

費用負担問題を考慮した市街地再生促進施策に関する検討*

Promotive Measures of Urban Renovation with Considering Cost Burden*

高木朗義**・平光紀明***

Akiyoshi TAKAGI**・Noriaki HIRAMITSU***

1. はじめに

都市部には、街路が狭く、公園などのオープンスペースが不足した住環境の悪い災害に対しても脆弱な地区が残っている。しかし、個々の区画は建て替えが依然として進まないため、都市環境・都市防災上において大きな問題となっている。このような問題を解決するために、現在、土地・建物に対しての税制面での優遇措置や容積率の割増制度などが実施されているが、地価下落の継続、経済情勢の低迷など、将来に対する不安の増大も一因となり、市街地再生は思うように進んでいない。

そこで本研究では、まず過去の事例や実務者へのヒアリング調査などから市街地再生が進まない要因について整理する。つぎに、この整理の結果からも明らかになった費用負担に関する点に着目し、建物修繕による施行費用の削減や補助金制度という2つの具体的な市街地再生促進策を取り上げ、便益帰着構成表などを用いて検討する。

2. 市街地再生が進まない要因の整理

市街地再生が進まない要因について以下の3つの調査を実施した。

- ① 土地区画整理行政事例（明治44年～平成9年の238件について）の調査
- ② 土地区画整理判例（大正12年～平成10年の175件について）の調査
- ③ 実務経験者へのヒアリング

①、②の件名に含まれる主な語句について、使用数を整理したところ、図1、2のようになった。

*キーワード：市街地整備，再開発，財源・制度論
**正員，博(工)，岐阜大学工学部社会基盤工学科
(〒501-1193 岐阜市柳戸 1-1, TEL:058-293-2445, FAX:058-230-1248, E-mail:a_takagai@cc.gifu-u.ac.jp)
***社団法人 岐阜県土地区画整理協会
(〒500-8708 岐阜市司町 1 岐阜総合庁舎内)

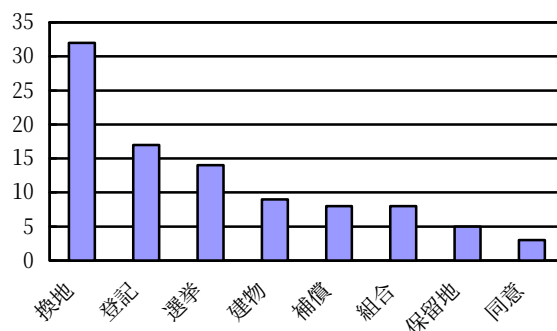


図1 行政事例の件名に含まれる語句

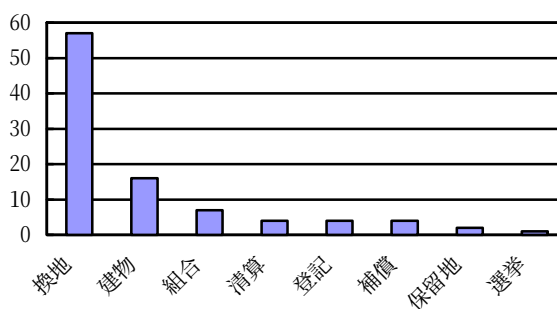


図2 判例の件名に含まれる語句

①～③の調査から市街地再生が進まない主な要因として考えられるものは次のように整理できる。

(1)減歩に対応できない

減歩を行うと庭，駐車場スペース等が無くなり生活に支障をきたす場合がある。また減歩率が高い場合には地主のインセンティブが無くなる。

(2)清算金の不確実さ

建物がある土地の場合，清算金で対応するケースが多いが，その単価が事前には確定していないため，支払金額に対する不安がある。

(3)補償金の不確実さ

建物移転を伴う権利者は建物移転費等の補償金額が事業当初に確定していないため，建物の建替えが可能な金額を補償してもらえるのか不安である。

(4)地価上昇が見込めない

かつては地価上昇が大きかったため，地主の総資産額を減らさずに市街地再生に必要な減歩が可能で

表1 市街地再生促進策の便益帰着構成表

種目		地区住民 (地主)	政府(市)	政府(県・国)	地区住民 (新地主)	計
都市 計画 道路	整備費			$-G$		$-G$
	用地費	C		$-C$		0
	公共減歩	$-C-\ddot{A}C$		$C+\ddot{A}C$		0
	建替			$-H$		$-H$
区画 道路	整備費	$-J$				$-J$
	公共減歩	$-D_1-\ddot{A}D_1$	$D_1+\ddot{A}D_1$			0
	建替	$-K$				$-K$
公園	整備費	$-L$				$-L$
	公共減歩	$-D_2-\ddot{A}D_2$	$D_2+\ddot{A}D_2$			0
固定資産税・都市計画 税の増額分		$-\ddot{A}M^1$	$\ddot{A}M^3$	$\ddot{A}M^4$	$-\ddot{A}M^2$	0
補助金		$\ddot{A}M^1$	$-\ddot{A}M^3$	$-\ddot{A}M^4$		$\ddot{A}M^2$
建物修繕費		$-N$				$-N$
保留地処分金		$B+\ddot{A}B$			$-B-\ddot{A}B$	0
保留地減歩		$-B-\ddot{A}B$			$B+\ddot{A}B$	0
住環境の向上 (資産向上)		$\ddot{A}A$	$\ddot{A}E^3$	$\ddot{A}E^4$	$\ddot{A}E^2$	$\ddot{A}A+\ddot{A}E^2$ $+\ddot{A}E^3+\ddot{A}E^4$
市→県・国への 公共用地移動分			$-F-\ddot{A}F$	$F+\ddot{A}F$		0
諸経費		$-P$				$-P$
計		$\ddot{A}A-\ddot{A}C$ $-D_1-D_2-\ddot{A}D_1-\ddot{A}D_2$ $-J-K-L-N-P$	$D_1+\ddot{A}D_1$ $+D_2+\ddot{A}D_2$ $+\ddot{A}E^3-F-\ddot{A}F$	$\ddot{A}C$ $-G-H$ $+\ddot{A}E^4+F+\ddot{A}F$	$-\ddot{A}M^2$ $+\ddot{A}E^2$	$\ddot{A}A+\ddot{A}E^3+\ddot{A}E^4$ $+\ddot{A}E^2+\ddot{A}M^2-G-H$ $-J-K-L-N-P$

あったが、近年のように地価上昇が見込めない場合には、総資産額を減らす可能性が高く、地主のインセンティブが小さい。

(5)災害リスクの未認知，あるいは無視

地震や火災に対して脆弱であるかは認知しているが、その程度までは認知していない。あるいはそれを認めようとしない。さらには、それを把握するために詳細な建物などに関するデータがない。

以上より市街地再生が促進されない理由は、費用負担に関する内容が大半であることがわかる。そこで、以降では費用負担問題に着目し、それを解決する方法について検討する。

3. 市街地再生促進策案

Ueda ら¹⁾は、将来にわたって年当たりの純便益が一定であれば、最適投資タイミングは現在か、永遠に来ないかのどちらか(Now or Never)であることを示している。したがって、この場合は現時点で純便益の現在価値の符号をチェックすればよい。そこで本研究では、現時点で施策を実行し、年当たりの純便益は変化しないと仮定して、純便益の現在価値を指標として検討する。

一方、上田・高木²⁾は、市街地再生促進策として建替えのための補助金給付、建物資産税率の引き下げが有効であることを示している。そこで本研究で

は、市街地再生促進策の1つとして、都市計画税・固定資産税の上昇分を補助金として付与する制度を取り上げる。この理由は表1の標準的な市街地再生策に対する便益帰着構成表からわかる。表1に示されているように、固定資産税と都市計画税の上昇分は、地主自らの投資によってもたらされた資産向上に伴うものであり、本来は地主に帰着する便益の一部であるので、それを税として徴収されると政府に便益が移転してしまう。したがって、この移転した便益を本来の帰着先である地主に戻すために、補助金を給付するものである。なお、この施策は既にTIF制度として存在するが、ここでは税収の全額を補助金として給付することのみを考える。

また、費用負担の軽減策として、建物建替と修繕を考える。すべての街区を街路整備によって住環境(特に防災性能)を向上させるのではなく、一部を建物の建替えや修繕によって対応することを考える。

以上の2つの施策を取り上げ、岐阜市内のある地区を対象として、具体的な市街地再生計画を3案作成し、その評価をもって施策の有用性を検討するものである。

A案は、防災性能向上のために4m以上の区画道路を敷設し、道路敷設で補えない箇所は建物修繕を行う案である。C案は、区画道路をほとんど敷設せず、建物建替と修繕で防火性能の向上を図る案である³⁾。B案は、両案の折衷案ある。表2および図3



図3 市街地再生計画（A案）

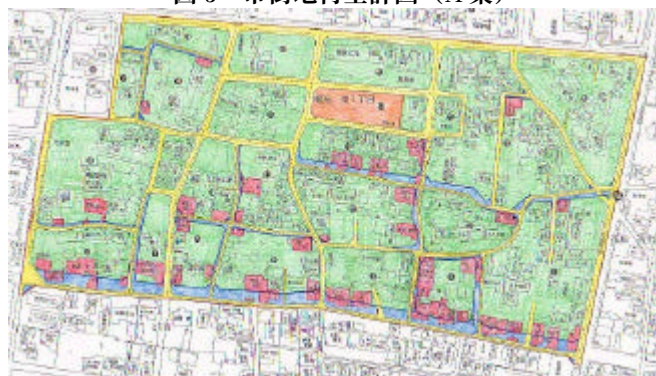


図4 市街地再生計画（B案）



図5 市街地再生計画（C案）

表2 市街地再生計画の概要 単位：㎡

種別	施行前	施行後		
		A案	B案	C案
宅地	80,756	72,194	73,483	76,368
公共用地	16,260	24,822	23,533	20,648
公共用地率	16%	25%	24%	21%
合計	97,016	97,016	97,016	97,016

～8に市街地再生計画の概要を示す。

4. 施策の評価

A～C案のそれぞれについて便益帰着構成表を作成した。なお、住環境の向上の便益は、その土地が将来にわたってもたらす純収益の現在価値であり、地価上昇分、すなわち資産価値の向上に等しい。なお、地価は路線価を基本に周辺地域の状況から想定した。



図6 建物建替・修繕計画（A案）

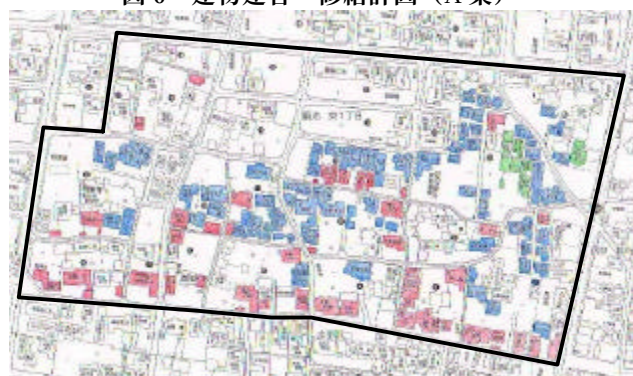


図7 建物建替・修繕計画（B案）



図8 建物建替・修繕計画（C案）

■耐震構造へ修繕、■耐震構造へ建替、■道路整備に伴う建替

社会的純便益の大きさはA, B, C案の順であり、C案は負になった。したがって、区画道路、公園整備の代わりに耐震構造への建替修繕を行うことによって同等の住環境（特に防災性能）の向上となるとしても、結果的に施行後の地価に差が生じるため、このような順に社会的純便益が小さくなっている。すなわち、現在の市場（もしくは不動産鑑定制度）では住環境に差があると評価されているか、正當に評価されていないことになる。前者であればまったくしかたがないことであるが、後者である可能性がある。したがって、土地の環境条件についてきちんと情報を公開し、情報の非対称性を排除することにより市場で正當に評価されるように制度を変更していく必要がある。

一方、地区住民（旧地主）の純便益はいずれも負で

表3 A案の便益帰着構成表 (百万円)

種目		地区住民 (旧地主)	政府 (市)	政府 (国・県)	地区住民 (新地主)	計
都市 計画 道路	整備費			-117		-117
	用地費	367		-367		0
	公共減歩	-533		533		0
	建替			-687		-687
区画 道路	整備費	-155				-155
	公共減歩	-751	751			0
	建替	-1,102				-1,102
公園	整備費	-51				-51
	公共減歩	-256	256			0
固定資産税・都市 計画税の増額分		-423	255	255	-87	0
補助金		423	-255	-255		-87
建物建替修繕費		-154				-154
保留地処分金		1,856			-1,856	0
住環境の向上		2,752	879	263	569	4,463
保留地減歩		-1,856			1,856	0
市→県・国への 公共用地移動分			-325	325		0
諸経費		-1,128				-1,128
計		-1,011	1,561	-50	482	982

表4 B案の便益帰着構成表 (百万円)

種目		地区住民 (旧地主)	政府 (市)	政府 (国・県)	地区住民 (新地主)	計
都市 計画 道路	整備費			-117		-117
	用地費	367		-367		0
	公共減歩	-496		496		0
	建替			-687		-687
区画 道路	整備費	-98				-98
	公共減歩	-557	557			0
	建替	-807				-807
公園	整備費	-51				-51
	公共減歩	-248	248			0
固定資産税・都市 計画税の増額分		-389	237	237	-85	0
補助金		389	-237	-237		-85
建物建替修繕費		-456				-456
保留地処分金		1,921			-1,921	0
住環境の向上		2,470	730	235	543	3,978
保留地減歩		-1,921			1,921	0
市→県・国への 公共用地移動分			-332	332		0
諸経費		-1,019				-1,019
計		-895	1,203	-108	458	658

表5 C案便益帰着構成表 (百万円)

種目		地区住民 (旧地主)	政府 (市)	政府 (国・県)	地区住民 (新地主)	計
都市 計画 道路	整備費			-117		-117
	用地費	367		-367		0
	公共減歩	-458		458		0
	建替			-687		-687
区画 道路	整備費	-45				-45
	公共減歩	-134	134			0
	建替	-341				-341
公園	整備費	0				0
	公共減歩	0	0			0
固定資産税・都市 計画税の増額分		-331	201	201	-71	0
補助金		331	-201	-201		-71
建物建替修繕費		-977				-977
保留地処分金		1,818			-1,818	0
住環境の向上		1,950	463	177	417	3,007
保留地減歩		-1,818			1,818	0
市→県・国への 公共用地移動分			-314	314		0
諸経費		-896				-896
計		-534	283	-222	346	-127

あるものの、大きさは C, B, A 案の順である。したがって、住環境の向上を目的とした施策として、区画道路敷設や公園整備の代わり建物建替・修繕をより多く実施した場合の方が、地区住民の負担を軽減できると言える。さらに、政府（市）の純便益が正でかつ大きな値となっており、これと地区住民(旧地主)の純便益と合わせると A, B 案で正となる。この政府（市）の純便益は地区住民（多くは新旧地主）が区画道路や公園を利用することによって得られる便益であり、これを加味すれば地区住民にとって純便益が正となるため、市街地再生促進策が受け入れられる可能性がある。

5. おわりに

本研究より得られた政策的示唆は次の2点である。

- ①補助金給付制度は、政府への帰着便益を地区住民に還元し、地区住民の費用負担を軽減できる。したがって、補助金制度は、地区住民を市街地再生へ参加させる可能性を高める場合がある。
- ②防災性能向上策を変更することによって、地区住民の費用負担を軽減できる。したがって、区画道路を整備せず、建物建替・修繕によって防災性能を向上させる方策は、地区住民を市街地再生へ参加させる可能性を高める場合がある。

今後は、評価の決め手となっている防災性能と地価の関係について、メカニズムを明らかにするとともに、実際の市場においてどのようなになっているかを分析し、正に評価されるために必要な方策などについて検討していく必要がある。

参考文献

- 1) Ueda, T., Ma. Sheila A. Gaabucayan and Morisugi, H.: Implement now or later : An Inquiry into the Timing of Investment, 東京工業大学土木工学科研究報告, No.65, pp.103-108, 2002.
- 2) 上田孝行・高木朗義：災害脆弱地区における都市整備促進施策とその効果に関する研究, 土木学会論文集 No.702/IV-55, pp.39-50, 2002.
- 3) 青木仁：なぜ日本の街はちぐはぐなのか, 都市生活者のための都市再生論, 日本経済新聞社, 2002.