

再開発のしくみと問題点

岩見 良太郎

1. 再開発とは何か

再開発というと、何か建て込んだ古い街並みを一掃して、ビルやマンションがピカピカの街並みに変えるというのが、一般的なイメージであろう。しかし、ここで取り上げる再開発は、こうした広い意味の再開発ではない。都市再開発法（1969年）という法律にもとづく市街地再開発という狭い意味の再開発である。

では、市街地再開発とは何か。一つの事例（武蔵小金井駅南口第2地区市街地再開発）で説明しよう。

図1が市街地再開発を実施する前と後の街並みの変化を示したものである。低層住宅が二棟の高層マンションに建て替えられ、広場が生み出されているのがわかる。しかし、これでは、広い意味での再開発と市街地再開発の違いはわからない。両者の違いは、見えないところ、つまり、しくみにある。

図1 一般的な再開発のイメージ



再開発前



再開発後

注：武蔵小金井駅南口第2地区市街地再開発の事例（2020年完成）。
出所：東京都小金井市 HP より。

市街地再開発（以下再開発と略記する）の本質は、「開発利益の獲得を目的にした、土地権利者による共同開発」という点にある。土地・建物を現物出資し、再開発し、開発利益を出資額に比例して、権利者間で分け合うのである。いわば株式会社と同じ原理である。図を使って表現すると、図2のようになる。この図において、長方形の大きさは、金額を表している。同図に示されているように、開発利益を出資額に応じて、平等に配分する手法が権利交換であり、これにより権利者が取得するビル床は権利床と呼ばれる。ビル建設の事業費は、権利床を配分した後残った床（保留床という）を処分し、その売却代金でまかなわれる。結局、土地権利者は、ディベロッパーが好んで使う謳い文句にあるように、再開発では、「一銭も現金を出さず、ビル床のオーナーになれる」わけである。

しかし、はたして土地権利者は、再開発の受益者といえるのか。先の事例でみてみよう。

図3は、その採算構造を図示したものである。この地区では、権利床の割合は、9%にすぎない。残り91%の保留床は、参加組合員である野村不動産が取得する。ここで、参加組合とは、施行区域内に土地や建物の権利を持っていないが、再開発事業に参加することを認められた組合員である。保留床を取得することで事業費を負担する、そのことによって、再開発組合員の資格を得るのである。

野村不動産は、保留床を原価で取得し、市場価格で売却、その差額を開発利益として取得するのである。開発利益をほぼ独占する格好だ。

権利者は、従前資産に応じて権利床を手に入れるが、建築費と比べて、地価が相対的に低いいため、権利床は自ずと小さくなる。零細権利者の場合は、居住ないしは生業を継続できるだけの床を得ることができなくなり、不動産を持たない借家人は、ただ出ていくしかない。実際、土地所有者46人の内、22人が、借地権者40人の内9人が転出している。借家人33人の転出は再開発ではめずらしく18人に止まっている（通常は8割程度）が、これまでよりも数倍高い家賃負担をして、はじめて残れるのである。

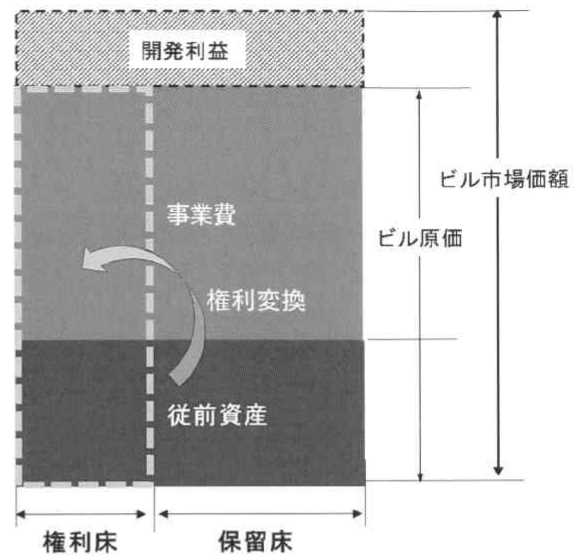
したがって、零細権利者にとって、「開発利益」は、フィクションにすぎない。零細権利者の犠牲で、ディベロッパーは開発利益一人占めというのが、一般的な再開発の構図である。再開発は、ディベロッパーにとって“手っ取り早い地上げ手段”にすぎないのである。

2. 容積率緩和は第二の補助金

再開発を主導しているのは、ほとんどの場合、ディベロッパーである。ディベロッパーは、開発利益の最大化をめざし、再開発をもくろむ。

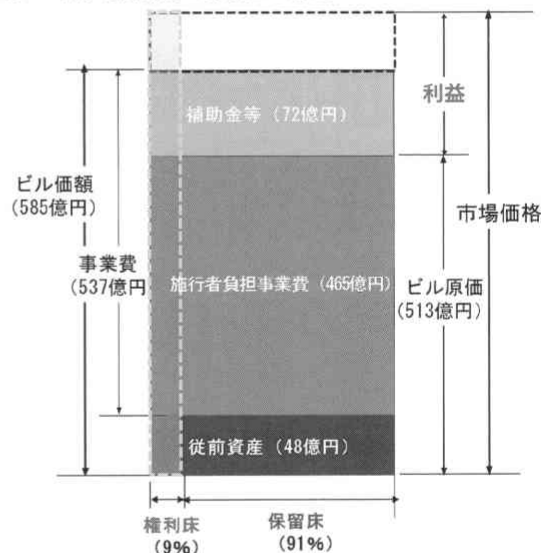
開発利益は、図3で説明したように、ビルの市場価額とビル原価の差額である。開発利益をより大きくするには、大きく二つの方法がある。一つは、開発利益の一部に化ける補助金を増大させることである。もう一つは、容積率の緩和

図2 市街地再開発のしくみ



出所:筆者作成。

図3 市街地再開発の採算性の構造



出所:武蔵小金井駅南口第2地区の事例に即して筆者作成。

である。容積率を緩和すれば、ビル床の地価負担額が小さくなり、それだけ、ビル市場価額とビル原価の差額が大きくなる。あわせて、容積率緩和によって、ビル床面積も増えるから、さらに開発利益総額は増大することになるからである。

補助金は、通常、補助対象額（全事業費ではない）に対し、3分の2であるが、2014年、都市再生法の改正で、都市のコンパクト化をめざす、立地適正化計画制度が創設され、補助率の引き上げがなされた。すなわち、同計画が策定されている場合には、補助金の上積みが認められ、90%の補助がなされるようになったのである。さらに最近では、これまでの補助金制度が、都市構造再編集支援事業（2020年度創設）に再編され、補助率は、さらに引き上げられることになった。立地適正化計画を策定していれば、100%の補助率が適用されるようになったのである。

しかし、この補助金以上に、強力な再開発支援になっているのは、容積率の緩和である。都市再生の下で、都市再生特区をはじめとする特定規制緩和制度によって、大幅な容積率の緩和が認められるようになった。都市環境への貢献を口実に、都市計画で定められた容積率の2～3倍といった容積率の引き上げがなされるのである。

ただし、容積率の緩和は、地価の高い地域では、効果が大きいのが、地価が低い、大都市郊外や地方都市中心部では、効果が小さい。地価が低い場合には、容積率を引き上げても、床面積あたりの地価負担引き下げ効果は小さいからである。それに、不動産市場が狭隘なため、容積率緩和によってボリュームが増した保留床を処分するのは、大きな困難を伴うことになる。そこで、このリスクを軽減させ、再開発を促進するためにとられているのが、公共団体による、保留床の購入である。しかも、割高に購入するケースも目立つようになっている。いわゆる、「官製再開発」の横行であるが、地価水準の低い地域、地方で、無理やり再開発を実施しようとしたことからくる、必然的結果といえる。

このほか、近年、顕著な再開発問題として目立つのは、その無法ぶりである。

3. 公共性なき再開発

最近、人口減少・高齢化という構造的な不動産市場の低迷に加え、コロナ禍やウクライナ・ガザ侵攻等に伴う経済の低迷、建設費の増大等により、採算性が厳しく求められる再開発は、大きな行き詰まりを見せている。そして、こうした困難な環境の中で、再開発を立ち上げ、進めようとすれば必ずと無理が生じることになる。自治体の支援策も、過剰に走りかねないことになる。

たとえば、晴海選手村再開発はわかりやすい例である。この再開発では、所有地13.4haが㎡単価10万円、市場価格の1/10で、ディベロッパーグループに払い下げられた。この不当な所有地処分を議会や都民の目から隠すために、土地所有者、施行者、認可権者の三者がすべて東京都という、異常な再開発が仕組まれたのである。またディベロッパーの過大な容積率緩和の要求に応えるため、住民を裏切り、それまでの地域の都市計画的秩序を強引に崩していくことも頻発するようになっている。

たとえば、練馬区石神井駅前の再開発では、住民参加で作成した地区計画の高さ規制が変更された。地区計画では、最高35mに規制されていたが、100mのビルを建てないと採算がとれないという開発企業の要求にしたがって、練馬区は、地区計画に、「ただし、高度利用地区または総合設計による建築物は高さ規制を適用しない」旨を書き込んだのである。この一文で、地域の環境を守りたいという住民の願いは、踏み潰されたわけである。

もう一つ、最近、注目されるのは、再開発の対象にはなりえなかったような地域で、再開発が目論まれるようになった点である。たとえば、区画整理や再開発ですでに整備された地域を対象にした、いわゆる再々開発である。公共施設も整備され、土地の高度利用もなされているわけであるから、さらに再開発をおこなうという

図4 明治神宮外苑再開発の完成イメージ



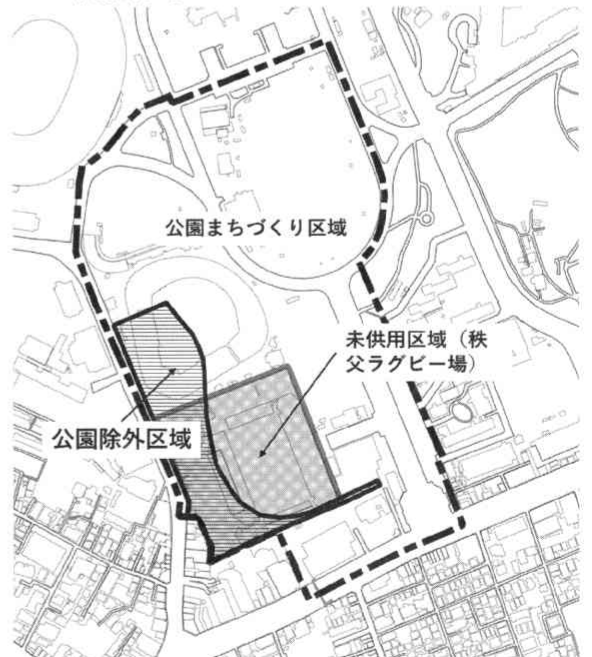
注：図には、「100年の歴史を継承し、スポーツと緑を楽しむ空間へ」というキャッチコピーが書き込まれている。
出所：三井不動産のHPより。

のは、都市再開発法の目的に背くことは明らかである。

直近の事例として、大きな注目を浴びている神宮外苑再開発（図4）があげられる。これは、都市計画公園を対象にした前代未聞の再開発である。公園として都市計画決定されているところを再開発するというのは、法的にも相当、無理があり、それを突破するために違法・脱法が重ねられているかにみえる。

たとえば、公園の一角に超高層ビルを建設できるようにするために、東京都は、公園まちづくりという都独自の制度を創設した。これにより、公園の一部を都市計画公園区域から除外できるようにしたのである（図5）。さらに、除外区域で、1,000%を超える超高層ビルの建設を可能にするため、「再開発等促進区を定める地区計画」という異次元の都市計画規制緩和制度を都市計画公園全体にかけた。再開発等促進区というのは、バブルの絶頂期の1987年に、工場跡地などをマンションやオフィス用地に転換

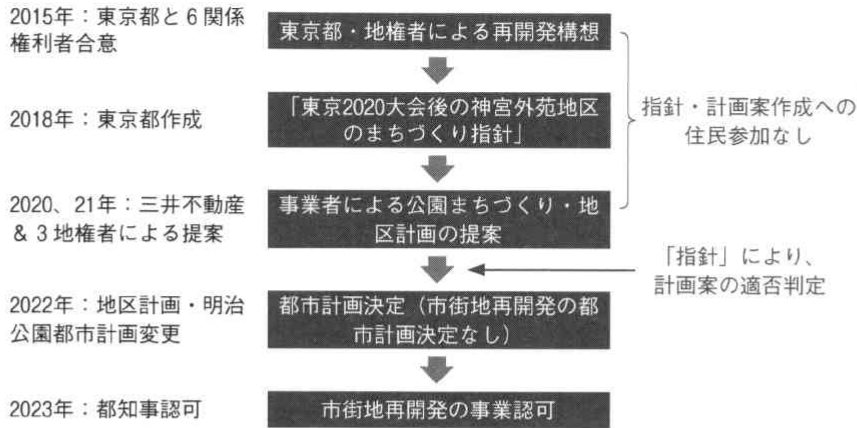
図5 東京都公園まちづくり制度による明治神宮外苑の公園除外区域



出所：筆者作成。

するために創設されたものである。「土地の高

図6 神宮外苑再開発にみる住民参加の形骸化



出所：筆者作成。

度利用」を目指すものであり、これを公園機能の整備を目的とした都市計画公園にかけることは、明らかに同制度の創設趣旨に反するものであり、違法な適用といえる。

さらに、神宮外苑再開発は、都市再開発法にもとづく、市街地再開発であるが、都市計画決定の手続きがなされていない。つまり、神宮外苑再開発は、公共性を目的とした都市計画事業ではなく、営利を目的とした、単なる再開発事業にすぎないのである。17haという、巨大再開発、しかも、これほど、大きな公共性が求められる再開発で、意見書の提出や公聴会、都市計画審議会の審議等、その公共性を問うための都市計画決定手続きがサボタージュされるのは許されないのである。

当再開発は、都市計画決定の手続きを経ず、いきなり、都知事により、事業認可されたわけであるが、どう見ても、施行認可の条件を満たしているとはいえない。たとえば、施行地区の要件の一つ、「当該区域内に十分な公共施設がないこと、当該区域内の土地の利用が細分されていること等により、当該区域内の土地の利用状況が著しく不健全であること」といった条件を満たしているとは到底言えない。したがって、神宮外苑市街地再開発の事業認可は違法であり、これを認可した小池都知事の責任は大きいとい

うのが、筆者の見解である。

都市計画公園を対象に、再開発をしようとして、無理に無理を重ねた結果、以上のような矛盾が噴き出すことになったのである。

さらに、もう一つ、「東京2020大会後の神宮外苑地区のまちづくり指針」についてふれておこう。これは、なかなか気付かれないが、住民参加を形骸化する大きな破壊力をもっているからである。本指針は、神宮外苑再開発を適切に誘導し、事業者から提案された計画を審査するための基準としての役割を担うものとされている。しかし、この指針がつくられたのは2018年であるが、事業者による開発構想は、すでに、2015年に策定され、合意されていた（図6）。指針は、それをなぞらえたにすぎず、一部、文言まで同じである。これでは、事業者の計画を追認することになり、むしろ、お墨付きをあたえるために作成されたのではないかと疑われる。

ここで紹介しきれなかった問題は山ほどあるし、これからも次々明るみに出てくるに違いない。注意すべきは、これは、神宮外苑再開発にとどまる問題ではなく、都市再生の普遍的問題としてとらえなければならないという点である。神宮外苑再開発は、都市再生下における再開発問題の縮図なのである。

（いわみ りょうたろう 埼玉大学名誉教授）