

【ポイント】

- ・国土交通省都市局の提言のとおり、市街地再開発事業の収支改善の1つの手法として、地権者等から負担金などの資金を提供してもらう方向性が重要である。
- ・その1つの方向としては、事業地区及び周辺地区の地権者から投資として資金を集める可能性があり、これには再開発会社制度が有効なことを、その制度創設時の目的を紹介して明らかにした。
- ・もう1つの方向としては、いわば地域の会費のような、全員が必ず収める負担金として徴収するもの。これに対しては、市町村の自主条例に基づく負担金制度によって対応する可能性を明らかにした。

1. はじめに

先月の土地総研リサーチ・メモにおいて、老朽化マンション対策として、区分所有者を減らしていくための先買い制度という柔軟な制度と、最終的には収用権で全区分所有権を取得する収用制度について、制度アイデアを提案した。

これらの地権者調整に加えて、より根本的な課題としては、事業収支の問題がある。この問題は、老朽化マンションを含めて、より一般的に既成市街地の再開発事業全般の課題であることから、本稿では、市街地再開発事業全般における事業収支改善のための制度アイデアについて述べる。

2. 市街地再開発事業の事業収支をめぐる状況

(1) 現状認識

再開発事業は、従前権利者に戻す権利床部分以外の保留床の売却益で、従前地権者の補償、建築費などがまかなえることが基本である。

しかし、現状では、大都市都心部を除いて、民間による床需要が後退しており、やむなく市が公共床を購入して市街地再開発事業の収支を成り立たせるような対応が見られる。しかし、市は財政的な観点や適切な公的不動産管理の観点からは、むしろ公共建築物を減らしていく傾向にあり、市が床取得で事業収支を支えるという対応には限界がある。

(2) 国土交通省都市局の対応策とそれに対するコメント

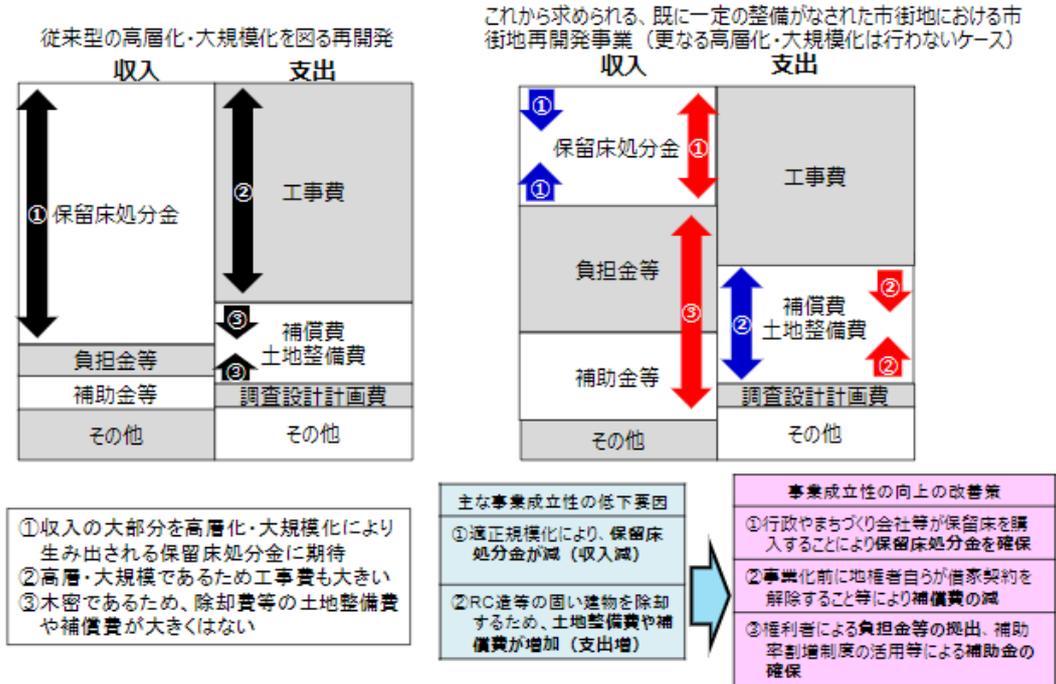
2020年3月にまとめた「今後の市街地整備のあり方に関する研究会」では、図1のとおり、保留地処分金が確保できないことを前提にして、行政やまちづくり会社等による保留床購入と、権利者による負担金等の拠出、補助金の確保、地権者による借家契約解除による補償費の減が提案されている。

このうち、行政による保留床購入には市の財政事情などからみて限度があることは既に述べた。

また、まちづくり会社による保留床購入も、民間による床需要が減少している現状で、まちづくり会社が保留床を購入すれば赤字経営となり、事後的に行政の赤字支援が必要になるなど、持続的な対応とはなりえない。

地権者の借家契約解除による補償費の減額は、これをとりたてて取り上げた趣旨は不明だが、工事費を含めた全体としての支出削減は当然のことだが、それを最大限度努力しても、採算がとれないことが、現実の課題になっていると認識すべきだろう。

よって、この都市局の対応策のうち、提案として注目すべきであって、さらに、制度面でも検討を進めるべきは、地権者による負担金の部分と考える。



(図 1) 都市局の市街地再開発事業の事業収支と改善策

(備考) 都市局市街地整備課「今後の市街地整備のあり方に関する検討会」（2020年3月）20ページから抜粋

お、市街地整備手法における制度検討自体は、それをもって、保留床に市場性がないという課題に抜本的な改善策を提示するものではない。再開発ビルへの床需要が非常に低い都市、地区では、既存の建物のリノベーションや公園、道路などの公的不動産活用など初期投資の少ない形での再生手法をとるべきである。

よって、本稿で議論する対象となる都市、地区とは、床需要が不確実なものの、ぎりぎり事業収支が確保できる可能性のある地区、例えば、都市局の提案でいうところの地権者による負担金の拠出によって事業性が全体として確保できる対象エリアを想定している。

3. 市街地整備制度からの事業収支改善の方向性

(1) 事業収支改善の方向性

事業収支の改善を図るためには、民間企業の事業アイデアが発展しやすいように、制度側も柔軟性を確保する必要がある。

第一に事業収支を改善するための1つの方向性としては、再開発ビルに加えて、その周辺で開発利益を受ける地区でのサブ事業とを一体的に経営して事業収支を図る仕組みがある。

現状では、再開発ビルを建築する場合にビル周囲に波及し、周辺の既存ビルや駐車場などの賃料、料金上昇などが発生していることが推測できる。その開発利益を市街地再開発事業に回収する仕組みは検討の価値がある。

第二に、組合施行、市町村施行の市街地再開発事業は、保留床を売却して事業が終了するという仕組みである。このため、通常の市街地再開発事業は、保留床をある時期に一気に売却する必要がある。しかし、事業収支をとる観点からは、継続的に床保有をしながら、経済状況も踏まえつつ、持続的に収支をあげつつ、適切な時期に別の経済主体に売却するなど、事業収支の確保の方法は多様な選択肢があった方が望ましい。この観点からは、現状の保留床売却の仕組みに加えて、保留床を一気に売却しない仕組みの検討が必要である。

第三は、地権者（上の第一で述べたとおり、場合によっては、周辺地権者も含む）から、お金をだしてもらおう場合にも、「一種の投資案件として、儲かるという見込みから自主的に投資してもらおう場合」と、「地区全体の会費として、いわば負担金として最終的には強制力をもって一定の基準に該当する地権者全員に負担してもらおう場合」が想定できる。

以下、投資案件として投資してもらおう仕組みとしての再開発会社制度と、地区全体の会費のような形で負担してもらおう仕組みとしての負担金制度について論じる。

(2) 再開発会社制度の活用の可能性

上記(1)の方向性のうち、周辺地区までを対象にして、さらに、持続的に保留床を保有しつつ、地権者等には投資案件として出資してもらおうことを前提にして、2002年の都市開発法改正で、市街地再開発組合制度に類似の主体として、再開発会社制度が創設された。

筆者は、2002年当時、内閣官房都市再生本部事務局企画官として、都市再生特別措置法の制定作業と並行して、この再開発会社制度の創設にも関係していた。

当時、この再開発会社を創設した趣旨は、

- ①市街地再開発事業が終了した以降も再開発会社を存続させ、保留床の運用を通じて長期的に収支を確保できるようにすること
- ②市街地再開発事業本体に加えて、事業地区の周辺の小規模なビルのリノベーションや駐車場事業など、本体事業の波及効果を受ける事業も一緒に運営して事業収支を改善すること
- ③地区内及び周辺の地権者からの小規模な出資を受けられるようにすることを想定していた。

以上の3点は、いずれも、組合施行の市街地再開発事業では実現できない。

ただし、残念ながら、現状は、上記の趣旨を十分、市町村や民間事業者の現場で理解されて、再開発会社制度が用いられている実態にはない。

そこで、当時の都市再開発法の改正規定を復習しながら、特徴を確認しておく。

(3) 現行再開発会社制度のうち事業収支改善に有効な点

第一に、再開発会社制度は、以下のとおり、市街地再開発事業の施行を主たる目的とすると規定しており、例えば、再開発ビルの周辺のリノベーションなど開発利益を回収するタイプの事業も再開発会社の事業として、実施することができる規定となっている。

都市再開発法第2条の2

3 次に掲げる要件のすべてに該当する株式会社は、市街地再開発事業の施行区域内の土地について市街地再開発事業を施行することができる。

一 市街地再開発事業の施行を主たる目的とするものであること。

二 公開会社（会社法（平成十七年法律第八十六号）第二条第五号に規定する公開会社をいう。）でないこと。

三 施行地区となるべき区域内の宅地について所有権又は借地権を有する者が、総株主の議決権の過半数を保有していること。

四 前号の議決権の過半数を保有している者及び当該株式会社が所有する施行地区となるべき区域内の宅地の地積とそれらの者が有するその区域内の借地の地積との合計が、その区域内の宅地の総地積と借地の総地積との合計の三分の二以上であること。この場合において、所有権又は借地権が数人の共有に属する宅地又は借地について前段に規定する者が共有持分を有しているときは、当該宅地又は借地の地積に当該者が有する所有権又は借地権の共有持分の割合を乗じて得た面積を、当該宅地又は借地について当該者が有する宅地又は借地の地積とみなす。

第二に、再開発会社は組合と異なり、事業終了時に解散しなければいけない主体ではなく、事業後に生じた保留床を保有続けて、持続的に収支を回収していくことが可能である。また、民間事業者が再開発会社に対して、出資していることがありえるが、その場合には、株主である民間事業者に対して保留床を譲渡する場合には、公募原則がはずされている。

これは、再開発会社の実質的に立ち上げた民間事業者はその結果として実現した保留床を公募なしに取得できることを許容する規定である。

都市再開発法

（施行者が取得した施設建築物の一部等の管理処分）

第108条 第一種市街地再開発事業により施行者が取得した施設建築物の一部等又は個別利用区内の宅地は、次に掲げる場合を除き、公募により賃貸し、又は譲渡しなければならない。この場合において、施行者は、賃貸又は譲渡後の施設建築物の一部等又は個別利用区内の宅地が当該第一種市街地再開発事業の目的に適合して利用されるよう十分に配慮しなければならない。

（略）

三 再開発会社が施行する第一種市街地再開発事業にあつては、当該再開発会社の株主又は社員の居住又は業務の用に供するため特に必要があるとき。

第三に、再開発会社は株式会社を想定しており、株式の販売による小口の出資を集めることが容易である。例えば、再開発施行地区内の地権者や、周辺地区の地権者や事業者が、小口の出資を行うことによって、投資案件として、資金を提供していただくことによって、再開発事業及び保留床を活用した事業の採算性向上を図ることが可能になる。このような地権者から投資資金を集めるという手法としても、再開発会社は優れている。

以上のような再開発会社の制度創設の趣旨は、現在の市街地再開発事業の事業収支を改善する可能性を持っていると考える。

(4) 再開発事業に対する負担金制度

①負担金についての法制度上の概念整理

図1で都市局は「負担金」という用語を用いているが、法制的な観点からの厳密な分析がされた形跡がない。ここでは、まず講学上の負担金の議論を整理する。

「負担金」という用語は「国又は地方公共団体がその事業と特別の関係のある者に課す金銭給付義務」と通常定義される¹。

この負担金は、法学上は、事業によって特別の利益を受ける者に課される「受益者負担金」、事業を必要ならしめる原因をなした者に課される「原因者負担金」、施設を損壊した者に課される「損傷者負担金」に区分される。

この区分は、やや概念的には曖昧なところがあるが、以下の図2のとおり、最初の行為を誰が行うか、そして影響を受けてお金を負担する者はだれかで、以下のとおり区分すると理解はしやすい。

		行為をする者	
		行政	民間
影響を受ける者	行政	I	II
	民間	III	IV

(図2) 負担金概念整理の前提となるマトリックス

- a) 行政が最初に行動して（道路を整備するなど）、周辺に生じたプラスの効果を行政が民間から回収するのが受益者負担金（Ⅲグループ）
- b) 最初に民間が行動して（宅地開発など）、周辺に生じた社会資本に対する増加費用などの負担を行政が民間から回収するのが原因者負担金（Ⅱグループ）
- c) 損傷者負担金は、b) の特例的なものとして、特に行政が持っている財産（道路などの社会資本など）を壊した場合にその費用を行政が壊した原因者である民間から回収するのが損傷者負担金（Ⅱグループ）

以上の整理を前提にして現行法をみると、受益者負担金は、Ⅲグループで、道路法第61条、都市計画法第74条、海岸法第70条、原因者負担金はⅡグループで道路法第58条、下水道法第18条の2、河川法第67条、損傷者負担金もⅡグループで下水道法第18条が、その実例である²。また、地方自治法第224条に基づく分担金はⅢの受益者負担金と解されている³。

②条例のみに根拠をもつ負担金、分担金の創設について

総務省は、根拠は曖昧だが、条例で負担金をつくることには消極的な見解をだしている。

(参考) 松本英昭『逐条地方自治法（第9次改訂版）』（学陽書房、2017）825頁

本条（地方自治法第224条）の分担金や各個別法に基づく分担金、負担金等とは別に、条例で独自の負担金等を課する制度を創設することについては、憲法第84条の租税法律主義の趣旨と地方公共団体の自主財源との関係で論議があるところである

③市街地再開発事業の事業収支改善のための負担金の概念整理

市街地再開発事業の事業地区内又はその周辺の地権者から負担金をとる場合は、図2の分類では、IVのグループにあたる。

市町村施行の市街地再開発事業であれば、ぎりぎりⅢで読めるが、組合施行や再開発会社施行といった、今後の展開が期待される期待できる民間事業主体の場合には、現行の負担金制度では概念的に該当するものが存在しない。

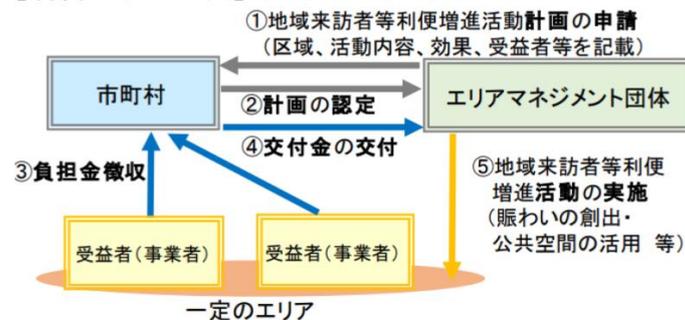
むしろ、米国のBID⁴などの負担金に近い制度が必要になる。

（参考）地域再生エリアマネジメント負担金

2018年の地方再生法で創設した地域再生エリアマネジメント負担金制度も、BIDを参考にしながら、負担金制度という枠組を活用したため、形式的には、Iの形をとって、一度、行政主体が負担金を徴収して、その後、交付金で民間団体に交付するという、入り組んだ形式をとっている。

地域再生エリアマネジメント負担金制度

【制度のイメージ図】（第17条の7～第17条の9）



（図3）地方再生法に基づく地域再生エリアマネジメント負担金制度

④民間主体が負担金を集める制度設計の可能性

米国のBIDに類似した負担金の集め方として、例えば、民間事業者に対して、一定の公共性付与の手續（例えば、指定法人制度の指定）をした場合に、民間団体が負担金を集めるという制度設計ができないか、というのが次の論点である。

この場合に参考になるのが、指定確認検査機関という民間主体に建築確認という行政処分を行うことを認めた制度である。

1995年創設の指定確認検査機関を創設した際には、指定法人である指定確認検査機関は、建築確認という行政処分を行うものの、自由裁量のある行為はすべて特定行政庁に残して、基準が明記されている事項のみを指定確認検査機関に行わせるように制度設計を行っている。

この用例からみると、指定法人が負担金徴収をするのは、基準を明確に法規（条例でいいかの論点は後述する）で定めれば、可能であると思える。

さらに、負担金というお金のやり取りではないものの、受益者負担制度として整理されている土地区画整理事業の減歩については、施行者である組合が事業計画、換地計画を定めて、都道府県知事の認可を受けるという手続（地権者等が意見をいう手続もあり）を経れば、具体的な負担内容を定めることができる。これからの類推を考えれば、行政主体のチェックの仕組み等を丁寧に規定すれば、指定法人である民間主体が負担金を徴収する可能性はあると考える。

⑤新しい負担金制度を条例のみを根拠として制定する可能性

既述のとおり、地方自治法の分担金条例の規定の解釈で、総務省は条例のみに根拠をもつ負担金については慎重な意見を述べている。

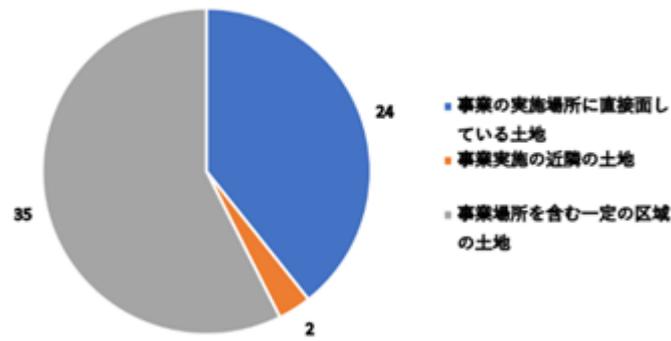
しかし、現実には、条例のみを根拠とする負担金制度は現実に多数存在する⁵。

（表1）地方公共団体が制定している負担金制度の実態

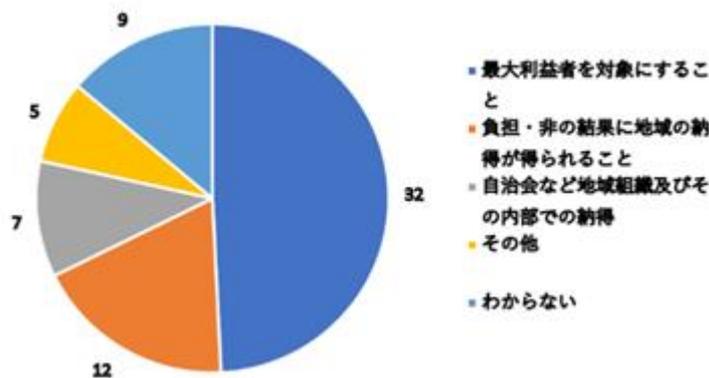
	受益者 負担金	原因者 負担金	損傷者 負担金	性格は 不明確 な負担 金等	利用料
条例に根拠を持つ負担金等	602	540	80	1049	444
自治法に根拠をもつ分担金	4920	0	0	0	29
個別法に根拠を持つ負担金等	1866	1	0	0	3

地域再生法でいわゆる地域再生エリアマネジメント負担金を創設する際には、総務省との調整が困難だったこと、内閣法制局から受益を受ける者を「事業者」に限定する修正を受けたこと⁶など、現場のニーズに合わせて広く展開するには、支障が大きそうである。

これに対して、既に現実の動いている条例に基づく負担金については、図4、図5のとおり、受益者の範囲の確定の仕方など、柔軟に対応している⁷。



(図4) 負担金を課す区域の設定の仕方



(図5) 負担金徴収の範囲を確定する際の注意点

条例に根拠をもつ負担金制度が現実に多数あること、総務省の条例に根拠をもった負担金を否定的に解釈する論拠が不明なことを踏まえると、実効性という観点からみて、また、現場のニーズを踏まえて、柔軟に市街地再開発事業の事業収支の改善を実現するという観点から、条例に根拠を持つ、負担金制度をもっと推奨すべきと考える。

4. まとめ

本稿では、まず、2002年に創設された再開発会社制度が、事業収支を改善するために事業地区及び周辺地区の地権者から投資という形でお金を集める手法として有効な可能性があることを示した。是非、具体の再開発事業担当者におかれては、再開発会社制度創設の趣旨を踏まえて、再開発会社制度の活用可能性を検討していただきたい。

また、強制力をもって事業地区及び周辺地区からお金を集める仕組みとしての負担金制度についても、市町村の自主条例による負担金制度を紹介して、多様で地域のニーズに対応した負担金制度の創設可能性を明らかにした。

筆者としては、今後、市町村の負担金条例をより丁寧に分析して、共通な制度設計の要素などの抽出することを検討課題としたい。それによって、より具体的に条例に基づく負担金制度の創設の一助としたい。

¹ 『法律用語辞典（第四版）』（有斐閣）によれば、負担金とは、「国又は地方公共団体が特定の事業を行う場合に、これに要する経費に充てるため、その事業の受益者、その事業の必要を生じさせることとなった原因者その他その事業に特別の関係のある者に課する金銭給付義務（例、都計七五、道五三、河六四等）。経費の全部ではなく一部を分担させるということに着眼して分担金ともいう」とする。柳瀬良幹『公物負担法（新版）』（有斐閣, 1966）（以下「柳瀬負担法」という。）64頁も同旨。なお、法律及び条例において、国と地方公共団体の負担区分を指す場合にも「負担金」という用語を用いるが、本研究ではこの意味での負担金は検討の対象外としている。

² 柳瀬負担法 64頁から 65頁参照。松本英昭（2015）『要説 地方自治法（第九次改訂版）』ぎょうせい（以下「松本要説」という。）526頁も同旨。

³ 松本要説 528頁から 529頁参照。

⁴ BID [都市／交通] Business Improvement District

BIDは、アメリカにおける地域活性化手法の一つであり、一定の地域を対象とする地域活性化のための組織づくりと資金調達のための仕組みのことである。BIDは、あらかじめ定められた地域内の不動産所有者や事業者から、負担金として一定額を徴収し、その負担金を資金源として、清掃、安全確保のための警備員の配置、公的施設の管理、産業振興やマーケティングなど、その地域の活性化のために必要なサービスの提供や環境整備を行うための制度である。例えば、ニューヨークのタイムズスクエア周辺のBIDでは、地区内の清掃、警備員のパトロール、大みそかのカウントダウンなどのイベント、路上照明やライトアップ等の街並みの環境整備、観光案内所の設置やレストランガイド等の制作など、通常の行政サービス以上のサービスを独自に提供し、街の活性化に大きく寄与している。なお、BIDの設置手続きや賦課金の算出・徴収方法等は、アメリカの州法によりそれぞれ異なっている。日本においても、地域活性化の実行力を高めるために、継続性のある資金の確保や組織づくりを可能とするBIDが着目されているが、BIDの導入には、税制や法制度の改正等が必要であるとされる。[鳴海邦碩・野澤千絵][2013.03]（“BID [都市／交通]”，情報・知識 imidas 2018, JapanKnowledge, <https://japanknowledge.com> , (参照 2021-10-16))

⁵ 拙稿「地方公共団体が制定した負担金条例の実態と制度改善提案について」（『土地総合研究』（2020年秋号）参照。以下、「拙稿負担金論考」という。https://www.lij.jp/html/jli/jli_2020/2020autumn_p156.pdf

⁶ 地方再生法第17条の7第2項第7号の地域来訪者等利便増進活動計画の計画事項では、事業者と限定されている。よって、一般の住民や土地・建物所有者は概念的には対象にならない。

⁷ 拙稿負担金論考参照。