

人口減少時代における住宅地再生戦略としての「街区信託」の提案
 —細分化された土地利用の集約化手段としての信託制度の活用—

(株)野村総合研究所

主任コンサルタント 植村 哲士

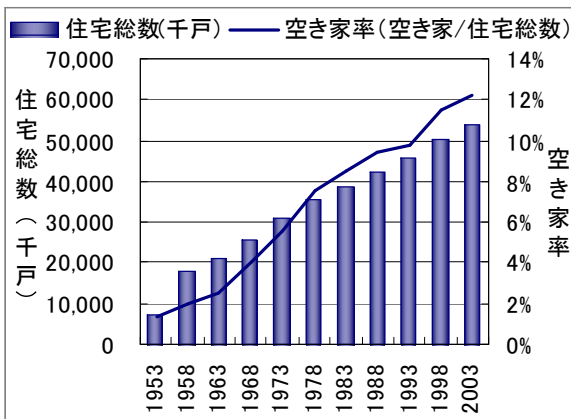
事業戦略コンサルティング一部

上級コンサルタント 宇都 正哲

1. はじめに

少子高齢化・人口減少社会に本格的に突入した日本において、人口減少局面にもかかわらず 2015 年までは世帯数が増加すると予想されている。他方、住宅の総戸数は空き家率の上昇にもかかわらず継続的に増加している（図表 1）。世帯数の増加は 2015 年時点で 2005 年の 3%増の水準に留まるため、現行の空き家を有効活用することで世帯数の増加は吸収できるはずである。しかしながら、現時点でも住宅の新規着工は継続し、総戸数と空き家も継続的に増加している。この状況に拍車をかけるのが 2015 年以降の世帯数の減少であり、特に、世代人口の多い団塊世代の人口動向が大きな要因となり、団塊世代の死去に伴う住宅等不動産の相続問題は 2040 年以降に大量に発生すると考えられる。

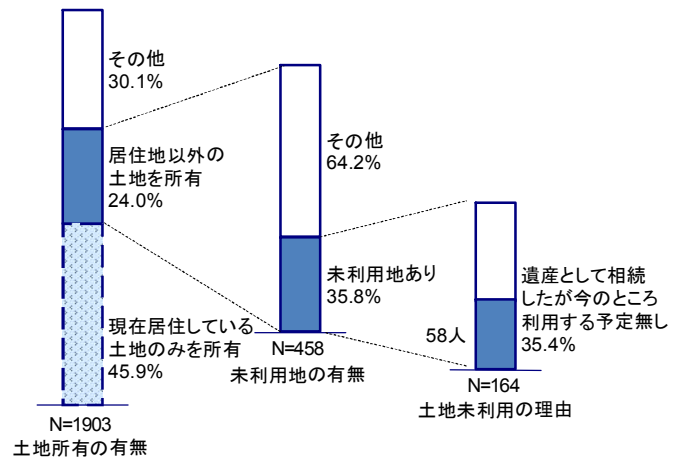
図表 1 住宅総数と空き家率の推移



出所) 住宅・土地基本統計各年度版より作成

これまでの空き家率の上昇トレンドをみると、2040 年前後には、概ね 20~25%程度にまで達する可能性も否定できない。つまり、4~5 軒に 1 軒が空き家になる可能性があるということである。この相続による空き家の発生とその利用に関する国土交通省の調査（図表 2）によると、未利用土地を保有している人のうち 35.4%が「遺産として相続したが今のところ利用する予定無し」と回答している。

図表 2 土地の所有の有無と未利用の状況・理由

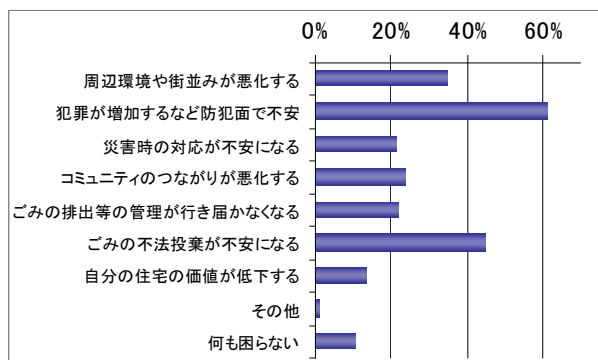


出所) 国土交通省土地情報課『平成 18 年度「土地問題に関する国民の意識調査」』より作成

また、空き家・空き地の増加に対して、犯罪の増加やごみの不法投棄などについて不安に思う人は多く、資産価値の下落を心配する人も存在する（図表 3）。

今後、増加する空き家・空き地について何らかの対策を講じないと、住宅地としての魅力が減少するだけでなく、虫食いの空き地が発生するため、非効率な土地利用となることが懸念される。

図表3 空き家・空き地が増えて困ること



出所) 国土交通省『「土地の保有・管理に対する意識」に関するアンケート』2005年

2. 2040年前後の人口減少社会において求められる住宅地の要件

国土交通省の「低・未利用地対策検討小委員会中間とりまとめ」でも、地域の課題解決のために賃貸借や使用貸借の地域コミュニティによる住宅地周辺空き地の共同管理や、法人による所有と共同利用の仕組みが提案されている。

人口減少社会における空き家・空き地の増加問題への対処のためには、以下の2つの点に留意することが必要と考えられる。

- ・面的な管理
- ・所有と利用の分離

面的な管理について、住宅の資産価値は個々の住宅の属性や状態だけでなく、周辺の環境にも大きく影響を受ける。従って、戸建住宅、宅地の中の集合住宅（アパート）などを含め街並みとしての管理を行い、将来予想される住区の価値下落を防ぐことが重要と考えられる。特に重要なのが、相続・転居に伴って発生する虫食いの空き地・空き家への対処であり、土地利用を徐々に集約していく仕組みを考える必要がある。このためには、特定の所有者への土地の流動化支援策だけでは不十分と考えられる。

これらの面的な再編成を実施するためには、

所有と利用を分離していくのも1つの考え方である。すでに、農地や森林では不在村地主対策として農地・林地の所有とその管理や利用の分離を模索する動きが見られるが、住宅地においても、同様に所有と利用を分離することが面的な地域の再編・管理には必要と考えられる。

例えば、現在でも賃貸借や使用貸借の形によって地域が未利用地の利用を可能にしているが、仮に利用用途を変更したり、他人に転貸したいとき、賃貸借・使用貸借の場合は所有者の許可を取る必要がある。このため、しばしば、多人数の所有者の合意形成のために柔軟な土地利用の再編が阻害される。

この所有と利用の分離を実現する方法の1つが信託制度である。本稿では状況に即した柔軟な土地利用の再編成を促進するような住宅地における信託制度（街区信託）についてその具体的なイメージを提案するものである。

3. 街区信託とは

一般に信託という場合、投資信託など運用目的のものが想像されるが、本稿で想定している信託制度はいわゆる金融的な信託制度ではなく、信託制度の「目的に応じた資産運用」、「所有と利用の分離と小規模所有の集約化」、「信託資産保全」の3つの側面に注目したものである。

住宅地において最も重要なことは住環境の保全であり、従来、建築協定や景観協定などで住人に住環境の保全に協力を要請する場合も多い。街区信託においても信託目的に住環境の保全に関する事項を入れることで、資産価値を高めるとともに居住者の満足度も維持できるものと考えられる。

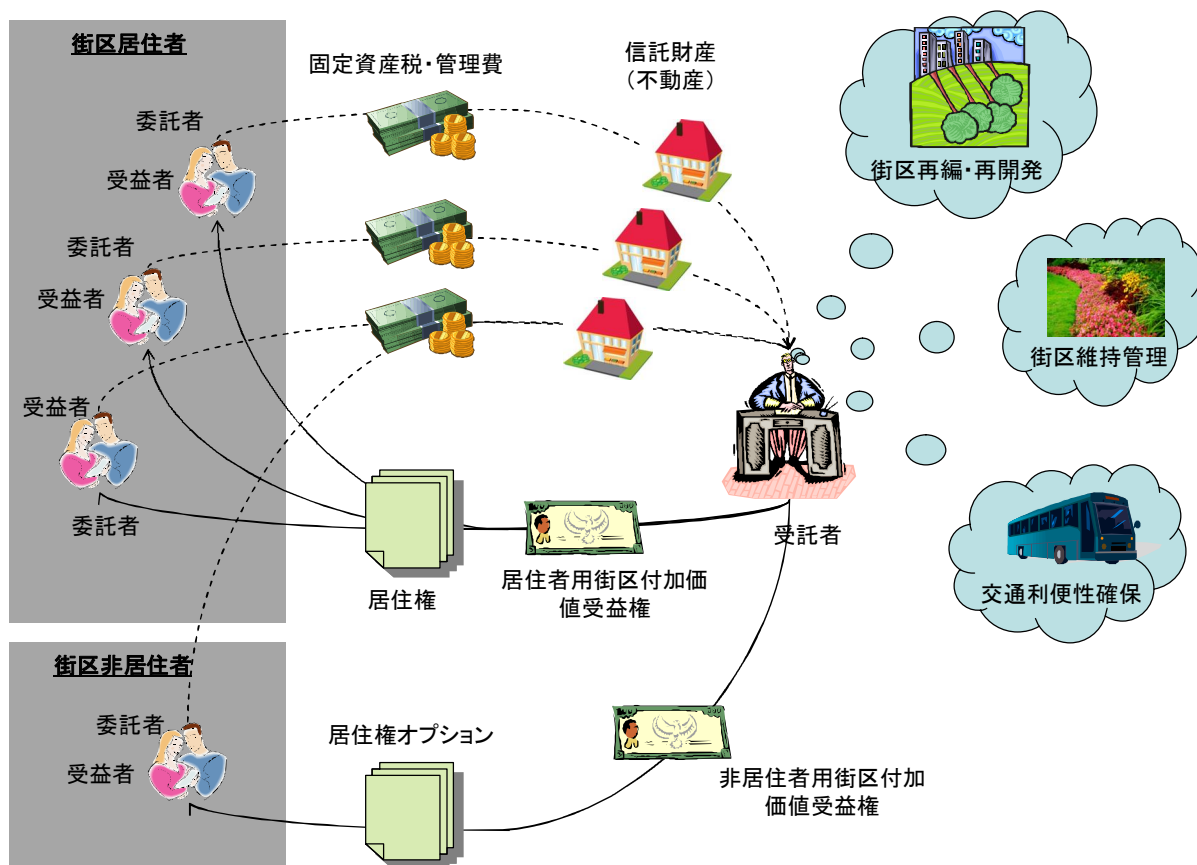
想定している街区信託の骨格は、個人が所有する住宅や土地などの不動産を信託財産と

して提供し、代わりに信託受益権として「居住する」という実物（「居住権」）を得ること及び、将来的に信託財産の一部が転売・開発されたときの売却益の一部を受け取る権利（「街区付加価値受益権」）を得ることである。この「居住権」は現時点で街区に居住している人には必須の権利であるが、非居住者（不在地主）にとっては不要な権利である。むやみに非居住者に居住権を設定すると街区の土地流動化や土地の再利用に支障を来たすことになる。従って、非居住者には居住権を設定せず、非居住者用街区付加価値受益権のみ設

定することが考えられる。この場合、信託期間中には現時点の非居住者は街区信託が設定された街区に居住するためには居住権を別途買い取る必要が出てくる。この問題を回避するために、例えば、街区内で居住者の死亡・転居に伴い新たに居住者を募集する際に、優先的に「居住権」を獲得できるようなオプション（先買い権）を付与しておくことも考えられる。

これらの街区信託における委託者と受託者の信託財産や管理費用、信託益の分配について例示したものが図表4である。

図表4 街区信託のスキーム



受託者は、街区信託を設定するに当たって、委託者と相談して信託管理計画を立案し、それを実行する。この際、信託された土地の再編・再開発・管理に費用がかかる場合は、その費用については住民が負担する必要がある。さらに、信託した財産についても、固定資産

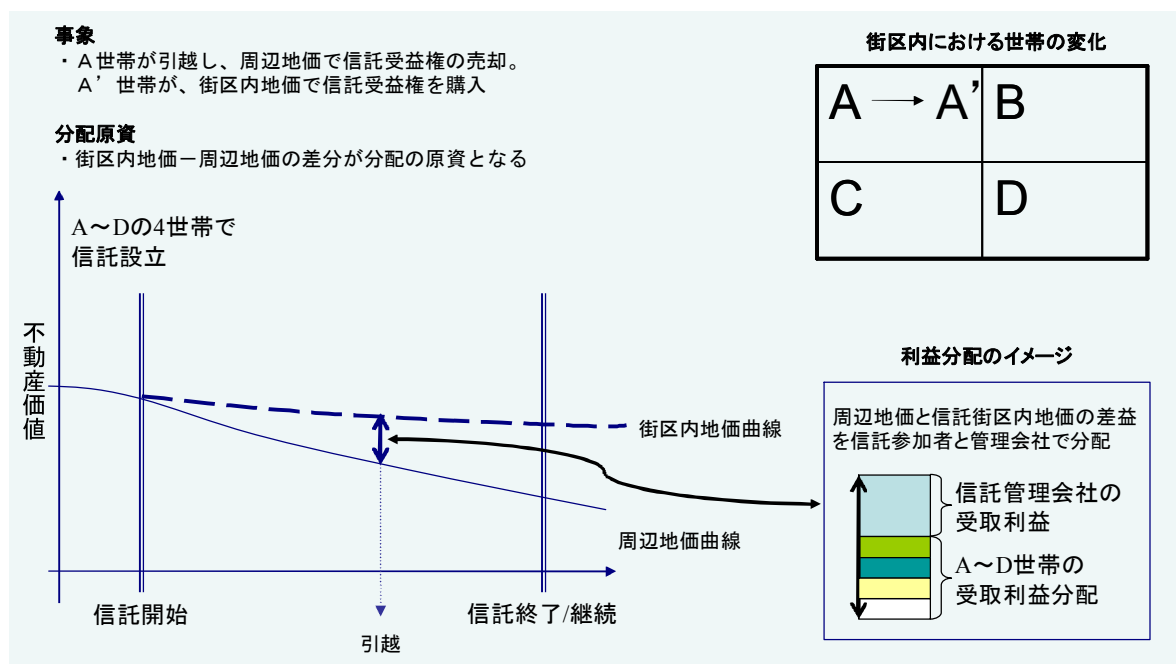
税を負担する必要がある一方で、委託者は所有権が移転するため固定資産税が不要になる。この矛盾を埋めるために、委託者は引き続き固定資産税相当分を受託者に払う必要があるだろう。

信託設定期間は、信託期間中に相続や転居

等がある程度発生する必要があるため、比較的長めの期間設定が望ましい。ただし、一般的に信託では期間が永久であることは稀であり、概ね 20～30 年の期間が想定される。個々の委託者に限って言えば、委託者である個人、もしくは夫婦が亡くなった時点で子供などの同居人がいない場合には「居住権」は「周辺地価の時価」で受託者に強制売却され、「街区付加価値受益権」が相続されるような制度設計が必要であろう。もしくは、「居住権」を「居住権オプション」に変換し、「居住者用街区付加価値受益権」を「非居住者用街区付加価値

受益権」に交換することが必要であろう。また、同居人がいる場合は「居住権」が相続されることが望ましい。つまり、現在保有している建物・土地に、希望する限り住み続ける権利は保障されるべきである。また、委託者が希望する場合は、信託期間中でも換地を可能にすべきである。このような条件を設ける理由は、将来的に街区の価値維持のためには住宅の再配置は必要不可欠であるが、その再配置を相続というタイミングを利用して順次行うためである。

図表 5 街区信託における利益の実現とその分配のイメージ



相続時における「居住者用街区付加価値益」の扱いについては注意を要する。まず、受託者が「居住権」を「周辺地価の時価」で買い取ったあと、この「居住権」が次の居住者に時価で転売されることによって運用益としての「街区付加価値益」が確定する。この運用益部分については前居住者の相続人も、運用益分配の対象となる。ただし、「居住者用街区付加価値受益権」は、次の居住者の「居住権」に付帯するため、以降、前居住者の相続人は、

「居住者用街区付加価値受益権」を行使できないようにすべきである。あくまでも、居住者が街区管理に協働することによって、街区の価値を維持・向上させることが目的である。

想定している街区信託について、信託としての性格を定義するため、各項について記述したものが図表 6 である。街区信託の運営に当たる受託者には、様々なタイプの主体が想定される。まず、非営利主体としては、住民が共同で設立する NPO などが考えられる。

すでに、設立されているまちづくり NPO などが母体となる可能性もあろう。ただし、不動産取引には専門資格が必要であり、また、交通の便の確保や街区の再編成の計画づくりなど、想定される様々な業務を地域に居住する住民だけですべてとりしきるのは困難と考

えられる。このため、住民主体の街区信託は、機能が限定されるか、一部の業務を外部に再委託する必要がある。この点、不動産管理会社や警備会社が受託者になる場合、街区信託は多様な機能を発揮する主体となり得る。

図表 6 街区信託の概要

項 目	街区信託の内容
1.信託財産	・家屋、土地、土地に付随する樹木などの不動産
2.受託者 (タウンマネージャー:TMO)	・NPO (空き家エージェンシー、委託者で組成する街区管理組合、まちづくりNPOなど) ・会社 (マンション管理会社、警備会社、信託銀行、不動産管理会社)
3.信託の目的	・空き家・空き地が発生する中で良好な住環境を維持する ・人口減少下による地価下落環境においても資産価値を維持・向上させる
4.信託受益権	・実物としての住宅に住み続ける権利；居住権（建物で定義するか、地番で定義するか、要件定義するか。抽象度が高くなるほど、居住の流動性が上がる。原則的に当代はその時点の居住地、相続時は街区内のいずれかと定義するのが適切と考えられる） ・将来的に街区管理の成果で地価が維持・向上できた分、もしくは街区再編によって遊休地を有効利用した開発益の受け取り権（街区付加価値受益権）。ただし、居住者と非居住者用を設定する。居住者用の配分比率の方が非居住者よりも高いことが望ましい ・街区付加価値受益権の分配ルールは、事前に受託者と委託者の間で配分比率を決めておく。委託者間の配分比率は、信託時の信託不動産の時価の比率を持分比率として記録し、事後、その持分比率を基準に確定差益を分配する ・開始時点は、寄託財産と信託受益権の等価交換、住む必要がなくなった時点で信託受益権のうち居住権を周辺地価で受託者に強制売却させるか「居住権オプション」に交換する ・前委託者（もしくはその相続人）の居住者用街区付加価値受益権は売却した土地の用途が決定し実行された時点で消滅させる。なお、開発益顕在化までに時間がかかる場合は地価差額の持分分を受け取り消滅させる
5.設定方法による区分	・契約信託
6.信託の目的による区分	・私益信託、ただし、街並み保存、森林整備等に展開する場合は公益信託の可能性もあり
7.信託利益の帰属	・自益信託（街並み保存、森林整備等の場合は他益信託の可能性もあり）
8.受託者の負担する義務	・管理信託（街区の維持管理） ・処分信託（財産処分：不動産売買・開発）
9.信託引受行為を営業としているか否か	・信託受託者が会社組織の場合は営業信託（商事信託）、NPOなどの場合は非営業信託（民事信託）
10.信託終了時の財産の性質	・金銭以外の財産の信託
11.信託の設定にあたり受益者の定めの有無	・受益者の定めあり
12.受託者が委託者か第三者か	・委託者がNPOを設立しそのNPOが受託者になる場合は事実上自己信託、それ以外は第三者への委託
13. 信託財産の種類	・消極財産（負債）は含まない通常の財産権

4. 街区信託の想定される利点

街区信託を導入するメリットについては、次のように考えられる。

ある一定の地域が連帯して、景観や居住環境の維持、防犯対策や交通手段の確保、住民の生活水準を向上させるような施設の誘致などを行える点である。具体的には、バス路線の開設やカーシェアリング、相乗りタクシーの導入などで交通利便性を確保したり、診療所や介護施設を誘致することで、街区内で所用を済ませることが可能になると考えられる。

また、連帯して街区の付加価値を向上させることにより、人口減少下において予想される地価下落に対して、街区の地価を維持するか、下落幅を縮小することも可能であろう。例えば、景観向上や災害対策につながる取り組みなどが考えられる。また、細分化された敷地を集約して、街区としての価値を向上すること等も考えられる。

さらに、受託者が会社組織の場合、一定規模の顧客層が期待できるため、事業多角化の一部として住民サービスを行うことができる。特に、地方部では人口減少に伴って単一の業態で雇用を維持するだけの収益を確保していくことは困難であるが、一定地域を対象に兼業することにより雇用の確保につながると考えられる。

また、土地利用の再編という需要を潜在的に常時発生させることにより、個人からみると不動産処分までの時間が短縮できる。つまり、不動産を流動化するまでのコストが削減できることになる。

5. 街区信託の想定される課題

街区信託は、従来は個人所有であったものを一旦集約化し共同管理にするため、委託者

間で条件の合意を取ることに相当の困難を伴うものと考えられる。また、委託者と受託者の間でベンチマークとして利用する地価の評価地点については事前に十分な合意が必要であるが、当初は事例が少ないため、双方が合意できる条件設定がなかなかできないものと考えられる。そのため、どこかの地区をモデルケースとして、社会実験的に実施することが必要と考える。

また、実物の受益権である「居住権」について相続等で信託財産の買い取り希望が出された場合に、受託者はその購入資金を調達するとともに、未利用不動産の有効利用を探る必要がある。このときに委託者間で、これらの未利用不動産の利用に対して開発リスクをどう分担するか、どのような再開発を行えばよいかについて合意形成が必要になる。

6. 潜在的な街区信託の適用可能地域

今回提案している街区信託が適用可能な街区は次の条件を備えていると考えられる。

- ・今後 20～30 年以内に、死亡・転居などで居住者の入れ替わりが想定される
- ・人口減少下でも一定の住宅需要が存在する
- ・他の近隣の街区と差別化できる
- ・街区内の土地利用の再編成が可能な一定の面積を有する（町丁目単位が理想であるが、街区レベルで試行できる）
- ・街区内に再編可能な未利用不動産がある程度存在する

今回想定している街区信託は、信託期間中に設定街区内で1回も土地取引が生じないと街区管理の効果が実現化せず、結果的に街区管理の効果が測定できない。街区を共同管理することで生活利便性が確保され、委託者である居住者がそれで納得する場合は問題が発

生しないが、金銭的な便益を期待している場合は後々問題が生じるであろう。ただし、無理やり居住者を転居させることができないため、信託設定時点で明示的に言及する必要がある。

また、今回想定している街区信託は、街区としての価値を維持することを目指しているが、住宅に対する需要があまりにも少ない地域では、いくら街区管理の努力を行っても、現居住者の相続時・転居時に、新たな居住者を見つけることは困難であろう。従って、地方中核都市に立地する住宅地や、大都市部郊外のニュータウン型住宅地などが、今回の街区信託に適した地域であると考えられる。

街区信託は狭い面積で行うと周囲の地価の影響が大きく、地価としての街区の付加価値化は困難と考えられる。また、街区面積が広いほど、土地利用の再編や再編集後の遊休地活用などで街区運用収益を上げやすくなる。従って、街区は土地利用の集約・再編が可能な程度の広さがあることが望ましい。ただし、街区面積が広すぎると、委託者の合意を形成することが困難になる。すなわち、街区の共同管理を行う上での最適面積が存在するといえる。

7. 街区信託導入に向けた主体別の役割分担

街区信託の導入に向けた役割分担について、委託者としての居住者、受託者としての企業等、行政の三者に分けて整理する。

まず、委託者としての居住者について、実際に街区信託を導入するかは別として、居住者自身が自分の財産の価値を維持するために積極的に活動しなければいけない時代に入ったことを認識する必要がある。また、街区の将来に関する議論に、積極的に参加することが期待される。

次に、受託者としての不動産管理会社、警備会社等であるが、居住者は問題意識があっても個人であり、居住者を巻き込んで新たな制度を導入するためには相当な時間と労力を要する。他方で、潜在的に受託者になり得る不動産関連業種等は、人口減少に伴う構造不況に直面しており、いわゆる売り切り・仲介型ビジネスから脱却する必要がある。今回提案している街区信託には必然的にリフォームや植栽の更新、不動産開発などの様々な付随業務が含まれると予想され、人口減少時代の新たな事業機会となろう。

街区信託は、基本的には委託者と受託者の民間における契約行為であるが、自治体などの公共団体にとっても利点が大きいと考えられる。例えば、街区信託の受託者に、道路等の公共施設や社会資本の維持管理を指定管理者として一括して委託したり、社会資本管理のための「アダプト・プログラム（住民による道路管理など）」の受け手として居住者に管理を委託したり、また、街区として公共交通機関を導入することで自治体からの支援を削減できるなどの効果が期待できる。

さらに、街区信託として街づくりを自ら検討しているため、自治体の策定する土地利用計画等において、街区信託の土地利用形態を取り入れれば、行政が地域住民と交渉する手間が省けるといえよう。

このように行政に多くの利点が期待されながら、街区信託で居住者が協働して資産価値を維持すると周辺地域よりも固定資産税が高くなる。この矛盾を解決し、周辺よりも相対的に地価が上昇した場合は、信託受託者の固定資産税・住民税の減免や繰り延べ等の措置が望まれる。また、換地や街区再編の際に、街区内の公共用地や行き止まり道路などの用地を積極的に信託財産として提供し、街区の再編に協力していくことも重要な役割と考えられる。

8. おわりに

マンション管理と街区管理の最大の違いは、マンションは共用設備については共有持分であり、街区は内部の個別住宅は個人の所有財産のため所有権を一時的に集約する点である。一時的に所有権が集約されたあとの街区管理は、マンション管理と同様のメリットと課題が予想される。その上、マンションに比べて再開発や再編の自由度が高いことを考えると、より多様な管理上のメリットが期待できる。マンション管理では建物のみが対象となるが、街区では、街並み、景観形成など、建物単体では不可能な要素を組み入れることが可能となる。

少子高齢化・人口減少社会においては、住宅需要の減少に伴って、中長期的に住宅の資産価値が低下していく。そのような時代では、個々の所有者が単体として資産価値を維持するには限界があり、スパイラル的な資産価値下落が生じる可能性もある。本稿で提案している街区信託とは、その状況を回避するための1つの試案である。このアイデアが、人口減少社会の資産価値維持の一助になれば幸いである。

[参考文献]

- ・石倉健彦(2008),日本における集合住宅「減築」の可能性,多摩ニュータウン研究,No.10, 26-30.
- ・植村哲士・小林庸至,「人口減少時代の土地開発圧力の変化とその対処方法ー住宅地の生き残りに向けてー」,NRI パブリックマネジメントレビューvol.51(2007年10月),8-14.
- ・根田正樹・矢内一好・天野佳洋(2007),『信託の法務・税務・会計』学陽書房

本稿は、野村総合研究所が現在実施している「人口減少下の社会資本・土地利用に関する研究会」での議論の一部を整理したものである。

(メンバー)

事業戦略コンサルティング部

上級コンサルタント 宇都 正哲

公共経営戦略コンサルティング部

副主任コンサルタント 小林 庸至

コンサルタント 稲垣 博信

コンサルタント 北崎 朋希

経営戦略コンサルティング部

コンサルタント 松岡 未季

London School of Economics and Political Science

(留学) 主任コンサルタント 植村 哲士

また、以下の学識者・専門家に助言を頂いている。ただし、文章中に誤謬等がある場合は筆者らの責任である。

東京大学空間情報科学研究センター

浅見 泰司教授

関西大学環境都市工学部都市システム工学科

北詰 恵一准教授

東急不動産株式会社 経営企画部 田苗 創基氏

筆者

植村 哲士 (うへむら てつじ)

株式会社 野村総合研究所

London School of Economics and Political Science 留学中

主任コンサルタント

専門は、社会資本マネジメント、公益事業の民営化、環境政策・森林会計、インド地域研究 など

E-mail: t-uemura@nri.co.jp

筆者

宇都 正哲 (うと まさあき)

株式会社 野村総合研究所

事業戦略コンサルティング一部

上級コンサルタント

専門は、不動産事業・金融、企業再生・地域再生、インフラ事業の民活支援 など

E-mail: m-uto@nri.co.jp