

民間都市開発に対する政策金融の新たな展開について

都市研究センター副所長兼研究理事

佐々木 晶二

1 民間都市開発の意義

民間都市開発事業は、民間事業者が、公共施設と一体的に建築物を整備する事業であり、第一に地方都市においては、中心市街地の活性化、地域の活力の増進という観点から重要であり、第二に、大都市、特に首都圏都心等においては、経済の成長力の基盤となるイノベーションの孵卵器としての、高度な機能を有する建築物と公共施設を一体的に供給するという意味で、成長戦略として重要である。

特に、今後、経済成長を推進する上で、どのような業種、業態がその牽引役となるかは、政府において事前に把握することは困難である。このため、支援業種を特定したターゲティングポリシーではなく（注1）、成長業種・産業の孵卵器となる建築物と公共施設を整備する民間事業者を支援することによって、民間事業者が自らのノウハウで家賃にみあう収益をあげる事業者を集めてくるなど、急速に変化する市場メカニズムに遅れることなく、的確に成長を牽引する業種・産業を支援し、首都圏等都心部での国際競争力の向上を図ることが可能となる。

2 地方都市と首都圏等都心部との戦略の 区別

(1) 政令指定都市(三大都市圏の政令指定市を除く)、県庁所在市、その他の地方都市においては、従来型の既成市街地にお

ける市街地再開事業や土地区画整理事業、商業等活性化事業などが、補助金を通じて、地元事業者の店舗等の初期投資を過大にする方向に誘導してきた。この結果、初期段階では立派な建築物、構造物ができるものの、テナントや権利床取得者には立派な建築物等は経営採算にマイナスに働くことから、低成長時代、人口減少時代の近年では、収益を確保することが難しくなっており、地方都市の地域活性化策としては、機能しなくなっている（注2）。

このような地方都市においては、むしろ初期投資をできるだけ押さえて事業を開始し、健全な運営を図るという経営的観点から持続性のある手法が重要である。近年、地方都市においては、経営的観点から持続性のある手法として二つの新しい動きが生まれてきている。

一つは既存建築物のイノベーション・改修を行い、初期投資を抑えて商業や事務所など、新たなテナントを誘致して事業展開をする手法である。このリノベーションは初期費用としてわずかな改修費用しかかからないことから、基本的に政策金融は必要ないと考える（注3）。

もう一つの手法は、公共施設と民間施設の一体的な整備を民間事業者主導で行う、公民連携事業である。この手法は、民間事業者や「まちづくり会社」が、明

確にコスト意識をもって、市場から一部の資金を調達して、当初の建築整備費用の削減と公有地の借地による経営段階での固定費の削減を行い、民間建築部分のテナントの採算性の向上を図ることができることから、従来の地方活性化策とは異なり、地方都市でも事業が成立する可能性が比較的高い。この公民連携事業を立ち上げ、持続可能な経営に誘導するためには、技術的な支援と民間資金の呼び水としての政策金融が必要となる。

また、後述のとおり、地方都市においては、このような公民連携事業へのニーズは財政赤字に苦しむ地方公共団体には潜在的には根強いものがある。

しかし、一方で、公民連携事業を実施する意欲のある民間事業者として、大手デベロッパーが参加することは、地方都市では期待できないことから（注4）、政策金融と同時に、その事業の立ち上げから、事業実施、全体の建築物の管理まで、丁寧に支援しアドバイスするといったきめ細かな技術面、ファイナンス面での支援策が重要である。

- (2) 首都圏等の都心部においては、民間都市開発事業者の開発意欲は高く、また、民間金融機関も融資の形態であれば、コーポレートであれ、プロジェクトファイナンスであれ、昨今の金融情勢を反映して、相当低利で融資する可能性が高い（注5）。これを反映して、民間都市開発事業者が、国家的に重要な地域においてできるだけスピードアップして民間都市開発を実施するよう誘導するためには、共同事業方式で先行的に土地を取得する方式（注6）や、オフバランスできる

形態でのSPCに対して出資する方式（注7）など、政策金融機関側でも一定のリスクを負担する形での政策金融が必要とされる。

- (3) よって、地方都市においては、公民連携事業の事業立ち上げ支援と政策金融を、首都圏等都心部においては、民間都市開発事業に対する一定のリスクをとることを前提にした政策金融について検討を行う。

3 地方都市等における公民連携事業の可能性と政策金融の具体的内容

(1) 公民連携事業の定義

公民連携事業とは、公共建築物の建替え又は新築に併せて、民間事業者が、民間建築物を一体的に整備する事業をいう。建築物は、合築の場合と一つの公有地の上に複数の建築物を計画的に建築する場合の双方を含む。

(2) 公民連携事業の政策効果

ア. 公共建築物と民間建築物を一体的に整備するにあたって、民間建築物のテナントを先に確保してそれが可能となる建築費で建築することによって、民間建築物の床の採算性を確保し、中小都市においても地域活性化を実現できる。特に公有地が市街地の中心部にある場合には、中心市街地の活性化にも貢献する。

イ. 民間事業者が公共建築物と一体的に建築物を発注することによって、設計、建築本体、設備などを分離発注する公共入札よりも低価格で公共建築物を建築することができる。また、場合によっては、民間事業者が公共建築物相当分の床を保

有してもらい、市町村が賃料を払って借りるという形で、市町村の一時的な出費を抑えることができる。

ウ．市町村は、民間建築物にかかる固定資産税と借地料を新たに当該公有地から得ることができ、これを公共建築物の維持管理費にあてることによって、公共建築物の維持管理費の負担を軽減することができる。

(3) 公民連携事業の政策金融の必要性

ア．公民連携事業は、民間事業者（又は「まちづくり会社」）に公共建築物と民間建築物を一体的に整備し、その運営までを考えた上で、施設設計、発注、施設の運営管理を任せるところに味噌がある。このためには、「当初の施設整備の公共的空間の拡大にインセンティブが働き、結果として、過大な施設と後年度の管理負担費の増大につながる」、補助金ではなく、「民間金融機関と一体となって、将来の採算性をきちんと管理できる」、政策金融で支援することが適当である。

イ．特に、公民連携事業は、特定の公有地を前提して、個別の採算性を確保する必要があることから、大手のデベロッパーが参加しない地方都市では、プロジェクトごとに「まちづくり会社」をつくる必要がある。この「まちづくり会社」には、事業自体に対する市町村のコントロールができるよう、市町村の出資が不可欠であるが、併せて、政策金融機関が他の民間事業者と一緒に出資を行うことによっ

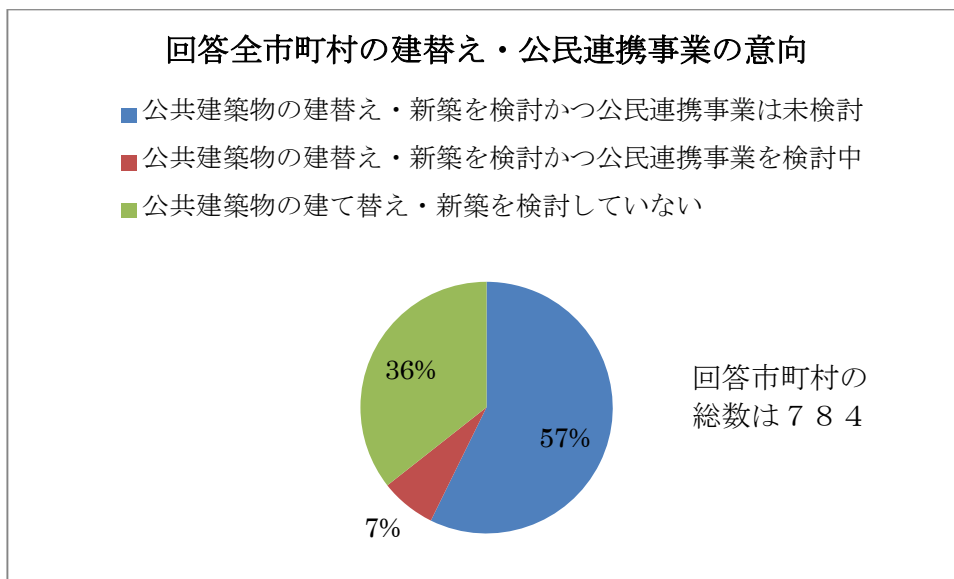
て、「まちづくり会社」の信用を高めるとともに、地元金融機関からローンを引きやすいように支援することが適切である。

(4) 公民連携事業の具体的なニーズ

ア．1740 全市町村に当都市研究センターからアンケートを送付し（注8）、本年5月27日までに784市町村から回答があった。回答率は45.1%である。回答市町村の財政力指数は非回答の市町村とほぼ同一であり、また人口規模は、回答市町村が低いが、t検定の結果では偶然による違いとの仮定を否定できなかった（注9）。よって、今回のアンケートは全市町村の公民連携ニーズを把握するために適切なデータが得られたと考える。なお、(4)で提示したデータはすべてこのアンケート結果による。

イ．全回答市町村784のうち、公共建築物の新築建て替え意向のある市町村は、505、そのうち、公民連携事業を検討中は56、公共建築物の新築・建て替え意向のない市町村は784であった（図表-1）。市町村は回答するにあたって、公共建築物の新築・建て替えが具体的にない場合には意向がないと回答したと考えられるが、将来にわたって公共建築物の新築・建て替えが生じないとは考えられない。このため、公共建築物の新築・建て替え意向のある市町村の中での公民連携事業を検討中の比率が11.1%（56/505）という1割を超える水準という認識が重要と考える。

(図表－1)

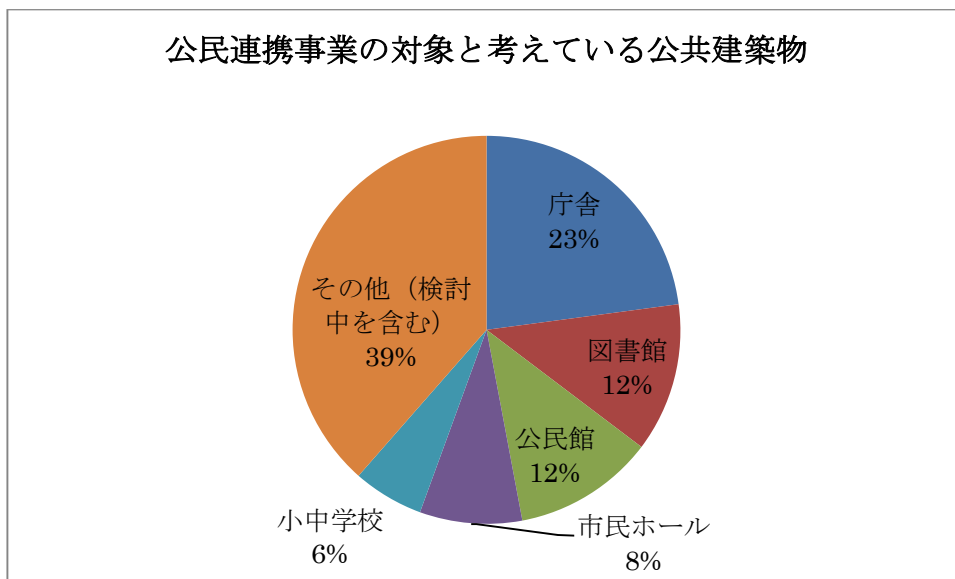


ウ．公民連携事業を検討中の市町村を分析すると、政令指定都市 1、県庁所在市 4、その他市 37、町 12、村 2 となっている。公民連携事業を検討している市町村の財政力指数の平均は 0.52 で、公民連携事業でなく自力で公共建築物の新築・建替えを行おうとしている市町村の財政力指数 0.48 より高くなっている。公民連携事業は、市町村からみると、できるだけ財政支出を減らして、公共建築物を建築・又は改築するとともに、維持管理費の軽減につながることから、財政力指数の低い市町村において潜在的ニーズは高いと考えられる。公民連携事業を検討していないで、公共建築物の建築・改築を検討している市町村 505 のうち、公民連携事業

を検討している市町村の平均財政力指数よりも低い市町村は 270 (53.5%) にも上ることから、公民連携事業への潜在的な要望は 300 台 (270+56) に上る可能性もある。

エ．公民連携事業を検討している市町村において、そのきっかけとなる新築又は改築を行う公共建築物としては、庁舎、図書館、公民館などが比率としては高い。まだ検討中も多いので断定はできないが、上記の例示の施設は原則国の補助金などがないので、効率的な整備の対象として市町村の公民連携事業の検討課題にあがりやすいものとする。

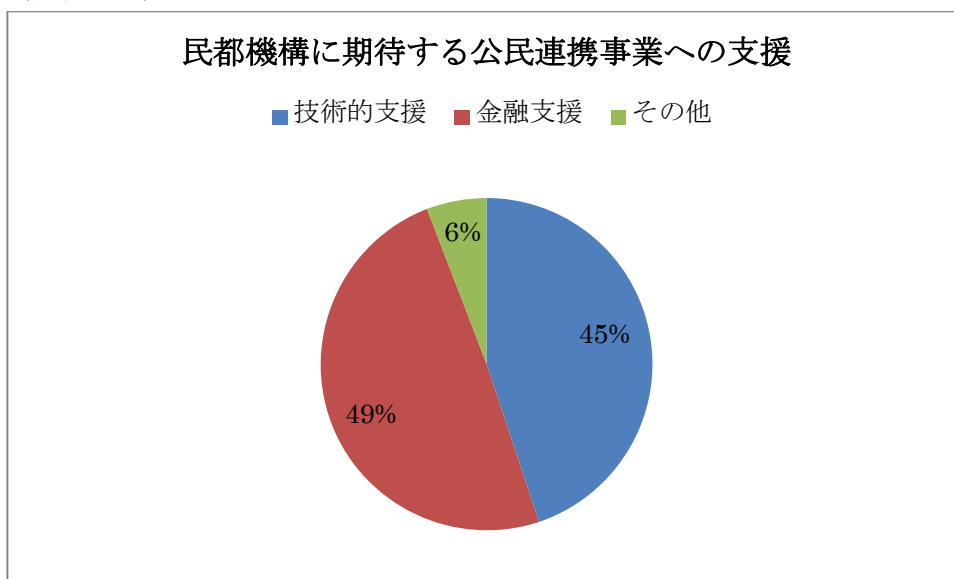
(図表－２)



オ．公民連携事業に対する民間都市開発推進機構への支援については、アンケートを実施した民間都市開発推進機構の主たる業務が金融支援であることから、回答に金融支援が多くなったと想定されるが、予想以上に、技術的支援の割合が高い。これは、公民連携事業を具体的に仕組む

にあたっての、制度スキームや「まちづくり会社」の設立、民間金融機関との調整などについて、市町村の職員に不慣れた部分が多いためと考える。自由記述欄にそのような援助を求めると記載してきた市町村も現に存在する。

(図表—3)



(5) 公民連携事業への政策金融の具体的な支援スキーム

以上の公民連携事業に対する市町村の動向などを踏まえて、仮説的に公民連携事業への政策金融の支援スキームを提示し、今後の議論を深める材料にした。

ア. 政策金融機関と公民連携事業の専門集団との連携体制の構築

公民連携事業は、民間事業者としての「まちづくり会社」の設立、収支のとれるテナントの誘致などの経営基盤の確立のための経営の専門家、地元金融機関との融資の調整ができる金融の専門家、建築物を公民合築して低コストで設計、工事監理ができる建築の専門家、公民連携事業を核として周辺の地区の活性化を目指して地区経済の好循環を目指す都市計画・都市経営の専門家が、総力であたる必要がある。このような専門家集団と政策金融機関があらかじめ連携体制を構築して、専門家集団の事業発掘費

用を政策金融機関で負担しつつ、専門家集団による事業要望地区への調査や、事業地区の発掘などを実施する。

イ. 公民連携事業の横断的支援体制を市町村内に構築し、「公民連携計画」を策定

公民連携事業は、民間側の多様な専門ノウハウが必要であるだけでなく、市町村側も、管財担当課、民間事業を所管する産業担当課、まちづくり担当課、基盤整備担当課、契約担当課など、様々な担当課が横断的に対応することが必要である。このため、専門家集団と市町村長が直接話し合っ、トップが事業実施の明確な決断を行う。また、公民連携事業を円滑に実施するために、横断的な市町村内の組織を構築して、市町村長が決断を具体的に実施するとともに、その行動計画としての、全庁的な位置づけの「公民連携計画」を策定する。

ウ. 公民連携事業の事業主体となる「まちづくり会社」の設立

公民連携事業を推進する民間事業者は先に述べたとおり、大都市圏しかノウハウを持つ大手デベロッパーは興味を示さないことから、むしろ、政策金融機関の専門家集団の指導を受けつつ、「まちづくり会社」を設立する必要がある。出資は、当初は、市町村が全額出資し、事業の見込みがたった段階で、政策金融機関が出資を行う。ただし、過半数の出資を市町村は維持する。この「まちづくり会社」には、全国公募をかけて、優秀な人材を採用して、責任ある部署につけ、市町村の関係部局や議会から独立して経済合理的な判断ができるよう、市町村長が十分にバックアップする。

エ. 民間側のテナントなど利用者の先付けと、公共建築物の機能の見直し

民間側の建築物については、賃貸料を先に決めて、それで事業計画の作成にあたって、民間テナントには、地元及び周辺企業に限らず、幅広く全国企業など、収益性がその地域でも確保できる民間施設や、あるいは、医療クリニックなどの公益的な収益施設を誘致するなど、専門家集団のアドバイスを受けつつ、「まちづくり会社」がテナントを先付けする。このテナント先付けにあたっては、真に地域の活性化につながるよう、必ずしも地元の産業団体に頼らず、自ら、専門家集団の支援を受けつつ、営業活動を行う。

また、公共建築物も、人を集める貴重な機能を有しているので、できるだけ公共建築物にきた住民が民間部門で消費を行うような動線計画など建築設計面での工夫をする。また、少なくとも民間建築物部分については、後々の利活用の

円滑化を図るため、国の補助金は受けないこととし、運営収入で、収支がまわるように経営計画を立てる。

オ. 「まちづくり会社」の公民合築建築物の一体的な設計、工事等の発注及び工事監理

「まちづくり会社」は、市町村と随意契約を結んで、市町村が将来取得する部分も含めて一体的に設計を行い、特に、民間テナントを誘致した賃貸料で貸せるような建築コストとなるよう、専門家集団の支援を受けて、全体として設計段階での徹底的なコスト削減を行う。決して名前だけ有名な建築家などに設計を委ねてはいけない。

同時に、一括して、全体の建築工事、周辺工事などを発注し、また、工事監理を、専門家集団の支援を受けつつ実施する。

工事資金の調達については、資本金は、市町村の予算及び政策金融機関から受け入れるものの、融資部分は、専門家集団の支援も受けつつ、地元金融機関等から資金調達する。これによって、地元金融機関からの厳しい採算チェックを受けることによって一層万全な収支構造となりうる。

カ. 「まちづくり会社」による公民合築建築物の管理及びさらなる展開

「まちづくり会社」は、最初の公民合築建築物が竣工した後であっても、民間テナントの収益を厳しくチェックし、収益性の低い業種は迅速にテナントを入れ替えるなど、徹底した経営管理を行う。

また、公民連携事業は一棟の建物で終了するものではないので、面的に地区の

活性化のために、人が集まる第一の戸民連携事業の周辺に商店街のリノベーションを仕掛けたり、第二、第三の公民連携事業を仕掛けていく。

4 首都圏等都心における民間都市開発事業の重要性と政策金融の必要性

(1) 首都圏等都心部における民間都市開発事業のうち、政策金融を検討すべき領域

首都圏等都心部においては、民間都市開発事業者が自ら金融機関から資金を調達して活発に都市開発事業を行っている。このうち、国が政策的に金融支援すべき領域は、「民間事業者から政策金融機関の資金ニーズがあり」、かつ、「政

(図表－4) 政府からみた政策金融の必要性

	政策金融のリスク・小 (通常の低利融資)	政策金融のリスク・中 (開発SPCへの出資) (共同事業の短期土地保有)	政策金融のリスク・大 (再開発のための長期の土地保有)
法的な位置づけ・小 (法的な位置づけなし)	×	×	×
政策的な位置づけ・中 (地域政策としての法的な位置づけあり)	○	△	×
政策的な位置づけ・大 (国家政策としての法的な位置づけあり)	○	○	△

(注) ○は政策金融の必要性がある、△は一定の条件のもとで政策金融の必要性がある
×は政策金融の必要性はない、を意味する。

(3) 首都圏等都心部における民間都市開発事業者の資金ニーズ

本年に入ってから、大手の民間都市開発事業者に対して、連続して各社とも複

策的位置づけが明確になっている領域」と考える。

(2) 国の政策金融の必要性のある領域

国としては政策的な位置づけのある都市開発に対して政策金融の支援を行うべきだが、同時にそのリスクとのバランスも考えると、政策的な位置づけが極めて高い、国家的な政策として位置づけの高いものほど、比較的高いリスクであっても支援スキームを検討する必要がある。逆に、政策的な位置づけがない分野については、原則として政策金融の措置を講じる必要はないと考える。これをイメージ的に示せば図表－4のとおりである。

数回の意見交換を行ってきた結果として、著者が理解している民間都市開発事業者の状況判断は以下のとおりである。

現在の金融状況は、資金が市場にだぶ

ついた状況であり、民間都市開発事業者は、通常の融資という形では、相当低利であっても政策金融の必要性を感じていない。民間都市開発事業者が政策金融を求めているのは、通常の民間金融機関の融資という形態よりも、より政策金融機関がリスクをとる形態、例えば、民間事業者と共同して事業を実施するような形での支援スキームである。具体的には、民間都市開発事業者は既に財務諸表上多額の長期債務を抱えている場合が多いことから、財務諸表にのらない、いわゆるオフバランスができる形での支援、例えば、共同事業として、オフバラ

ンスができる資本構成のSPCへの共同出資や、同じくオフバランスできる、政策金融機関と民間事業者による共同事業(共同事業の中での土地保有することを通じた政策金融)に対するニーズは強い。

その一方で、民間都市開発事業者は、民間金融機関からの資金調達との比較で、政策金融のニーズを判断することから、法律上の位置づけなどの政策的位置づけと資金ニーズは直接には意識していない。このような民間都市開発事業者の資金ニーズはイメージ的には図表-5のとおりである。

(図表-5) 民間事業者からみた政策金融の必要性

	政策金融のリスク・小 (通常の低利融資)	政策金融のリスク・中 (開発SPCへの出資) (共同事業の短期土地保有)	政策金融のリスク・大 (共同再開発のための長期の土地保有)
政策的位置づけ・小 (法的位置づけなし)	×	△	○
政策的位置づけ・中 (地域政策としての法的位置づけあり)	×	△	○
政策的位置づけ・大 (国家政策としての法的位置づけあり)	×	△	○

(注) ○は資金ニーズが強い、△は一定の条件では資金ニーズがある、×は資金ニーズがない、を意味する。

(4) 今後政策的に政策金融の拡充を検討すべき領域

今後、国の政策として、民間都市開発

事業に対する政策金融の充実を検討すべき分野は、(3)の民間資金ニーズのある分野で、かつ、(2)の国の政策の位置

づけが比較的強い分野であることが必要である。図表－４と５の重複エリアを

示すと図表－６のとおりである。

(図表－６) 今後の政策金融として検討すべき領域

	政策金融のリスク・小 (通常の低利融資)	政策金融のリスク・中 (開発SPCへの出資) (共同事業の短期土地保有)	政策金融のリスク・大 (再開発のための長期の土地保有)
政策的位置づけ・小 (法的位置づけなし)			
政策的位置づけ・中 (地域政策としての法的位置づけあり)		政策金融領域 2	
政策的位置づけ・大 (国家政策としての法的位置づけあり)		政策金融領域 3	政策金融領域 1

(注) 網掛けの部分が、図表－５及び図表－６において、△又は○が双方ともついた部分である。

(5) 政策金融を検討すべき領域別の検討の方向性

ア. 政策金融領域 1 (政策金融のリスク・大 × 政策的位置づけ・大)

政策的位置づけが高い、国家的な位置づけのある地域としては、例えば、国家戦略特区又は特定都市再生緊急整備地域における一定規模の街区の土地を集約する民間都市開発事業が考えられる。

このような土地を集約する事業については、先行して先買いして土地を買い集め、10年(伸びても15年)をかけて、街区全体の土地をすべて買収して、都市計画決定、市街地再開発事業の事業認可、権利変換、工事、竣工と進んでいくプロセスをとる。この土地

の先買い段階について、民間都市開発事業者からは、共同事業者として土地を保有することを通じた政策金融の要望が強い。

しかし、民間事業者は財務諸表からオフバランスする形を求めることから、土地を購入する共同事業者は、買い戻し特約をつけて買い戻し価格を事前に決めておくことはできず、不動産鑑定をとって、時価で取得し、一定の時期に時価で共同事業者に売却することになる(注10参照)。このため、地価下落のリスクの的確な評価と、土地の集約化、整形化に伴う地価の上昇、都市計画決定、事業認可、工事、竣工と再開発事業が進む段階ごとでの地価の上昇を正確に予測・分析して、リスク管

理を適切に行いつつ、共同事業への参加を判断する必要がある。

具体的には、

- a) 共同事業者の民間都市開発事業者が、途中で事業を投げ出し、又は、倒産することのないよう、財務状況、事業経験等からみて、共同事業者としてのパートナーは、優良な民間都市開発事業者に限定すること。
- b) 本稿研究論文の不動産鑑定士の二村氏の論考によれば、リーマンショックなどにおいても、都心高度商業地区においては、地価の下落は大きいものの回復も早かったことから、経済ショックがあった場合にも回復が見込まれる、首都圏等の都心部など、将来的にも確実に床需要が見込まれる地域を対象地域を限定すること。
- c) 先買いする土地がまとまった整形の土地で、仮に事業が途中で断念しても買収時と同等以上の収益をあげることが確実な土地の場合を除き、不整形な土地などについては、例えば、事業の実施が都市計画法上明確になる都市計画決定までは、買戻し特約付きで、相手方の共同事業者が事前に定めた価格で買い取る契約を結び、事業実施が確実となる、都市計画決定時以降は、買戻し特約を解消すること（この場合には、都市計画決定時までは財務諸表にオンバランスとなるが、都市計画決定後はオフバランスになる（注10））。
- d) 土地を保有している共同事業者は、土地を売却する場合の優先交渉権を相手方の共同事業者に与えるが、売却時期については、土地の時価及び保有コス

トが回収できる段階になった時に行うことが必要な要件と考える。（逆に共同事業者が土地を保有している期間において、地価が上昇した結果、多額の譲渡利益が期待できる段階だからといって、民間都市開発事業の実施に不都合な時期においては、土地を保有する共同事業者は、円滑に都市開発事業が実施できる段階まで土地を保有すべきであり、高値の時を狙って売却するような行動は信義則上もとりえないと考える。）

この、「土地の時価及び保有コストが回収できる段階」については、二村氏の論考によれば、上記b)でのべたような都心高度商業地区であれば、リーマンショックなどの経済ショックに伴う地価下落に対しても、土地の集約化が行われ、「再開発がいつでも可能な状況」になった場合には、これを上回る地価上昇が見込まれるとされている。これに従えば、組合設立時、事業認可時において、土地を保有している共同事業者が相手の共同事業者に土地を売却することを通じて、金融支援を行うことが可能となると考えられる。

なお、具体の再開発地区の路線価を分析してみると、本来は、再開発の熟度が高まった都市計画決定時、又は組合設立時に、収益期待が大幅に高まるため、価格が上昇することが想定される。しかし、路線価という税負担の指標であることから、土地所有者の租税負担感を勘案して、竣工時まで路線価は区の平均的な変動と同じ率で変動させ、竣工時に急激に路線価を上げてい

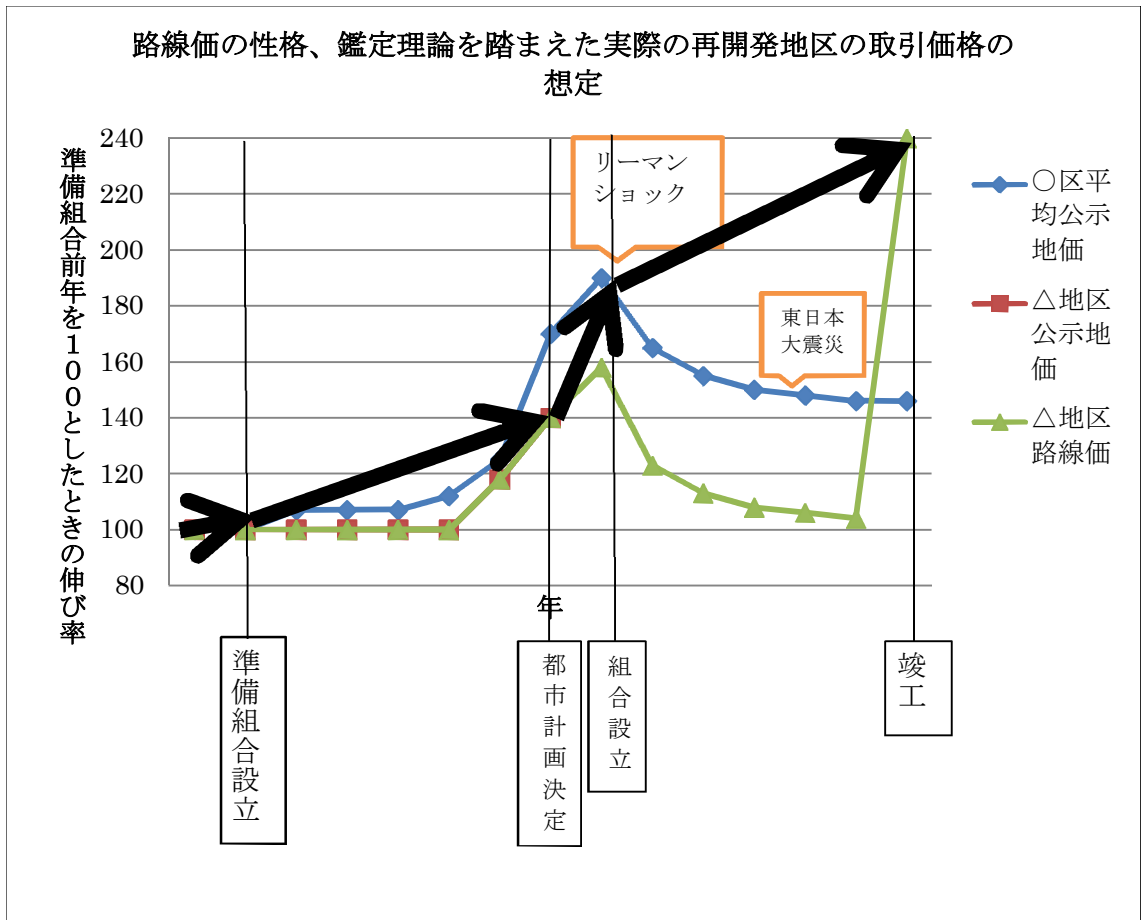
る。これは税負担の観点から実際の市場価格の上昇の反映をそれが具体化するまで遅らせていることから生じているものであり、実際の取引価格は、再開発の熟度に伴って上昇していると想定される。また、実際の取引価格を反映する地価公示の評価ポイントを再開発事業の都市計画決定時点で外しているのも、実際の取引価格が上昇していて、地価公示上昇率に影響するからと想定される。

このため、不動産鑑定理論及び路線価の性格などを踏まえると、実際の再開発地区の土地の取引価格の実態は、以下の黒い太い矢印の動きであることが、再開発事業の熟度に伴う期待収益

率の考え方からいっても妥当なところと考える（図表－7）。この動きであれば、事業認可段階で共同事業者の時価で売却しても十分の保有コストプラス金利の負担を回収することができる。

仮に、最悪の事態を想定して、この路線価の変動のように、地価の回復が遅れるケースという極端な仮定をおいたとしても、事業が竣工すれば、リーマンショック、東日本大震災などの経済ショックが立て続けにおきた場合であっても、竣工後の売却によって、土地を保有する共同事業者は確実に取得原価及び保有コストを回収することができる。

(図表—7)



(注) 上記地価動向は、具体的な東京都心での再開発事業がリーマンショックなどをへて実現した事例であるが、土地取引価格との関係で企業の内部情報の部分もあるので、数値等については簡略化している。しかしその大まかな傾向は実態とあっている。太い黒矢印は、不動産鑑定士の意見や民間事業者の口頭での土地取得の価格の動きを踏まえて、著者において想定したものである。

イ. 政策金融領域 2 (政策金融のリスク・中 × 政策的位置づけ・中)

政策金融リスクの中程度で、民間都市開発事業者からの要望がある政策金融としては、民間都市開発事業者からのヒヤリングによれば、オフバランスができる資本構成の開発段階での S P C (以下「開発 S P C」という。) に対する資本出資や、同じくオフバランスできる、共同事業として、土地を保有することを通じた政策金融であって、3

年から 5 年程度で事業が竣工する事業に係わる土地保有が要望されている。

このタイプの事業は、開発 S P C であれば、第三者の出資をあおぐことが前提となることから、事業着工段階での出資となること、共同事業者としての土地保有も、土地を取得すると同時に民間都市開発事業者が建築行為等に着手することを予定しているので、共同事業者として参加する政策金融機関側のリスクは比較的小さい。

むしろ、民間都市開発事業者から要望されている、具体的な事業イメージが、大都市の都心部でのビルを買収して建て替え、商業、業務、住宅用途に供する場合や、高速道路インター周辺での物流施設などの建設のための土地取得などであることから、これらの事業についての政策的な位置づけを明確にする必要がある。

例えば、前者の大都市都心部のビルの建て替えについては、「建築物の耐震改修の促進に関する法律」に基づき耐震診断が義務づけられている「要安全確認計画記載建築物」の位置づけを求めることは当然ながら、法律上耐震改修しか義務づけていないビル単独で、政策金融機関が中程度のリスクをとって支援する理屈が立つかどうか、仮に政策的な位置づけが不十分な場合には、例えば、「連鎖的に、要安全確認計画記載建築物を道路に沿って建て替える計画全体を認定する」など、より政策的な位置づけを高めることも必要と考える。

また、高速道路インター周辺の物流施設の立地については、単純に物流施設を立地するという意味だけでなく、例えば、首都圏全体で物流効率化を図るために、特定のインター周辺に物流施設を位置づけることが、都市交通政策上も、広域防災計画上も明確に位置づけられること、これを最低限、運用上、都道府県や市町村の都市計画マスタープランにおいてインター周辺における立地促進が位置づけられることが必要と考える。

また、場合によっては、これらの首都圏等の防災対策の観点などから、建築物の建て替えや物流施設の立地促進のための位置づけをさらに強固にする、新たな法制度の検討とセットで、政策金融施策の充実も検討すべきである。

ウ. 政策金融領域 3 (政策金融のリスク・中 × 政策的な位置づけ・大)

政策的な位置づけが高く、国家的な位置づけがされている、東京等の都心地域においては、短期的に土地を保有して共同事業を実施するタイプの要望も若干存在するが、むしろ、開発 S P C に対してのオフバランスできる形での出資の要望が、民間事業者からは強い。

短期の土地取得もイ. に述べたとおり、政策金融のリスクは小さいが、開発 S P C の出資についても、開発段階に入れば、事業竣工は確実であり、また、同時に民間の他の金融機関等からの出資も前提にすることによって(注7参照)、出資という形態をとっても、政策金融のリスクは比較的小さいと考えられる。このため、ア. a) で示した、厳密な事業者要件などはつけずに、積極的に出資を行うことが可能と考える。

5 まとめ

現在の市場に資金がだぶついている段階での民間都市開発に対する新しい必要性については、

- (1) 地方都市(大都市圏の政令指定都市を除くすべての市町村を含む)においては、公共建築物の新築、建て替えにあわせて、「まちづくり会社」が、公有地上に民間

建築物と公共建築物を一体的に建築し、低コストの建築を実現するとともに、継続的に民間床での収益を確保していく手法が、人口減少時代、都市の縮小時代における、地方の活性化策として重要になってくる。このためには、金融、経営、建築、都市計画などの専門集団を組織して、「まちづくり会社」の立ち上げから、テナントの先付け、政策金融機関の出資と同時に、地元金融機関からの融資などの資金の確保など、政策金融面だけでなく技術的支援を総合的に行っていく必要がある。当都市研究センターが実施したアンケートによれば、上述のとおり、そのニーズは相当に大きいものと想定している。

- (2) 首都圏等都心部においては、資金がだぶついている中で、民間金融機関が手をだしていない、共同事業型のよりリスクを

とる形を通じた政策金融の形態が求められている。その場合のリスク管理については、例えば、再開発事業における共同事業の一部として先行的に土地を取得する場合のリスクの分析を行ったところ、民間事業主体の継続性をきちんと審査して確保し、対象となる地区を継続的に需要の強い首都圏等都心部に限定して行えば、十分、保有コストと金利コストなどは回収でき、リスク管理ができるものと分析したところである。

- (3) 今後、政策を所管する国の部局において、政策の必要性、リスクの管理、民間事業者や地方公共団体のニーズなどを的確に把握して、民間都市開発に対する政策金融に関する新しい政策展開を行われることを期待する。

(補注)

- 1) アメリカの様々な地域活性化策を分析した、エンリコ・モレッティ『年収は「住むところ」で決まる』(プレジデント社)第6章によれば、地域活性化策、産業政策として特定の業種を対象にした支援策、ベンチャーキャピタル的や役割を政府が果たした場合には、政府には新しく成長する産業が業種の目利きができないので、それにしぼった支援策は成功しないという。慶應義塾大学の池尾和人先生も、以下のブログで同様の指摘をしている。<http://agora-web.jp/archives/1031165.html>
- 2) 本研究誌研究寄稿の木下齊氏の論考参照。ただし、街路整備や駅前広場の整備、さらに、従前の密集市街地の改善については、土地区画整理事業や市街地再開発事業が効果を発揮する部分は依然としてあると考える。効果が失われたのは、地域活性化手法としてのこれらの手法の意義である。なお、国の財政政策上も、社会保障関係費が増大することが予想されるなかで、補助金のような使い切りの予算支出ではなく、国費を政策金融に回して、民間事業者の採算性が確保された段階で、国費をひきあげ、別の事業に展開するという、

仕組みが、持続可能性の面からも優れていると考える。

- 3) リノベーション・改修については、いくつかの先進的な地方公共団体において、施策として取り上げられている。例えば、北九州市の家守構想については以下のURL参照。<http://www.city.kitakyushu.lg.jp/san-kei/27200001.html>。なお、リノベーション事業については、まったく政策金融支援が必要ないかについては、さらに検証が必要と考えている。
- 4) 大手民間都市開発事業者へのヒヤリングでは、いわゆるPPP事業については関心をもっているものの、三大都市圏の中心部とそれに含まれる政令指定都市までが現在の支店配置であり、そこから人材を常時派遣できる範囲がビジネスの対象地域であり、それ以外の都市は、政令指定都市であっても、人員等を準備して支店を設けるリスクをかけられないことから、事業展開は難しいとのことであった。
- 5) 日銀短観2014年3月によっても、金融機関の貸し付け態度は、2009年を底に大企業向け、中小企業向けとも緩和傾向にある。以下のURL参照。

<http://www.boj.or.jp/statistics/tk/gaiyo/2011/tka1403.pdf>。なお、筆者が、大手の民間都市開発事業者へのヒヤリングした結果でも、一部の会社の除き、事業者は自己資金が豊富にある一方で、民間金融機関からの融資姿勢は非常に緩いと聞いている。

- 6) 共同事業者として先行的に土地を取得して事業に参加して利益を回収する仕組みは、日本の金融常識では政策金融と考えるににくいとの意見もありえるが、利子を得ることを禁止しているイスラム金融では、例えば、銀行が業者からものを購入して保有し所有権を維持しながらお客さんからリース料をえる「イジャヤ」や、その期間が終了したときには、銀行がもっていた所有権をお客さんに移転する「イジャヤ・ワ・イクティーナ」、さらには、銀行が何からの事業を行う会社と共同で事業に投資を行い、その共同事業者と利益を分け合う「ムダーラバ」といった仕組みが存在しており、このような一定の事業参加によって、政策金融機関が融資よりもリスクをとる仕組みが、現在の金融情勢の中では求められている。(門倉貴史『イスラム金融入門』(幻冬舎)第一章)
- 7) SPC (特定目的会社) に対する連結範囲等については、「特別目的会社の連結範囲等に関する検討の中間とりまとめ」(平成 25 年 3 月 29 日 企業会計基準委員会) にその検討状況がまとめられている。結論からいえば、包括的かつ最終的な結論は、まだでていないが、「特別目的会社を活用した不動産の流動化に係る譲渡人の会計処理に関する実務指針について」(平成 12 年 7 月 31 日 日本公認会計士協会)などを踏まえて、それぞれの民間都市開発事業者において、適正な価格で譲渡されているか、具体的に SPC に対して支配が及んでいないか、SPC が倒産した場合にリスクを負わない形になっているか、などを実質的に判断しているところである。具体的に、筆者が大手民間都市開発事業者にヒヤリングした結果では、SPC への出資分が 4 割から 3 分の 1 以下であること、他の民間金融機関等が 3 分の 1 程度を出資していること、政策金融機関分の出資分が 3 分の 1 程度であれば、民間都市開発事業者の本体の財務諸表には連結しないとの見解を示すところが多かった。
- 8) 調査票の内容は以下のとおり。
公民連携事業の調査協力のおかげ、突然のお葉書で失礼します。 私ども、一般社団法人 民間都市開発推進機構 (以下「民都機構」という。) は、国土交通省都市局の指定法人です。このたび、国土交通省都市局と連携して、公民連携事業の推進を図る観点から、市区町村のまちづくり担当者に対して、実情と意向

調査を行いたいと思いますので、ご協力をお願いします。公民連携事業とは、公有地の上に民間事業者が庁舎などの公的建築物と民間の収益施設を一体的に建築して、そのうち公的建築物部分を市区町村が取得又は賃貸することによって、公的建築物の建築コストを下げるとともに、民間の収益施設部分の固定資産税や借地料によって公的建築物の維持管理費をまかなう、公民合築の事業です。民都機構は、既に、岩手県紫波町のオガール紫波のプロジェクトに対して、出資を行い、図書館とクリニック、産直市場の公民連携事業を支援してきました。以下の URL の 7 番目のプロジェクトです。

http://www.minto.or.jp/archives/results_02.html

今後とも、民都機構は、国土交通省都市局と連携して公民連携事業を推進したいと考えています。御市区町村の実情について返信葉書に記入の上、5 月 23 日までに投函いただけるようお願いします。メール (info@minto.or.jp) で返信いただいても構いません。なお、調査票の個別の内容は一切対外的に公表しません。調査主体：一般財団法人民間都市開発推進機構 都市研究センター電話 03-0000-0000、担当者 佐々木、調査票 (該当のものに○をしてください) 質問 1 公共建築物で建て替えや新築を検討しているものがありますか。質問 2 そのうち、公共建築物で民間建築物との合築を検討しているものがありますか。質問 3 その建築物との合築を検討している公共建築物は何ですか。質問 4 民都機構では、公民連携事業に対する技術的な支援や出資などの金融支援を検討しています。関心のある支援措置は何ですか。

- 9) 回答市町村の財政力指数は、0.487614796、非回答市町村の財政力指数は 0.495706806 で、ほとんど同一、回答市町村の平均人口は 66065 人、非回答市町村の平均人口は 79757 人で、若干、回答市町村の平均人口が小さいが、t 検定をしたところ p 値は 0.021829 で > 0.001 であった。
- 10) 上記の「特別目的会社を活用した不動産の流動化に係る譲渡人の会計処理に関する実務指針」において、買い戻し特約がある場合には、オフバランスができないことが明記されている。

(参考文献)

- 1) エンリコ・モレッティ『年収は「住む」ところで決まる』(プレジデント社)
- 2) 門倉貴史『イスラム金融入門』(幻冬舎)
- 3) 木下斉『まちづくりの「経営力」養成講座』(学

- 陽書房)
- 4) 木下齊ほか『まちづくりのデットライン』(日経B P社)
 - 5) 森田長太郎『国債リスク』(東洋経済新社)
 - 6) 樺嶋秀吉『自治体倒産時代』(講談社)
 - 7) 大庫直樹『人口減少時代の自治体改革』(時事通信社)
 - 8) 鈴木浩ほか『地域再生』(日本評論社)
 - 9) 簗原敬ほか『白熱講義 これからの日本に都市計画は必要ですか』(学芸出版社)
 - 10) 松村秀一『建築—新しい仕事のかたち』(彰国社)
 - 11) 『リノベーションデザインの本』(エイ出版社)
 - 12) 猪瀬純ほか『シェアをデザインする』(学芸出版社)
 - 13) 山口正洋『ぐっちゃんさん日本経済ここだけの話』(朝日新聞出版)
 - 14) 赤井厚雄ほか『ふるさと投資のすべて』(きんざい)
 - 15) 辻井啓作『なぜ繁栄している商店街は1%しかないのか』(阪急コミュニケーションズ)
 - 16) 樋渡啓祐『沸騰! 図書館』(角川oneシリーズ)
 - 17) 建設技術研究所物流研究会ほか『物流からみた道路交通計画』(大成出版社)
 - 18) マイクレビンソン『コンテナ物語』(日経B P社)
 - 19) 湯浅和夫『物流とロジスティックの基本』(日本実業出版社)
 - 20) EDWARD GLAESER, "TRIUMPH OF THE CITY", (Macmillan Publishers Limited)