

民間都市開発事業に対して本当に補助金はいらないのか？（検討メモ）

都市研究センター副所長兼研究理事

佐々木 晶二

1. はじめに

最近の地方活性化、地方創生の議論の中で、地域の自立力を前提にして、公民連携事業やリノベーションなどを推進している木下斉氏の論考（注1）や、具体的に北九州市の小倉や豊島区でリノベーション事業を実施している嶋田洋平氏（注2）が「補助金に頼らない」「補助金はいらない」という主張を繰り返している。筆者も以前、木下氏や嶋田氏の主張を引用し、基本的に賛意を示したことがある（注3）。

しかし、地方活性化や地方創生というのは様々な内容を含んでおり、何に対する補助金がいらないかについて議論がやや混乱しているくらいがあり、また、筆者の主張について誤解を受けている面もあると感じる。

そもそも、従来から議論されてきた補助金の問題点は、地方公共団体に対する補助金を前提にして、地方の自立性を損ねるとか、地方が補助金待ちの姿勢になることなどが、旧自治省サイドから指摘されてきている（注4）。

しかし、今議論されているのは、地方活性化や地方創生の主体となる民間事業者や民間企業への補助金の議論であり、従来の議論とは別の観点からの整理が必要と考える。

管見の限り、詳細にこの論点を分析した論考はないと思われるので、本論考は、ま

ず、対象を民間都市開発事業に対する補助金に限定して、その論点整理を目指すものである。

2. 民間都市開発事業者に対する補助金の評価基準

民間都市開発事業者に対して補助金を交付する前提としては、

第一に、民間事業者に委ねた場合には、市場の失敗があるため、特定の政策目的からみて不十分な財・サービスしか供給しかなされないこと（第一基準）

第二に、財・サービスであって、補助金を交付したときに、適切な財・サービスの水準が確保できること（第二基準）

第三に、補助金を交付することによって、中長期的にみて副作用が生じないこと（第三基準）

第四に、補助金を交付する行政主体が、補助金の対象や規模について適切に判断できること（第四基準）

第五に、政策金融という、より財政負担の少ない措置に比べても、補助金の必要性が説明できること（第五基準）

という評価基準が設定できると考える。

以上の五つの基準のうち、第一・第二基準は、いわゆる、なんらかの原因で「市場の失敗」が存在して、適正水準に比べ過小供給になって、それに対して、補助金で費用を下げた供給曲線を下にシフトさせると

いう説明が論理的にできるかという観点である。

第三基準は、特定の政策目的には合致しているが、長期的にみて、特に、経営という観点からみて問題点が発生していないかどうかの観点、第四は、補助金という裁量のかつ単年度主義の資金の拠出について、行政主体が合理的かつ責任をもって判断できるかという観点、第五は、供給側に働きかける必要があるとしても、より財政効率的な手法である政策金融で対応できないのか、という視点である。

その他の基準もありえると考えるが以上の理由からこの五つの基準については、公共経済学の議論や財政学の議論を前提にして、民間事業者に対する補助金として、最低限クリアすべき基準、換言すれば必要条件としての基準と考えていいと思う。

3. 議論の論点の整理

木下氏の論考で指摘されている民間都市開発事業者への補助金は、主に、国土交通省所管の土地区画整理事業への補助及び市街地再開発事業への補助並びに経済産業省所管の商業施設補助である。嶋田氏のプレゼンテーションはリノベーション事業に対する政策金融を希望する内容となっており、民間事業者として現場でチャレンジしている嶋田氏の意向を踏まえて、政策金融制度の改善を制度官庁が検討することを期待する。

以上の整理を踏まえ、特に、木下氏の指摘している補助制度を中心にして、筆者がより基本的と考える民間都市開発に関連する補助制度について論点を整理する。

なお、最後の別表で以下の論述のまとめを表に整理しているので、はじめに、以下の論述の全体像を別表で一覧していただくと幸いである。

(1) 民間都市開発事業に伴う道路などの公共施設の整備に対する補助

幹線道路など通過交通を処理する道路、又は都市施設として都市計画決定をしてある道路を含んで民間事業者が開発する場合に、この道路の用地費及び整備費に対する補助などの公共施設を整備する補助制度を検証する。具体的には、国土交通省所管の国際競争拠点都市整備事業などが具体的補助制度として存在する。

第一に、民間事業者にとって、この幹線道路の整備の結果、若干の受益があるものの、自動車交通や歩行者交通の大半が通過交通であれば、社会的経済的効用は民間事業者以外の多数の道路を利用する者やその経済効果を受ける者が存在することから、民間事業者の判断にその整備を委ねた場合には、適正水準より過小の整備をする要因となることから、第一基準は満たしている。

第二に、補助金を交付することによって、民間事業者の開発区域内では早期に、かつ、都市計画決定という公共性の担保された計画が確実に実現することから、第二基準も満たしている。

第三に、補助金は、道路の整備に充当され、その管理は道路管理者に民間開発終了後には移管されることから、将来の維持負担の問題も生じないことから、建築されたビル経営などの長期的な視点からの副作用もなく、第三基準も満たしている。

第四に、道路の整備水準などについては、補助金交付主体である行政が十分に情報を持っており、かつ、将来の維持管理も行政が引き受けることから、リスクをとる行政主体が責任をもって、補助金交付を判断するという、「リスク・責任・判断主体」が一致しており、第四基準も満たしている。

第五に、財政効率という観点からは、極めて大きな開発利益が生じる場合には、無利子貸付制度でも対応できる可能性があるが、道路などの用地及び整備負担は民間都市開発事業者にとって巨額となることから、基本的には補助金で対応するのが基本と考える。

以上のとおり、民間都市開発事業に伴い道路などの公共施設を整備することに対する補助は、補助金の評価基準をすべてクリアすると考える。もちろん、その前提として、都市計画道路などの計画が、経済状況や人口減少などの状況に従って不断の見直しがされ、適切な計画内容となっていることが前提である。

(2) 民間都市開発事業に伴うエネルギー自立システムの整備に対する補助

オフィスビルを民間企業が建設するにあたって、エネルギー自立システム、例えば、コジェネレーションシステムを導入し、大災害発生時には自分のビルだけでなく、周囲の市街地にもエネルギー供給が可能となるシステムを整備する場合に、補助する制度について検証する。

具体的には、六本木ヒルズなどでこのようなシステムは導入されているが、市街地再開発事業補助の中で対応しており、この

エネルギー自立システム自体に特化した現行制度は、管見の限り見当たらない(注5)。

第一に、電気、熱などのエネルギーについては、電気会社など地域系統会社から調達する手段が一般的で、将来の設備更新の費用も考えたときに、必ずしも、自らエネルギー自立システムを整備することは経済合理的ではない。しかし、我が国のエネルギー事情と大災害の際の対応の必要性からみて、その整備の必要性は政策的には極めて高いことから、民間事業者のみに委ねては過小供給になる可能性が高い。その意味で第一の基準は満たしている。

第二に、補助金を交付することによって、エネルギー自立システムの整備に補助することによって、設備更新までの間相当長期にわたって、自立的なエネルギー供給が可能となり適切な財・サービスの供給が確保できる。このため第二基準も満たしている。

第三に、エネルギー自立システムは整備以降、維持管理コストが相当にかかるものの、エネルギー使用料による回収コストとその変動リスクは民間都市開発事業者がオフィスビル所有者となって負担することから、補助金を受けるにあたって、長期的な経営判断が行われると想定できる。その意味での副作用は生じにくい。よって第三基準も満たしている。

第四に、エネルギー自立システム自体は、一種のプラントなので、補助金の交付主体が専門家の判断を仰ぎつつ、将来的にも効率的なシステムを支援する必要があるが、基本的には技術的な判断であり、通常、補助金交付主体が判断する内容として不相当とはいえない。また、整備から運営開始まできちんと補助金交付主体がチェックする

ことが想定されるので、「リスク・責任・判断」主体が一致しており問題はないと考える。

第五に、政策金融などとの関係については、エネルギー自立システム自体が、現時点ではコジェネレーションなど高額なプラントであることから、将来的に技術革新によって低価格となれば政策金融で対応しても十分なレベルまで普及することも考えられるが、現時点では、補助金で対応することに合理性があると考えられる。

以上の二つの事業は木下氏が指摘した補助金の問題点としてはあげられていないが、(3)以降の議論の前提となる民間都市開発事業者に対する補助制度として整理を行った。

(3) 土地区画整理事業に対する補助

土地区画整理事業補助の問題事例として、木下氏はスカイプラザ三沢の事業を指摘している。ただし、この事業は都市再生土地区画整理事業とセットで商業施設を中心市街地活性化法に基づいた認定に基づく商業施設補助として導入しており、本来は、(5)の商業施設補助とセットで検討する必要がある。それを留意しつつ、土地区画整理事業の補助制度について論点整理を行う。

まず、民間事業者としては、土地区画整理組合という地権者の組合自体を民間都市開発事業者と考える場合と、土地区画整理組合の参加組合員として、いわゆるデベロッパーである民間事業者が参画する場合がありえる。

第一に、土地区画整理事業の政策目的に

ついて整理する。

土地区画整理法では、第二条の土地区画整理事業の定義として「公共施設の整備改善及び宅地の利用の増進」を目的としている。この土地区画整理事業で駅前広場など公共施設を整備しつつ、敷地の整形化などを図るという政策目的からすると、(1)で論点整理した、道路などの公共施設整備に対する補助と同じく、民間事業者では過小供給になる一方で、補助金を交付することによって、事業計画に定めた施設が整備されるなど、すべての補助金の基準は該当する可能性が高い。

ただし、土地区画整理法に規定された政策目的を前提にした場合であっても、土地区画整理事業で整備する公共施設の整備水準が、今後の人口減少社会の中で過大になっていないか、政策目的となっている公共施設の整備水準が適切に見直されているか、という第一基準の吟味が必要である。

また、土地区画整理事業自体は、事業主体が保留地を処分して事業収支をまかなうのが前提なので、地価上昇が見込めない、又は地価下落が見込まれる地区での事業実施は、そもそも事業自体が破綻する可能性があり、第三基準を満たすかどうかを事前にきちんと分析することが重要である。土地区画整理事業の補助金交付にあたって、土地区画整理組合の事業に対して地元金融機関が補助金対象事業以外の部分について、個人保証ではなく、きちんとプロジェクトの収支を判断して融資していること、又は、参加組合員たる民間デベロッパーが保留地買い取りを契約していることを確認することが重要と考える。

第二に、補助要綱である「都市再生推進

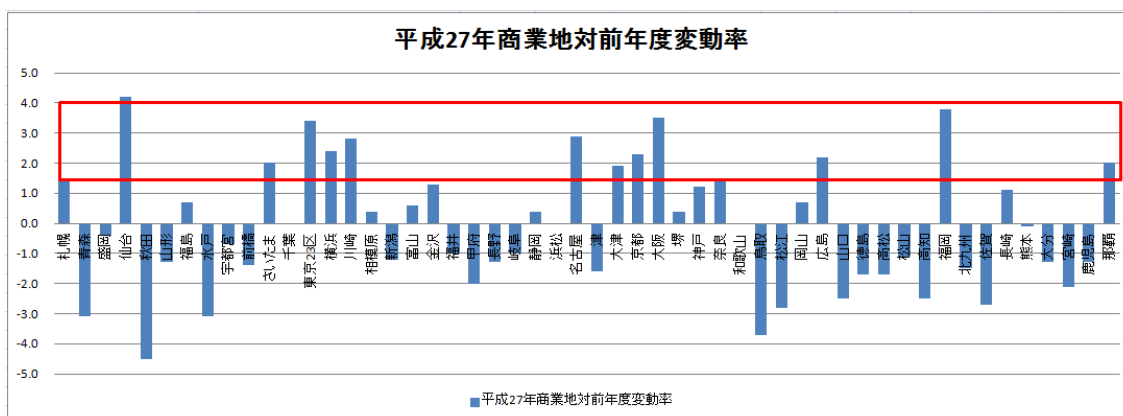
事業要綱」第一条の二第3項の「都市再生区画整理事業」の定義のうち、被災市街地での事業と密集市街地での事業部分を除いた「中心市街地等都市基盤が貧弱で整備の必要な既成市街地の再生」を中心市街地の活性化という政策目的と理解した場合には、単に土地区画整理事業自体へ補助しても、第二基準である、「補助金によって適切な財・サービスが提供される」とは言いえない場合が存在する。

そもそも、土地区画整理事業は、道路などの公共施設の整備と、宅地の区画形質を変更するのみで、それ自体では、継続的な中心市街地の地域産業の活性化に結びつかないのは当然である。ただし、過去の高度成長期のように全国の都市で床需要が増加していた時代、そして現在においても中心部の床需要が増加しつつある、東京都心や

ブロック中枢都市の都心では（図表－1）、基盤整備を面的に行うことによって、建物側に具体的な支援措置を行わなくても、建物の補償金を元本にして、道路沿いに建築物が建ち並び、そこでの産業活動が活性化する可能性はある。ただし、それは、いわば、公共施設整備、宅地の区画形質の変更に伴う反射的效果であって、それ自体を政策目的として視野に置いて、その実現をコントロールすることは難しく、また、適当でもない。

まして、床需要が減少し、地価が下がっている県庁所在市クラス（図表－1）とそれ以下の人口規模の都市の中心部では、土地区画整理事業のみで、既成市街地の建築活動とそこでの産業活動の活性化を期待することは難しいと思われる。

（図表－1）



（備考）国土交通省平成27年地価公示

つまり、土地区画整理事業の補助要綱における「既成市街地の再生」の表現は微妙だが、中心市街地の活性化を目的として理解して、都市再生土地区画整理事業を実施することは、地価が大幅に上昇している、

東京都心及びブロック中枢都市の都心部を除いて、政策目的を実現できない可能性が高いことから第二基準を満たさない可能性が高い。また、公共施設や宅地の配置基準をみて補助金を交付する主体が、責任をも

って、長期的な目標である中心市街地の活性化を判断するのは困難なことから、第四基準を満たさないことになる。

要は土地区画整理事業について、何を政策目的として掲げて事業を実施するかについて、地元市町村や地元事業者がよく理解をして、国からの補助金を受け入れることが重要である（注6）。

なお、補助制度の仕組みを離れ、土地区画整理法に基づく土地区画事業自体は、補助金をもらうことには関係なく、換地処分に伴って土地を移転させても、譲渡所得税、不動産取得税、登録免許税がかからないこと、抵当権を消滅させずに、土地と抵当権を一緒に移転させられること、事業主体が一括して登記手続きができることなどの特徴を持っている。このため、例えば、中心市街地が空き地ばかりになったときや、境界未確定な敷地ばかりになったときに、中心市街地活性化の前提として、事業意欲のある事業者の土地を集約するとか、土地の境界画定、登記手続きを一括して行うという点で、中心市街地の再生のネックとなっている土地にからむ課題を解決できる、極めて優れた手法である側面も理解しておく必要がある。

（4）市街地再開発事業への補助

市街地再開発事業については、木下氏が、ココリ（甲府市）、アピア逆瀬川（宝塚市）、アクア木更津（木更津市）、コムシティ（北九州市）、アウガ（青森市）、アルネ津山（津山市）の実例をあげて批判している。そのうち、アピア逆瀬川が再開発事業の再生事業なので除外して考えても、ここでの論点

は、商業床が埋まらないことやすぐに撤退してしまったこと、商業床の代わりに公共床で無理して埋めていること、保留床処分金が十分に確保できず、結局、市街地再開発事業を引き継いで床を保有しているまちづくり会社が破綻したことなどである。

民間事業者としては、市街地再開発組合自身として事業を実施する場合、地権者の一部に民間事業者がなり、個人施行で行う場合、さらには、参加組合員として民間デベロッパーが参画する場合が想定される。

ここでも土地区画整理事業と同じく、政策目的の整理から行う。

市街地再開発事業とは、都市再開発法第2条第1項の規定に基づき、「市街地の土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新」を目的としている。また、都市再開発法は、幹線道路や駅前広場の整備と併せて附近地を超過収用して補償に代えて附近地に建築した建物の一部を与える「市街地改造法」と街区単位で防火区画をつくるという「防災建築街区造成法」の流れをくんでおり、ここからは、公共施設の整備と従前の危険な市街地を改造して耐火建築物を建築するという目的が導かれる。

また、用途地域で定められた容積率等を高度利用地区等によって緩和して、高度利用を図るとともに、事業収支自体は、補助金を除いた建物補償費や建築物建築費などを保留床処分金でまかなうのが通例となっている。

以上の政策目的と事業スキームを前提にすると、市街地再開発事業では、都市計画決定されている都市施設が整備されること、さらに、従前の不良な建築物が除去され、耐火建築物、現在では耐震性も高い建築物

が建築されることが目的となる。

まず、都市計画決定された公共施設の整備水準が、今後の人口減少社会の中で過大になっていないか、という政策目的となっている公共施設の整備水準が適切に見直されているか、という第一基準の吟味が、土地区画整理事業と同様に必要である。

次に、市街地再開発事業は、事業主体が保留床を売却して事業収支をまかなうのが前提なので、地価上昇が見込めない、又は地価下落が見込まれる地区での事業実施は、そもそも事業自体が破綻する可能性があり、第三基準を満たすかどうかを事前にきちんと分析することが重要である。

土地区画整理事業と異なり、建築物の床の売却は土地の売却よりも一層経済状況の影響を受けるとともに、その床の経済性の判断が困難であることから、当該市街地再開発事業に対して、審査体制の整った政策金融機関や大手又は地方銀行の融資のチェックを受けて事業採算性がきちんととれていることを確認したうえで、市街地再開発事業の補助金交付を行うことが重要と考える。さらに、例えば、参加組合員たる民間デベロッパーが保留床購入を約束していることなど、きちんと将来時点で建築した床が売却されることを確認することが重要と考える。このような事業採算性のチェックを金融・経営的な視点からもきちんと行うことが第四基準を満たす上での前提である。

また、実態としては、市街地再開発事業については、木下氏が指摘するように中心市街地活性化の観点、商店街の賑わい再生の観点から事業実施される場合も多い。この際には、市街地再開発事業で建築される再開発建築物の地上一階、二階、地下一階

などに、商業施設といった人を集客する施設を立地させることが、まちの賑わいのために求められる事例が多い。補助要綱上も「地方活性化型」の市街地再開発事業の場合には補助対象が拡充されることになっている。

しかし、再開発ビルに立地する商業施設として期待される、百貨店やスーパーの売り上げは1990年から1991年をピークして連続して消費税引き上げ直前の駆け込み需要を除き、連続して低下している（注7）。また、一時、中心市街地にも出店していた量販電気店もネット通販などの影響を受けて、2010年をピークに減少傾向にあり、各社減収減益となっている（注8）。商業全体をみても、小売り売上高が小売り面積の増加に追いついていないことから、平方メートルあたりの販売額が減少するという、小売業はマクロにみてオーバーフロー状態である（注9）。

その一方で、地方都市でも根強い力を持って生き残っている業態である、飲食店や飲み屋、豆腐屋などの製造小売り、さらには、クリニックや調剤薬局などは、初期投資を減らして、継続的に収益をあげるビジネスモデルなので、再開発建築物のような高額の床を購入して立地するのは経営の観点から一般的には難しい。

現実にも、近年竣工した市街地再開発事業による再開発建築物では、東京の周辺やブロック中枢都市を除き、地方都市では、一階（の一部）のみ商業施設が立地し、残りは高層部分まで区分所有建物にして個人に分譲するという、ほとんど分譲マンションとほとんど同じ形態のものが多く（図表-2）、中心市街地活性化、商店街の賑わい

再生という観点からは効果に疑問があると 言わざるを得ない（注 10）。

（図表－２） 地方都市で近年竣工した市街地再開発事業による再開発建築物の概要

（単位：階数分）

	商業 施設	ホテ ル	業務 施設	医療 福祉 施設	公共 公益 施設	住宅	駐車 場
大津駅西地区第一種市街地再開発事業	1	0	0	1	0	26	タ ワ ー
三河島駅前南地区第一種市街地再開発事業	1	0	0.5	0	0	31	同 上
栄・常磐地区（佐世保市）第一種市街地再開発事業（4棟合計）	3	0	0	11.5	3.5	27	4
静岡呉服町第一地区第一種市街地再開発事業	1	0	0	1	1	21	5
中央通り f 地区（富山市）第一種市街地再開発事業	0.5	0	0.5	0	1	16	？
城山町三丁目第一地区（小山市）第一種市街地再開発事業	0.5	0	0	0	1	19	0.5
上尾中山道東側地区第一種市街地再開発事業	2	0	1	0	0	25	0
大江町 1 丁目地区第一種市街地再開発事業	0.5	10	5	0	0	15	3
本八幡 A 地区（市川市）第一種市街地再開発事業（3棟合計）	4	0	4	0	0	35	タ ワ ー
小田急相模原駅北口 B 地区第一種市街地再開発事業	2	0	1	0	0	23	3
中央通り地区（大田原市）第一種市街地再開発事業	1	0	0	0	3	3	0.5

（備考）雑誌「再開発コーディネーター」平成 25・26 年度で紹介された事例記事をもとに筆者が作成。
 なお、千葉西地区、大崎駅西地区、武蔵小杉駅南口の市街地再開発事業については、大都市の都心に関係するものとして表からは除外した。

そもそも、今後、東京都心やブロック中
枢都市など商業地の地価上昇が続いている
地域（図表－1）を除き、現時点で商業地
の地価が下落している県庁所在市及びそれ
以下の人口規模の都市は、地価動向からみ
て、商業需要が減少している証拠である。
そのような都市の中心部に、新しい商業床
を作ってもその供給に伴う商業床需要が発
生しない可能性が高い。このような危惧が
的中したのが、木下氏の指摘した事例と思
われる。これは、まさに補助金の副作用で
あり、第三基準を満たさない事例と考える。

その一方で、都市の中心部での不良な建
築物の除却と公共施設の整備を補助や税制
の特例を通じて一体的に行う事業は現在の
ところ、市街地再開発事業以外に主要なも
の存在しない。このため、人口減少社会
で、経済状況の将来見通しが不安定な現状
に対応した市街地の整備手法を新たに考案
していく必要があるが、それまでの間、市
街地再開発事業を、副作用が生じないよう、
うまく使いこなしていく必要がある。

このためにも、当面は、市街地再開発事
業の補助金の交付にあたっては、当該事業
に対して、政策金融や都市銀行、地方銀行
の出融資をつけることを原則とし、単なる
市街地再開発事業自体の採算性だけでなく、
再開発建築物の床が、採算のとれる事業者
によって利用され適正な賃料が入り続ける
という、テナントビルとしての採算性まで
チェックしていることを確認してから、補
助金を交付することが重要である。

いわば、政策金融機関や民間の金融機関
の経営的な判断を十分行うことによって、
市街地再開発事業の補助について第四基準
を満たしていくことが重要と考える。

（５）商業施設の整備に対する補助

経済産業省の商業施設の整備又はリニュー
ーアルの補助と明記して問題事例として木
下氏が指摘しているのは、スカイプラザ
三沢、アピア逆瀬川、アルネ津山である。

商業施設に対する経済産業省の補助は、
現時点では、例えば、中心市街地再興戦略
補助金がある（注 11）。

経済産業省が所管する産業振興という観
点から、商業施設について、民間事業者に
補助する理由、市場の失敗が生じていて過
小供給になっているという理屈づけはかな
り困難と考える。

中心市街地活性化法に基づいて、都市の
中心部の商業を活性化することによって、
例えば、高齢者などの買い物難民への支援
など、都市政策上の説明からの理屈づけは
想定できる。しかし、商業という産業を振
興するという観点からは、そもそも中心市
街地の商業施設に限定される理由はないと
考える。

現に、1989年には通商産業省は、巨大複
合商業施設の整備を目指す「ハイマート
2000 構想」を打ち出し、1991年には通商
産業省が主導して特定商業集積法を制定し
て、地域活性化タイプその他、郊外開発を前
提とする高度商業集積タイプに対して補助
を行った歴史もある（注 12）。いずれにし
ても、都市の中心部にどのような機能を誘
導すべきかについては、本来都市全体又は
都市圏全体をみて、さらに、商業だけでなく
福祉など都市機能全体をみて必要な機能
の誘導を考えるべき事柄であり、商業など
の産業振興の観点ではなく、都市計画の観
点から対応すべきものとする。

よって、産業振興という観点からは、特段、中心市街地の商業施設だけを支援する理屈はでてこないこと、さらに、商業施設の立地状況が市場メカニズムで適切に行われず、適正水準からみて過小の水準になる性格があるという論理的な説明も難しい。この意味で、補助制度の議論の最初に判断すべき、第一基準を満たさないのではないかと、という疑念がある。

さらに、長期的にみて、商業施設を補助することによって、過大な投資となり、長期的な経営圧迫要因となる可能性もあり、第三基準を満たさない可能性もあり、さらに、補助交付主体は、単年度予算で当該商業施設を整備することを目的として考えることによって、当該商業施設が将来破綻した場合にも、そのリスクと責任を負わないという意味で、「リスク・責任・判断」の主体が一致せず、第四基準を満たさない可能性もある。特に、現在の中心市街地再興戦略補助金は補助率が4分の3と高いため、民間金融機関等の融資を受けずに行う可能性も高く、民間金融機関等の経営判断を確認しつつ補助を行うということも難しい可能性がある。

また、そもそも、純粋な民間事業者に対して、商業施設という収益施設を整備等する場合には、個人の財産そのものであり、補助金ではなく政策金融で対応するのが筋であるとの意見を棄却するのも困難と思われ、第五基準を満たさない可能性も高い。

以上、五つの補助制度について、五つの基準からの評価を述べてきたが、それを整理したものとして別表を参照してほしい。また、そこで色分けしたものは、青は、今

までどおり補助制度を活用すべき、緑は運用の仕方を注意しつつ補助制度を運用していく、黄色は、政策目的の実現をより中長期の観点からよく精査しつつ補助制度を運用していく、赤色は、制度設計の趣旨自体について再検証が必要なものという意味を示している。

4. 補助事業と政策金融の役割分担

なお、これまでの記述と重複する部分があるが、ここで、補助金と政策金融の役割分担を整理しておく。

まず、第一基準と第二基準による、「特定の政策目的からみて、市場の失敗によって適正な水準より過小供給になっていること」、「補助金の交付又は政策金融の実施によって、適切な財やサービスの供給ができること」の二つの要件については、補助金と政策金融で違いはなく双方とも満たすことが必要と考える。

次に、第三基準の「中長期的な副作用の可能性」については、公共施設整備といった一、二箇年の予算の支出によってその事業の完成と効果発現が確認でき、また、用地費及び整備の全額が国及び地方公共団体から補助される補助事業については、問題は生じない。しかし、土地区画整理事業や市街地再開発事業のように、地権者調整など長期にわたる事業である場合には、単年度の補助金を執行していった場合、時代の変化、例えば、景気後退による土地需要、床需要などの減少などが生じた場合には、後年度になって事業収支があわず事業が終結できなくなる可能性がある。このような場合には、第四基準の「補助事業主体の判

断のあり方」とも係わってくるが、長期的な経営審査を事前にきちっと行い、一定の経済状況の悪化というストレスを欠けても、出資金又は貸出金が回収できるという政策金融の仕組みの方が優れていると考えられる。

また、中心市街地活性化のように、地域の産業自体の経営自体を政策目的とした場合には、なおさら、事前の経営審査が重要となり、政策金融の方が本来は優れていると考える。

ただし、第五基準で整理したように、政策的に誘導する内容が公共施設の整備など民間事業者にとって巨額の費用がかかるものである場合には、政策金融という薄い支援制度では効果が十分に発揮できない場合がある。

よって、土地区画整理事業や市街地再開発事業と政策金融を組み合わせ、長期的な事業そのものの収支を政策金融機関又は民間金融機関のノウハウを活かしてきちんと確認しつつ、補助金と政策金融を実施していくといった、対応が今後必要になると考える。

なお、社会保障費が一般会計ベースで一兆円以上自然増する厳しい財政状況の中で、同じ程度の効果が発生するのであれば、補助金のように現世代で資金を使い切ってしまう制度よりも、政策金融制度を用いて、その資金を将来回収して次世代においても政策手段として用いることができる制度に予算配分を重視すべきという、財政政策の観点からの議論もあると考える。

5. 今後の検討課題について

以上、民間都市開発事業に対する補助制度について、論点整理をしてみた。読者のご意見を是非伺いながら論考を今後深めていきたい。

なお、人口減少社会、低成長又は定常的な経済社会を前提にしたときに、都市の中心部において、公共施設の整備や改良を行いつつ、不良な建築物の除去や、地域経済の活性化を正面から目的としている、都市計画事業制度が存在していないことも、現在、広く市街地再開発事業などの既存の仕組みとその補助による事業が実施されている背景にあると考える。

その意味では、単に補助制度の意義やそれに頼らない支援としての政策金融の必要性の議論を越えて、そもそも地権者が錯綜して一定の強制力が必要な都市のまちなかで、上記の政策目的を実現するための強制力のある法定事業制度とそのための補助制度、税制措置、政策金融措置をパッケージとした事業制度を検討する時期にきていると考える。この点については、今後、論考を深め、将来、論考を発表していきたい。

<脚注>

- 1) 「あのまちこのまち失敗事例 墓標シリーズ」
http://areaia.jp/item/aia_text/review_mook-99_5.php
- 2) 嶋田洋平氏と木下齊氏の2014年9月1日国土交通省社会資本整備審議会都市計画・歴史文化部会新たな都市マネジメント小委員会説明資料は、以下のURL。
<http://www.yamorisha.com/news/641>
- 3) 拙稿は以下のURL。
http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_01.pdf
- 4) 最も網羅的に地方公共団体への補助金の問題点を指摘した論考は以下のURL。
<http://www.bunken.nga.gr.jp/siryousitu/hojyokin/gourikashin38.pdf>
- 5) 民間事業者が所有する建築物の省エネ改修には、国土交通省住宅局所管の省エネ改修事業
<http://www.kenken.go.jp/shouenekaishu/appl>

[y.html](#) がある。これを具体的事例として論評しなかったのは、省エネ工事は工事費がエネルギー自立システムより少なく、賃料によってその費用を回収できる可能性が否定できず、その意味で、第五基準の政策金融での対応可能性があると考えたので、今回の分析対象とはしなかった。この事業の場合には、民間事業者に省エネ改修のきっかけを与える、期間を限定したモデル事業としての整理が可能かもしれない。

6) 土地区画整理事業の政策目的については、既成市街地において空き家が多く存在する現状と今後の人口減少の予想を踏まえれば、これ以上の都市の郊外化を抑制するため、都市の郊外部での土地区画整理事業の補助はできるだけ抑制すべきである。現状での都市再生土地区画整理事業の補助要件では既成市街地を前提としているが、道路事業として補助を受ける部分については、明確に既成市街地を前提とする要件が存在しないが、既成市街地を対象に運用されることが望ましいと考える。

7) 以下のURLの記事参照。

<http://www.garbage-news.net/archives/2050312.html>

8) 以下のURLの記事参照。

<http://gyokai-search.com/3-kaden-ryohan.htm>

9) 以下のURLのデータ参照。

<https://twitter.com/shoji1217>

10) 地方都市の中心部において、高層の住宅用途の区分所有建物、いわゆる分譲マンションが建設されることについては、中長期的に空き室や所有者が不明な部屋が多くなりエレベーターの管理ができないなど、将来にとって負の遺産にならないかなど、住宅政策上の論点があると考え。問題点の指摘と解決の考え方は拙稿参照。

http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_11.pdf

11) 以下のURLに中心市街地再興戦略事業費補助金の公募要領がある。

http://www.meti.go.jp/information/publicoffer/kobo/downloadfiles/k150309001_01.pdf

12) ハイマート 2000 構想及び特定商業集積法については以下のURLの論文参照。

https://www.jstage.ist.go.jp/article/jsds1988/1995/8/1995_8_116/pdf

http://www.zeikei.co.jp/syouhi_g/PDF/s22-13.pdf

<参考文献>

- 1) 『都市局所管補助事業実務必携平成26年度版』(都市計画協会)
- 2) 『都市再開発法逐条解説』(大成出版社)
- 3) 『逐条解説土地区画整理法』(ぎょうせい)
- 4) 金本良嗣『都市経済学』(東洋経済新報社)
- 5) 『人口減少時代の都市計画』(学芸出版社)
- 6) 辻井啓作『なぜ繁栄している商店街は1%しかないのか』(CCCメディアハウス)
- 7) 長坂泰之『中心市街地活性化のツボ』(学芸出版社)

別表		民間都市開発事業に対する補助の論点整理						
		民間事業者の事業						
		幹線道路など公共施設の整備に対する補助	エネルギー自立システム整備に対する補助	土地区画整理事業への補助		市街地再開発事業への補助		商業施設の整備等に対する補助
				公共施設の整備改善と宅地の整形化のみを目的とする場合	左に加え、中心市街地の活性化を目的とする場合	公共施設の整備と耐火建築物の建築のみを目的とする場合	左に加え、中心市街地活性化を目的とする場合	
補助事業が適正化かどうかを判断する基準	第一基準 市場の失敗があるため、特定の政策目的からみて、過小供給となること	◎幹線道路等は民間都市開発事業に委ねた場合には過小供給になる。なお、目標施設水準は絶えず見直される必要あり	◎エネルギー自立システムは外部経済効果があり市場の失敗が生じる	◎幹線道路などの公共施設の整備を民間都市開発事業者に委ねた場合には過小供給になる。なお、目標施設水準は絶えず見直される必要あり	△左の目的の部分では過小供給となる	◎幹線道路などの公共施設の整備を民間都市開発事業者に委ねた場合には過小供給になる。なお、目標施設水準は絶えず見直される必要あり	△左の目的の部分では過小供給となる	?商業施設の規模内容が、産業政策の観点から、不適切な水準といえる理屈が不明
	第二基準 補助金の交付により、適切な財・サービスが提供できること	◎補助金の交付によって適切な内容の幹線道路が整備される	◎補助金の交付によって設備投資が実施されれば長期的・安定的なエネルギー基盤になる	◎補助金の交付によって適切な内容の幹線道路等が整備される	△補助金の交付によっても、土地区画整理事業単独では、中心市街地活性化は実現しない	◎補助金の交付によって適切な内容の公共施設の整備及び耐火建築物の建築が行われる	△補助金の交付によって確実に中心市街地活性化ができるかはケースバイケース	△補助金の交付によって確実に中心市街地活性化ができるかはケースバイケース
	第三基準 補助金の交付の結果、中長期的にみて副作用が生じないこと	◎幹線道路等は、公物管理者に移管され、民間事業者への経営の影響もない	◎エネルギー自立システムは維持管理コストを利用料等で回収できるので経営への影響を避けることができる	◎土地区画整理事業の事業収支が、人口減少社会でも確保できるよう、保留地の処分が適切な価格で行われることが前提	△左の観点での事業収支の確保が前提	◎市街地再開発事業の事業収支が、人口減少社会でも確保できるよう、保留床の処分が適切な価格で行われることが前提	△中心市街地の活性化のために商業施設を誘致する場合は、商業床が埋まらない、商業テナントが撤退する可能性がある	△商業施設の整備等を補助することによって、初期投資が過大になり維持管理費がかさむ可能性あり
	第四基準 補助金交付主体が補助金の対象や規模について適切に判断できること	◎補助金交付主体は、公共施設の整備水準等の判断が十分できる	◎エネルギー自立システムの有効性については専門家の支援を受ければ適切な交付が可能	◎補助金交付主体は、事業収支の判断にあたって、民間金融機関が融資を事業に行っていること、参加組合員が保留地取得の契約をしていることなどの確認を同時に行うことが必要	△補助金の交付主体は、中心市街地の活性化効果を適切に判断するのは難しい	◎補助金交付主体は、事業収支の判断にあたって、政策金融機関及び民間金融機関が融資を事業に行っていること、参加組合員が保留地取得の契約をしていることなどの確認を同時に行うことが必要	△左の要件に加え、政策金融機関等と連携して、継続的に事業主体が健全経営をしていることを確認し続ける必要あり	△補助金の交付主体は、中心市街地の活性化効果を適切に判断するのは困難、また、補助率が4分の3と高いため、民間金融機関等による判断を同時に行えるかどうか疑問あり
	第五基準 より財政効率的な政策金融に比べて補助金の必要性が説明できること	◎幹線道路等の整備の費用からみて補助金は必要	◎コジェネなど高額のプラントなので補助金の必要性はある	◎幹線道路等の整備の費用からみて補助金は必要	△左の理屈では補助金が必要	◎公共施設の整備や耐火建築物の建築に補助金は必要	△左の理屈では補助金が必要	?民間事業者の商業施設整備自体は、補助金でなく政策金融で対応すべきとの議論もありうる
総合的判断		◎補助の必要性は明確	◎補助の必要性は明確	◎補助の必要性はあるが、事業の収支の確認のため民間金融機関の融資の確認等交付段階の審査を充実する必要あり(特に大都市の都心以外の場合)	△土地区画整理事業単独では中心市街地の活性化にはつながらないことに留意し、同時に行われる事業のチェックを重視する必要あり(特に大都市の都心以外の場合)	◎補助の必要性はあるが、事業収支の確認のため政策金融機関や民間金融機関の融資等交付段階の審査を充実する必要あり(特に大都市の都心以外の場合)	△市街地再開発事業自体の収支に加え、再開発ビルの中長期的な収支を、政策金融機関等の審査結果を踏まえて判断する必要あり(特に大都市の都心以外の場合)	?そもそも民間事業者が整備等を行う商業施設に補助する理屈が理解できないので、評価不能。