

市街地再開発事業の公的支援策に関する課題と今後の方向性 バブル経済崩壊以降の歴史的評価と低容積型再開発事業の事例分析を通して

矢ヶ部 慎一

東洋大学大学院経済学研究科公民連携専攻

1 はじめに

本研究は、バブル経済崩壊以降の市街地再開発事業の実施状況、低容積型再開発事業の事例等に着目し、現行の市街地再開発事業の公的支援策がどのような課題を抱えているかを明らかにするとともに、人口減少社会における市街地再開発事業の今後の公的支援の方向性を示すことを目的とする。

市街地再開発事業とは、1969年に制定された都市再開発法に基づく都市計画事業である。再開発事業を公民連携の観点から整理すると、民間の新たな床需要を契機に、公共が規制緩和・補助助成・税制特例等の規制誘導を行い、新築行為を通じて都市課題の解決を図る事業手法であると言えることができる。都市計画・建築基準法等による法規制、都道府県知事による認可手続き等によるガバナンス、容積緩和・補助金交付・税制特例等によるインセンティブなど、関連諸制度を複合的に運用する事業手法である。

市街地再開発事業の事業資金の回収は、法制定以来、土地の高度利用により生み出された余剰の床（保留床）を売却することが一般的であった。しかし、バブル経済崩壊以降、このような高容積型・第三者保留床処分型の事業は限界であると言われ続け、制度改正により多様な事業が組み立てられるようになったが、いまなお多用されるのは従来型の事業である。

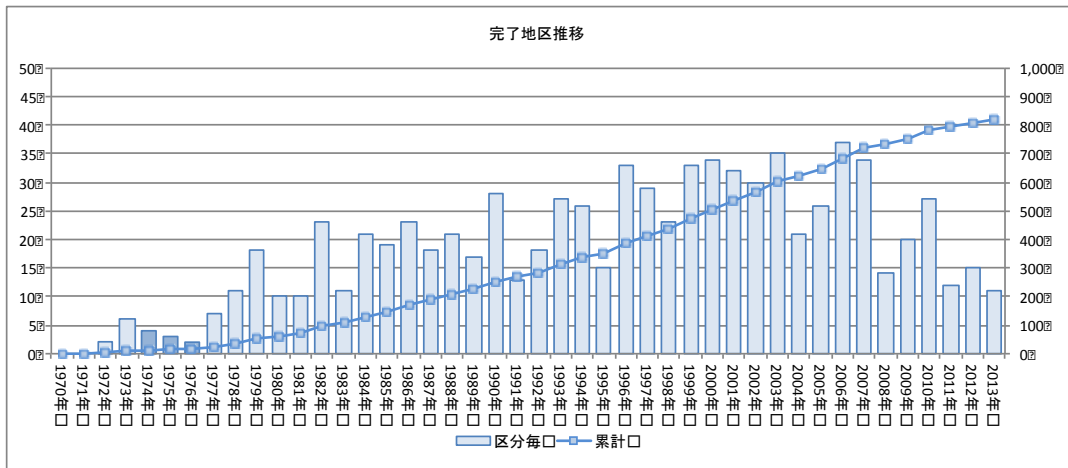
本研究は、この市街地再開発事業を対象とし、特に補助金の交付など、公共の財政投入を伴う公的支援策に着目したものである。

2 バブル経済崩壊以降の市街地再開発事業の状況

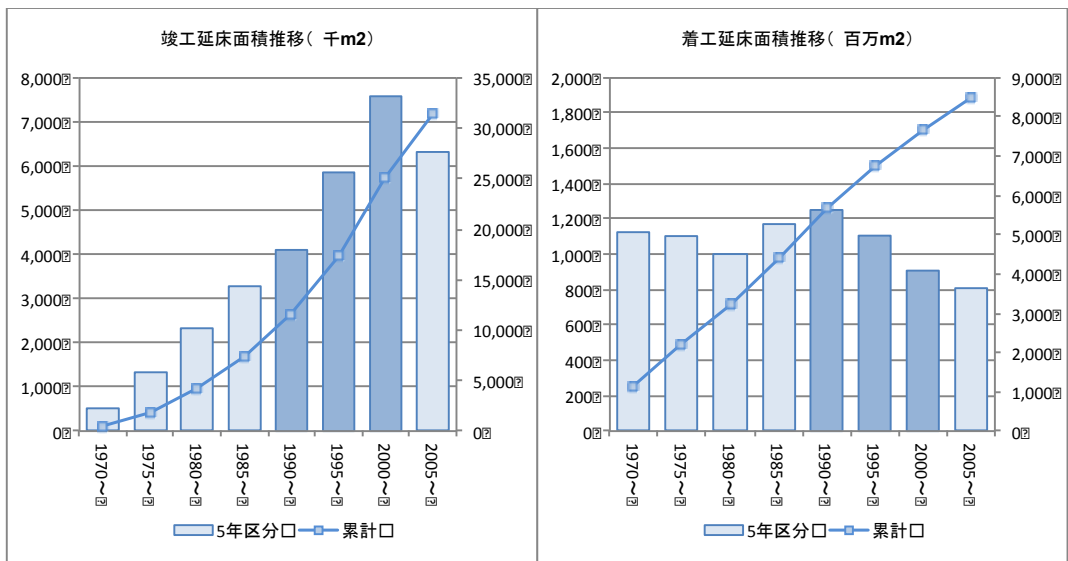
初めに立てた仮説は、バブル経済崩壊以降の再開発事業における公的支援は、過剰な公的介入だったのではないかと、公共の財政支出により市場性のない床供給を続けていたのではないかと、いうものであった。まず、市街地再開発事業の実績データを中心に分析し、特にバブル経済崩壊以降の市街地再開発事業の完了推移と、公共の公的支援のうち主に補助金の動向に着目して分析を行った。

市街地再開発事業の実績データによると、1969年法施行以降、市街地再開発事業の完了

実績・竣工面積は増え続けている（図表1・図表2左）。ここからは、再開発事業の進捗は経済環境の変動に対して大きな影響を受けているようには見えない。しかし、バブル経済崩壊の1990年代以降、一般の新築工事着工数は減少している（図表2右）。再開発事業が不動産開発事業としての側面も持ちながら、その実績は必ずしも市場と連動しておらず、むしろ逆の動きをしていることが分かる。



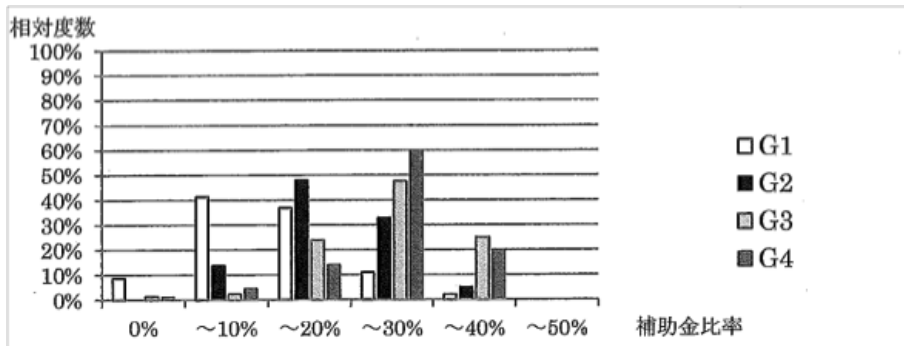
図表1 市街地再開発事業の完了地区推移
 (出典)『再開発コーディネーター』掲載データより筆者作成



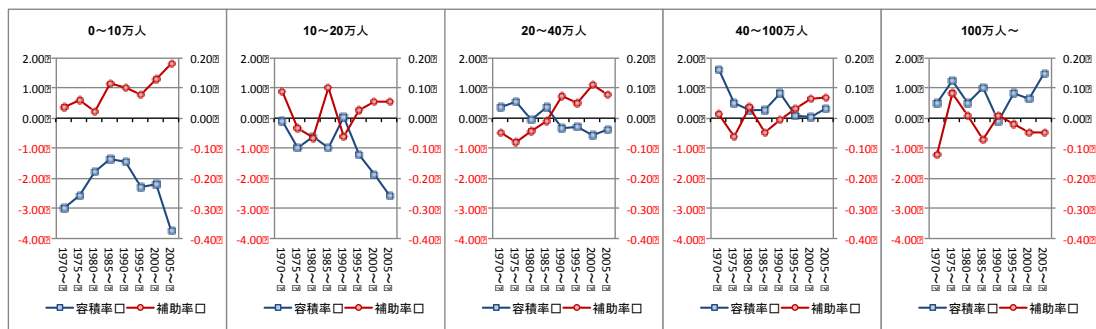
図表2 再開発事業竣工延床面積推移と全国建築着工延面積推移の比較（5年区分）
 (出典)再開発事業：『日本の都市再開発』（全国市街地再開発協会）掲載データより筆者作成
 着工延面積：国土交通省建築着工統計調査報告より筆者作成

遠藤(2014)による事業費に対する補助金の比率の分析によれば、1990年代以降補助金の手厚くなってきたことが分かる（図表3）。厳密な分析とは言えないものの、人口規模区分による補完的な分析を筆者が行ったところ、特に人口規模の少ない都市において、補助金はより手厚くなっていった傾向が見えた（図表4）。これは、新規床需要が少なく高容積化

を追求できない都市においては、手厚い補助金がなければ事業が成立しなかったということを示している。

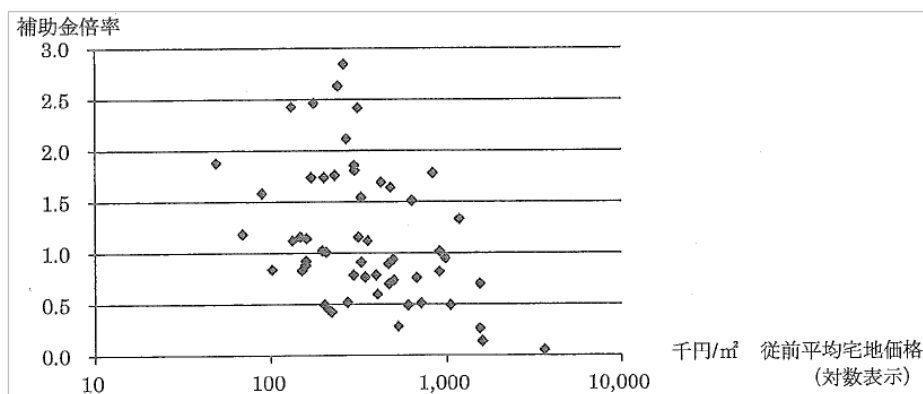


図表 3 事業時期別補助金比率の分布
 (出典)『日本の都市再開発』第1～7集(全国市街地再開発協会)をもとに遠藤(2014)作成
 G1:1970年代、G2:1980年代、G3:1990年代、G4:2000年代



図表 4 人口区分別・5年区分別 容積率・補助金比率の変動
 (出典)『日本の都市再開発』等実績データをもとに筆者作成
 ※各年区分における平均値に対する差をグラフ化した

再び遠藤(2013)によると、2000年代のみの分析ではあるが、地価の低い都市であるほど、再開発事業の補助金額が従前宅地総額を大きく超える状況が生まれていることが分かる(図表 5)。原理的には、再開発事業に投入する補助金があれば全面買収方式による都市整備が可能になっているということである。つまり、地価の低い地方都市においては、市街地再開発事業によらず、別の事業手法による政策達成を検討すべき状況があることを示している。



図表 5 2000年代に竣工している全国の市街地再開発事業の従前宅地価格と補助金倍率
 (出典)『日本の都市再開発』第7巻(全国市街地再開発協会)をもとに遠藤(2013)作成

このように、バブル経済崩壊以降の市街地再開発事業は、市場では成立しない不動産開発事業を、公共の財政支出により実施してきたものであることが分かる。

3 低容積型再開発事業の事例分析と公的支援策の課題

これまでの市街地再開発事業は、土地コストを低減するため高容積化し、単用途で埋められない容積を複合用途化してきた。限られた敷地条件の中でこれを建設すれば縦方向に積みざるを得ず、必然的に構造が重くなり共用部分が増え、建設コストもランニングコストも増大する施設計画となってきた。キャピタルゲイン期待により吸収することができた経済成長期とは異なり、バブル経済崩壊以降、このような計画が不採算・不合理であることが明らかになっていった。

新規床需要が少ない人口規模の少ない都市における再開発事業では、高容積を追求せず、市場規模に見合った低容積型の計画を志向することとなる。低容積型再開発事業は、指定容積率に満たない床需要の地域において、土地コストを薄める方向ではなく、低容積化による建築コストの低減、レントブル比の向上、ランニングコストの削減を図ることにより、より高い事業性が導き出せるものである。

低容積型再開発事業の具体的な事例を挙げ、それぞれの地区で低容積が模索された経緯や、何が事業の成立要因と考えられているか、その要素を整理した。事例は網羅的ではないが、いわゆる事業概要などの外形情報だけではなく、公開情報からある程度の地区の具体的な経緯等が明らかになる直近の事例から整理した(図表6)。

事業の成立要因として、まず事業資金調達先として基本的には自己資金調達を考えると、資金調達時の金融機関審査が通るまで施設計画の見直しを辞さないことなどが挙げられた。つまり、市場に向き合い成立する計画を最大限追求していくということである。

一方で、それでも市場とのギャップが生じる場合、事業の底支えのために相当程度の公的支援策に頼るという実態が多いことも、事例から明らかになった。具体的には、補助金

の強化、公益施設の整備、第三セクター等による床取得、公有地活用などである。つまり、低容積型再開発事業は、第三者保留床処分が厳しくなった高容積化の対策として、低容積化することによりコスト軽減や事業リスク低減を図るものであるものの、補助金を手厚くし、保留床リスクは公共の財政支出により支えられているのが実態であった。

地区名・所在地	事業成立の要因と考えられる要素
お城本町地区 (姫路市)	公益施設の導入、姫路市整備公社による増し床取得
武蔵ヶ辻第四地区 (金沢市)	地上権設定等による土地費の低減化、公益施設の導入、権利者法人等による床取得
防府駅てんじんぐち地区 (防府市)	公益施設の導入、権利者による増し床取得、三セク・TMO等による床取得
北田大手町地区 (鹿屋市)	公益施設の導入(特定事業参加者として鹿屋市の保留床取得)
今屋敷地区 (対馬市)	土地賃借権の準共有、公益施設の導入(対馬市取得)、三セク・TMO等による床取得
田原中央地区 (田原市)	市施行による先行買収(転出意向者)、定期借地方式(ライトダウン的効果)、床取得運営者TMOによる施設計画立案

図表 6 低容積型再開発事業の具体事例

(出典)「特集 身の丈再開発と施設運営」、『再開発コーディネーター』No.146(2010) および
 一ツ田正和(2006)「TMOをデベロッパーとした低容積型再開発事業」,
 『再開発研究』No.22,再開発コーディネーター協会から筆者作成

以上の検証により、バブル経済崩壊以降の市街地再開発事業は、右肩下がりの市場の動きと反対に、公共の財政投入により支えられてきた実態が示された。バブル経済崩壊以降に保留床取得者が現れなくなったことは、単純にその保留床に市場性がないためであり、市場メカニズムが健全に機能しているに過ぎない。しかしながら、公共事業としての政策目的の実現のために事業推進を重視し、市場性のない床供給を成立させるために補助金等の公的支援を継続し、事業推進させてきたことが分かった。

これからの再開発事業の方向性を考える上で、公共の財政支出に頼らず、民間投資を引き出す再開発事業の模索が必要であると考えられる。公共の財政投入に頼ることの構造的な課題、そして民間投資を引き出す方向性について、先行研究から知見を得て以下考察する。

4 保留床取得第三セクター破綻事例の先行研究から

先の低容積型再開発事業でも見られたが、再開発事業において第三セクターが保留床を取得する例は少なくない。特に保留床処分が厳しい地区においては、公共も出資する保留床取得法人を設立し保留床取得させる方法が取られることが多いと考える。しかし、その経営状況は必ずしも良好とは言えず、経営悪化・経営破綻する例も出てきている。

木下・村瀬・奥田(2014)による破綻事例調査(図表7)を見ると、いずれも事業費に対して補助金等の公的支援がされた再開発事業であり、そのうち商業施設保留床を引き受けた第三セクターが経営難になったり、そもそも再開発組合の保留床処分が成り立たず債務超過に陥ったまま解散できなくなったりしている。ここに追加で数億円、事例によっては当初に投入した補助金額と同じくらいの金額を投下する事態になっていることが分かる。

市街地再開発事業の保留床取得第三セクターの主な破綻事例				
事例ビル名 事業地区名	総事業費	総事業費 のうち 公的資金額	開業年 [破綻までの期間]	失敗による追い銭額 (行政負担分)
アピア逆瀬川 逆瀬川駅前地区	約308億円	(不明)	1987.03開業 [約22年]	リニューアル費用約16億円 うち公的資金約6.5億円
アクア木更津 木更津駅西口地区	約216億円	約40億円	1989.03開業 [約12年]	市によるビル買取額 約6億円
アルネ津山 津山市中央街区	約270億円	約86億円	1999.04開業 [約5年]	市による公的資金投入 約85億円
アウガ 青森駅前第二地区	約185億円	約85億円	2001.01開業 [約7.5年]	債権買取額8.5億円 緊急融資2億円 運営会社への増資5.6億円
コムシティ 黒崎駅西地区	約315億円	約108億円	2001.11開業 [約1.5年]	コンバージョン費用 30億円以上
ココリ 甲府紅梅地区	約107億円	約44.5億円	2010.10開業 [約1年]	市による補助金投入 約9億円

図表7 市街地再開発事業の商業保留床第三セクターの主な破綻事例
(出典) 木下・村瀬・奥田(2014)の分析から筆者作成

この他にも、佐賀市のエスプラッツ(佐賀中央第1地区・1998年工事完了・2001年破産宣告)、浜松市のザザシティ中央館(浜松中央地区・2001年工事完了・2005年民事調停申請)などの例がある。公開情報に限りがあるため詳細については分からないが、いずれもオープンして数年で商業床テナントが撤退し、床取得法人の経営が悪化、空き床を公共公益施設がテナントとして入居する事態となっている。

さらに黒崎コムシティ、浜松ザザシティ中央においては、この床取得法人の経営悪化により、再開発事業の施行者である再開発組合が解散できず、十数年が経過するという事態を招いている(いずれも2014年に組合解散を迎えている)。

これらの保留床取得第三セクターの破綻事例から言えることは、市場メカニズムに反した床供給を公的支援により継続すると、保留床経営状況は市場メカニズム通りに破綻し、さらなる公的支援の投入が必要となってしまうことである。これは、公共事業を推進するという公共メカニズムによる意志決定が、経営見通しの甘い保留床取得を許してしまうことで、実は第三者保留床処分が果たしていた市場性チェックという機能を無効化し、市場性のない床供給を行うことができってしまうことによっている。結局は、公共の財政支出に頼らず、市場に支持される床供給をベースに考えるのが健全である。

また木下等はこの破綻事例分析から、従来の再開発事業の進め方からの転換を提言している（図表 8）。ポイントを整理すると、①補助金政策（事前インセンティブ）から金融・税制支援政策（事後インセンティブ）への転換、②逆算開発方式の徹底、③開発と経営を一体とした新たな開発思想の構築・普及、といった内容である。

提案項目	提案内容
補助金政策から金融・税制支援政策への転換	補助金等の事前インセンティブから、金融制度活用や税制による事後インセンティブへ転換する ・事業確実性を高めるための投融資審査を課す ・不動産取得税、固定資産税、長期修繕積立金の損金算入等の減税措置を講じる
逆算開発方式の徹底	逆算開発方式を徹底し、成立しない事業には投融資が実行されない ・まずはテナント付けから ・キャッシュフローから初期投資可能額を算定
新たな開発/経営手法の普及	開発と経営を一体とした新たな開発思想の構築・普及 ・計画・開発期間の短縮化の発想（事業検討 5 年・投資回収 10 年） ・撤退・縮小を織り込んだ計画設計の発想 ・投資回収済みの既存施設リノベーションの発想（既存施設の再活用） ・投資利回りの優位性を武器にした公民合築の発想（パブリック空間による新たな事業機会の創出）

図表 8 失敗事例に学ぶ 3 つの処方箋
（出典）木下・村瀬・奥田(2014)の分析から筆者作成

5 公共公益施設整備・公的不動産活用の現状と方向性から

市街地再開発事業におけるこれまでの公共公益施設整備は、市場の変動に大きく左右されない地域住民ニーズに根ざした用途構成としつつ、公共の財政支出を頼り、保留床処分リスクを公的資金により引き受ける意味合いを持っていた。

バブル経済崩壊以降の 1994(平成 6)年「市街地再開発事業の今後のあり方について」¹の中で、商業・施設整備偏重の反省から、都市型住宅や文化施設・コミュニティ施設を中心とした「生活拠点を形成する再開発への展開」が説かれた。梅田(2002)²もまた「中心市街地の活力再生は行政・文化・福祉・医療等諸サービス機能と住宅のまちなか回帰」「公益施設導入には雇用促進・産業振興等の社会政策等の連携」が必要であると説いた。再開発コーディネーター協会(2003)による「新たな再開発のあり方に関する提言」³では、少子高齢社会への対応のため中心市街地を、再開発事業を通じて福祉生活空間として再編すべきであると提案し、福祉・医療等の施設補助に買い取り方式を導入するよう改正を訴えた。

¹ 建設省(1994)『市街地再開発事業の今後のあり方について：「市街地再開発事業の推進に係る基本問題に関する調査」より』（建設省、住宅・都市整備公団、都市再開発促進協議会、全国市街地再開発協会、再開発コーディネーター協会共同研究）

² 梅田勝也(2002)「再開発の隘路等についての一考察」、『再開発研究』No.19,再開発コーディネーター協会

³ 再開発コーディネーター協会(2003)『新たな再開発のあり方に関する提言』

商業保留床処分の見通しが立たず方向性が見出せない中で、都市計画決定の変更をして住宅施設の整備、また行政出先機関や市民ホール、図書館などの公共公益施設が再開発ビルの用途構成に入れられるようになった事業は多い。再開発の事業推進にとって、公共公益施設保留床を行政が購入する意味とは、多くの保留床処分金の見通しがたち、安定的に事業を進めることができるようになることである。この意味から、実質的には再開発事業の保留床処分を行政が買い支えたという効果を持っている。

一方、地方自治体は高度成長期に整備された公共公益施設の老朽化、人口減少や地方自治体の財政難に伴う公共施設の統廃合・更新の時期に直面している。人口減少・高齢化などの都市構造の転換と人口の変化等に柔軟に対応できるまちづくりや行政サービスを推進していくことが求められている。このため、民間所有建築物の一部に市庁舎等の公共施設を導入（借り上げ、定期借家等）したり、民間所有の建築物と公共施設を民間事業者により一体的に整備（合築等）したりすることを検討する動きが広がっている。これをすべて公共の財政支出で行うことは困難であるため、民間資金の誘導が積極的に検討されている⁴。

民間事業者側もこれを大きなビジネスチャンスであると捉えている。二瓶(2014)⁵は、民間単独では活用が進みにくいエリアにおいても、公民合築により公共機能と民間機能が一体となった利便性の高い施設整備による有効な資産活用の可能性が考えられ、公共側と民間側のバランスの取れた事業スキームを構築することにより、お互いがメリットを享受するだけでなく、ひいては公共サービスを享受する市民に対するメリットにもつながると論じている。力武(2012)⁶も同様に、遊休化した公有地は活用されるべきであるという観点から、民間が整備する公共施設のモデル事業の提案を行っている。

こうしてみると、市街地再開発事業における公共公益施設整備は、少なくとも公共の財政に頼るのではなく、民間資金の活用をしていく前提においては、決して否定されるものではない。むしろ公共の視点からも民間の視点からも、ひいては市民の視点からも検討が求められていることが分かる。「低容積型＋公民合築」という形は、公共の財政支出に頼らず、民案資金を積極低に誘導する都市整備のチャンスになると考えられる。

また、先進的な公民連携手法として話題にもなっている紫波町オガールプロジェクトからは、再開発事業との事業手法の違いはあるものの、人口減少社会における公的支援・公民合築のあり方について、有効な知見が得られる。

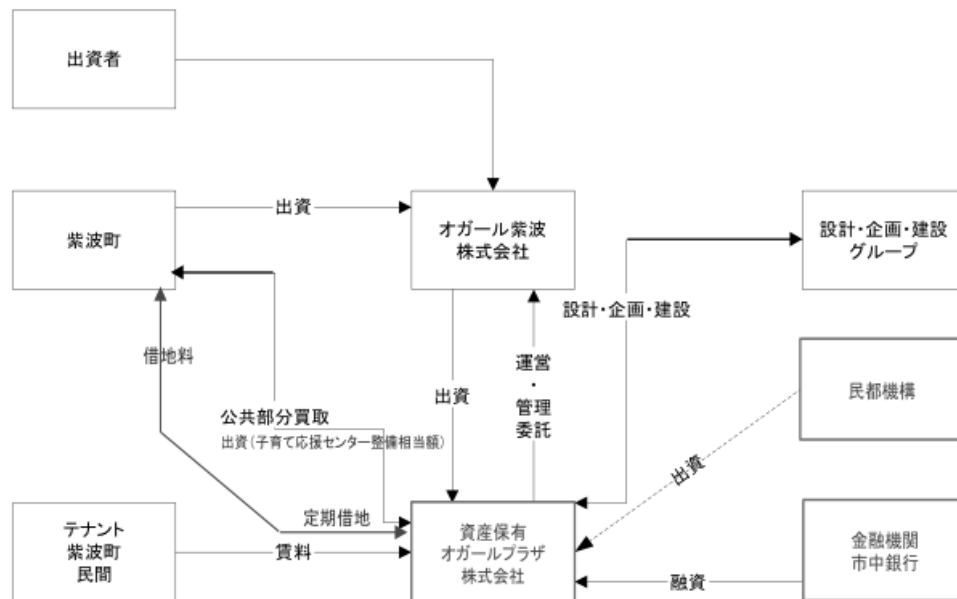
オガールプロジェクトは、町有地を活用し、財政負担最小を目指した公民連携による開発が可能であることを示している。このとき公共が目指すのは、公共施設整備や開発事業単体の完成ではなく、町全体に波及する経済開発である。経済開発とは、具体的には産業

⁴ 国土交通省都市局まちづくり推進課(2012)『民間主体による公共施設と民間施設との合築等の整備推進方策検討調査報告書』

⁵ 二瓶透(2013)「公共施設マネジメント白書を用いた公民連携による公的不動産の活用に関する考察：東京都心のベッドタウンにおけるケーススタディをもとに」

⁶ 力武忠幸(2012)「民間が整備する建物系公共施設についての考察」

育成と雇用創出である。これを「公民連携基本計画」として町が定め基本姿勢を対外的に示したことのほか、「オガール紫波株式会社」という公共のエージェント（代理人）を設置したことにより、プロジェクトの位置付けと実行にあたる責任主体が明確になっている。具体的な公民合築プロジェクトの実行にあたっては、特定目的会社への出資を民都機構にあおぎ、この投資審査が厳しく行われた。テナント先付けによる逆算開発方式、事業成立のための厳格な計画変更が行われている。



図表 9 オガールプラザストラクチャー図
（出典）『紫波町における PPP の取り組み』（紫波町）より引用



図表 10 オガールプラザ権利関係・区分所有図
（出典）『紫波町における PPP の取り組み』（紫波町）より引用

本研究に関連してオガールプロジェクトの事例から得られる公民合築のポイントは、①テナント先付けによる逆算開発方式、②開発から運営まで一貫した責任主体、③最小限の公的支援で最大限の民間資金を誘発、以上3点である。

6 人口減少社会における市街地再開発事業の方向性

市街地再開発事業の市場性は、第三者保留床処分がこのチェック機能を果たしていた。これまでは保留床取得者がいることが市場性のあることの裏付けであった。バブル経済崩壊以降、保留床取得者が現れなくなったことは、単純にその保留床に市場性がないためであり、市場メカニズムが健全に機能していることを意味していた。しかしながら、公共事業としての政策目的のために、事業の推進を重視し、市場性のない床供給を続けるために公共の公的支援を継続し、さらに補助金を手厚くして、再開発事業を実施してきた。この傾向は、特に人口の少ない都市において顕著であった。

バブル経済崩壊以降の市街地再開発事業は、公共の財政支出に多くを頼って進めてきた。高容積化の反省から事業性を追求した低容積型の再開発事業においても、事業性が不利であるとの理由で補助が拡充され、公共公益施設整備や第三セクターの床取得により保留床リスクを負担してきた。

市街地再開発事業の制度体系はイニシャル重視であり、建物のランニングについては事業者任されている。建物のランニングコストはイニシャルコストの4～5倍かかるため⁷、市場性のない床供給とは、このランニングコストの負担が地域経済にのしかかることを意味する。保留床取得第三セクターの破綻事例は、市場性のない床は破綻するという、市場メカニズムが健全に機能していることを示している。しかしながら、再開発事業という公共性の高いビルであるとの位置付けにより、経営悪化に対してはさらに公的資金が投入されることとなった。

これらの事例は、確かに一部の極端な例であるかもしれないが、再開発事業の構造としては同一のものであり、条件が揃えば発動すると考えなければならない。また、すでに突入した人口減少社会において、地方自治体の財政状況も悪化している中で、これまでのような公共の財政支出に頼る再開発事業を実施し続けることは、持続的ではない。

今後、人口減少社会において、市街地再開発事業が本来の機能を正常に発揮するには、どのような方向性を目指すべきか。

先に見た先行研究・先行事例から導き出されるポイントは、以下の通りである。①テナント先付けによる逆算開発方式の徹底、イニシャル重視からランニング重視への転換、②開発から運営まで一貫して責任を持つ事業主体、投融資審査による市場性チェック、③低容積型＋公民合築による財政支出に頼らない都市整備、最小限の公的支援で最大限の民間資金の誘発を目指す。

つまり、確実な収益から逆算して事業規模を決め、開発から運営まで一貫した事業主体への投融資審査を厳しく行い、低容積型の公民合築により、公共の財政支出に頼らず、民間投資による都市整備を目指すという方向性である。市街地再開発事業とは、公共的な政

⁷ 建物のライフサイクルコストの割合は、建設費 16%、管理・運用費計 77%、その他 7% (出典：大林ファシリティーズ株式会社 Web サイト)。

策目的を達成するために、最小限の公的支援で最大限の民間資金を誘導することにより都市課題の解決を図ろうとしてきた事業手法である。この単純な原点に立ち戻ろうというだけである。

[従来型]	[低容積型の実態]	[今後の方向性]
高容積	低容積	逆算開発方式で設定した市場性ある低容積
第三者保留床処分	公共公益施設整備 第三セクター床取得 (公共の財政支出)	民間資金を誘発する 公民合築
補助金投入 (イニシャル重視)	補助金算定 身の丈割り増し (イニシャル重視)	開発運営一貫の事業主体 投融资・税制支援 (ランニング重視)

図表 11 今後の市街地再開発事業の方向性 (筆者作成)

また本研究では、制度改正点として、①公的支援を講じるにあたり妥当性を審査できる体制が公共側に必要であること、②事業完了とともに解散してしまうような性質の施行者ではなく、運営段階に必ず関与する事業主体のみに限定する、の2点について試案した。これは試案に留まるが、今後検討を深めていくこととしたい。

筆者は、過去の市街地再開発事業の実績を否定するものではない。時代の要請に応じて合理的に選択してきた結果である。バブル経済崩壊以降の20余年間も、時代の変化に対して必死に対応してきたものだ。ただ、またこれからの時代の要請が変わったのであり、これにまた合理的に対応していけば良いと考えている。本研究が、その原点回帰の一助となれば幸いである。

参考文献

- 根本祐二(2006)『地域再生に金融を活かす：公民連携の鍵をにぎる金融の役割』学芸出版社。
 清水義次(2014)『リノベーションまちづくり：不動産事業でまちを再生する方法』,学芸出版社。
 川崎一泰(2014)『官民連携の地域再生：民間投資が地域を復活させる』,勁草書房。
 佐々木昌二(2014)「民間都市開発に対する政策金融の新たな展開について」,『Urban Study』58号,民間都市開発推進機構。
 遠藤薫(1994)「地域のポテンシャルに対応した市街地再開発事業の新たな工夫：低容積型再開発の検討実践例を踏まえて」,『再開発研究』No.11,再開発コーディネーター協会。
 遠藤薫(2011)「身の丈再開発の活用可能性」,『市街地再開発』第493号,15-23,全国市街地再開発協会。

遠藤薫(2013)「低容積型再開発の可能性と活用のあり方」,『市街地再開発』第 515 号, 42-50,
全国市街地再開発協会.

木下斉・村瀬正尊・奥田裕志(2014)「再開発事業等の施設開発の構造的課題と求められる転
換」,『Urban Study』58 号,民間都市開発推進機構.

Area Innovation Alliance (2014)「特集『あのまち、このまちの失敗事例「墓標シリーズ」』」,
『Area Innovation Review Mook』011.