

大阪市立大『創造都市研究』通巻19号 2019年3月

■ 査読論文 ■

21頁～33頁

区画整理事業と再開発事業の合併施行による効果 —地権者の転出率に着目して—

山野節雄（大阪市立大学大学院・創造都市研究科・博士（後期）課程）

Study on the Effectiveness of Projects Method of Merging Redevelopment and Land Rezoning

— Focusing on the Moving-out Rate of Landowners and Leaseholders —

Setsuo YAMANO (Doctoral Course of Creative Cities, Graduate School for Creative Cities, Osaka City University)

【要旨】

再開発事業は、まちづくりにおける重要な事業手法のひとつであり、まちの発展に寄与してきた。事業の歴史は古く、防災街区造成法、市街地造成法の流れをくみ、1970年に市街地再開発法が制定され現在に至っている。再開発事業は、まちづくりにとって欠かすことのできない事業手法であるが、山野 [2018] において転出者数が従前地権者数の約半数に上るという実態が明らかとなった。

事業を行う場所や用途制限などにより、やむを得ず転出していることも考えられるが、権利者の約半数にのぼる転出者の存在は、住民参加、地域活性化に向けた事業にとって受け入れがたい現実である。権利者の約半数が転出する状態が再開発事業成立の要件として常態化しているといえる。再開発事業による権利者の転出は、諸条件に合致すれば公共機関による用地買収と同様に税控除の優遇策が用意されている。しかし、人口減少や高齢化などにより地域コミュニティが衰退している中で、再開発事業による転出者の存在は地域コミュニティの崩壊につながりかねず改善策を講じる必要がある。

先行研究では合併施行に関する制度的な問題や借家人に対する救済策などについて報告されているが、権利者の転出率に着目した研究はなされていない。

仮説として、合併施行は区画整理事業地内において再開発事業を施行する事業であり、再開発事業に参加を希望する権利者を集めることや参加を希望しない地権者を区画整理事業地内へ移動させることができ、転出率の抑制に効果を発揮すると考えられる。

そこで、合併施行が再開発事業の地権者の転出率に影響を与えているのかを全国の1970年～2009年までの735件の再開発事業の内、不完全なデータを除く724件について調査分析の対象とした。権利変換において地区外へ転出した地権者の転出率を被説明変数に、合併施行をダミー変数として加え、事業費（対数変換）、日数、地区面積を説明変数とし、切片を「0」として重回帰分析により検証を行った結果、統計的に有意であった。さらに同条件に借家人割合ダミーを加え検証を行った結果、統計的に有意であった。

本稿で仮説としてあげた合併施行が転出率の抑制に効果があるという点について検証結果より明らかにすることができた。合併施行による転出率の抑制は多くの地権者が事業に係わることができるということであり、地域コミュニティの継続にも良い影響を与えたと考えられる。

【キーワード】

再開発、区画整理、合併施行、借家人、転出率

【Abstract】

The redevelopment project is one of the important business method in town development, it has contributed to the development of the city. According to Yamano (2018), it proved the actual situation the number of out-migrants rose to about half of the number of previous landowners. It is necessary to take remedial measures in order to the existence of an outgoing person by the redevelopment project can lead to further collapse of the local community. In previous research on merger enforcement, institutional issue and remedies for tenants are reported. However, there is no research focusing on the transfer rate of the right holders.

As a hypothesis, the merger enforcement is the project to implement redevelopment projects in the land readjust planning area. It is possible to exert an effect on suppression of the turnover rate. This study analyzed whether the enforcement of the merger affects the turnover rate of landowners of redevelopment projects.

In this study, verification was performed by multiple regression analysis. As a consequence, statistically significant results were obtained. Furthermore, the same results as above were obtained by adding the tenant percentage dummy to the same condition.

It was possible to clarify by the verification result that the merger enforcement hypothesized is effective in controlling the transfer rate. Suppression of the transfer rate by merger enforcement is possible because many landowners can be involved in the project, it is considered to have a positive impact on the continuity of the local community.

【Keywords】

redevelopment, land readjustment, enforcement merger, tenant, turnover rate

I. はじめに

再開発事業と区画整理事業という括りは、一般的には民間が主導して開発する物件や、都市再開発法、土地区画整理法に基づいて行う事業など広範囲なものとなっている。本稿では、都市再開発法（以下、都再法という。）と土地区画整理法に基づいて進められる事業を再開発事業、区画整理事業と定義する。次に合併施行とは、昭和44年の都市再開発法制定の後、昭和47年に建設省が作成した「土地区画整理事業・市街地再開発事業同時施行要領（案）」の同時施行¹⁾、平成11年の都市再開発法と土地区画整理法の整備により導入された一体的施行²⁾を合わせたものと定義する。

再開発事業と区画整理事業は、戦後の復興、震災の復興、防災面の整備に力を発揮し、現在のまちなみの基礎をつくり上げてきた。それぞれ建物の整備と土地の整備という目的の異なる事業であるが、まちづくりには欠かすことのできない事業手法である。

しかし、山野 [2018] において、都再法施行の翌年の1970年から2009年までの735件の内、近畿圏内における143件の再開発の実績について調査分析した結果、再開発事業の問題点として約半数の地権者が転出している状況を報告し、理由として先行研究などから3項目³⁾について説明している。

再開発事業には再開発ビルを完成させた地権者と、権利変換時に地区外へ転出した地権者が存在している。新たなランドマークとなる再開発ビル、マンションの完成を祝えるのは、最後まで事業に残ることができた約半数の地権者である。再開発事業は、長年に渡り地権者の約半数が転出する状況を繰り返してきた。そう考えると約半数の転出者がいなければ、事業が成立しない可能性があるともいえる。

再開発事業を行う地域では人口減少や高齢化などにより地域コミュニティが衰退していると考えられる。

まちの活性をめざす再開発事業が新たな転出者を生むようでは長年培われてきた地域コミュニティの崩壊につながりかねず改善策を講じる必要がある。

再開発事業の問題点と捉える約半数の転出者数をどのようにすれば減らすことができるのか検討を行う。調査対象の事業として、国土交通省より市街地整備手法として市街地再開発、区画整理事業他11事業⁴⁾が紹介され、都市計画法に市街地開発事業として7事業⁵⁾が定められている。その中から施行事例が多く先行研究でも取り上げられている再開発事業と区画整理事業の合併施行を対象とする。

その方策として、先行研究において調査されていない再開発事業と区画整理事業における合併施行の地権者の転出率に注目し、調査分析を行う。

合併施行は、先行研究から普及しづらい点も指摘されているが、区画整理事業地内の一部で施行するため単独で施行される再開発事業よりも移転場所が確保できるなど、地権者の転出率を減らす効果が期待できると考えられる。

再開発事業は、全国において1970年～2009年までの間に735件の実績があるが、再開発事業と区画整理事業の合併施行は46件に留まっている。ここでは再開発事業における地権者の転出率に対し、合併施行がどのような影響を与えているのかについて調査分析を行う。

本稿の構成は、以下の通りである。Ⅱ章では、合併施行の沿革や特徴について説明し、Ⅲ章では、地権者の転出に関する問題や、合併施行について先行研究を踏まえて整理し、Ⅳ章では、合併施行による地権者の転出率の減少効果について検証を行い、Ⅴ章では、まとめとして、合併施行の効果、合併施行の問題点の抽出、今後の課題について記述する。

Ⅱ. 合併施行について

1. 合併施行の沿革

再開発事業と区画整理事業の歴史は古く、都市再開発法は、(公社)全国市街地再開発協会によれば防災街区造成法・市街地造成法の流れをくみ、土地区画整理法は、久末 [2016]、築瀬 [2014] によれば大正8年制定の旧都市計画法、大正12年制定の関東大震災からの復興を目指した特別都市計画法、昭和21年制定の特別都市計画法に区画整理事業を中心とする内容が記載され、その流れをくんで昭和29年に制定された都市整備手法と説明されている。

都市再開発法第一条には、「この法律は、市街地の計画的な再開発に関し必要な事項を定めることにより、都市における土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新とを図り、もつて公共の福祉に寄与することを目的とする。」と規定されており、土地区画整理法第一条には、「この法律は、土地区画整理事業に関し、その施行者、施行方法、費用の負担等必要な事項を規定することにより、健全な市街地の造成を図り、もつて公共の福祉の増進に資することを目的とする。」と規定されている。再開発事業は、建物の整備、区画整理事業は、土地の整備と違いはあるが、防災やまちづくりという方向性は同じである。

また、再開発事業と区画整理合事業の合併施行について日本土地区画整理協会他 [2000] によれば、「駅前等の区域において面的整備と立体的整備を同時に行うことのできる総合的整備手法として」と紹介されている。

2. 同時施行の問題点と一体的施行による改善点

合併施行のうち、同時施行は日本土地区画整理協会他 [2000] によると都市再開発法および土地区画整理法のいずれにも特別な規定はおかれておらず、昭和47年に建設省の都市局区画整理課、都市再開発課および住宅局市街地建築課の三課で作成された「土地区画整理事業・市街地再開発事業同時施行要領(案)」を参考に、両事業の施行者が運用上の工夫を図ることで事業が進められてきたと説明されている。

日本土地区画整理協会他 [2000] および再開発コーディネーター協会 [2001] において、以下の3点が

問題点として指摘された。

- ① 再開発事業の施行区域は仮換地をベースに（道路中心線で）設定し、仮換地を再開発ビルの敷地とするため、権利変換登記（再開発事業の施行区域に限定）ができない（法的根拠がない）。
- ② 再開発事業の施行区域内に権利を有する者の中に、施行区域内に権利を有し他に換地される者も再開発事業の関係権利者になってしまう。
- ③ 再開発事業への参加者を再開発区域に集約するために、任意の同意や申し出により仮換地の指定を行っていた。

次に、一体的施行について「都市開発資金の貸付に関する法律等の一部を改正する法律」により都市再開発法及び土地区画整理法が改正され、再開発事業への参加を希望する地権者の申し出に基づく換地制度が創設されるとともに、区画整理事業の仮換地段階で再開発事業を円滑に施行できるようになった。日本土地区画整理協会他〔2000〕や再開発コーディネーター協会〔2001〕において同時施行の制度的な問題点が述べられるとともに、一体的施行に関する一般的な運用方法が整備され説明された。

小浪〔2000〕において同時施行から一体的施行へと運用方法の改善点の報告がされており、小林他〔2009〕より一体的施行では事業期間の短縮が望めると報告されている。

3. 合併施行の特徴

合併施行は、区画整理事業の施行地区内から再開発事業の共同化に賛成している、若しくは興味がある地権者を集め再開発事業区域内に仮換地を与え事業を進める手法である。合併施行による再開発事業の構想が区画整理事業の進捗を考える上でどの時点で持ち上がったのか、様々な時期が想定できる。但し、双方の事業にとってメリットが享受できなければ進めるのは難しいといえる。

本稿で検証したいのは、合併施行が再開発事業と区画整理事業の2つの事業を合わせることにより、再開発事業における問題点として指摘された転出者数を減らす効果、すなわち転出率を軽減させる効果があるのではないかと言う点である。さらに、本研究の分析を通じて、再開発事業単独では見えてこなかった合併施行独自の特徴も浮かび上がってくるのではないかと考えている。

Ⅲ. 先行研究について

1. 再開発事業における借家人の転出

再開発事業の借家人に関する先行研究として、小玉〔1986、1987〕によれば、再開発事業につながる防災建築街区整備事業において戦後急造された共同住宅に居住していた借家人46人すべてが、移転補償金の支払いによって地区外への移転を余儀なくされた。これは借地・借家人、小地主などの零細地権者に関わる問題だと指摘しており、その理由として従前資産評価額が低いため等価交換による権利変換システムがうまく作動しなかったことが原因だと説明されている。さらに転出者の特徴として神戸〔1983〕、中村他〔2005〕によると、低所得者ほど転出する割合が高く、転出は経済的理由により選択されていると報告されている。

堀江他〔1987〕によれば、再開発ビルへの再入居時の借家人の家賃の値上げ、大規模小売店の進出による地元店舗の経営難、住みなれた低層住宅から高層住宅に移り住すむことによって外出すらおぼつかなくなった老人の居住権、コミュニティの崩壊、その他にも要因が考えられ、再開発ビルに住み続ける難しさが指摘されている。

転出者の対策として木島他〔2009〕は、零細営業者の生活再建を考慮した共同化を推進し、地区外転出者を少なくしている事例を紹介しており、藤原他〔2003〕においては、市街地再開発事業や密集市街地整備促進事業など、直接住環境に関わる公共事業の場合に立退き世帯用住宅を供給することは、転居先の確保という観点からだけでなくバリアフリー設備を有していることや住宅設備や家賃負担軽減など、様々な面で居住の安定に効果を上げていると報告されている。

一般的に再開発事業を施行する地域の多くは、密集した家屋や店舗が建ち並ぶなど権利の弱い地権者が多く生活している。本来、救済されなければならない低所得者や借家人など権利の弱い地権者の対策が置き去りとなっていると考えられる。

2. 合併施行の制度的課題

制度的な問題として小林他〔2009〕によると、一体的施行は市街地の更新を促進する手法として期待できるがその有効性は検証されていない。また、法制度が複雑で、特に地方都市では専門的な知識を持って制度を活用できる人材が不足していると説明されている。次に村井〔2007〕において、一体的施行に参加意欲のある権利者の参画は、再開発事業の合意形成、組合運営等に好ましい結果となっているが、問題点として、申し出換地の時点では再開発区に換地を申し出た地権者のうち、再開発事業の権利変換段階で転出した地権者が3名確認された。再開発区への申出者は基本的に再開発事業に参加する義務があり、転出は相当やむを得ない事情があるときに限られると考えられ、区画整理事業で認められていない土地の権利の現金化が再開発区への申し出の後、転出することにより可能となったと言える。今後従前資産を現金化するための手段として悪用されないような仕組みを用意すべきと指摘している。同じように、小林他〔2008〕によると、一体的施行により再開発事業への参画を希望した3名の権利者が転出し、内1人は健康上の理由により税の優遇措置を受けて転出、他の2名は営業上の理由により転出している。法制度が複雑で開発手法が確立されておらず、課題が残ると指摘している。

3. 合併施行による効果

木戸〔1999〕においては、同時施行の効果について、平成元年に建設省区画整理課が中心となって実施された意識、問題点、課題等に関する全国33か所のアンケート調査が報告されている。

表一 1 同時施行の効果

(重複回答を含む)

区分	内容	地区	
市街地再開発事業側から	イ	市街地再開発事業側からみるとクリアランス費用の軽減につながりトータルコストとしての床価格の低減。(権利者の権利変換、保留地処分での有効性)	16地区
	ロ	市街地再開発事業参画者の集約等の権利調整について、土地区画整理事業側の協力を得られること、また権利調整に幅がもてる。	14地区
	ハ	土地区画整理事業が市街地再開発事業のきっかけとなり、市街地再開発事業の進捗がスムーズになる。	3地区
	ニ	借地権者等の零細地権者対応がスムーズに行える。	1地区
	ホ	土地区画整理事業の進捗状況により土地の高度利用や共同ビルの必要性の認識が高まる。	1地区
土地区画整理事業側から	イ	面整備と上物整備が同時に行え、早期に事業効果が現れ、都市整備の観点から有効である。	12地区
	ロ	街区内の上物施設の整理・統合がなされ、土地の有効利用による商業集積等に効果がある。	3地区
	ハ	長期間に及んでいる土地区画整理事業を進捗させるのに有効である。	4地区
	ニ	スーパーブロック化(道路の効率的配置)により減歩率緩和が図れる。	1地区

出典：木戸薫 [1999]「土地区画整理事業と市街地再開発事業の同時施行によるまちづくりについて－改めて問題点の整理と最近の事例－」『再開発研究』第15号

この報告からも区画整理事業側からの意見として、「ハ」の長期間に及んでいる事業を進捗させるのに有効との意見や「ニ」の減歩率の緩和が図れるとの意見がある。再開発事業者側からは「ニ」の借地権者等の零細地権者対応がスムーズになるとの意見が出されている。

借地権者への対応としては、区画整理事業では借地権者は土地の底地権者である所有権者の換地先へ権利が付着したまま移動することになる。事業者側から建物相当額を補償費として受け取り建物を取り壊した後、換地先で新築するケースが多い。借地人にとっては建物の新築は新たな借地契約を締結することとなり、地代の値上げや権利金の追加負担など賛同を得にくい問題である。再開発事業では、借地権者も新たな再開発ビルにおいて借地人と底地人との権利を分割し区分所有権を取得することができる。戦後の権利関係が不明瞭な闇市などの再開発事業がその一例である。

寺岸他 [2014]によれば、区画整理事業において従前の公共用地率が低いために減価補償地区⁶⁾となることが確実であり、区画整理事業単独では減歩率が高い換地計画となることを避けられず、事業化への合意形成は難航するものと考えられた地区において駅前街区に再開発区を設定し高度利用を図ることにより地価の高い街区へ集約換地を行い減歩率の軽減を図る一体的施行のスキームが検討された。減価買取対象外の転出意向者は区画整理事業の換地処分まで待たなければならず、地区内権利者の生活再建築の多様化を図る意味でも一体的施行は有効であった。「転出意向者の受皿づくり」として当該転出意向者に権利変換手続きの中で転出してもらうことを条件に再開発事業への参加を促したことにより、事業の初期段階において再開発区の施行面積要件を確保できたと報告されている。上原他 [2009a、2009b]においても一体的施行では、事業区域外の参加者も組合員になれるため、事業区域外からの参加者が多く不参加者に対しては隣接地に換地を行い事業の推進を図ることができ、合意者のみで再開発事業を実施できたことで円滑な事業が行われ、

他の事例と比較して施行期間が短かった点を特徴として挙げている。再開発事業単独で行うより円滑に進めることができる効果としては、中心市街地に見合った土地が確保でき、大規模集合住宅、大型商業施設、公共施設の立地が円滑に確実に進める。しかし、法制度の複雑さゆえ制度に精通し事業を推進する人材が不足しており、特に地方都市ではそれが顕著に表れていると指摘している。

借家人に対する救済策として、山下 [2007] よれば区画整理事業で権利者として定義されるのは所有権者、借地権者等であり、借家権者は権利者として扱われない。一方、再開発事業では借家人も権利者となるため、一体的施行により借家人を再開発事業に参加をさせ転出制度を利用することが救済策のひとつと報告されている。

山下 [2007] において報告されている通り、再開発事業では借家人が権利者として扱われる。借家人を保護するため、借家人が借家継続を希望した場合、所有権者は再開発ビルにおいて従前と同じ形態の店舗、事務所、住宅等を取得し借家人に提供しなければならない。また、こちらにおいては新築物件となるため家賃の値上げ等が懸念されるが、区画整理事業と比較し再開発事業の方が保護されているといえる。

再開発事業では、借家人の転出に対し国税庁より以下の要件に該当すると認められれば、租税特別措置法に基づき売却益に対し5000万円の税控除が認められる。

表－２ 権利者と借家人の税

根拠条項		やむを得ない事情 ⁷⁾	具体例
個人	法人		
施行令22条 11項1号	施行令39条 7項1号	申出人の従前の建築物が、用途からみて都市計画法及び建築基準法上のいわゆる既存不適格建築物である場合。	機械工業、自動車塗装業等
同2号	同2号	申出人が、再開発ビルの保安上危険であり、または衛生上有害である事業を営んでいる場合。	火薬製造業、ガソリンスタンド、メッキ業等
同3号	同3号	申出人が、再開発ビルに居住する人の生活または再開発ビル内における事業に著しい支障を与える事業を営んでいる場合。	騒音、振動、ばい煙、スス、悪臭等を生じる業種、各種工場等
同4号	—	申出人又は申出人と住居及び生計を一にしている者が、老齢又は身体上の障害のために再開発ビルにおいて生活しまたは事業を営むことが困難となる場合。	老齢で再開発ビルの高層住宅における共同生活に馴染まない方。
同5号	同4号	再開発ビルの構造、配置設計、用途構成、環境または利用状況について申出人が従前の生活または事業を継続することを困難または不適当とする事情がある場合。	庭作業場、材料置場、荷扱所等がなくなり必要面積が確保出来ない旅館、自動車修理業、建材業、運送業、駐車場、倉庫業等

出典：藤波会計事務所 <http://www.fao.gr.jp/refer/re43f.html> 最終閲覧日2018.8.15

IV. 合併施行による地権者の転出率の減少効果について

1. 仮説

再開発事業や区画整理事業は、地権者が主体となっていくまちづくりである。従前から従後において、より良い環境整備を目指して努力し行政サイドも補助金等によりバックアップしている。それゆえ単純なデベロッパーによるマンション建替え事業や、老朽化による建替えでは支援策はほとんどないと言ってよい。

先行研究からは、小玉 [1986、1987] より再開発事業において立場の弱い借家人すべてが転出させられた状況、従前の資産額が低く再開発ビルへの権利変換が難しい状況やさらに神戸 [1983]、中村他 [2005] より高度利用を図るにあたり零細地権者や立場の弱い借家人が転出の対象となることが多いと指摘されており問題があるといえる。合併施行に関しては、村井 [2007] より転出の制度がない区画整理事業から再開発事業に参加することにより土地の権利を現金化しているとの指摘や、小林他 [2009] より法制度が複雑で専門知識を持って制度を活用できる人材の不足、さらに山下 [2007] より区画整理事業では権利者として扱われない借家人を権利者として扱われる再開発事業に参加させることによって救済策として機能していると報告されている。

合併施行は、区画整理事業の広い範囲から再開発事業に適合する、若しくは賛同する地権者を集めることができる。逆に言えば再開発事業に反対する地権者は区画整理事業地内の再開発地区外へ移転が可能となり、再開発事業に参加する意思がなければ区画整理事業地内の他の場所に仮換地により地域に残るとい選択ができる。再開発事業には前向きな地権者が参加しているといえる。

合併施行に関する先行研究では、制度的な問題や借家人に対する救済策などについて報告されているが権利者の転出率に着目した研究はなされていない。

仮説として、合併施行は区画整理事業地内において再開発事業を施行するため、再開発事業に参加したい権利者を集めることや参加したくない地権者を区画整理事業地内へ移動させることが可能となり、再開発事業を単独で行うよりも転出率を抑制する効果がある。再開発事業に参加する際に一度判断する機会が確保されていることが、良い方向に影響していると考えられる。ここでは、その効果について調査分析を行う。

あわせて、事業費、日数、地区面積を説明変数としての調査分析を行う。事業費の増加は転出率に影響を与えようと考えられる。権利変換により資産を交換するのではなく補償費として支出されるためである。日数と地区面積については、地区面積が大きくなれば日数が増加すると吉原他 [1993] より報告されているが、転出率に関する検証はされていない。地区面積の大きさや日数については、再開発事業においては重要な部分ではあるが、転出率に影響を与えるような要因ではないと考えられる。

本来、転出率に関わる要因として経済的理由や高齢化なども分析対象に加えるべきであるが、データが存在しないため検証の対象からは外すこととする。

2. 合併施行をダミー変数として

分析の方法としては、地権者の転出率についてどのような項目が影響を与えているのか全国市街地再開発協会の日本の都市再開発第4巻～7巻、および再開発コーディネーター協会の市街地再開発事業完成地区データより1970年～2009年までの再開発事業735件の内、不完全なデータを除く724件について合併施行をダミー変数として検証する。権利変換において地区外へ転出した地権者の転出率を被説明変数に、合併施行ダミー、事業費（対数変換）、日数、地区面積を説明変数とし、切片を「0」として重回帰分析により検証する。

表－3 基本統計量

変 数	サンプル数	平 均	標準偏差	最大値	最小値
転 出 率	724	0.47	0.01	1.00	0
合併施行ダミー	724	0.06	0.01	1.00	0
借家人割合ダミー	724	0.26	0.01	1.00	0
事業費（対数）	724	3.94	0.02	6.67	2.35
日 数	724	1,261.12	77.45	34,881.00	23.00
地 区 面 積	724	1.21	0.05	27.56	0.10

出典： 日本の都市再開発第4巻～7巻 全国市街地再開発協会
市街地再開発事業完成地区データ 再開発コーディネーター協会 より筆者作成

- (注)・転出率とは、権利者が権利変換により転出した割合をいう。
・合併施行とは、同時施行、一体的施行を合わせたものをいう。
・借家人割合とは、権利者に対する借家人の割合をいう。
・日数とは、都市計画決定より、権利変換認可までをいう。
・地区面積とは、再開発事業の施行面積をいう。

表－4 転出率と合併施行ダミー、事業費他の重回帰分析

	式 (1) 転出率
合併施行 ダミー	-0.16*** (0.04)
事業費 (対数)	0.12*** (0.00)
日 数	0.00* (0.00)
地区面積	0.00 (0.00)
決定係数	0.75
サンプル数	724

(注) *** = 1%水準有意
** = 3%水準有意
* = 5%水準有意
カッコ内は標準誤差

検証の結果、地権者の転出率に対し合併施行ダミーと事業費の係数は1%水準、日数の係数は5%水準で統計的に有意である。すなわち合併施行、事業費は権利者の転出率に強い影響を与えているといえる。地区面積については、統計的に有意とは認められなかった。地区面積が転出率に影響を与えているとはいえない。

仮説としてあげた合併施行により転出者を軽減することはできないかという点について、合併施行ダミーは地権者の転出率に対し係数がマイナスの値を示しており、下げる効果を確認することができた。すなわち、合併施行は再開発事業を単独で行うよりも転出率を抑制する効果があり、転出者を減らすことに繋がるといえる。

3. 借家人割合をダミー変数として

先行研究の山下〔2007〕より、借家人を再開発事業に参加させ転出させていると報告されていることから、地権者数に対する借家人の割合をダミー変数として加え検証する。権利変換において地区外へ転出した地権

者の転出率を被説明変数に、合併施行ダミー、借家人割合ダミー、事業費（対数変換）、日数、地区面積を説明変数とし、切片を「0」として重回帰分析により検証する。

表－5 転出率と合併施行ダミー、借家人割合ダミー、事業費他の重回帰分析

	式(2) 転出率
合併施行 ダミー	-0.12*** (0.04)
借家人割合 ダミー	0.44*** (0.05)
事業費(対数)	0.09*** (0.00)
日数	0.00 (0.00)
地区面積	-0.01 (0.01)
決定係数	0.78
サンプル数	724

(注) *** = 1%水準有意
 ** = 3%水準有意
 * = 5%水準有意
 カッコ内は標準誤差

検証の結果、地権者の転出率に対し合併施行ダミー、借家人割合ダミー、事業費の係数は1%水準で統計的に有意である。すなわち合併施行、借家人割合、事業費は、地権者の転出率に強い影響を与えているといえる。日数、地区面積については、統計的に有意とは認められなかった。日数、地区面積が転出率に影響を与えているとはいえない。

表－4の分析と同様に、合併施行ダミーの係数がマイナスの値を示しており、転出率を下げる効果を確認することができた。借家人割合ダミーの係数はプラスの値を示しており、地権者に対する借家人割合が多くなると転出率が上がることを示している。すなわち、借家人が転出率を上げている一因といえる。

山下[2007]において報告されている区画整理事業の借家人の救済策が、今回の検証結果に関係している可能性がある。

表－4、5の検証の結果として、合併施行は再開発事業を単独で行うよりも転出率を抑制する効果がある。再開発事業に参加する際に一度判断する機会が確保されていることが良い方向に影響していると考えられる。

4. 年代をダミー変数として

さらに、権利変換において地区外へ転出した地権者の転出率を被説明変数に、合併施行ダミー、1970年代、80年代、90年代、2000年代をダミー変数として、事業費（対数変換）、日数、地区面積を説明変数とし、切片を「0」として重回帰分析により検証した。

検証の結果、各年代のダミー変数による係数は、優位とは認められなかった。

V. まとめとして

1. 合併施行の効果について

合併施行は、調査結果から明らかのように再開発事業を単独で施行するよりも転出率を下げる効果が認められ、有効な事業手法とすることができる。また、再開発事業の転出者問題に対し改善効果のある手法であるが、法制度が複雑で専門家が不足するなど、普及には解決すべき問題も多く存在する。実務的には、建築分野主体の再開発事業と土木分野主体の区画整理事業の双方を融合させるのは難しいが、転出率を下げる効果を考えると活用していく必要がある。

2. 合併施行の問題点として

合併施行の問題点として先行研究においても指摘されている区画整理事業の地権者が再開発事業の転出制度を利用していることである。先に述べた回帰分析の結果に影響を及ぼさないほどのごく少人数の事例であるが、合併施行においても転出者をなくすことができない理由として挙げられる。制度的な欠陥であり、改善されなければならない重要な課題である。さらに、区画整理事業で権利者として扱われない借家人を救済策として再開発事業に参加させているケースもある。

先行研究からも説明されているとおり同時施行から一体的施行へと制度的な改善は進んだが、制度を利用した転出者の存在が問題点として指摘することができる。

さらに今回の調査に付随し明らかとなったことは、合併施行のうち借家人が100%転出している事業の大多数において公的機関が主体的な立場となっていた。合併施行46地区のうち借家人が地権者として参画している地区が19地区、そのうちの8地区は借家人が100%転出している。その8地区のうち5地区は、住宅供給公社と住宅公団が保留床を取得し、他の2地区についても公共施設が入居しており事業において中心的な役割を果たしている。このことから公的機関が意図して借家人を再開発事業に参加させ、転出制度を利用させている可能性があるといえる。

合併施行による転出制度を利用させることは、まちづくりの観点から地域コミュニティを崩壊させることにも繋がりがねない問題である。

これらを踏まえ合併施行が普及してこなかった理由を挙げると、区画整理事業の借家人の対策としては有効な事業手法ではあるが、区画整理事業で解決できない部分を合併施行によりクリアしている点である。制度的な問題から転出者を生み出すような状況では事業の発展的な展開を望むことが難しいと考えられる。

3. 今後の課題

合併施行は、区画整理事業者側からすれば地区外への転出する地権者や借家人の対策としていくつかの利点が考えられる。反対の見方として再開発事業からは、地区外への転出者や借家人の救済措置を合併施行により提供していることとなる。お互いの事業がメリットを享受することがなければならない。

まちづくり事業では、損得の経済的な計算ではなく地域の為に事業を展開すべきであり、そこに何らかの不公平や選択による法の抜け道を利用するような事業では問題がある。また、まちづくりにとってはすでに形成されている地域コミュニティが崩壊する危険性がある転出者の問題を解決することが必要である。

今後の課題として、再開発事業における転出する要因等、転出者の転出に至る詳細な部分について調査分析の対象としたい。

【注】

1) 同時施行とは、昭和47年に作成された同時施行要領（案）に基づいて、土地区画整理事業および市街地再開発事業の両事業の施行者が運用上の工夫を図ることで進められてきた事業をいう。

全国市街地再開発協会、日本土地区画整理協会 [2000]「一体的施行マニュアル」P91

- 2) 一体的施行とは、一体的施行要領(案)における土地区画整理事業の特定仮換地において、市街地再開発事業を施行するものをいう。

全国市街地再開発協会、日本土地区画整理協会 [2000]「一体的施行マニュアル」P3

- 3) 山野節雄 [2018]「再開発事業における転出者数について－近畿圏の再開発事業を事例に－」『日本都市学会年報』第51号の3項目とは、

- ① 権利関係の解消の問題として、所有者者と借地権者など、上手く関係を築けておらず、再開発事業を良い機会と捉えて権利関係の解消を行うケース。所有権や借地権は、再開発ビルの区分所有権に権利変換を行った場合、1つの権利関係を分割することとなり、賃借権、地上権であった借地権も区分所有権へと権利変換される。権利分割により小さな区分所有権の床面積しか取得できなくなり、事業や居住を続けることが不可能なケース。都再法により事業者側が設けた過小床基準に基づき転出が可能となるようにされているが、あくまでも転出ありきの規定である。借家継続した場合でも、再開発ビルへの入居は、新たな借家契約が締結され、賃料の値上げにつながるケース。
- ② 高齢者にとって再開発ビルに戻るとなれば、2回の転居が伴い、精神的、体力的、年齢的に厳しく、また、従前の権利が戸建住宅の場合は、高層住宅での生活がしづらく、やむを得ず転出を選択するケース。
- ③ 転出者の理由が、税制上のやむを得ない事情と認められれば、転出補償金の利益部分から5,000万円まで控除が受けられる。地権者によっては、区分所有権の建物を取得するのではなく、金銭給付を受け転出を選択するケース。

- 4) 市街地整備手法とは、国土交通省都市局と住宅局より紹介されている以下の事業をいう。

国土交通省都市局 ①土地区画整理事業 ②市街地再開発事業 ③住宅街区整備事業 ④防災街区整備事業⑤都市再生整備計画事業 ⑥暮らし・にぎわい再生事業 ⑦防災・省エネまちづくり緊急促進事業⑧集約都市開発支援事業

<http://www.mlit.go.jp/crd/city/sigaiti/shuhou/shuhou.htm> 最終閲覧日 2018.10.27

国土交通省住宅局 ① 住宅市街地総合整備事業(拠点開発型・街なか居住型) ② 住宅市街地総合整備事業(密集住宅市街地整備型) ③ 密集市街地総合防災事業④ 防災街区整備事業⑤ 地域居住機能再生推進事業⑥街なみ環境整備事業

http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk5_000043.html

最終閲覧日 2018.10.27

※防災街区整備事業は重複。

- 5) 市街地開発事業とは、都市計画法 第12条(市街地開発事業)に規定されている以下の事業をいう。①土地区画整理事業 ②新住宅市街地開発事業 ③工業団地造成事業 ④市街地再開発事業 ⑤新都市基盤整備事業 ⑥住宅街区整備事業 ⑦防災街区整備事業

- 6) 減価補償地区とは、施行後の公共用地率が大きい地区等においては、宅地の利用価値が高くなり平均単価は上がるものの、宅地の面積の減少が大きく、地区全体の宅地総価額が減少する。このような地区を『減価補償地区』といい、宅地総価額の減少分が『減価補償金』として地権者に交付される。実際の事業では、減価補償金相当額をもって宅地を先行買収し、公共用地に充てることにより、従前の宅地総価額を小さくし、減価補償金を交付しなくすむようにしている地区をいう。

<http://www.mlit.go.jp/crd/city/sigaiti/shuhou/kukakuseiri/kukakuseiri01.htm>

最終閲覧日2018.8.15

- 7) やむを得ない事情とは、権利変換を希望しない旨および借家継続を希望しない旨の申出をしたことにつきやむを得ない事情があると、市街地再開発審査会の決議を得て国税局が認めたものをいう。(租税特別措置法33条1項3号の2及び64条1項3号の2)

<http://www.fao.gr.jp/refer/re43f.html> 最終閲覧日2018.8.15

【参考文献】

上原志織、小林剛士、鶴心治 [2009a]「地方都市における市街地再開発事業と土地区画整理事業の一体的施行に関する研究」『日本建築学会大会学術講演梗概集(東北)』

- 上原志織、鶴心治、小林剛士、来住かおり [2009b] 「地方都市における土地区画整理事業と市街地再開発事業実施地区の土地利用変遷に関する研究」『日本建築学会中国支部研究報告集』第32巻
- 神戸宏 [1983] 「再開発における地区外転出に関する研究－国鉄吹田駅前地区の事例－」『日本建築学会近畿支部研究報告集』
- 木島一宣、尾崎正治 [2003] 「零細営業権利者の生活再建を考慮した老朽市場再整備の課題と方策－「武蔵ヶ辻第四地区」における当事者の合意形成と権利変換計画についての考察－」『再開発研究』第25号
- 木戸薫 [1999] 「土地区画整理事業と市街地再開発事業の同時施行によるまちづくりについて－改めて問題点の整理と最近の事例－」『再開発研究』第15号
- 小玉徹 [1986] 「東京再開発の二側面と財政・土地問題－1960年代における立体換地方式導入をめぐる－」『オイコノミカ』第23号第1号
- 小玉徹 [1987] 「居住地再開発の可能性と制約条件－東京再開発の2側面と財政・土地問題」『季刊経済研究』第10号第3号
- 小浪博英「区画整理事業における合併施行の必要性和その促進方策に関する考察」 <http://konamike.net/hiro/papers/Forum2000.htm> 最終閲覧日2018.10.27
- 小林剛士、上原志織、小林将規、鶴心治 [2008] 「土地区画整理事業と市街地再開発事業の合併施行による地方都市の市街地更新手法に関する研究」『日本建築学会大会学術講演梗概集（中国）』
- 小林剛士、鶴心治 [2009] 「土地区画整理事業と市街地再開発事業の合併施行による市街地更新手法に関する研究」『日本建築学会技術報告集』第15巻第29号
- 寺岸歩、設楽亮一 [2014] 「土地区画整理事業との一体的施行における市街地再開発事業区の設定と整備に関する考察－大津駅西地区第一種市街地再開発事業の施行を例として」『再開発研究』第30号
- 中村誠、大月敏雄、安武敦子 [2005] 「同潤会清砂通りアパートメント市街地再開発事業における転出者の動向とその要因に関する考察－旧同潤会アパートの建替え事業に関する研究その2－」『日本建築学会学術講演梗概集（近畿）』
- 久末弥生 [2016] 『都市計画法の探検』法律文化社
- 藤原ひとみ、西島芳子、中山徹 [2003] 「高齢者の居住の安定確保に関する研究－立退き世帯用住宅の事例調査を中心として－」『日本建築学会大会学術講演梗概集（東海）』
- 堀江悟郎、中山徹、九門宏至、進士善敬 [1987] 「駅前再開発案に対する市民意識と再開発案の評価に関する研究－大阪・国鉄八尾駅前のケース・スタディー－」『日本建築学会近畿支部研究報告集』第27号
- 村井一元 [2007] 「土地区画整理事業との一体的施行に関する取り組みと考察－山口県防府市における事例を通じて－」『再開発研究』第23号
- 築瀬範彦 [2014] 「土地区画整理の制度形成に関する史的考察」『土木学会論文集D2（土木史）』第170号第1号
- 山下等 [2007] 「住民・権利者の合意に基づく事業展開における考察－太秦東部地区での土地区画整理事業と市街地再開発事業の一体的施行の事業手法による地区の整備課題と住民の安住要望実現の取組みについて」『再開発研究』第23号
- 山野節雄 [2018] 「再開発事業における転出者数について－近畿圏の再開発事業を事例に－」『日本都市学会年報』第51号
- 吉原信哉、河野勝、頃りゅう、山本明 [1993] 「市街地再開発事業における事業期間－市街地再開発事業に関する研究（その1）－」『日本建築学会大会学術講演梗概集（関東）』
- 国土交通省都市局市街地整備課 [2016] 「立体換地活用マニュアル」
- 国土交通省都市局市街地整備課 [2016] 「機動的な街区再編に向けた土地建物一体型の市街地整備手法マニュアル」
- 再開発コーディネーター協会 [2001] 「土地区画整理事業と市街地再開発事業の一体的施行モデル」
- 全国市街地再開発協会 <http://www.uraja.or.jp/guide/history/doc/enkaku.pdf>
最終閲覧日2018.8.15
- 日本土地区画整理協会、全国市街地再開発協会 [2000] 「土地区画整理事業・市街地再開発事業 一体的施行マニュアル－一体的施行要領（案）及び解説－」