

クリスタ長堀株式会社調査報告書

平成19年5月

大阪市建設局

目次

はじめに	1
1. 長堀通改造計画の経緯	2
1.1 計画の背景	2
1.2 駐車問題への対応	2
1.3 地域の活性化	2
1.4 地下空間の有効利用	3
1.5 長堀通改造計画の概要	3
1.6 長堀通改造計画の経過	4
1.7 地下街連絡協議会等での協議	4
2. クリスタ長堀株式会社の設立経緯	6
2.1 クリスタ長堀株式会社設立の必要性	6
2.2 クリスタ長堀株式会社の経過	6
2.3 クリスタ長堀株式会社に期待された役割	8
3. 特定調停申し立てに至るまでの状況	10
3.1 クリスタ長堀の開業時の状況	10
3.2 経営改善計画及びその後の状況	10
3.3 特定調停の申し立て	11
4. 破綻に至った原因の概要（外部専門家：公認会計士による分析・調査の要約）	13
5. 会社と大阪市の問題点について	16
6. 法律の専門家の意見を交えた概括	20
まとめ	21
資料編	22

はじめに

クリスタ長堀株式会社は、長堀通改造計画を推進するため、大阪市などが発起人となり、平成4年5月に設立した第3セクターである。

その後、大阪市の財政支援や会社の経営努力により経営改善に努めていたが、平成16年11月、経営困難な状況にあったクリスタ長堀株式会社は、経営の再建を目指して、大阪地方裁判所に特定調停の申し立てを行い、平成17年6月に同調停は関係者の合意により成立した。

大阪市は、特定調停を受諾するに当たり、大阪市会にその議案を上程したところ、附帯決議を附して可決された。その附帯決議の項目に「外部専門家も交えた調査の結果を踏まえ、本市の責任を明らかにすること」とあり、クリスタ長堀株式会社を所管する建設局として、同社が事実上経営破綻に至ったことについて、その原因と問題点を明らかにし、説明責任を果たすことが求められた。

先行3社（株）湊町開発センター、アジア太平洋トレードセンター(株)、(株)大阪ワールドトレードセンタービルディング）に係る大阪市特定団体調査委員会報告書における詳細な分析に示されている会社が破綻状態となった原因としての

- ・ 事業費の大半を金融機関からの融資で賄い、資本金に比べ多額の借入れを行った結果、減価償却費や多額の借入金による利子負担に耐えられなかった。
- ・ 経済状況の変化など収益を圧迫する要因があったにもかかわらず、事業計画や財務構造の見直しが迅速に行われなかった。
- ・ 経営に対する危機感が不足していた。
- ・ 経営改善計画についても、経営状況を根本的に改善するものとはなっていなかった。
- ・ 第三セクターとして官民の役割、責任分担が明確でなく、関係者それぞれが大阪市への依存体質を背景に民間企業のノウハウが十分活用できなかった。

などについては、クリスタ長堀株式会社が破綻状態となった原因においても同じと考えられるが、改めて同社が実質的に経営破綻状態となった原因及び問題点を明らかにするため、その分析・調査を外部専門家（公認会計士）に依頼した。

本報告書は外部専門家による分析・調査の結果を踏まえ、本市の責任について検討したものである。

1. 長堀通改造計画の経緯

1.1 計画の背景

長堀通は、昭和 30 年代に長堀川が埋め立てられ、大阪市の中心部を東西に結ぶ幹線道路として整備されたもので、中央帯には日本道路公団の駐車場が地上と地下に配置されていた。ただ、大阪中心部の街路として、交通混雑や駐車問題、都市景観などの問題が指摘されていた。

そこで地下鉄 7 号線の都心部延伸を契機として四ツ橋筋～堺筋間において既存の駐車場を撤去し、そこに地下四層の構造物を建設し、地下 1 階を地下街、地下 2、3 階及び 4 階の一部を駐車場、地下 4 階の一部に地下鉄を整備し、あわせて地上部の景観整備（シンボルロード化）を図るなどの複合的な開発を組み合わせた計画（以下「長堀通改造計画」）が作られた。

この計画の背景としてはいくつかの点が上げられるが、大きくは

- 駐車問題への対応
- 地域の活性化
- 地下空間の有効利用

の 3 つである。

1.2 駐車問題への対応

長堀通は長堀川を埋め立て、川沿いの道路と併せて整備されたものであるが、昭和 39 年に当時の日本道路公団が地下部と地上部に駐車場を建設した。

ところが、自動車交通量の増加に伴い駐車需要が増大する中、道路公団の駐車場だけでは駐車需要が満たせなくなり周辺には路上駐車があふれる状況であった。さらに、施設は老朽化が進み、また、駐車場の出入り口が御堂筋など幹線道路の間近に位置していたために周辺道路の交通渋滞の原因ともなっていた。

一方、大阪市では市内への交通流入を防ぐ意味で公的駐車場整備を抑制していたが、平成 3 年 4 月に「大阪市駐車基本計画」を策定し、大阪市としても公的駐車場の建設を行うなど総合的な駐車対策を推進することとなった。

この計画の一環として、この地域の駐車問題解決のため、駐車スペースの増大が求められ、長堀駐車場がその解決策として位置付けられた。

1.3 地域の活性化

この地区の特徴として、長堀通の北側は繊維関係の卸売業が集積する船場地区として、ビルの高層化が進み通勤や交通流動が増加していた。

また、南側は心斎橋筋を中心とする小売商業地区が形成され、難波を中心とする繁華街につながっており、その中間に位置する地域もアメリカ村・ヨーロッパ村と呼ばれ、地域

の活性化が進んでいた。ただ、この地区では御堂筋をはじめとする南北軸の道路に比べ、東西軸の道路整備が遅れており、周辺地域の活性化が進む中で長堀通そのものの景観整備、にぎわいのある歩行者空間の創出が求められ、地元を中心に長堀 21 世紀計画の会が結成された。

この会は、長堀通に隣接する企業 160 数社により昭和 57 年 2 月に結成され、長堀通でのイベント実施や長堀通の総合的な開発の要望活動などを実施していた。

大阪市においても昭和 58 年度からミナミ地区で都市景観形成モデル事業を実施しており、長堀通はその北側の外郭道路として位置付けられ、シンボルロード事業を展開していた。

この事業において長堀通は大阪都心の東西軸として商業オフィスの立地の誘導、御堂筋・心斎橋筋における南北方向の機能集積の東西方向への展開を誘導するよう整備を進めるものとしていた。

1.4 地下空間の有効利用

長堀通改造計画は、地下鉄 7 号線の都心延伸計画を直接の契機として検討が始められたものである。この計画が策定された頃、大都市中心部の地価は非常に高額なものとなっており、大深度を含んだ都市の地下空間の有効利用が社会基盤整備の大きな課題として建設省をはじめ政府においても盛んに検討され、都市計画中央審議会での「地下における都市計画のあり方について」の報告（H1.2）や道路地下空間利用研究委員会の中間報告（H1.4）など地下利用の基本的考え方が示され、そのまとめとして都市・道路局長の共同で「地下の公共的利用の基本計画の策定等の推進について（H1.9）」が通達されるに至った。このような状況の中、大阪市の都心を貫く地下鉄 7 号線建設にあたり、地下利用に関する計画に対しては、多くの空間機能が発揮されるような調整が必要とされた。

1.5 長堀通改造計画の概要

大阪市では以上の背景を踏まえ、次のような基本方針のもと整備を行うものとして長堀通改造計画をまとめた。

- (1) 大阪都心部における駐車対策の一環として長堀駐車場の駐車容量の大幅拡大を図る。
- (2) 地下鉄御堂筋線との交差付近を中心に、四ツ橋筋から堺筋間において地下歩行者ネットワークを整備し地上の歩行者空間との連続性を図る。
- (3) 既設長堀駐車場の地上部分については拡充する地下駐車場へ収容し、地上部は景観に十分配慮しながら緑地・広場等ゆとりとうるおいのある歩行者空間（シンボルロード）として整備する。

また、長堀通改造計画の事業主体として大阪長堀開発株式会社（現 クリスタ長堀株式会社：以下「クリスタ長堀株式会社」という。）を平成 4 年 5 月 20 日に設立し事業を実施することとした。

1.6 長堀通改造計画の経過

前述のように、長堀通改造計画は、地下鉄7号線の延伸を契機として四ツ橋筋～堺筋間において地下街・地下駐車場を地下鉄と一体的に整備し、併せて地上部の景観整備を図ろうとするものである。

建設局では、平成元年度から調査・検討をスタートし、平成2年度には基本的方針を概ね固めた。平成3年度には改造計画事業化のため、地下街の整備と公共地下通路、公共地下駐車場の整備に向けて、地下街連絡協議会との協議、都市計画決定など諸手続きを進めるとともに事業手法の検討も並行して行っている。平成4年2月24日には公共地下通路、公共地下駐車場として必要な都市計画決定の告示がなされた。平成4年5月、クリスタ長堀株式会社が設立され、同年7月に公共地下歩道・長堀駐車場の都市計画事業認可を取得、同年8月には地下街整備について地下街中央連絡協議会の回答を得て、同年10月には本体工事が着工し、約4年5ヶ月の工期により地下街および駐車場の整備を完了し、平成9年5月開業を迎えた。

1.7 地下街連絡協議会等での協議

昭和48年7月31日付け「地下街の取扱いについて」の4省庁共同通達（建設省、消防庁、警察庁、運輸省）により地下街の建設は、公共福祉の増進の上で必要不可欠かつ防災上十分安全なものに限り例外的に認められる以外、全面的に禁止されていた。したがって、地下街の新設は、その必要性と防災上の安全性について5省庁（建設省、消防庁、警察庁、運輸省、通商産業省資源エネルギー庁）と協議を行い、「地下街防火安全評定委員会」で評定を受けた後、地下街連絡協議会で審議を受けなければ認められない非常に厳しい状況であった。そのため、地下街の設置にあたっては、防災上の安全性だけでなくその必要性についても大阪市地下街連絡協議会ならびに地下街中央連絡協議会との協議を行い、その了解が必要となっていた。

地下街連絡協議会の概要協議資料に記された長堀通における地下街整備の必要性をまとめると次のとおりである。

都心の交通拠点としての機能強化

長堀通地区は都市構造的にみて、南北軸と東西軸との結節点に位置しており、今後東西軸の成長に伴って交通拠点としての機能強化を一層図る必要がある。

まちの活性化の促進

周辺地域における商業活動の発展に伴い、そのポテンシャルを吸収する器として地下街が必要である。

公共地下歩道の安全性・快適性の向上

道路を単なる公共地下歩道とした場合、閉鎖性の強い地下空間となるので、防犯上や防災上の危険が懸念されることから、地下街整備することにより、

- 地下空間に市民の目が行き届く
- 照明、空間、清掃等、維持管理の強化が図られる
- 空間デザインの質が高まり、歩行者が距離感や不快感を感じずに歩くことができる

という意味で、安全かつ快適な歩行空間を確保することができる。

費用の軽減と適正な維持管理

公共地下駐車場、公共地下歩道と一体の構造物として整備することにより、公共地下駐車場および公共地下歩道の建設費と維持管理費が低減でき、さらに公共地下施設の良好な維持管理が可能となる。

長堀地下街は、平成3年11月～12月に概要協議を、平成4年6月～8月には詳細協議を行い、地下街連絡協議会において、地下街整備の必要性と防災上の安全性が認められた。

表 - 1 地下街連絡協議会の組織

地下街中央連絡協議会	建設省都市局長 建設省道路局長 建設省住宅局長 消防庁次長 警察庁交通局長 警察庁警備局長 運輸省鉄道局長 資源エネルギー庁次長 (地下街中央連絡協議会設置要領より)
大阪市地下街連絡協議会	大阪市計画調整局長 大阪市建設局長 大阪市消防局長 建設省近畿地方建設局道路部長 通商産業省近畿通商産業局資源エネルギー部長 大阪府警察本部交通部長 大阪府警察本部警備部長 運輸省近畿運輸局鉄道部長 (大阪市地下街連絡協議会設置要領より)

2. クリスタ長堀株式会社の設立経緯

2.1 クリスタ長堀株式会社設立の必要性

長堀通改造計画では、長堀地区の慢性的な路上駐車問題に対処するとともに、安全・快適な歩行者空間の確保、都市景観の向上と地域の活性化を併せて実現させていくことを目的としていた。この実現にあたっては、次のような役割を果たす組織が必要であった。

- 地域開発という公共性と商業開発という収益事業の両立がもとめられていたこと。
- 国からの各種支援制度の受け皿としての民間活力を導入した第3セクターの設立がもとめられていたこと。
- 全国的に新たな地下街整備が抑制されている状況にあった中で、地下街整備のためには地下街と駐車場との一体的整備が求められていたこと。

長堀通改造計画の実施にあたっては、多くの事業を調整しながら、駐車場・地下街の両方を一体的に整備することが必要である。しかし大阪市の既存第3セクターには地下街のみを運営するもの、駐車場のみを運営するものはあったが、両方を整備・運営しているところなかった。

また、国においても駐車場整備などに関して新たな助成制度や各種の融資制度を拡充していたこともあって、これらの制度を最大限に活用するためには、新たな第3セクターの設立が事業の採算上有利であった。

2.2 クリスタ長堀株式会社の経過

前述の理由により、新しい第3セクターの設立が計画され、平成3年10月より大阪市内部の協議を進め、本市の外郭団体調整会議において平成4年1月にその設立が認められた。それとほぼ並行して大阪市の出資を含めて新しい第3セクターの設立案が市予算に盛り込まれ、平成4年5月に公共地下歩道・地下街・駐車場の建設・管理・運営を担当する第3セクター「大阪長堀開発株式会社」が設立された。この会社は、平成12年3月に現在のクリスタ長堀株式会社に社名変更されている。設立当時は資本金9.15億円、株主は、大阪市を含め19社、大阪市の出資比率は43.7%であった。事業にあたっては地下鉄事業との調整もあり、事業の早期完成を図るため、NTT-A 資金などの公的融資を活用し、大阪市の出資や税投入を軽減する計画で事業化されていた。開業までの事業手続きおよび事業の周辺環境を表-2に整理した。

表 - 2 クリスタ長堀・長堀駐車場開業までの経過

年月	駐車場関連	地下交通ネットワーク・地下街関連
H1.4	大阪市総合交通対策推進本部に「都心部駐車対策部会」を設置	「道路地下空間利用研究委員会(道路局長の委嘱)」による(道路地下空間利用のあり方について)中間報告
H1.8	駐車「非常事態」宣言	
H1.9	「大阪市駐車基本計画」策定調査委員会発足	都市・道路局長通達「地下の公共的利用の基本計画の策定等の推進について」 ・地下交通ネットワーク事業の創設
H2.2		「大阪市道路地下空間利用連絡協議会」(委員長:近畿地建道路部長、メンバー:近畿地建、大阪市、日本道路公団、阪神公団、NTT、関電、大阪ガス、関西高速鉄道)設置
H2.11	「長堀通駐車場整備計画協議会」(近畿地建、日本道路公団、大阪市関係局)にて地下駐車場計画、公団の既設駐車場の取扱いの検討	
H3.1		「長堀通地下歩行者空間ネットワーク整備計画協議会」(建設省都市局、近畿地建、大阪市関係局)にて地下歩行者ネットワーク計画、地下街の位置付けの検討
H3.4	「大阪市駐車基本計画」策定	
H3.8	・500台を有料道路事業530台分は3セク方式で整備の方針決定 ・「駐車場整備、地下街整備を行う第3セクターは同一かつ新たに設立することが望ましい」との結論により3セク設立について具体的な検討に入る	地下鉄7号線(都市高速鉄道)都市計画決定
H3.10		地下鉄7号線延伸(京橋～心斎橋間)事業認可
H3.10	3セク設立の庁内協議	
H3.11		大阪市地下街連絡協議会、地下街中央連絡協議会にて概要協議
H3.12	「長堀通改造計画」の公表(大阪市会計画消防委員協議会にて)	
H4.1	外郭団体調整会議にて3セク設立の承認	
H4.2	長堀駐車場の都市計画決定	公共地下歩道の都市計画決定
H4.3	3セク出資金などを含む大阪市予算成立	
H4.5	「大阪長堀開発株式会社」設立	
H4.6		大阪市地下街連絡協議会、地下街中央連絡協議会にて詳細協議
H4.7	長堀駐車場の事業認可	大阪市道路地下空間利用連絡調整協議会に「長堀通改造計画」を協議、了承される 公共地下歩道の事業認可
H4.10	長堀事業本体工事着工	
H9.5	クリスタ長堀・長堀駐車場開業	

2.3 クリスタ長堀株式会社に期待された役割

長堀通改造計画は、地下鉄7号線の建設に伴って、都心部の限られた土地を有効に利用するため、地下空間に駐車場、地下街、公共通路の整備を行うものであった。地下鉄の建設のみでは、大阪都心の限られた公共用地の有効利用がなされないだけでなく、地下駅の建設に伴う大規模な掘削や既存の地下駐車場補強など、地下鉄単独事業では非常に割高となることが予測された。また、地下駐車場の建設や地下街および地下通路の建設単独でも同様のことが予測され、地下空間利用を複合事業で実施することが大阪市の社会基盤整備の推進に有効であるとされ、駐車場と公共地下歩道が都市計画決定された。地下鉄建設は、交通局が実施することになったが、駐車場と地下街および地下通路の建設、および地上の街路整備については、公的融資を受け入れられることによる財政的な有利さや社会資本整備と店舗の建設と経営という商業開発を並行して実施する必要があることから第3セクター・クリスタ長堀株式会社により実施することとした。制度的には、駐車場と地下街は、クリスタ長堀株式会社が建設するとともに経営管理し、地下通路については、クリスタ長堀株式会社が建設した後、大阪市に帰属し、共同して維持管理するものである。また、街路横断施設と地上街路整備は、大阪市による整備である。

長堀通改造計画においてクリスタ長堀株式会社が担うことを期待された役割を整理するとつぎのとおりである。

- 長堀通の地下に東西方向の歩行者通路を整備し、地域開発に資すること
- 商業地域として地下街を建設し、地域の活性化を図ること
- 大阪市駐車基本計画に基づく駐車場整備の一端を担うこと
- 地上街路整備により、都市景観の向上を図ること
- 公共駐車場の運営管理および地下通路の維持管理を行い、公共施設としての良好な使用性を確保すること

これらの役割の中で特に当時、建設省（現国土交通省）においても第3セクターや民間への各種助成制度・支援制度を拡充し、官民が一体となった路上駐車問題の取り組みを始めており、長堀駐車場は今後の大規模地下駐車場整備手法のモデルとして期待されていた。

平成9年開業以来、クリスタ長堀の果たしてきた役割について、平成15年度に建設局でまとめた調査（民間のコンサルタントに業務委託）によれば、次のように報告されている。

（1）定量的な効果

クリスタ長堀の整備は、駐車場、公共地下歩道、地下街といった大規模社会資本を整備していることから、建設投資額も合計で約800億円にのぼり、建設業をはじめとする多くの関連産業に多大な経済的な影響を及ぼしている。加えて、地下街を整備したことで長堀地区において商業活動が継続的に行われることとなり、クリスタ長堀を起点とし大阪市内で様々な消費を生み出しているものと捉えられる。

具体的には、建設投資で直接効果が約 800 億円、一次波及効果（直接効果を含む）と二次波及効果を合わせた総合効果が約 1500 億円、また供用開始後では直接効果が約 340 億円 / 年、総合効果が約 560 億円 / 年と、市内に多大な波及効果を及ぼしている。

これに伴い雇用においても直接効果で 952 人、総合効果で約 5,000 人の新たな雇用を創出している。

また、市内の経済活動を喚起することにより、税収の増加にも貢献しており、建設投資では市民税で約 10 億円が、供用開始後は市民税で約 4 億円、固定資産税等不動産の所有に係る税金を含めると約 5 億円が毎年見込まれ、大阪市の税収に貢献している。

（２）定性的な効果

地域経済の活性化

現状においては、長堀地区は大阪市全体で商業活動の縮小が見られるなか、一定の経済規模を維持しており、公共施設整備による下支えの効果はあったものと考えられる。また、堀江や南船場といった新しいエリアでの経済活動が活発化しており、商業業務地区としての広がりも窺われる。

魅力あるまちづくり

クリスタ長堀では、イベントなどを楽しめるにぎわい空間（地下広場）や快適な都市環境をつくりだす光（トップライト）やアート（ギャラリー）の演出にも積極的に取り組んでおり、にぎわいの創出に努めている。

長堀地区の実態を見ると、こうした取組みを反映し徐々に活気を取り戻しつつある。

具体的には、クリスタ長堀の駐車場利用者は、目的地までの距離が長く回遊エリアが広いものと考えられ、長堀通だけではなくアメリカ村や堀江・南船場といった流行スポットにも立ち寄っていることが窺われる。

また、長堀地区は土地利用の転換が進んでおり、空地が減少し商業・業務施設、住宅施設等が増加しており、まちが拡大しつつある様子が窺われる。これに伴い長堀通の歩行者交通量も開業前と比較し 2.2 倍に増加、地区のにぎわい創出に貢献している。

利用者の利便性向上

長堀地区では地下駐車場と歩行者空間（地下街）地下鉄の一体整備が行われた。

整備による具体的な効果をみると、駐車場収容台数が増加したことにより、路上駐車台数が従前の 6 割にも減少しており、交通渋滞の緩和に大きく寄与している。また、地下歩道、地下街、地下駐車場、地下鉄の一体整備により、地下歩行者ネットワークが形成され、来街者の利便性が大きく向上した。

また、クリスタ長堀では、車椅子対応のエレベーターや身体障害者用トイレ、光と音による避難誘導システムなどバリアフリー化も強化しており、安全性の確保がなされて

いる。更に、快適な歩行空間の創出のため、アートスポットや地下広場、クリスタ長堀ギャラリーを設置するなど、文化・芸術を意識した取組みが行われている。

3. 特定調停申し立てに至るまでの状況

3.1 クリスタ長堀の開業時の状況

平成9年5月にクリスタ長堀は開業した。その時の事業費の内訳は表-3のとおりであった。

表-3 クリスタ長堀の事業費内訳

(単位：億円)

区分	金額
地下街事業	315
資本金	15
国補助事業(都心交通改善事業)	21
NTT-A(無利子)	100
日本政策投資銀行	30
市中借入	59
入店保証金	90
駐車場事業	125
資本金	4
国補助事業(共同駐車場整備事業)	13
NTT-C(無利子)	27
道路開発資金	48
特定民間都市基盤施設整備融資	24
市中借入	9
合計	440

事業の早期進捗を図るため、NTT-A 資金などを活用し、本市の出資などの負担を出来るだけ軽減したことにより、クリスタ長堀株式会社は、当初、少額の資本金と多額の借入金という資本構成でスタートしたが、会社の財務体質は、極めて脆弱であった。

3.2 経営改善計画及びその後の状況

クリスタ長堀株式会社の経営状況は、開業後、地下街売上・駐車場利用率は年々上昇していたものの、賃料収入・駐車場収入が当初の見込みを大きく下回っていたとともに、入店保証金の流出等もあって非常に厳しい状況になっていた。その経過は、平成11年度決算においては13億37百万円の当期損失を計上し、累積損失も7億78百万円に達した。平成

12年度においても約20億円の累積損失が見込まれた。その後もさらに厳しい状況が予想されたことから、クリスタ長堀株式会社の経費削減などの社内努力と賃料改定などの増収努力に取り組むとともに大阪市として必要な財政支援等を行う経営改善計画が平成13年2月にまとめられた。

経営改善計画に示した増収策、経費削減、株主や金融機関への支援要請とともに大阪市からの財政支援により経営改善を図ることにより赤字幅は徐々に圧縮されていたものの、依然として営業収支は赤字となっていた。

特に、極端な過小資本による借入金償還負担の重さには変わりなく、様々な努力や支援を受けて経営改善の試みがなされたが、抜本的な経営状況の改善には至らなかった。

表-4に開業からの経営状況を示す。

表 - 4 経営状況

(単位:百万円)

	平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度
収 益	6,856	2,757	2,444	2,416	3,012	2,961	2,850	2,580
営業収益	2,768	2,715	2,428	2,395	2,517	2,432	2,324	2,320
費 用	3,708	3,965	3,781	3,736	3,568	3,371	3,123	3,041
営業損益	448	629	673	614	491	412	301	202
経常損益	895	1,120	1,196	1,152	1,027	927	789	674
当期損益	3,148	1,208	1,337	1,320	556	410	273	461
累積損益	1,766	558	778	2,098	2,654	3,064	3,337	3,798
償却前損益	322	181	65	118	723	797	891	684
(内大阪市補助金除く)					(234)	(278)	(373)	(431)
債務超過額	3,667	2,458	1,122	198	754	1,164	1,437	1,898
借入金残高	31,827	31,723	33,284	34,515	34,283	34,017	32,626	31,774

- ・平成12年度決算において累積損益が資本金19億円を超え債務超過となった。
- ・平成13年度からは大阪市による支援がスタートし、単年度当期損益については改善が図られる。

3.3 特定調停の申し立て

平成16年11月にはクリスタ長堀株式会社として、今後、過小資本状態のなかで債務を返済しながら、会社経営を行うことが不可能であると判断し、大阪地方裁判所に特定調停を申し立てることとなった。その後、5回にわたり大阪地方裁判所により調停が行われ、平成17年6月に調停が成立した。調停における会社再建の基本方針は、駐車場を売却し、担保権者に一括弁済後、一定額の債権放棄等を求め、残債については地下街の収益による長期弁済とする(一部債権は、劣後とする)ものであった。

表 - 5 クリスタ長堀株式会社の特定調停における調停条項

市中銀行	債務残高 14,600 百万円	
資産売却による一括弁済	1,000 百万円	
債務免除額	6,951 百万円	
計画期間 30 年での弁済	6,649 百万円	
残債務の金利	大阪市縁故証書貸付金利 (5 年固定)	
政策投資銀行	債務残高 6,130 百万円	
資産売却による一括弁済	3,700 百万円	
計画期間 30 年での弁済	2,430 百万円	
残債務の金利	大阪市縁故証書貸付金利 (5 年固定)	
大阪市開発公社	債務残高 2,680 百万円 計画期間終了後 劣後弁済 金利 0.06% 固定	
大阪市農協	債務残高 1,200 百万円 計画期間終了後 劣後弁済 金利 0.06% 固定	
大阪市	債務残高 7,128 百万円	
劣後弁済	計画期間終了後 劣後弁済 有利子分金利 0.03% 固定	
追加出資	1,500 百万円	
損失補償	損失補償を行う (金融機関の貸金債権の元本、未払利息及び損害金について、担保物件の処分など回収努力をしてもなお回収不能が発生した場合の当該回収不能額) 対象元金総額 14,979 百万円 《長期弁済対象額 10,279 百万円》	市中銀行、政策投資銀行、市農協債権に対するもの

4. 破綻に至った原因の概要(外部専門家:公認会計士による分析・調査の要約)

この調査をまとめるにあたって、クリスタ長堀株式会社が経営破綻状態となった原因および問題点の分析・調査について、外部専門家(公認会計士)に依頼した。

同報告書(クリスタ長堀経営破綻原因分析・調査報告書)は、過去の資料や当時の担当者からの聞き取りを行い、設立時から開業時、開業時から経営改善計画策定時、経営改善計画以降の3つの時期において資金計画および損益計画とその実績等についての整理分析・調査を実施しており、その結果の概要は次のとおりである。

設立時から開業まで

- ・ 会社設立時の当初計画においては、公共工事における事業費区分に従って計画が構成されているのに対し、会社設立以降の会計区分は通常の会社会計に則った構成がなされているため、クリスタ長堀株式会社においては、そもそも計画と実績の比較が困難な状況にあり、結局、開業前の期間では会社設立時の当初計画と、会社設立以降の実績の差異の把握及びその分析検討は実施されていなかったと推定できる。クリスタ長堀株式会社としては、計画を実績値の把握に沿った分類に組み替えたものを作成し、実績については費目別に把握し、以後の経営に生かす必要があった。
- ・ 初年度より、大幅に計画と実績に差が出ている。営業費用の計画と実績の乖離が営業収益のそれよりも大幅に大きくなっており、当初計画における損益計画は将来予測について楽観的なものであったといわざるをえず、早急に計画を見直すべきであったと考えられるが、開業時計画(平成9年3月に策定)まで、計画が見直された形跡はない。
- ・ 入店保証金の見込みが計画に比べて大幅に減少したこと等により事業計画の見直し(クリスタ長堀株式会社、建設局、交通局間の負担割合見直し等を含む)が行われ、事業投資等による支出は計画を下回ったが、営業収支等は、開業の1年遅れ等により支出が増加し、事業投資等での支出削減を減殺してしまった。
- ・ 当初計画における借入金比率は54.2%の予定であったが、実際には入店保証金の減額(計画比3,504百万円減)補助金での充当予定の一部が結果として市からの無利子借入金となったこと等により68.1%となっている。

開業時計画

- ・ 開業時計画は、平成4年度からの実績を反映した計画となっていない。また、費用関係については見直されているものの、営業収入については見直されていない。駐車場収入にしても、当初計画策定時と開業時計画策定時では、かなり競争条件が変わっていると思われるが、収入計画に変更は加えられていない。
- ・ 当初計画策定時はちょうどバブルが崩壊して、賃貸料の伸びが鈍化し始めた時であったのに対し、開業時計画策定時は既にバブルが崩壊して相当期間たち、

賃貸料については毎年下落していた時期であり、また、百貨店売上についても年々下落していた時期である。そうした時期において地下街収入をこれほど右肩あがりの計画のままにしていたということは、これまでの結果が示しているように、この時点での将来見通しとして極めて甘いものであったといわざるを得ない。

- ・ 平成 10 年度から平成 12 年度までの損益計画の未達、敷金・保証金の流出により、6,374 百万円の資金が減少し、借入金が増加しており、平成 12 年度末の借入金比率は 83.6%まで高まった
- ・ 当初の入店保証金は当時の経済環境から見て割高だったと思われるが、当時は、クリスタ長堀に対する期待感から、テナント応募があり、入店保証金の開業時の目標を達成したと思われる。ところが、営業成績は当初の想定を大きく下回り、テナントの退店・入れ替えに伴う敷金・保証金の減額、賃貸条件の悪化ひいては資金収支の悪化に大きく影響することになった。
- ・ 開業時の営業収入計画が当初計画から見直されていないことから、初年度の地下街売上想定額を達成することは極めて困難になっていたといわざるを得ない。会社は、地下街の売上想定を見直し、それに合致した入店保証金の額や営業収入の計画をたて、それらを前提とした、資金調達計画の見直しが図られるべきであった。

開業時から経営改善計画策定時およびその実績

- ・ 民間の商習慣上、契約終了後ただちに金銭消費貸借的な入店保証金についても返還するということが通常、異例な取扱いではないかと考えられるところであり、民間の経営ノウハウや商習慣についての経験不足が伺われる。
- ・ 平成 13 年度から平成 16 年度にかけて、差引き損益ベースでは、経営改善計画をクリアしているが、営業収入の計画未達を営業費用の削減で補ったかたちである。経費削減には限界があることから平成 17 年度以降の経営改善計画の達成は非常に困難な状況に陥っていた。
- ・ 地下街の売上高自体は段階的に改善されているにもかかわらず、営業収益の実績においては右肩下がりとなっている。その理由として当初の賃料水準が高すぎたためと推定できる。最初の賃料設定が適切な水準であったならば、営業収益の実績もここまで右肩下がりにはならなかった可能性が大きい。
- ・ 経費削減努力は、継続的に実施されていたと推定される。特に人件費については、経費削減額からみて、開業前のものについても、相当の費用削減余地はあったものと推定される。

会社全般的な指摘

- ・ クリスタ長堀株式会社では損益・資金計画について予算化して管理しているが、資金収支に関するものに重点が置かれていた。収支計画については、長期収支

計画からは全く独立している。クリスタ長堀株式会社としては、長期収支計画があまりに実績からかけはなれていたため、管理の対象とならなかったということが推察される。大阪市においても、長期収支計画と実績の乖離について、特に言及するということがなかったようである。したがって、長期収支計画については、経営改善計画策定時に初めて、改めて見直されるという状態だった。

- ・ クリスタ長堀株式会社の常勤役員及び役職者は、ほとんどすべてが市職員もしくは市OBである。大阪地下街(株)及び(株)大丸からの出向者は経営管理活動にはタッチしていなかったようである。経営管理活動が「民間の経営ノウハウ」を持っていない市職員もしくは市OBによりおこなわれる状態では、「民間の経営ノウハウを活用」するのは困難であったと思われる。いわゆる「民」の発想を注入するという第3セクターとしての利点を生かすことができず、早期の経費削減や、長期計画の的確な見直しができなかったと考えられる。さらに、平均勤続年数が3年にも満たないような状態では、効率的な会社の運営はさらに難しかったと思われる。

5. 会社と大阪市の問題点について

前項では、建設局から外部専門家（公認会計士）に依頼した調査報告（クリスタ長堀経営破綻原因分析・調査報告書）について、その概要を纏めたものである。

同報告書では、まず、設立時から開業時までの問題として、

- 「・ 設立時の当初計画が公共工事の事業費区分に従って計画が構成されているのに対し、会社設立以降の会計区分は通常の会社会計に則って構成されており、そもそも計画と実績の比較が困難な状況にあり、開業前の期間では、当初計画と会社設立以降の実績の差異の把握や分析検討は実施されていなかった。
- ・ 当初計画における損益計画は将来予測について楽観的なものであったといわざるを得ず、早急に計画を見直すべきであった。
- ・ 当初計画における借入金比率は 54.2%だったが、実際には入店保証金の減額があり、結果として 68.1%となっている。」

という分析がなされている。

クリスタ長堀株式会社は、公共通路を擁する地下街、都心部の不法駐車対策としての駐車場といういずれも都市計画決定を受けた公共的な役割を有する施設を建設するために、事業費について、民活法の対象ともなる第 3 セクターという会社の性格を利用して、日本政策投資銀行や国からの制度融資を受けるとともに、市中金融機関からの借入れで賄い、多額の利子負担を負うこととなったものである。また、同じく事業費に多額の入店保証金を充てていたが、開業直後から返還、流出がつづき、不足資金についてさらに融資を重ねる事態となった。

その結果、資本金に比べて多額の借り入れを行って事業資金を確保した結果、構造不況とされる経済情勢の中で収益が大幅に低下し、減価償却費と多額の借入金による利子負担に耐えられない状態となり、破綻状況に陥る状態となったものであるが、この点については、「一般の公共事業のように時間をかけず、できるだけ早期に必要な資金を確保して事業を実現させようとしたために、十分な収支の検討を行うことなく、第 3 セクターという形態を安易に採用し、金融機関からの融資を重ね、過大な債務を負う結果となった。」という先行 3 社にかかる大阪市特定団体調査委員会の指摘についても同様に当てはまるものと言える。

また、開業時計画については、

- 「・ 開業時計画策定時は既にバブルが崩壊して相当期間たち、賃貸料や百貨店売上について年々下落していた時期であるにも関わらず、地下街収入が右肩あがりの計画のままにしていたということは、この時点での将来見通しとしてきわめて甘いものであったといわざるを得ない。
- ・ 会社は、地下街の売り上げ想定を見直し、それに合致した入店保証金の額や営業収

入の計画をたて、それらを前提として資金調達計画の見直しが図られるべきであった。」

という分析がなされているが、この点についても、先行 3 社について大阪市特定団体調査委員会が指摘するように、「バブル経済は崩壊し、景気が低迷するなど経済状況に大きな変化が生じるなど収益を圧迫すると予測される様々な要因があったにも関わらず、経営や事業の採算性の観点から事業計画や財務構造を十分に見直すことなく施設の開業にいたっており、経営悪化の根本的な原因になったと考えられる。」「悲観的な景気予測も想定した上で、株式会社としての経営や事業採算性といった観点から事業計画を議論したり、見直しを進めた形跡はない。また、過小資本、過大債務の財務構造について改めて検討を加えた形跡は見当たらない。このことが厳しい経営に陥った根本的な原因を成したものと考えられる。」

という指摘が、同様に当てはまるものと考えられる。

また、経営改善計画について、先行 3 社にかかる特定団体調査報告書においては、「この計画では会社の経営状況を根本的に改善する考え方となっておらず、現在の社会状況からみれば一時凌ぎの対策ではなかったかとの疑問も生じるところである。」という言及がなされているが、クリスタ長堀株式会社にかかる経営改善計画についても、先行 3 社と同様、平成 40 年度までの長期計画で、まずは、資金に支障が生じない状況にすることを第 1 の目的とし、単年度黒字の達成が平成 25 年度、累積黒字の達成が平成 35 年度と相当の歳月がかかるものとなっており、ほぼ同様の性格を有するものといえることができる。

さらに、本調査報告書では、

「・経営改善計画では営業収益の計画を右肩上がりとしているが、実際の地下街の売上高は平成 13 年度をピークとして下降線をたどっており、収入の計画未達を経費削減で補った形で、差し引き損益ベースでは経営改善計画をクリアしているものの、経費削減には限界があるため、平成 17 年度以降は経営改善計画の達成は非常に困難な状況にあった。」

と指摘されているが、その後の金融情勢の変化も見られるものの、経営改善計画自体は、結果として、将来にわたって抜本的な再建につながるものではなかった、といわざるを得ないという点についても、先行 3 社にかかる指摘と同様と言える。

本調査報告書では、さらに会社運営等全般的な指摘を行った上で、分析・調査結果を総括しており、クリスタ長堀株式会社の破綻原因として以下の項目が挙げられている。

- ・ 会社の直接的な破綻原因は、損益計画（特に営業収益）の未達による営業収支の未達、開業 2 年目から始まった入店保証金の流出による財務内容の悪化である。
- ・ 営業収支の未達については、開業時計画自体が、現時点から見れば達成可能性

の低いものであったことが大きな要因であったと思われる。

- ・ 入店保証金の流出は、当初の入店保証金の設定額が、実勢にくらべ割高であったことが原因と推定されるが、これも、募集時の設定額の前提となった地下街全体の売上に対する見込みが高すぎたことによるところが大きいと考えられる。
- ・ 計画と実績の乖離が明らかとなった時に速やかに長期収支計画を見直し、会社、大阪市との負担割合の変更や資金調達方法の再検討をする必要があったと思われる。
- ・ 長期収支計画が早期に見直されることがなかったのは、長期収支計画を経営の指針としていなかったこと、経営改善計画以前においては、大阪市等どこからも、長期収支計画と実績の乖離について特段の取り組みがなされなかったことによるとと思われる。
- ・ 会社の組織上の問題としては、公共施設の建設や幹線道路における大規模工事という観点から、会社の経営管理活動にたずさわるべき常勤役員及び役職者が全員、大阪市の職員もしくはOBで、平均年齢も高く、しかも勤続年数が短かったことが挙げられる。
- ・ 本来、第3セクター方式は、民間の経営ノウハウを活用して公益的な事業を推進することがメリットと考えられているが、このような構成では、いわゆる「民」の発想を注入するという第3セクターとしての利点を生かすことができず、早期の経費削減や、長期計画の的確な見直しができない等、効率的な会社経営をおこなっていくことは、困難であったと考えられる。

報告書に示されるように、クリスタ長堀株式会社は、損益計画の未達や、入店保証金の流出が直接的な破綻要因となった。しかし、そのような状況に至ったことについては、以下のような背景があった。

- 都市計画決定された公共性の高い地下通路や駐車場の建設および地上部の街路整備も併せて実施することから、事業としての公共性が高かったがゆえに、大阪府が実施している公共工事と同じ感覚で事業がすすめられ、当初計画から収益見込みの検討や人員配置なども、公共事業実施を担当する建設局が主体となって行っていた。
- クリスタ長堀の整備にあたっては、施設を建設するとともに株式会社として経営を継続し、収益を確保しながら、開業後の地下街と駐車場経営を最重要項目として考慮すべきであったが、会社組織のあり方や人員配置において経営面を重視した対応をしてこなかった。
- 会社経営でありながら、その方針決定において大阪府の関与する部分も多く、経営方針の変更については手続きや財源等から容易にできない経営システムとなっていた。

これらより、クリスタ長堀株式会社として、経営破綻に至った主な問題点は以下のような事項であったと言える。

適切な時期に事業計画や財務構造の見直しが迅速に行われなかった。

収益に対する将来予測について、楽観的であった。

常勤役員及び役職者は、ほとんどすべてが市職員もしくは市OBであり、民間企業のノウハウを活用できるような体制になかった。

会社経営がいわゆる「民」の発想でなく、「官」の発想で行われていた。

会社を監理する立場にある建設局としては、会社設立以降も、長期収支計画と実績の把握に努め、これに応じた長期収支計画を見直し、早期に経営改善に向けた指導を行うべきであった。また、会社の経営管理活動にたずさわるべき常勤役員及び役職者に、大阪市の職員もしくはOBのみではなく、会社経営、商業施設運営のノウハウを有する人材を充てるべきであった。言い換えると、建設局が会社経営に対する組織及び経営上の認識が十分でなかったことが会社の経営破綻に至った状況を作りあげた大きな要因の一つであることが改めて指摘されたものであり、建設局としても、この点について深く反省を求められるものである。

6．法律の専門家の意見を交えた概括

クリスタ長堀株式会社の設立から経営破綻に至るまでの経過、及び外部専門家（公認会計士）による分析・調査結果を踏まえ、クリスタ長堀株式会社と大阪市の問題点について、クリスタ長堀株式会社にかかる特定調停を担当し、会社の経営環境や事業経過、経営上の問題点を知悉するとともに、会社の経営破綻や会社再建に関する豊富な知識と経験を有する専門家として、北浜法律事務所・外国法共同事業の佐伯照道弁護士から、次のような意見を頂いた。

クリスタ長堀株式会社は、地下街連絡協議会との協議及び都市計画決定などの諸手続きを経て、公共地下歩道・地下街・駐車場の建設・管理運営を行うために設立されており、開業前後、特定調停による再建途上にある現在に至るまで、駐車場の管理運営事業を譲渡した以外はその位置付けそのものに変質は見られない。

クリスタ長堀株式会社は、独立した法人である以上、事業計画や財務構造の見直しそのものは、本来、会社の責任において行うべきものであるが、当初の事業設立や、その後の重要な方針の検討、あるいは職員の派遣なども含めて、事業の主導的な立場にある大阪市の関与する部分も多く、会社が実質上経営破綻し、特定調停による経営再建を図ることになったことについては、大阪市としても道義的責任を免れないが、あくまでかかる責任にとどまり、大阪市及び個々の会社経営者として、法令上の責任を負わなければならないという事実は見受けられない。

大阪市としては、会社が健全な経営を継続しながら公共的役割が果たされるように、経営実績を十分に把握し、当初計画等を早期に見直し、適切な時期ごとに必要な方策を講ずるべきであったと思われるが、このような点において、事態の処理が延引し、市民や金融機関等に多大の迷惑をかけることとなったことを深く自省すべきである。

まとめ

クリスタ長堀株式会社が経営破綻に至った原因について、外部専門家を交えた調査・分析を行った。

建設局としては、専門家の指摘にもあるように、会社が健全な経営を継続しながら公共的役割が果たされるように、経営実績を十分に把握し、当初計画等を早期に見直し、適切な時期ごとに必要な方策を講ずるべきであったと思われるが、このような点において、事態の処理が延引し、市民や金融機関等に多大の迷惑をかけることとなったことを深く自省したい。

今後、この調査結果を踏まえ、第3セクターの運営にあたっては第3セクター本来の趣旨に照らし、民間の経営手法を最大限反映させることが必要であることを改めて再確認するとともに、先の大阪市特定団体調査委員会による先行3社（MDC、ATC、WTC）についての報告書にもあるように、重要な事業計画などについて、専門家による評価を受けていくべきであることについて留意し、適切な団体監理を心掛けたい。

最後にクリスタ長堀株式会社の特定調停受諾の際、議会の附帯決議において指摘された民間のノウハウの活用や厳しい経営監視については、平成18年4月に会社が地下街事業運営全般について、専門のノウハウを有する民間企業との間で10年間の長期にわたる業務委託契約を締結し、業務のアウトソーシングを実施するとともに、特定調停に基づく事業計画を上回る収支計画を基にした経営方針を作成し、大阪市特定団体経営監視委員会による監理を実施している。また、会社の監査役として外部の専門家である弁護士、会計士を招聘し、不断の経営管理、モニタリングに努めているところである。