

土地活用の収益最大化からみた中心市街地の容積率規制に関する考察

(株)建設技術研究所 正会員 ○中島裕之

1. 本稿の背景及び目的

中心市街地活性化法（中活法）が1998年に制定され、すでに25年が経過した。中心市街地活性化基本計画も2006年の法改正により内閣総理大臣認定に格上げされ、数値目標達成が厳しく求められている。また、2014年の都市再生特別措置法改正により立地適正化計画制度が導入され、それと公共施設整備の各種補助事業が紐づけされることにより、いわゆる「コンパクト&ネットワーク」のまちづくりが進められている。

中活法制定前の各地の取り組みや法制定に対する機運・議論まで含めると「中心市街地活性化」というキーワードが都市計画の業界用語として登場して30年は経過していると言ってよい。しかし、相変わらず「中心市街地空洞化」「シャッター商店街」という言葉が流布しており、問題の解決には至っていないと感じる。

中活法制定当時に問題視された郊外立地の大型商業施設も、活性化の姿として描かれたデパートに代表される駅前商業施設も、ネットコマースの発展により往時の勢いはなく、コロナ禍によりさらに弱体化している。都市機能としての行政機関もデジタル化・オンライン化が進めば、出向く必要はなくなる。集会・コミュニケーション、そして業務も、コロナ禍もあいまって、オンラインでもかなり代替できることが人々に浸透してきた。10年後には都市機能という言葉にリアリティを感じられなくなっているかもしれない。

これらの背景を踏まえ、「中心市街地活性化」を改めて考えてみたい。本稿が対象とするのは地方都市、しかも県庁所在地ではない県内第3・第4程度の規模の都市である。駅前の商業集積はすでに風化し、平面駐車場が広がり、新規の土地利用もやはり駐車場となる、そんな駅前である。そこで、土地所有者の立場にたって、どんな土地利用が最も収益を上げられるのかを検証するのが本稿の目的である。筆者は、土地所有者の資産保全・活用こそが、これまでの中心市街地活性化の政策立案・推進に最も欠けた観点だと考えている。

2. 土地活用2大手法としての賃貸住宅と平面駐車場

土地所有者が考える土地活用の第一の目的は資産の保全と子孫への継承である。そこに大きく立ちはだかるのが相続税である。我が国の相続税の目的の一つは富の再分配であるが、土地所有者からすると税率最大55%で富の収奪にもみえるため、様々な防衛手段をとる。防衛手段として多用されるのが、貸家建付地¹の制度である。貸家建付地とは、借家人の存在により土地所有者の自由な使用収益に制限があることを財産評価に適用するものである。詳細は省略するが、土地所有者の賃貸アパート供給は、相続税課税における財産評価額の低減が目的であり、借家人に対する「良好な居住環境の提供」などではない。そのため、国交省調査²における賃貸住宅の維持管理・保全に対する所有者の無関心ぶりは驚くほどである。

土地活用の第二の目的は収益確保である。固定資産税等を負担する以上、土地を遊休地のまま放置できない。都市計画の政策関係者にとって土地活用とは土地の高度利用であり、そうでない土地利用、例えば平面駐車場等は「低未利用地」として現状変更すべき対象となる。しかし、平面駐車場は本当に「低未利用地」なのか。賃貸用の店舗や住宅を建てるには一定の投資が必要であり、空室等のリスクもある。投資回収期間も長い。投資の観点からすれば、投資が最小限でかつ月極又は時間貸しで確実な収益が期待できる平面駐車場は、堅実な資産運用手段である。土地所有者にとっては、高度利用の名のもとに敢えてリスクをとる必要はない。

¹ 国税庁「相続税財産評価に関する基本通達」(昭和39年)26

² 国土交通省「民間賃貸住宅の大規模修繕等に対する意識の向上に関する調査」https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk3_000016.html

キーワード：中心市街地活性化、容積率、土地活用、相続税、貸家建付地

連絡先：大阪府大阪市中心区道修町1-6-7 h-nakashima@ctie.co.jp

以上から、地方都市駅前の土地所有者は、できるだけ平面駐車場として収益を上げつつ、相続が近づいた段階で賃貸アパートを建てる、というのが合理的な行動になる（その他にも資産保全手法はあるが割愛する）。問題は賃貸アパートに対する需要であるが、地方都市ほど自家用車依存度が高く、逆に周辺環境（都市機能立地）への依存度が低いため、適正な賃料であれば、それなりの需要が存在すると筆者は考えている。

3. 土地所有者の収益最大化シミュレーション

地方都市駅前で1haの土地の所有者がいるとしよう。商業や業務の需要が小さい立地なので、リスクを避けつつ相続税対策をするには賃貸住宅をつくるしかない。幸い、戸建持家を取得する前の若いファミリー向け住宅の需要はある。住宅が増えれば月極駐車場の需要は確保できる。駅前通りの一部に店舗も残っているので、時間貸し駐車場の需要もないわけではない。駅前だから近隣商業地域で容積率200%の指定がある。以上の想定から、所有地の何%を住宅敷地とすれば粗利益率（＝年収／投資額）が最大化できるかシミュレーションした。主要な設定単価は表1のとおりである。なお投資額には土地価値も含ん

表 1 主要設定数値

固定資産税路線価	33.0 千円／㎡
住戸面積	35.0 ㎡／戸
建設工事費単価	241 千円／㎡
賃料単価	1.1 千円／㎡・月
駐車場代単価	5.0 千円／台・月
時間駐車単価	500 円／時・台
1日あたり稼働時間	0.25 時／日・台

表 2 粗利益率の感度分析（基準容積率と住宅敷地率の変動）

基準容積率	住宅敷地率															
	10%	15%	20%	25%	30%	35%	40%	45%	50%	55%	60%	65%	70%	75%	80%	
20%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	
30%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	
40%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	5.2%	5.0%	
50%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	5.0%	4.8%	
60%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	5.1%	4.9%	4.8%	
70%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	5.1%	5.0%	4.8%	4.8%	
80%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	5.2%	5.0%	4.9%	4.8%	0.0%	
90%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	5.1%	4.9%	4.8%	4.8%	0.0%	
100%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	5.2%	5.0%	4.9%	4.8%	0.0%	0.0%	
110%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	5.1%	5.0%	4.8%	4.8%	0.0%	0.0%	
120%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	5.2%	5.0%	4.9%	4.8%	4.8%	0.0%	0.0%	
130%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	5.1%	5.0%	4.9%	4.8%	0.0%	0.0%	0.0%	
140%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	5.1%	4.9%	4.8%	4.8%	0.0%	0.0%	0.0%	
150%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	5.2%	5.0%	4.9%	4.8%	4.8%	0.0%	0.0%	0.0%	
160%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	5.1%	5.0%	4.9%	4.8%	4.8%	0.0%	0.0%	0.0%	
170%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	5.1%	4.9%	4.8%	4.8%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	
180%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	5.2%	5.0%	4.9%	4.8%	4.8%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	
190%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	5.1%	5.0%	4.9%	4.8%	4.8%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	
200%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	5.1%	5.0%	4.8%	4.8%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	

でいる。他の条件も含め算定したところ、容積率200%だと所有地の40%を住宅敷地とすれば最大粗利益率5.1%が確保できる。昨今の低金利状況を踏まえると、安定的に5.0%超の収益があるのは投資案件として優秀といえる。相続で土地を所有した場合は、土地購入費がそもそもないので、実際の粗利益率はさらに高い。

駅前通りではなく裏通りなど前面道路幅員が狭い場合もある。幅員による基準容積率を変動させた場合に住宅敷地率で粗利益率の変化を感度分析したのが表2である。みて分かるように、粗利益率5%以上を確保する場合、低容積率ほど住宅敷地率が高まる。なお、0%が多いのは、安定経営のため、駐車場の半分を月極駐車場とする制限を設けたからであり、その制限を外せば、住宅敷地率を下げるほど粗利益率は高くなる。

4. まとめ

上記は単独土地所有者のモデルであるが、複数の地権者でも同じである。一人の地権者が賃貸住宅を建てた場合、居住者用の駐車場需要が発生するから、別の地権者は平面駐車場をつくることになる。国交省も都市再生特別措置法改正により、低未利用地の集約化制度を導入したが、集約化した区画を1者又は共同で活用し、収益最大化を狙うなら、すべて平面駐車場にすることが合理的である。これでは本末転倒である。

また、都市計画行政は容積率を高くすれば、開発利益が生みやすくなるから高度化が図れると考えがちである。それは少なくとも中高層マンションの需要があるエリアだけである。地方都市では、上記感度分析からわかるように、容積率を下げるほど、平面駐車場が少ない住宅市街地が形成されやすい。街並みができ居住者も一定数いれば、近隣商店も少しずつ増え、行政が望む「街の活気」が生まれる可能性がある。駅前だから200%、という固定観念は捨て、地区の経済条件を見極めた都市計画を構想すべき、というのが本稿の結論である。