

元都心再生と連携した定期借地権の適用研究 ー日本・高松市丸亀町商店街の事例を中心にー

李玟靜¹⁾

<要約>

本研究の目的は、日本でもっとも成功的事例と言われる、高松市丸亀町商店街の事例を紹介することで、定期借地権の活用を通じた元都心再生の可能性を提示することである。同事例は元都市の不動産的価値を高めることで商店街の再生を試みた日本最初の事例である。周知のように、元都心再開発における最大の難関は、複雑に絡まっている土地関係であり、土地利用をいかにコントロールするかが成功の鍵を握っているといても過言ではない。この問題に対して丸亀町商店街では、定期借地権を活用し、テナントミックス(Tenant-mix)を可能にさせた。そうすることで、商店街利用の便利性向上や豊富な品揃え、街区別のデザインコード構想が可能になり、結果的に消費者目線からの商店街づくりができたのである。「定期借地権+まちづくり会社によるテナントミックス」が元都心および商業集積再生の一つのモデルになれることを同事例は証明している。

本事例のインプリケーションは次の通りである。第1、定期借地権は土地所有と土地利用を分離することで、まちづくり会社がテナントミックスによる計画的商店街づくりを可能にさせる。第2、都市インフラがすでに完備されている元都心の再開発は不動産価値の引上につながり、税収増加をも図ることができる。第3、再開発事業の後、多様な税収は政府補助金の返済を可能にする上、持続的税収も可能になる。

このような再開発方式は、少子高齢化による人口減少時代における都市再生において望ましい方向である。

<キーワード>

定期借地権、元都心再生、商業集積、丸亀町商店街、日本

* 本研究は忠南研究院の「基本課題」として支援していただいた研究物である。

1) 忠南研究院産業経済研究部、招聘責任研究員

원도심 재생과 연계한 정기차지권 적용사례 연구

- 일본 타카마츠시 마루가메마치 상점가 사례를 중심으로 -

이민정¹⁾

<요약>

본 연구의 목적은 일본 타카마츠시 마루가메마치 상점가의 성공사례를 소개 및 분석함으로써 정기차지권 활용을 통한 원도심 재생의 가능성을 제시하는 것이다. 동 사례는 원도심의 부동산적 가치를 제고시킴으로써 상업집적 재생을 시도한 일본 최초의 사례이다. 잘 알려진 바와 같이, 원도심 재개발의 가장 어려운 문제는 복잡하게 얽힌 토지관계를 어떻게 컨트롤하여 이용할 것인가이다. 이러한 문제에 대해 동 상점가에서는 정기차지권을 활용함으로써 테넌트믹스(Tenant-mix)가 가능해져 편리성 제고, 제품다양화, 섹션별 디자인코드 구상이 가능해졌고, 결과적으로 소비자 시선의 시장만들기가 가능해졌다. “정기차지권 + 마을만들기 회사를 통한 테넌트믹스”가 원도심과 원도심내 상업집적 재생의 하나의 모델이 될 수 있다는 것을 동 사례는 보여주고 있다.

본 사례의 정책적 함의는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 정기차지권은 토지소유와 토지이용을 분리시킴으로써 마을만들기 회사가 테넌트믹스를 통해 계획적인 시장만들기를 가능하게 한다. 둘째, 도시인프라가 이미 완비된 원도심의 재개발은 원도심의 부동산 가치 인상으로 이어져 세수증가를 도모할 수 있다. 셋째, 원도심 재개발 사업 후에 다양한 세수의 증가는 정부보조금 상환을 가능하게 하고, 지속적 세수확보를 가능하게 한다.

이러한 재개발 방식은 저출산 고령화로 인한 인구감소시대의 도시재생에 있어 바람직한 방향일 것이다.

<주제어>

정기차지권, 원도심재생, 상업집적(한국 전통시장, 일본 상점가), 마루가메마치 상점가, 일본

* 본 연구는 충남연구원의 ‘기본과제’로 지원받은 연구물임.

1) 충남연구원 산업경제연구부 초빙책임연구원

I. はじめに

都心 (Downtown)とは、都市の中心機能が集積し、都市成長の核としての役割を果たしてきたところである。しかし、経済成長、社会発展、人口構造の変化、住居文化の多様化等々、様々な社会経済的状況を反映して都市はスプロールしていき、都心は成長・移動・分散・衰退の再編過程を経てきたのである。この過程で「元都心¹⁾」という概念が発生し、その地域は居住人口の減少、施設老朽化による住居環境の悪化、商業機能の衰退、投資減少などの問題を抱える衰退地域として浮上した。

元都心の再生はイギリス、米国、日本等で、都市問題の統合的解決政策として登場した。これらの国では経済高度成長期を経て、概ね1950年代から始まった、都市のスプロール問題、および、前述の問題が重なり、元都心の空洞化が露呈された。こういった問題を解決するために、都市再建(Urban Reconstruction)、都市活性化(Urban Revitalization)、都市再開発(Urban Renewal/Redevelopment)など、1950年代から1980年代まで主に物理的な環境改善に関する事業が行われてきたが、都市の有機的構成を無視したまま、物理的な環境改善手法だけで問題地域を甦らせるには限界があった(김혜천, 2003)

以後、1990年代からは、こうした都市の有機的構成までを考慮した「再生(Regeneration)」概念が導入され、持続可能なコミュニティの保全、コンセンサス、元住民の居住持続確保など、社会・経済部門まで統合的にアプローチする政策が進められてきている。

一方、人口流動の多い地域に自然発生する商業集積²⁾(韓国の伝統市場、日本の商店街)は、その特性上、発生から衰退まで都市の成長サイクルと軌を一にする特徴を持つ。商業集積の発生にもっとも重要な要因は人口流動量であるが、人口流動がもっとも活発な都心には例外なく商業集積が発達している³⁾。

日本では経済高度成長とともに自家用車の保有率が上がり、1970年代後半から都市のスプロールおよび都心空洞化などの問題が浮彫りになった。そのうえ、1980年代に大型小売店が郊外に立地し始めると、元都心に立地している中心商店街への客足が急速に減少したため、元都心問題と中心商店街問題はワンセット (One set) で研究されてきている。

日本でも商店街の衰退は必至と言われている中、近年、革新的な手法で再生に成功した商店街が登場している。中でも代表的な事例としては、断然、高松市の丸亀町商店街を挙げることができる。それは、これまで商店街のもっとも本質的な問題と分かっているながら、誰もその解決に触れることのできなかった「土地の所有と利用の一致」の問題を「定期借地権」手法で解決し、テナントミックス (Tenant-mix) を実現させた、革新的な商店街再生をしたからである。

本稿の目標は、日本の同事例が定期借地権を使って商店街の再生はもちろん、元都心の再生にどう繋げたかを紹介し、韓国における同手法の適用可能性およびインプリケーションを導出すること

-
- 1) 「旧都心」「旧市街地」等で混用されてきたが、古いイメージを加重させるという自治体の政策決定者の判断により、「元都心」という用語を使っている(서수정 他, 2008)
 - 2) 本稿では、商業集積について、韓国は「伝統市場」で、日本は「商店街」で表記することを断っておきたい。伝統市場と商店街は厳密に分ければ完璧に同一視できないが、中小零細小売業者が集積市、地域住民に親しまれる商業空間という側面で根本的な性格が類似するため、本稿ではこの2つを同一線上で論ずる。
 - 3) 中島・初田(2008)は日本の商店街を形成歴史によって6つに類型化した。
 - ①神社前発生型
 - ②主要街道の分岐点発生型
 - ③住宅地域近隣発生型
 - ④駅前発生型
 - ⑤闇市発生型
 - ⑥団地内の計画配置型

である。本稿は、既存の経営手法（流通、組織編成など）による商業集積の再生を越え、不動産開発の手法によって元都心の再生を導いた革新的な最新手法を紹介する点で、商業集積研究と都市再生研究の重なる領域の研究として位置づけられる。商業集積の再生が元都心の再生につながるだろうという研究は、ある程度、蓄積されているが（次章の先行研究を参照されたい）、そのほとんどが前述で指摘した、経営手法的な再生議論にとどまっており、不動産的な価値上昇を模索した研究は皆無である。

導出されたインプリケーションは、今後、元都心の再生政策および商業集積の活性化政策樹立に関する研究として活用されると考えられる。これは、韓国の都市再生事業活性化のための行政の役割および方向設定、ひいては、今後の都市再生事業が進めなければならない社会的・経済的再生のためのインプリケーションを提示するという意味合いを持つ。

本稿では、日本で推進されている多様な商店街再生活動の中、高松市丸亀町商店街で進められている定期借地権を活用した商店街再生活動を主要研究対象と限定する。研究の内容的範囲としては関連制度、事業内容、推進経緯および事業以降の変化等が含まれる。

研究方法としては関連法律、制度、事業報告書、文献調査・分析および関係者インタビューであり、主要資料としては関連法律、都市再生関連書および担当省庁である日本中小企業庁と国土交通省の報告書を主に活用した。

本稿は4章で構成される。第1章は序論で研究の背景・目的・方法等が含まれ、第2章では先行研究および制度紹介を行う。第3章では事例分析、第4章は小括で、本事例のインプリケーションを導出する。

II. 先行研究および制度紹介

1. 先行研究

元都心における商業集積の再生を取り扱った研究は、大きく分けて①元都心再生研究、②定期借地権研究の2つの分野を見る必要がある。

まず、元都心再生に関する研究は、①意味規定および政策変遷に関する研究、②政策提示関連研究、③国内の先進事例分析、④海外（日本）事例分析とカテゴリー化することができる。

①意味規定および政策変遷に関する研究として、김희천（2003）は先進諸国の元都心再生政策を時代別に区分し、1950年代を都市再建（Urban Reconstruction）、1960年代を都市活性化（Urban Revitalization）、1970年代を都市開発（Urban Renewal/Redevelopment）と定義した。しかし、このアプローチは物理的環境の整備・改善に焦点が当てられており、問題地域を回復するには限界があったと指摘した。1980年代以後は都市再生（Urban Regeneration）へと政策ベクトルがシフトし、物理的環境改善と共に地域経済・環境・福祉的側面までを含める総合的都市復興を範囲に設定しているとまとめた。

김영他（2007）は元都心を“過去に都市の中心機能を担った地域が社会および都市機能の変化により物理的に衰退し、中心機能を失い、過去の魅力や吸引力を失った地域”と定義し、そ

の再生のためにはハードウェア的改善はもちろん、社会変化の反映、都市機能復元のための改善策とともに、これから作っていく都市像についてのコンセンサス形成も含めるべきと主張した。

②政策提示に関する研究としては、まず、황재훈(2002)の研究を挙げることができる。元都心再生を都市デザインの側面と建築的側面に分け、5つの主要都市を対象にしてマイクロ分析を試みた。マクロおよびミクロ的アプローチに分け、マクロ的に“都心問題が発生した根本的原因を都市空間の構造的課題と共に、これに基づいた都市計画、地域開発関連の問題を指摘すること”、ミクロ的に“特定地域の都心再生のために樹立・実行中の具体的案を提示すること”と解釈する。오재일他(2004)は国内外の都心再生案を分析し、都心再生の政策案のための法律制定・総合計画樹立・事業推進方式の多様化・事業推進機構の育成等を提案した。서수정他(2008)は今までの事業が物理的改善が中心になっていると指摘し、元都心活性化のための触媒機能として先端産業の必要性や、公共空間の確保、民間主導事業が先進的に拡散していくための政策の必要性を主張した。유동상他(2011)は既存の方法は元都心の古さを消すことが目的だったと指摘し、京畿道抱川市の事例からガバナンスの役割や問題調整介入の意味を提示した。류태창他(2013)は元都心の商圈活性化制度評価のための指標を開発し、評価方法や代案を提示した。

③国内の先進事例として、이영민(2001)は仁川市、박천보他(2002)は天安市、오덕성他(2004)は大田市、유완他(2003)は大丘市、송형식他(2011)は唐津市、권태목・변일용(2012)は蔚山市の事例からインプリケーションを導出した。(詳細は[表1]を参照)

④国外(主に日本)の事例では、地方都市におけるスプロール問題、モータリゼーションに伴う中心市街地の衰退現象やその克服のために‘行政—地域住民—商業者’が制度を作っていく試み(윤상복, 2002)、地方都市を規模・事業・再生手法などで類型化し、計画内容と実行内容の特徴を分析(김태엽・신중진, 2004)、韓国・全州市と日本・金沢市の比較分析(윤정란, 2005)、日本・イギリス・米国・韓国の商圈活性化制度の比較分析(류태창, 2013)などが挙げられる。分析を通じて韓国の制度に不足している制度や部分、問題等を導出したことに意味がある。

次に定期借地権に関する先行研究は①制度の適用事例と②制度自体の法的解釈に分けて整理する。

①適用事例は韓国であまり紹介されていない。김윤이(2005)の大阪市西淡路地域の定期借地権付協同住宅事例と변창흠(2007)の公共持家住宅促進政策紹介された日本の事例ほどである。

②法律解釈は大西(2011)の研究が唯一である。定期借地権を法律上で位置づけし、借地借家法の重点によって定期借地権の性格も見直す必要があると主張した。

以上のように、元都心の商業集積再生研究において、不動産的手法でアプローチした研究はまだ行われていないことが判る。したがって、本稿は、定期借地権を活用した国外事例分析を通じて韓国に新たな手法や政策を提案する研究的位置づけで論じていく。

[表 1] 先行研究

大分類	小分類	研究者	内容	
元都心再生研究	意味規定および政策変遷	김혜천(2003)	-先進国の元都心再生政策を1950年代から時代別に区分 -物理的環境の整備・改善のみに焦点が当たっている限界が指摘される。	
		김영 他(2007)	-元都心の定義 -再生のためにはH/W的環境改善とともに社会変化の反映、都市機能の復元への対策やコンセンサス形成が必要と主張	
	手法および政策提示	황재훈 他(2002)	-元都心の空洞化実体と都心再生現象を5つの事例都市を通じて分析、これに基づいて都市設計的要素を診断	
		오재일 他(2004)	-国内外の都心再生方案を分析し、法律制定、総合計画の樹立、事業推進方式の多様化、管理組織整備の必要性を主張	
		서수정 他(2008)	-物理的改善中心の既存事業を指摘 -元都心活性化のための触媒機能として、先端産業の必要性、公共空間の確保、民間主導事業の先進的拡散のために政策支援を主張	
		유동상 他(2011)	-既存の再生方法は元都心の古い印象を消すことに重点を置いていたと指摘 -抱川市の事例を通じて問題調整システムとしてのガバナンスを提示	
		류태창 他(2013)	-元都心商業地域の商圏活性化制度評価のために指標開発 -評価方法提示のための方法や代案を提示	
	国内先進事例分析	이영민(2001)	-仁川市元都心地域の事例を通じて、場所の歴史、地理的意味の再構成を通じた再生や適用可能性を研究	
		박천보 他(2002)	-大田市を成功事例として挙げ、歩行者専用地区の設定、観光、イベントの重要性を主張	
		유완 他(2003)	-大丘市中区の事例を通じて元都心空洞化の原因究明を試みる -コミュニティ意識、住民参加向上の重要性	
		오덕성 他(2004)	-大田市の事例分析を通じて、都心再生計画のシステム、戦略、内容を把握	
		송형석 他(2011)	-唐津市庁の移転事例を通じて、公共機関移転の影響と旧機関のリモデリング事例を研究	
		권태목·변일용(2012)	-蔚山市中区の事例を通じて歴史文化資源を活用した元都心活性化を研究	
	国外事例分析(主に日本)	윤상복(2002)	-都市のスプロール現象と商業機能衰退を分析 -成功的元都心再生のためには、'国一自治体一商人一住民'の団結が必要と主張	
		김태열·신중진(2004)	-地方中小都市を規模・実行事業別に選定し、中心市街地の再生計画と手法、計画内容と執行事業の特徴を分析 -基盤強化型、歴史資産利用型、ネットワーク形成型、元都心強化型の4つに分類	
		윤정란(2005)	-韓国・全州市と日本・金沢市を比較研究 -モニタリングシステムの構築、都市成長管理政策の並行推進、国レベルの基盤づくり、担当の行政機構と管理機構の設立を提案	
		류태창(2013)	-日本、イギリス、米国、韓国の元都心商業地域活性化政策を比較 -商圏活性化制度関連政策の問題点を把握	
	定期借地権研究	適用事例	김윤이(2005)	-大阪市西淡路地域の事例紹介を通じて、まちづくりと連携した共有地定期借地権付き協同住宅を紹介
			변창흠 他(2007)	-先進国の公共持家住宅促進政策のなかで、日本の定期借地権を紹介
		法律解釈	大西(2011)	-社会法的性格の濃い借地借家法のなかに借地権と定期借地権が共存することを指摘 -今後、借地借家法の重点をどこに置かかによって定期借地権の性格の見直しが必要と主張

2. 制度紹介

1) 背景

日本は戦後、一貫して地価が上昇し、経済成長率を上回る地価上昇率を見せていたため、土地は資産形成の大きな手段になるという信念のもとで“土地神話”とまで表現されてきた。1985年頃から地価が急上昇するバブルが起り、1990年をピークに下落しはじめたが、それでも1993年当時の所有住宅価格はサラリーマン平均年収の10倍ほど（東京圏）であった⁴⁾。これゆえ、所有権分乗価格を下げるために宅地狭小化と住宅地の遠隔化が進められた。

バブル崩壊により2000年は東京圏で5.4倍まで地価が下がり、土地神話は崩壊し、この時点で定期借地権が登場したため、土地の“所有”に代る“利用権（定期借地）”による住宅取得モデルは新しい時代に相応しい選択として歓迎された。

2001年の「土地白書」には、国民意識のなかで“土地神話が崩壊している”と書かれている⁵⁾。その後も地価下落は進み、資産として有利な手段として土地に関する意見も減少してきた。“所有から利用へ”と土地に対する価値観が大きな転換点を迎えたのも、土地を利用する定期借地権の普及に大きなキッカケになったと言える。

2) 制度説明

[表2] 定期借地権

分類		存続機関	利用目的	契約期間	借地関係終了	契約終了時
定期借地権	一般定期借地権 (法22条)	50年以上	用途制限なし	公証など、書面で進行 ①契約更新をしない ②存続期間延長をしない ③建物買入請求をしない の3つの特約	期間満了による	原則的に、借地人は建物を壊した後、土地返還
	事業用定期借地権 (法23条)	10年以上～50年未満	事業用建物所有に限定(居住用は不可)	公証による設定契約、上記の3つの特約	期間満了による	同上
	建物譲渡特約付き借地権 (法24条)	30年以上	用途制限なし	30年以上経過した時点で、建物を相当しい対価で地主に譲渡することを特約する、口頭でも可能。	建物譲渡による	①建物は地主が買入 ②建物は買入れず、土地返還 ③借地人また借家人は借家として住み続けられる
普通借地権		30年以上	用途制限なし	制約なし、口頭でも可能。	①法定更新 ②更新拒否のためには正当な理由が必要	①建物買入請求権有り ②買入請求権が行事されると建物はそのままにして土地譲渡。借家関係は継続

資料) 国土交通省HPから作成

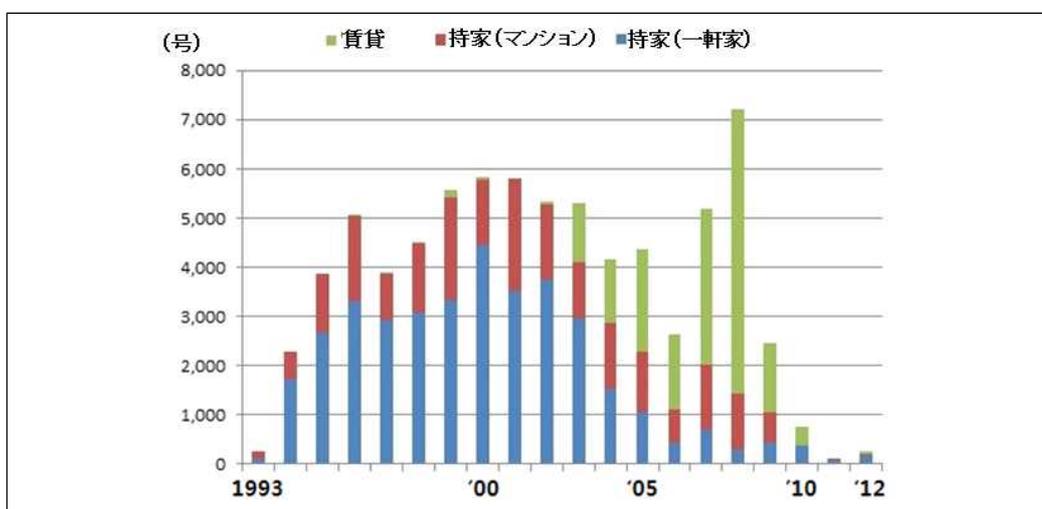
- 4) 「生活大国5ヶ年計画」(1992)で提示された大都市圏住宅の適正価格(目標)は、サラリーマン世帯平均年収の5倍(緒条件のもと、住宅取得のために調達可能な金額)であった。
- 5) 土地が貯蓄と株式に比べて有利な資産と「考えない(38.8%)」「が」考える(34.2%)」を同調査の施行後、はじめて上回る(第1部1.1章 表11-1-1)

1985年から借地借家制度の改正に関する議論が始まり⁶⁾、1991年、改正借地借家法が公表、ここに定期借地権が創設された。同権には①契約更新の必要なし、②改築による借地問題の延長なし⁷⁾、③建物買入請求権なしという3つの特約が認められる。

定期借地権は一般定期借地権、事業用定期借地権、建物譲渡特約付き借地権の3つに分けられる(表2を参照)。

日本国土交通省の全国定期借地権付き住宅の供給実態調査によると、1993年から供給されはじめた同住宅の持家(一軒家)の場合、2000年ピークに達してから減少傾向にあり、賃貸は2008年以後、供給量が減り続けている(図1を参照)。しかし、2010年以後、地方自治体等が所有する土地に関し、定期借地権を活用して土地を貸し住宅や各種施設(非住宅)を新規供給する動きが増えている。自治体等が賃貸主になる施設の推移を見ると、医療福祉施設の整備が著しく増加傾向にあり、工場や小売施設も増加傾向にある。

[図1] 定期借地権付き住宅供給の推移



資料) 国土交通省 「定期借地権付住宅の供給実態調査」

注) 2009年以後、供給が大幅減少したのは都市再生機構の民間供給支援型賃貸住宅制度による賃貸住宅用地の供給が大幅減少したことによる。

前述したように、旧法の借地の下では、“正当な理由および法定更新⁸⁾”によって半永久的に戻ってこれなかった借地が、一定の期間が経過すると必ず返還されるようになったのは、地主と借地人両方に新たな土地利用の可能性を持たせるキッカケになった。特に、地主(個人)が持ってい

6) 旧法の借地の問題として、①土地が返還されない、②資本収入が借地人に移転される、③地価上昇に相応しい地代収入を得られないの3つがもっとも大きく挙げられてきた。

7) 旧法の借地では、借地人が契約期間の途中で建物を改築する場合、借地期間が改築時点からリセットされ、契約期間が延長される問題があった。

8) 正当事由制度および法定更新制度: 1921年制定された借地法・借家法は1941年改定された際に‘正当事由制度’が追加される。これは、当時、戦争から戻ってきた兵士が契約終了によって住める場所がなくなったことで起りうる社会的混乱を避けるためであり、期間満了でも建物が残っていれば、地主に契約更新拒否のためには“正当な事由”が必要とすることで、借地人と借家人を保護する狙い。

法定更新制度とは、正当な事由が認められなかったにも関わらず、地主が更新拒否をする場合、従前どおり法定更新するようになった制度。

た悩み⁹⁾を解決できる代案として定期借地権が注目されるようになった。

一般定期借地権に関し、地主が持つ借地人の定期借地権活用は、概ね、①個人が定期借地権を利用して住宅購入、②事業者が店舗事業進出に利用、と2つを考えられる。地主と借地人に対する長・短点は〔表3〕のように整理することができる。

一般定期借地権はまちづくりにも積極的に活用され、たとえば、東京都では“職住近接の東京再生”という目標のもと、都市基盤の整備、地域問題の解決を民間プロジェクトを通じて実現させるという旨の「先行まちづくりプロジェクト」を試みた。2003年、南青山1丁目の改築プロジェクトを皮切りに、2012年現在、5ヶ所¹⁰⁾が実施地区と指定され、都営住宅を改築を通じて新たな利用が可能な都有地として活用し、まちづくりの誘導目標を設定し、事業を進めている。

2003年指定された東村山市本町地区のプロジェクトである「むさしのアイタウン・四季のまち」は、都営住宅の改築によってできた10haの土地を定期借地を通じてまちづくりを進めた。プロジェクトの誘導目標は、①郊外型住居モデルを提示したまちづくり、②一軒家価格引下（30%程度）の実証実験を挙げた。民間企業グループによるSPCが70年の定期借地権を設定し、転貸方式による280号の一軒家を定期借地権付き分譲を実施した。2007年2月、第1期分譲から2010年3月まで第4期分譲まで、10.7倍の競争率が出るほど人気が高く、定期借地権付き住宅の高い需要を証明した事例としても評価されている。

〔表3〕 一般定期借地権の性格

メリット	
地主	借地人
①一定比率による一時金(保証金など)もらえる ②契約期間中、長期に渡る安定的収入が保障できる ③適した地代改正が可能 ④更地を住宅地にすると、固定資産税の負担が軽減 ⑤契約期間の終了後、必ず更地に返還される	①借地契約の際、一時金が普通借地権より安くなる ②地主の承諾を得ると、転売・転貸できる ③借金して土地を購入するより安くマイホームを持てる ④契約期間が50年以上になるため、しっかりした建物が建てる
デメリット	
①借地契約期間中は、土地を使用できない ②住宅地として利用する際、低い地代水準	①更地で返還しないとならないため、相続が難しい場合が有りうる。 ②担保価値が低いため、新たな借入が難しい ③高齢になって契約が満了したら、居住地確保に対する不安感が発生

資料) 国土交通省、関連HPから作成

事業用定期借地権は投下資金が短期回収型の業種（例：コンビニ、ファミレス、外食業など）および、初期投資額の大きい業種（大型店、アウトレット、物流倉庫など）に活用されるケースが多い。要件としては、借地権の存続期間を限定（10～30年および30～50年）、借地上の建物を事業用に限定、公証を通じて契約を満たせば設定可能である。地主と借地人に対する長・短点は〔表4〕のようにまとめることができる。

9) 土地の固定資産税負担の増加、未利用地の負の資産化、旧法の借地の下では土地賃貸が不可能、借入れて土地を活用したら事業リスクが発生など

10) 東村山市本町地区（2003.10）、品川区大崎3丁目地区（2003.10）、中央区勝どき1丁目地区（2005.4）、目黒区上目黒1丁目地区（2007.8）、大田区西馬込1丁目地区（2008.4）

[表4] 事業用定期借地権の性格

メリット	
地主	借地人
①ライフプランに合わせて土地を賃貸できる ②土地を賃貸しても契約期間が終了すれば、原則的に、更地として返還される ③契約期間中、保証金とともに安定した地代収入が得られる ④20~30年程度の中期的土地活用が可能になり、入店店舗の途中退去のリスクおよび退去に伴われるトラブルを避けられる	①土地を購入しなくて済むため、低コストで事業活動が展開できる ②立地条件のいい広い土地が選択可能 ③状況によっては、建物を買入れることも可能 ④地主の承諾を得れば、第3者に転賃できる ⑤短期間に事業計画を立てやすい
デメリット	
①途中解約が不可能(ただし、地代の延滞、無断譲渡および転賃の場合は途中解約が可能) ②長期的社会情勢(不動産関連)の予測混乱 ③認知度が低く、借地人と賃貸店舗の理解を得ることが難しい	①契約終了・更地返還に経費がかかる ②認知度が低く、地主の理解を得ることが難しい ③候補地が限定されている

資料) 国土交通省、関連HPから作成

商店街活性化や都市再開発の観点からも定期借地権が注目されている。「まちづくり3法」制定によって中心市街地の空洞化対策、商店街活性化に力を入れてきているが、地権者の強い土地保有意志や複雑な権利関係にぶつかり、中心市街地の共同開発事業はなかなか進められない実情である。しかし、共同開発事業の手法として定期借地権を活用すれば、前述したように、地権者は土地を建物(償却資産)に交換することなく土地資産を保有できるメリットがある。このため、2009年2月発表された「中心市街地再生研究会中間報告書」では、中心商店街の再生において、①不動産の所有と利用の分離、②まちづくり会社の活用による中心商店街区域の再生、が核心手法であり、“まちづくり会社が空店舗の不動産利用権を定期借地などで集約させ、一元化して管理”するように提案している。

同手法を日本で最初に導入した商店街が、四国の玄関都市である高松市の中心商店街・丸亀町商店街である。次章では同事例を紹介・分析し、韓国に適用する際に考慮すべきインプリケーションを導出する。

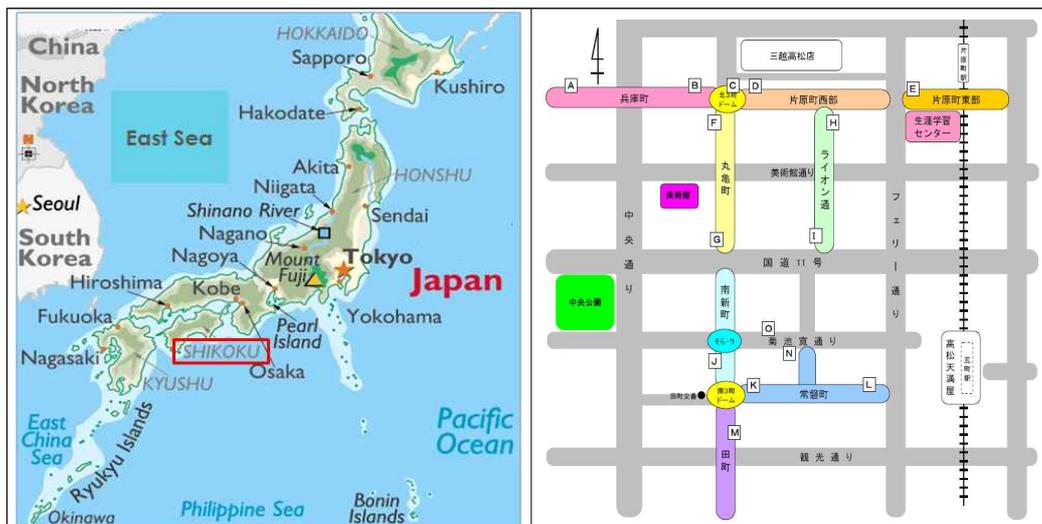
Ⅲ. 事例分析：高松市丸亀町商店街

1. 地域概要

高松市は、香川県の県庁所在地で、人口42万名ほどの中核市である。四国の玄関都市として発展してきた同市は、中央政府の出先機関や大企業の支店が集中立地している、典型的な“支店経済都市”であり、商業が地域経済の大きな割合を占めている。

香川県は全国でもっとも小さな県であるが、県庁所在地の同市における中心商店街は8つの商店街で構成されており、日本第一の長さ(2.7m)を誇るアーケードは商業都市としての同市のステータスを窺わせる。

〔図2〕 高松市および中心商店街の位置



資料) www.gojapan.about.com (左)、高松市(2010)「中心市街地活性化基本方針計画」(右)

1988年、本島をつなげる瀬戸大橋の開通やこれによる連絡船の廃止、1998年明石海峡大橋の開通、2003年高松自動車高速道路の全面開通に続き、関西大都市圏の高速ネットワークが形成され、この交通網整備はモータリゼーションと相まって高松市の郊外大型店の立地¹¹⁾や消費地域の多様化に拍車をかけた。都市のスプロールによって同市は中心市街地の空洞化、中心商店街の衰退問題は深刻化していった。

2. 再開発の手法

‘クルマ社会’になることを見据え、丸亀町商店街はすでに1970年代から公営駐車場を建設・運営し、商人会の自主財源化¹²⁾することで、商店街のなかでも先進的経営を進めてきていた。1983年は大学教授を含めた研究会を結成し、自主的に市民アンケートを実施、商店街づくりの基本方向を決めた。1988年開催された‘400年祭り’で当時の商人会長であったK氏は、“このままだと、丸亀町商店街は500年祭りが開けないかもしれない”と商店街存続の危機感を訴え、青年会を中心に‘丸亀町再開発委員会’を発足した。全国から招いた専門家グループが各分野の知識を集めて再開発事業の構想に着手した。

1993年3月、市街地再開発事業の基本計画が樹立され、再開発準備組合が設置された。専門家グループのアドバイスから“土地の所有と建物使用の分離”、すなわち、定期借地権を利用した商店街再開発案が構想され、建物使用の経営を外部的にさせるため、第3セクターである‘高松丸亀町まちづくり株式会社’を設立した。高松市が丸亀町商店街振興組合の持主会社になり、市が出資(5%)して資本金1億円で設立した。A街区再開発に入った資金の流れは〔表5〕の通りである。

11) 高松市の中心市街地から半径5 km以内に、三越百貨店(22,474m²)、天満屋(29,196m²)、サティ(6,546m²)、イオン(42,000m²)、ゆめタウン(52,962m²)等が立地

12) 同商人会の運営費(2010年インタビュー当時、約4億5千万円)のうち、会費の割合は10%以内で、他は駐車場経営収益から賄っていた。一般的に、商人会の運営費で会費の割合が90%前後であるのとは相当な差がある。

[表5] A街区再開発事業の収支

(単位：円)

補助金(国土交通省関連)	28億2千万	補助金(経済産業省関連)	8億4千万
保留床の売却 (マンション分譲, 増床)	11億	市中銀行借入	2億6千万
(コミュニティ投資有限会社)	7億4千万	中小企業基盤機構の高度化資金借入	8億6千万
(一番街株式会社)	22億6千万	テナント契約金	2億3千万
		自己資本	7千万
	69億2千万		22億 6千万

資料) 丸亀町商店街振興組合、内部資料

注) 右側は一番街(株)の保留床購入資金の内訳

同商店街の再開発事業は次のようにまとめることができる。

同商店街は商店街全体(約500m)をA~G街区に区画する再開発を構想した。A~G街区は都市再生特別地区、B~F街区は地区計画による都市計画の決定に従って商店街に接する部分の壁面の後退および高さ制限をしている。A~G街区はそれぞれに特徴を与えたデザインコードに合わせて再開発を進め、結果的に、商店街全体が一つのショッピングモールになるイメージである(図3を参照)。

[図3] 丸亀町商店街の構成およびデザインコード

	A街区	1番街 (2006年12月完成)	<ドーム広場&高級ブティック> -高級ブティック -フレンチレストラン, カフェ -大書店, 家電量販店 -マンション
	B街区	2番街 (2009年8月完成)	<美容,健康,ファッション> -セレクトショップ
	C街区	3番街 東館-2009年11月 西館-2010年3月	-インテリア, 雑貨小物 -医療モール, 複合介護施設 -高齢者向けマンション
	D街区	(構想段階)	<アート, カルチャー> -アートギャラリー -伝統工芸, 地域土産 -ジュエリー -趣味, カルチャー
	E街区 F街区	(構想段階)	<ファミリー & カジュアル> -ヤングファッション -ベビー&キッズ -アウトドア&スポーツ -コレクティブ
	G街区	丸亀町グリーン (2012年4月完成)	<広場 & ホテル & 高級マンション> -市民広場 -高級マンション -高級食財, レストラン, バー -ビジネスホテル

資料) www.wel-shikoku.gr.jpから作成

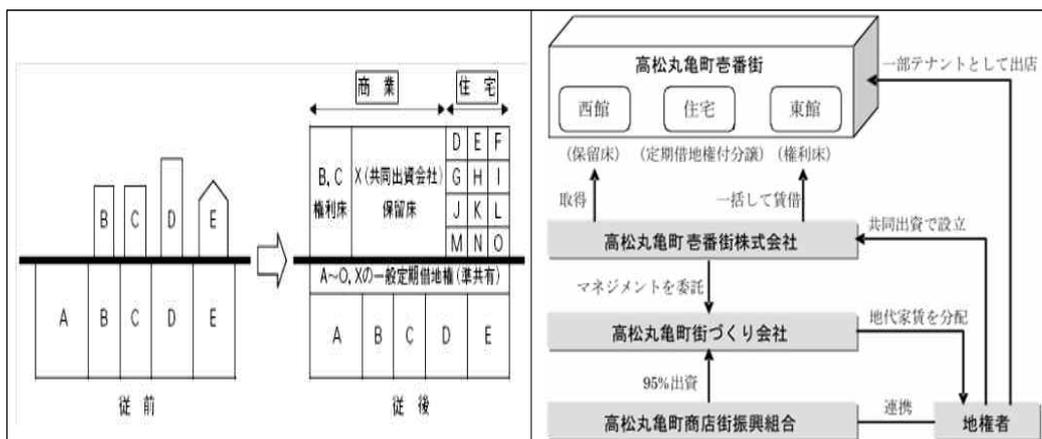
とりわけ、本稿で注目しているA~C街区は次のような手法を活用して再開発を推進した。

第1、土地から土地への権利変換およびまちづくり会社の保留床の一括取得である。

同事例の再開発事業では全員同意型(都市再開発法110条)によって'権利変換¹³⁾'計画を決定した(図4の左を参照)。一般的に権利変換計画で、土地は権利者らが共有し、土地か

ら床へ権利変換が行われるが、同事例では土地から土地へ権利変換された。すなわち、土地は従前通りにし、その上に定期借地権を設定したのである。ここに関する権利金は設定しないことにし、イニシャルコストを節減でき、事業費を大幅に押さえられた。保留床・権利床はまちづくり会社が一括して運営するが（図4の右を参照）、運営費には従来の土地所有者が持っていた土地費用を市場価格に計上しないため、土地価格を顕在化させない運営が可能となった。これは床価格の抑制につながり、賃貸料が安くなる。

【図4】定期借地権における権利変換の基本構造（左）とA街区の組織関係図（右）



資料) 全国市街地再開発協会「市街地再開発」(左)、まちなか再生ポータルサイトHP(右)

注) A~E(土地所有者) B~E(土地所有者) X(共同出資会社) F(特定分譲) G~O(参加組合員) 権利床(再開発の際、以前の地権者が権利で保有している床)、 保留床(再開発事業で新設された施設と建物のうち、地権者の権利床以外の部分)

第2、所有権と使用权の分離である。

時代の変化等に対応したまちづくりを可能にするよう、定期借地契約に基づいて、保留床・権利床をまちづくり会社が一括運営させ、所有と経営を分離した。まちづくり会社は適切なゾーニング(Zoning)やテナントミックス(Tenant-mix)が可能になり、地代・賃貸収入を'地代の劣後配当方式'によって権利者に支払う。権利者が出店した場合もまちづくり会社に家賃を支払う。隣接した三越と一体化したテナントミックスを計画したため、高級ブランドの入店誘致も可能であった。

第3、小規模・連載型事業である。

A街区のように、'法定再開発'によって進めるためにはそれなりの面積が集まらないと事業を進められないという制限がある。このため、同商店街は、街全体を'地区計画14'を活用して小面積であっても一定の面積(約150坪)が確定すれば、すでに決まっているデザインコードによって再開発を進めた。B~F街区は同方式によって参加可能な店舗から実施している。

第4、オーナー変動地代家賃制である。

13) 権利変換：市街地再開発事業の最大特徴。地区内の土地および建物に関する権利を持つ者には、その土地と建物をそれに相応しい価格(等価)で、新しく立てられた建物の床とその敷地に関する権利に変換すること。

第1種市街地再開発事業の権利変換方法には、①地上権設定方式 ②土地共有方式 ③全員同意方式 があり、同事例では③を使用。

14) 地区計画：都市計画法12条の5。建物の用途・形態などに関する制限および道路・公園などの配置に関し、地域の特性に合わせて決めることで建築と開発行為を規制・誘導するまちづくりの手法、

オーナー（地権者）がもらう家賃が毎月の売上げに連動される仕組みである。‘地代の劣後配当’によって地権者に支払われる商業床の家賃と土地の賃貸料が、全店舗の売上げと連動するシステムを作った。すなわち、家賃収入が店舗売上げによって増減するリスクを作ったのである。これは、地権者が入店店舗と協力して売上げ増加に努力するよう促すこと、ひいて、まちづくり会社・入店店舗・地権者の3者が協力してまちづくりを進めていくことを狙いとしている。

第5、特定業務代行方式（SPC）の活用である。

SPCが分譲住宅を取得・処分するため、まちづくり会社は処分リスクを節減できる。

まとめると、同商店街の再開発手法は、第1～第3の手法を通じて商店街再開発の最大のネックであった転賃を可能にし、そこからテナントミックスを実現させ、第4の手法によって地権者の無関心を防ぐとともに、第5によってリスクを最小化する仕組みである。

[写真1] 丸亀町商店街の再開発



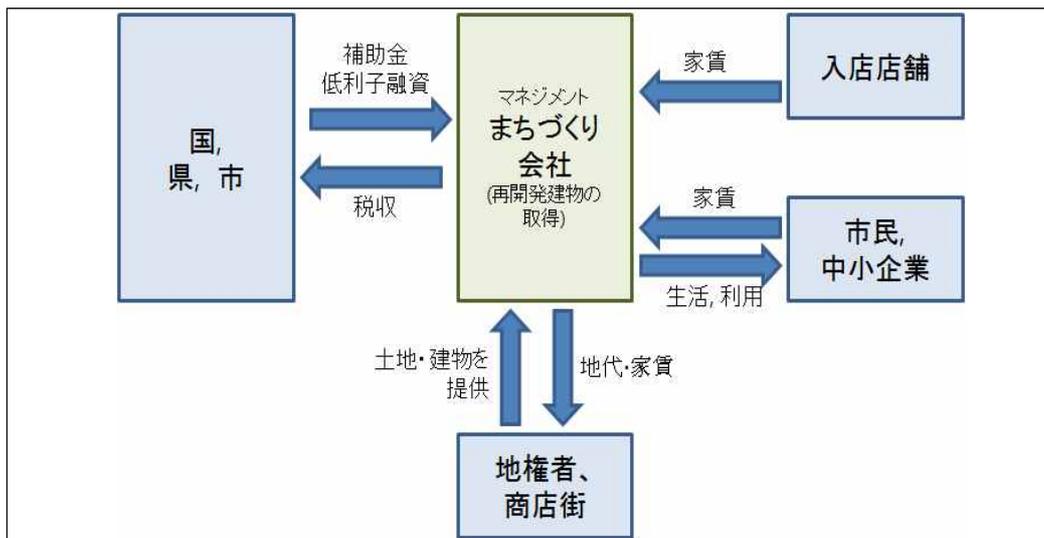
資料) 筆者撮影 (2010.8、左) および Googleイメージ

近年、日本では商店街再開発の基本フレームとして「定期借地+地代の劣後配当+低層店舗／中層居住型」の再開発方式を主張する声が高まっている（藻谷、2005）。“Smart Growth”を論じた時代は過ぎ、今は“Smart Decline”を悩まなければならないというコンセンサス形成を背景に、土地利用に対して根本的再編が必要であるという旨である。今すぐは税収増加を持たせる土地計画区域の増加・容積率の引上げが、建物に対する需要の減少が懸念される人口減少時代には最大の不確実性の要因になりかねない。この対策として主張されている方法が、元都心における建蔽率の向上である。つまり、土地の供給を押さえ開発面積は縮小させながら、元都心の密度を高める方向で都市全体の“Smart Decline”を図るのである。

3. 再開発の効果

同事例の様々な仕組みを“丸亀町モデル”と名付けるなら、同モデルの収支フローは[図5]のように図式化できる。すなわち、中央政府と自治体は税収確保を、地権者は地代および家賃を安定的に得られる。2012年現在、同商店街は地権者に年8%を配当している（2012年8月、商店街組合局長K氏のインタビュー）。

【図5】丸亀町モデルの収支フロー



資料) 国土交通省まち再生事例DBから作成

【表6】はA街区の再開発事業のための補助金および各種借入内容をまとめた表である。B・C街区の再開発には県・市からの補助金は投入されていないことがわかる（表6の左）。【表6の右】を見れば、竣工後は再開発する前より約9倍の固定資産税を納付することがわかる。また、G街区まで再開発が完了すれば、約10億円の税金を納付するようになる。

【表6】固定資産税の比較（左）および完工後の予想税収額（右）

	比較			国	香川県	高松市	税目	税収 予想額(年)
	竣工前	竣工後	増減率				登録免許税	609百万円
A街区	4百万円	36百万円	900%				法人税	165百万円
							消費税	
							不動産取得税	
B・C 街区	4.28百万円	37.4百万円	873%				法人事業所税	220百万円
							法人県民税	
							地方消費税	
							建物固定資産税	
							土地固定資産税	220百万円
							法人市民税	
							法人事業所税	
							総 994百万円	

資料) 丸亀町商店街振興組合、内部資料

【表7】は、A街区における竣工後の効果を比較したのである。竣工前後を比べると、店舗の数、売場面積、売上、通行量の全項目が増加したのがわかる。

[表 7] A街区における竣工前後の比較

	竣工前 (05.12.10~06.12.9)	竣工後 (06.12.10~07.12.9)	増減率
店舗数	15	21	140%
売場面積	1,614m ²	5,865m ²	363%
年間売上	10.29百万円	41.29百万円	401%
通行量	168,054名	200,847名	120%

資料) 丸亀町商店街振興組合、内部資料

元都心と中心商店街が持っているインフラに加え、現在は価値の評価が低くなっている不動産の価値を再開発によって引上げる。人口減少時代に向けて進んでいる今日において、目前の税込増加のみを狙う無分別な郊外開発を引き留め、コンパクトシティ (Compact city) や持続可能な都市のための "Smart Decline" を指向するというのが、同モデルの基本理念である。その間、忘れられていた元都心と中心商店街の魅力が再開発によって蘇られれば、十分、その魅力を発散できることを同事例は見せている。

IV. 小結

国内の伝統市場再生研究は、前述の通り、ほとんどがH/W整備や経営的手法による再生に焦点が当てられていた。日本でもこの傾向はそれほど相違せず、商店街再生研究は商人の育成政策、S/Wの補強政策、まちづくり的アプローチ、商人会の組織化などが主流である。しかし、すでに商業集積 (韓国の伝統市場、日本の商店街) は、その内部 (既得権) の利害や既存の制度に固執するまま行われる活性化対策では限界があることを認めざるを得ないほど、今までの再生手法はほとんど効果がなかった。

日本で、商店街の根本的問題にメスを入れた事例が丸亀町商店街の再開発手法である。"私の土地で私のお店なんだから、私の思ったように営業して何が悪い?" という商人や地権者の固執は、消費者の目線からは魅力のない店舗配置につながったし、後継者がなく閉店した店舗は空店舗のまま放置され、'歯抜け状態'の商店街というイメージを持たせた。ここに、定期借地権を活用し、"土地の所有と利用の分離"を実現しながら、まちづくり会社が土地の取得や経営を担い、転賃を通じてテナントミックスを実現することで、'商業者目線'でなく'消費者目線'に合わせた商店街づくりを進めていった。まだ進行中の事例ではあるが、すでに同事例は多くの可能性を内包している。

'丸亀町モデル'を通じて導出される地方土地の再生ストーリーは次のようである。

第1、国家の財政逼迫、少子高齢化による人口減少時代において、地方の分権と自立は税込確保に関わっていることは周知の事実である。

第2、'丸亀町モデル'は、すでにインフラ整備の完備している中心市街地に注目し、その再開発を通じた税込確保の方法を模索したモデルである。

第3、但し、中心市街地の最大のネックは"土地問題"である。

第4、土地をコントロールするために定期借地権を活用し、'土地の所有と土地利用の分離'を通じて土地問題を解決する。

第5、再開発事業による固定資産税の増加は、投入された補助金の償還や持続的な税収確保が可能にする。

すなわち、中心市街地の再開発によって不動産の価値を高め、中心市街地から出る税収を固定的・持続的に維持することが、今後の人口減少時代において望ましい都市の発展方向である。

「定期借地権+まちづくり会社によるテナントミックス」はたいへん革新的で事業効果の評価も肯定的であり、転貸禁止のため店舗活用に悩まされている韓国の伝統市場再生活動にも大きなヒントを与えている。

しかし、見逃してならないことは、同事例も他の事例と同様、短期間で簡単に推進された事例ではないという点である。今も進行中である同事例は、アイデア構想からA街区完成まで20年以上の時間がかかった。同モデルは日本の「中心市街地活性化モデル」第2号として認定されたが

(2007年5月)、第1号として認定された青森市や富山市より賑やかであり、なにより、持続的な動きを見せている。青森市と同モデル両方、'商業'がコンパクトシティ政策の中心になっているという共通点をもっている。違うのは、青森市が行政主導で再生活動が行われた反面、丸亀町商店街では商店街自ら、イノベーションを通じて'商業'を強化し、ここに'住居'を初め'文化''医療'などを通じて元都心の中心性を高めることで、'暮す空間'として拡張・発展したことである。

OECD(2012)は韓国の都市政策を概括した報告で、'暮しやすい都市プログラム'等の包括的都市再生戦略はあるが、政策が住宅の再開発に片寄っていると指摘した。同報告書では、元都心とスラム化した住居地再生を目的とした「都市および住居環境管理法」「都市再整備促進特別法」のような法律が成功するためには、十分な公的資金とともに経済活動を誘因するための税金減免、社会貢献が必要だと指摘した。なお、成功都市として発展するためには、開発に統合的かつ多岐に渡るアプローチが求められ、特に、人口構造変化を反映した都市の政策対応、たとえば、高齢化による都市環境に対応するための都市公共施設の変化などが求められると指摘する。

人口減少や少子高齢化時代を生きる私たちは、都市開発に対する新たなアプローチや観点を求められている。コンパクトシティ政策、元都心に対する再注目は、'開発=量的膨張'という既存のアプローチが'開発=質的成長'にシフトする都市開発の新たな経路と無関係ではない。

超高齢社会である日本では、元都心や商店街の機能縮小により、高齢者の買い物に対する悩みを"買物難民"とまで表現するほど(杉田、2008)、元都心の衰退は単なる特定地域の問題に限られるテーマではない。元都心再生は地域経済・地域福祉・地域医療など、多様な分野とつながっていることがわかる。

元都心内の未利用・底利用の共有地を活用し、公共と民間の協力によって多様な事業方式を導入し、元都心に住居機能を強化しながらインフラを整備し、都心居住の活性化や都市機能回復を図る一石二鳥の潜在力を持っていることを同事例は見せている。たとえば、制度的に定期借地権利を通じて長期間の事業期間を保障し、公共賃貸住宅の供給敷地に活用することで、事業地に対する費用負担を軽減させ、土地を最大限に活用することができる。なお、公共施設を導入し、施設の公共性を向上することで利用客が増えるなど、地域活性化へのシナジー効果を図り、未利用施設の確保だけでなく、居住者の住居安定や賃貸人の経済的安定を同時に図っていることは大きな示唆点を持っている。

元都心に複雑に絡まれている土地関係に対し、定期借地権制度を活用して国・共有地および元都心内の土地を長期低利で賃貸し、活用する方案が、元都心再開発の手段として考慮される可能性を提示することに、本稿の意義がある。

참고문헌

- 권태목·변일목(2012) 『역사문화자원을 활용한 원도심활성화방안 연구』 울산발전연구원 연구보고서.
- 김 영·김기홍·김경환 (2007). “지방쇠퇴도시 도심공간분석과 도시재생기법에 관한 연구-경상남도 진주시를 중심으로”, 『한국주거환경학회지』, 5(2): 1-33.
- 김윤이 (2005). “마을만들기와 연계한 공유지 정기차지권부 협동주택”, 『도시와 빈곤』 통권 75: 124-147.
- 김태엽·신중진 (2004). “일본 지방중소도시의 중심시가지 재생방안에 관한 연구”, 『한국도시설계학회 추계학술발표대회 논문집』.
- 김혜천 (2003). “도심공동화 문제의 이해와 도심재생의 접근방법”, 『도시행정학보』, 16(2): 79-99.
- 大西泰博 (2011). “借地権についての一考察”, 『토지법학』, 27(1): 339-350.
- 류태창·최봉문(2013). “원도심 상업지역 재생을 위한 정책평가연구”, 『대한국토계획학회지』, 48(6):321-335.
- 변창흠·박용신·안균오·최은희(2007). 『공공자가주택의 이념적 근거와 정책효과 분석』, 대한토지주택공사 연구보고서.
- 서수정·고은정 (2008). 『공공공간을 매개로 한 원도심 활성화 방안』, 건축도시공간연구소 연구보고서.
- 송형석·이정수(2011) “구 당진군청 재생을 통한 원도심 활성화계획” 『대한건축학회지회연합회 학술발표대회논문집』, 578-854.
- 오덕성·염인섭(2004). “기존도심활성화사업의 기초적 평가와 개선방안에 관한 연구”, 『대한건축학회논문집 계획계』 20(5):135-144.
- 오재일·형시영 (2004). “지방대도시의 도심재생을 위한 정책방안에 관한 연구”, 『한국정책과 학회보』 8(2):87-114.
- 유동상·백형배(2009) . “포천 원도심활성화를 위한 방안연구”, 『한국거버넌스학회보』 18(1): 117~140.
- 유완·남해진·이주연·오선영(2003) “도심공동화와 도심으로의 이주의식 분석 - 대구중구의 공동화원인과 대책-”, 대한국토도시계획학회 정기학술대회.
- 윤상복(2002). “일본의 중심시가지 재생전략”, 『대한국토계획학회지』, 37(4):273-284.
- 윤정란(2005). “한일 지역도시의 중심시가지 활성화연구: 전주시와 가나자와시를 중심으로” 『한국도시설계학회지』, 6(3) : 57-78.
- 이영민(2001). “구도심 활성화를 위한 장소의 역사·지리적 의미의 재구성: 인천 구도심지를 사례로” 『한국도시지리학회지』, 4(2) : 1-13.
- 박천보·오덕성(2002). “도심활성화를 위한 전략과 방안에 관한 연구” 『지역개발논총』 14 :

53-76.

황재훈·박천보·오덕성(2002). “국내 도심재생의 미시적 현상해석(실태분석)”, 대한국토·도시계획학회 추계학술대회.

杉田 聡 (2008). 『買物難民—もうひとつの高齢者問題』, 大月書店.

中島直人·初田香成. (2008). 『商店街テクノロジー』, 東京人.

藻谷浩介 (2005.) 「今地域で起きていること」 経済産業省発表資料.

経済産業省中心市街地活性化室(2009), 「中心商店街再生研究会 中間とりまとめ報告書」

国土交通省(2001). 『平成13年版 土地白書』

国土交通省(2010). 「平成21年度 定期借地権付住宅の供給実態調査 報告書」

高松市 (2010). 「中心市街地活性化基本方針計画」

OECD (2012). 『Urban Policy Reviews Korea 2012』 (한글요약본).

<http://www.wel-shikoku.gr.jp> 웰컴시코쿠

<http://tochi.mlit.go.jp/jitumu-jirei/teikishakuchiken-jirei> 国土交通省 土地総合情報ライブラリー : 定期借地権の事例

<http://tochi.mlit.go.jp/chiiki/lease/index.html> 国土交通省 定期借地権

http://www.mlit.go.jp/crd/city/mint/htm_doc/ 国土交通省 まち再生DB

이민정 minjoung1006@cni.re.kr

일본 요코하마국립대학에서 경제학 박사학위를 취득, 동대학 성장전략연구센터 연구원을 거쳐 현재 충남연구원 산업경제연구부 초빙책임연구원으로 재직중이다. 연구관심분야는 지방행정, 지역경제, 상업집적/상업정책 등이며, 연구물로는 “歳計剰余金から見た財政運営の問題：地方政府を中心に”(2014), “持続可能なコミュニティビジネスに関する一考—日本NPO法人Barrier-Free協会の事例を中心に—”(2013), “韓国伝統市場の現状と再生の課題—仁川・富平市場の事例から—”, 『21世紀中小企業の発展過程』(공저,2012) 등이 있다.