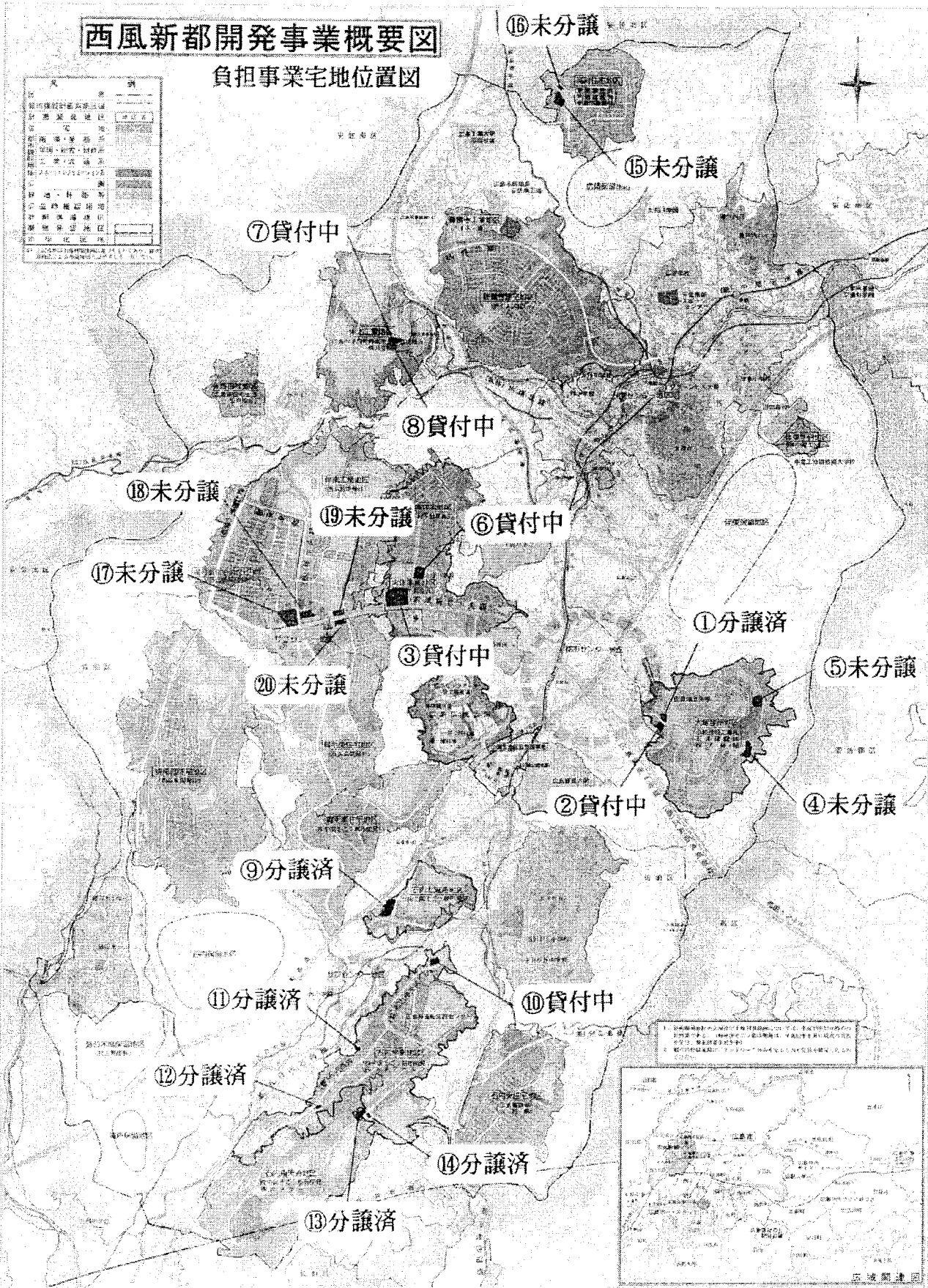


負担事業宅地位置図

西風新都開発事業概要図

負担事業宅地位置図



3 西風新都における宅地の取得について

(1) 開発者負担の考え方

西風新都における土地の取得は、「広島西部丘陵都市の根幹的都市基盤施設整備に係る開発者負担要綱」(資料1以下「負担要綱」という。)に基づいて民間開発事業者から開発者負担として無償取得したものである。

広島西部丘陵都市建設実施計画(平成元年11月 広島市作成)より抜粋する。

「第4 都市建設の推進方策

3 開発者負担方式による関連公共施設の整備

広島西部丘陵都市は、広島市の計画を基本に、行政と開発事業者が、それぞれの役割分担の中で協力関係を確保しながら一体となって推進するプロジェクトである。

この都市建設理念のもとに、広島市は、開発の基盤となり、かつ、開発の促進に資する根幹的な都市基盤施設の整備を、開発に先行して、又は開発とあわせて計画的に推進することに努めることとし、他方、開発事業者に対しては、広島市が行う根幹的な都市基盤施設の整備によって増進する開発利益の一部の公共への還元(事業費に対する応分の負担)を求めることにより、都市建設の円滑な推進を図ることとする。

(2) 開発利益とは何か

開発利益に関する研究者、不動産専門家による文献は、大部分は平成初期に書かれたものであり、いわゆるバブルによる地価上昇を背景にしたものである。

これらの研究者等の意見を概ね要約すると次のようになる。

開発利益の概念は、一般には「何らかの事業が施行され、土地の便益を増やす施設が建設されることによってもたらされる地価上昇による利益」あるいは「道路や鉄道、学校といった公共施設によって、周辺地域の住民や企業の便益が増大する。この開発の外部利益効果を開発利益という」と定義づけられている。公共的投資によってもたらされた土地の地価上昇分が開発利益であるとするのが一般的な考え方である。

開発利益を公共へ還元するのはなぜであろうか。大体次のような理由によるものとされている。

① 社会的公平のため

土地は国民のための有限で公共的な性格を有する資産であり、その価値は公共投資によって生ずる地価上昇は土地所有者にとっては不労所得であるから、開発利益の一部を公共へ還元することで社会的公平性をはかる必要がある。

② 地価の安定のため

土地の騰貴を防止するためには、土地の値上がり益を所有者のみに帰属させることなく、地価上昇に伴う利益と適正な負担を対応する制度が必要である。

③ 公共事業の財源確保のため

たとえば幹線道路を整備する場合、用地補償費等が事

業費の相当部分を占める。公共投資によって地価が上昇した結果、公共投資は次に更に公共投資を行う場合は、その活動で上げた地価を前提に土地を買収しなければならないという不合理な結果を生ずる。公共投資により生じた開発利益を社会へ還元し、次の公共事業の財源に回すことが必要とされる理由である。

開発利益の公共への還元は平成初期のいわゆるバブル期の地価高騰時に議論されたが、バブル崩壊以後は、議論されることは極めて稀である。前述の理由は、地価上昇神話の前提に依拠しているが、地価の暴落を経験した現在では、いささか色あせた部分もある。

(3) 広島西部丘陵都市開発者負担制度の概要

この丘陵都市の開発に向けて新たに整備を要する根幹的な都市基盤施設について、開発事業者からその受益の範囲において応分の負担を求めるものである。広島市は、平成元年11月30日に、負担要綱を制定し、開発事業者(16社)との間で「広島西部丘陵都市の建設に関する覚書」(以下「覚書」という。)を締結した。負担要綱第2条によると、根幹的都市基盤施設とは、①広域的な幹線道路、②都市内幹線道路、③新交通システム、④広域的な幹線下水道、⑤都市内幹線下水道をいい、要約すると、道路等幹線交通施設及び幹線下水道をいう。

ア 基本的考え方

広島市は根幹的都市基盤施設の整備を行う結果、開発土地の所有者(開発事業者)は地価の上昇による開発利益を得ることになる。地価上昇額のうち根幹的都市基盤施設の整備による影響額を算定しその一部分を広島市に還元させるとするのが趣旨である。

イ 対象となる事業

負担要綱第3条によると、「市街化調整区域等における大規模開発取扱方針」(面積20ヘクタール以上の開発事業が対象)又は「市街化調整区域等における中規模開発取扱方針」(面積5ヘクタール以上20ヘクタール未満の開発事業が対象)の適用を受ける開発事業であって、開発区域に含まれる平地部面積が開発区域内面積の2分の1以上であるものを除く。

結局後記の表でいうと、「既開発地区」は既に開発済みであり、「計画誘導地区」は平地部であり土地区画整理事業等により開発を進め、「保全地区」は開発をしないため、これらは負担要綱の対象外である。負担要綱の適用を受けるのは「開発整備地区」のうち「計画開発地区」及び「開発保留地区」内の5ヘクタール以上の開発事業が対象となる。

開発・保全地区の内訳(再掲)

(単位:ha)

計画対象区域 4,570 (100%)			
既 開 発 地 区	開発整備地区 2,190 (47.9%)	開発保留 地 区	保全地区

570 (12.5%)	計画開発 地区 1,400 (30.6%)	計画誘導 地区 790 (17.3%)	300 (6.6%)	1,510 (33.0%)
----------------	--------------------------------	------------------------------	---------------	------------------

ウ 開発利益の算定方法

負担要綱では、開発利益を増進利益と称しているの
で、以下の説明はこの用語を用いる。

増進利益は広島市が行う根幹的都市基盤施設の整備に
よる地価上昇効果をもって把握される。

具体的には以下の算式となる。(負担要綱別表第1)

増進利益 $Z = Y - X$ (各開発地区ごとに算定)

X: 根幹的都市基盤施設整備前の土地評価額 (都市基
盤施設が未整備の状態での開発素地の宅地見込地と
しての地価評価額)

Y: 根幹的都市基盤施設整備後の土地評価額 (都市基
盤施設が整備されると仮定した場合の開発素地の宅
地見込地としての地価評価額)

X, Yともに評価時点は平成元年3月31日現在であ
る。

Xは不動産鑑定手法により算定する。根幹的都市基盤
施設等のいわゆるインフラ整備前の状態は、主として山
林の状態であるが、ここでは山林を将来宅地化する見込
みを前提とする評価であるため、通常の山林の評価に比
べて高いものとなる。

Yは土地区画整理の換地評価の際に用いる土地評価手
法を応用して算定する。インフラを整備したと想定した
場合の素地 (将来宅地化する見込みを前提とする) の評
価である。

要するに平成元年3月31日時点で、インフラ整備前
の開発区域の素地 (概ね開発前の山林の状態と考えてよ
い。以下同じ。) について、素地のままで周辺にインフラ
整備を行うと想定した場合の想定地価を算出し、整備前
の素地の地価との増差額を増進利益と考えている。

Y/X を増進率といい、区域によって差があるが、大
体2倍前後が多い。

エ 負担土地面積の決定

土地利用形態に応じて、増進利益に対して負担調整率
(0.4~0.6) を乗じた額が基準負担額となる。負担
調整率とは、増進利益に対する開発事業者の負担割合
(還元割合) である。負担調整率は土地利用区分に応じ
て決められている。(負担要綱別表第2)

住居系は0.6, 政策誘導系 (学術・研究, 業務, 工
業, 流通等) 0.4, その他0.5である。政策誘導系
は開発事業者にとっては、住宅系に比べて誘致リスクが
高いため、率が低い。全体として0.5を想定してい
る。

基準負担額をその時点での土地 (インフラ整備後の素
地の状態) の単価で除して負担土地面積を決定する。負
担土地面積は、造成後の宅地の状態での面積ではなく、

素地ベースでの面積をいう。

オ 負担事業宅地の基準面積の決定 (負担要綱別表第3)

負担の実行は造成後の宅地となされるから、素地ベ
ースでの負担土地面積を造成後の宅地面積に換算する必要
がある。以下の算式で算定される。

負担土地面積 (素地ベース) $\times$ 換地率 = 負担事業宅地
の基準面積

換地率とは開発区域面積 (素地ベース) に対する換地
面積の割合である。

換地面積 = 開発区域面積 - 公共用地等面積 - 造成費用
充当のための保留地面積

換地率は、後で事例に基づいて検討する。

カ 増進利益の還元形態

開発者負担は、原則として造成後の宅地を無償で広島
市に提供することによってなされる (負担要綱第4条第
1項)。ただし、宅地によることが適当でないと認める
ときは宅地評価額相当の金銭に代えることができる (負
担要綱第4条第3項)。

負担事業宅地の位置及び面積は、オで算定した負担事
業宅地の基準面積をもとに、広島市と開発事業者とが協
議のうえ決定し、造成工事の竣工時まで提供すること
になっている。

キ 負担事業宅地の使途

広島市は負担事業宅地を処分し、その代金を、根幹的
都市基盤施設整備の資金その他都市建設事業費に充当す
る (負担要綱第4条第6項)。

負担要綱制定時は、事業用借地権が制度化されていな
かったため、ここでいう処分とは売却を想定している
が、現在は事業用定期借地による賃貸収入も処分のひと
つと考えている。(広島市見解)

(4) 具体的な検討

ア 高附住宅地区

(ア) 高附住宅地区は、開発面積約4.9haで西風新都地区
の北端に位置し、平成8年4月に開発許可が下り、平
成12年に分譲が開始されている。

開発事業者は、TCプロパティーズ株式会社、戸田
建設株式会社、栄泉不動産株式会社の3社である。
(経緯)

平成元年11月30日 広島西部丘陵都市の建設に関する
覚書締結

平成8年4月9日 開発許可 (広島市指令指宅 第
26号)

平成8年4月26日 広島西部丘陵都市の根幹的都市基
盤施設整備に係る開発者負担要綱
の規定に基づく負担事業宅地に関
する負担協定書 (以下「高附負担
協定書」という。) 締結

平成12年10月30日 負担契約書締結

平成12年10月31日 負担土地取得

(イ) 高附負担協定書の検討

平成8年4月26日締結の高附負担協定書では負担事業宅地の基準面積を決定している。

担当課作成の開発者負担計算書について検討した。

(負担土地の決定プロセスの検討)

広島市情報公開条例に基づき、数値は非公開なので、以下の数値は説明の便宜上設定した仮数値であり、実際の数値とは無関係である。

区 分	インフラ整備後	
①増進利益	100	—
②負担調整率	0.5	—
③基準負担額	50	①増進利益×②
④負担土地面積(㎡)	5,000	素地ベース面積
⑤換地率	0.2	—
⑥負担事業宅地の基準面積(㎡)	1,000	④×⑤

注：数値は説明の便宜上設定した仮数値であり、実際の数値とは無関係である。

①は平成元年3月末の現状で、広島市が設定した数値であり、平成元年11月30日付け「広島西部丘陵都市の建設に関する覚書」締結時に、開発事業者と広島市の間で合意されている。平方メートル当たり増進利益に開発面積を乗じたものであり、その後の開発の進捗状況にかかわらず不変の数値である。平成8年4月の開発許可時（高附負担協定書締結時）に確定する数値である。インフラ整備により素地の価値が100増加することを意味する。

②は有効宅地面積のうち住宅系（負担調整率0.6）と政策誘導系面積（負担調整率0.4）を加重平均した率である。負担調整率は平均すると0.5程度を想定しており、これは増進利益の半分を還元することを意味する。

③基準負担額（還元額）をインフラ整備後の素地の地価で除すると素地ベースでの還元すべき面積④負担土地面積が算定される。（これはあくまで素地ベースであり、実際に還元される宅地ベースの面積ではない。）

⑤換地率の算定について

開発区域面積

50,000平方メートル⑥

可処分宅地面積

20,000平方メートル⑦

造成費用充当のための保留地

10,000平方メートル⑧

換地面積 ⑦－⑧

10,000平方メートル⑨

換地率 ⑨÷⑥ 0.2 ⑩

注：数値は説明の便宜上設定した仮数値であり、実際の数値とは無関係である。

⑥開発区域面積と⑦可処分宅地面積の差は、宅地化されない山林部分、公共施設用地等に供される部分である。

⑧保留地面積は、開発事業者が造成費用を回収するために最低限必要な部分であり開発事業者に帰属する面積である。

保留地面積は次の算式によって求められている。

造成事業費見込額÷宅地予想販売単価＝保留地面積（前記⑧が該当する）

担当課査定資料によると造成事業費見込額は開発事業者の提示額に対し一部減額査定し、借入利息を広島市の基準で追加している。

造成事業費の査定基準は、あくまで造成にかかる支出に限定されており、土地取得代金、及びそれに係る金利、販売費等は含まない。理由は、土地に関しては、自己資金による所得者を前提にしているからだが、開発事業者は、実際は借入により取得しているのがほとんどである。

(ウ) 宅地予想販売単価の検討

広島市の検証資料によると、不動産鑑定士が平成7年3月27日付けで報告した報告単価に平成8年3月までの地価変動率（不動産鑑定士の報告に基づく）を考慮した数値とされている。不動産鑑定士の報告は、開発許可時点で根幹的都市基盤施設等のインフラ整備が完了した場合を想定した価格である。そのため鑑定評価ではなく調査報告としている。

(エ) 高附住宅地区負担契約書の検討

高附住宅地区の開発は平成12年5月に第1工区と第4工区が竣工したため、高附負担協定書に基づいて、平成12年10月30日付けで負担契約書を締結し負担事業宅地を確定している。

取得土地の内訳

物件A 伴北7丁目5-477

平地面積 6,540.22平方メートル

法地面積 945.22平方メートル

物件B 伴北7丁目5-469

平地面積 817.97平方メートル

法地面積 178.02平方メートル

平地面積合計 7,358.19平方メートル

法地面積合計 1,123.24平方メートル

協定書で定められた負担事業宅地の基準面積を面積的には上回っている。当時の記録によると、もともと開発事業者は物件Aの寄付を申し出ていたが、物件Aのみでは面積が不足するため、交渉の結果物件Bを追加することで合意したようである。

当時の実勢単価で算定するとAB併せた価格は、負担協定時の価格より27百万円減少している。これは負担協定時（平成8年4月）と取得時（平成12年10月）の地価下落の影響である。

担当課作成の当時の資料によると、総合的に勘案した結果、処分、公共利用何れも適した土地であるとの判断が示されている。しかし、西風新都高附住宅地区地区計画（平成12年2月21日 広島市告示第50号）によると、前記の取得物件は「複合施設地区（第二種住居地域、市街化調整区域）」に該当しているので、用途は、業務施設（学術、研究、研修等）か商業施設、集合住宅等に限定され、戸建住宅は禁止されている。したがって、処分、利用ともに難しい土地であり、現在も更地の状態である。

高附住宅地区は住宅分譲が不振であり、ホームページ（以下「HP」という。）によると、現在20%程度の方譲率である。また、HPによると同地区の最近の売り出し価格は戸建住宅地で5～5.5万円/㎡であり、5.5万円/㎡として算定すると取得土地の評価は5.5万円×7,358.19㎡=40,470万円となる。戸建住宅用地に比べて処分可能性は更に下がるので、評価は更に低くなる。4億円としても既に取得時から50%近く下落している。

イ 梶毛東住宅Ⅱ期地区

(ア) 梶毛東住宅Ⅱ期地区は、開発面積約51ha、工期は平成17年8月から平成20年5月の予定である。

開発事業者は、西広島開発株式会社である。

(経緯)

平成元年11月30日 広島西部丘陵都市の建設に関する覚書締結

平成17年9月6日 広島西部丘陵都市の根幹的都市基盤施設整備に係る開発者負担要綱の規定に基づく負担事業宅地に関する負担協定書（以下「梶毛東住宅Ⅱ期負担協定書」という。）締結

平成17年9月22日 開発許可（広島市指令指宅 第73号）

平成17年10月 工事開始

(イ) 梶毛東住宅Ⅱ期負担協定書の検討

負担協定書で負担事業宅地の基準面積を決定しているが、この算定の妥当性を確かめるために、担当課作成の開発者負担計算書について検討した。

(負担土地の決定プロセスの検討)

梶毛東住宅Ⅱ期地区は、安佐南区地域と佐伯区地域にまたがっており、それぞれ土地単価が異なっているので、両地域に区分して算定している。その算定方法は複雑である。

区 分	安佐南区 地 域	佐 伯 区 地 域
	インフラ 整 備 後	インフラ 整 備 後
①増進利益	20	10
②負担調整率	0.5	0.5

注：数値は説明の便宜上設定した仮数値であり、実際の数値とは無関係である。

③基準負担額 ①×②	10	5
④負担土地面積 (㎡)	5,000	2,000
④Ⅱ期地区全体 負担土地面積 (㎡)	安佐南区	5,000
	佐伯区	2,000
	Ⅰ期との重複部分	△1,500
	Ⅱ期地区全体	5,500
⑤換地率		0.1
⑥負担事業宅地 の基準面積(㎡)	④×⑤	550

②負担調整率は、住宅系0.6と政策誘導系0.4の面積による加重平均値である。

③負担土地面積

基準負担額（還元額）をインフラ整備後の素地の地価で除すると素地ベースでの還元すべき面積すなわち④負担土地面積が算定される。（これはあくまで素地ベースであり、実際に還元される宅地ベースの面積ではない。）

梶毛東住宅Ⅱ期地区は、先行して開発されている伴南工業地区・梶毛東住宅地区と重複する地域があるため、重複地域にかかるインフラ整備後面積を合計から控除する。

④換地率

開発区域面積（インフラ整備後） A

可処分宅地面積 B

造成費用充当のための保留地面積 C

換地面積 B-C D

換地率 D÷A D/A

開発区域面積Aと可処分宅地面積Bの差は、宅地化されない山林部分及び公共施設用地等に供される部分である。

保留地面積Cは、開発事業者が造成費用を回収するために最低必要な部分であり開発事業者に帰属する面積である。

保留地面積は次の算式によって求められている。

造成事業費見込額÷宅地予想販売単価＝保留地面積
担当課査定資料によると造成事業費見込額は開発事業者の提示額中に造成資金以外のものが含まれているため減額査定している。

したがって業者の実際の事業費よりも低めの査定である。

(ウ) 宅地予想販売単価の検討

広島市の検証資料によると、不動産鑑定士が平成17年3月30日付けで報告した調査報告に基づいて、土地の利用区分別販売単価を加重平均して宅地予想販売単価を算定している。

ウ 伴南工業地区及び梶毛東住宅地区（西風新都中央線以北はⅠ期と、以南はⅢ期と通称）

(ア) 伴南工業地区は、開発面積約80haの工業、流通団

地である。梶毛東住宅地区は開発面積約244ha（Ⅱ期地区を含む）の住宅、商業、業務団地である。ともに開発事業者は西広島開発株式会社であり、平成7年6月に開発許可が下りている。

梶毛東住宅地区はⅠ期が竣工し、Ⅱ期は現在造成工事中で、Ⅲ期はⅡ期竣工後に着工する予定である。

伴南工業地区と梶毛東住宅地区Ⅰ期工事は平成10年から分譲を開始している。

（経緯）

平成元年11月30日 広島西部丘陵都市の建設に関する覚書締結

平成7年5月9日 負担協定書締結

平成7年6月14日 開発許可（広島市指定整宅 第100号）

平成7年7月 工事開始

平成17年9月6日 変更負担協定書締結

伴南工業地区及び梶毛東住宅地区（以下「伴南梶毛東地区」という。）は、平成7年に負担協定書（以下「原協定書」という。）を締結し、負担事業宅地面積を決定したが、平成17年に約5割近く縮小する旨の変更負担協定書（以下「変更協定書」という。）を締結している。

変更の理由は複雑な事情によるものなので、原協定書における協定内容と併せて変更協定書の内容について検討する。

（イ）原協定書の内容

区 分	インフラ整備後	
①増進利益合計	100	
②負担調整率平均	0.5	
③基準負担額	50	①×②
④負担土地面積(㎡)	10,000	
⑤換地率	0.1	
⑥負担事業宅地の基準面積(㎡)	1,000	④×⑤

注：数値は説明の便宜上設定した仮数値であり、実際の数値とは無関係である。

伴南梶毛東地区に接して広島県施工の梶毛ダム事業がある。これは治水ダムと開発事業に伴う防災調整池を一体整備するものであるが、地元と県の交渉が難航し当初平成11年完成予定であったが、実際は平成17年に完成した。開発地域内にはダムが完成しないと着工が不可能な地域があり、平成14年には開発期間の大幅な変更（平成21年度完成予定）を届け出ている。当初計画より約6年間遅延している。この結

果、開発事業者から開発計画の大幅な遅延により負担要綱第4条第5項の規定に基づき、負担事業宅地の縮小を求める要請があった。開発事業者側の要請は、負担協定時から完成時までの期間が約6年間遅延する間に、地価の下落が年平均5%程度認められるため、実勢価格が負担協定時の予想販売価格から著しく乖離するため、見直しを求めるものであった。

広島市で検討した結果、遅延の原因が梶毛ダム事業の遅延という開発事業者の責めに帰すべき事由によるものではないこと、開発事業者も事業期間短縮に向けて最大限の努力をしていること等を勘案して、協定の変更に応ずることとした。

（ウ）変更内容について

伴南梶毛東地区内で、梶毛ダムに影響を受ける地域と受けない地域に区分し、影響を受けない地域は当初計画の通りに進んでいるから見直す必要はないため、影響区域のみ予想販売単価の見直しを行うという方法である。

影響区域の区分は開発事業者の提示した資料に基づいて広島市で検討をしている。

この方法によると、（イ）の原協定の内容のうち、④負担土地の面積までは変更がない。これは負担土地の面積は平成元年3月末時点でのインフラ整備前の素地（宅地化を前提にした山林等）と整備後の素地の想定評価額の差額と開発面積から算出されるものであるから、実際の開発の進行状況は関係がないためである。基準負担額（広島市に還元すべき増進利益）は不変である。変更されるのは換地率である。換地率は既出の事例で説明したように、造成事業費と宅地の販売単価（実勢が反映する。）によって決定される。

（エ）見直し後の換地率の算出過程

区 分	梶毛ダム 影響区域	その他の 区 域	合 計
造成事業費(百万円) A	4,000	5,000	9,000
宅地予想販売単価(円/㎡) B	80,000	100,000	
造成費用充当のための保留 地面積(㎡) C = A ÷ B	50,000	50,000	100,000
可処分宅地面積(㎡) D	40,000	70,000	110,000
換地面積(㎡) E = D - C	△10,000	20,000	10,000
開発区域面積（インフラ整 備後）(㎡) F	120,000	150,000	270,000
換地率 E ÷ F	△0.08	0.13	

注：数値は説明の便宜上設定した仮数値であり、実際の数値とは無関係である。

造成費は、原協定で採用した額を、可処分宅地面積