

民間主体の市街地整備事業推進方策の検討調査報告（再開発編）

—— 再開発による都市中心部再生支援の新たなスキームの方向 ——

（ 本 編 ）

本調査報告は、平成 14 年度都市再生プロジェクト事業推進費調査「民間主体の市街地整備事業推進方策検討調査」のうち、再開発にかかる部分の調査結果をまとめたものである。また、本調査は、国土交通省の住宅局市街地建築課と都市・地域整備局市街地整備課が共同で行ったものである。

本調査の取りまとめについては、「再開発による都市中心部再生支援の新たなスキーム検討委員会」（委員長：日端康雄慶應義塾大学大学院教授、副委員長：中井検裕東京工業大学大学院教授）を設置し、検討を行った。本調査報告の本編は、同検討委員会において取りまとめられたものである。

「再開発による都市中心部再生支援の新たなスキーム検討委員会」

（敬称略・順不同）

委員長	日端 康雄	慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科 教授
副委員長	中井 検裕	東京工業大学大学院社会理工学研究科 教授
委 員	山野目章夫	早稲田大学法学部 教授
委 員	根本 敏行	兵庫大学経済情報学部 教授
委 員	大谷 昌夫	(株)都市ぷろ計画事務所 代表取締役
委 員	木戸 恒男	(株)再開発計画技術 代表取締役
委 員	西郷真理子	(株)まちづくりカンパニー・シーブネットワーク 代表取締役
委 員	宮原 義昭	(株)アール・アイ・エー 常務取締役
委 員	渡部 速夫	日本政策投資銀行財務部 部長
委 員	大西 誠	都市基盤整備公団再開発部市街地再開発課 課長
委 員	砂川 俊雄	東京都都市計画局都市防災部再開発課 課長
委 員	桑原 和代	飯田市産業経済部まちづくり推進室 市街地再生係長

再開発による都市中心部再生支援の新たなスキームの方向

1 都市再生における再開発の役割

現下の基本政策は、未来への投資を通じて民間経済が持つ創意工夫を十分に発揮できる環境整備を行うことである。これにより、元気な日本を回復し、一時的でない持続的な成長を実現することが必要である。

こうした中、都市の再開発は、民間投資を中心に市街地の更新と改造を行うものであることから、都市再生の有力な手段として重要な役割を担うことが期待されている。

今後の都市再生のあり方を展望すると、床需要に対応して行われる民間投資を都市中心部の更新活動に振り向け、活力停滞と人口空洞化のベクトルを逆転させるとともに、各都市がそれぞれの特性に応じて、国境を越えた都市間競争の時代に生き残れる個性と機能を創造していくことが、何よりも重要である。

特に、都市再生緊急整備地域は、都市開発事業等を通じて緊急かつ重点的に市街地の整備を推進すべき都市再生の拠点として政府が指定する地域であり、民間投資の集中的な促進により、この地域がわが国の活力再生を先導していくことが求められている。

市街地再開発事業をはじめ、再開発関連の諸制度は、そもそもこうした目的に対応したものであるが、現下の実情をみると、長引く景気低迷もあり、特に地方都市を中心に、自然体の構えで民間再開発を立ち上げていくことには限界がみられる。このような萎縮した状況を打開し、民間投資本来の創意工夫に満ちたチャレンジ精神を引き出すためには、従来よりも踏み込んだ活力創造型の推進策も視野におく必要がある。

また、大都市を中心に、市街地において依然経済の構造的障害となっている不良債権土地が存在しているが、これらの物件には規模・形状等の面でそのままでは有効利用を図りがたいものが多く、市街地再開発事業の活用等により、効率的利用が可能な条件に改善して市場に提供することが引き続き必要である。

こうした課題に対応して、再開発諸制度の強化・改善が求められている。

なお、再開発の関連諸制度は、市街地再開発事業の権利変換手法に代表されるように、ツールとしての完成度は既に非常に高いレベルに達している。しかし、これらは政策の実現手段であって、目的ではない。目的となる政策は、時代の環境の中で大きく変化している。この報告は、現在の都市再生という政策と、その政策を必要とするわが国の経済・社会環境を踏まえて、再開発が今日的環境の中での的確な役割を果たし得るよう、制度改革の方向と提案をまとめたものである。

2 制度改革の視点

(1) 「プラスの波及効果」を有するプロジェクトを支援

都市中心部での適切な床供給は、人の賑わいや移転を生み出し、それが新たな投資を引き出すという、プラスの循環を生ずる可能性がある。反対に、市場で進む郊外立地化は、空洞化によるネガ

ティブな結果を招いている。都市再生には、プラスの循環が形成されるプロジェクトを優先する視点が必要である。

（２）「求められる地区」における民間投資を支援

再開発が必要とされる市街地は、一般に狭小な敷地、複雑な権利関係、地権者等の合意形成のリスクが存在するなど、必ずしも民間投資に有利な条件にはない。そもそも再開発政策は、都市整備の観点から民間投資の立地を誘導するという側面を持つものである。このため、再開発が求められる地区が、市場において少なくともイコール・フッティングな競争条件を確保できるよう、不利な障害を取り除く観点での支援策が不可欠である。

（３）事業者の創意工夫・経営努力を引き出す仕組み

公的制度の枠組みは、ともすると事業の企画自体を拘束し、優れた発想やコストダウンの意欲にマイナスに作用することにもなりかねないおそれがある。財政支援制度を含め、公共の関与は、民間事業者の市場感覚に基づいた企画を受け止める柔軟性を持つ必要があるとともに、さらに民間事業者の経営努力が報われるようなインセンティブ措置を組み込んでいく観点も求められる。

（４）リスクと責任範囲が明快な仕組み

再開発の実施には、個人や民間企業など多くの主体の参加と協働が必要であるが、それぞれがリスクを引き受け、分担しなければ事業は成立しない。独立の主体が積極的に協働事業を行うには、許認可等に関連する不確定要素が極力少ないことが求められるとともに、必要に応じ事業の一部が他の部分と切り離されて独立に実施できるようにするなど、リスクと責任範囲を明快にする視点も重要である。

（５）保留床売却益に頼らない賃貸運営型を支援

従来の再開発は、土地所有者が自ら資金負担を行わず、地価上昇を前提とした保留床売却益で収支を合わせる型の事業が多かったが、経済環境が変化しており、地方都市を中心に、容積率を高め保留床を多くとれば収支が向上するという状況では実態的になくなってきている。むしろ、土地の高度利用よりも陳腐化した街の機能更新を重視し、街区内の小規模地権者が共同で市場ニーズに合った一棟のビルに建て替え、これを経営ノウハウのある主体に一括委託して賃貸するなど、持続性ある事業スタイルを選択することが望ましい。このように、保留床処分益に頼らず、「所有者と利用者が分離した」形態の床供給を行う事業スタイルを積極的に支援するという観点に立った、制度改善が求められる。

（６）社会的・経済的・文化的側面を重視

再開発の目的は、市街地の改善と更新というハードな側面だけでなく、産業活動や雇用の促進、居住の回復、福祉サービスや文化・交流機能の創出など、場や都市活動がもたらす社会的・経済的・文化的効果というソフトな側面も有しており、むしろ広く捉えて施策を組み立てるべきである。従って、産業政策・住宅政策・福祉政策・観光政策等との連携を図るなど、総合性ある取り組みが重要である。

3 法的制度の合理化の論点

(1) 基本的な考え方

権利変換手法を柱とした市街地再開発事業の仕組みは、世界的にみても非常に緻密な制度である。これが現実には活用されており、制度の根幹を変更しなければならない理由は見あたらない。

最近、「密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律」の一部改正による防災街区整備事業という、新たな法的制度が誕生したが、これは広い意味での再開発の一翼を担う事業制度であり、このようにして市街地再開発事業で培われた仕組みが発展を遂げたということができる。

このように、権利変換手法を中心とした市街地再開発事業の仕組みは非常に有用なものであるが、一方で、このような法的制度についても、個別の事業の現場で直面する多様なケースにより、これらに対応した制度の弾力化等の要請がある。

また、近年の地価下落や民間企業の経営環境の悪化等の影響により、保留床処分の困難化などによって、事業収支の悪化や事業進捗の停滞等の課題が生じている地区が生じてきており、このような昨今の社会経済情勢の変化に対応した制度改善が求められている。

さらに、今日的には、都市再生の推進の観点から、共同の利益や都市計画による公共性をより重視する方向での改正を図るべきとする議論が強まっている中で、公共性と私権保護、強制と同意の調整を図っていくことが求められている。

(2) 当面の個別課題

市街地再開発事業に係る制度的課題等については、地方公共団体へのアンケート、事業を運用する民間実務者へのヒアリング等を行ったところ、現行制度の問題点や制度改善、運用合理化に関する提案・要望等が寄せられた。これらをもとに、都市再開発法に係る制度改善について、特に強い要請があり、今後、法制的課題・論点を含め、検討を進めるべき事項としては次のとおりである。

「特定建築者制度」については、現行、権利変換計画認可後に特定建築者を公募することとなっているが、事業計画への特建者の意向・ノウハウの反映を可能とするとともに、事業検討段階における施行者の保留床処分リスクを回避できるようにするため、特建者選定時期の早期化などの検討を進めること。

この場合、従前権利者の権利の保全、施設建築物の設計が決まっていない段階における特定建築者選定の審査基準、保留床の取得と施設建築物の建築との関連性の程度などの問題について整理する必要がある。

「鉄道等の区分地上権が設定される敷地を含んだ再開発事業」については、これを実施しようとする場合、一敷地一筆の原則が問題となり、現行では110条全員同意型で実施しているが、原則型及び111条型においてもこれを可能にすることについて検討を進めること。

この場合、対象となる鉄道施設の整理(地下、地上、駅舎)、河川、下水道、ガス管、高圧線など鉄道施設以外の公共施設への適用の是非、鉄道事業者の意向や鉄道施設の管理のあり方、鉄道施設の都市計画への位置づけなどの問題について整理する必要がある。

「権利変換の方式」には、原則型、110条型(全員同意方式)、111条型(地上権非設定方式)があり、110条型については関係権利者の全員同意であるため敷地や建物の権利設定の自由度が高くなっているところであるが、権利者の選択肢を拡大し円滑な合意形成等を促進するため、施行地区の一部の敷地・建物についての部分全員同意により当該部分に自由度の高い権利設定を可能とするなどの「部分的な全員同意による権利変換」、施設建築物を全床保留床とすること等により権利者

法人による床取得・管理運営や権利者の投資をより大きく建物に充当できることなどを可能とする「土地から土地への権利変換」等、多様な権利形態ニーズに対応した柔軟な権利変換を、110条型(全員同意型)以外においても可能とすることについて検討を進めること。

この場合、衡平の原則が担保できないこと、一律基準・一括処理という権利変換の大原則と整合がとれないこと、部分同意者とそれ以外の者とのバランスの取り方、建物所有者の権利または土地所有者の権利の侵害となることなどの問題について整理する必要がある。

「組合の破綻処理」については、不動産価格の下落、未処分保留床の発生などを背景として債務を返済できずに解散して事業を終了することができない組合が見受けられるため、債務超過組合の円滑な破綻処理制度を構築するとともに、組合の組合員の責任範囲を明確にすることについて検討を進めること。

この場合、組合施行における組合員、理事、債権者、地方公共団体等の負うべき責任の範囲、都道府県知事による事業代行、破綻処理に際しての再開発組合の特殊性の有無などの問題について整理する必要がある。

「権利変換計画の公衆縦覧」については、権利変換計画に権利の価額など個人の資産情報等が記載されているため、縦覧の意義を踏まえつつ、権利変換計画を関係者への開示に限ることについて検討を進めること。

この場合、事業の公共性、関係権利者を施行者が確知していない場合の対応などの問題について整理する必要がある。

「権利変換期日後の権利変換計画変更」については、施設建築物の設計変更、事業環境の変化や権利者の要望の理由などにより実務上行われているが、これがどこまで認められるかが不明確であり登記上・税務上の手続きに支障を来す事例があるため、変更できうる範囲を明確にすること。

この場合、権利変換期日後の権利変換計画変更の過去の実例等を収集し、これを参考に登記上・税務上の手続きの円滑化に資するものとするとともに、あわせて権利変換期日後の変更により地権者等の権利が侵害されないかなどの問題について整理する必要がある。

4 財政支援制度の改革の方向

(1) 基本的な考え方

市街地再開発事業に対する現行の補助制度は、都市計画道路整備に関する公共施設管理者負担金のほか、調査設計計画費(権利変換計画作成費を含む)、土地整備費(除却費、補償費等)、建築物等の共同施設整備費をそれぞれ補助対象としている。これは、市街地における重要な公共施設の整備とともに、敷地の共同化による土地の合理的利用と、良質な建築ストック形成との、両者をともに推進するという目的に対応したものである。

再開発にかかる財政需要は、どの自治体でも定常的に発生するものではなく、事業を実施しようとする必要と意欲のある特定の自治体において、特定の一時期に多額の財政負担が生ずるという性格を持つ。このような性格の財政需要は、自治体が定常的財源しか持たない状況であると財源的に対応できない状況が生じやすく、事業推進が困難となりがねない。

従って、再開発の推進にかかる国の財政支援のあり方は、広く薄く公平にといった方式は不適切であり、財政支出を必要とする特定の自治体に対して、定常的資金とは別枠で確実に資金を確保できる必要がある。すなわち、現状では補助金制度が不可欠である。

さて、国の補助制度に関する地方公共団体等の要望を見ると、事業の計画・実施段階における大きな改善要望は少なく、計画どおりの保留床処分が困難になった地区における財政支援要望が目立

つ状況である。実施中の事業の実態からは、現行補助方式は総じてかなり有効に機能しており、これを直ちに抜本的に改めなければならない必要性は少ない。

しかしながら、昨今の経済環境の中で、新規事業の立ち上げは厳しさを増しており、とりわけ地方都市及び近畿圏においてその傾向が強い。市街地の整備改善に関する必要性和一定の床需要がありながら、民間投資を都市中心部の機能更新に向かわせることが困難な隘路が存在している。

こうしたことから、国庫補助制度の大枠に関しては、全国都市再生の趣旨を踏まえ、地方都市中心市街地の都市再生に焦点をあてた改革案の検討が求められる。

(2) 海外の参考制度

現行補助制度の改革のあり方を考えるに当たり、ここで米国と英国における 2 つの例を採り上げてみたい。もとより、各国の再開発制度は、各国固有の社会的背景や行政制度をもとに形成されたものであり、それらを捨象して表層的に引用しても、政策全体を論じるには意味がない。しかし、ここではわが国の補助方式のあり方に絞って検討するに当たり、わが国の方式とは全く異なる手法の例として、あえて手法のみを切り取って 2 例を紹介することとしたい。

米国の民間再開発に対する財政支援制度では、「ランド・ライトダウン」と「TIF(タックス・インCREMENT・ファイナンス)」を組み合わせた方法が主流である。

ランド・ライトダウン方式は、再開発を行う土地を自治体を買収し、土地価格を減額して事業者に譲渡する仕組みである。ライトダウンとは会計用語の圧縮記帳(Write-down)が語源であり、古くは第二次大戦後から 1960 年代頃までを中心に行われたスラムの土地収用後の再開発に用いられた手法であるが、1980 年代以降今日まで自治体によるダウントウン活性化の手法として広く適用されており、例えば、自治体を買収した都市中心部の土地をコンペ方式等により優れた提案をした民間デベロッパーにほぼ無償で譲渡する方式が行われている。これは、民間の開発投資を特定の場所に立地誘導する役割を担っている支援方式と言ってよい。

TIF は、自治体が借入れを起こして事業者に補助金を交付し、事業地区における税収増を財源に返済する仕組みである。TIF の適用区域は各州の州法に基づき自治体が条例で指定するが、区域内の固定資産税等の税収額について、事業前の安い地価を根拠に算定した基準額を設定し、再開発により生ずる税収増(tax increment)を切り離し、これを自治体の起債償還財源に充てるのである。米国では公共施策に対して公平性や公正さを求める気風が伝統的に強いが、この方式では、税収増は事業地区の不動産価値の上昇やそこで生まれる経済活動の利益によるものであるから、一旦自治体が特別の起債をしても、結局のところ返済は再開発の結果生ずる利益の一部によって行われることに着目して、事業自体の自己負担原則を基礎においた考え方(広い意味での受益者負担)と説明されている。

一方、英国では、「ギャップ・ファンディング」と呼ばれる補助方式が用いられている。ギャップ・ファンディングは、単純化して言うと、再開発に要するコスト(適正利潤を含む)と、その結果得られる収益から逆算した不動産価値とを比較して、いわゆる開発差損が生ずる場合に、その差損を公的補助金で埋め合わせる方式の補助制度である。すなわち、事業に必要な用地費、工事費、設計費その他の諸費用と適正な開発利益の合計額を「開発コスト」とし、テナント賃料等に基づく不動産の収益還元価値相当額を「エンドバリュー」として、その差額に対して補助金を交付する仕組みとなっている。このようにして、本来市場では成立しがたいプロジェクトを成立させ、民間投資を都市再生に引き出すのである。

このギャップ・ファンディングを含む英国の都市再生に対する補助制度（不動産開発に関連する補助は現在 Single-pot と呼ばれる補助制度に統合されている）は、中央政府で都市再生を担当する ODPM（副首相府）が予算を用意し、地域ごとに設立された国の関連機関である RDA (Regional Development Agencies = 地域整備機構) が実施を担当している。この場合、民間デベロッパーに対する補助の支出は RDA が直接行っており、EU の補助との協調実施が多いものの、自治体負担はなく、自治体を通じての間接補助ではない。都市再生において国の機関の直接関与が強いのは、1980 年代の UDC（都市開発公社）以降さまざまな変遷を通じつつ、英国の特色をなしている。

なお、補助金の審査に当たり、RDA は民間事業者が提出した積算内訳を一項目ずつ独自に査定し、ギャップ・ファンディングの補助金額を決定しているが、英国特有の確立された職能分野において官民間わず人材が流動している状況を背景にして、審査は高い専門知識を持った職員が行っていると言われている。また、補助対象プロジェクトの選定には、補助金額を雇用者数で除した VFM (value for money) の評価が用いられるなど、地域再生のための雇用創出力が重視されている。

（３）海外の財政支援制度とわが国の関係

先にも述べたとおり、諸外国の制度は、各国独自の歴史や社会慣習を背景に実施されているものである。従って、表面的な仕組みだけをわが国に移入しようという発想は当然適切ではなく、そのままわが国現行制度の代替案とはなり得ない。しかし、わが国制度のブレークスルーの可能性を検討するに当たり、諸外国で実際に適用され、わが国とまったく異なる発想に基づく方式を検討することは、一定の参考材料となる。この観点から、上で採り上げた米英の補助方式の例と、わが国の再開発との関係を考えてみよう。

米国流のランド・ライトダウン方式は、そもそも市場で自然に行われている床供給投資を、政策上「再開発が求められる地区」へ立地誘導を図るものである。この場合、再開発地区に固有の従前土地利用に関連する除却費や補償費等のコストは、市場競争における当該土地のハンディキャップと見ることができる。このため、公的財源でもってこの障害を取り除くことには十分な合理性が認められる。すなわち、わが国においても、従前土地利用の整理に関して再開発ゆえに生ずる負担に関しては、極力事業者の負担とならないように公的補助を充実することは、理にかなっている。

わが国の再開発の場合、権利変換方式による第一種市街地再開発事業が中心であるので、土地の公共買収・民間事業者譲渡方式の米国型事業方式を参考に応用するのは難しいが、権利変換方式であっても転出者補償費については課題が多い。転出者に対しては生活再建を原則に補償額を決めることとなるが、これに対するわが国の公的補助は建物の買取りと移転の費用に対して 3 分の 2 の補助率であり、市街地再開発組合など民間事業者の負担がある。また、土地の買取りの費用は、本来その土地が権利変換されて保留床となり、売却により回収される筈であるが、土地価額算定に関するわが国独特の制度的仕組みによって、転出者補償のための土地買取り費用は事業後の収益還元価額を上回る場合が見られ、転出者が多くなると事業収支が悪化し、それを補うために高容積の計画がなされる傾向がある。このような理由から、転出者補償に関する公的支援のあり方については、検討すべき課題が存在している。

一方、同じ米国流の TIF 方式は、自治体の都市間競争と開発事業の受益者負担原則という理念が強く表れた制度体系といえる。わが国も分権型社会を志向しているのであるから、地域の盛衰は自治体の自己責任との原則に立って、長期的にはこうした方向が検討されてよい。また、自治体における再開発の財源確保にあたっては、起債を財源とする場合の考え方など、TIF のモデルが積極的に参考にされるべきであろう。しかし、現状においてわが国でこの方式を採用した場合、建設国債を財源とする国庫補助金を自治体の起債に置き換えることを意味することから、特に地方都市の実情に照らし、少なくとも短期的には都市再生の推進にネガティブに作用し、本来の目的と逆行する

結果を招いてしまうと言わざるを得ない。

英国流のギャップ・ファンディング方式は、民間によるプロジェクトが成立するための必要額を補助するものであり、民間投資の誘導に十分な額の支援がなされるとともに、反対から見れば、コストと収益を積算内訳から一項目ずつ詳細に査定して補助額を決定することから、補助額を必要最小限の金額に厳しく限定する方式でもある。この意味では、全体としては補助金支出の無駄を省いて効率化しつつも、個別には現行方式では立ち上がらなかった民間投資を引き出す可能性を持っている。このことから、特に地方都市の都市再生推進に効果的な補助方式であると言える。

しかし、必要額がそのまま補助されるとなると、申請する事業者側がモラル・ハザードをおこすおそれや、コストを下げる企業努力がそがれるというおそれがあることも否めない。従って、この方式の採用にはモラル・ハザード対策が不可欠であるが、残念ながらわが国の現状では、補助金額を審査する公的機関の側において、この面の専門知識や技能が十分とは言えず、蓄積がない。

また、不動産事業におけるギャップの算定には土地の費用が反映される必要があるが、わが国では土地の価額が評価方法によって大きく異なるなど独特の価格形成がなされており、ギャップの適正な算出方法を工夫する必要がある。さらに、英国の場合、周辺環境に適合した良質ストック形成は別の仕組みで確保されており、こうした面でもわが国と同列ではない。

このようにギャップ・ファンディング方式をわが国で採用するには、解決が必要な課題もかなり多い。

（４）補助制度改革の方向性

以上、海外の例を参考に見たところであるが、ここで政策に立ち戻って、わが国におけるこれらの再開発のあり方を考えると、現下の最優先課題は、元気な日本を回復するため、民間経済が進んでリスクを引き受けうる投資環境を整備することで、全国都市再生に民間投資を引き出し、都市中心部の活力停滞と空洞化のベクトルを逆転させることである。この場合、再開発の事業においては、保留床売却益に依存した従来型の事業方式から脱却し、実収益に立脚しない歪んだ地価を顕在化させずに、「所有者と利用者が分離した」床供給によって、持続性ある賃貸運営型の事業方式を推進することが課題である。

このように考えると、再開発に関するこれらの財政支援制度は、土地の高度利用とストック形成の側面を重視した現行の補助方式から、都市機能の更新と持続性ある活力創造の側面を重視して、健全な賃貸経営の成立性に直接立脚した補助方式へ転換することが、ひとつの方向と考えられる。

以上から、わが国の財政支援制度改革は、次のような方向で推進すべきと考えられる。

第一に、現行の民間施行の市街地再開発事業に関しては、権利変換手法が必要な地区を対象とすることからも、従前の土地利用に伴う権利関係の整理や建物等の除却・補償、必要な場合の都市基盤施設や駐車場等の整備など、市場における当該地区の競争力に関するハンディキャップを取り除くための費用については、極力民間事業者の負担が少なくなるように、いずれの地区においても公的財政支援を適用する（市街地再開発事業にかかる共通的な補助）とともに、さらに事業を選別した上で、持続的に賃貸運営される床部分を中心に、必要に応じギャップ・ファンディング方式の補助を組み合わせるといふ、改革の方向が考えられる。

この提案は、一見米国流のランド・ライトダウン方式と英国流のギャップ・ファンディング方式を組み合わせた手法に見えるが、改革の趣旨としては、わが国特有の市街地の現状と権利変換手法というわが国独自に発展した完成度の高い手法の長所を踏まえつつ、競争力のあるプロジェクトに対しては公的補助を最小限に合理化しながら、必要なプロジェクトに対しては民間投資が成立する

レベルまで十分な額の公的補助を実施することに主眼がある。これにより、補助制度全体の効率化を図りつつ、都市再生関連の民間再開発の総量を増大させる効果が期待される。

第二に、市街地再開発事業以外の民間再開発についても、都市再生緊急整備地域など特定の地区においては、民間投資の集中による都市機能の集積効果を引き出すため、一定のプロジェクトに対してギャップ・ファンディング方式の補助を行いうる支援制度を創設すべきである。

この提案は、今日における都市再生が、都市をわが国の活力の源泉とみなし、特定の地区を活力再生の拠点として整備する戦略をとっていることに対応するものである。こうした中、再開発に期待される役割も、防災機能や交通機能の面における市街地の整備改善や土地の有効利用といった従来のものから、都市の経済的活力の創造や広域中心的機能を増長させるための手段へと、重点が移行してきている。補助金制度はプロジェクトの財政支援において最も強力な手段であるため、対象を効果の高いものに限定しつつも、政策の重点に直接的に対応できるよう、拡充を図ることが望ましい。

ところで、ギャップ・ファンディング方式のわが国での導入が、円滑に望ましい効果を上げられるかどうかについては、先に述べたように不明確な部分が多いと言わざるを得ない。例えば、収益還元価値の算定にはいわゆるキャップ・レートが重要な係数となるが、わが国ではキャップ・レートに関する蓄積が少なく、社会的認知に耐えうる値を設定できるかどうか、現状では課題であると言わざるを得ない。ここでは、そうした実務的な諸条件が整う前提において、補助制度のあり得べき改革の姿として提案したものであるが、現時点において、提案のような方式を直ちに一般制度とすることには、慎重であるべきである。しかしながら、英国においては、わが国とは事情が異なるものの、実際に適用されている方式であり、実務的に必ずしも非現実的ということではないと考えられる。

従って、当初は一部のモデルプロジェクトで試行するなど、実験的な期間を設けながら、段階的に取り組んでいくことがよいだろう。

5 関連制度改革の方向

(1) 政策指標の確立

わが国の市街地の現状から、再開発をはじめ市街地の整備改善に行政が積極的に取り組むことの必要性について、異論は少ない。しかし、再開発政策が達成すべきゴールや、それを表す数値的指標となると、現状では必ずしも明確ではない。事業を実施することは手段であり、それ自体が目的ではない。確かに、再開発事業の実施により実現される政策は多様であるが、再開発を代表する何らかの指標の確立が求められる。

現状では、都市計画のマスタートランのひとつに「都市再開発方針」があり、いわゆる二号地区・二項地区が指定されている。このことから、これらの区域における計画の達成度合いを計測することが、ひとつの方法と考えられる。このほか、中心市街地における活力の指標として、街なか居住人口率、就業人口者数、外部からの来訪者による交流人口などについて、目標値を設定することも一案であろう。

(2) 評価軸の拡充

大局的な目標だけでなく、個別の事業においても、政策判断の透明性を高めるため、客観的な評価指標の確立が求められている。例えば、補助事業採択の優先度を判定する場面などにおいて、事業計画の善し悪し、事業実施の波及効果、公的補助による民間投資の誘発効果等、事業の実施効果

を計測する定量的評価軸が必要となっている。

先に見た英国の場合では、ギャップ・ファンディングによる補助の採択を判断する際、事業により供給される床において発生する雇用者数を補助金額で除した VFM や、事業自体の民間総投資額を補助金額で除したレバレッジ等を利用している。わが国の場合、現状では、補助事業の採択時評価や一定期間経過後の再評価において、ヘドニック法による B/C を実施している。しかし、事業効果を本来の目的に即してわかりやすく計測できるような評価軸の導入が望まれ、今後検討が必要である。

また、再開発の結果生み出される床に関しては、利用されなければ効果はない。事業計画に当たり、当然のことながら床需要予測についても透明性の確保が重要である。

(3) 点的な事業の効果を面的に波及させる取り組み

市街地再開発事業は、一般には街区レベルの点的な事業であるが、都市再生の観点からは、例えば周辺の商業地振興や街なみ景観整備など、実施効果を面的に波及させる総合的取り組みも重要である。現行では、市街地再開発事業を基幹事業として周辺地区の都市環境整備を行う「都市再生総合整備事業（拠点整備型）」や、小規模再開発の連鎖的实施を支援する「都市活力再生拠点整備事業」、「市街地総合再生事業」等があるが、こうした取り組みの積極的活用が望まれる。

(4) 金融的支援制度の拡充

再開発に関する金融支援制度は、現状では、政策投資銀行・住宅金融公庫による政策融資とともに、商業再開発における中小企業事業団の高度化資金融資・リノベーション補助金等が利用されている。また、都市開発資金による無利子融資は、建設工事段階とともに、保留床取得法人も対象となっており、建物の管理運営段階における床保有負担の軽減に利用可能である。初期段階及び建設段階における資金調達に関しては、組合再開発促進基金による債務保証も整備された。さらに、都市再生緊急整備地域内の認定事業に対しては、民間都市開発推進機構による保留床取得法人への出資も可能となっている。

今後は、事業立ち上げの円滑化のため、転出者の土地を施行者が取得した場合における保有コストの軽減や、最近創設された都市再生ファンドの活用等が検討される必要がある。また、賃貸経営型事業の推進のため、信託手法のノウハウの普及、さらには証券化手法の拡充が必要である。

6 その他改革の視点

(1) スピードの重視とリスク低減の視点

都市再生に関連する施策は、中・長期的展望に基づく社会資本整備の場合とは異なり、比較的短期に目に見える成果をあげていくことで、地域経済を牽引していくが求められる。そもそも民間投資は、様々な競争環境の中で行われるものであるとともに、常にリスクを計算しながら動くものである。民間プロジェクトには、スピードとリスク低減が重要であることを忘れてはならない。

このため、許認可を含め時間遅延のリスクを最小限に抑える努力が公共側にも求められるとともに、公共投資と民間投資、さらには複数の民間主体の集中的投資による相乗効果を引き出すためには、各事業が完成したり各段階を終了する期間・期限を明確にすることが大切である。行政側の支援策は、可能な限り透明性・事前確定性を高めるとともに、事業制度においては、その仕組みの中に時間管理概念を組み込んでいく工夫が必要である。

(2) 活力創造型のアプローチ

わが国の再開発政策は、歴史的には都市の防災不燃化と公共施設整備にはじまり、「土地の高度利用」が重視される形で展開してきた。しかし、時代が大きく変化する中で、再開発という事業手段に期待される役割も変化してきている。再開発に今日特に期待されているのは、都市規模の大小を問わず、都市中心部における経済的・社会的な活力創造の起爆剤の役割と言ってよい。

床需要の面でいえば、確かに、物販系の施設は今日では競争が激しく、一般に商業系の大型床需要に頼る計画が困難になっている傾向が顕著である。しかし一方で、街なか居住型の共同住宅のニーズは地方都市でも堅調であり、特に年齢層の高い世帯の需要が増加している。また、事務所については、従業者1人当たり床面積が増加傾向にあり、IT対応を含め性能の高いゆとりあるオフィス環境に対する潜在的需要が認められる。他方、行政機関や医療機関等が手狭な状況を改善するに当たり、中心部から転出する動きが現在でも続いている。

中心部の経済的活力が停滞し、それがゆえに民間施設の更新がなされず、地域が競争力を失ってさらに空洞化が進むといった悪循環に陥っている都市も少なくない。しかし、都市中心部で新規床供給がなされれば、それだけで地域に動きがおこり、魅力を失った街の更新をさらに促して、停滞を断ち切る糸口が見えてくる。

今日、都市再生に求められることは、さらなるブレークスルーである。世界経済の中で各国で勃興しつつある新しい産業機能、各地から来訪者の集まる高次の都市活動等、これからのわが国経済の牽引車となり得る活力を都市中心部で生み出していくことが求められている。再開発の施策は、こうした大局的な枠組みの中で位置づけられるべきであり、既存の需要対応に止まらず、活力創造型の民間投資を誘発する役割が期待されている。再開発制度の改革にあたっては、こうした視点が強く意識されなければならない。

(3) 都市のクオリティ・オブ・ライフ

都市再開発法においては、法の目的を「土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図ること」としている。大まかに言って、近年はこのうち「土地の高度利用」に重点がおかれてきたが、経済環境の変化と都市環境に対する関心の高まりを受けて、今後は「都市機能の更新」が発展する形で目的の重点をシフトしていく必要がある。

再開発が真の意味での都市再生に寄与する役割を担うには、ハードの市街地整備を越えて、産業と雇用、住宅と福祉、文化と交流、環境と景観といった経済的、社会的政策との連携を強めていかなければならない。とりわけ、地方の中小都市での再開発に関しては、地域コミュニティの持続性ある発展と、個性的な街なみ景観の形成という観点が大切であり、中心市街地活性化はもとより、高齢社会を迎えて質の高い行政サービスを効率的に提供する観点からも、街なかに居住人口とサービス機能を戻すことを強力に進める必要がある。このため、住宅政策や福祉政策との連携を一層緊密に図るための施策の充実が強く求められる。

このように、再開発の諸施策は、広い意味で都市におけるトータルな「生活の質」(クオリティ・オブ・ライフ)の実現に関わっている。都市生活者にとっての生活の質は、経済活動や文化活動を含むライフ・スタイルの質とともに、空間環境の質にも大きく影響される個性豊かなものである。豊かな「生活の質」を育む都市環境を形成し、こうした都市環境を蓄積していくことが、わが国の各都市を魅力あるものとするにつながる。再開発においても、このような都市のクオリティ・オブ・ライフの形成を大きな目的と考えて、取り組むことが必要である。