

市街地再開発事業の現時点での再評価と今後の可能性について

一般財団法人土地総合研究所 専務理事 佐々木 晶二
ささき しょうじ

1. はじめに

最近、テレビ番組や新聞記事において、市街地再開発事業について批判的なものが見受けられる。これについては、明らかに間違いと思われる批判がみられる。一方で、一定の重点事項を指摘しているものの、個別の地区における個別の事業について批判するのではなく、「市街地再開発事業」と

いう制度自体を批判するのであれば、そもそも、市街地再開発事業の核となる制度内容、支援制度が何なのか、また、市街地再開発事業やそれに対する支援制度がどのような経緯で充実してきたのかを踏まえた上で、市街地再開発事業の一般的な制度的枠組みや運用の仕方のどの部分が問題となるかを、明確に論じることが必要と考える。また、このような市街地再開発事業の制度内容や歴史などについて、批判する側、支持する側が十分理解した上で、市街地再開発事業がめざすべき公共性を実現するためにどのように制度を改善すべきか、市街地再開発事業を活用していくべきか、を論じることによって、将来に向けて実りある議論につながると思う。

本稿では、まずは、市街地再開発事業の制度内容、支援内容を他の類似制度と比較しながら、分析するとともに、その制度が整備され活用されてきた歴史を簡単に振り返って、議論における共通の土俵となる基礎的な情報を提供し、どのように課題解決のために制度改善が図られてきたかを概観する。

その上で、本質的な問題である市街地再開発事業の保留床に対する需要の乏しい地方都市における事業採算性の悪化という課題について、その改善につながる施策を提案する。

¹ 市街地再開発事業の保留床等の床を図書館などの公共施設として購入して公共施設を整備することをもって、補助金の二重投資のように説明する議論は明らかに誤りである。市街地再開発事業に対する国の補助金（その裏負担の一部を地方公共団体も負担している）は、市街地再開発事業で整備される道路等の公共空間、または再開発建築物の共有部分などを対象にして補助するものであり、保留床に対して投入していないことから、仮に、地方公共団体が図書館などのために保留床等を購入したとしても補助金の二重投入にはならない。また、市街地再開発事業で整備する床に図書館などの公共施設を整備することはそれ自体は、批判されるべき事柄ではない。仮に、市町村が定める公共施設等再編計画において、都心部に図書館などの公共施設を集約する内容が定められていれば、これは、むしろ市町村の経営の効率化のために、市町村の中心部に立地する再開発建築物に図書館などの公共施設を整備することは、都市構造上の望ましいといえる。仮に、本来、図書館などの公共施設を再編する計画がなく、市街地再開発事業の施行地区に本来は図書館などの公共施設を整備することは不要にもかかわらず、それを市街地再開発事業の事業採算性のために整備したというのであれば、市街地再開発事業に対する批判になりうる。ただし、この議論の前提としては、市町村等が定めている公共施設等再編計画など市町村のマスタープランなどで、市街地再開発事業を実施する都市中心部での図書館などの公共施設の整備計画がないことを確認してから批判すべきである。

2. 市街地再開発事業を含む市街地整備手法の制度面の特徴と課題

(1) 市街地整備手法のなかでも市街地再開発事業の位置付けと特徴

市街地整備手法は、表1の横軸に示した項目のうち、①事業の公共性(列A)、②事業の公共性を背景にした、反対地権者にかかわらず、事業を実施できる強制力(列A)、③公共性、強制力の程度に応じた補助制度(緑色のセル、列D、列F)、予算制度(青色のセル、列H、列I、列J)などを特徴としている。

行1の土地区画整理事業、行2の市街地再開発事業は列Eに示すとおり、事業を施行する地区内の地権者が事業が完成した後も土地等を保有できるための仕組み(換地手法、権利変換手法)を設けているのに対して、行3、行4の収用型事業は全面的に土地を買収することから、事業前にいた地権者は全員転出することを原則としている(列C参照)

前者の従前の地権者が残り続ける仕組みのうち、市街地再開発事業は、従前の土地所有者等が再開発ビルの床所有者に変換する仕組みを有しており、その変換にあたって税金がかからないように税制措置が講じられている(行1列F参照)。さらに、その公共性等を背景にして、市街地再開発事業を施行する際に整備する都市計画道路の整備と、再開発建築物の公共的な空間に対して補助する予算制度も整備されている。

これに対して、行3、行4の収用型=全面買収事業については、従前の土地所有者等が他に代替地を取得するための税制特例のほか、予算制度としては、公共施設整備に加えて、用地買収費補助が入ることが特徴である。

以上の説明を含め、表1の分析を踏まえると、市街地再開発事業は、①公共施設の整備と従前地の防火性能の低い市街地の改善という公共性、②公共性を背景にして、従前地権者の権利を再開発ビルの床に強制的に変換できる仕組み、③高い公共性、強い強制力を背景にした充実した補助と税制措置、が特徴ということがわかる。

(2) 市街地再開発事業の特徴から論理的に明らかになる課題とそれへの制度的対応

市街地再開発事業については、地方都市における床需要の減退からくる事業収支の悪化がよく指摘される。この課題についての改善提案は後述する。

しかし、地方都市の床需要の減退は、どの事業手法をとったとしても、床需要をすべて行政床で満たすのではなく、民間床の供給を前提にするかぎりは、大なり小なり存在するものである。

事業収支の悪化の議論に進む前に、本節では、市街地再開発事業の制度としての特徴、特に、上記(1)の最後の段落で整理した特徴のうちの「②公共性を背景にして、従前地権者の権利を再開発ビルの床に強制的に変換できる仕組み」という、従前地権者の対応の仕方に着目して、これの仕方についての論理的に確認できるメリットと課題を整理し、また、その課題の対応状況を確認する。

第一に、事業を実施する区域内の土地所有権を事業地区内に整備する再開発建築物の床所有権等に変換するという市街地再開発事業の特徴は、一面では、従前地権者の生活や経済活動を対象地区から追い出すのではなく、事業完成後も継続するという点では優れた側面を持つ。これが従前の地権者の対応の仕方としてのメリットである。また、一般論でいえば、従前地権者にとって従来の生活や経済活動を維持出来る方が事業に対する賛同が得やすいといえる。(もちろん、個別には売却して他の場所に住む、あるいは、売却して事業を辞めることを要望する地権者もいるはずなので、あくまでも一般論である)

第二に、このような従前地権者を事業地区内に残し、従前地権者の要望を新しく建築される再開発建築物の内部に割り振っていくということは、従前地権者の意見を把握して適切な床を提供すること、この際に従前地権者の土地等の財産価格が目減りせず、さらに、他の従前地権者との公平性も確保することが求められ、極めて難しい調整を

表1 市街地整備手法の特徴一覧

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M
	強制力を背景に地権者に同意を迫る仕組み	従前地要件	地権者の転出を促す仕組み	転出者への税制特例	地権者の区域内での新しい権利取得を促す仕組み	地権者の新しい権利取得への税制特例	地権者の転出、区域内での新しい権利取得を通じて旧公共施設を整備する仕組み	道路等の公共施設への補助	敷地内空地や建物共用部分等の公共的空間への補助	敷地部分への補助	事業者による一括登記	長所	短所
1 土地地区整理事業	・道路・公園という公共施設整備と公共性を認める 個人・組合では都市計画決定で必須ではない	なし	特段の規定なし	減価償償金地区での用地取得のみ収入事業並(5000万円控除)買替特例(例)その他の場合一部(1500万円控除)	換地手法(権利が自動的に引き継がれる仕組み)が権利が途中で消滅することを認めない	換地手法によつて譲渡所得税、不動産取得税、登録免許税がゼロ	旧道路特会都市計画道路整備費及び用地費) + 旧一般会計補助(より) 雇員の狭い道幅への補助)	なし	なし	なし	法律で規定	・制度創設当初は財政効果(少) 的(現在ではその説得力減) 少) 法律で規定している内容が少なく敷地整理型など柔軟な使い方が可能	・地権者が中にとどまるの原則で調整に時間がかかる ・人口減少社会では事業長期化に伴い事業採算が一層悪化、保留地が残れない ・減価率に影響があるので、計画区域の縮減がしにくい ・補助が公共施設整備分に限定
2 市街地再開発事業	・公共施設整備と従前地の防火性能の改善という2つの観点から公共性を認める ・組合施行、市町村施行で都市計画決定が必須	耐火建築物等詳細な要件あり	特段の規定なし	やむをえない転出(5000万円控除)第一種の場合、第二種では収入事業並で行3、行4並)	権利変換手法(権利が自動的に引き継がれる仕組み)が権利が途中で消滅することを認めない	権利変換手法によつて譲渡所得税、不動産取得税、登録免許税がゼロ	権利変換で再開発建物に移転させることで公共施設整備	公共的空間への補助(住宅用補助部分)	原則なし	法律で規定	なし	・公共施設整備と建物がセットで整理できる。 ・建物の用途限定がない。	・地権者が中にとどまるのが原則。しかし、権利形態を大幅に変えるの調整に時間がかかる。 ・人口減少社会では事業長期化に伴い事業採算が一層悪化、保留地が残れない ・容積率を押し上げても需要がない地区が増えている ・事業の途中で計画区域減少がしにくい ・補助が公共施設、公共的空間部分に限定
3 住宅地区改良事業	・不良住宅地区に対して、不良住宅の除去と改良住宅建設に公共性を認める。 ・大臣の指定が必須	定期的な要件あり	収用権限	収用事業として、5000万円控除、繰上控除、代替地の不動産取得税の免除	なし	代替地の取得として繰上控除と不動産取得税の免除	買収して公共施設整備	公共施設の用地費、整備費に対して補助	不良住宅用地買収費に補助	なし	なし	・敷地に対する用地費補助がある	・施行手続が旧時代的(大臣の指定) ・買収した土地の用途が公共施設が改良住宅に限定
4 新住宅市街地開発事業	・住宅不足の大都市圏におけるニュータウン供給に公共性を認める ・主体は、UR、地方公共団体、住宅公社のみ	なし(事後の住宅閉売計画に詳細な要件あり)	収用権限	収用事業として、5000万円控除、繰上控除、代替地の不動産取得税の免除	なし	代替地の取得として繰上控除と不動産取得税の免除	買収して公共施設整備	なし	なし	法律で規定	なし	・収用した土地が個人所有の住宅用地として使える	・造成した宅地に対する住宅等への用途以外には処分不可
5 一回地の転換事業	・津波被災地に対して防災拠点を整備することに公共性を認める ・都市計画決定が必須	定性的な要件あり(津波被災地、原子力被災地など)の災害被災地、巨時の災害脆弱地区に拡大)	収用権限	収用事業として、5000万円控除、繰上控除、代替地の不動産取得税の免除	なし	代替地の取得として繰上控除と不動産取得税の免除	買収して公共施設整備	公共施設の用地費、整備費に対して補助	敷地取得費に補助	なし	なし	・敷地に対する用地費補助あり ・段階的に区域を拡大する ・敷地取得費に補助 ・建築する建物用途に限定 ・主体要件なし	・地区内で新しい権利取得をする場合の登録免許税特例がない(東日本大震災のときには被災地全体で免除)
6 権利移転等促進計画(もの)	なし(同意によって権利移転を促したもののみ)	あり(幹線道路沿い、密集市街地、未利用地、ハザードエリアなど)拡大傾向)	地区内外を問わず、権利移転をなしとみなす	不動産取得税、登録免許税の免除	地区内外を問わず、権利移転をなしとみなす	不動産取得税、登録免許税の免除	なし	なし	なし	なし	なし	・区域の内外とつた権利移転を促進する仕組み	・税制が不十分 ・補助事業が存在せず

する必要がある。このため、市街地再開発事業の仕組みにおいて、実際に建築行為に着工するまでには長い調整時間がかかることになるのは必然である。

第三に、複雑な地権者調整を実施しながら対象事業地区の範囲を決め、再開発建築物の床の用途を決めていくことから、長い調整期間のなかで経済事情が変わることについて、柔軟に対応することが難しいことも、論理的に必然である。

第二、第三に掲げた、「長期の事業期間」と、「事業計画の途中段階での変更の困難さ」は、従前の地権者の対応の仕方から論理的に生じる課題である。この課題については、高度成長期のように右肩上がりの経済状況では問題が発生しにくいのが、近年のように、低成長期で、かつ、地域経済や景気の不確実性が高まっているときには、この市街地再開発事業の課題は顕在化しやすくなる。この課題については、既に、以下に述べる2つの方向から制度的な改善対応が図られている。

最初の対応は、従前地権者を事業地区内に残すことを追及しない方法である。

具体的には、この問題については、表1の行5で示している、一団地の施設事業（一団地の津波防災拠点市街地形成施設、一団地の復興再生拠点市街地形成施設、一団地の復興拠点市街地形成施設、一団地の都市安全確保拠点施設に係る事業制度をいう）という、収用型・全面買取型事業手法である。一団地の施設事業は、小規模で売却意向のある土地について当該土地を先行的に買取して災害後の復興のための拠点施設を整備する、平時から災害に備えた安全な拠点施設を整備するという事業手法であることから、ある程度の面積の地権者の意見調整を行うよりは早期に事業を立ち上げることが可能であること、即ち「事業期間の短縮化」が可能である。また、売却意向のある土地を買収して第1期の事業を立ち上げたうえで、さらに周辺地区の土地も買収して第2期事業を実施することも容易であることから、事業を進めなが

ら柔軟に事業を追加することで「社会情勢に応じた柔軟な事業計画の変更」が可能となっている。

東日本大震災の被災地などで、この一団地の施設事業は多く活用されているが、このような長所のある一団地の施設事業を、災害からの復興時だけでなく、平時からも活用できるように制度改善も図られている（一団地の都市安全確保拠点施設）。また、一団地の施設事業と市街地再開発事業、土地地区画整理事業を上手く選択し、あるいは組み合わせ、上記の論理的な課題（「長期の事業期間」と、「事業計画の途中段階での変更の困難さ」）に対応していく、という運用上の検討も進んでいるところである²。

もう一つの対応は、従前地権者のうち、事業の実現に賛成の地権者はそのまま残ってもらい、反対の地権者には転出してもらって、転出した跡地を事業に賛成の者に購入してもらう仕組みである。これが、表1の行6の「権利移転等促進計画もの」（沿道整備権利移転等促進計画、防災街区整備権利移転等促進計画、居住誘導区域等権利設定等促進計画、低未利用土地権利設定等促進計画）である。この「権利移転等促進計画もの」は、転出入の地権者の移動には時間がかかることから、面的に事業を実施するのではなくて、一定の土地利用計画を時間をかけて実現することを目的として、当該土地利用の実現する意欲のない土地所有者の転出と、当該土地利用計画の実現の意欲のある土地所有者の転入を促進するための仕組みと理解することが可能である。

以上に述べた各種事業手法に関する従前地権者との対応の仕方をイメージ図で整理すると図1のとおりである。

² 筆者が指導員として参加している東京都の都市復興訓練においては、一団地の施設事業と土地地区画事業、市街地再開発事業をどのように組み合わせで対応することが首都直下地震からの復興のあたって有効であると考え、その具体的な運用の仕方について、東京都の事務方と検討しながら訓練を行っている。

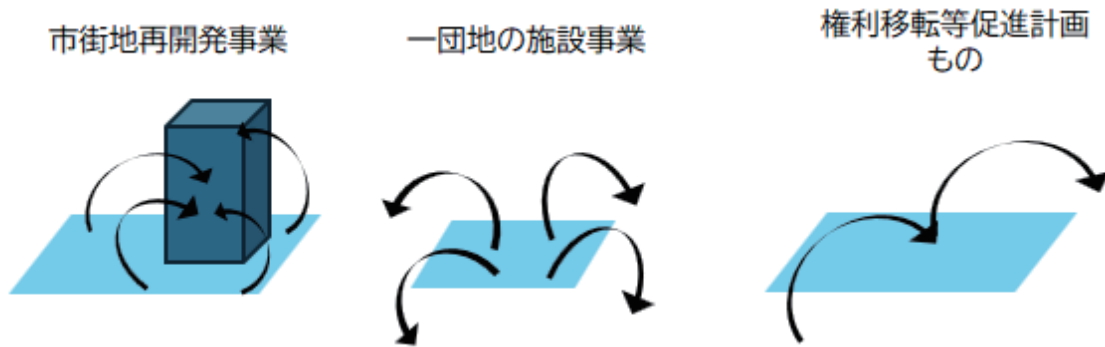


図1 市街地整備手法の従前地権者の取扱のイメージ図

上記の事業手法は、いずれも、従前地権者が従前の土地所有権等を手放して新しい土地所有権等を取得するというステップがあるが、このステップの際に、譲渡所屬税、不動産取得税、登録免許税が原則は課税されることから、この税負担を軽減しているのが、表1の列D、列E、列Fに記載している特別措置である。

なんらかの市街地整備事業を実施するためには、従前の地権者の土地所有権等をどう処理するかが課題であり、その1つの手法として、土地所有権等を建物の区分所有権に変換することに特化した市街地再開発事業手法は、従前地権者の生活や経済活動を従前の場所に継続するという観点からは、十分意義があるものであり、これは将来にわたって否定されるべきものではないと考える。

なお、既述の市街地再開発事業の課題に対応した、一団地の施設事業、権利移転等促進計画ものも、市街地再開発事業とは異なる地権者の処理をする仕組みであり、地権者の意向次第では、活用意義が十分あるものである。

以上のように、従前地権者の対応の仕方という観点からは、市街地再開発事業、一団地施設の整備事業、権利移転等促進計画ものはいずれも異なった地権者対応を目的とするものであり、地権者の意向に即して使い分けて活用する意義があるものとする。

3. 市街地再開発事業を含む市街地整備手法の歴史的な視点からみた特徴

(1) 市街地整備手法のなかでも市街地再開発事業が生まれた歴史的な位置付けと特徴

最も創設年の古い市街地整備手法は、土地区画整理事業であり、表2の行1で示すとおり、関東大震災、戦災復興という大規模な被災地への事業として活用されたのち、列Cの高度成長期には、郊外住宅地開発のために、また、阪神・淡路大震災、東日本大震災の復興事業として用いられるとともに、近年の低成長期では、敷地整序型タイプなど、保留地収入にとらわれない事業として用いられている。

市街地再開発事業は、戦後の高度成長期において、都市の中心部の劣悪な環境改善のために多く用いられ、阪神・淡路大震災、東日本大震災の復興事業として実施されるとともに、後述のように保留床の売却困難化という課題を抱えつつも、低成長期で実施されてきており、2012（平成24）年を底にして新規の事業地区が増加傾向にあると言われる³。

2(2)で述べたとおり、市街地再開発事業等の課題に対応した「一団地の施設事業」、「権利移転等促進計画もの」が低成長期時代に創設され、一定の実績もあげつつある。

³ 以下の URL の資料参照。 <https://www.uraja.or.jp/wp-content/uploads/2021/12/133-50-kyokaieestablished-graff.pdf>
（最終閲覧日 2024年5月3日）

表2 市街地整備手法の歴史的経緯

	A 関東大震災	B 戦災復興	C 高・中成長期	D 阪神・淡路大震災	E 低成長期	F 東日本大震災	G 低成長期
1 土地区画 整理事業	財政負担が小さい 事業手法	財政負担が小さい 事業手法	郊外住宅地開発・ 財政支援あり	区画道路用地費分を 補助対象に追加	敷地整序型など柔軟 化	盛土費用補助・補助 率アップ	敷地整序型など柔軟 化
2 市街地再 開発事業			都市中心部の改造・ 財政支援	補助率アップ	保留床売却の困難	補助率アップ	保留床売却の困難
3 住宅地区 改良事業			スラム解消・財政支 援あり	予算のみに根拠をもつ任意事業化			
4 新住宅市 街地開発 事業			ニュータウン整備 と住宅の大量供給				
5 一団地の 施設事業						用地費補助化	都市安全確保拠点施 設と補助制度の創設
6 権利移転 等促進計 画もの					沿道法、密集法で 制度化(実績なし)		立地適正化計画関 係で制度化

これらに対して、行3のいわゆる不良住宅地区のための「住宅地区改良事業（「具体的な制度内容は表1の行3参照）、行4のニュータウン開発のための「新住宅市街地開発事業」（「具体的な制度内容は表1の行4参照）は、高度成長期には活用されたものの、目的の不適合化などの理由から、法律自体は廃止されているわけではないものの近年の実績はゼロとなっている。

(2) 市街地再開発事業の歴史的経緯から論理的に明らかになる特徴と課題

市街地整備手法については、高度成長期に創設されたものの、住宅地区改良事業や新住宅市街地開発事業のように、目的が時代に即さなくなるなど、整備手法が現在の日本における経済社会状況に合致しない場合には、法律やそれに対応する支援制度があったとしても、実際には活用されないことが、歴史的にみて明かである。

この事実を踏まえると、市街地再開発事業について、その目的からみて、あるいは事業手法の法律又は予算、税制上の内容からみて、現在の経済社会状況にそもそも合致していないという状況とは一般的には言えないことは明らかである。

また、大災害からの復興時には必ず活用される事業手法でもある。

4. 市街地再開発事業に関する事業採算性の悪化の課題とそれへの対応可能性

(1) 市街地再開発事業の事業採算性の悪化の原因

日本の経済成長率の低下から、特に、地方都市では民間企業による床需要が減退してきている。一方で、市街地再開発事業は、図2の上の図に示すとおり、従前の建物の除却及び新しい再開発建築物の建築費用について、オレンジ色の保留床の売却費用で回収するのが通常の事業収入の確保の方法である。このため、民間企業の床需要が減退すると図2のオレンジ色の床が売れず、仮に、図2の下の図のように地方都市の実態に合わせてオレンジ部分を小さくした「身の丈」の再開発ビルにすると、保留床は売却できるかもしれないが、保留床売却による事業収入の総額が減ってしまつて事業収支を確保することができない。

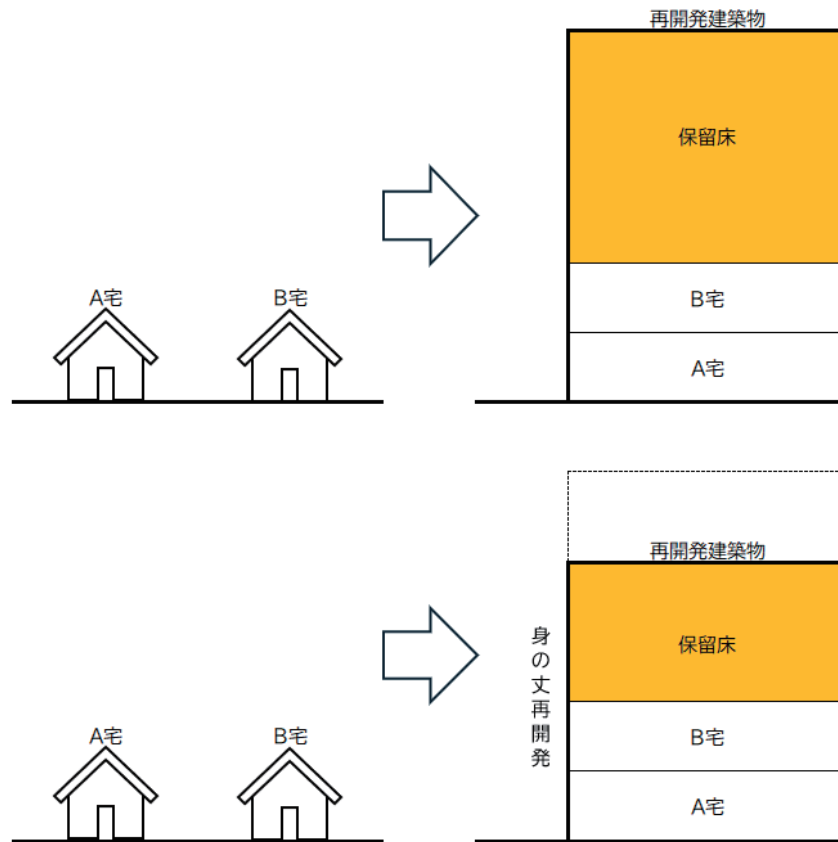


図2 市街地再開発事業の事業収支のイメージ図

(2) 市街地再開発事業の事業採算性の悪化への改善方向

この改善策の検討するにあたっては、要は市街地再開発事業に対する追加的な資金をどこから確保するか、であることから、①従前地権者に資金負担を求める方向、②周辺地権者からの資金負担を求める方向、③国等の補助金を増やす方向、の3つの視点から、その改善方向を提案する。

①従前地権者に資金負担を求める方向

市街地再開発事業は従来の事業収支は、図2に示すとおり、保留床の売却によって全体の事業費に充てる方法が一般的だが、例えば、従前の地権者が資金をだしあって共同建替をする、その際に必要な税制特例や場合によっては補助金を投入するという形もありえる。

そのイメージを図3で示す。

土地地区画整理事業については、表2の行1の列

E又は列Gに記載しているとおり、「敷地整序型土地地区画整理事業」⁴という手法を取り入れているが、この手法は、基本的には、税制特例を前提にしつつ、保留地をださずに、従前地権者の土地の交換と敷地の整序を行っている。通常の土地地区画整理事業は、保留地売却によって事業収支をとる点で、市街地再開発事業と類似の性格を持っている。敷地整序型土地地区画整理事業が、保留地売却によって事業収支をとる方式とは異なり、主に税制特例を受けることを前提にして、保留地をださないで地権者相互が交換と敷地整序するという事業手法をとっていることと類似の視点から、市街地再開発事業も共同建替型で保留床をださない事業収支

⁴ 敷地整序型土地地区画整理事業の具体例は、以下のURL参照。 <https://www.sokusin.or.jp/information/project/shikichiseijo.html> (最終閲覧日 2024年5月3日)



図3 従前地権者が費用をだしあって共同建替するイメージ図

の確保の仕方がありえる⁵と考える。

この場合には、土地区画整理事業が「敷地整序型」という新しい名前をつけて取り組んだように、市街地再開発事業についても、従前の保留地処分型の事業手法とは異なる手法と異なる事業手法であることが明確になる名称など、地権者や関係者にその新しい事業収支の確保の仕方が伝わるようなブランディングが必要と考える。

②周辺地権者からの資金負担を求める方向

市街地再開発事業の事業収支を改善するもう一つの方法は、市街地再開発事業で地域価値の上昇というメリット（いわゆる「開発利益」）を受ける事業地の周辺地権者から資金負担を求める方向である。この方法については、フリーライダーを防ぐために不同意の地権者からも徴収する強制権限が必要である。この手法については、別稿⁶で述べ

たとおり、地方自治法第224条に基づき、又は、自主条例によって負担金条例を制定することによって、市町村が負担金を周辺地権者から徴収して、市街地再開発事業の施行者に補助することが考えられる。そのイメージを示したものが図4である。

仮に、条例制定などの協力が市町村から得られない場合には、市街地再開発事業の施行主体が、市街地再開発事業の周辺の不動産（図4のX宅とY宅のイメージ）を購入又は借上げてリノベーションなどをした上で、テナント貸しなどを行い、開発利益によって周辺不動産の事業収益を市街地再開発事業に取り込むことが考えられる。

この場合、市街地再開発組合は、市街地再開発事業のみを実施する主体であり（都市再開発法第2条の2第2項）、周辺の小規模な市街地再開発事業ではない事業を実施することは制度的に不可能である。また、行政主体も実態として小規模なテナント貸し事業を実施することは難しい。これに対して、市街地再開発会社は主たる事業が市街地再開発事業であれば、その他の事業を実施することが可能であることから、市街地再開発事業と周辺の地区での小規模な事業を同一主体である市街地再開発会社を実施することが可能である。

なお、この市街地再開発会社のメリットは実務的に十分に認識されていないが、市街地再開発会社の制度創設時に立案担当者であって筆者としては、周辺事業を一体的に実施できることを意識し

⁵ 矢ヶ部慎一（東洋大学 PPP 研究センター/公共 R 不動産）から提供いただいた情報によれば、「ディベロッパーが取得する保留床処分が、地権者が取得する保留床より圧倒的に少なく、また補助金を入れず主として従前地権者の負担で行った市街地再開発事業に、渋谷二丁目17地区がある」とのことである。<https://xtech.nikkei.com/atcl/nxt/column/18/00110/00382/>（最終閲覧日2024年5月3日）

⁶ 土地総合研究第31巻第2号に掲載の「都市計画・まちづくりのための負担金に関する提言」及び拙稿「負担金に関する提言をまとめるにあたって研究会で議論した点」の論考参照。

https://www.lij.jp/html/jli/jli_2023/2023spring_p003.pdf（最終閲覧日2024年5月3日）

https://www.lij.jp/html/jli/jli_2023/2023spring_p

032.pdf（最終閲覧日2024年5月3日）

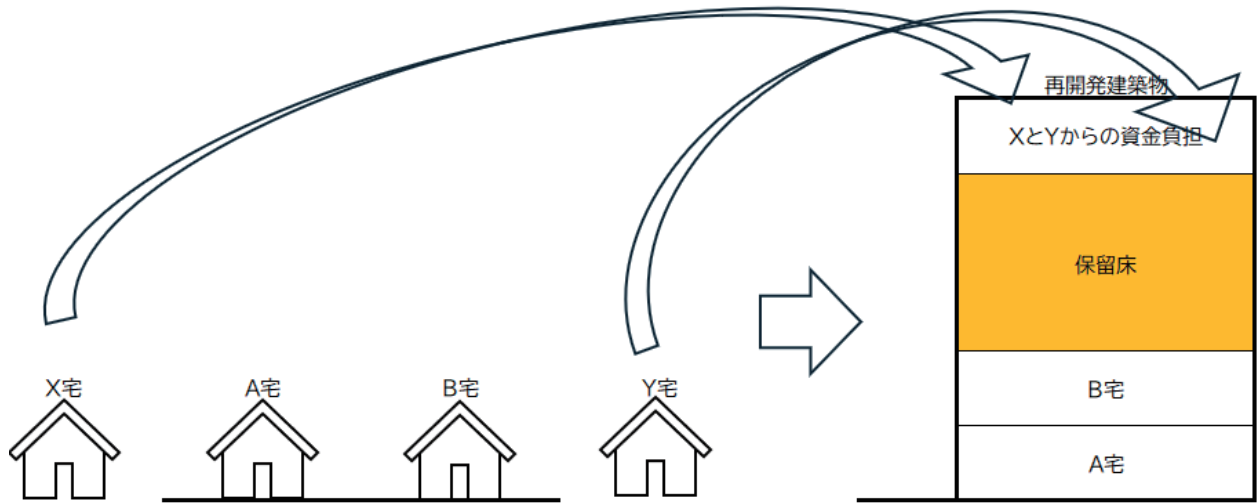


図4 市街地再開発事業の周辺地権者に資金負担を求めるイメージ図

て制度化したことから、実務的にも運用の仕方を研究してもらいたいと考えている。

③国等の補助金を増やす方向

国が補助する部分の残りの一定の負担を地方公共団体がすることから、まずは、市街地再開発事業に関する国の補助制度の基本的な考え方や枠組を整理する。

市街地再開発事業によって、駅前広場などの都市計画道路整備をする場合には、原則国費2分の1、地方公共団体負担2分の1、再開発建築物については、共用的な部分については、国費3分の1、地方公共団体負担3分の1、市街地再開発事業の施行者負担が3分の1という構造である。この補助金の構造を表したものが図5である。

図5に明かなとおり、再開発建築物の敷地部分と床利用部分については、もともと市街地再開発事業は、公共施設を整備するとともに、従前の災害に脆弱な市街地を改善するという点に公共性を認めており、再開発建築物の具体の用途自体には公共性を認めていないことから、再開発建築物の用地部分、床利用部分には、原則として補助が入らない仕組みとなっている。この点について、図5では、用地部分と床利用部分が白地になっていることで示している。

今後の補助制度の拡充にあたっては、既存の制

度の延長として、少しずつ補助対象を拡充していくことも当然必要であるが、原点に戻って、再開発建築物の機能について、公共性を認めて、図5の白字部分に対して補助を導入する可能性を追求することが、抜本的な補助制度の拡充につながると考える。

この場合の1つの可能性としては、既述の「一団地の施設事業」がある。例えば、東日本大震災で活用された「一団地の津波防災拠点市街地形成施設」に関する事業は、大災害の被災地において、先行的に復興拠点を整備するという、建物の機能に着目することによって、建物自体について、民間が保有、運営する施設であっても、都市施設して都市計画決定することが可能とするとともに、当該建築物の敷地に対しても用地費補助を入れることになっている。

また、2021（令和3）年に創設された「一団地の都市安全確保拠点施設」に関する事業では、同じく都市施設として都市計画決定をするとともに、災害時における避難場所の提供や保険医療サービス等の提供をするという機能に着目して、当該床利用部分の整備費を補助対象としている。

これらの一団地の施設整備事業は、誰が管理運営するかにかかわらず、建築物の敷地及びその上に建築される建築物が発揮する機能に着目して公共性を認め、都市施設として位置付けるとともに、

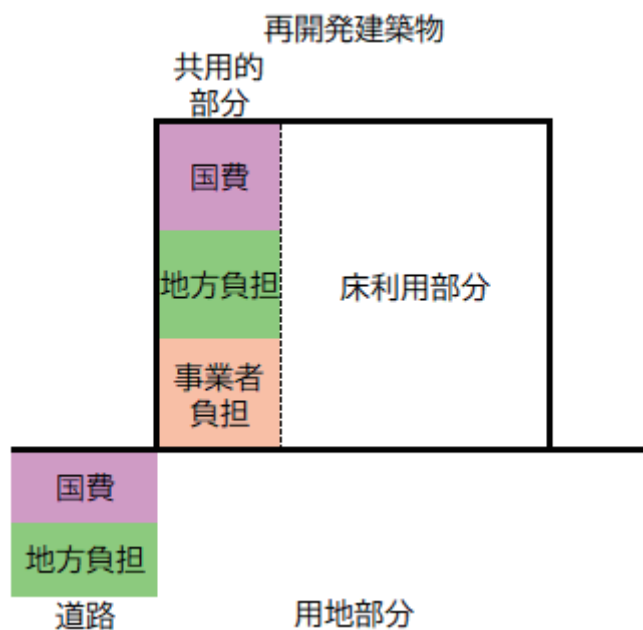


図5 市街地再開発事業の補助事業の構造図

建築物又はその敷地自体を補助対象にしたものと解することができる。

これらの事例を踏まえれば、市街地再開発事業に必要な都市計画決定手続きに併せて、同時に、建築物の機能に着目した公共性を担保するための都市施設としての都市計画決定を行うことによって、再開発建築物の床利用部分又は敷地の用地費部分に補助金を入れる仕組みを検討することは、抜本的に市街地再開発事業に関する補助制度を拡充する可能性があり、検討の価値があると考えられる。

5. まとめ

本稿では、市街地再開発事業について、安易に批判するのではなく、市街地再開発事業の核となる制度の内容や支援制度を丁寧にフォローして、市街地再開発事業の制度としての、また、充実した支援制度を持つという意味での意義を明らかにした。

その上で、最近指摘を受けている地方都市など床需要が乏しい地区での市街地再開発事業が事業収支が取りにくいことについて、制度のもともとの趣旨に翻って、周辺の地権者からの資金確保、あるいは補助制度の抜本的な拡充のための理屈づ

けを提案した。

近年は、都市開発について大きな政治的な追い風がないことから、制度面、予算面での議論も小粒なものに止まりがちだが、厳しい財政事情のなかでも、都市再生という政府の旗印が立った際の都市再生特別措置法などの立法措置に関係した筆者としては、やはり、より基本的な論理や枠組について、少しでも課題を解決して前に進めるように、大きく制度の枠組を根幹から理論的に議論し、その上で、大胆な制度改善の提案が行なわれることが必要と考える。

本稿の分析が、いわれなき市街地再開発事業に対する批判に対する鎮静剤となることを、さらに、本稿の提案が、市街地再開発事業の改善方向にむけて、議論の一石になれば幸いである。