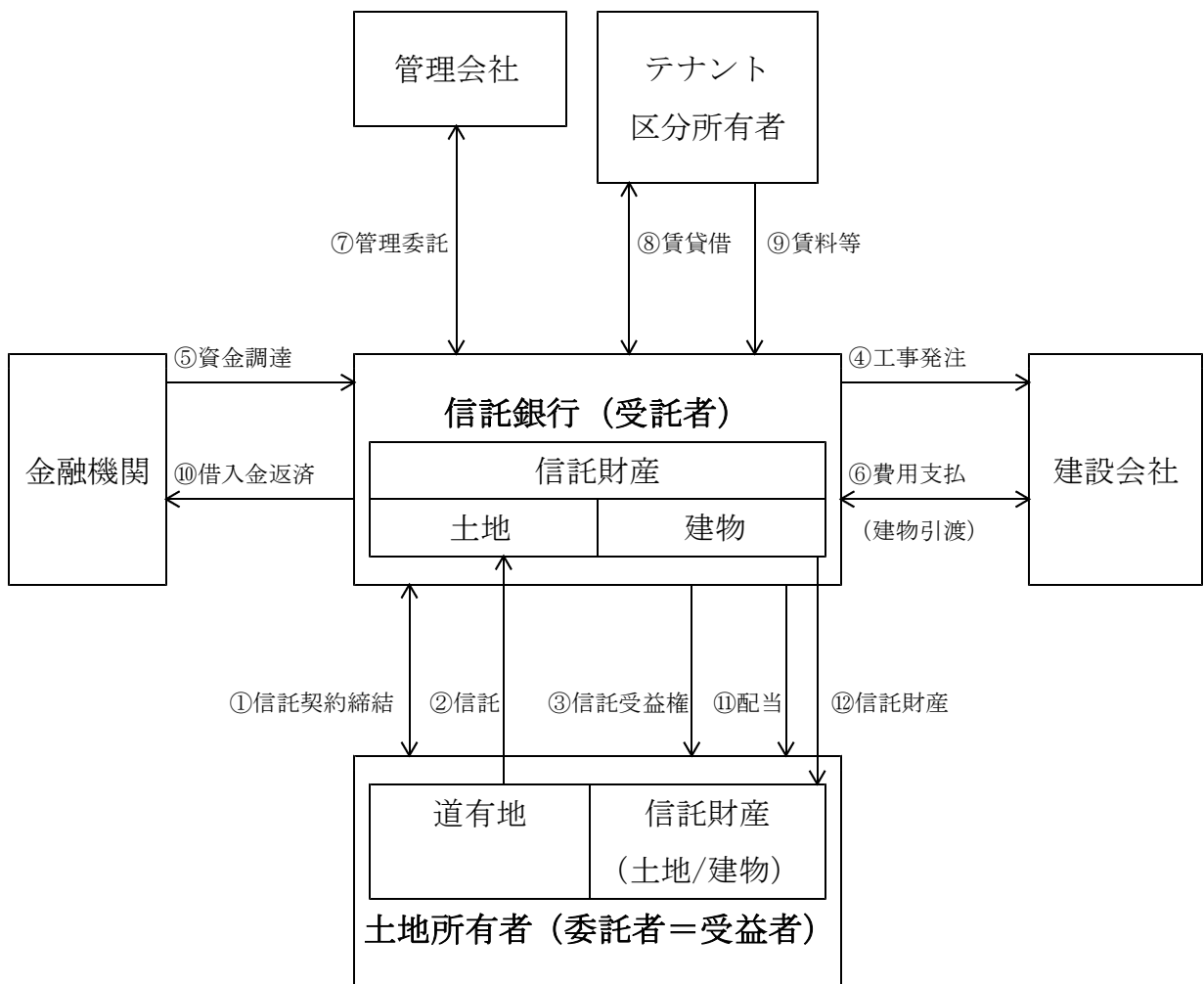
（所在地：札幌市中央区北1条西7丁目）

1 土地信託制度の概要

土地信託とは、土地所有者（委託者）が所有する土地の有効活用を目的として、信託銀行（受託者）に土地を信託し、信託銀行がそれを運用するもので、具体的には、信託銀行が建築資金を調達して、その土地に建物を建築し、テナントの募集や分譲、管理を行い、賃料収入から諸経費や借入金返済額等を差し引いた利益を、信託配当として土地所有者（委託者＝受益者）に配当するものである。

土地信託は、「賃貸型」と「処分型」に大別されるが、一般的な形式としては、土地の所有権を実質的に手放さずに、土地の有効利用を図る賃貸型であり、その場合は、信託した土地と建築された建物は、信託期間中は信託銀行の所有となるが、信託期間満了後は、土地所有者にその所有権が返還される。

[土地信託のしくみ（賃貸型）]



2 土地信託事業導入の経緯等

(1) 導入の経緯

昭和61年5月の通常国会において、国有財産法及び地方自治法の一部が改正され、国や地方公共団体も土地信託を活用することが可能となった。この法改正によって、新たな財政負担を生ずることなく、土地の有効活用が行えるほか、土地の売却による周辺地価の高騰の回避、都市の再開発や地域開発への応用が期待され、全国の地方公共団体で導入されていった。

道庁西地区は、広く道民に親しまれている赤れんが庁舎（北海道庁旧本庁舎）や北海道大学植物園に隣接する札幌中心部の地区であったことから、その整備については、土地の有効・高度利用を図りながら、美しいまちづくりに役立つよう配慮することなどが道議会において議論されていた。

このため、道では、道有地の有効活用と周辺環境に調和した施設整備を行い、地域の特性に配慮した街づくりを進めるよう、北2条西7丁目街区及び北1条西7丁目街区道有地を整備対象区域とし、「道庁西地区の整備構想」（H3.1）を策定した。

この中で、北1条西7丁目街区道有地については、老朽化が著しい「婦人文化会館」や低層建物である「第1車庫」があったことから、民間の企画力、経営ノウハウ及び資金力などを活用することができ、道の財政的、人的負担を軽減しながら、効果的な土地利用を図るため、土地信託事業を導入し、事務所ビルを建築することとした。

【「道庁西地区の整備構想」（H3.1）の概要】

1 道庁西地区整備の必要性

道庁周辺地区は、道庁本庁舎、道議会庁舎、道警察本部庁舎及び北海道郵政局など、国及び道の行政を推進する機能の集積地であるとともに、赤れんが庁舎を擁し、北大植物園にも隣接しているなど、本道を代表する観光地区でもある。さらには、本道の開拓を偲ばせる歴史的地区ともなっているなど、多様な特性を備えた地区である。この中にあって、道庁西地区についても、開発局住宅兼車庫、道の駐車場、札幌市青少年センター、中小企業会館、婦人文化会館、第1車庫など、主として国、道及び札幌市の施設があり、官庁街区又は、これに準ずる街区としての位置付けがなされている。

しかしながら、これらの施設の中には、相当老朽化した建物があり、都市景観を損ねていることから、「国際都市さっぽろ」にふさわしい街並みの形成が求められている一方、その土地の利用でも低層建物が介在し、効率的な土地利用がなされていないことから、

この地区の整備が課題となっている。

このため、道としては、国公有地の取得を進めるとともに道有地の有効利用を図り、周辺の環境に調和した施設整備を行い、地域の特性に配慮した街づくりを進めていく必要がある。

2 道庁西地区の整備対象区域

北2条西7丁目街区及び北1条西7丁目街区道有地を整備対象区域とする。

(略図：P6参照)

3 道庁西地区整備にあたっての基本的な考え方

道庁西地区整備にあたっては、地区の現況及び周辺地区の機能や特性、さらには、札幌市が進めている地域整備計画等にも配慮しつつ、街区全体を一体的に整備し、都市景観としても優れた街並みの形成に資するとの視点にたつて、次の基本的な考え方により整備を進める。

(1) 土地の有効・高度利用

都市機能を高めるため、老朽施設の更新を図るとともに、新たな施設の建設にあたっては、周辺地域にふさわしい調和のとれた効果的な土地利用に努める。

(2) 美しい街並みへの配慮

施設の整備にあたっては、その経済性、機能性と合わせ潤いのある空間の創出に重点を置くなど、美しい街並みの形成に配慮する。

(3) 新たな行政ニーズへの対応

道庁西地区が官庁街区又は、これに準ずる街区として、その機能の充実や集積を求められていることから、これらを考慮した施設整備に努める。

(4) 都市緑化への配慮

施設の周辺整備にあたっては、個性的な街路などと調和するようオープンスペースなどの緑化を図り、みどり豊かな環境づくりに配慮する。

(5) 歴史的・文化的環境への配慮

隣接街区には、本道を代表する歴史的施設である赤れんが庁舎などがあり、これらの建物が醸し出す独特の雰囲気を街区の整備にも反映させるよう努める。

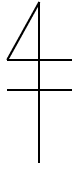
4 道庁西地区における整備構想

道庁西地区の整備にあたっては、次のとおり整備構想を定め、整備の基本的な考え方にそって事業を推進する。

(1) 北2条西7丁目街区は、全地を道有地とし、道庁西地区複合施設及び北海道警察本部庁舎を建設する。

このため、この街区に介在する国有地及び札幌市有地の取得に努めるほか、中小企業会館については、これを移転することとして、その建物所有者と協議を進める。

(2) 北1条西7丁目街区の道有地（婦人文化会館及び第1車庫用地）については、土地信託事業により、有効かつ効果的な土地利用を図るとともに、信託施設の一部に現中小企業会館の代替施設を確保する。



(略図)

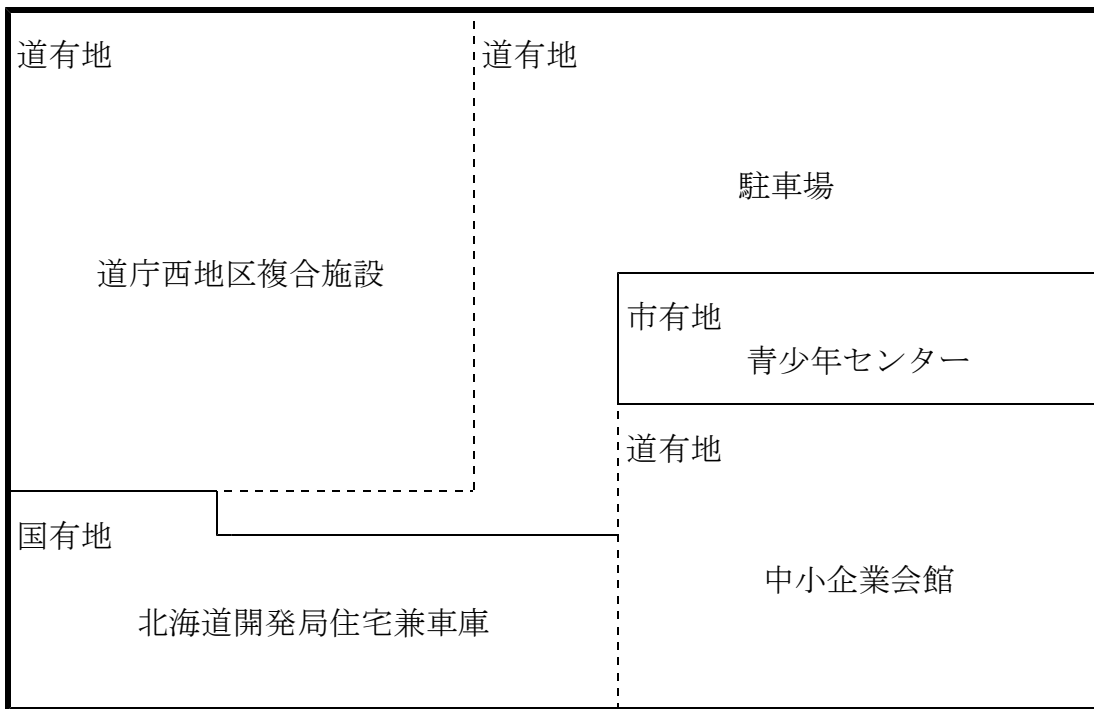
道庁西地区の整備区域

※整備地区

道
本
庁
舎

北 3 条 通

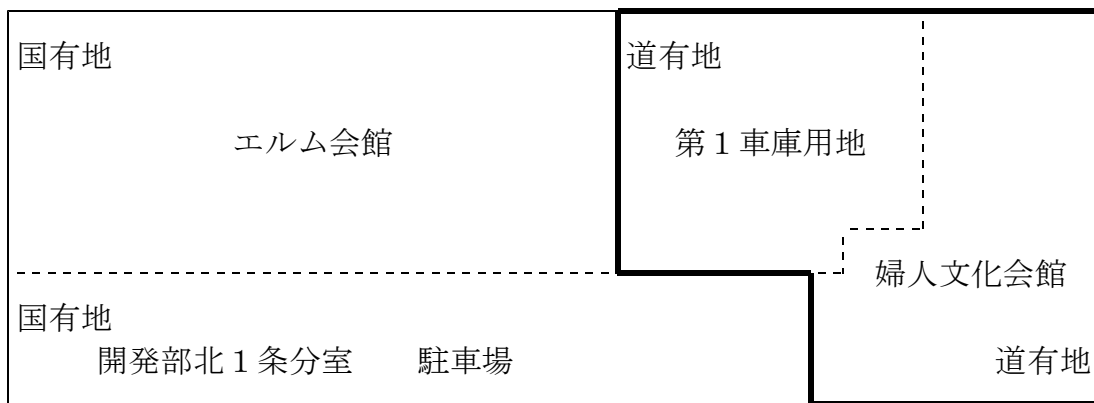
北 2 条 西 7 丁 目 街 区



道
警
庁
舎

北 2 条 通

北 1 条 西 7 丁 目 街 区



北 1 条 伸 通 線

(2) 事業の概要

本事業は、「道庁西地区の整備構想」に基づき、道有地の有効活用を図り、周辺の環境に調和した施設整備を行い、地域の特性に配慮した街づくりを進めるため、土地信託事業を活用し、事務所ビル（現在の「プレスト1・7」）を建築するとともに、道庁西地区複合施設（現在の「北海道立道民活動センター（かでの2・7）」）及び北海道警察本部庁舎の建築のために移転することとなった中小企業会館の代替施設を、プレスト1・7の一部に確保したものである。

事業の着手にあたっては、施設の建築や運営等を行う民間事業者を選定するため、平成3年度に「道有地有効利用計画提案競技」を行い、信託銀行6行（住友、中央、東洋、三井、三菱、安田）の中から、安田信託銀行(株)（現在の「みずほ信託銀行(株)」）の提案を選定し、道議会の議決を経て、平成3年11月に土地信託契約を締結した。

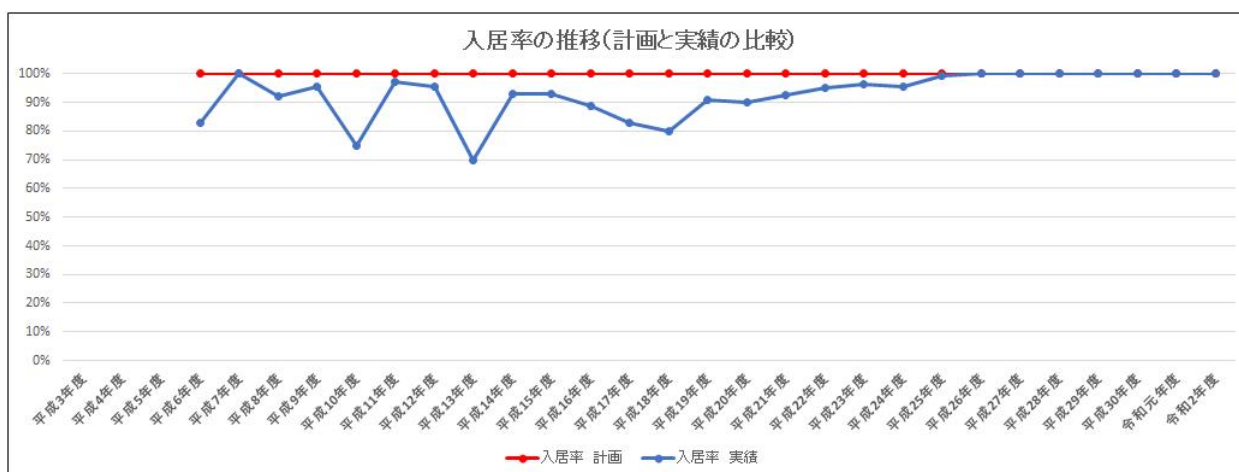
区 分	概 要 等
建物の名称	プレスト1・7
信託土地	札幌市中央区北1条西7丁目1番 (2,496.41㎡)
信託建物	用途：事務所ビル 構造：鉄骨鉄筋コンクリート造 一部鉄骨造 規模：地上10階、地下1階、塔屋1階 延床面積 16,293.92㎡ ※駐車場を含む
提案競技	募集：平成3年4月～平成3年7月 審査：平成3年8月～平成3年9月
議会議決	平成3年10月
受託者	みずほ信託銀行株式会社 [契約時：安田信託銀行(株)] 東京都千代田区丸の内一丁目3番3号
信託期間	平成3年11月1日から令和5年10月31日まで ※建物竣工までの期間（2年）+30年
総事業費	約68億円
入居団体 (R3.12.1現在)	賃貸：テナント 12団体 分譲：区分所有者 6団体

(3) 運営の状況

①入居率

プレスト1・7の入居率については、当初事業計画において、竣工から100%としていたが、達成したのは2年後の平成7年度となった。平成8年度以降、道内経済が低迷し、経済成長率も全国平均を下回る状況の中、平成10年度、平成13年度及び平成18年度に大口のテナントが退去した影響により、入居率が大きく低下したが、道及び受託者がテナント誘致活動に注力するなどした結果、翌年度には、90%以上に回復している。

また、平成20年度にはリーマンショックによる影響もあり、道内経済の回復の動きは弱い中ではあったが、平成26年度に入居率を100%としてから、それ以降は100%を継続しており、竣工後から令和2年度までの平均入居率は、92%となっている。



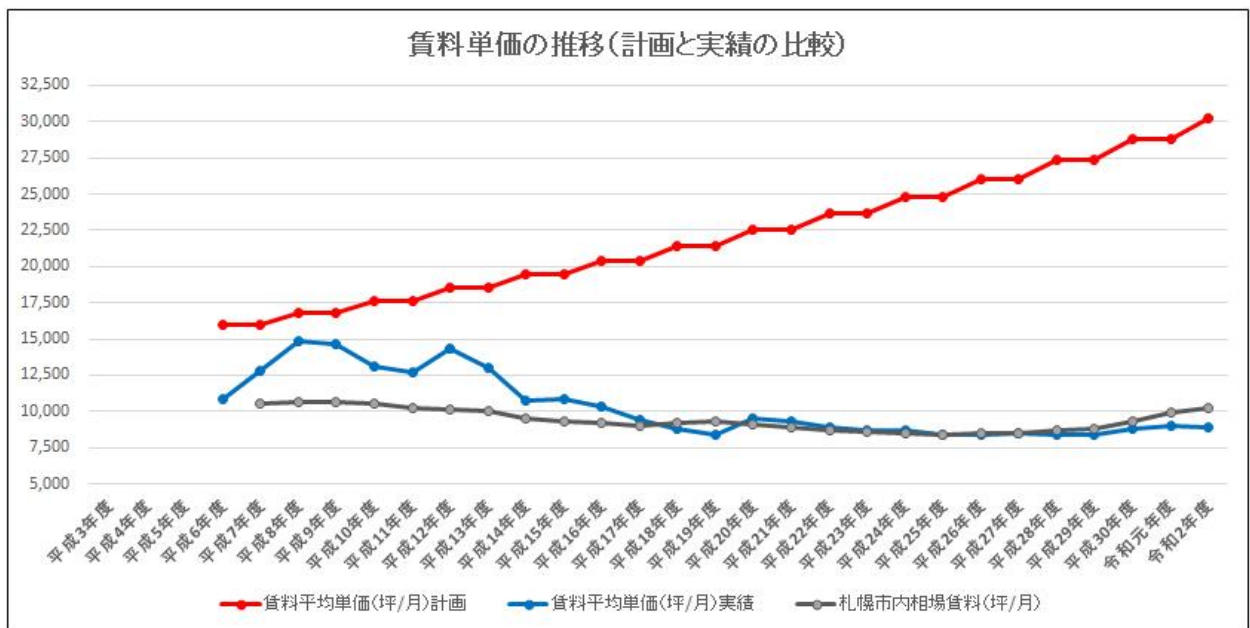
※当初計画は、100%の入居率を想定

※入居率の実績値は、各年度の決算日（3/31）の入居率

②賃料単価

賃料単価は、当初事業計画では、賃料16,009円／坪が2年ごとに5%上昇するというものとなっていたため、計画値と札幌市内相場賃料（以下、「相場賃料」という。）とは、大きく乖離している。

賃料の推移については、平成6年度から平成8年度まで賃料単価を上げたことにより、平成17年度まで相場賃料を上回る実績となっていたが、平成18年度から平成28年度までは、相場賃料の近似値で推移し、平成29年度以降、相場賃料を若干下回る状況となっている。



※賃料のみ共益費別、消費税別

※札幌市内相場賃料は、三鬼商事(株)のホームページにて公表されている札幌市内「駅前東西地区」にある延床面積100坪以上の主要貸事務所ビルの平均（平成7年以降からデータあり）

③収支の状況

収入については、当初事業計画のように賃料単価を上げることが出来ず、賃料収入の計画値を大きく下回ったことにより、令和2年度末までの実績収入累計額が約130億円と、計画に対して、約60%の水準に止まる結果となった。

支出については、建築費の増加等の影響により、当初の借入予定額より約7億円増額となったことも影響し、収入に対して借入金や利息の負担が重くなり、平成10年度から平成28年度まで長期借入のほかに短期つなぎ資金を事業運転資金として借入せざるを得ない状況となった。

道及び受託者は、収支の改善に向け、維持管理経費の削減に取り組むとともに、借入先のうち、日本政策投資銀行の固定金利の金利負担が重荷であったため、繰り上げ返済の交渉を行うこととした。

しかし、繰り上げ返済には、残存期間の利息全額を違約金として負担する必要があり、当違約金の額は、繰り上げ返済による削減効果を上回るものであったことから、実施を断念することとした。

日本政策投資銀行の借入を平成30年度に完済し、高い入居率の維持に努めた結果、収支は徐々に改善され、令和3年度には、みずほ信託銀行(株)以外の借入先に対する繰り上げ返済を実施した。

借入金残高は、令和3年度末に約0.9億円となる見込みで、信託期間満了までに十分に完済可能な状況である。

また、信託配当については、平成7年度から平成9年度まで配当され、現時点における累計額は約1.4億円となっている。平成10年以降は、事業収支の悪化により配当されず、令和2年度までに累計約42億円の配当見込みであった当初事業計画を大きく下回る状況となっているが、令和4年度については、信託配当が受けられる見込みである。

信託事業開始時からの決算累計(平成3年～令和2年度末時点)

(単位:千円)

区分	収入 累計額	支出 累計額	利益 累計額	配当 累計額	借入金の状況		
					借入総額	返済総額	借入残高
当初計画	21,801,964	13,681,440	8,120,524	4,268,534	4,280,767	3,842,817	437,950
実績	13,086,784	8,450,163	4,636,621	140,544	4,980,000	4,759,910	220,090
差	△ 8,715,180	△ 5,231,277	△ 3,483,903	△ 4,127,990	699,233	917,093	△ 217,860

④収支改善に係る道の取組

道では、道内経済が低迷したことによる影響から、当初の事業計画と実績に大きな乖離が生じていたため、受託者に対して事業計画の見直しを要請し、平成14年及び平成17年の2回、信託配当を下方修正するなどした事業計画について報告を受けている。

信託財産の現況及び運営状況については、受託者から毎年度提出される事業実績報告等により把握しているほか、入居の賃貸条件や募集に係る交渉状況などについても報告を受けており、高い入居率や賃料収入の維持・向上などについても適宜要請を行ってきた。

[主な収支改善の取組]

○事業計画の修正関係

時期	取組概要								
H14. 3	<p>受託者から北海道土地信託修正事業計画書が提出された。</p> <p>[主な修正内容]</p> <ul style="list-style-type: none"> 札幌市内オフィスビルの賃料改定状況等を参考に賃料の見直しを実施 入居率の改善と管理費等のコスト削減を検証 <table border="1"> <thead> <tr> <th>区分</th> <th>当初計画</th> <th>H14修正計画</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>信託配当</td> <td>約54億円</td> <td>約14億円</td> </tr> </tbody> </table>	区分	当初計画	H14修正計画	信託配当	約54億円	約14億円		
区分	当初計画	H14修正計画							
信託配当	約54億円	約14億円							
H16. 11	受託者に固定金利借入金の借換えの検討について要請した。								
H16. 12	受託者から固定金利借入金の借換えには、違約金を支払う必要があり、当違約金の額は、借換えによる削減効果を上回るため、結果的に借換えをした方が不利となることから、実施が困難である旨回答があった。								
H17. 8	<p>受託者からプレスト1・7土地信託修正事業計画が提出された。</p> <p>[主な修正内容]</p> <ul style="list-style-type: none"> 札幌市内オフィスビルの賃料改定状況等を参考に賃料の見直しを実施 入居率の改善と管理費等のコスト削減 <table border="1"> <thead> <tr> <th>区分</th> <th>当初計画</th> <th>H14修正計画</th> <th>H17修正計画</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>信託配当</td> <td>約54億円</td> <td>約14億円</td> <td>約9億円</td> </tr> </tbody> </table>	区分	当初計画	H14修正計画	H17修正計画	信託配当	約54億円	約14億円	約9億円
区分	当初計画	H14修正計画	H17修正計画						
信託配当	約54億円	約14億円	約9億円						

○その他の収支改善関係

毎年実施している事務調査において、賃料収入の維持・向上や支出経費の削減について要請を行い、本事業の収支改善に努めてきた。

なお、事業計画の修正のあった年度と直近の令和2年度における収入と支出の実績は次のとおり。

区 分	収 入	支 出	(参考)入居率
H13年度	451,042千円	271,694千円	70%
H17年度	390,150千円	222,124千円	83%
R 2年度	407,325千円	160,329千円	100%

3 信託期間満了後の対応

(1) 対応案の検討

信託期間の満了に伴う信託財産の引き渡しについては、「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、協議を行うものとする。」との土地信託契約第34条に基づき、令和2年10月31日からみずほ信託銀行(株)と協議を開始した。

信託期間満了に伴う対応としては、①信託期間の延長、②道による賃貸事業の継続、③信託財産の売却(※)の3通りが考えられるため、それぞれについて検討した。

(※)：信託期間中の売却の場合は、信託受益権の売却になる。

[対応案の検討]

対 応	検 討
①信託期間の延長	<ul style="list-style-type: none">・受託者に延長する意向がないため、実施は不可能。・東京都における信託事業で事例がある。
②道による賃貸事業の継続	<ul style="list-style-type: none">・テナント入居率の低下や老朽化に伴う大規模修繕費、耐用年数を経過した場合の建替費用等、将来の経営リスクや新たな財政負担が見込まれることに加え、道に不動産賃貸事業のノウハウがなく、業務の殆どを民間に委託しなければ事業の実施ができないことを考慮すると、賃貸ビルの経営を行う意義は乏しい。・徳島県における信託事業で事例がある。(所在地：大阪)
③信託財産の売却	<ul style="list-style-type: none">・市場関係者は、最近の不動産市況を堅調に推移していると見ている。(ア) 建物のみを売却(土地は道が所有し貸付)<ul style="list-style-type: none">・敷地は、道庁周辺地区という付加価値が高く、高度利用が可能な資産である。・建物の売却収入及び継続的な土地の貸付収入が見込めるが、市場関係者からは建物のみ売却については、売れない可能性があるとの見解が示されている。(イ) 土地及び建物を売却<ul style="list-style-type: none">・市場関係者からは売却できる可能性が極めて高いとの見解が示されており、売却収入が見込める。・他県における信託事業で事例がある。・東京都では、売却先の選定に際して、信託建物の管理組合への参加方針等を条件としている。

[外部有識者等の意見]

令和2年10月の協議開始から道有地信託事業の終了を見据え、外部有識者をはじめ、受託者等から適宜意見を聴取した。

区 分	意 見
<p>不動産鑑定士 (株)谷澤総合鑑定所東京本社</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・不動産の売却市況に関しては、今は売却のタイミングとして良い時期である。 ・借地権付きの建物購入については、時間をかけて探せば可能性がないわけではないが、確実に検討する者は少ない。 ・安く売るのであれば売れないわけではないと思う。 ・売却の場合は、建物と土地をあわせた方が強い価格が見込める。 ・受益権（信託期間内）での売却は良いと思う。
<p>不動産会社 交洋不動産(株)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・道がどのような対応をとるべきかについての意見はできないが、道が賃貸事業を行うのであれば、テナント管理等をプロパティマネジメント契約等により、民間に委託することが一般的な対応と考える。 ・今後、札幌市の中心部は、オフィスビルなどの再開発が進んでいくため、建物を所有し続ける場合、空室リスクがより高まる。 ・不動産の市況に関しては、今後、1～2年は堅調な需要が見込まれるが、売却時期が遅れると良い価格とならない可能性がある。 ・建物のみの売却より、土地と建物をあわせて売却した方が良いと思われる。
<p>受 託 行 みずほ信託銀行(株)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・信託期間の延長については、当行の不動産信託部門の規模が縮小されていることや、当行の本事業における収益性が低いことから困難。 ・道に賃貸事業のノウハウがない中で、信託財産を引き継ぐことは難しいと考えており、売却という選択をすることは適切と考える。 ・当行で把握している他の地方公共団体における対応についても、売却の選択が殆どである。 ・受益権（信託期間内）の売却は、不動産取得税等の負担が軽減されるというメリットがあることから、流動性が高い。 ・将来の市況を予測することはできないが、現在の不動産市況は好調であり、売却のタイミングとしては良い。

区 分	意 見
市場調査結果	<p>〈建物のみを売却する場合の意見〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 建物の築年数が相応に経過しており、積算価格が見込みにくい ため、資金調達の観点で検討が難しい。 ・ 将来の大規模改修や建て替えの際、底地人からの譲渡承諾を得 る必要があるため、運用に関する見通しを立てにくい。 <p>〈建物及び土地を合わせて売却する場合の意見〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 土地の積算価格を見込むことができるため、資金調達の観点で 検討しやすい。 ・ 建物の減価償却が発生するものの、建物のみと比較して、償却 後利益への影響は軽微となるため、償却後利益をベースに検討 する投資家も検討しやすい。 <p>〈その他（有効活用策等）〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 特に意見なし

※市場調査は、信託財産の売却に関し、建物のみを売却する場合、建物・土地を合わせて売却する場合、その他として有効活用策等について意見を聴取した。

- ・ 調査方法～サウンディング型市場調査（※みずほ信託銀行(株)と道が共同で実施）
- ・ 調査期間～令和3年12月24日から令和4年1月24日まで
- ・ 調査対象～不動産会社など77社に意見照会を行い、協力を得られた54社から意見を聴取

(2) 基本的な考え方

○信託期間の延長

- ・ 受託者から本事業の収益性が低いなどの理由から、信託期間延長の意向はないことが示されているため、実現は不可能である。

○道による賃貸事業の継続

- ・ 安定した賃貸経営を行うには、高い入居率を維持し収益を上げることが不可欠である。
- ・ 近年は、100%の入居率を維持しているものの、今後、市内中心部でオフィスビルの再開発が進むことを考えると、空室のリスクがより高まるとともに、老朽化に伴う修繕費用の発生により収支の悪化も懸念される。
- ・ また、建て替えが必要となった場合には、新たに費用負担が発生することになる。
- ・ さらに、道には不動産賃貸事業のノウハウがないことから、賃貸事業を継続するためには、テナント管理など殆どの業務を民間企業へ委託しなければ成り立たない状況の中、敢えてリスクを抱える必要はない。

○信託財産の売却

(建物のみの売却)〔土地は道が所有し貸付〕

- ・ 道にとっては、土地の貸付収入と建物の売却収入を得られるというメリットがあるが、建物の購入者は、地代の支払いが必要で、建て替えや売却等をする際にも、土地所有者(道)から承諾を要するなど、運用に関する見通しが立てにくいなどの不安要素があることから、建物のみの購入を検討する者は殆どいない。

(建物及び土地を売却)

- ・ 土地の貸付収入を得ることが出来なくなるが、建物のみを売却する場合に比べ、建物及び土地を合わせた方が売却できる可能性が高く、かつ、強い価格が見込める。

以上のことから、庁内における検討や外部有識者等の意見を踏まえ、道が信託財産を引き継ぎ、賃貸事業を継続した場合における事業運営方法や財務的リスクを考慮するとともに、現在の不動産取引の市況等や市場調査の結果を踏まえ、**土地及び建物をあわせて、信託期間満了前の信託受益権による売却が最も適当**であると考えます。

4 土地信託事業の評価

(1) 道としての評価

①事業の評価

本事業開始前の道庁西地区は、相当老朽化した低層の建物があり、都市景観を損ねているとともに、効率的な土地利用がなされていない状況にあった。

こうした状況を改善するため、本事業により、民間のノウハウや資金等を活用し、財政的、人的負担を軽減しながら、周辺地区の景観に調和した施設整備を行い、都市機能の充実にも貢献できており、所期の目的は達成できたと考える。

また、本事業により整備した施設の一部に、道庁西地区複合施設及び北海道警察本部庁舎の建設のため移転することとなった、中小企業会館の代替施設を確保できており、構想どおりの成果があったものとする。

②財務面の評価

本事業により道が受け取ることとなる信託配当は、当初、受託者から提出された事業計画において、30年間で約54億円と見込んでいたが、道内経済の低迷などの影響から、計画と実績に大きな乖離が生じていた。これは、当初の事業計画が、当時の経済情勢を反映し、将来的に賃料収入が上昇し続ける（2年ごとに5%上昇）ことを前提とし、賃料収入の大幅な増加を見込んだもので、その後の経済情勢の変化により賃料の引き上げができなかったことや、入居率が低迷した時期があったことなどが主な要因である。

このため、道では、受託者に事業計画の見直しを要請し、賃料の見直しや入居率の改善、管理費等のコスト削減等を検討した結果、配当計画を下方修正した事業計画が提出（H14、H17）された。平成17年に提出された事業計画において配当計画は、約9億円に下方修正されたが、令和2年度末時点で約1.4億円に止まっており、修正計画と実績にも乖離が生じている。

また、賃貸条件や新規入居者の募集に係る交渉状況などを把握し、適宜、高い入居率や賃料収入の維持・向上を受託者に要請してきたが、経済情勢の低迷による影響を食い止めるまでには至らなかった。

修正した事業計画どおりの収益を生むことはできず、財務面においては、事業が成功したとは言い難いが、近年は、テナントの積極的な誘致や維持管理費の削減などを通じて、安定的に運営し、信託期間満了前に配当が見込めることについては、一定の評価はできると考える。

(2) 学識経験者の評価

都市・住環境計画が専門で、札幌市の景観審議会委員である北海学園大学工学部の岡本 浩一（おかもと こういち）教授に街づくり、都市計画の観点から評価をいただくとともに、地方自治が専門で、内閣府の民間資金等活用事業推進委員会の専門委員である横浜市立大学国際教養学部国際教養学科の宇野 二郎（うの じろう）教授に本信託事業全体の評価をいただいた。

[街づくり・都市計画] [北海学園大学工学部 岡本 浩一教授]

我が国では、1960年代後半から1970年代にかけて、高度経済成長を背景に失われつつあった都市の伝統や歴史性を、景観の観点から守ろうとする条例が各地で制定されるようになった。また、1970年代後半からは、歴史性を含めながらも、広い視野で都市の景観形成を制度化する動きに発展していった。この間、道都札幌は、10年毎に40万人の人口が増加する時代となり、オリンピック冬季大会（1972年）を開催、都心部や競技会場周辺が旺盛に開発されて地下鉄や地下街の整備も行われた。そのようにまちが大きく姿を変えるなか、都市の魅力や潤い向上への関心も高まり、札幌市緑化推進条例制定（1977年）、都市景観委員会設置（1981年）、緑の基本計画策定（1982年）、都市景観賞創設（1983年）など、次々に都市の景観や緑化への取り組みが計画されたり、制度に位置づけられたりして本格化することになる。

当該信託事業の対象である道有地（以下 当該道有地）は、道庁西地区の整備構想（1991年）エリア内に位置している。同整備構想の計画時は、札幌オリンピック冬季大会から約20年を経過した頃にあたる。開発・更新された中心部でも20年を経過するなか、中心部以外が中心部と比較されることも並行し、まちとしての陳腐化や老朽化が際立って見られる様子が生じてきていた。この状況を改善しながら地区の特徴をさらに活かすのが、同整備構想の目的であった。同時に、21世紀に相応しい都市基盤整備を目指すため、主に都心部道路空間を対象にリフレッシュ事業による再整備が開始された。1988年に事業着手した「札幌都心部ロマネット計画（以下ロマネット計画）」である。

このような時代背景を受け、「札幌市中央区北1条西7丁目道有地有効利用計画提案競技募集要綱」に整理された「応募上の留意事項」では、第1番目に「周辺環境に調和した美しい街並みの形成に寄与するものであること」と記載がある。堅実良好な事業性の確保も然る事ながら、都市の美しさや調和への配慮が最初の項目となっていた点は注目に値する。採用された計画案は、周辺環境に調和した美しい街並みの形成に寄与するた

め、高さを10階程度に抑え、北側に6 m、東側に3 mの壁面後退空間を設けたものとなっており、壁面の素材感も周辺と調和させるようにデザインされ、街並みに適度な連続性・協調性を生み出した点は評価できる。並行していたロマネット計画では、北3条通・道庁正門前を「歴史的なシンボル都市軸」と位置づけて、当該募集の2年前(1989年)に完成を見ている。また、当該道有地は景観散歩道沿道であり、煉瓦のロマネットとして設定されていた。当該道有地に近接する北大植物園の四周は緑のロマネット、当該道有地が含まれる街区の西側と南側とは時のロマネットに位置づけられていた。

一方、ロマネット計画自体は、行政主導の取り組みのため、歩道の施設帯や街路灯、路面仕上げや植栽柵などの再整備を通じ街路の魅力向上を目指すもので、接道する各敷地との協調や連携には課題が生じていた。

この課題は、当該道有地においても解消されていない。北向かいに位置し、道庁西地区の整備構想に含まれる道警本部とかでる2・7では、歩道と接道敷地の路面仕上げに素材感の協調が見られるのに対し、当該道有地の接道部分は色味も素材感も歩道とは異なる路面仕上げとなっている。建物デザインと周辺環境とに一定の協調や配慮が認められるため、調和が図られなかったのは残念な部分である。

北側で緑化された6 m幅の壁面後退空間は、敷地内の樹木と街路樹とによる重層的な緑景観を実現している。計画案では建物沿いにも植栽帯があり、壁面後退した空間内においても重層性が盛り込まれていたが、この点は実現していない。歩行経路の限定回避や建物アクセスの制約低減、維持管理コスト増などが理由に考えられるものの、実現されていれば更なる緑量の確保と景観的な魅力の向上に寄与したと推察される。また、東に隣接する建物と協調した壁面後退空間の確保は、さらに東で現在計画中の再開発建物においても継承されており、街並み形成の拠り所のひとつとして捉えられている様子も注目できる。

街路景観として見ると、当該道有地の北向かいとなる道警本部とかでる2・7も共に街路側に植栽空間を創出している。西側に位置する北大植物園と東側の道庁赤レンガ敷地との間で、緑の連続性に寄与・協調する仕立てとなっている。札幌市都心部における緑被率(12.4%(H26))は、東京都区部の緑被率(24.2%(H30))を大きく下回っており、都心部の面的な緑空間も限定的で、民地での緑量確保に助成を出すなど、都市景観の緑としては街路樹に依存していると言わざるを得ない。そのような中、街路樹と敷地内樹木とが重なり合って形成されたボリューム感のある緑豊かな街路景観の実現は評価できる。また、当該道有地のみならず、道庁西地区の整備構想として、街路空間の緑化を通じた都市の魅力向上に一役買っており、面的整備ならではの仕立てと効果があった

と言える。ただし、当該道有地には、北向かいにあるツツジなどの低木は植えられていない。維持管理の手間や陽当たりの差による生育環境の相違も想定されるが、緑の密度や季節ごとの調和にはアンバランスが生じている。

以上のことから、当該道有地における信託事業で建設された建物は、敷地内接道部の仕立てには更なる工夫や配慮を含める可能性があったと考えられるが、建物自体として当時考え得る良好な街並み形成に向けて一定程度の役割を担い実現したものとして評価できる。また、当該道有地を含む面的整備としても、周辺環境への配慮や調和および道路の緑景観形成に関して、後世に引き継がれることが望まれる特徴を有すると考えられる。

[事業全体] [横浜市立大学国際教養学部 宇野 二郎教授]

①公有地信託制度について

本件で用いられている公有地信託制度は、昭和61年の地方自治法（以下、「法」という。）の一部改正によって創設された。法改正の主な内容は、①信託できる対象財産は普通財産であること（法第238条の5）、②他益信託は認められないこと（法第238条の5）、③公有地信託による受益権は公有財産に含まれること（法第238条）、④信託には議会の議決を要すること（法第96条、237条）、⑤監査委員には監査権（法第199条）、地方公共団体の長には調査権（法第221条）が認められること、⑥信託契約に定める期間ごとに当該信託の処理状況に関する資料を作成し、次の議会に提出（法第243条の3）することである。

こうした改正内容、および事業から得られる利益の一部が信託配当として地方公共団体に帰属することから、対象となる公有地は信託により委託者から法律的には切り離されはするが、その管理は、地方公共団体における他の公有財産を管理するのと同様のものであるとの認識と、それに相応しいモニタリング・管理体制が求められている。

また、公有地信託制度は、PFIなどリスク分担を重視する官民連携手法の創設以前の制度であり、官民間でのリスク分担が十分に図られておらず、信託財産の運用が当初見通しと大きく異なった場合には、委託者である地方公共団体が債務を承継する可能性がある。このことは、昭和61年1月に取りまとめられた国（自治省）の「公有財産の有効活用等に関する調査研究会」において示されていた。したがって、信託事業を実施するにあたっては、地方公共団体において十分な事前評価と慎重な検討が必須であり、信託制度に関する相当の理解と事業を的確に評価できる体制が求められていたと考える。

②道の対応等について

道は、道庁西地区整備（北2条西7丁目街区の全地を道有地としながら、道庁西地区複合施設（かでの2・7）や北海道警察本部庁舎を建設することを含む。）に伴い、北1条西7丁目街区の低層利用となっていた道有地の有効活用を図ること、並びに、北2条西7丁目街区の整備に伴い、移転することとなった中小企業会館の代替施設を確保することを目的に、公有地信託制度を活用し、事務所ビルの建設を計画した。

確かに、受託者において事業期間を通じて54億円の信託配当が見込まれることが提案され、それが評価されたのだが、上記の都市開発を厳しい財政状況の中で実施しようとした点が第一の目的であった。

その点では、民間活力活用による公有地有効利用の推進を目的のひとつとして創設された公有地信託制度を用いて、道の財政負担なく、計画どおりに道庁西地区の整備が行われ、また、総事業費約68億円の地下1階付10階建ての事務所ビル（プレスト1・7）が建設されたことは、評価できる。

なお、信託配当（見込額を含む）と建物の評価額の合計は、平成17年の修正事業計画において、受託者によって推計された同事業期間にわたり貸付を行った場合の地代の推計額と同程度であり、機会費用の観点から考えても、道の判断は妥当であったと評価できる。

もっとも、当初見込まれていた信託配当を大きく下回る信託配当しか得られなかった点については、公有財産の管理と同程度に、道がその改善に向けて適時適切に行動していたかどうか問われる。

そもそも、本事業における事業提案を見ると、受託者の提案だけでなく、その他の信託銀行の事業提案においても、賃料収入の想定が2年ごとに3～6%上昇していくという計画になっていた。また、他の地方公共団体における信託事業においても、楽観的な収支予測と過大な施設を整備したことなどによって、信託終了時に多額の借入金債務が残ることとなり、地方公共団体がその債務を負担することとなった事例が見られる。事業開始時、バブル経済期を背景とした楽観的な収支予測が常態化していた状況が伺える。

本事業では、平成8年度の収入をピークに、北海道経済が低迷するのと歩調を合わせて収入が下降線を辿っていった。しかし、道が受託者へ事業計画の見直しを要請したのは平成13年度であり、時間を要した。そのため、道の本事業に対する対応は、機動性に欠けていたと言わざるを得ない。

しかし、修正計画が提出された後は、受託者と協調して入居率の改善や維持管理コストの削減に取り組み、また、違約金の存在から成功はしなかったとはいえ、大きな負担

となっていた固定金利借入金の借換の検討を受託者に要請するなど、事業収支改善に向けて道が行動してきたことは、一定の評価ができる。

③受託者の対応等について

道との信託契約に基づき、プレスト1・7を建設するとともに、道が指定する者への分譲やテナントの募集・管理を行い、信託事業を運営してきた。

当初の事業計画における賃料収入の見込み違いについては、前述の通りであるが、北海道経済が低迷する中で経営改善に取り組んだ結果、入居率を高く維持し、信託期間満了時までには債務を残すことなく、一定程度の信託配当を出すことができると見込まれている。この点は、受託者としての義務を果たしているものと評価できる。

④道の信託終了後の対応等について

受託者に契約を延長する意向がないことから、道が取るべき手法は、道が信託財産を引き継ぎ保有するか、売却するかのどちらかとなる。

プレスト1・7は普通財産に位置づけられ、それ自体が直接に公用・公共用に用いられるものではなく、そこから生じる収益をもって地方公共団体の財源に充てることが期待されている。道庁西地区が整備された現在においては、有効利用されている状態を維持する必要があるが、今後の方策については、経済的観点から、より慎重に判断する必要がある。

プレスト1・7の現在の収支状況を見ると、建設資金の返済にも目途が立ち、賃料が札幌市内相場よりも弱含みではあるが、入居率は100%と黒字を出せる状態であると考えられる。

その一方で、事業にはリスクが伴う。まず、道には事務所ビルの維持管理・運営のノウハウがないことから、適切な事業者と適当な費用で長期的に連携可能であるかどうか不確実である。次に、今後、札幌市内中心部において事務所ビルの新築等により、貸事務所床が増加する傾向にある。さらに、建物の老朽化により、賃料の弱含みが継続することが考えられ、また、大規模修繕等が必要となる。これらはすべて収支悪化をもたらすリスク要因であり、もし道がプレスト1・7を所有し続けるのであれば、これらの要因を考慮してもなお収益性が高いことを十分に確認する必要があるだろう。

このように考えると、道が今後の対応を検討するにあたり、民間事業者などの意見も参考にして、道にとって最も有利な売却方法で、信託受益権を売却するとの判断に至ったことは、今後のリスク等を考慮すると適切なものと考えられる。

⑤評価のまとめ

北海道の土地信託事業については、道庁西地区整備構想に基づき、周辺地域の特性にも配慮し、景観に調和した事務所ビルを建設し、道の財政負担を要することなく、土地、建物ともに価値のある状態であり、当初想定された信託配当が得られなかった点を除けば、期待通りの結果であったと言える。

経済情勢の悪化などを受けた収支悪化が判明した後、当初は道の動きに機動性に欠ける面はあったが、負債を残すことなく事業終了を迎えられるよう、その後、受託者と協力し、適切な管理に務めたと評価できる。

今後、道において民間との連携による取組を進めるにあたっては、北海道東京事務所の整備時のように、有識者からの意見を聴取するなども含めて、事前にしっかりと整備手法を検討し、また、機動的で適切な管理体制を整えた上で、道民にとって最良な選択が行われるように期待したい。