

# 地方都市における都市計画事業によらない再開発手法の実践と その課題について

## －三島本町地区優良建築物等整備事業を事例として－

はじめに

1. 三島本町地区の概要と再開発に至った背景
2. 事業の経緯
3. 計画概要
4. 事業推進方法

おわりに

河野 吾一  
辻 郁雄

はじめに

近年、地方都市の中心市街地における商店街の衰退は著しく、その活性化が地方都市の大きな問題となっている。現在の三島市においてもその問題は同様であり、街中の商店は郊外の大規模店舗に顧客を奪われ、活気を失いつつある。

かつて、計画地には、大型量販店を核テナントとしたネクステージ三島（従前建物）があり、大通り商店街の賑わいに大きな役割を担っていた。しかし、平成 10 年に同ビルの核テナントの大規模量販店が会社更生法摘要に伴い閉店したことにより、三島市の中心市街地の求心力は加速的に失われていった。

大型量販店が閉店した後の同ビルには、一部に権利者店舗が残ったものの中心市街地衰退の象徴的存在となったため、地元市民、三島市や商工会議所、大通り商店街等からは、一刻も早い同ビルの再開発の推進を望む声が高まっていた。

このような背景のもと、従前建物の権利者が中心となり、事業施行者となる任意団体の建設組合を設立し、三島市や商工会議所等の支援を受けながら、三島市において最初の優良建築物等整備事業を活用した再開発を推進している（平 17 年 2 月竣工予定）。

本稿では、都市再開発法によらないで事業を推進している三島本町地区優良建築物等整備事業（以下、「本事業」）についての概要を紹介するとともに、本事業における推進上の諸問題を分析することで、任意の制度事業による再開発を進める上での課題等を整理する。

### 1. 三島本町地区の概要と再開発に至った背景

#### 1-1 計画地の位置

計画地は、「JR三島駅」より南に約 800m、伊豆箱根鉄道「三島広小路駅」より東に約 200m に位置している。三島広小路駅から三島大社を結ぶ、三島宿として古くから栄え、三島市の代表的な商業軸である「大通り商店街」の中心に立地している（図 1 参照）。

#### 1-2 上位計画における三島本町地区の位置付け

三島市では、平成 5 年に「三島市中心市街地整備



図 1 位置図

基本計画」が策定され、大型量販店を中心に活気があった計画地周辺を「広域商業・業務地」として位置づけていた。

ネクステージ三島の大型量販店の閉店後に作成された「三島市中心市街地活性化基本計画（平成 12 年 3 月作成）」では、計画地を「拠点施設」として位置付けているが、具体的開発イメージや整備手法等は提示されていなかった。また、再開発の機運が高まった以降も計画地を対象とした「市街地再開発等調査」も行われていなかった。

このように、計画地で上位計画等において再開発を進める位置づけが明確にされていなかったことが、本事業を都市計画事業として行わなかった要因の一つともなった。

### 1-3 再開発に至った背景

#### a. ネクステージ三島の建設、大型量販店の撤退

計画地の従前建物であるネクステージ三島は、昭和 47 年に地権者と大型量販店との共同により建設された一部に外向き区分所有床を持つ共有建物である（図 6 従前の権利関係 参照）。全店舗面積は 9,652 m<sup>2</sup>であり、そのうち 6,317 m<sup>2</sup>部分の共有床に核テナントであった大型量販店が入店し、当時の大通り商店街の賑わいの中核的な存在であった。

しかし、大型量販店の閉店後の建物は築後約 30 年を経過していることもあり、この状態を放置することについて、防災上の危険性を指摘する声が地元地権者、市民等からもあがっていた。

#### b. 従前建物の再利用から建替えへの選択

大型量販店閉店後の計画地のまちづくりは、地元地権者ばかりでなく三島市や大通り商店街においても重要な課題であり、三島市においては、平成 11 年より有識者・商店街代表等による対策検討会、三島市関係各部署による庁内プロジェクト会議等を重ね、「旧ネクステージ三島本町 TMO 対策室」を三島市役所に設置し、計画地のまちづくりを検討するための体制づくりを行った。

このような背景のもと、地元地権者は、三島市、商工会議所等の協力・助言を得ながら残された建物の再利用を検討したが、建物の老朽化と再入居テナントの探索が困難であることからリニューアルによる再建を断念し、建替型の再開発を推進することを決定した。

その後、再建中で実質的に再開発に参加できない大型量販店の権利を地元企業が取得する目途があったのを契機にして、地元地権者による再開発準備組合（名称「三島本町再開発準備組合」）は組織され、本格的な再開発の活動が始動した。

### 2. 事業の経緯

準備組合は、円滑な事業推進を図るために再開発

の総合コンサルタントを事業コンペ方式により選定した。選定の際評価されたのは、①商業活性化の視点と併せた容積割増手法の提案、②保留床を住宅床とし事業の安全性と権利者への還元率を高めた提案、等であった。

その後準備組合は、コンサルタント、行政等の協力を得て、施設計画、資金計画、権利変換計画等の事業スキームを構築し、住宅デベロッパーとは、ヒアリングを経て保留床処分についての基本合意書の締結に至り、事業化の目途をつけた。そして、住宅保留床の売却先の目途がついたことを受け、借家人を含む権利者全員の合意を得て「三島本町地区優良建築物建設組合（以下、「建設組合」）」の設立に至った。

なお、本事業には三島市の公益施設の整備が含まれており、この市の支援が本事業推進にはずみをつけ、建設組合設立に至った要因にもなったと思われる。三島市が公益施設を導入した背景は、市が大型量販店撤退後の中心市街地活性化施策のもと、「せせらぎ事業」、「電線類地中化事業」と併せて中心市街地への公益施設の導入を検討していた経緯があったため、上位計画や都市計画の位置づけがない中でも、本事業への導入を決定した。

その後の本組合の活動は、「表 1 事業経緯」のとおりであり、工事の竣工は、平成 17 年 2 月を予定している。

表 1 事業経緯

昭和 47 年 4 月	ネクステージ三島の建設 大型量販店のオープン
平成 10 年 1 月	大型量販店の閉店
平成 13 年 4 月	旧ネクステージ三島 TMO 対策室設置
平成 13 年 8 月	「三島本町再開発準備組合」の発足
平成 13 年 9 月	再開発コンサルタント、商業コンサルタントの指名
平成 13 年 10 月	地権者と権利変換に関する個別ヒアリングの実施、先進地視察（浜松市）
平成 13 年 11 月	デベロッパー選出のヒアリングの実施
平成 13 年 12 月	住宅デベロッパーとの基本合意書締結
平成 14 年 2 月	地権者と権利変換に関する個別ヒアリングの実施
平成 14 年 6 月	「三島本町地区優良建築物建設組合」の設立 指定金融機関の指名
平成 14 年 7 月	建築設計（実施設計）着手
平成 14 年 11 月	住宅デベロッパーとの参加協定書締結 解体工事着手
平成 15 年 3 月	権利変換計画策定、権変同意書締結
平成 15 年 4 月	地権者法人「(有)三島本町ビルディング」設立
平成 15 年 5 月	施設建築物工事着手
平成 15 年 6 月	等価交換契約、保留床売買契約締結
平成 17 年 2 月	竣工（予定）

### 3. 計画概要

#### 3-1 事業区域

準備組合と三島市は、事業区域を大通り商店街に面してファサードの連続性確保、敷地の整形化及び隣地斜線制限の緩和による事業性の向上等を図るために、ネクステージ三島に隣接した角地にある敷地を含めた範囲（地区面積 約 5,300 m<sup>2</sup>）とした（図2参照）。



図2 区域図

#### 3-2 施設計画

##### a. 当初案（コンペ選定時）

当初案の建物用途構成は下記の通りであった。

- ・タワー棟
  - 地下1階～3階：店舗（約 5,100 延m<sup>2</sup>）
  - 4階：設備共用床
  - 5～7階：公益施設（約 2,700 延m<sup>2</sup>）
  - 8～25階：住宅（約 12,000 専m<sup>2</sup>）
- ・駐車場棟 72台（約 7,500 延m<sup>2</sup>）

権利床は店舗および駐車場とした。保留床は処分性を考慮して住宅と公益床とし、それぞれ住宅デベロッパーと三島市に売却することを想定した。

##### b. 権利者意向の変化

コンペ選定時以降、権利者の詳細な意向ヒアリング、住宅デベロッパーおよび三島市と協議を重ねた結果、用途構成に大きな変更はないが、店舗床と公益床の規模を縮小することとなった。

店舗には、全てを権利床と想定していたが、従前資産の一部を住宅に希望する権利者が増えたため、店舗に保留床が発生した。また、ネクステージ三島の建物1階部分を区分所有していた従前の2名の店舗自営者へは、当初、タワー棟の店舗共有床を持ちテナントとして営業を継続する提案をしていたが、従前の営業形態の継続を希望したため、タワー棟に

隣接する独立店舗を新しく設置することで了解を得た。

公益施設は、三島市と協議した結果、諸般の事情を考慮して規模を縮小することとなった。

##### c. 最終案

前述の権利者意向の変化、保留床売却先との協議の結果、最終の施設計画は、タワー棟、駐車場棟に加え独立店舗棟の3棟構成となった（図9参照）。

- ・タワー棟
  - 1～3階：店舗（約 4,400 延m<sup>2</sup>）
  - 4階：公益施設（約 1,200 延m<sup>2</sup>）
  - 5～21階：住宅（約 12,500 専m<sup>2</sup>、141戸）
- ・駐車場棟 236台（約 6,700 延m<sup>2</sup>）
- ・独立店舗棟 3店舗（計約 330 延m<sup>2</sup>）

#### 3-3 処分性を考慮した床所有形態

店舗は当初4層全て権利床に想定していたが、権利者意向の変化により保留床が発生した。そのため権利床規模の2層まで縮小する検討を行ったが、当

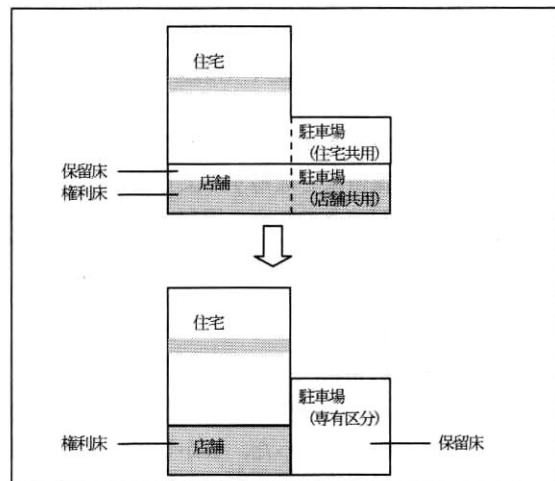


図3 駐車場の専有区分化

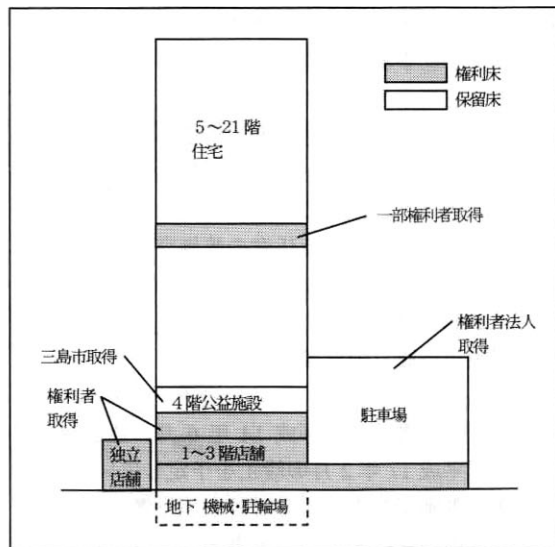


図4 床所有形態

事業の目的が中心市街地活性化・賑わいの再生であったため、ある程度の商業規模を確保する必要があり、結果として3層とすることで組合と市の間で合意を得た。

店舗と公益施設の規模が縮小することによって発生した保留床について、住宅を増やして保留床分の吸収を検討し、住宅デベロッパーと協議を行ったが、住宅市場を考慮すると当初案以上の面積増は困難とのことであった。

そこで、住宅および店舗の共用部分であった駐車場について、建設組合は、住宅デベロッパーに対して事業計画の厳しさを説明し、専有部分として売却し住宅用の駐車場は売却先から賃貸することを了解してもらい、全体の床価格の高騰を抑えることとした。このことにより、店舗を権利床だけとする当初の考えも実現することができた。

専有部分となった駐車場の売却先として、権利者以外の第3者に売却することも検討したが、補助要領上第3者に売却する場合は駐車場部分の補助が受けられないことから、権利者が店舗の運営管理を目的として設立した権利者法人（後述 4-5 参照）が取得することとした。

駐車場を保留床とすることは、取得する権利者法人にとって店舗保留床を取得するより安定的な収益を確保することができるため、権利者の理解を得やすい効果もあった。

## 4. 事業推進方法

### 4-1 事業手法の選択

準備組合では、当初再開発事業として法定再開発も視野に入れた検討を行った。しかし、①上位計画において本町地区の再開発の明確な位置付けが無く都市計画決定を伴う事業が難しいこと、②従前地権者数が8人と少なく全員の同意が取れる見込みがあったこと、③事業の敏速な推進を図る必要性が地元地権者と三島市等から求められていたこと、④法定再開発でなくとも優良建築物等整備事業による補助金収入が見込め併せて三島市から公益床取得の支援が確認できたこと、等の状況を鑑み、都市計画手続きを経ないで進められる任意の等価交換方式による再開発で建替えを進めることを選択した。

### 4-2 施行主体

#### a. 建設組合設立の背景

本事業は、平成13年12月の住宅デベロッパーと事業参画の覚書締結、平成14年6月の建設組合設立を経て平成17年2月の竣工を予定している。

通常の等価交換方式事業では、施行者はデベロッパーとなる場合が多いが、本事業では権利者が主体となった建設組合を設立し、そこが本事業の施行者

となった。この理由は、権利者がデベロッパーに頼らず自らが責任を持って事業を進めていく意志があったこと、三島市が民間会社に直接補助金を交付することへの問題を提起したことが挙げられる。

建設組合の構成員は、従後の床を取得する権利者（最終的に8名）とした。なお、住宅デベロッパーも権利者からの強い要請を受けて、都再法の参加組合員制度と同様に建設組合設立時に負担金を支払った上で、建設組合の構成員となった。

#### b. 建設組合の人格

建設組合は、地元権利者を中心に構成された任意の組織で、民法第667条～688条に規定される任意の組合にはあらず、民法上は「権利能力なき社団」として位置づけられる。権利能力なき社団の権利義務については、構成員に総会的に帰属し、構成員各人は社団の債務について有限責任を負うこととなる。

よって、社団が不動産登記等契約主体となる場合は、信託的に代表者個人の名義とするか、総構成員の共有名義とするかのいずれかによる必要があり、団体名で行うことはできない。

#### c. 建設組合の税務上の扱いについて

民法上の「権利能力なき社団」について、法人税法上の定義語は「人格なき社団」であり、税法上は内国法人の一つとして扱われ公益法人等と同様に収益事業を行う場合は納税義務を負うこととなっているが、実務上の扱いについては不明確な部分も多かったため、その法人税の扱いについて地元税務署と協議を行った。

その結果、建設組合は、収益事業を行わない等価交換事業の建設を行う団体として認定され、本組合の法人税を非課税とする確認を得た。

#### d. 建設組合の資金調達

建設組合が施行主体であったため事業推進費用は自ら調達する必要があった。補助金、デベロッパーからの処分費等でまかなえない部分は、一時的なつなぎ融資を金融機関から受ける必要があった。

建設組合は、法人としての明確な人格が無い場合と信用力が無いとされ、建設組合での融資を受けることができなかった。解決策を探るため地元金融機関と協議した結果、権利者全員の連帯保証を条件とすることで組合長個人名義での融資を得るに至った。

なお、この連帯保証の合意は建設組合設立の合意と同時に取得していた。

当融資が受けられた背景として、この連帯保証だけでなく本事業が三島市、商工会議所のバックアップを得たことや補助金の確実な収入が見込めたこともあった。

### 4-3 合意形成手続き

任意の等価交換方式による本事業は、権利者全員

の合意を取りながら進める必要があった。建設組合による事業推進においては、権利者からその合意形成手続きに公平さ、公正さが強く求められた。そこで、法定再開発と同様な手続き・手法によればそれが保たれることを説明し、理解が得られた。これが、任意の再開発事業にもかかわらず本事業において法定再開発と同様な手続き・手法をとるに至った理由である。

同時に権利者の不安を取り除くことで事業推進への結束力を強める結果にもなった。

**a. 組合設立時／事業計画同意**

準備組合から建設組合に移行する際は、事業計画について全員合意を取得したうえで建設組合を設立した。なお、補助申請の必要条件として、転出者も含めた権利者全員の事業推進についての同意書も合わせて取得するよう市から指導を受け、実行した。

**b. 等価交換契約時／権利変換計画書作成・同意**

権利者個々の資産については、従前・従後の資産評価が同じルールのもとでの公平性を権利者に理解してもらうために法定再開発の手続きにならない権利変換計画書を作成し、権利変換計画の同意を得る手続きを踏むことで、公平性、公明性を権利者に理解してもらいスムーズな等価交換売買契約の締結を行うことができた。また、当該権利変換計画書は、補助対象の成果品としての意味合いもあった。

なお、等価交換売買契約は、入札により工事費が確定した後締結した。

**c. 解体工事着工時／事前仮同意**

組合設立以降、前述のように権利者の床取得意向が変化したため、保留床を含めた設計条件が当初案より変化し、実施設計作業が当初スケジュールより遅れる事態となった。

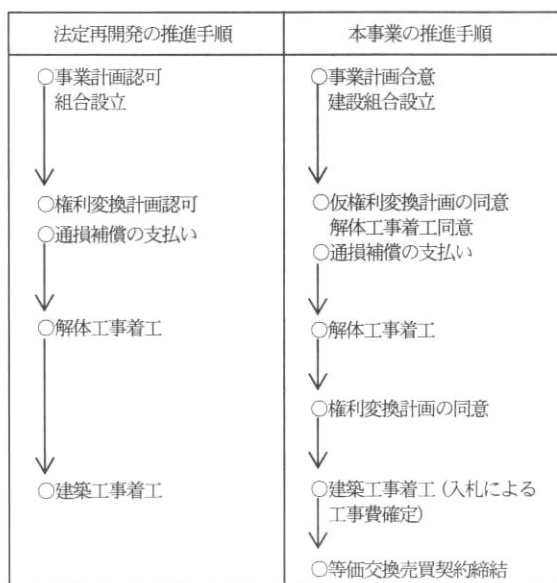


図5 事業推進の比較

一方、解体工事は補助金スケジュールの都合上、その着手時期を遅らせることができなかった。その為、権利変換計画の合意には至る状況にはなかったが、先行して解体工事着手の同意をとる必要が生じた。この解決策として、その時点の設計案をもとにした仮の権利変換計画に同意を採り、これをもって解体工事着手の同意に代えた。また、補償については補償基準を作成し、その合意を取得していたことも解体工事着手の同意を得ることができた要因と思われる。

なお、解体工事期間中に実施設計が完了したので、権利変換計画書を作成し権利変換計画の同意を取得することができた。

**4-4 権利の移転方法**

**a. 等価交換方式**

従前の権利関係は、ネクステージ三島の部分が土地所有者6名、筆数は40、建物所有者は7名で、単独敷地建物所有が1名の計8名である。等価交換方式は、筆数が多かったことから全部譲渡とした。

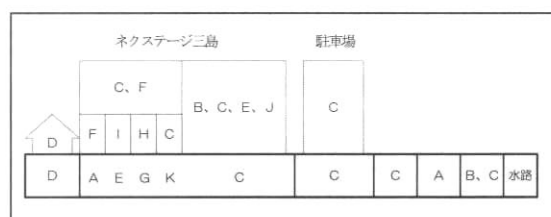


図6 従前の権利関係

**b. 契約の方法**

法定再開発であれば権利変換計画で権利者の資産が担保されるが、任意の再開発では売買契約によって担保される。

この売買契約は、建設組合と権利者が結ぶこととなるが、前述のように建設組合は権利能力なき社团であるため、建設組合名による契約ができない。そのため、建設組合側は組員全員の連名にて契約を行った。

なお、保留床取得者の住宅デベロッパーとの契約は、前述の通り負担金として土地費相当分を売買契

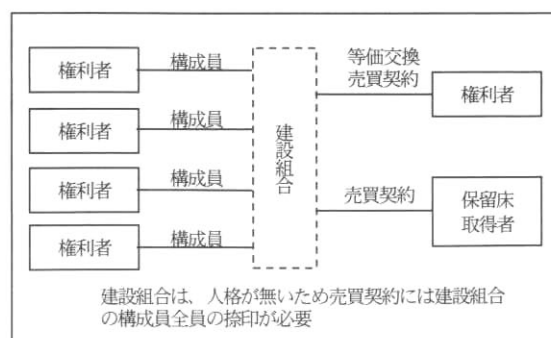


図7 権利者と建設組合との関係図



約時に支払うことで権利者の等価交換売買の契約と同時に締結した。

**c. 移転登記**

施行者がデベロッパーによる等価交換事業の場合、売買契約の締結により、土地の所有権はデベロッパーに譲渡され、土地の移転登記は順次デベロッパー名で行い、全筆の土地がデベロッパーに移転されてから、土地を一筆化することになる。

しかし、本事業の場合は権利者が設立した人格のない建設組合がデベロッパーの役割をなすため、組合名で移転登記を行うことができない。このため、権利変換計画で定めた従前土地の各筆ごとに、デベロッパーも含めた従後の土地持ち分割合に合わせた持分を移転し、全筆が同じ持ち分割合となったところで土地を一筆化した。

転出者の土地は、その取得費を建設組合が支払うこととし、移転登記前に支払う約束をしていた。しかし、建設組合はこの土地を所有することができないため、組合長個人名で取得することを検討したが、本登記を行うと課税されるため仮登記により処理した。これは、第三者への売却を防ぐ効力もあった。なお、組合長名で仮登記を行う際に、転出者の移転登記が予定通り行われるように等価交換に必要な書類をあらかじめ提出してもらった。

**d. 移転登記の際の抵当権抹消**

法定再開発であれば、権利変換計画の手続きにより抵当権を従後資産へ付け替えることが可能である。

しかし、本事業では、土地を一筆化する移転登記に際しては、全ての土地の筆について抵当権を抹消する必要があった。

抵当権の抹消については、当初権利者個人での処理を依頼したが、権利者と金融機関の協議は不調に終わった。抵当権の抹消については、組合の事業スケジュールにも係わってくることから、組合としても対応する必要があった。

この解決のため組合は、当初抵当権設定者の金融機関と協議し、抵当権の一時抹消及び従後資産への再設定を申し入れたが受け入れてもらえなかったため、組合の借入先である別の地元金融機関に相談したところ、融資の承諾が得られたので、これにより債務を返済し、一部の抵当権を抹消することができた。地元金融機関が融資を実行してくれた背景には、本事業の目的が本町地区中心市街地活性化であることを理解していたことが大きな要因と考えられる。

また、他の抵当権抹消のための借入先として、後述する権利者法人からも融資を得た。

**4-5 権利者法人の設立**

**a. 商業権利者の運営会社**

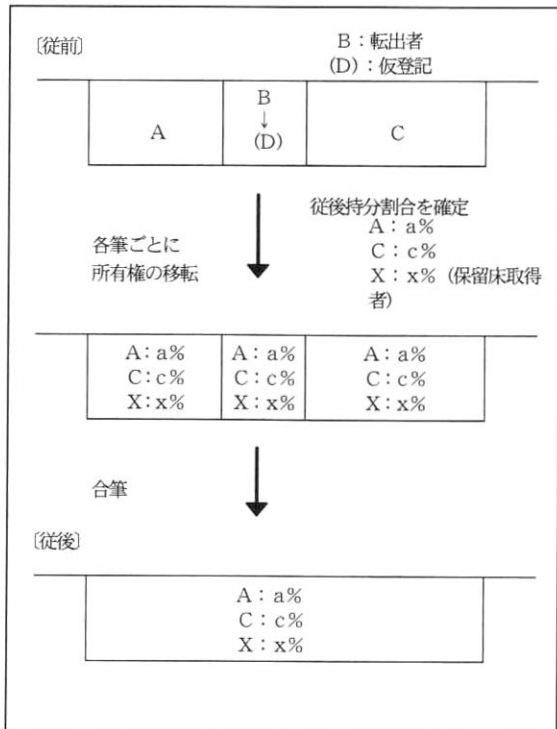
当初は、中心市街地の商業再生の一翼を担うべく、転出者を除く従前の権利者全員が構成員となり、独立店舗も含めた店舗の運営と管理を目的とした権利者法人の設立を検討した。

しかし、従前権利者6名のうち1名は資産を全て住宅に変換したことで独立店舗を取得した2名は従前と同様に自営での営業継続を希望し、タワー棟の共有店舗床の運営方針と合わなかったため、権利者全員が構成員とならなかった。最終的には、タワー棟の共有店舗床を取得する3名の権利者が、床の持分に応じて出資し、権利者法人を設立した。

**b. 保留床の取得**

駐車場棟は、当初住宅と店舗の共用部分として計画していたが、3-3で述べたように計画変更により保留床となった。この受け皿として権利者法人が取得することとした。法定再開発では、権利変換時に売却先のない保留床については組合が取得することとなるが、本事業のような等価交換事業の場合は、その契約時に保留床を含めて全ての床の処分先が確定している必要があった。建設組合は人格が無いため、保留床を取得し登記することができないため、取得先として権利者法人を設立させた。

権利者法人は、駐車場の所有だけでなく、タワー棟の共有店舗床及び駐車場の運営管理を行う予定である。



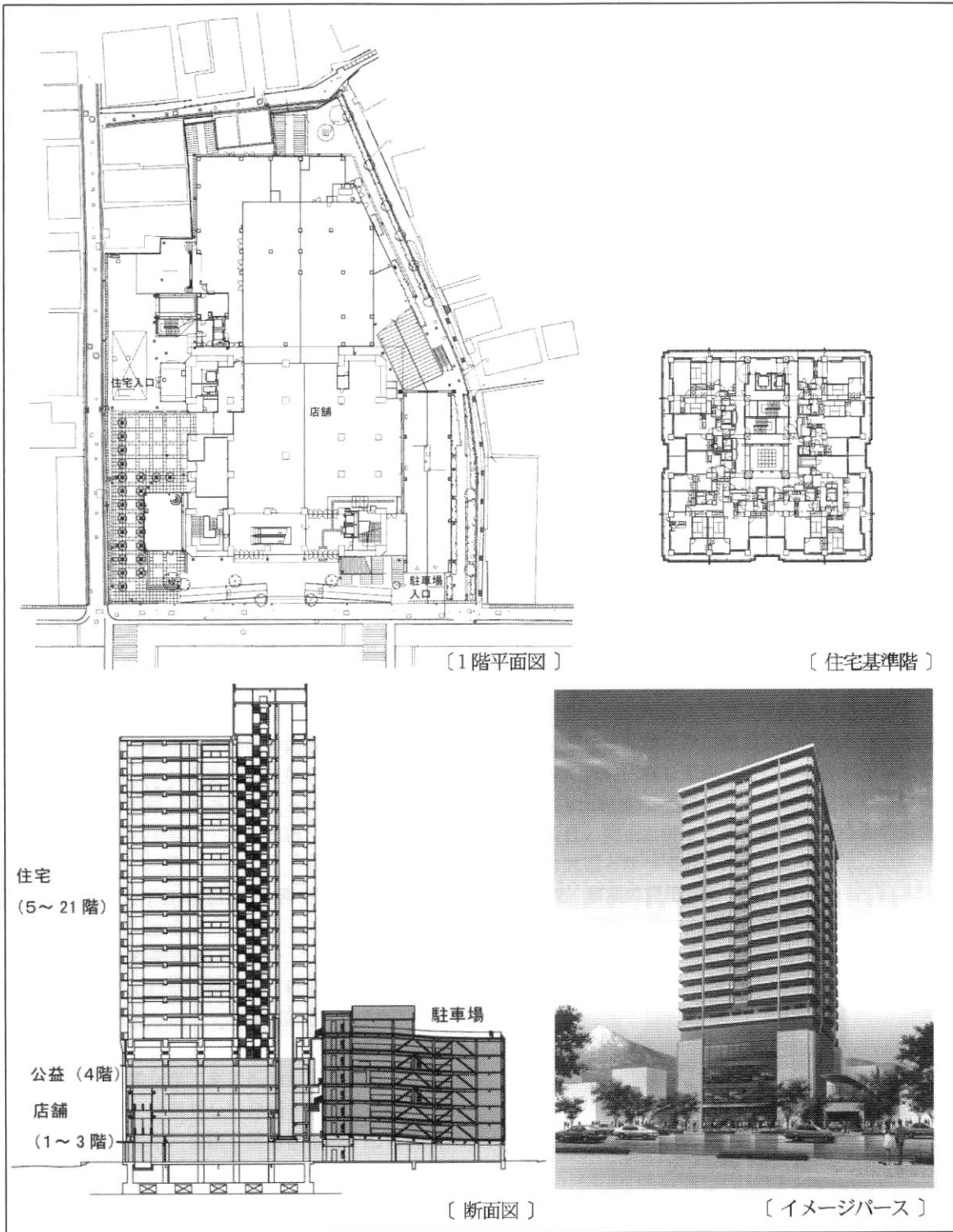


図9 施設計画

### おわりに

本事業は、優良建築物等整備事業を活用し、法定再開発の手続きを踏みながら進めてきた訳であるが、本事業を進める上で税務上、契約上、登記上の課題があり、その課題解決のための手続きには大きな労力を必要とした。このような状況を踏まえると、法定再開発の権利変換手続きや、「マンションの建替えの円滑化等に関する法律」のように、法律で規定された手続きは、共同建替えの事業推進を図るためによく考えられたしくみであることが理解できる。

しかし、地方都市を中心に上位計画の位置づけ等がなく法定再開発の要件を満たさない地区も多いなか、このような地区については、事業規模等において身の丈に合った事業の検討が必要であり、本事業のような法定再開発によらない任意の再開発によって街づくりを促進することも重要である状況になりつつある。

今回のような事業推進方法は、法定再開発が都市計画決定、事業認可、権利変換計画認可等の公告、

縦覧等の手続きを要するのに比べ、事業期間を短くできるほか、事情に応じて法的な手続きに縛られることなく柔軟な対応が可能といったメリットがある。また本事業の場合には、任意事業における不確実な部分を法定再開発と同様な手続きを踏むことで補完でき、それが権利者間に公平感をもたらし、事業推進の結束力を強めることができたことは特筆すべきと思われる。

今後任意の再開発事業が展開される際に、今回の本事業の問題解決の方法が参考になれば幸いである。

本事業は、このような方法で様々な課題を解決しながら進めてきたわけであるが、これは地元権利者の再開発に対する並々ならぬ努力と熱意、行政の支援、地元商工会議所の協力、地元商店街の好意的な後押しによるところも大きく、中心市街地を活性化するために地元が一丸となって本事業に対して協力をして頂いたことにこの場を借りて改めて感謝する次第です。