

地方都市等における再開発ビル等の再生方策に係る検討調査（概要版）

■調査の概要

（1）調査の目的

昭和44年に制定された都市再開発法に基づく市街地再開発事業は、これまで約700地区で行われており、都市部における密集市街地の解消、拠点の形成などに寄与してきた。しかし、同法律の施行から約40年が経過し、これまでに竣工した再開発ビル等においては、その間の社会経済情勢の変化、中心市街地の衰退、建物躯体や設備等の老朽化などにより、経営や管理運営上の課題を有するビルが増えている。このため、本調査では、再開発ビル等の現状把握を行い、再生のために必要と考えられる枠組みや、その具体化にあたっての課題等を整理し、再開発ビル等の再生方策についてとりまとめを行う。

（2）調査の対象

本調査では、市街地再開発事業（都市再開発法：昭和44年制定）、防災建築街区造成事業（防災建築街区造成法：昭和36年制定、昭和44年廃止）、市街地改造事業（公共施設の整備に関する市街地の改造に関する法律：昭和36年制定、昭和44年廃止）により整備されたビル（以下、再開発ビル等という。）の全てを対象とする。

◎再開発ビル等の現状の把握

■ビル管理者アンケートの概要

1. アンケートの実施概要

- ・アンケート対象：全国の再開発ビル等の管理運営組織・会社等（1,822組織）
- ・アンケート種類：
アンケートA：住宅のみのビル、もしくは店舗床面積が3,000㎡未満で、ビル全体の床面積の半分以下であるビル
アンケートB：アンケートA以外のビルで、店舗床・ホテル床の大規模改装又は建替え等を実施又は検討したことがあるビル
アンケートC：アンケートA以外のビルで、店舗床・ホテル床の大規模改装及び建替え等を実施又は検討したことがないビル

2. アンケートの結果概要<回答：931組織>

①再開発ビル等が抱えている問題

- ・回答のあったビルのうち約7割は「ビル全体や地域全体での売上の低下」を問題としており、次いで「郊外店の競合」「空き床の発生（核店舗以外）」が問題となっている。
- ・「建物の躯体・設備の老朽化」、「共用部維持管理コストの増大」を将来的問題とし不安を抱えているビルが多い。

②ビル再生（大規模改装、建替え等）の実施状況

- ・回答のあったビルのうち、ビル再生（大規模改装、建替え等）を行ったビル数は以下のとおり。
大規模改装を行った（行っている）ビル 42ビル
増減改築を行った（検討している）ビル 16ビル
建替えを行った（検討している）ビル 16ビル

③ビル再生（大規模改装、建替え等）のきっかけ順位

- ・回答のあったビルのうち約2割が「核店舗の撤退後の対応」を1位とした。
- ・1～3位の回答数を合計すると「設備の陳腐化」「店舗全体での売上げの低下」が約半数となっている。その他では「店舗の競争力のさらなる強化」「建物修繕費用の増加」等が多く挙げられた。

④ビル再生にあたっての問題点

- ・回答のあったビルのうち約半数は「関係権利者の合意形成」を問題として挙げている。その他には修繕積立金等の「資金不足」が問題となっている。
※関係権利者の合意形成…権利者合意形成、テナント調整、事業推進役の存在等
※資金不足…修繕積立金不足、権利者資金不足、自治体からの支援資金不足等

⑤法律に関して改善を望む点

- ・回答のあったビルのうち約2割は「建替え決議要件の緩和」と答えている。その他に「高度利用地区の容積率最低限度の緩和」「市街地再開発事業の施行区域要件緩和」が挙げられた。

■ビル管理者アンケートと自治体アンケートの比較

1. 両アンケートの比較結果

①ビル管理者が望む自治体支援と自治体考えている支援のスタンス

- ・全ての項目において、管理者側の期待の方が大きい。
- ・「修繕」と「大規模改装」について管理者側の期待が特に大きく、自治体の支援すべきとの意向約20%に対して管理者側の期待約60%とその差が顕著である。

②ビル管理者が望む自治体支援内容と自治体考えている支援内容の比較

- ・「固定資産税や不動産取得税等の税優遇」、「行政からの資金融資」等については管理者側の期待が大きい。
- ・「テナント誘致への協力」、「建替え等の補助制度メニュー拡充」は自治体支援意向が管理者の期待を上回っている。

■自治体アンケートの概要

1. アンケートの実施概要

- ・アンケート対象：自治体区域内に再開発ビル等を有する全国294市区町
- ・アンケート構成：アンケートⅠ：再開発ビル等に関する自治体の全体の概況を尋ねるもの（自治体単位）
アンケートⅡ：自治体内の再開発ビル等1棟毎に、ビルの概況を尋ねるもの（ビル単位）

2. アンケートⅠ（自治体単位）の結果概要<再開発事業のみ：262自治体>

①事業後の問題の発生状況

- ・問題の有無を把握している自治体が約8割あり、そのうち約8割は何らかの問題があると認識している。
- ・問題は、「集客・売上げの低下」が最も多く、「長期間の空き床」「核店舗が撤退し空き床が発生」「躯体や設備の老朽化・陳腐化」と続いている。

③実際の支援

- ・支援経験がある自治体が約45%で、経験のない自治体は約55%と、ほぼ半々である。

②事業後のビルに対する支援のスタンス

- ・約3割の自治体が支援すべき、約2割の自治体が支援すべきでないとしているが、約3割は条件次第としている。（残り2割は分からないと回答）
- ・支援すべきとする理由は、「地域またはビルが重要」、支援すべきでないとする理由は、「事業後は民間ビルとして扱うべき」が多い。

④大規模改装・建替え等の行政課題

- ・大規模改装や建替え等が、「既に行政課題となっている」自治体はともに1割未満であるが、「今後、課題となる可能性がある」とする自治体はそれぞれ4割・6割ある。

3. アンケートⅡ（ビル単位）の結果概要<再開発事業のみ：1,196ビル>

①自治体からの出資等…全ビルのうち約3割のビルで出資、約1割のビルで職員を出向、約4割のビルで床を賃借または所有

②ビル毎の問題の発生状況

- ・ビル単位では、何らかの問題があるビルが約4割。
- ・問題があるビルのうち、約5割のビルで「空き床の長期化」が問題となっている。次いで「老朽化・陳腐化」「収支悪化」「核店舗の撤退」などが発生している。
- ・古いビルになるにつれ、「老朽化・陳腐化」「核店舗の撤退」といった問題が顕在化している。

③大規模改装や建替え等への取組の把握状況

- ・取組の有無を把握しているのはそれぞれ全体の半数程度である。

■ヒアリングの概要

1. 実施概要

アンケート等から右の視点をもとに、大規模改装又は建替え等を実施・検討しているビル35ビルを抽出し、現地または電話ヒアリングを実施。

2. 結果概要

①取組内容や問題の発生状況

- ・ヒアリング対象の全てのビルで、核店舗もしくは個別のテナントの撤退により空き床が発生している。
- ・核店舗撤退は、賃貸借の契約の更新時点に多い。

②経営改善に関する取組

- ・経営に苦しむ管理運営会社・組合が見られた。（→賃料収入の不足、賃借料の逆ざやの発生、共益費の滞納等）
- ・経営改善を図るために、以下のような取組が見られた。
→管理運営に秀でる人材を外部から導入
→プロパティマネジメントの導入
→外注等の経費の削減 等

③修繕等に関する取組

- ・修繕積立金の未設定や設定額の低さから、修繕積立金が十分に準備されていないケースが散見された。
- ・修繕の今後の見通しを立て、権利者との合意形成のもとに修繕積立金の新規徴収・増額や、工事に着手をするビルがあった。

ヒアリング対象抽出の視点：

- ・権利者が多数（10人以上）
- ・オープンから長期間経過
- ・共用部と専有部の区分変更
- ・オープンフロア化、隔壁の変更・廃止
- ・自治体が主導 など

④大規模改装に関する取組

- ・大規模改装は、核店舗の撤退や空き床の長期化を理由に検討している。（検討中5ビル、工事完了19ビル、断念1ビル）
- ・権利者合意形成と資金調達が悩みとなっている。
- ・床の再配置は、権利が当初から集約（共有床やサブリース）もしくは元々区分所有床に隔壁がない（オープンフロア）ケースで実施されている。今回調査では隔壁除去を伴うケースは把握されなかった。

⑤建替え等に関する取組

- ・建替え等は、大規模改装を行っても再生が期待できないビルが最後の手段として検討していた。（検討中4ビル、工事完了1ビル、更地化1ビル）
- ・建替え等においては、事業協力者の存在や資金調達と、都市再開発法の適用可否が鍵であった。

◎再開発ビル等の再生のための枠組みの検討

■活用可能な既存の支援制度の論点整理

再開発ビル等の再生にあたって活用可能な支援制度は各種あるが、計画への位置づけ等の要件を満たす必要があるため、全てのビルで活用できる訳ではない。また、各制度が独立・個別に存在しており、網羅的に俯瞰できる状況にない。

支援制度等	問題点・課題
●融資・出資・債務保証	担保物件や用途(住宅必須)、自治体計画の位置づけ等の要件が必要になるケースが多い。
●助成制度	<ul style="list-style-type: none"> 商業活性化等の再生に関する事業制度: ビル単体では補助対象外(商店街でない)、権利関係の複雑さが足かせ、自治体計画への位置づけの要件、応募にあたっての計画作成ノウハウの不足。 暮らし・にぎわい再生事業: 認定中心市街地活性化基本計画における位置づけの必要性。 優良建築物等整備事業(既存ストック再生型): 住宅に関する要件が必須。アンケートを見ると住宅主体の再開発ビル等は少ない。
■支援制度の情報入手や制度の併用	支援制度が一元化されていない。総合的に取り組む際にパッケージ化されていない。

■再開発ビル等の再生に向けた枠組みイメージ

1. 再開発ビル等の特性

(1) 再開発ビル等の特性の存在

再開発ビル等も、事業完了後は一般の区分所有ビル。しかし、権利者数の多さや権利関係、建物構造が複雑なケースが多い

(2) 再開発ビル等の再生が必要となる要因と論点整理の必要性



(3) 本調査で対象とするビル

商業施設を多く持つ再開発ビル等 → 社会経済情勢の変化を受けやすい街の中心部に位置する大規模な施設 権利者数が多く高齢化が進んでいる

2. 再開発ビル等の再生への取り組み方

再開発ビル等の再生については、次の両面から取り組む必要がある

- ①再開発ビル等の自立的再生の枠組みを広げる取組
- ②個別再開発ビル等で自立的再生が困難な場合の公的支援(地方公共団体からの公的支援)

3. 再生の枠組みイメージ

(1) 再開発ビル等の再生と再生の枠組み範囲の考え方

図では、自立再生の枠組みの範囲()と地方公共団体の個別再開発ビル等への支援()を示している。

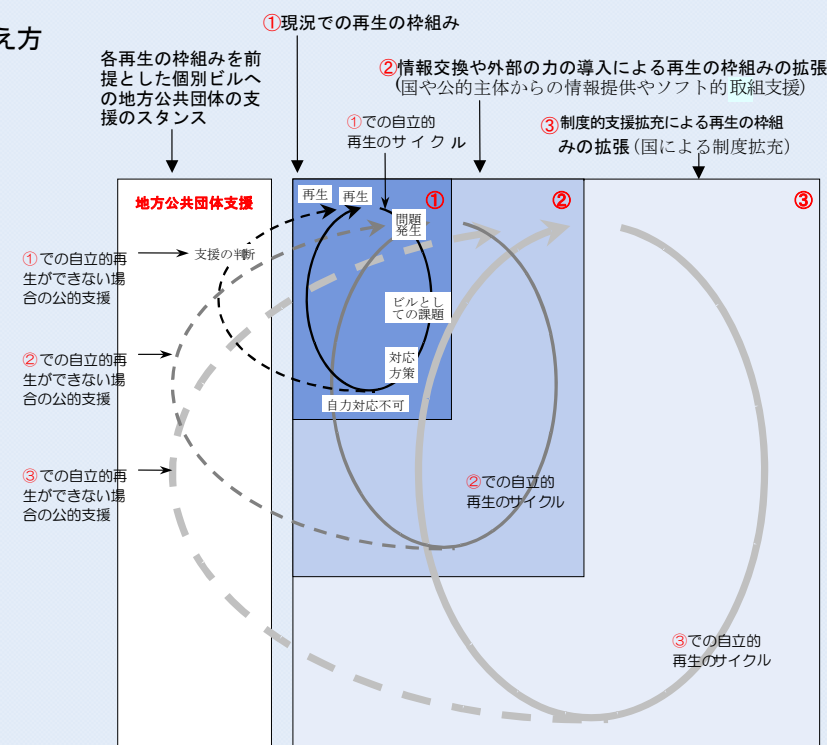
<個別の再開発ビル等の再生>

「①現況での再生の枠組み」に示すように、問題発生と再生のサイクルを循環し、自立的に再生ができていない間は、この循環を繰り返す。自立的に再生できなくなった場合には、地方公共団体による再生支援を行うこととなる。

<再生の枠組み範囲>

再開発ビル等の再生を困難にしている要因を縮小させ、再開発ビル等の自立的な再生の可能性を広げていくことも重要である。

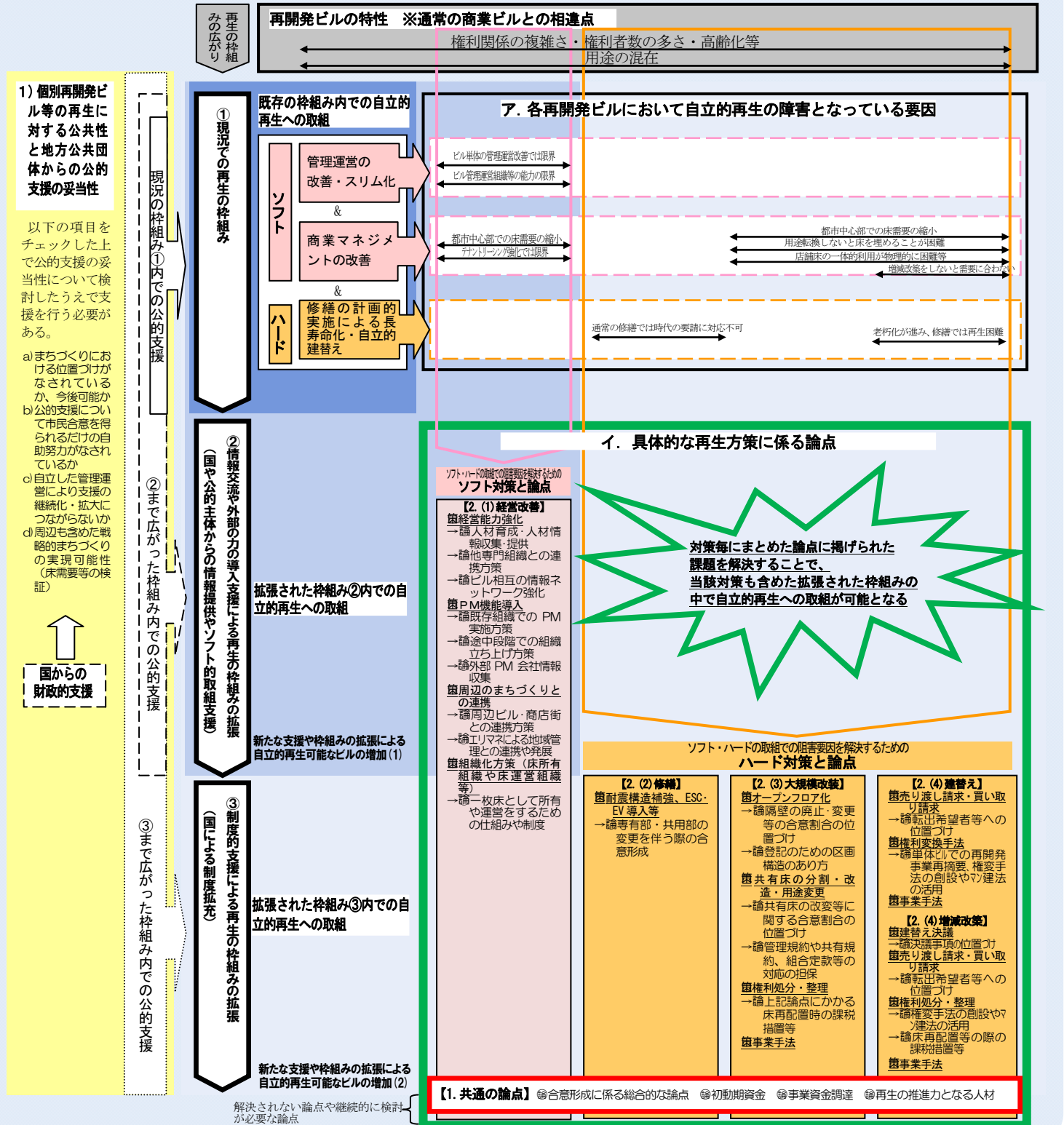
これについて、「②情報交流や外部の力の導入による再生の枠組みの拡張」と、「③制度的支援による再生の枠組みの拡張」の2段階に分けて整理した。



(2) 再開発ビル等の再生の枠組み範囲を広げるための論点

現在、既存の支援制度を活用して、再開発ビル等の再生が行われているが、再生できないケースや十分でないケースも多く見受けられる。これらのビルの再生を可能とするために必要と考えられる、再生の枠組み範囲を広げるための論点を整理した。

- ①現況: 再開発ビル等の管理主体自身による自立的再生が行われている **現況での再生の枠組み**
- ②情報交換や外部の力の導入(国や公的主体からの情報提供やソフト的取組支援): ①の枠組みにおいて解決できないケースでは、外部マネージャーの導入や床運営主体の変更等 **外部からの力の導入によって自立的再生が可能になる場合があるが、限られたビルでしか実施できていない状況にあり、これらの情報や導入のための枠組みを準備することで、自立的に再生できるビルが増加すると想定できる。**
- ③制度的支援拡充(国による制度拡充): 外部の力を導入しても制度的にハードルを越えられないケースや十分な再生ができないケースがみられることから、**制度的な支援を拡充していくことで自立的に再生可能なビルが増える**と想定される。
- ※地方公共団体による再生支援: 各時点において用意された再生の枠組みの中で、再開発ビル等が自立的に再生できない場合に、**公的支援の妥当性に照らし合わせて支援すべきかどうか判断**する必要がある。



1) 個別再開発ビル等の再生に対する公共性と地方公共団体からの公的支援の妥当性

以下の項目をチェックした上で公的支援の妥当性について検討し、支援助けようとする必要がある。

- a) まちづくりにおける位置づけがなされているか、今後可能か
- b) 公的支援について市民合意を得られるだけの自助努力がなされているか
- c) 自立した管理運営により支援の継続化・拡大につながらないか
- d) 周辺も含めた戦略的まちづくりの実現可能性(床需要等の検証)

国からの財政的支援

① 現況での再生の枠組み (国や公的主体からの情報提供やソフト的取組支援)

② まで広がった枠組み内での公的支援 (国による制度拡充)

③ まで広がった枠組み内での公的支援 (国による制度拡充)

既存の枠組み内での自立的再生への取組

管理運営の改善・スリム化 & 商業マネジメントの改善 & 修繕の計画的実施による長寿命化・自立的建替え

ハード

ソフト

拡張された枠組み②内での自立的再生への取組

新たな支援や枠組みの拡張による自立的再生可能なビルの増加(1)

拡張された枠組み③内での自立的再生への取組

新たな支援や枠組みの拡張による自立的再生可能なビルの増加(2)

解決されない論点や継続的に検討が必要な論点

◎再開発ビル等の再生方策の検討

■自立的な再生のあり方

再開発ビル等に生じている問題の多くは、小さな問題の放置など日常の取組の結果に起因しているため、これら問題の発生を予防したり深刻化させないことが大切である。そこで、商業用途を中心とした再開発ビル等を対象に、自立的な再生を図る上での課題と、課題への取組の方向性について、6つの視点で整理を行った。

1) ビル周辺のまちの状況

〈自立的な再生における課題〉
 ・竣工から相当の期間が経過している場合、竣工時と比べてビル周辺の市街地や商業環境が大きく変化していることが多い。
 ・ビルの問題が周辺環境に起因している場合は、ビル単独で再生に取り組んでも大きな効果を期待できない場合がある。

〈取組の方向性〉
 ・まち全体の人の流れや周辺の開発状況等を把握し、ビルの経営戦略や店舗構成等に反映する。
 ・ビル単独でなく、周辺の組織等と連携し、まち全体で賑わいを高める発想を持つ。
 ・これらの取組の効果について、常に検証する。

2) 商業マネジメントの改善

〈自立的な再生における課題〉
 ・客の属性やニーズを的確に把握できていないビルや、テナント等の一体性に欠けるビルは、集客・売上が減少し、空き床が発生しやすい。
 ・空き床が発生した場合は、早急な対応を行わないと、空き床が新たな空き床を呼ぶような悪循環を引き起こす可能性がある。

〈取組の方向性〉
 ・客のニーズを定期的に把握し、ビル全体で戦略的に店舗の入れ替えやリニューアル等を行う。
 ・ビルの一体性、ブランド力などを構築する。
 ・空き床が発生した場合には、商業コンサルタント等に相談し、速やかに解消を図る。

3) 権利者とのコミュニケーション・合意形成

〈自立的な再生における課題〉
 ・権利者等との日常的なコミュニケーションが不足している場合や、ビルの現状認識が共有できていない場合は、ビル一体となった対応が難しい。
 ・権利が複雑化・分散化していたり、意志決定のためのルールがないために、問題発生時に迅速な対応が出来ないことがある。

〈取組の方向性〉
 ・権利者等と日常的なコミュニケーションに努める。
 ・ビル全体の現状や将来見通しについて、権利者等に積極的に情報提供を行い、情報共有や意識向上を図る。
 ・ビルが一丸となって取り組める体制をつくるために、権利関係の整理、意思決定のルールづくりなどを行う。

4) 共用部分の日常的な管理の見直し

〈自立的な再生における課題〉
 ・光熱費、外注費、保険料など、ビルの管理に要する経費が膨らむと、ビル全体の収支を圧迫する。
 ・共益費や管理費の未納が累積すると、回収が困難になりやすい。さらに、回収のために訴訟が必要になる場合もある。

〈取組の方向性〉
 ・ビル全体のコスト意識を高め、日頃から合理化や経費削減に努める。
 ・外注しているものは、情報収集を行い、必要に応じて値下げ交渉や契約内容の見直しをする。
 ・共益費・管理費の未納には早い段階で対応し、長期化しないように努める。

5) 共用部分の修繕

〈自立的な再生における課題〉
 ・必要な修繕を先送りにすると、思わぬ事故の発生、設備や躯体の老朽化の進行、大規模修繕費用の増大などの可能性がある。
 ・修繕積立金の新たな徴収や増額を先送りしたために、大規模修繕等が必要となっても、資金不足から実施できないケースがある。

〈取組の方向性〉
 ・設備診断や耐震診断等を行い、長期的な観点（ライフサイクルコストの観点）から見直しを立てる。
 ・修繕の長期的な見直しや必要性について、権利者等に周知を行い理解を得るように努める。
 ・その見直しを基にした修繕積立金を徴収する。

6) 管理運営組織・会社の経営

〈自立的な再生における課題〉
 ・管理運営組織・会社の将来に対する見通しの甘さ、状況変化への対応の遅れがあると、ビル全体の集客や売上げが低下することもある。
 ・借入金と賃料のバランスが悪い場合には、管理運営組織・会社の経営を圧迫する。
 ・経営を担う人材が不足しているために、必要な取組や判断が行えない場合がある。

〈取組の方向性〉
 ・ビル経営に関する中長期の見直しを立てる。
 ・定期的に経営方針の見直しを行い、軌道修正を図る。
 ・賃料設定、人件費、借入金の金利等の見直しなど、具体的な取組を行う。
 ・人材育成や外部マネージャーの採用等により、経営方針の作成や経営判断を行える人材を確保する。

■再生の枠組み拡張のための制度拡充の方向性

再開発ビル等の自立的な再生の取組が円滑に実現するよう、再生の枠組み拡張のための制度拡充の方向性について、検討すべき事項の整理を行った。

1. ビルの管理運営の合意形成を支援する仕組み

・管理規約や共有規定などを活用したルールの明確化と合意形成を支援する仕組みづくりの検討

2. ハードの廃止・変更を伴う再生を支援する仕組み

(1) 合意形成等の法的位置づけ		(2) 権利整理のための法制度等の活用	
① 共用部分の廃止、構造変更にかかる合意形成の位置づけ	・共用部分の廃止、構造変更を実施に即した適切な合意割合に引き下げるための法的な位置づけの検討	① 権利変換手法（都市再開発法、マン建法）の活用	・市街地再開発事業の再適用の考え方の整理 ・住宅を含まない区分所有ビルでの建替え等への権利変換手法の適用の検討
② 共有床の分割・改造・用途変更にかかる合意形成の位置づけ	・共有床（専有部分）の分割・改造・用途変更の実態に即した適切な合意割合の位置づけの検討	② 床の再配置に伴う権利整理の手法の検討	・既存の区分所有ビルで床の再配置を行う際の権利整理手法の検討
③ 増減改築にかかる合意形成の位置づけ	・増減改築に関する合意形成（決議）の担保のための法的位置づけの検討	(3) 建替えや床の再配置にかかる税の優遇措置	
④ 売り渡し請求・買い取り請求権の位置づけ	・住宅を含まないビルでの建替え等の際の請求事項に関する法的位置づけの検討	① 建て替えや床の再配置にかかる税の優遇措置	・建替えや床の再配置に伴う権利移動に対する税の優遇措置の検討

3. 所有権の集約・一元化を促す仕組み

・権利者数の抑制や権利の拡散の防止・一元化を図る仕組みの検討
 ・床利用権（賃貸借関係）の一元化を促す仕組みの検討

■個別再開発ビル等の再生への支援制度による支援の方向性

再開発ビル等の再生を図る上で活用する支援制度に関し、各制度あるいは関連制度全体の課題を踏まえた支援の方向性について、検討すべき事項の整理を行った。

支援制度等		支援の方向性
●融資・出資・債務保証		・適切な再生計画を前提として、再開発ビルの特性を考慮したあり方の検討（権利者数の多さ、都市計画事業として整備された用途、管理運営組織の担保物件の少なさ等）
●助成制度	商業活性化等の再生に関する事業制度	・都市再開発法の趣旨に沿って土地集約・市街地再生・整備された再開発ビル等について、商店街と同等の対象と判断できるかを検討 ・都市計画決定され都市の重要な位置に立地する再開発ビル等と自治体との連携の向上や、必ずしも専門家集団を持たない再開発ビル等の特性に配慮した情報提供の必要性の検討
	暮らし・にぎわい再生事業	・中心市街地活性化基本計画以外の位置づけに基づく事業活用可能性の検討 ・公共公益施設以外の中心市街地活性化の役割を担う施設での国費率アップの検討
	優良建築物等整備事業（既存ストック再生型）	・住宅要件の緩和による住宅用途以外を主とする区分所有ビルでの活用可能性の検討
■事業制度の情報入手や制度の併用		・利用者側が目的に合った制度を容易に選択・活用できるような情報提供方法の検討

■今後事業化にあたってあらかじめ取っておくべき対応策

本調査での検討を踏まえ、今後再開発を事業化する場合に、持続的に自立的再生が行いやすいよう、あらかじめ取っておくべき対応策について、以下のとおり整理を行った。

1. PM機能の導入（管理組合との役割の整理） ・管理運営組織・会社や床賃貸借組織等の立ち上げによる共用部分の管理が主体である管理組合との役割の整理 ・建物維持管理のハードと経営や権利者調整等のソフトを総合的に実施 ・建物メンテナンスや、商業企画・テナントリーシングなどの各種専門家と連携 ・常時コスト削減を意識した取組	2. 事業組み立て段階からの地域リーダー的人材の育成・導入 ・事業地区内でのリーダー育成 ・適任者がいない際の組織化検討や地域のリーダーの導入、将来マネージャー候補の人材の計画段階からの導入	3. 権利者の権利者意識・当事者意識の醸成と組織化 ・権利者に対する計画段階からのライフサイクルコストを含めた周知や理解 ・地権者の組織化等による主体的な管理運営への参加の仕組み導入
4. 将来の問題・課題に対応できる権利関係の設定、ハードづくり ・床の所有と利用の分離 ・将来的な変化への対応が行いやすい施設床形態として整備	5. 床の資産管理や処分・継承をスムーズに行うための枠組みの導入 ・株式分割規定等を設けた床所有会社の設立 ・床買い取りニーズに応えるための購入資金をプールした管理組合法人の立ち上げ	

地方都市等における再開発ビル等の再生方策に係る検討調査（概要版）平成22年3月

発注者 国土交通省 都市・地域整備局 市街地整備課 受注者：㈱都市環境研究所