

人口減少下での市街地整備手法に関する提言

2022年6月1日
一般財団法人土地総合研究所

土地総合研究所に設置している「都市計画と法政策学との連携推進研究会」（以下「都市計画研究会」という。）では、2021年度において市街地整備手法についての議論を行ってきた。

この都市計画研究会における先生方の議論を踏まえて、土地総合研究所においては、「人口減少下での市街地整備手法に関する提言」を以下のとおりとりまとめたところである。国レベルでの今後の法制度論における議論の契機となることを期待している。

1. 市街地整備手法をめぐる状況の変化

日本では、人口減少、経済の低成長に伴い、市街地整備事業の事業採算性が悪化してきている。さらに、国及び地方公共団体の財政事情の悪化から市街地整備事業に対する財政制約が高まっている。

一方で、風水害、地震などの自然災害への対応の重要性が増すとともに、老朽化マンション、空き家空き地問題などの新しい都市問題も発生してきており、これらに対応した市街地整備の実施自体のニーズは引き続き大きい。

2. 法制度としての市街地整備手法の改善の方向性

本提言においては、現在の市街地整備手法が直面している最大の課題が「事業採算性の確保が困難であること」であることから、これを解決するための以下の3つの視点から、具体的に法制度としての市街地整備手法についての提言を行う。

- ①税制特例、補助金の充実
- ②地権者からの追加的な資金確保
- ③地権者との調整の円滑化

具体的には、①及び③という観点からは、強制力を持つ収用制度の改善と市街地開発事業に代表される権利変換制度の改善を対象とする。

②の地権者からの追加的な資金確保という観点からは、事業主体に地権者が主体的にお金を払う仕組みと地権者から強制的にお金を徴収する仕組みを対象とする。

さらに、③の観点からは、段階的に地権者数を削減するための仕組みを対象とする。

以上の提言を、強制力の強弱を硬軟で整理すると、図1のとおりである。

強制力が強い制度は、内閣法制局の審査など制度実現のための調整手続きが複雑化するため、実現性が低くなる。本提言では、実現性を重視して、原則として、強制力の弱いものから、以下、提言を述べる。



図1 市街地整備手法として提言する硬と軟の制度枠組

3. 先買い制度の創設

事業区域内の地権者が土地等を売却しようとした時に事業主体等が介入して優先して当該土地等を買収する仕組みを先買い制度という。現行法では、都市計画法第52条の3、第57条の4、第57条、第67条に基づき、通知によって、介入した者との売買が一方的に成立する「形成権タイプ」の先買い制度と、公有地の拡大の推進に関する法律（以下「公拡法」という。）第2章に基づき、一定の期間の協議を義務付ける「協議義務付けタイプ」の先買い制度が存在する。

このうち、「形成権タイプ」は、地権者の同意なしに一方的に権利を移すことから収用にその性格が近く、収用類似の厳しい要件が求められ実効性が低いこと、また、都市計画事業地内での事業者による先買い制度がすでに整備され、一定の制度が既に実現されていることから、本提言では検討対象外とし、後者の「協議義務付けタイプ」を検討する。

この「協議義務付けタイプ」、すなわち、地権者が土地等を売却しようとするときに事業主体等との協議を義務付ける制度は、公拡法においては、対象事業に都市計画決定を求めている。これとのバランスからみて、対象事業に都市計画決定を求める必要はない。

都市計画決定までを求めないことを前提にすると、「協議義務付けタイプ」の制度は、例えば、一定の老朽化マンションなど、客観的に建て替えが

必要な区分所有建物を対象にしたうえで、当該建物の区分所有者が区分所有権を売却しようとする場合には、マンション管理組合、マンション建替組合その他の事業主体に対して、届出を義務付け、また、一定期間の買取協議の義務付けをする制度を創設することが考えられる。

また、老朽化マンション以外の建築物等であっても、客観的な基準からみて、一定の市街地整備が必要なことが明らかな場合には、対象の建築物や地区に対して、特段の都市計画決定をすることなく、地権者が売却時に予定される事業主体に対して、届出、一定期間の買取協議を行うといった、制度創設もありえる。

以上のような先買い制度の充実は、段階的に地権者数を減らして地権者調整を容易にし、市街地整備につなげていくという観点から有効であり、市街地整備手法の改善案の1つとして制度創設を検討すべきと考える。

4. 地権者からの追加的な資金確保をする仕組みの創設

(1) 地権者からの自主的に追加的な資金を集める仕組み

2002年の都市再開発法改正で創設された「再開発会社」制度は、市街地再開発事業が終了後も存続することが可能であり、長期的に収支を確保できる。また、市街地再開発事業以外の周辺事業（例えば駐車場整備とか周辺建築物のリノベーション

など)も一体的に行うことができる。このため、再開発会社は、市街地再開発組合に比べて事業収支自体を確保できる可能性が高い。

また、再開発会社制度は株式会社が実務上前提となっていることから、事業地区内の地権者や周辺地区の地権者から、事業収支確保を前提にして小口の出資を集めることが可能である。

「再開発会社」制度を用いている事例は現在少数のようだが、以上の観点から、事業収支を改善するとともに地権者から投資対象への小口の資金を集める手法として、「再開発会社」制度を活用すべきと考える。なお、土地区画整理会社も同様である。

さらに、マンション建替法では、マンション建替組合のみが主体となっており、会社は施行主体として認められていないが、「マンション建替会社」といった「再開発会社」類似の制度を追加することによって、上記の地権者から自主的に追加的な資金を集めて事業収支を改善する効果が期待できる。

(2) 地権者から強制的に負担金を徴収する仕組み

市街地整備を実施した場合にその受益を受ける周辺地権者から負担金を求める受益者負担金の仕組みは、都市計画法第75条、地方自治法第224条に存在するが、いずれも市町村等の行政主体が徴収する仕組みである。

市街地整備自体が、民間主導で行われる現状を踏まえると、当該市街地整備の事業主体が主体的に徴収する仕組みが必要となるが、現行法では対応することができない。この場合に、条例によって対応ができるのか、仮に、制度改正をする場合にはどのような制度内容になるかについては、2022年度をかけて、さらに検討を進める。

5. 権利変換制度の改善

(1) 業務用途の区分所有建物建替のための制度改善

現在、いわゆるマンションを対象にしてマンション建替法が創設されているが、区分所有形態で建替のための意思決定や事業化が困難であるという点では、マンション以外の業務用途の区分所有建物も同様である。

このため、区分所有法の仕組みと権利変換という仕組みを接続するマンション建替法類似の業務ビル建替法という制度創設が可能であり、また、有益である。

この際、マンションを含む住宅については、既存の法制度上、住宅という用途それ自体で一定の公共性を認めているのに対して、業務用途ビルはそのような位置付けは既存の法制度上、存在しない。このため、業務用途区分所有建物の建替制度を創設するには、一定の公共性を付与する仕組みが必要と考える。

ただし、マンション建替法の仕組み自体が、区分所有法上の売渡し請求制度を使って事業に反対する区分所有者を処理する仕組みであって、最終的には全員同意で行う事業という法的整理であることから、事業の都市計画決定までは求める必要はなく、都市計画マスタープランレベルの位置付けをもって、制度創設が可能と考える。

(2) 第二種市街地再開発事業の施行区域要件の緩和

第二種市街地再開発事業は収用型事業であり、第一種市街地再開発事業に比べて、原則従前の土地等を買取ることができ、従後の権利形態にも柔軟性があるなど、事業執行上の長所がある。

しかし、現行都市再開発法では、収用型であるという性格から、第一種市街地再開発事業の施行区域要件に加えて、大規模な公共施設整備又はより従前地が劣悪であることを要件として追加しており、この追加要件を前提にすると、第二種市街地再開発事業を実施する対象地区が極めて限定されてしまうという課題がある。

一方で、6で述べるとおり、近年、「一団地の都市安全確保拠点施設」など、収用対象施設の拡充がされてきている。これらの都市施設は、整備後における公共性の高い施設整備を前提にして、第二種市街地再開発事業のような厳しい従前地要件を求めている。このため、再開発事業が必要な地区に対して、幅広く、「一団地の都市安全確保拠点施設」「一団地の住宅施設」などの都市施設に関する都市計画決定を行うことが可能である。一方で、都市施設を都市計画決定したことによって、決定した地区は収用適格要件が確保されることから、論理的にいて、第二種市街地再開発事業の上記追加条件は不要となると整理できる。

以上の論理を前提にして、「一団地の都市安全確保拠点施設」等の都市施設を都市計画決定した場合には、第二種市街地再開発事業の従前地要件にかかわらず、第二種市街地再開発事業が施行できるよう、第二種市街地再開発事業の施行区域要件を緩和すべきである。

なお、現行の都市再開発法では、高度利用地区等によって容積率等の形態制限を緩和する都市計画を市街地再開発事業の実施の際には定める必要がある。都市施設と高度利用地区等の2つの都市計画を定めるという手続の重複を避けるため、「一団地の都市安全確保拠点施設」等の都市施設の区域内では高度利用地区なみの形態制限緩和特例を同時に認めることによって、都市施設に加えて高度利用地区等を定めることを不要とすることが望ましい。

この第二種市街地再開発事業の施行区域要件の緩和によって、第二種市街地再開発事業の実施対象地区が拡大する。これによって、既に一度、市街地再開発事業を実施した地区を対象にして、段階的に再度の市街地再開発事業を実施することも可能となると考える。

6. 収用制度の改善

(1) 収用制度の改善を論じる意義

収用制度は権利制限の程度が大きいことから、新たな法制度を実現するには内閣法制局などの調整が難しく、実現が困難なテーマである。その一方で、収用権限をもつ市街地整備事業については、充実した税制特例や補助制度が整備される可能性が高く、仮に新たな収用制度が創設された場合にはそのメリットは大きい。例えば、2021年に創設された「一団地の都市安全確保拠点施設」とそれに伴う税制特例、補助制度をみても、それが確認できる。

また、収用制度の現実的な改善方向（要件や効果など）を論じることは、同時に、収用制度よりは権利制限の程度が相対的に小さいと整理されている第一種市街地再開発事業についても、このため、第二種市街地再開発事業で可能なことは第一種市街地再開発事業でも可能であるといった形で、改善方向をも示すことにつながる。

このため、法制度実現のためのハードルは高いものの、市街地整備のための収用制度の改善方向を明らかにする。

(2) 近年の収用制度の改善内容

収用対象事業については、従来から、土地収用法又は都市計画法に基づいて、いわゆる、公共公益施設の整備事業が対象になっていたが、高度成長期に入ってからは、新住宅市街地開発事業などの新しい政策目的に対応して、その範囲が拡充されてきた。

また、近年は、災害に関するものとして、災害予防のための都市施設（「一団地の津波防災拠点市街地形成施設」など）、さらに、災害後の復興のための都市施設（「一団地の復興拠点市街地形成施設」など）が拡充されてきている。これらの新しい都市施設の特徴としては、道路などの公共施設の内容や、住宅などの建築物の用途に着目するのではなく、「災害時に居住者等に安全を確保する機能」

表1 収用対象事業の拡大と政策目的の必要性、立地特定性からの整理

	政策目的	収用対象事業	政策目的の必要性	立地特定性
当初	公共公益施設の整備	道路、公園などの公共施設整備 電気、ガス、水道などの供給施設整備 学校、図書館などの教育施設 病院など社会福祉施設など	●市民生活のために不可欠なインフラ整備が必要	●施設の性格から場所が特定される ●このため、都市計画決定は必須ではない
高度成長期	大都市圏の住宅供給	新住宅市街地開発事業(1963年)	●高度成長期での大都市圏への人口集中に伴い、激しい住宅不足が生じた。これに対して、広域的観点から、公的主体が事業を実施することが必要 ●大規模な住宅地開発をするためには、用地を面的かつ迅速に取得することが必要	●大都市圏に参入した市民が求められる土地は東京等の郊外部であり、特定のエリアの土地が必要 ●具体的な場所は総合的な土地利用計画から位置付ける必要があり、都市計画決定必須
	大都市圏の工業団地供給	工業団地造成事業(首都圏1958年、近畿圏1964年)	●首都圏、近畿圏で広域的計画に基づいた工業市街地の整備のためには地方公共団体による事業実施が必要 ●工業市街地の開発のためには用地を面的かつ迅速に取得することが必要	●首都圏、近畿圏の広域計画に基づいた特定のエリアの土地が必要 ●具体的な場所は総合的な土地利用計画から位置付ける必要があり、都市計画決定必須
近年	災害予防	一団地の津波防災拠点市街地形成施設(2011年)	●津波が予想される地区で、津波を受けても残る拠点市街地をつくることは生命を守る。	●津波予想地区のうちで具体的に避難などの観点から場所は限定される ●具体的な場所は総合的な土地利用計画から位置付ける必要があり、都市計画決定必須
		一団地の都市安全確保拠点施設(2021年)	●風水害、地震などの被害が予想される地区で、被災者の安全確保を図る。	●被害予想地区のうちで具体的に避難などの観点から場所は限定される ●具体的な場所は総合的な土地利用計画から位置付ける必要があり、都市計画決定必須
	大災害からの復興	一団地の津波防災拠点市街地形成施設(2011年)	●津波被災地で、先行的に復興を進める拠点をつくる。	●津波被災地で先行的に復興を図る拠点の場所は限定される。 ●具体的な場所は総合的な土地利用計画から位置付ける必要があり、都市計画決定必須
		一団地の復興再生拠点市街地形成施設(2015)	●原発被災地で、帰還住民の生活、地域経済再建のための拠点をつくる。	●原発被災地で先行的に再生を図る拠点の場所は限定される。 ●具体的な場所は総合的な土地利用計画から位置付ける必要があり、都市計画決定必須
		一団地の復興拠点市街地形成施設(2013年)	●大規模な災害による被災地で、先行的に復興を進める拠点をつくる。	●被災地で先行的に復興を図る拠点の場所は限定される。 ●具体的な場所は総合的な土地利用計画から位置付ける必要があり、都市計画決定必須

や「復興の際の先行的な拠点整備」といった、都市施設が発揮する「機能」に着目したものとなっていることである。

これらの制度拡充等について

- ①政策目的の実現性（経済社会情勢や国民意識などを踏まえ政策目的が合理的であり必要なものであるか、さらに、対象となる事業がその政策目的を実現するために有効であるか）
- ②立地特定性（特定の具体の土地の所有権又は使用権を強制的に取り上げることが必要なものか？）

の観点から整理すると、表1のとおりである。

(3) 収用対象事業の拡大可能性

収用対象事業が拡大できるかどうかは、結局のところ、「政策目的の必要性」が、現在の社会経済情勢のなかでどれだけ国民にとって説得力をもつか」という点が最も重要である。

この「政策目的の必要性」について明確な基準があるわけではないが、1つの仮説として、生命>健康>生活環境>経済環境>その他、といった順で、国民に説得力があるという前提を置くと、政策目的別の収用対象事業の拡大可能性の候補リストは、表2のようになる。

いずれの事項についても、表2の課題の列に記載したとおり、収用対象事業の拡大には難しい課

表2 取用対象事業拡大候補リスト（政策目的の説得力の高い順）

政策目的	取用対象事業	政策目的の必要性	立地特定性	課題
災害復興	被災したマンションに特化して、収用、建替を行う事業手法	◎被災後の区分所有マンションは合意形成が難しく、その一方で生活再建のための緊急性がある	○被災したマンションのつ、都市構造から放置できないマンションに限定して対応する必要あり ○都市計画は必須	△被災マンションと被災した戸建てのバランスから、被災マンションであっても都市構造などの観点からの外部不経済性を説明する必要がある
災害予防	緊急輸送路沿道や延焼遮断帯でのマンション、ビルの建て替え促進	◎住民の避難経路や延焼遮断といった広域的な防災対策のために必要となるマンション、ビルの建て替えは必要性が明らか、また、首都直下地震などに疎なるための緊急性もある	○防災計画、都市構造上の観点から放置できない地区のマンション、ビルに限定して対応する必要あり ○都市計画は必須	△一定の沿道のマンション、ビルとそれ以外とのバランスから、明確に撤去、建替の必要性を説明することが重要
老朽化したマンションの撤去・再生	老朽化マンションに特化して、収用、建替を行う事業手法	○高度成長期に供給されはじめた分譲マンションが老朽化しはじめ、対応が必要 ○タワーマンションなどの老朽化が始まるまえに制度が必要	○都市構造などから放置できないマンションに限り撤去する必要あり ○都市計画は必須	△個人の財産であるマンションを強制的に撤去するための外部不経済性を明確にする必要あり △そのために放置したら周辺住民に危害があるおそれのあるマンションに限定して議論すべきか？
老朽化した再開発ビルの再開発	特に高度利用を図るべき地区での区分所有ビルに対して、収用、建替を行う事業手法	○再々開発の事業者ニーズは大きい △しかし、1回目の再開発のような防火・防災上の危険性は現時点ではまだ存在しない。 △よって、新たにつくるビルに追加的な公共性を付与する機能が必要（とりあえず防災機能か？）	○都市構造などから放置できない区分所有建物に限り撤去する必要あり ○都市計画は必須	△一度再開発したビルに限った制度は政策目的がたたない。検討するなら、特に高度利用を図るべき地区での区分所有ビルを対象にした制度か？ △従前の区分所有建物を除却して新しい建物を建てる場合の追加的な公共性が重要
住宅地再生	住宅市街地で日用品などを販売する店舗等を整備する事業	○大都市、地方都市を問わず郊外住宅地は、高齢者の買い物難民化が激しい。 ○これに対する実現性のある方法として、コンビニなどの立地誘導を進めることは重要	○住宅市街地の構造からみて適切な場所に立地させる必要あり ○都市計画決定は必須	○所有者不明土地法の地域福利増進事業で一部制度化 ○都市公園法の公園施設には位置付けされている △純粋な民間企業が主体なため、継続的にサービスの質を維持できるか？
	住宅市街地で地域住民が働く場を整備する事業	△コロナ禍で、住宅地周辺での働く場のニーズがたかまっている △中期的に必要な施設かどうかは未検証	○住宅市街地の構造からみて適切な場所に立地させる必要あり ○都市計画決定は必須	△建築基準法48条に基づく用途規制緩和の事例として、議論になる △働く場の機能をより限定的にすべき（周辺の住民のシェアオフィス、交流施設など） △純粋な民間企業が主体なため、継続的にサービスの質を維持できるか？
地域経済再生	中心市街地の活性化のための施設を整備する事業	○政策目的は一般論としては重要。	不明	△立地特定性が説明できないと困難か？
	地方創生のための施設を整備する事業	○政策目的は一般論としては重要。	不明	△立地特定性が説明できないと困難か？
	観光施設を整備する事業	△政策論として、近年は問題がない状況か？ △より大きな政策目的が地域経済再生としたときに、観光に特化した政策が定着しているかは要検証	△地域構造からみて適切な場所に立地する必要ありとどこまで説明できるか？ ○都市計画決定は必須	△都市公園法の公園施設には宿泊施設（ホテル）が対象 △純粋な民間企業が主体なため、継続的にサービスの質を維持できるか？ △民活法によるコンベンション施設（税制、補助等の対象）はしりつぼみ、法律も廃止
芸術文化育成	芸術文化施設を整備する事業	○政策目的は一般論としては重要。	△地域構造からみて適切な場所に立地する必要ありとどこまで説明できるか？ ○都市計画決定は必須	△芸術文化施設のうち、通常の教育社会施設などでは位置付けられない施設の抽出（ライブハウスとか劇場？） △純粋な民間企業が主体なため、継続的にサービスの質を維持できるか？

（備考）◎は説得力が相対的に高い項目、○は一定の説得力がある項目、△は課題がある項目を示している。表3において同じ。

題がある。しかし、2021年に都市計画研究会で行われた議論を踏まえて「一団地の都市安全確保拠点施設」という取用対象施設が現実創設されたことを踏まえると、表2のリストを踏まえつつ、引き続き、取用対象事業の拡大、都市計画法に基づく都市施設の拡大を検討していくことが必要性

と考える。

（4）維持・保全型の取用対象事業の可能性

日本では、取用対象事業というのは、土地を収用又は使用権設定したのちに、なんらかの公共施設又は建築物を新たに整備することが前提となっ

表3 維持・保全型の収用対象事業の候補リスト

政策目的	収用対象事業	政策目的の必要性	立地特定性	課題
災害予防	河川の浸水想定区域等での土地を買収して行政が保全	◎近年の気象現象の激甚化を踏まえて、河川周辺での被災される建築物を減らすという意味が大きい	○対象地域は河川の浸水想定区域などから規定される ○しかし、収用までするために対象の限定にあたっては、都市構造からの説明が必要か？ ○都市計画まで必要かは微妙か？	△浸水想定区域内の建築制限など予算を使わない制度が構築されているなかで、収用事業がトータルでは財政効率的といえるかが課題
歴史的建造物群の保全	次世代に残すべき歴史的建造物群を買収して行政が保全	○歴史的建造物群を規制だけで所有者に保全と求めても経済面など多様な理由から維持できない ○どうしても必要なものは行政で保全する必要性はある	○対象となる歴史的建造物群は、対象の絞り込み、そして都市構造からみて放置すると消滅してしまう可能性が高いといった判断が必要 ○都市計画は必須	△文化財保護法など建築制限など予算を使わない制度が構築されているなかで、収用事業がトータルでは財政効率的といえるかが課題
都市の緑の保全	次世代に残すべき都市の緑を買収して行政が保全	○都市の緑を規制だけで所有者に保全と求めても経済面など多様な理由から維持できない ○どうしても必要なものは行政で保全する必要性はある	○対象となる都市の緑の絞り込み、そして都市構造からみて放置すると消滅してしまう可能性が高いといった判断が必要 ○都市計画は必須	△都市緑地保全法、生産緑地法など、規制だけで、予算を使わない制度が構築されているなかで、収用事業がトータルでは財政効率的といえるかが課題

ている。このため、上記(3)で検討した収用対象事業の候補リストはいずれも、新しい都市施設を整備する内容となっている。

一方で日本では、自然災害の予防や歴史的建造物の保全という維持・保全目的に対しては、土地、建築物の所有権等をそのままにしておいて、土地利用規制制度を用いて、地権者等に維持・保全義務を課すという制度設計が通常であった。

しかし、欧米では、自然災害を予防するための土地の収用や歴史的建造物保全のための収用などの制度が存在するとのことである。特に、フランス環境法典の規定のように、新たな施設整備を行うよりも、災害などの危険性のある土地建物を買収した方が財政効率的な場合などには、土地又は建築物を収用又は使用権設定を行い、公的主体が維持保全を行うという手法の方が有効である。

このため、今後は、収用対象事業についても、表3で例示した内容を踏まえ、維持・保全型の収用対象事業の創設についても、議論を進めるべきと考える。

7. まとめ

本提言では、2に述べた3つの視点(①税制特例、補助金の充実、②地権者からの追加的な資金確保、③地権者との調整の円滑化)を踏まえて、先買い制度から収用対象事業の拡大まで、7つの法制度の提言を行ってきた。

これを再整理すると、表4のとおりである。

いずれも、難しい課題ではあるものの、日本における市街地整備をめぐる環境は大きく変わってきており、新たな環境に即して法制度自体も大きく変革すべき時期にきていると考える。

法制度所管省庁において、本提言を1つの契機として、真剣な議論が行われることを強く期待する。

以上

表4 制度改善の視点と本提言内容

		提言内容						
		先買い制度	再開発等会社制度	負担金制度	業務用途区分所有建物の建て替え制度	第二種市街地再開発事業の施行区域要件の緩和	収用対象事業の拡大	
		・老朽化マンション等の売却時に予定事業者との協議義務付け	・再開発等会社への地権者の投資資金確保	・地権者からの負担金徴収 ・今後の検討	・業務用途区分所有建物建替法	・一団地系の都市施設決定によって要件緩和	・政策目的の高い順に拡大	・維持・保全型事業に拡大
制度改善の視点	税制特例、補助金の充実				○	○	○	○
	地権者からの追加的な資金確保		○	○				
	地権者との調整の円滑化	○			○	○	○	○