

【研究ノート 2】

開発利益の還元手法に関する調査

藤村 浩之

はじめに

当研究所においては、かねてから稲本 洋之助東京大学教授・明海大学教授を座長とする研究会を設け、様々な角度から開発利益の還元方策の調査研究を行っている。

密集市街地の再整備は、かねてより住宅政策、都市政策上の重要な課題となっており、その推進のための手法としては、法定及び任意の再開発事業、土地区画整理事業といった既存の手法に加え、新たな手法が検討、提案されている。本研究は、こうした新旧の手法について、開発利益の観点から評価するとともに、さらに開発利益をてことした新たな再整備手法の可能性、すなわち地権者、住民、市民の貢献により開発利益の問題を的確に処理しつつ、面的な整備を推進するシステムのあり方について検討するものである。

密集市街地再整備事業は、地価の低下に伴って、従来のような保留地・保留床の売却による開発利益の還元は困難になっており、良好な計画づくりへの参加・良好な生活環境を維持するための活動による還元が必要であり、また、当事者間の合意形成の問題が重要である。そこで、「計画貢献」と「参加貢献」という概念で開発利益の還元を捉え、密集市街地のまちづくりに果たすコミュニティ、専門家、そして公共の役割について検討した。なお、本研究会の委員は以下の通りである。

座長：稲本 洋之助 東京大学名誉教授・明海大学不動産学部 教授
委員：井上 赫郎 (株)首都圏総合計画研究所 取締役
小野 宏哉 麗澤大学 国際経済学部 教授
小林 郁雄 (株)コープラン 代表取締役
林 泰義 (株)計画技術研究所 所長
森 悠 (財)土地総合研究所 専務理事
田島 秀夫 (財)土地総合研究所 常務理事

1. 都市整備を取りまく社会経済環境の変化

近年の都市整備を取りまく社会経済環境は、以下のようなものがある。

- 地価の下落・安定化と都心居住の環境好転への対応
- モータリゼーションの進展への対応
- 防災に対する意識の高まりへの対応
- 高齢化に対応したまちづくりへのニーズの高まりへの対応
- 美しい都市景観への意識の高まりへの対応
- 住民の地域づくりに対する参加意識の高まり
- 地方分権への流れ

こうした社会の流れを踏まえると、今後の都市整備においては、

- 防災、高齢化、都市景観等に配慮した良好な街づくり計画を評価する仕組みづくり
- 住民参加を促進する仕組みづくり

が必要である。

2. 密集市街地再整備事業を取りまく社会経済環境の変化

また、密集市街地再整備については、以下のような環境変化がある。

①景気変動に伴う事業成立の困難化

バブル景気崩壊後の地価の下落に伴って、保留地・保留床の売却による開発利益の還元は難しくなっている。良好な計画づくりへの参加・良好な生活環境を維持するための活動による貢献による還元が必要である。

②当事者間の合意形成の問題

既成市街地の再整備事業においては、関係当事者が多数に及び、利害関係も複雑に錯綜するため、当事者間の合意形成の確保、特に高齢者・障害者、零細事業者、借家人などへの配慮が重要である。

③社会資本整備の効果抑制の問題

既成市街地の再整備事業においては、事業区域の周辺においても社会資本の整備が不十分であることが多く、これがボトルネックとなって、社会資本整備の効果が十分に発揮できないことがある。再整備事業の実施に際して、広域関連社会資本（幹線道路など）の整備計画との調整が必要である。

3. 密集市街地再整備における開発利益の捉え方

3-1 開発利益とは

一般的に、開発利益とは、

- ・道路、鉄道等の交通施設の整備による時間距離の短縮や公園、下水道等の整備による生活環境の改善
- ・容積率の緩和、用途地域の変更等土地利用規制の変更による開発可能性の増大

などによる、土地の効用、収益性、あるいは実質的な価値の増大を指すことが多い。

3-2 密集市街地再整備における開発利益の捉え方

①地区住民が受ける開発利益……「先行整備による利益」論

その地区が他の地域に先行して生活環境の整備が図られることを開発利益と捉える。

②周辺が受ける開発利益……「スピルオーバー利益」論

再整備事業による効果が事業で意図した区域を超えて外にスピルオーバーすることに着目し（外部経済）、周辺住民の住環境改善効果を開発利益と捉える。

注：これら是对照的な理念型であり、現実には両側面を同時に併せもつことが多いと考えられる。

3-3 密集市街地再整備における開発利益の還元のあるあり方

表 開発利益の還元方法

金銭による還元	<ul style="list-style-type: none"> ・キャピタルゲイン課税 ・土地保有課税 ・受益者負担金（例：下水道整備負担金） ・開発者負担金（例：指導要綱）
土地による還元	<ul style="list-style-type: none"> ・公共施設用地の提供（例：土地区画整理事業、指導要綱）
良好な街づくり計画による還元（計画貢献）	<ul style="list-style-type: none"> ・公開空地の提供（例：総合設計）
住民参加による還元（参加貢献）	<ul style="list-style-type: none"> ・まちづくりの取り組みへの参加

密集市街地再整備においては

- ・地区住民の生活の拠点であること
- ・再整備にあたって、住民の合意形成が重要であること

などにより、開発利益の還元においては、計画貢献や参加貢献による還元が大きな役割を果たすと考えられる。

4. 密集市街地まちづくりに果たすコミュニティと専門家の役割

4-1 コミュニティの役割

①快適で安全なまちづくりに果たす役割

阪神・淡路大震災において、平常より住民の間での地域活動が盛んな地域では、消火活動がスムーズに行われたように、良好で緊密なコミュニティは、快適で安全なまちづくりを進める上で重要な役割を果たしている。

②まちづくり活動を推進していく役割

環境変化に適切に対応してまちづくりを進めていくためには、住民の主体的な活動が不可欠である。

③持続的まちづくりの核としての役割

まちづくりはハードな事業だけでなく、住民自身が地域を管理し、建物やまち全体の質を高めていくようなソフト面の体制づくりが不可欠である。

4-2 専門家の役割

①住民のまちづくりへの意識形成の支援

住民のまちへの関心を高め、問題意識を具体化していく段階で専門家の支援が求められる。

②まちづくり組織の支援

地域の様々な立場を代表できる団体、企業、個人が参加する自発的な組織づくりの支援が求められる。

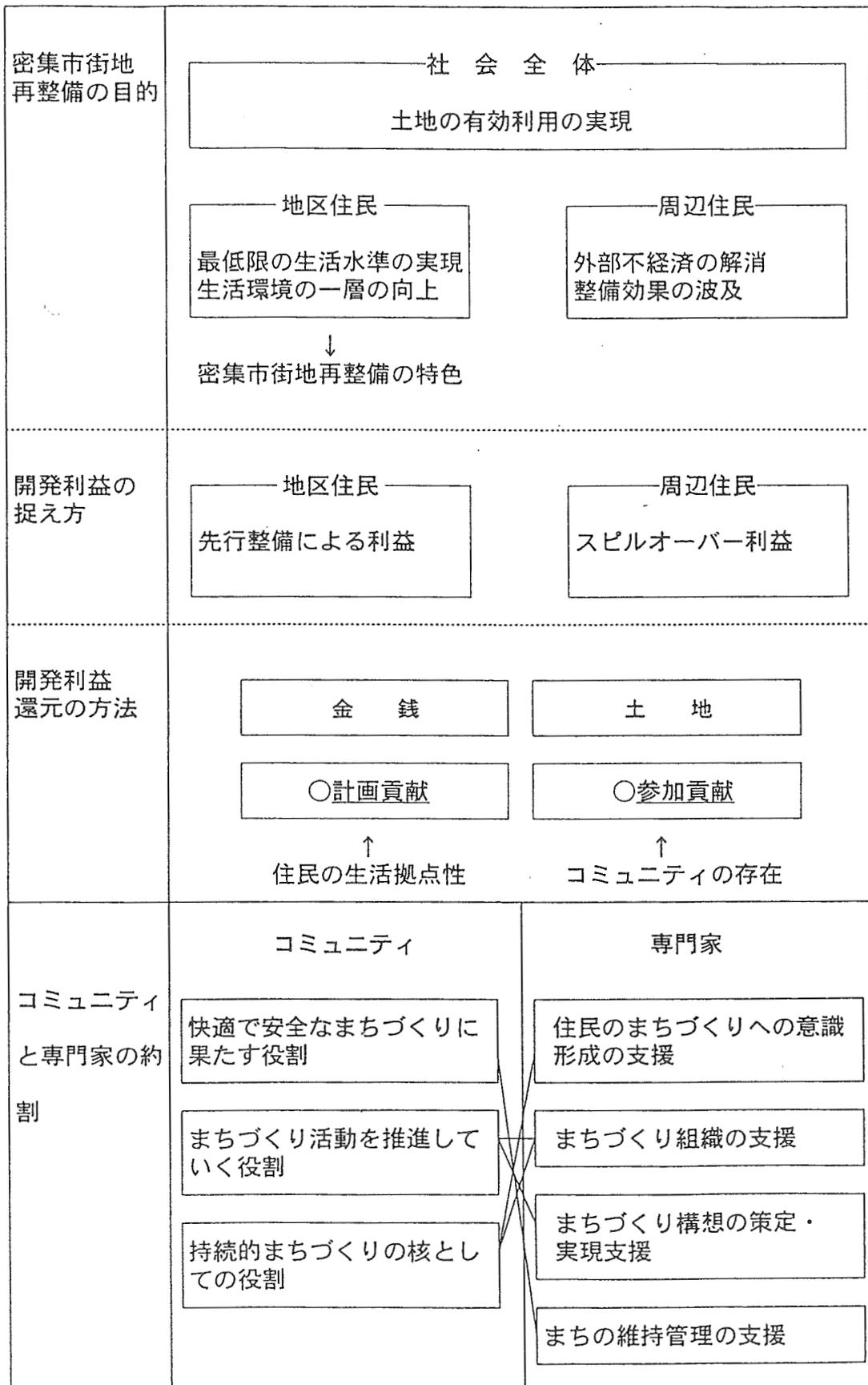
③まちづくり構想の策定・実現の支援

住民一人ひとりの意向を反映すると同時に、周辺環境や経済社会の環境変化など広い視点も織り込んだまちづくり構想の策定には適切な助言や誘導が必要である。また、実施段階でも、実務経験の豊かな専門家が参加した話し合いが有益である。

④まちの維持管理の支援

ハードの施設の維持管理、コミュニティの親睦といったハード・ソフトの両面を含めた、まちの維持管理に向けて専門家の支援が必要とされる。

図 密集市街地再整備の目的と開発利益、コミュニティと専門家の役割



5. 密集市街地まちづくりに果たす公共の役割

5-1 公共による再整備事業の進め方

公共が再整備に投入できる資源を有効に活用するためには、再整備すべき対象地区について適切な優先順位づけを行う必要がある。開発利益の観点を考慮すると、優先して事業を進めるべき地区とは、以下のような地区であると言える。

表 公共が再整備事業を優先的に進めるべき地区

地区の類型	再整備を行うことにより、周辺地域も含めた地域全体に大きな整備効果が期待される地区	再整備を行うことによってその地区において非常に大きな生活環境改善が期待できる地区
地区のイメージ	<ul style="list-style-type: none"> ・広域社会基盤（幹線道路など）との連携整備が必要とされる地区 ・再整備を進めることによって、周辺地域も含めた地域全体の防災性や福祉環境の向上が期待できる地区 	<ul style="list-style-type: none"> ・当初（事業前）の生活環境が極めて劣悪な地区 ・防災、交通安全、福祉、景観等を含め、良好な生活環境の整備に向けて街づくり計画が策定されている地区
開発利益の受益主体	周辺地域の住民	地区住民
還元を求める根拠	事業によってスピルオーバーした利益を受けている （「スピルオーバー利益」論）	他の周辺地区に先駆けて事業が行われることに着目 （「先行整備による利益」論）
還元の当事者	周辺地域から地区住民へ	地区住民から周辺地域へ

5-2 開発利益の還元方法

①金銭還元

わが国における金銭負担による還元手法には、以下のようなものがある。

- ・キャピタルゲイン課税
- ・土地保有課税
- ・受益者負担金（例：下水道整備負担金）
- ・開発者負担金（例：指導要綱）

なお、行政による事業費補助は、周辺地区も含めた地域全体が利益を受けることを根拠としており、周辺からの開発利益の還元を内在するものと捉えることもできる。

②計画貢献

良好な市街地環境の形成に貢献することで開発利益を還元する方法である。

行政においても、こうした良好な計画づくりに対して、公的補助アップや規制緩和などのインセンティブを与える例がある。

(参考事例)

○平成7年に建設省通達によって新設された都心居住型総合設計は、住宅の比率の特に高い(原則として延べ面積の3/4以上)建築計画に対して容積率等の割増しを行う制度であるが、デイサービスセンター等の福祉施設を日常生活を支える施設として住宅とみなして延べ面積に算入することができる。(平成7年7月17日住街発第72号)

○世田谷区では、壁面後退や公開空地、容積率低減などの「環境貢献度」により建築資金の融資限度額を加算している。

●下表に決められた環境貢献度により、限度額が加算されます

評価項目	ポイント数	評価内容
壁面後退	1-10ポイント	道路境界・敷地境界線よりの後退距離
公開空地	2-50ポイント	歩道状空地、ピロティ、貫通通路、広場・空地、緑地等
容積率低減	1-20ポイント	基準容積率に対する低減割合

環境貢献度1ポイントにつき10万円加算されます。但し、70ポイントを最高限度とします。

③参加貢献

参加貢献とは、地区住民が再整備の計画策定過程に参加することや、土地利用の計画実現のために協力すること、再整備で生み出された公共施設の管理・運営に参加することなどによって開発利益を還元することである。

住民が計画策定に積極的に参加することは、事業実施にとって最大の障害である当事者の合意形成を促進するという意味で公共性があり、またその分行政の調整コスト(職員の人件費も含む)を軽減していると言える。また、住民参加は事業の効果を住民自身が評価し目標設定するという意味でも意義がある。このような点に着目して、行政においても、住民が良好なまちづくり計画策定に積極的に参加したり、施設の維持管理に貢献することを根拠に公的補助を手厚くしたり規制を緩和する例がある。

また、行政においては、住民の参加や協力を促進するための仕組みをつくったり、こ

れを事業制度に組み込もうとする例がみられる。

住民参加を支援するために、専門家派遣制度を設ける自治体もある。しかし、現状の専門家派遣制度は、

- ・活動の目標が未確定・未成熟な段階での支援はあまり行われていない（事業推進の一環としての派遣制度になっている）
- ・コンサルタント派遣や行政による委託など、行政側がお金を出す仕組みになっている所が大半であり、住民団体が直接委託する例は少ない
- ・派遣される専門家を住民が選定する仕組みになっている所は少ない
- ・予算と時間の制約により、住民、専門家双方にとって満足できる活動が必ずしもできない場合がある

などの課題を持っている。

住民による主体的で継続的なまちづくり活動のための環境を整備するという視点からは、住民が主体的に専門家を選定し、住民が共同で費用を負担し、活動の目標が未確定

- ・未成熟な段階も含め継続的に専門的助言が受けられる仕組みづくりと、住民の自主性を十分尊重する形での行政による支援が求められる。

○世田谷区街づくり条例では、住民参加のための様々な仕組みを備えている。

- ・区が地区街づくり計画を定める際には、地区住民などの意見を反映させるための措置を講じなければならない。
- ・地区街づくり協議会に対して、その運営や計画づくりにかかる費用を助成する。
- ・自主的な街づくりを支援する団体に必要な援助を行う。
- ・区民の街づくりに対して、必要な情報提供や技術的支援を行う。
- ・街づくりを行おうとする区民の団体等に街づくり専門家を派遣する。
- ・区は街づくりの進捗状況を、都市計画概要や土地利用現況調査報告などにより、適宜取りまとめて公表する。

○防災街区権利移転等促進計画と開発利益の還元

現在検討中の「防災街区整備法案」では、「所有権の一体的移転が盛り込まれている。これは、防災再開発促進地区内で防災地区計画（特定防災地区計画）を定め、この区域内で策定した防災街区権利移転等促進計画に基づいて、適正なかつ合理的な土地利用を促進するための所有権の移転等を一体的に行うものである。

これは、相対的に広範囲に設定されたゾーニングの下で、地区の防災性を高め、最適な土地利用を実現するため、一定地域内でスポット的に行われる権利関係の整序

手法であると言うことができる。基本的には住民の協力を得て地区の再整備を図ろうとするわけであるからやはり参加貢献の一形態であると言える。

ここで、注目すべきことは、権利移転を受けた者に定められた目的に従った土地利用を求めている点である。これは、典型的には、以下の規定に表れている。

第34条第3項第5号では、防災街区整備権利移転等促進計画の要件として、権利の移転等を受ける者が、「権利の移転等が行われた後において」、権利の移転等を受ける土地を計画「に規定する土地の利用目的に即して適正かつ確実に利用することができる」と認められることを要求している。

また、第39条では、「市町村は、権利の移転等を受けた者が防災街区整備権利移転等促進計画に定められた土地の利用目的に従って土地を利用していないと認めるときは、当該権利の移転等を受けた者に対し、相当の期限を定めて、当該防災街区整備権利移転等促進計画に定められた事項の適切かつ確実な実施を図るために必要な措置を講ずべきことを勧告することができる」と定められた目的に従った土地利用の実現のための勧告の制度を設けている。

ここから、防災街区整備権利移転等促進計画においては、定められた目的に従った土地利用を行うという貢献を果たすことで開発利益を還元していると考えられることができる。

注：沿道整備権利移転等促進計画との関係

上記のような権利移転の仕組みは、幹線道路の沿道の整備に関する法律に「沿道整備権利移転等促進計画」として同様の制度が既に存在しており（同法第10条の2～5）、沿道整備権利移転等促進計画が生活の静謐の保持という側面から生活環境の改善を図るための制度であるのに対して、防災街区整備権利移転等促進計画は、防災性の向上という側面から生活環境の改善を図る制度として創設された点に意義がある。

5-3 マスタープラン

土地の利用には外部効果に伴うために、個々の再整備を各々独立に進めた場合、狭い範囲での最適化は図れるが、地域全体でみると過剰な都市機能整備となったり、地域の開発容量をオーバーしてしまうことがある。

逆に地域としての立地ポテンシャルが高いにも係わらず、住民の現状維持志向などのために過度に開発が抑制され、本来ならば開発利益として顕在化するはずの利益の発生が妨げられ、全体としての最適化を損なうことがありうる。

このような事態を防止するためには、個別の地区再整備を進める際、予め地域全体の整備方針を示すマスタープランを策定し、これに基づいて個々の整備を進めることが必要である。

密集市街地においては、①複雑な土地権利関係の動きや再整備事業による効果を定期的に把握するとともに、②市街地のハードの整備状況だけでなく、ソフトなコミュニティの状況なども勘案し、マスタープランの見直しに適切にフィードバックすることが求められる。

○マスタープランと開発利益還元の手法をとりいれたまちづくりシステム

—米国タウンマネージメント—

(a) タウンマネージメントとは

「特定の地区について、責任を持ちうる地区限定型組織が、開発利益の還元により、連続的な事業実施及び適切な管理・運営を行うことで、総合的に面的な再開発を行う仕組み」とされている。

都市開発を敷地単独で考えるのではなく、“街”という単位を意識しながら、全体の機能あるいは空間面での魅力を高め、継続的な形でその成長を確保していく発想に特色がある。

(b) タウンマネージメントの意義・特色

タウンマネージメントは、

- ・個々の敷地や限定された区域における開発の枠を超えて、街全体の魅力アップを目指そうとしている点

- ・街の管理・運営を開発利益（ここでは主に金銭的側面の利益）の還元という手法を組み入れながら行おうとしている点

に特徴があり、開発利益の還元手法を組み入れつつ、マスタープランによるまちづくりの全体調整を図ろうとしている代表的な事例と言える。

(c) タウンマネージメントの推進組織

北米においては、『タウンマネージメント・センター』と呼ぶ“街”の将来像に責任を持って取り組む組織は、プロジェクトの内容に応じる形で、個々に異なる形態・性格の専属組織が新規に設立されている。

表 北米における『タウンマネージメント』の事例

対象地区	推進組織	組織の体制
Cultural District (米ピッツバーグ)	Pittsburgh Cultural Trust	地元民間企業 +行政(資金的支援)
Downtown Denver (米デンバー)	The Downtown Denver Partnership	地権者+企業会員+行政(資金的支援)
University Neighborhoods (米コロンバス)	Campus Partners for Community Urban Redevelopment, Inc.	オハイオ州立大学+行政+地区住民
Downtown Baltimore (米ボルティモア)	City of Baltimore Development Corporation	地元民間企業+行政(資金的支援)
Community Redevelopment Area (米オーランド)	Downtown Development Board	行政+地元民間
Downtown San Diego (米サンディエゴ)	Center City Development Corporation	行政+地元民間
Dudley Street District (米ボストン)	Dudley Street Neighborhood Initiative	地区住民+企業財団・行政(資金的支援)
Old Town Market District (カナダ、エドモントン)	Edmonton Downtown Development Corporation	地元民間企業+行政
Old Stratboers District (カナダ、エドモントン)	Old Stratboers foundation	地区住民+行政(資金的支援)

(d) タウンマネージメントの具体的内容

”街”の経営内容の特徴に基づき、以下の3つのタイプに類型化できる。

- ①立地性改善・プラス効果還元型
- ②生活環境改善・コントロール型
- ③再開発推進・ノウハウ波及型

①立地性改善・プラス効果還元型

活力を喪失した”街”に対して、推進組織の創意工夫により、ポテンシャルを最大活用しながらその立地性を改善し、その結果として継続的に得られる何らかのプラス効果を、地区内の非採算的事業に還元していくタイプである。

<ピッツバーグ市・「文化地区」>

約25haの地区内に集積している、歴史性のある文化施設を最大の開発資源とし、そこでの文化活動の活性化を、地区の個性ひいては立地優位性の向上に結びつけている。

特に、文化活動から得られる上演料、ビジネス立地から得られる不動産収益などのプラス効果を、Pittsburgh Cultural Trustが受け取り、次なる文化活動や歴史的建築物の保存・活用公園整備等の都市環境改善事業に還元している。

②生活環境改善・コントロール型

”街”の機能・空間面に関する、積極的な質の改善を第一義として、推進組織がそのためのハード整備あるいはソフト施策に創意工夫を図るタイプである。

<コロンバス市・「ユニバーシティ近隣地区」>

治安の悪化に伴う、地域生活全体のイメージ及び経済活力が低下した地区（約600ha）を対象に、公共サービス、交通、保健、市場経済評価といった専門的意見に基づき、具体的機能及び景観面の改善に関するマスタープログラムを策定し、その実行に努力し始めたケースである。

特に推進組織が、行政、民間に対する触媒的な立場を取ることにより、学生、市民によるボランティア活動を喚起し、大学を核とした健全で魅力的な”街”づくりを先導している。

③再開発推進・ノウハウ波及型

推進組織が選考する個別の再開発事業に携わることで得る、人的ネットワークやノウハウなどを、段階的に次なる再開発プロジェクトや都市環境改善事業に活用することで”街”を創っていくタイプである。

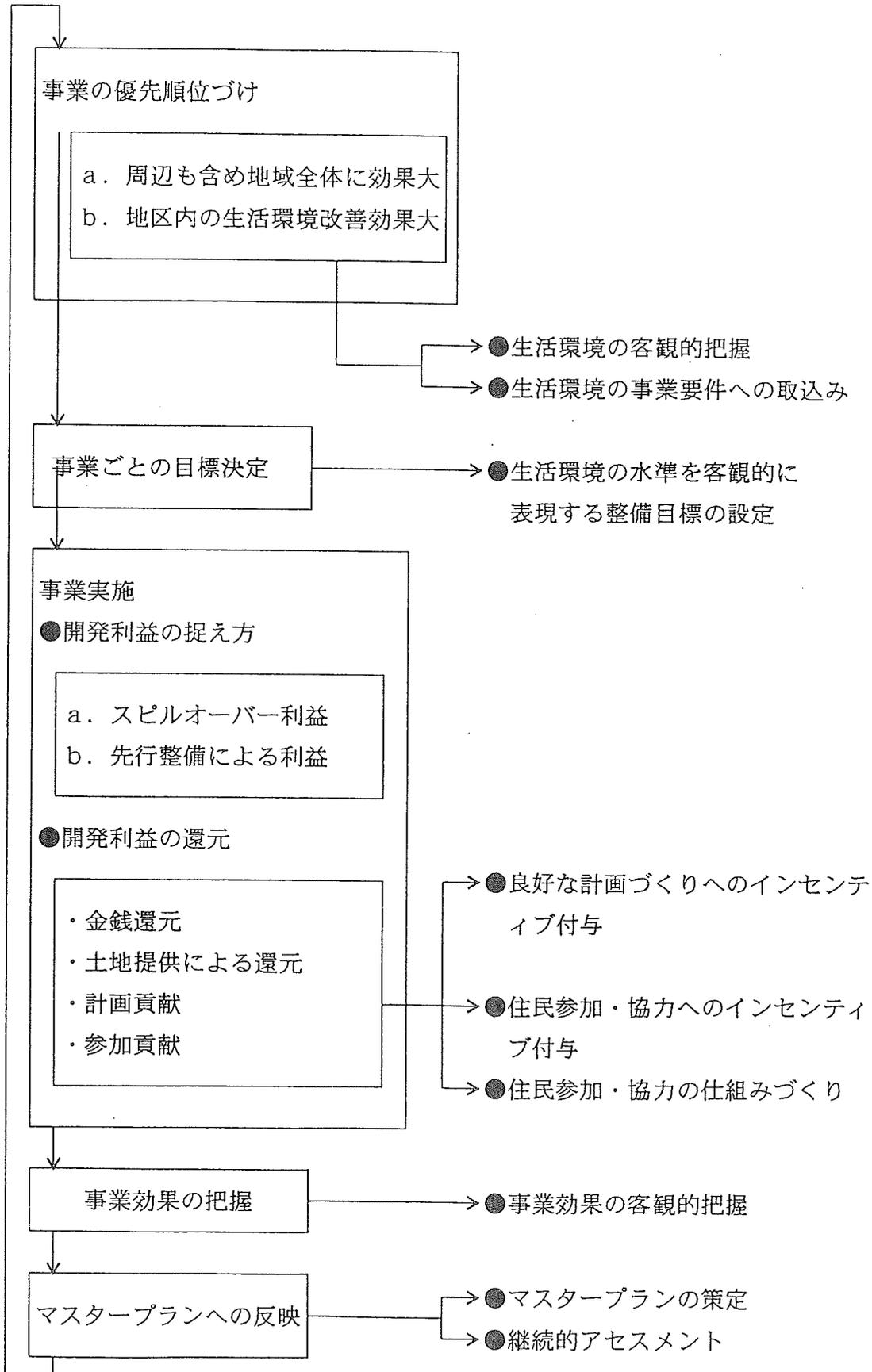
<ボルティモア市・「ダウントウン地区」>

チャールズセンター・プロジェクトと言う大規模複合型再開発の推進主体として設立されたCharles Center Management Officeが、その後隣接するインナーハーバー・プロジェクトという大規模な再開発計画の発生に伴い、それまで蓄積したノウハウ等を積極的に活用するために、Charles Center-Inner Harbor Management Corporationとして再編され、双方の再開発プロジェクトを総合的に推進していった。

さらにこの組織は、時代の変化、社会からのニーズに応じることにより、組織の性格、役割などを二転三転させながらも、ダウントウン全体の都市環境を魅力的なものとする努力を行ってきた。

現在は、City of Baltimore Development Corporation という組織として、再開発事業の推進とともに、ビジネス開発、雇用機会の拡大に努力している。

図 新たな密集市街地再整備スキームの流れと実現へ向けての課題



6. 生活環境の変化に着目した開発利益の把握方法

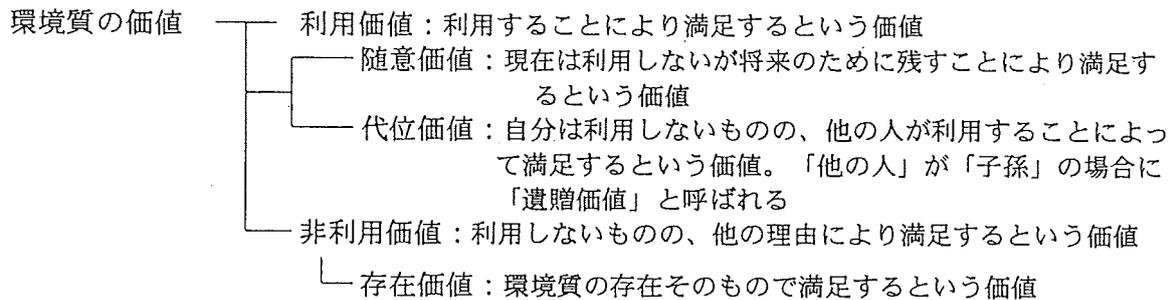
6-1 生活環境の指標化・定量化の必要性

上記で考察した

- ・生活環境の改善効果に着目した整備の優先順位づけ
- ・事業ごとの整備目標の設定
- ・事業効果の客観的評価とマスタープランへのフィードバック

のためには、生活環境水準の指標化・定量化が必要である。

6-2 生活環境の質の計測方法



①旅行費用法：Travel Cost Method

環境質、例えば、公園に対して、そこまでのアクセス費用を支払ってまでも利用する価値があるか否かという観点から、環境質の価値を貨幣タームで評価する方法である。

②ヘドニック・アプローチ：Hedonic Approach (Hedonic Price Method)

環境質の価値は、代理市場、例えば、土地市場（地代、あるいは、地価）および労働市場（賃金）にキャピタライズするというキャピタリゼーション仮説に基づいて、その価格を被説明変数とし、環境質を含めた諸属性を説明変数とした関数を推定することにより、環境質の価値を貨幣タームで評価する方法である。

③擬似的市場法：Contingent Valuation Method

環境質の内容を被験者に説明した上で、その質を向上するために費用を支払う必要があるとする場合に支払ってもよいと考える金額（支払い意志額）、あるいは、環境質が悪化してしまった場合にもとの効用水準を補償してもらうときに必要であると考えられる補償金額（受取補償額）を直接的に質問する方法である。

④防止支出法：Avertive Expenditure Method

環境質をある水準で維持するために必要となる費用を用いて評価する方法である。

⑤再生費用法：Replacement Cost Method

悪化した環境質をもとの水準に戻すために必要となる費用を用いて評価する方法である。すなわち、悪化した環境質の環境修復費用を用いて評価する方法である。

〔ふじむら ひろゆき 〕

〔土地総合研究所 研究員〕