

# 人口減少時代に対応した新しい市街地整備手法のアイデアについて

—飯沼一省の議論をかえりみて「シンプル」な手法を考える—

前・国土交通政策研究所所長 佐々木 晶二  
ささき しょうじ

## 1 問題意識と論考の目的

我が国においては、人口減少時代においても、依然として、防災上脆弱な市街地の改善、交通渋滞の発生原因となるボトルネックの解消などの観点から、道路などの都市基盤施設の整備は重要である。

その一方で、我が国の高度成長期の基盤整備を支えてきた、土地区画整理事業、市街地再開発事業については、多くの課題を抱えており、事業破綻が市長の退陣につながるような失敗事例<sup>1</sup>も報告される事態になっている。

このため、市街地再開発事業を事例として、現在抱える問題を整理したうえで、そもそも市街地再開発事業の目的の一つである、開発利益の吸収の必要性和超過収用の制度を提案した、飯沼一省の議論を紹介する。そして、飯沼の視点を踏まえて、考えられる実践的かつ「シンプル」な市街地整備手法のアイデアを提案することとする。

## 2 市街地再開発事業の目的と現状での問題点

### (1) 市街地再開発事業の制度目的

市街地再開発事業は、都市再開発法第2条第1項第1号において、「市街地の土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新とを図るため、都

市計画法で定めるところに従って行われる建築物及び建築敷地の整備並びに公共施設の整備に関する事業並びにこれに附帯する事業」と定義されている。

この定義から理解できるように、市街地再開発事業は、

- ア 道路などの公共施設を整備することに伴う開発利益を、建築物及建築物敷地の整備（以下「建築物等の整備」という。）によって回収すること
  - イ 土地の合理的かつ健全な高度利用を実現する建築物等の整備によって、従前の防災上危険な市街地を改善すること
  - ウ 建築物等の整備によって、市街地の高度利用と都市機能の更新を図り、地域経済の活性化に資すること
- などの政策目的を持っている。

### (2) 現状での市街地再開発事業の問題点

市街地再開発事業は、従前の土地所有権等を、事業実施に伴い整備される建築物等の区分所有権に変換するとともに、保留床を売却して事業収支をとるという事業手法である。また、権利の変換に伴い本来必要となる所得税、法人税、不動産取得税、登録免許税が課税されないという、税制上極めて優遇された恒久措置も講じられている。

この意味で、今後も市街地再開発事業は、一定の市街地整備のための有効な手法であり続けると

<sup>1</sup> 青森市の市街地再開発事業で建築したアウガの破綻報道については、以下のURL参照（最終閲覧2017.10.24）  
<http://www.asahi.com/articles/ASJBG575FJBGUBNB011.html>

考える。

その一方で、市街地再開発事業は、

ア 保留床の売却によって事業収支をとるとともに、地権者調整などの事務コストを回収するため、事業費が100億円単位の大規模なものとなること

イ 従前権利者の権利を公平で税制上の特例を受けつつ、建築物等の権利に変換するため、事業主体の形成、事業計画の策定、権利変換の段階などにおいてそれぞれ、計画策定とそれに関する行政側の認可等の手続きが必要となること

ウ その結果として、事業構想から竣工まで10年といった長期にわたる事業になることなどの特徴を有している。

これらの特徴は、一定の区域を強制力をもって面的に整備する上で、当然のことであり、それ自体が制度上の観点から問題ではない。

しかし、我が国が、人口減少時代に突入し、地域経済の成長鈍化が著しいこと、さらに将来の地域経済の見通しが不確実性を増していることから、ブロック中枢都市など地域経済の成長が長期的に見込まれる地域を別にすれば、事業期間が長期で、かつ、事業規模が大きく、かつ、行政手続きが煩雑という、上記アイウの特徴は、市街地再開発事業の事業リスクを高める結果となっている。

このリスクによって市街地再開発事業で整備した建築物等が地域の「墓標」となっている事例を木下斉は厳しく批判している<sup>2</sup>。

さらに、高度成長期においては、市街地再開発事業によって誘致する業態として百貨店などの商業が想定されていた。しかし、近年では百貨店などのビジネスモデル自体が時代にそぐわず閉店も相次いでいること<sup>3</sup>から、市街地再開発事業で整備した床に大規模な商業施設を誘致することは困難となってきている。結果として、市街地再開発事

業で建築する床の大部分が、いわゆる分譲マンションとなってしまう、地域経済の活性化への貢献度合いが薄くなっている<sup>4</sup>。

より一般的に経営学の観点からも、経済状況が不安定な時期など、将来の不確実性が高い場合には、「リアルオプション」「リーンスタートアップ」といって、大規模な投資を一度に行うのではなく、小規模な投資を最初に行い、その効果を見ながら段階的な事業規模を拡大していくことが有効と指摘されている<sup>5</sup>。図表-1は、この最新の経営学の視点を整理したものである。

特に、日本企業はチェンバレン型の業界構造を前提にして投資戦略を行うのではなく、将来の日本経済環境がシュンペーター型になることを前提にして、リアルオプション戦略をとるべきだというのが最新の経営学の知見でもある。

このような「リアルオプション」「リーンスタートアップ」という観点から、人口減少時代という不確実性の高い時代に適合した、小さな事業規模で事業を開始し段階的に事業規模を拡大するための「シンプル」な市街地整備手法を検討することが重要と考える。

### 3 市街地再開発事業の歴史的な経緯とそもそもの制度目的

市街地再開発事業は、1969年の都市再開発法の制定によって創設された。この事業は高度成長期における総合的な事業手法として整備されたものである。その目的は2(1)アイウで述べたとおり、複合的なものである。

今後、人口減少時代にあった「シンプル」な市街地整備手法を検討するにあたって、市街地再開発事業の前身である、「市街地改造事業」と「防災建築街区造成事業」の二つの事業を検証する。これは歴史的にみて、制度の拡充を行うに伴い、制

<sup>2</sup> AIR Mook 11 『あのまち、このまち失敗事例集 「墓標シリーズ」』、以下のURL参照。[http://areaia.jp/item/aia\\_text/review\\_mook-995.php](http://areaia.jp/item/aia_text/review_mook-995.php)

<sup>3</sup> 近年の百貨店の閉店状況は、杉原淳一ほか『誰がアパレルを殺すのか』(日経BP社、2017.5.25)位置No538参照。

<sup>4</sup> 佐々木晶二「民間都市開発事業に対して本当に補助金はいらないのか?」(一般財団法人民間都市開発推進機構「Research Memo 2015.4」)以下のURL参照。[http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research\\_17.pdf](http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_17.pdf)

<sup>5</sup> 入山 章栄『ビジネススクールでは学べない 世界最先端の経営学』(日経BP社、2015.11.20)位置No490参照。

(図表－1) 最新の経営学の知見と今後の市街地手法の関係

	I0 型 (業界構造が安定)	チェンバレン型 (複数の企業がある程度競争)	シュンペーター型 (競争環境の不確実性)
リアルオプション戦略 不確実な事業環境に素早く柔軟に対応			IT業界 <b>今後の日本にあった市街地整備手法</b>
RBV 戦略 経営戦略に注目してそれを磨く		昔に日本の家電業界 今の日本の自動車業界 <b>日本の過去の再開発</b>	
SCP 戦略 新規参入を防ぐ、ライバルとの競争を避ける	米国のコーラ業界 日本のビール業界		

(備考) 入山 章栄『ビジネススクールでは学べない 世界最先端の経営学』(日経 BP 社、2015. 11. 20) 位置 No490 をベースに筆者が赤字の部分を加筆

度目的は複合的になり、かつ、制度内容も複雑化するため、現行制度の前身の制度がよりシンプルな制度目的と制度内容を表している可能性が高いと考えるからである。

#### ア 市街地改造事業

市街地改造事業とは一定の幅員以上の道路(駅前広場を含む)の整備に伴い、その周辺の地区を超過収用し、道路の周辺の建築物を建築し、地権者の要望によって超過収用した土地に建築された建物等の権利を譲渡する仕組みである。その制度目的の主眼は、超過収用によって公共施設の開発利益を吸収することにあつた<sup>6</sup>。

#### イ 防災建築街区造成事業

防災建築街区造成事業は、道路に囲まれた街区のなかで、耐火性能の優れた高度利用を実現した建築物等の整備を行う仕組みである。その制度目的の主眼は、市街地の面的な防火性能の改善に資する建築物等の整備にあつた<sup>7</sup>。

上記の「市街地改造法」と「防災建築街区造成事業」の二つの要素のうち、どちらが、上記の人口減少時代に対応した「シンプル」な市街地整備手法の可能性をもっているかについては、議論が分かれるところである。

建築物等の整備は、地方都市の経済成長の鈍化によって建築物の床需要減退を直接的に受けるのに対して、道路の整備自体は、経済状況に拘わらず一定の計画に基づき着実に進めることが想定される。この意味で、市街地改造法の要素の方が、地方都市の経済成長の鈍化などの影響を相対的には受けにくいと考える。

このため、本稿では、人口減少及び地方経済の成長鈍化、さらに将来への不確実性の増加に対処する新しい手法開発を検討方向としては、市街地改造法が制度目的の主眼としていた、「超過収用によって公共施設の開発利益を吸収する」という観点に重点を置く<sup>8</sup>。

<sup>6</sup> 社団法人市街地再発協会『日本の都市再開発史』(非売品、1991. 4. 19) p92 から p108 参照。

<sup>7</sup> 社団法人市街地再発協会『日本の都市再開発史』(非売品、1991. 4. 19) p109 から p117 参照。

<sup>8</sup> 防災建築街区造成事業はもともと法律で強制力を持たない任意事業である。その意味では、予算事業である「優良建築物等整備事業」でほぼ過去の制度の復活を遂げていると考えることもできる。

#### 4 飯沼一省の超過収用の視点

飯沼一省は、1892年に生まれ、東京帝国大学法学部を卒業後、1917年に内務省入省、1924年に内務省都市計画課長に就任、戦後の1947年には財団法人都市計画協会理事長に就任するなど、戦前の都市計画行政と牽引していた人物である。

著作としても、『都市計画の理論と法制』（良書普及協会、1927年11月）、『地方都市計画論』（良書普及協会、1933年7月）など都市計画関係のものを多く発表してきた。

このうち超過収用についての重要な指摘は以下のとおりである。

##### ア 超過収用の目的<sup>9</sup>

- a) 都市計画事業の結果生じたる一宅地をなすに足らざる残地を適切に処理すること
- b) 都市計画事業の附近地にその事業に相応した建築敷地を整備すること
- c) 都市計画事業により生じる増加を回収して財政効果をあげること

##### イ 超過収用と地帯収用の区別<sup>10</sup>

超過収用が都市計画事業に附帯して行われるのに対して、地帯収用は一つの地域全体を収用するものであり、明確に区別して議論すべきであること

この飯沼一省の超過収用の指摘のうち、都市計画事業の財源の確保のために超過収用を提案していること、さらに、面的に市街地の一定の地域を整備する地帯収用と区別して、都市計画事業の附近地に限った超過収用の概念を提示している点は、「シンプル」な市街地整備手法を今後考える上で重要な示唆になるものと考えられる。

なお、市区改正条例に基づき、小規模な残地処理の事業は比較的多く実施されていたという鈴木大基の指摘もある<sup>11</sup>。

この鈴木大基の指摘は、逆に、強制的に収用する都市計画事業の附近地の範囲を硬直的に考えるのではなく、残地など地権者にとってメリットがある区域を柔軟に選定して事業を実施すれば、超過収用のアイデアが活用できる可能性があることを示していると考えられる。

#### 5 飯沼一省の視点に立ち戻ったシンプルな市街地整備手法のアイデア

##### (1) 手法提案にあたっての前提条件

今後の実効性を踏まえて、以下の前提条件を設定する。

ア 権利者の権利を変換し、また、移転することを新たな法制度上位置づけることは、現行制度よりも一層複雑な制度を再度構築することになる。このため、現行法制度を柔軟に運用することで、比較的簡易な手続きによって制度目的を実現することを基本とする。

イ 国及び都市における厳しい財政事情を踏まえれば、補助金が潤沢に今後供給される可能性は低いこと、また、補助金交付に伴う、国、地方公共団体間の事前調整によって準備期間の長期化することを踏まえ、補助金を必須とするような事業手法とはしない。その一方で、適用について裁量性が少なく、毎年度の国や都市の予算に影響を受けない、税制特例措置を積極的に活用する<sup>12</sup>。

ウ 制度目的としては、市町村長にとって財源が厳しいなかでも絶対に実施しなければならない道路等の都市基盤施設の整備事業に対して、開発利益を吸収して地方公共団体の財政負担を軽減することを主なものとする。(付随的に周辺の建築物等の整備による効果も考えるが、この効果は付随的なものとする)

<sup>9</sup> 飯沼一省『都市の理念』（都市計画法制定50年・新法制定記念事業委員会、非売品、1969.6.15）p264参照。

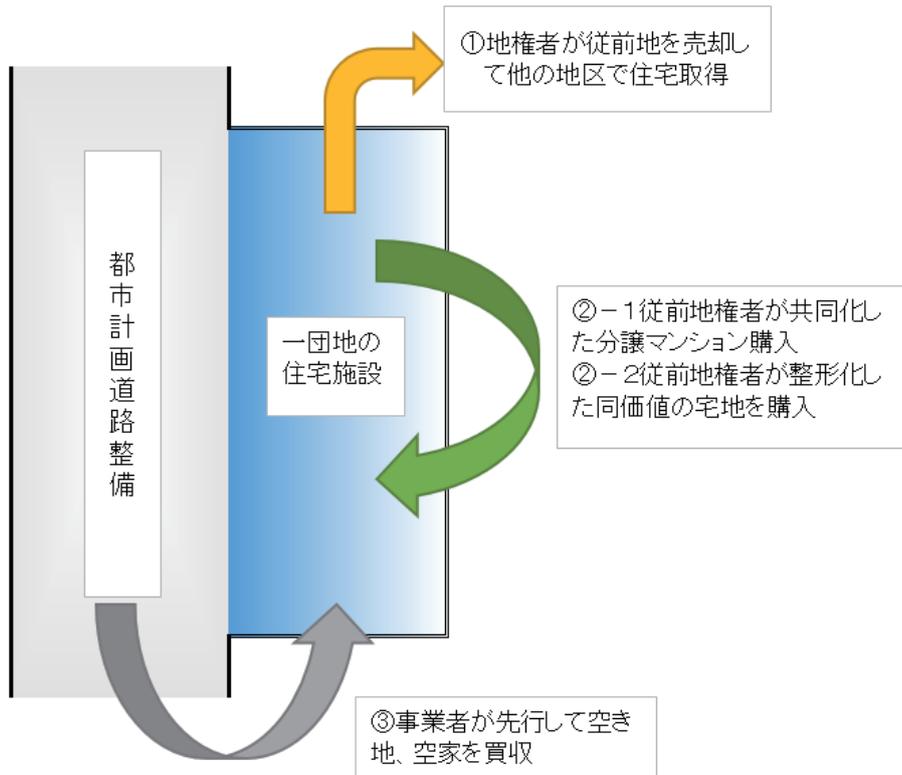
<sup>10</sup> 飯沼一省『都市の理念』（都市計画法制定50年・新法制定記念事業委員会、非売品、1969.6.15）p272参照。

<sup>11</sup> 鈴木大基『日本近代都市計画史における超過収用制度の研究』以下のURL参照。https://repository.dl.itc.u-tokyo.ac.jp/?action=pages\_view\_main&active\_

action=repository\_view\_main\_item\_detail&item\_id=2984&item\_no=1&page\_id=28&block\_id=31

<sup>12</sup> 税制の特例を本稿では中心に検討している。しかし、これは、補助金などが不要であるという趣旨ではない。当面、現状でも予算措置などに拘わらず随時活用できるものとして税制措置に注目しているのである。

(図表-2) 一団地の住宅施設に対する課税関係が発生する場面の概念図



### (2) 活用する事業地区イメージ

大都市等の既成市街地で、「都市計画道路」の整備を、都市計画事業によって実施する地区とする。

その場合に、周辺に漏れ出す開発利益の吸収を図るため、都市計画道路の周辺に「一団地の住宅施設」を都市計画決定（都市計画道路を含んで、沿道を一定の範囲一団地の都市施設として決定するイメージ）する。これに基づき、土地の買収や地権者の必要な移転などを行い、共同住宅、戸建て住宅など地域の実情と都市計画道路の沿道にふさわしい住宅建設を行う。

「一団地の住宅施設」の事業主体が売却する住宅及び住宅地の収益を、都市計画事業に当てる財源として回収する。

### (3) 「一団地の住宅施設」を活用することによる現行の税制特例

税制特例を説明する上で、説明を簡単にするため、従前地権者は個人、従前地権者は土地及び建

物を事業主体に売却し、それと等価の建物等を取得すると仮定する。

その前提で図表-2で示す各段階での税制特例を整理すると以下のとおりである。

ア 図表-2の①の「従前地権者が転出する場合」には、「一団地の住宅施設」は収用対象事業なので、

- a) 従前地等を譲渡した場合に 5000 万円の特別控除又は 100%の課税の繰り延べが適用される（租税特別措置法第 33 条、第 33 条の 4）
- b) 従前地等の代替不動産を取得した場合には、不動産取得前が課税されない（地方税法 73 条の 14 第 6 項）
- c) 新しい住宅等を取得した場合の登録免許税は課税される。ただし、住宅等については軽減措置として、移転登記の特例として、2.0%から 0.3%に引き下げられている<sup>13</sup>

<sup>13</sup> 長期優良住宅や低炭素住宅などは一層の軽減措置があるが、ここでの一般的な住宅に対する軽減措置を記述

イ 図表-2 ②-1の「従前地権者が「一団地の住宅施設」内の分譲マンションを取得した場合には、

- a) 従前地等を譲渡した場合に 5000 万円の特別控除又は 100%の譲渡所得税の課税の繰り延べが適用される（租税特別措置法第 33 条、第 33 条の 4）
- b) 従前地等の代替不動産として分譲マンションを取得したことになるので、不動産取得前が課税されない（地方税法 73 条の 14 第 6 項）
- c) 新しい住宅等を取得した場合の登録免許税は課税される。ただし、住宅等については軽減措置として、保存登記の特例として、0.4%から 0.15%に引き下げられている<sup>14</sup>

ウ 図表-2 ②-2の「従前地権者が「一団地の住宅施設」内の別の土地を取得した場合にも、

- a) 従前地等を譲渡した場合に 5000 万円の特別控除又は 100%の譲渡所得税の課税の繰り延べが適用される（租税特別措置法第 33 条、第 33 条の 4）
- b) 従前地等の代替不動産として土地を取得したことになるので、不動産取得前が課税されない（地方税法 73 条の 14 第 6 項）
- c) 新しい住宅等を取得した場合の登録免許税は課税される。ただし、住宅等については軽減措置として、保存登記の特例として 0.4%から 0.15%に引き下げられている<sup>15</sup>

エ 図表-2 ③の事業主体である地方公共団体（住宅供給公社やまちづくり会社に業務を委託しても同じ）の場合には、

している。長期優良住宅等の登録免許税の軽減措置については、以下の URL 参照。https://www.nta.go.jp/shiraberu/ippanjoho/pamph/sonota/torokumenkyo28.pdf

<sup>14</sup> 上記注と同じく、長期優良住宅等への特例措置も存在するが、ここでも一般的な住宅に対する保存登記の特例措置を記述している。以下の URL 参照。https://www.nta.go.jp/shiraberu/ippanjoho/pamph/sonota/torokumenkyo28.pdf

<sup>15</sup> 上記注と同じく、長期優良住宅等への特例措置も存在するが、ここでも一般的な住宅に対する保存登記の特例措置を記述している。以下の URL 参照。https://www.nta.go.jp/shiraberu/ippanjoho/pamph/sonota/torokumenkyo28.pdf

- a) 地方公共団体は公的主体であるため、法人税、不動産取得税、登録免許税は課税されない（法人税法第 4 条第 2 項、地方税法第 73 条の 3、登録免許税法第 4 条第 1 項）

以上の税制特例を整理すると、都市計画道路事業と一体的に「一団地の住宅施設」を都市計画決定した場合には、残留する地権者、転出する地権者とも、譲渡所得税、不動産取得税が課税されないことになる。これは、ほぼ市街地再開発事業並の税制特例を、権利の移転や変換などに伴う計画策定や行政手続きなしに受けることができると解することができる。

なお、土地区画整理事業では、地区から転出する従前地権者に対しては税制の特例がないことを踏まえると、土地区画整理事業よりも税制特例措置は充実していると考えることが可能である。

#### （４）実際の事業パターンごとの検討

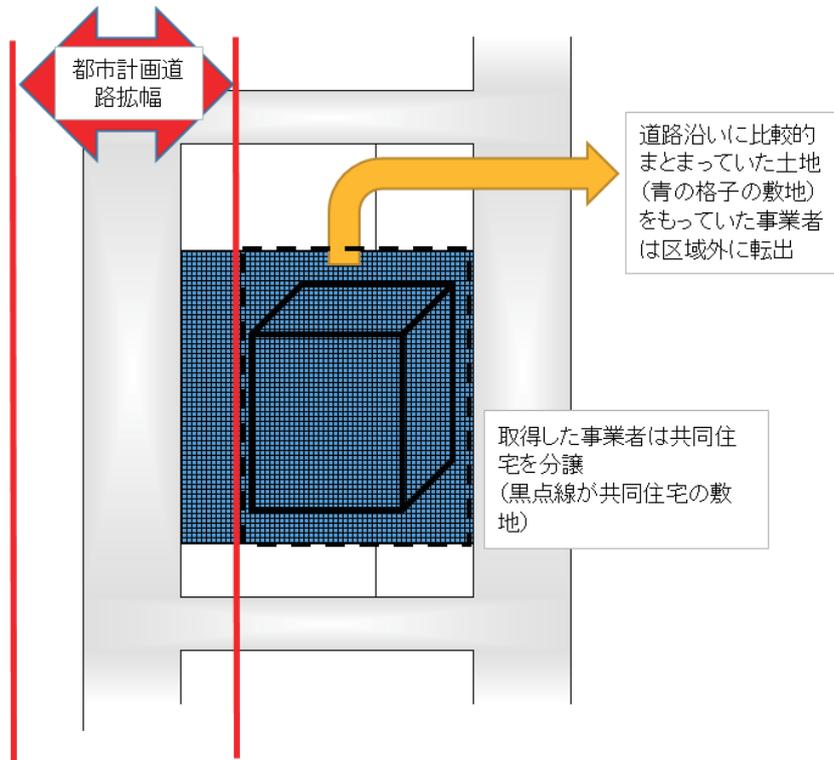
「一団地の住宅施設」の区域内の土地について、地権者の意向に拘わらず全面的に買収する、また、従前地権者が一戸建て住宅で地区内にとどまりたいという意向に対して分譲住宅の区分所有権でしか対応できないとなると、地権者調整が困難となり、市街地再開発事業と同様の問題を惹起することになる。

「一団地の住宅施設」は、共同住宅だけでなく、戸建て住宅も可能なことなど、制度運用の自由度が高いことから、これを前提にして、地権者のニーズに対応した、二つの事業パターンを提示する。

ア 都市計画道路の沿道の残地となる商業業務用地を一括してまとめて購入し、共同住宅（いわゆる分譲マンション）として販売する場合（戸建てとして販売する場合も税制特例関係は同じ）イメージは図表-3のとおり。

商業業務用地を売却して他の地区に同様の商業業務用地を取得した場合には、通常の自主的な事業業務用地の取得が、所得税が 8 割課税繰り延べされるのに対して、「一団地の住宅施設」を活用した本ケースの場合には、10 割繰り延べが可能となること、新しい商業業務施設の取得

(図表-3) 商業業務用地などまとまった土地を一括して取得できる場合



に対して不動産取得税もかからないことから、移転の潜在的希望のあった地権者をうまく誘導して、土地をまとめて取得する可能性がありうると想定される。

また、まとまった土地の利用についても、「一団地の住宅施設」は、高度利用要件はないため、地域の実情に合わせて一戸建て、分譲マンションなど適切な住居形態を選択することが可能となる。

イ 都市計画道路に接して不整形・狭小な残地所有者の土地を地区内の別の土地に移転し、残った土地と他の地権者の敷地を統合して共同住宅を販売する場合

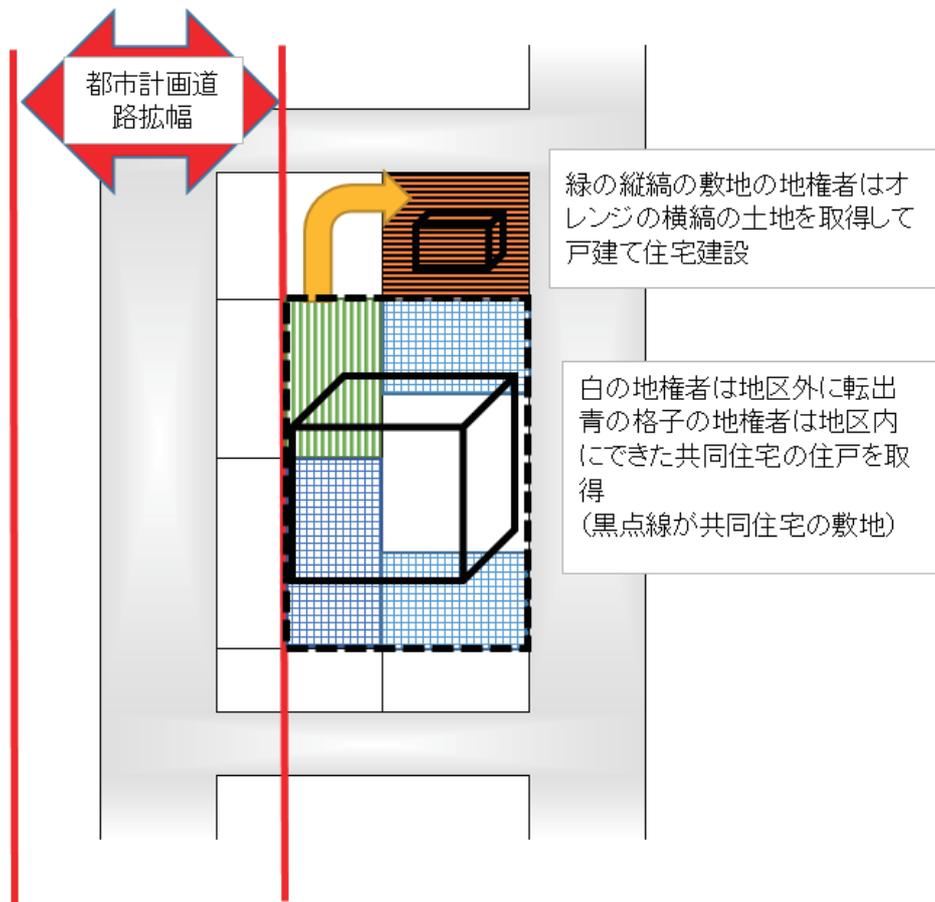
通常都市計画道路を現道拡幅で買収方式で行った場合には、道路沿いに奥行きが狭い敷地が残り、狭小宅地に3階建ての住宅が建つケースが多い(写真-1)。このような住宅は高齢者にとって階段が多く住みにくいことが想定される。地権者のニーズの観点からも、マクロの住宅政策の観点からも、共同化してバリアフリーにな

(写真-1) 都市計画道路の整備に伴い補償金で建設された住宅



(備考) 東京都世田谷区の世田谷駅北口から筆者撮影

(図表-4) 従前地権者を戸建て、共同住宅床に移転してもらう場合



った住宅供給を積極的に誘導すべきと考える。

このような観点からは、一戸建て希望の地権者には近くの土地との交換を行い、共同住宅の一階などを希望する地権者には共同住宅を販売し、その他の共同住宅については、第三者に売却するといった、柔軟な事業制度が求められる。

そのイメージは図表-4のとおりである。

このような柔軟な地権者対応は、市街地再開発事業の実施にあたり常に求められており、2016年の都市再生特別措置法等の一部改正で創設された「個別利用地区」(都市再開発法第7条の11第2項)でも制度改正を試みた。しかし、市街地再開発事業の目的自体が高度利用にあるため、実態として、一戸建て住宅を「個別利用地区」を対象にすることは、今のところ難しいと考えられる。

「一団地の住宅施設」を活用した場合には、近くに戸建て住宅を希望する地権者対応と、共同住

宅でバリアフリー、エレベーター設置の分譲マンションを取得する双方のケースを同時に満たすことが可能になり、地権者調整が容易で迅速化する可能性が高い。

そして、5(3)で述べたとおり、登録免許税の部分のをぞき、ほぼ市街地再開発事業と同じ税制特例を受けることができる。

## 6 今回提案した「シンプルな」市街地整備手法について今後、精査すべき点

### (1) 税制上の特例の確認

租税特別措置法、地方税法を読む限り、今回の税制特例について法律に抵触する部分はない。

ただし、これまでの都市施設を都市計画事業認可した場合の収用特例については、道路や都市公園など、全面的に土地所有権等を都市計画事業者が取得し、従前地権者は他の地区に代替不動産を

取得することを想定していた。

「一団地の住宅施設」は、収用権を持ちつつもその収用した土地の上に住宅という特定少数の用に供する建築物を建築するという、道路等とは異なる性格を持つ都市施設であることから、地区内の戸建て住宅や共同住宅を代替不動産として取得するという対応が可能となる。

しかし、このこと自体は、「一団地の住宅施設」を都市施設として位置づけた時点で公共性の議論は整理されており、税務当局から意見を言われることはないと思われる。念のため、税務当局との相談をすることも必要になるかもしれない。

## （２）開発利益の具体的な試算作業の必要性

今回の手法は、「一団地の住宅施設」を都市計画決定して事業認可をとるという単純な行政との手続きのみで、税制上の特例措置と、地権者の意向に柔軟に答えられる対応を可能とする。これによって、小規模でかつスピーディに事業着手を可能とすることを期待している。これは、２（２）で述べたとおり、まさに不確実な経済環境でのリアルオプション戦略にも合致するものと考えている。

その一方で、市街地再開発事業のように高度利用のための規制緩和による床売却を想定していないので、沿道沿いの事業者による土地の先行買収、従前地権者との敷地統合、共同住宅建設と販売によって、どの程度の収益があがり、開発利益が吸収できるかについては、現場で具体的に試算をする必要がある。

理屈上は、裏側の区画道路接道の敷地と都市計画道路に面する敷地を一体的に開発するよって、裏側区分道路の幅員による前面道路の容積率制限や道路斜線の緩和などが可能となることなど、既存の都市計画、建築規制を前提にしても、個々の敷地で個別の住宅を建築するよりも大きな容積率を確保できることが想定できる。

また、「一団地の住宅施設」の区域内では、建築基準法第 86 条の 6 に基づき、第一種又は第二種低層住居専用地域での容積率、建ぺい率、高さ制限の緩和することができるので、低層住宅地ではこ

の特例を活用することも考えられる。

これらの制度的な要因を総合的に勘案して、具体のケースに照らして、開発利益の回収額を試算することが必要である。

## （３）「一団地の住宅施設」の決定事項

「一団地の住宅施設」の計画事項のうち必ず定めなければならない事項は、都市計画法第 11 条第 2 項に基づき、「都市施設の種類、名称、位置及び区域」である。さらに都市計画決定権者（市町村）が定めることを「努力しなければならない」計画事項として（努力義務として同法第 11 条第 2 項で政令委任している）、都市計画法施行令第 6 条第 1 項第 7 号で、「面積、建築物の建ぺい率の限度、建築物の容積率の限度、住宅の低層、中層又は高層別の予定戸数並びに公共施設、公益的施設及び住宅の配置の方針」とされている。

「シンプル」な市街地整備事業を有効に活用するためには、地権者の意向を踏まえつつ、小規模な事業を段階的に立ち上げることが必要なことから、事前の計画はできるだけ抽象的な方が望ましい。このためには、法定で義務づけられている事項のほか、面積、建ぺい率、容積率の限度に計画事項を限定しておくというのが適切である。

また、このように計画事項を限定することによって、都市計画道路の周辺地区で 50 戸以上を前提にして「一団地の住宅施設」を都市計画決定することが可能となる。

このような法律の運用に市町村担当者が躊躇せず、開発利益の吸収という公益実現に挑戦できるよう、法解釈の明確化を図ることが重要である。

## （４）「一団地の住宅施設」事業の事業主体

都市計画道路の整備に伴う開発利益を吸収するという観点からは、道路整備主体と同じ主体が「一団地の住宅施設」事業を実施することが本来望ましい。現実には、市街地再開発事業や土地区画整理事業などを実施している市町村や都道府県の都市整備部局が、道路整備と面的な整備の双方を行っていることから、実施主体として望ましいと考

える。

具体的には、都市計画道路等の都市計画事業が今後とも実施され、かつ、市街地整備の経験も豊富な政令指定都市と一緒に具体的な検討を始めることが期待される。

なお、道路整備主体に収益の一部を金銭で負担するという仕組みを前提とすれば、UR 都市機構、地方住宅供給公社、さらには、民間事業者なども事業実施主体となる可能性がある（都市計画事業の事業主体は民間事業者でも可能であることは、都市計画法第 59 条第 4 項で明らかである）。

この意味では、このような「シンプルな」市街地整備手法をビジネスとして展開する可能性について、幅広く関係事業者のニーズを把握することも重要である。

## 7 最後に

市街地再開発事業のように巨大な事業費と長い事業期間をかけて行う事業手法は、人口減少時代で将来の経済環境の不確実性が高い我が国においては、今後、開発利益の吸収と都市財源の確保という観点からは、十分機能しないおそれが強い。

本稿では、新たな法制度を作るのではなく、都市計画道路の整備と「一団地の住宅施設」という既存制度を組み合わせることによって、行政的な手続きは簡素なままで、税制特例を駆使して、地権者のニーズに対応しつつ、開発利益を吸収する市街地整備手法、すなわち、飯沼一省が提言した「超過収用」の現代版を提案したものである。

しかし、5 に述べたとおり、このアイデアを具体化するためには、より現地に即した検討と他分野の専門家とのディスカッションが、今後必要となると考えている。

本稿を読み、興味をもった各分野の専門家や地方公共団体職員と、一緒に具体的な検討を進めることを希望します。

### (参考文献)

1) 杉原淳一ほか『誰がアパレルを殺すのか』（日経 BP 社、2017. 5. 25）

2) 入山章栄『ビジネススクールでは学べない 世界最先端の経営学』（日経 BP 社、2015. 11. 20）

3) 社団法人市街地再開発協会『日本の都市再開発史』（非売品、1991. 4. 19）

4) 飯沼一省『都市の理念』（都市計画法制定 50 年・新法制定記念事業委員会、非売品、1969. 6. 15）