

第12章

既存小規模敷地拡大のためのインセンティブ手法

- 12-1 本章の目的
- 12-2 「街づくり宅地資金貸付制度」創設の背景
- 12-3 「街づくり宅地資金貸付制度」の概要
- 12-4 貸付制度の全体的利用傾向
- 12-5 隣接地買い拡げ事例の特性
- 12-6 貸付制度の効果と課題
- 12-7 小結

第12章 既存小規模敷地拡大のためのインセンティブ手法

12-1 本章の目的

既存小規模敷地において、相隣環境の保全に配慮しながら居住面積を拡大するには、高容積化によるのではなく隣接敷地の買い上げによって敷地規模を拡大する方法もある。低容積率が指定されており、かつ容積率緩和が困難な地域では特に有効である。またそれは小規模敷地の解消にもつながる。名執(1984)¹⁾は、首都圏郊外の小規模戸建持家住宅地の住環境改善のために「隣地買い上げ」への支援を提案しており、勝又(1993)²⁾は、高地価下での「半隣地買い」へのインセンティブの必要性を論じている。第9章では、郊外既成ミニ開発住宅地における建て替え誘導のための経済的インセンティブ手法として、隣接敷地の買い上げに対する低利融資を挙げた。

しかし、従来、既存小規模敷地拡大に向けた行動を直接的に支援する施策はほとんど存在せず⁽¹⁾、居住者の自助努力に委ねられているのが実状であった。

そのような状況の中、東京都江戸川区では、1994年7月に、既存小規模敷地の解消を狙いとして、一定規模以上への敷地の隣地買い上げや土地の新規購入に際し低利融資を行う「街づくり宅地資金貸付制度」（以下、適宜「貸付制度」と略）を創設し、運用を行っている⁽²⁾。

本制度に関する既往研究としては、今西(2002)³⁾が、江戸川区内の敷地規模拡大を目的とした密集既成市街地における土地区画整理事業で、集約換地の際に街づくり宅地資金貸付制度を活用した3事例（一之江駅西部地区、瑞江駅北部地区、平井七丁目北部地区）について取り組みの概要を紹介しているが、隣接地買い上げパターンを含めた本制度全体の実績評価を行った研究は、勝又(1995)⁴⁾が、制度創設後1年間の貸付事例について中間評価を行っている以外に存在しない。

そこで本章では、創設後7年9ヶ月間の貸付制度適用事例（1994年7月1日から2002年3月31日まで、全747事例）の特性を分析し、本制度、とりわけ隣接地買い上げパターンによる敷地規模拡大・小規模敷地解消の効果と、今後の制度運用上の課題を整理することを通じて、低利融資による既存小規模敷地拡大のためのインセンティブ手法のあり方と、郊外既成ミニ開発住宅地への本制度の適用可能性について考察することを目的とする。

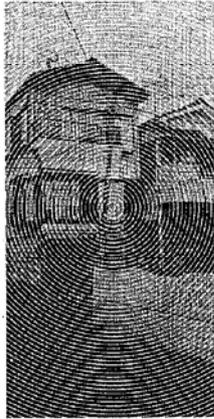
12-2 「街づくり宅地資金貸付制度」創設の背景

1994年1～2月にかけて、江戸川区内の建蔽率・容積率の既存不適格のミニ開発住宅地において、居住面積を確保するために違法建て替えが横行していることや

江戸川の8割 違法建築



30年前のミニ開発で大量発生



敷地一杯に建てられた住宅群。建ぺい率は30%のはずだが……

適法改築「住めない」

住民悲鳴に行政困惑

区画75%違法建築が発覚した江戸川区は、年間約1000人の入居者が違法建築を建て直さねばならないと区役所の調査が分かった。昭和三十三年に大規模なミニ開発で建てられた違法建築は、建ぺい率の調査で明らかになった。違法建築は、建ぺい率の調査で明らかになった。違法建築は、建ぺい率の調査で明らかになった。

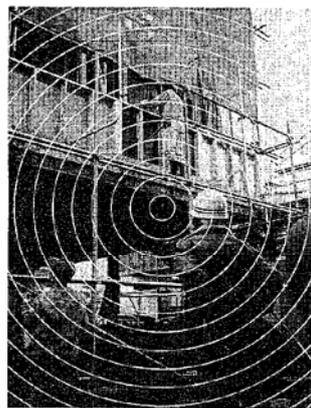
区画75%違法建築が発覚した江戸川区は、年間約1000人の入居者が違法建築を建て直さねばならないと区役所の調査が分かった。昭和三十三年に大規模なミニ開発で建てられた違法建築は、建ぺい率の調査で明らかになった。違法建築は、建ぺい率の調査で明らかになった。違法建築は、建ぺい率の調査で明らかになった。

図12-1 1994年1月12日付読売新聞（朝刊・江東版）

※この記事等は読売新聞社の許諾を得て転載しています。（読売新聞社の著作物について <http://www.yomiuri.co.jp/policy/copyright/>）

親子で住みたい…土地狭い…

「三世代住宅」貸し付け 多くが違反建築



建中の住宅には区民パトロールを続けているが（写真は本文と無関係ありません）

東京・江戸川

一階のはずが二階に

下町の敷地に、めいっばい

区画75%違法建築が発覚した江戸川区は、年間約1000人の入居者が違法建築を建て直さねばならないと区役所の調査が分かった。昭和三十三年に大規模なミニ開発で建てられた違法建築は、建ぺい率の調査で明らかになった。違法建築は、建ぺい率の調査で明らかになった。違法建築は、建ぺい率の調査で明らかになった。

図12-2 1994年2月17日付読売新聞（夕刊）

※この記事等は読売新聞社の許諾を得て転載しています。（読売新聞社の著作物について <http://www.yomiuri.co.jp/policy/copyright/>）

区の「三世帯同居住宅資金貸付制度」の適用を受けた住宅でさえも違反建築が多く見られることが、区議会で指摘され新聞報道がなされた（図12-1、図12-2参照）。その背景には、1960年代前半に大量に建設された敷地規模40～50㎡程度のミニ開発住宅⁽³⁾が相次いで更新時期を迎える中で、指定容積率・建蔽率を遵守して建て替えると、従前の延床面積すら確保できず、満足に居住が継続できなくなることから、住民や業者は承知の上でボリュームの大きい違反建築を建ててしまう⁽⁴⁾という事情があった。

これら事態を重く見た区は、違反建築の主な要因は過小宅地居住世帯の居住面積維持・拡大需要にあるとの認識から、「良好なまちづくり」という都市計画の目標にも合致するものとして、敷地拡大支援のための低利融資制度を区長が発案、1994年6月21日に区議会で可決し、7月1日に制度発足、受け付けを開始した。

また、新規に供給されつつある宅地の平均規模も50㎡程度であり、それらの宅地での違反建築も後を断たないことから、貸付制度の発足と同日の1994年7月1日に、バブル経済成長期の1986年7月1日に地価高騰を理由に廃止されていた、「江戸川区住宅等整備指導要綱」⁽⁵⁾の「最低敷地規模70㎡」の規定（1980年3月20日に導入）を8年ぶりに復活させ、小規模敷地の更なる生産を防ぐため、新規のミニ開発住宅建設に対しても再度規制を行うこととなった。

12-3 「街づくり宅地資金貸付制度」の概要

本制度は、「街づくり宅地資金貸付条例」および「同施行規則」に基づき、都市開発部住宅課相談係（制度創設当初は生活振興部住宅課住宅係）が所管している。制度の概要は表12-1の通りである。

表12-1 街づくり宅地資金貸付制度の概要

(I) <u>貸付対象</u> ：次の①～③のいずれかに該当するもの。	
①	隣接地買い増しで敷地面積 70㎡以上になる場合。
②	70㎡以上の居住用土地を新規購入する場合（土地付住宅の購入も含む）。
③	土地区画整理事業地区の居住者が、地区内の飛び地を購入し、同事業の施行に伴い（集約換地により）70㎡以上の居住用土地を確保できる場合。
(II) <u>貸付額</u> ：次の①および②を満たす額。	
①	70㎡を確保するのに必要な面積のうち 20㎡まで。
②	1,500万円まで。
住宅金融公庫融資やその他の区の融資制度との併用は可能である。	
(III) <u>貸付利率</u> ：年2% [固定]（据置期間6か月間は無利子）。	
(IV) <u>返済年数</u> ：貸付額	500万円未満 →10年以内
	500万円～1,000万円未満 →15年以内
	1,000万円～1,500万円 →20年以内

貸付対象となるのは、現に70㎡以上の居住用の土地を所有しておらず、①隣接地買い増しで敷地面積70㎡以上になる場合、②70㎡以上の居住用土地を新規購入する場合（土地付住宅の購入も含む）、③土地区画整理事業地区の居住者が、地区内の飛び地を購入し、同事業の施行に伴い（集約換地により）70㎡以上の居住用土地を確保できる場合、のいずれかに該当するものである。

この敷地面積「70㎡以上」という数字は、「江戸川区住宅等整備指導要綱」に「最低敷地規模70㎡」の規定（1980年3月20日制定。1986年6月30日廃止。1994年7月1日復活）があったことに加え、東京都住宅マスタープランで4人家族が都市型誘導居住水準を達成できる延床面積を91㎡以上としているのを、指定容積率150%、指定建蔽率60%の下で車庫付き3階建て化を想定して敷地面積に換算し、設定されたものである。

貸付額は、70㎡を確保するのに必要な土地面積のうち20㎡まで（私道部分は除く）で、かつ1,500万円までとなっている。土地単価は、私道部分を除いた正味宅地面積の取引価格（時価）から算出した値を用いる。なお、貸付額については、2001年4月1日に「江戸川区街づくり宅地資金貸付条例」が改正され、同条例第2条第3項において「規則で定める場合については、購入する土地の面積の20㎡を超える部分を対象として貸し付けることができる」こととなり、これにより隣接地の買い増しと土地区画整理事業地区内の飛び地購入に限り、貸付限度面積が撤廃されることとなった。

本制度を所管する都市開発部住宅課相談係では、申請受付時に着工時期を把握し、その際適法なものを建てるべきことを指導するに止まるが、その後の建築行為については建築指導課と連携をとり、本制度適用事例について違反建築がなされた場合、貸付停止、返還措置を講ずることとしている。

12-4 貸付制度の全体的利用傾向

ここでは、貸付制度全体における隣接地買い増しパターンの利用傾向の特徴を把握するため、貸付制度全体の利用実績の推移を見た上で、従前居住形態（貸付対象）別に、貸付件数の内訳と推移、従前保有敷地面積と従後確保宅地面積の状況、申請者の属性、資金計画における貸付制度の寄与度、住宅金融公庫融資の併用状況について傾向を分析する。

（1）貸付制度全体の利用実績の推移

制度創設当初の1994年度は、年間20件、2億円の申請件数・申請額を見込んでいたが、制度創設から3か月足らずでその見込みを達成したため、9月に30件、3億円の補正予算を組み、翌1995年度には前年度を上回る6億円の予算を計上す

る程の反響であった。また、区の担当者のお話では、本制度は建築・不動産業者からも好評であり、新規宅地開発で一区画70㎡未満であったものを制度創設後70㎡以上に区画割りし直している例や、不動産広告に本制度が利用可能である旨の記載をしている例も見られたという。

しかし、図12-3に示すように、相談件数、申込件数、貸付件数、貸付総額ともに年々減少傾向となっている。長引く不況の影響と、市中銀行の住宅ローン金利の低下に伴い本制度のメリットが相対的に低下しているためと考えられる。1件当たり貸付金額も、地価下落の影響もあって図12-4に示すように年々減少する傾向にあり、制度創設時の1994年の約1,000万円から、2001年の約800万円まで、約200万円減少している。

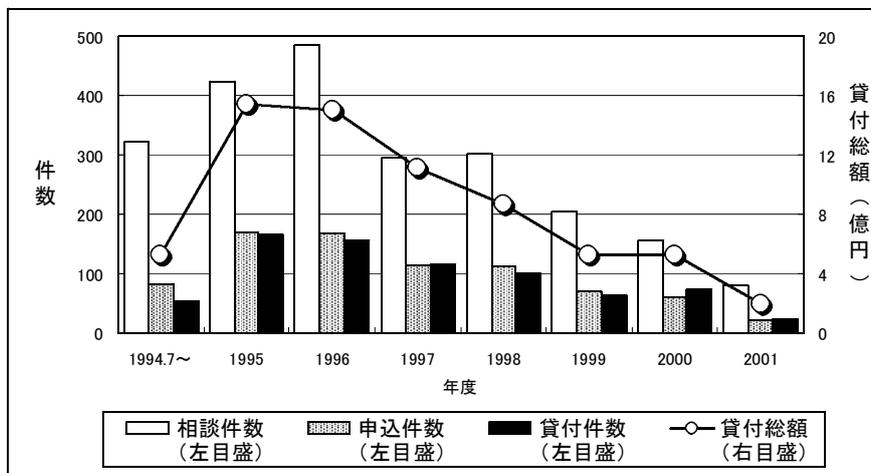


図12-3 相談・申込・貸付状況の推移

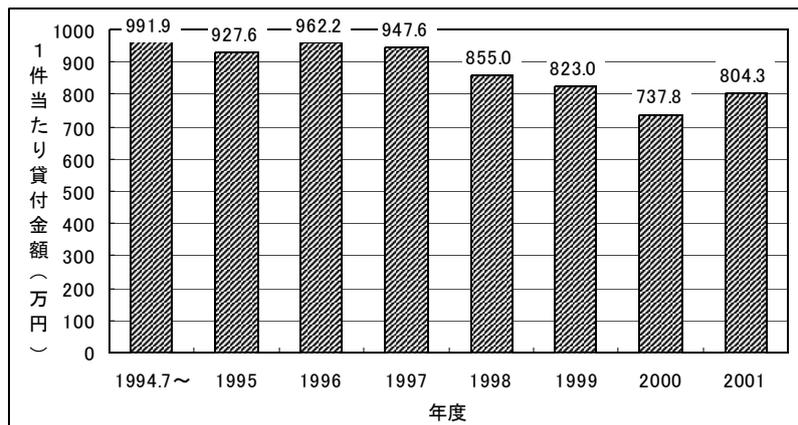


図12-4 1件当たり貸付金額の推移

(2) 従前居住形態別にみた貸付件数の内訳と推移

表12-2で従前の居住形態別に貸付件数の内訳を見ると、「自己所有の土地」に居住している割合が27.7%であるのに対し、「自己所有の土地」以外の合計が

表12-2 従前の居住形態別にみた貸付件数の内訳

従前の居住形態	貸付分類	件数	%
自己所有の土地	—	207	27.7
住み替え	②新規購入	123	16.5
飛び地購入	③集約換地	56	7.5
隣接地購入	①買い増し	28	3.7
分譲マンション	②新規購入	55	7.4
借地	②新規購入	20	2.7
家族宅	②新規購入	85	11.4
賃貸住宅	②新規購入	324	43.4
その他(社宅等)	②新規購入	56	7.5
合計	—	747	100.0

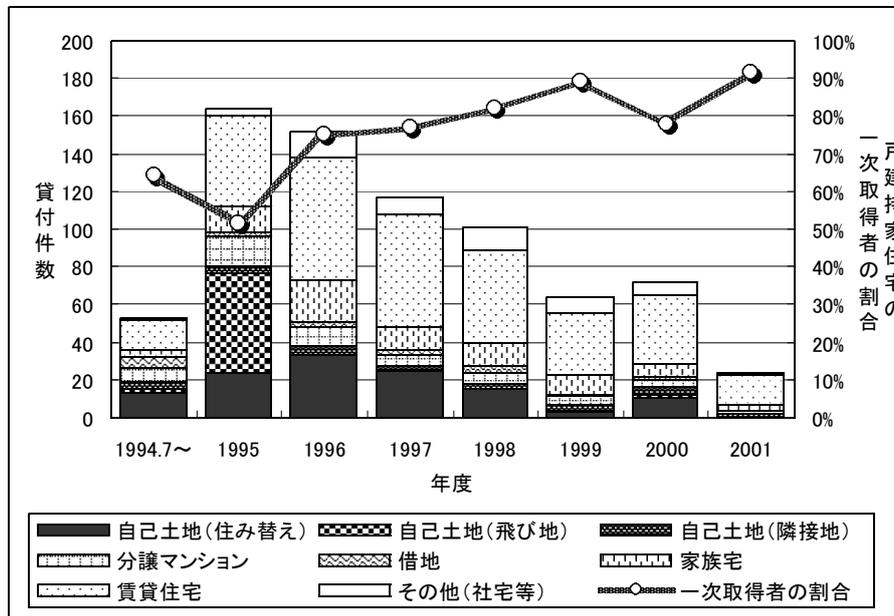


図12-5 従前居住形態別にみた貸付件数の推移

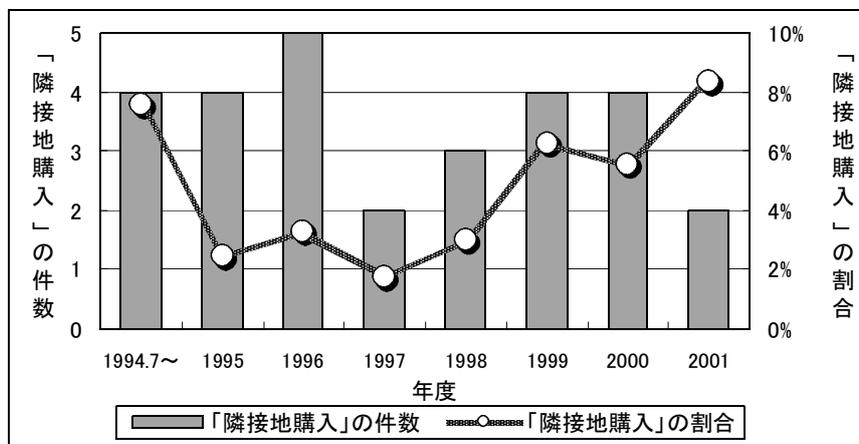


図12-6 全貸付件数に占める「隣接地購入」の割合の推移

72.3%（「分譲マンション」を除いても64.9%）と、戸建持家住宅の一次取得者の制度利用が活発であることが分かる。この戸建持家一次取得者の割合は、図12-5に示すように年々上昇傾向にあり、制度が創設された1994年度は64.2%であったものが、2001年度は91.7%にも達している。戸建持家一次取得層の中では「賃貸住宅」が突出して多く、全貸付件数の43.4%にも上っている。「家族住宅」の11.4%がそれに続く。

表12-2において、従前居住形態が「自己所有の土地」の中では「住み替え」が16.5%と最も多く、土地区画整理事業地区内で飛び地購入後集約換地を行う「飛び地購入」は7.5%、隣接地を買い広げる「隣接地購入」は3.7%と極めて少ない。図12-6に示すように、「隣接地購入」の貸付件数は、年2～5件程度と低調であるが、近年全貸付件数が減少していることから全体に占める割合としてはやや上昇傾向にあり、2001年度には8.3%に達している。図12-5において、「飛び地購入」の件数は1995年度のみに多い（この年度のみで52件）が、これは一之江西部地区土地区画整理事業等の実施に伴うものであり、それ以外の年度では合計で4件しか存在しない。

なお表12-2において、「借地」の買い取り事例が20件見られるが、区は当初想定していなかった貸付制度の効果的利用方法であるとして評価している。

（3）従前居住形態別にみた従前保有敷地面積と従後確保宅地面積の状況

まず、従前居住形態が「自己所有の土地」であるものについて、70㎡未満である従前の保有敷地面積がどのような割合で構成されているかを、土地購入3パターン（「住み替え」「飛び地購入」「隣接地購入」）別に見たものが表12-3である。1987年に実施された江戸川区の「ミニ開発実態調査」⁽⁶⁾での区全域における70㎡未満（「50㎡未満」および「50㎡以上70㎡未満」）の敷地面積構成比(B)によって、貸付制度での同様の構成比(A)を割った数値を「特化係数」として土地購入パターン間で比較すると、「50㎡未満」の特化係数は、「全体」で0.99、「住み替え」で0.98、「飛び地購入」で0.92と1に近く、「ミニ開発実態調査」に近い構成比となっているが、「隣接地購入」では特化係数は1.18と高くなっており、従前保有敷地面積が50㎡未満に偏っている傾向にあることが分かる。

「隣接地購入」で従前保有敷地面積「50㎡未満」の特化係数が高いのは、70㎡をわずかに欠ける敷地では、貸し付けの対象となる部分が原則として「70㎡を確保するのに必要な面積のうち20㎡まで」なので貸付額が少なくメリットが小さいことや、江戸川区に多く見られるミニ開発住宅地では開発宅地がほぼ均等割り分譲されることから隣接敷地は自己敷地とほぼ同じ規模になるケースが大半であり、隣接地面積が50㎡未満であれば購入価格も手頃となり、一敷地を丸ごと購入しやすいということが理由として考えられる。

表12-3 従前の自己所有土地の敷地面積構成比

従前の 居住 形態	従前保有 敷地面積	街づくり宅地資金 貸付制度		A÷B (特化係数)	ミニ開発実態 調査(1987)	
		貸付 件数	構成比 (A)		敷地数	構成比 (B)
全体		207	100.0%	—	23,596	100.0%
	~50m ²	124	59.9%	0.99	14,266	60.5%
	~40m ²	59	28.5%			
	~50m ²	65	31.4%			
	50~70m ²	83	40.1%	1.01	9,330	39.5%
	~60m ²	59	28.5%			
	~70m ²	24	11.6%			
住み替え		123	100.0%	—		
	~50m ²	73	59.3%	0.98		
	~40m ²	28	22.8%			
	~50m ²	45	36.6%			
	50~70m ²	50	40.7%	1.03		
	~60m ²	31	25.2%			
	~70m ²	19	15.4%			
飛び地購入		56	100.0%	—		
	~50m ²	31	55.4%	0.92		
	~40m ²	19	33.9%			
	~50m ²	12	21.4%			
	50~70m ²	25	44.6%	1.13		
	~60m ²	21	37.5%			
	~70m ²	4	7.1%			
隣接地購入		28	100.0%	—		
	~50m ²	20	71.4%	1.18		
	~40m ²	12	42.9%			
	~50m ²	8	28.6%			
	50~70m ²	8	28.6%	0.72		
	~60m ²	7	25.0%			
	~70m ²	1	3.6%			

図12-7は、従前居住形態が「自己所有の土地」の土地購入3パターンについて、従前保有敷地面積と貸付制度利用による敷地拡大面積の関係を表した分布である。従前保有敷地面積に拡大面積を加えた従後確保宅地面積の値が、まず貸付制度適用要件を満たす70㎡のライン付近に、次に住宅金融公庫融資要件を満たす100㎡のライン付近に、多く分布していることが分かる。特に「飛び地購入」では70㎡ライン付近に集中している。「住み替え」のケースでは確保宅地面積のばらつきが大きい。

次に、表12-4で制度利用後の確保宅地面積の構成を見ると、図12-7で「自己所有の土地」について見たのと同様に、従後確保宅地面積は貸付制度の適用要件「70㎡以上」を辛うじて満たす「70~80㎡」が全体で48.5%と最も多く、次いで住宅金融公庫融資のマイホーム新築融資や建売住宅購入融資等における敷地面積要件「100㎡以上」を辛うじて満たす「100~110㎡」(18.7%)に2つめのピークが見られる。

従前居住形態が「自己所有の土地」の事例について、制度利用による面積拡大

の状況（従前の平均保有敷地面積と従後の平均確保宅地面積の変化）を見ると、「自己所有の土地」全体で $47.7\text{m}^2 \rightarrow 83.9\text{m}^2$ （ $36.1\text{m}^2 \cdot 75.7\%$ 増）、「住み替え」で $48.7\text{m}^2 \rightarrow 87.9\text{m}^2$ （ $39.2\text{m}^2 \cdot 80.5\%$ 増）、「飛び地購入」で $47.1\text{m}^2 \rightarrow 71.9\text{m}^2$ （ $24.8\text{m}^2 \cdot 52.7\%$ 増）、「隣接地購入」で $44.9\text{m}^2 \rightarrow 90.2\text{m}^2$ （ $45.4\text{m}^2 \cdot 101.0\%$ 増）と、いずれのパターンにおいても従前の 45m^2 前後から大きく拡大している。特に「隣接地購入」では従前のほぼ2倍の面積拡大となっており、敷地拡大効果が顕著に表れている。「飛び地購入」の94.6%が従後確保宅地面積 $70 \sim 80\text{m}^2$ に含まれ、平

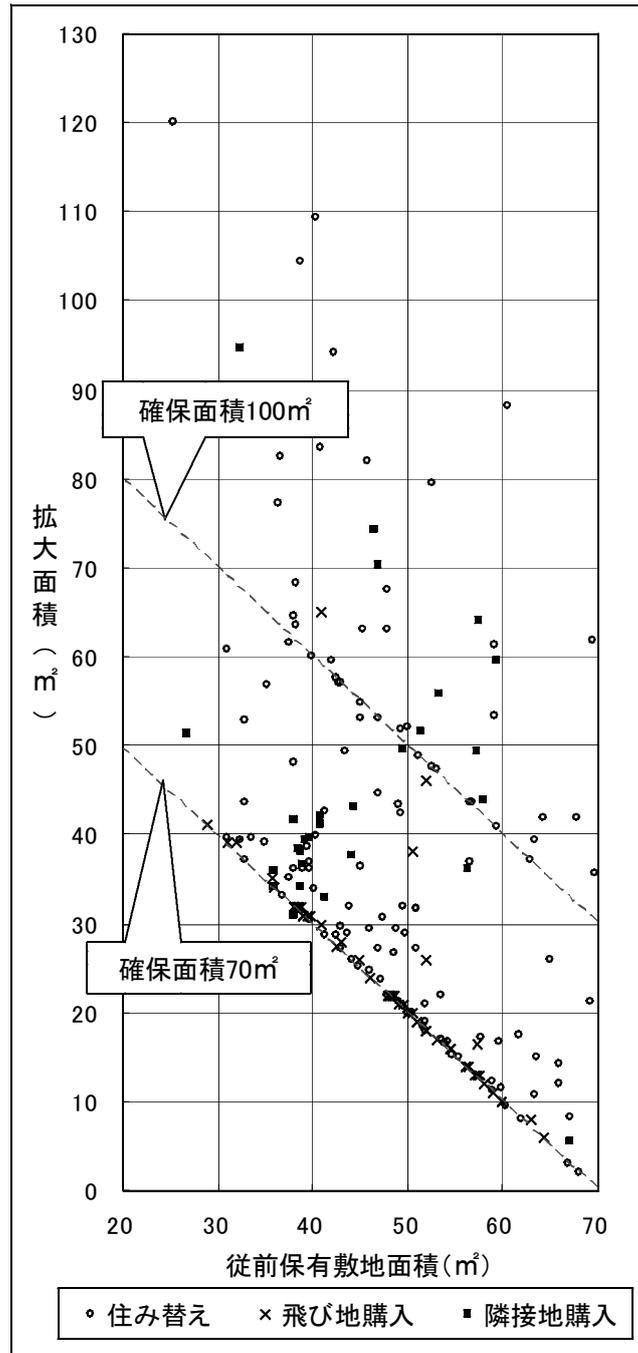


図12-7 敷地の拡大状況

均従後確保宅地面積が71.9㎡に止まっているのは、区画整理において70㎡到達を目標に集約換地の設計がなされたためと思われる。

確保宅地面積100㎡未満の物件は、全体で747件中521件（69.7%）に上り、貸付制度は、敷地面積要件により原則として住宅金融公庫の住宅取得融資の対象とならない、それら小規模宅地の購入を支援する役割を果たしていると言える。

表12-4 制度利用後の確保宅地面積の構成

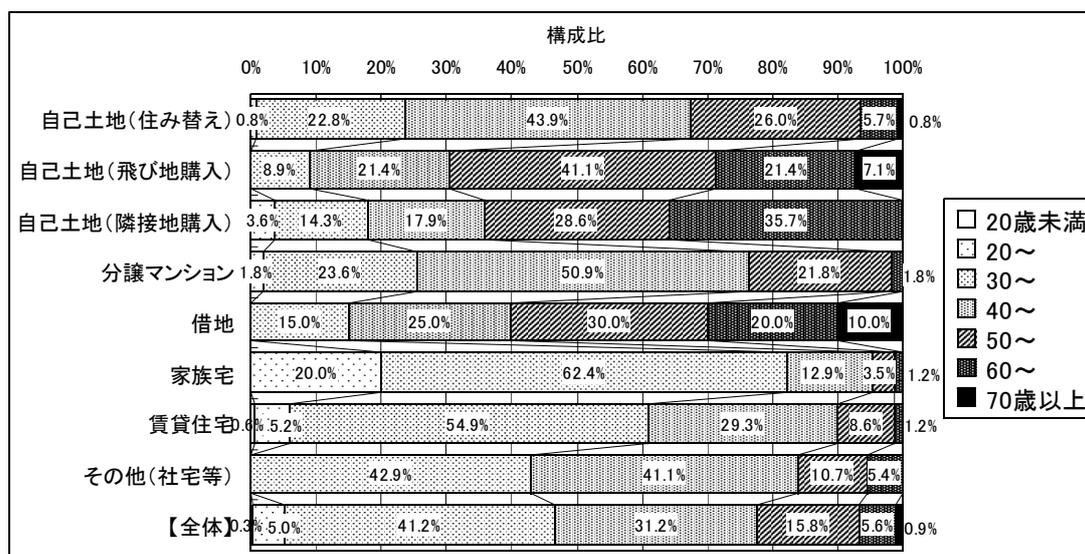
従前の居住形態	平均保有面積 (m ²)	従後確保面積別の件数・構成比 ※実数は件数、()内は構成比・%										平均確保面積 (m ²)	平均拡大面積 (m ²)	平均拡大率 (%)
		70m ² 未満	70~	80~	90~	100~	110~	120~	130m ² 以上	100m ² 以上	全体			
自己所有の土地	47.7	1 (0.5)	129 (62.3)	14 (6.8)	14 (6.8)	29 (14.0)	7 (3.4)	6 (2.9)	7 (3.4)	49 (23.7)	207 (100.0)	83.9	36.1	75.7
住み替え	48.7		64 (52.0)	9 (7.3)	11 (8.9)	24 (19.5)	5 (4.1)	3 (2.4)	7 (5.7)	39 (31.7)	123 (100.0)	87.9	39.2	80.5
飛び地購入	47.1		53 (94.6)	1 (1.8)	1 (1.8)	1 (1.8)				1 (1.8)	56 (100.0)	71.9	24.8	52.7
隣接地購入	44.9	1 (3.6)	12 (42.9)	4 (14.3)	2 (7.1)	4 (14.3)	2 (7.1)	3 (10.7)		9 (32.1)	28 (100.0)	90.2	45.4	101.0
分譲マンション	-		16 (29.1)	6 (10.9)	6 (10.9)	15 (27.3)	5 (9.1)		7 (12.7)	27 (49.1)	55 (100.0)	99.7	-	-
借地	-		5 (25.0)	1 (5.0)	4 (20.0)	3 (15.0)	1 (5.0)	1 (5.0)	5 (25.0)	10 (50.0)	20 (100.0)	114.6	-	-
家族宅	-		38 (44.7)	14 (16.5)	8 (9.4)	14 (16.5)	2 (2.4)	2 (2.4)	7 (8.2)	25 (29.4)	85 (100.0)	91.1	-	-
賃貸住宅	-		152 (46.9)	51 (15.7)	26 (8.0)	65 (20.1)	11 (3.4)	6 (1.9)	13 (4.0)	95 (29.3)	324 (100.0)	88.1	-	-
その他(社宅等)	-		22 (39.3)	7 (12.5)	7 (12.5)	14 (25.0)	3 (5.4)	2 (3.6)	1 (1.8)	20 (35.7)	56 (100.0)	89.8	-	-
全体	-	1 (0.1)	362 (48.5)	93 (12.4)	65 (8.7)	140 (18.7)	29 (3.9)	17 (2.3)	40 (5.4)	226 (30.3)	747 (100.0)	89.0	-	-

(4) 従前居住形態別にみた申請者の属性

申請者の属性（年齢、年収）の従前居住形態別傾向について分析する。

まず、申込時の申請者の年齢構成を従前居住形態別に示したものが図12-8である。「飛び地購入」「隣接地購入」「借地」は最も年齢層が高く、50歳以上が

図12-8 従前居住形態別にみた申込時の申請者の年齢構成



60～70%、60歳以上に限っても30%程度を占めている。持家の買い換え層である「住み替え」「分譲マンション」では40歳代の割合が40～50%程度と最も高く、持家一次取得層の「家族宅」「賃貸住宅」「その他（社宅等）」では、30歳代の割合が40～60%と最も高くなっている。全体で見ると、貸付件数の多い「賃貸住宅」の年齢構成に引きずられ、50歳未満の割合が77.6%に達している。貸付制度は全体的に活力のある若年層に偏って利用される傾向にあると言える。

次に、貸付制度申請者の年収（連帯債務者の年収は含まず）の構成を従前居住形態別に示したものが図12-9である。年収700万円以上の割合は、1998年住宅・土地統計調査（世帯年収ベース）では江戸川区全世帯の26.8%であるのに対し、貸付制度（申請者の年収）では全体で42.0%に達している。特に戸建持家一次取得層では「分譲マンション」の69.1%を筆頭に、「その他（社宅等）」では60.7%、「住み替え」では46.3%、「賃貸住宅」では40.7%と、1998年住宅・土地統計調査の江戸川区全世帯に占める26.8%を大きく上回っていることから、貸付制度は、特に戸建持家一次取得層を中心に、全体的に所得の高い層に利用が偏っているとと言える。

図12-10は、貸付制度申請者の年収構成比（連帯債務者の年収は含まず）を、1998年住宅・土地統計調査における江戸川区全世帯の年収構成比（世帯年収ベース）で割った値を「特化係数」として、従前居住形態別に表したものである。貸付制度利用者全体では、特化係数の高い順に、「700万～1,000万円」で2.0、「500万～700万円」で1.9、「1,000万～1,500万円」で1.1となっており、年収500万円未満と1,500万円以上では特化係数は1に満たないことから、貸付制度の利用者層は年収500万～1,500万円の中高所得層に偏っているとと言える。

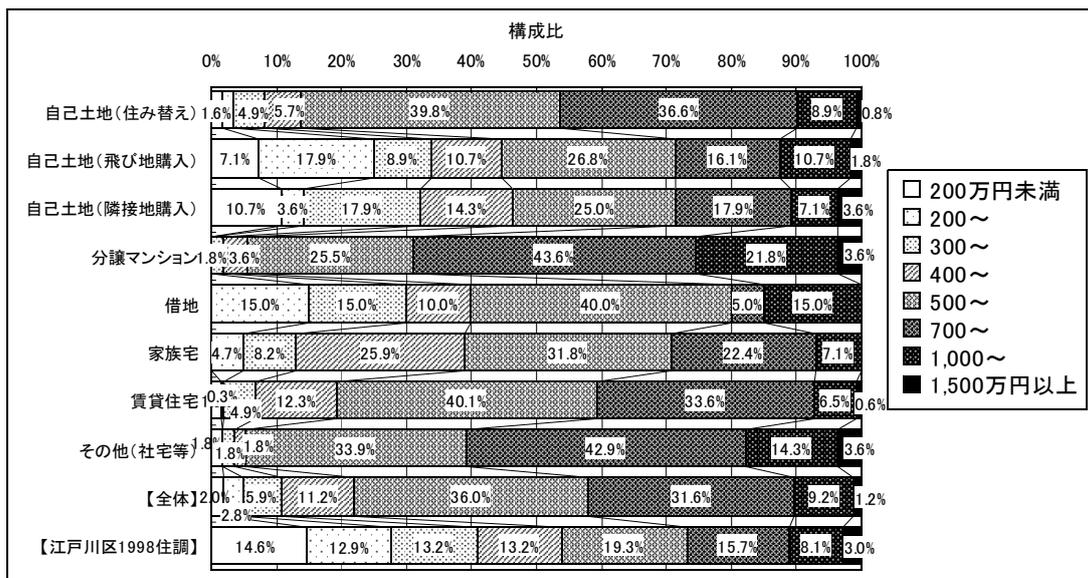


図12-9 従前居住形態別にみた申請者の年収構成
(住調データについては「世帯全員の年収の合計」)

従前居住形態別に見ると、特に「分譲マンション」の特化係数は「1,000万～1,500万円」で2.7と高く、平均世帯年収も873.1万円に達しており、「その他（社宅等）」の平均申請者年収798.2万円とともに、それ以外の居住形態の平均申請者年収約600万円～700万円を大きく上回っている。

特に年収1,000万円を超えるような申請者は、貸付制度が存在しなくても元々敷地面積70㎡以上の住宅を購入するであろう層と思われる。区全体の公平性・公共性の観点からは、制度適用条件に申請者年収の上限を設定すること等により、資金の都合から70㎡未満の小規模敷地を購入してしまいがちな低中所得者層向けの支援制度として、貸付制度の役割を重点化する必要があると考えられる。

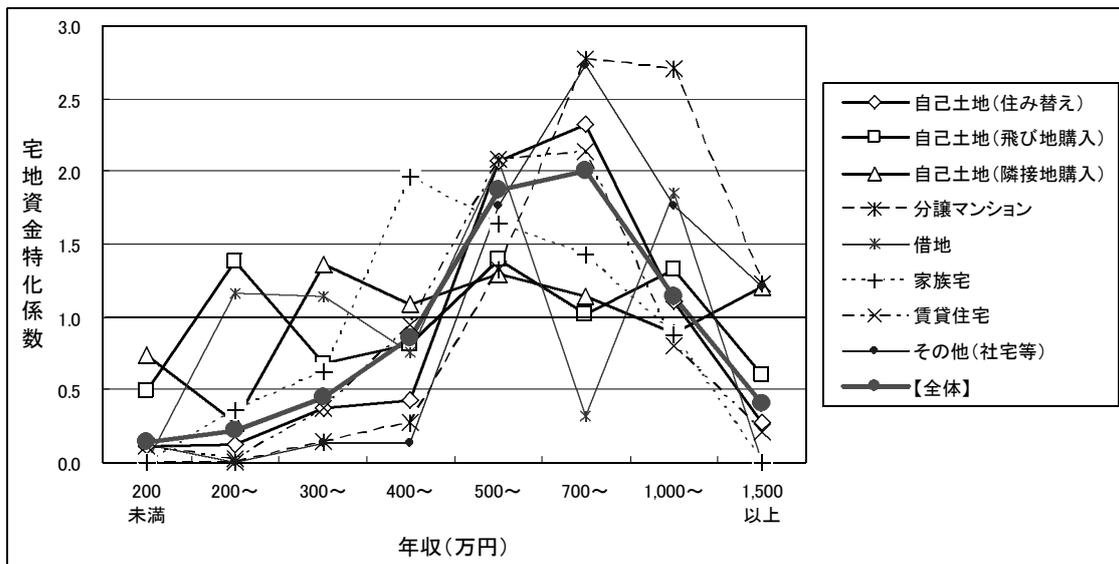


図12-10 貸付制度利用世帯と江戸川区全世帯の年収別構成比の比較
(特化係数=貸付制度申請者年収構成比÷区全世帯年収構成比)

(5) 資金計画における貸付制度の寄与度

ここでは、貸付制度を利用して購入された土地の価格の推移を確認しつつ、資金計画における貸付制度の寄与度を従前居住形態別に分析する。

まず、図12-11に示すように、貸付制度を用いて購入した土地の価格は、近年の地価下落の影響により全体的に低下傾向にある。4,000万円未満の土地購入の割合は、1997年度には44.4%だったものが、2001年度には91.7%を占めるに至っている。特に4,000万円以上の割合が低下する一方で、2,000万～3,000万円の割合が上昇しつつある。

図12-12で、購入した土地の平均価格の推移を見ると、貸付制度適用事例全体で、1994年度の4,465万円から、2001年度の3,137万円まで、1,328万円(-29.7%)下落している。従前居住形態別に見ると、購入面積が小さいものの多い「飛び地購入」と「隣接地購入」が1,000万～3,000万円の幅で、そして購入単価の安

い「借地」が2,000万～3,000万円の幅で推移している以外は、概ね全事例の平均と同様の価格帯で推移している。

図12-13で、貸付制度を利用して購入した土地の平均㎡単価の推移を見ると、

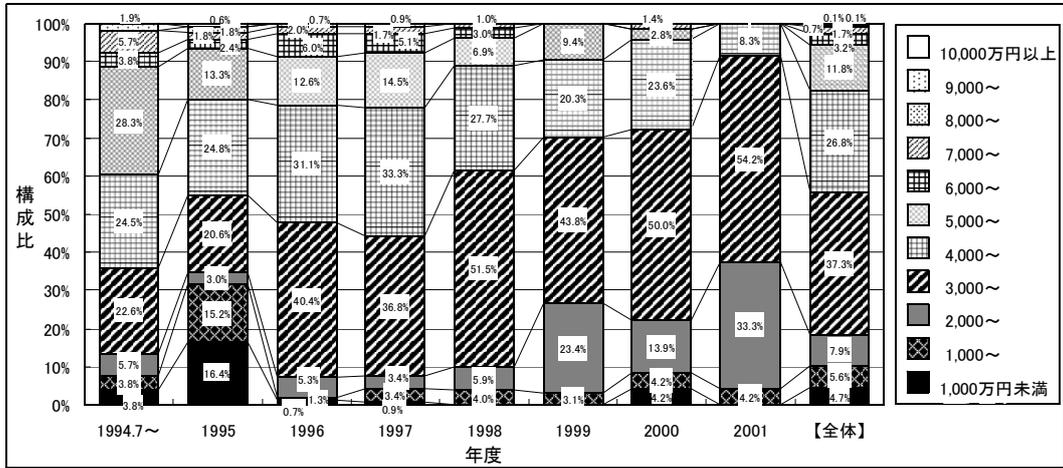


図12-11 購入土地の価格構成比の推移

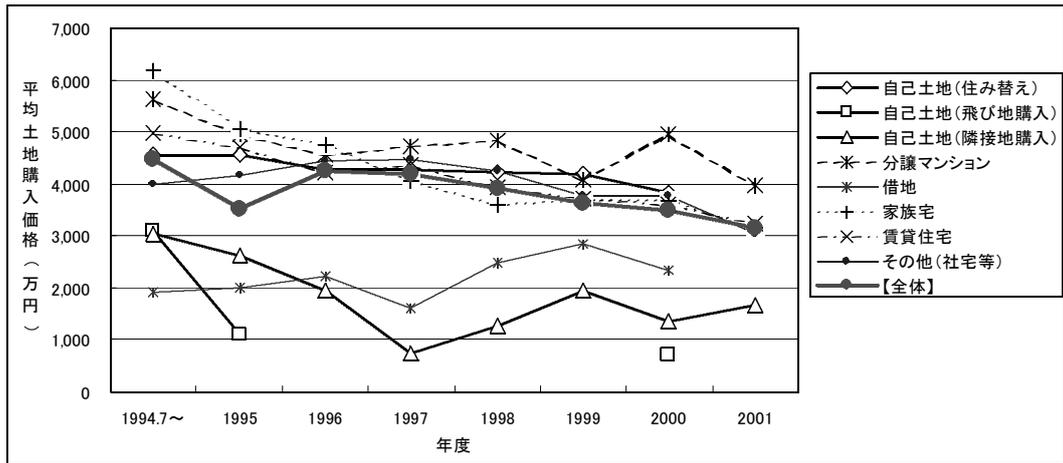


図12-12 購入土地の平均価格の推移

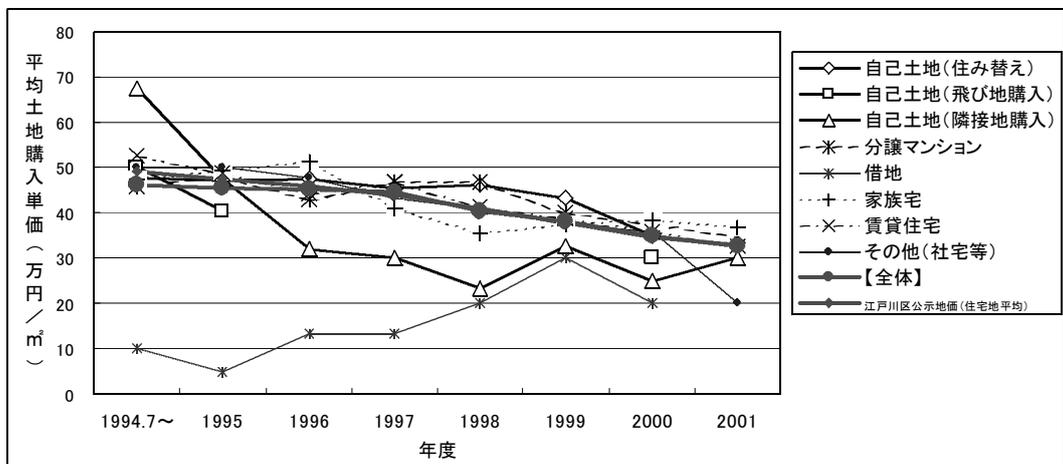


図12-13 購入土地の平均単価の推移

貸付事例全体で、1994年度の46.2万円/㎡から、2001年度の32.5万円/㎡まで、13.7万円/㎡（-29.7%）下落している。これは、江戸川区の住宅地の平均公示地価の推移、すなわち1994年度の49.0万円/㎡から、2001年度の32.8万円/㎡まで、16.3万円/㎡（-33.2%）下落している状況とほぼ一致しており、貸付制度を利用して購入した土地が高く値付けされ売買されているという傾向は見受けられない。

従前の居住形態別では、「隣接地購入」と「借地」の平均㎡単価が他よりも安く推移している。このことは、「隣接地購入」については業者を介してではなく直接隣接地の個人から購入するため、また「借地」については借地権の買い取りによるためと考えられる。

貸付制度の貸付額は㎡単価の時価で算出することから、図12-14に示すように、平均貸付額も平均㎡単価の下落に合わせて低減してきており、貸付物件全体で、1994年度の992万円/件から2001年度の804円/件まで、188万円/㎡（-18.9%）低減している。

以上のような土地購入額および貸付額が低減傾向にある中で、資金計画における貸付制度の寄与度（土地購入額および借入総額に占める貸付制度貸付額の割合）はどのように推移しているかを見る。図12-15は、土地購入額および借入総

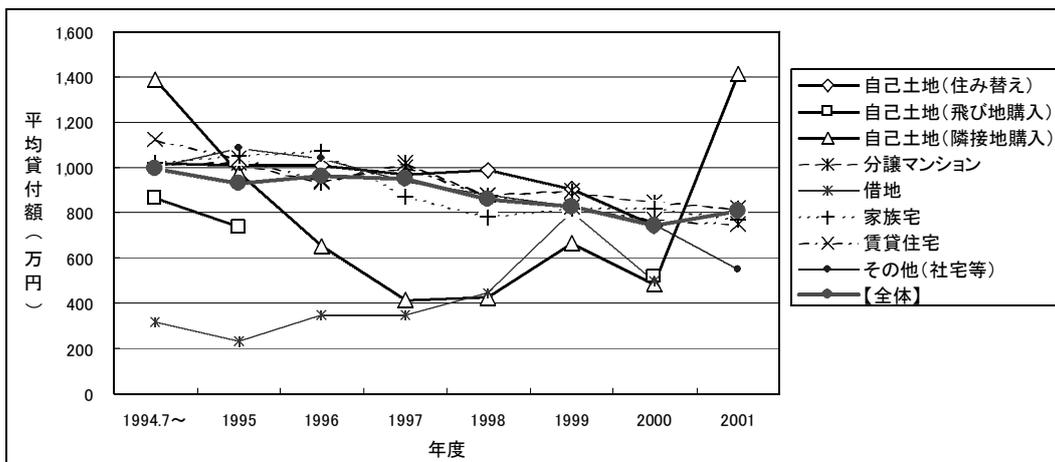


図12-14 貸付制度による平均貸付額の推移

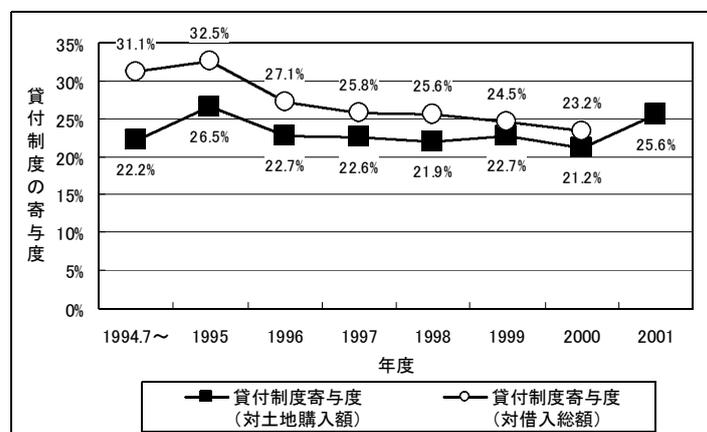


図12-15 貸付制度の寄与度の推移

額それぞれに占める貸付制度貸付額の割合の推移を示したものである。対土地購入額の寄与度は20～25%の付近でほぼ横ばいに推移している。一方、対借入総額の寄与度は年々低減し、対土地購入額の寄与度に接近しているが、このことは土地購入額に占める自己資金の割合が低下し、市中銀行や住宅金融公庫からの借入金の割合が徐々に高まっていることを示している。

次に、従前居住形態別に土地購入額の内訳と、貸付制度の寄与度を見たものが図12-16である。土地購入額の小さい「飛び地購入」では貸付制度の寄与度が最も高く、対土地購入額ベースで63.2%、対借入総額ベースで83.4%に上っており、次いで「隣接地購入」がそれぞれ41.0%、44.0%と高い。この両者では土地購入額が小さい割にそれに占める自己資金の割合が非常に小さく、借り入れについても他の金融機関よりも貸付制度を優先的に活用している様子が伺われる。その他の従前居住形態では「借地」を除き、貸付額は約1,000万円、寄与度は対土地購入額ベースで20%前後、対借入総額ベースで20～30%と、ほぼ横並びである。

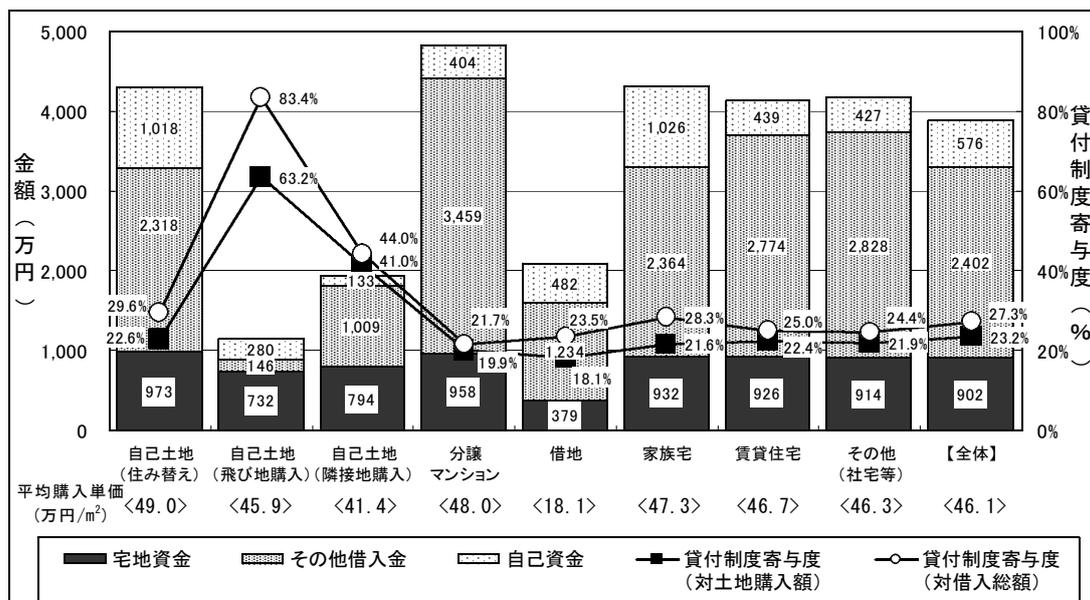


図12-16 土地購入額の内訳と貸付制度の寄与度 (平均)

(6) 住宅金融公庫融資の併用状況

貸付制度適用事例における住宅金融公庫融資の併用率を従前居住形態別に見たものが表12-5である。公庫融資が原則的に可能となる購入敷地面積100㎡以上の貸付制度貸付事例全体で、公庫融資併用率は41.6%に上っており、特に従前の居住形態が「分譲マンション」の場合の併用率は59.3%、「賃貸住宅」の場合は54.7%に達している。購入敷地面積別では100～110㎡での公庫融資併用率が49.3%と最も高く、特に従前の居住形態が「分譲マンション」の場合は73.3%、「賃

貸住宅」の場合は60.0%にも達している。戸建持家住宅の一次取得者が、住宅金融公庫融資で不足する資金を貸付制度で補っている状況が推測される。

住宅金融公庫の融資が可能な100㎡以上の宅地購入にも貸付制度が利用可能であることは、宅地需要全体をより規模の大きい宅地へと誘導するインセンティブとなり得ようが、自治体の財源的制約が厳しい状況下では、貸付制度がなくとも100㎡以上の敷地を購入するであろう比較的資金力のある階層（従前居住形態が「賃貸住宅」「分譲マンション」等の戸建持家一次取得層）まで貸し付け対象とすべきかどうか、再考の余地があると言えよう。

表12-5 従前居住形態別にみた購入敷地面積別の住宅金融公庫融資併用率

従前の居住形態	貸付制度 貸付 件数	公庫 融資 併用 件数	購入敷地面積別の住宅金融公庫融資の併用率(%)									
			70㎡ 未満	70~	80~	90~	100~	110~	120~	130㎡ 以上	100㎡ 以上	全体
自己所有の土地	207	11	0.0	0.0	0.0	7.1	27.6	14.3	0.0	14.3	20.4	5.3
住み替え	123	11	—	0.0	0.0	9.1	33.3	20.0	0.0	14.3	25.6	8.9
飛び地購入	56	0	—	0.0	0.0	0.0	0.0	—	—	—	0.0	0.0
隣接地購入	28	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	—	0.0	0.0
分譲マンション	55	16	—	0.0	0.0	0.0	73.3	40.0	—	42.9	59.3	29.1
借地	20	0	—	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
家族宅	85	9	—	0.0	0.0	12.5	35.7	0.0	0.0	42.9	32.0	10.6
賃貸住宅	324	53	—	0.0	0.0	3.8	60.0	54.5	50.0	30.8	54.7	16.4
その他(社宅等)	56	8	—	0.0	0.0	0.0	42.9	0.0	50.0	100.0	40.0	14.3
全体	747	97	0.0	0.0	0.0	4.6	49.3	31.0	23.5	30.0	41.6	13.0

12-5 隣接地買い上げ事例の特性

貸付制度適用全747事例のうち、戸建持家一次取得の事例が540件（72.3%）に上る一方で、小規模敷地の解消が直接的に図られる隣接地買い上げの事例は28件（3.7%）に過ぎない。その隣接地買い上げについても、従後に一体的な敷地利用がなされ実質的に小規模敷地の解消がなされているかどうかとも問題となる。

そこで、隣接地買い上げがどのような規模や位置関係で行われ、敷地条件の改善がどの程度図られているのか、また買い上げの行われた敷地で一体的利用がなされ、制度創設当初の目的であった小規模敷地解消が実質的に実現しているかどうかについて、個々の具体的事例の特性を分析することにより、貸付制度の効果を検証する。また、隣接地買い上げの事例が少ない要因についても推察を行う。

(1) 買い上げの規模

表12-6は、隣接地買い上げ全28事例の個別データである。全体の平均像としては、45㎡程度の従前保有敷地面積に、ほぼ同規模の隣接敷地を丸ごと買い増すことによって、約2倍の90㎡程度に規模を拡大している。従前保有敷地面積は、貸付制度の適用条件である70㎡の数字をやや欠けるような規模のものは少なく、

大半は40～50㎡の範囲に収まっている。従前保有敷地面積が70㎡をわずかに欠ける事例が少ないのは、①貸付額の上限が「70㎡を確保するのに必要な面積のうち20㎡まで」なので貸付額が少なくメリットが小さいこと、②60㎡程度の隣接地を丸ごと購入することは地価が下落したとはいえ家計状況も厳しくまだまだ困難なこと（例：60㎡×40万円/㎡=2,400万円）、③45㎡程度の敷地に比べ居住者の入れ替わり速度が遅く⁽⁷⁾敷地の「需要者」と「供給者」が隣り合う確率が低いこと等から、適用事例が多くないものと考えられる。

因みに、28事例中20事例（71.4%）では、隣接地購入に際し宅地部分に付属した私道部分も購入している（ただし貸付制度では私道部分は貸付対象とはならな

表12-6 隣接地買い上げの事例

No.	貸付年度	従前保有土地面積<宅地部分>(㎡)		購入土地面積(㎡)		従後確保土地面積<宅地部分>(㎡)	拡大率<宅地部分>	宅地部分㎡単価(万円/㎡)	土地購入価格(万円)	借入金総額(万円)	貸付制度貸付額(万円)	土地購入価格に占める貸付金の割合(%)	借入金に占める貸付金の割合(%)	隣接地購入による敷地条件の改善	隣接地の購入後の利用状況
		宅地部分	私道部分	宅地部分	私道部分										
1	1994	49.58	0.00	49.58	0.00	99.16	2.00	69.8	3,462	2,985	1,396	40.3	46.8	・敷地南北統合 ・旗竿敷地解消	×個別利用(同姓)
2	1994	41.35	0.00	32.81	0.00	74.16	1.79	71.6	2,350	1,400	1,400	59.6	100.0	・角地拡大→広幅員接道	△空地
3	1994	38.53	11.51	38.37	11.51	76.90	2.00	62.1	3,100	1,242	1,242	40.1	100.0		△空地
4	1994	39.12	10.55	36.56	10.55	75.68	1.93	87.5	3,200	3,000	1,500	46.9	50.0		△空地(両敷地)
5	1995	38.00	14.82	41.52	14.82	79.52	2.09	55.0	3,101	2,800	1,100	35.5	39.3	・角地拡大→広幅員接道	×個別利用(別姓)
6	1995	38.70	10.77	34.09	10.77	72.79	1.88	45.2	1,540	900	900	58.4	100.0		○一体的利用
7	1995	39.35	18.79	39.35	18.79	78.70	2.00	54.6	2,150	2,200	1,000	46.5	45.5		×個別利用(同姓)
8	1995	46.59	19.42	74.14	19.42	120.73	2.59	50.1	3,714	8,100	900	24.2	11.1	・角地拡大→広幅員接道	○一体的利用
9	1996	38.67	10.00	38.00	10.00	76.67	1.98	23.7	900	470	470	52.2	100.0		△空地
10	1996	44.23	31.79	37.58	31.79	81.81	1.85	37.3	1,400	1,045	745	53.2	71.3		×個別利用(同姓)
11	1996	32.41	0.00	94.52	0.00	126.93	3.92	30.3	2,860	2,240	600	21.0	26.8		×個別利用(同姓)
12	1996	57.35	11.23	49.25	11.23	106.60	1.86	47.7	2,350	1,869	603	25.7	32.3	・角地拡大→広幅員接道 ・敷地南北統合	○一体的利用
13	1996	26.78	8.90	51.40	8.90	78.18	2.92	42.8	2,200	1,856	856	38.9	46.1	・敷地南北統合	×個別利用(別姓)
14	1997	67.13	0.00	5.56	0.00	72.69	1.08	33.2	185	95	95	51.4	100.0		△空地
15	1997	35.89	11.50	35.89	11.50	71.78	2.00	36.3	1,302	845	725	55.7	85.8		×個別利用(別姓)
16	1998	39.67	9.91	39.67	9.91	79.34	2.00	25.2	1,000	1,000	500	50.0	50.0		×個別利用(別姓)
17	1998	57.98	10.96	43.81	10.96	101.79	1.76	41.1	1,800	1,290	490	27.2	38.0		△空地
18	1998	47.08	0.00	70.26	0.00	117.34	2.49	14.2	1,000	600	280	28.0	46.7	・敷地南北統合	×個別利用(同姓)
19	1999	51.41	11.00	51.45	11.00	102.86	2.00	32.1	1,650	596	596	36.1	100.0	・敷地南北統合	×個別利用(同姓)
20	1999	57.56	0.00	63.91	0.00	121.47	2.11	46.5	2,970	2,578	578	19.5	22.4		△空地
21	1999	41.00	0.00	42.00	0.00	83.00	2.02	25.0	1,050	500	500	47.6	100.0	・敷地南北統合	△空地
22	1999	44.32	0.71	42.97	0.71	87.29	1.97	49.0	2,140	3,540	979	45.7	27.7	・敷地南北統合	△空地
23	2000	56.35	0.00	36.00	0.00	92.35	1.64	37.5	1,350	1,150	500	37.0	43.5	・敷地南北統合 ・角地拡大	△空地
24	2000	41.00	10.00	41.00	10.00	82.00	2.00	19.5	800	350	350	43.8	100.0		×個別利用(別姓)
25	2000	59.48	10.94	59.52	10.94	119.00	2.00	28.4	2,000	1,198	298	14.9	24.9		△空地
26	2000	38.00	9.09	31.00	9.09	69.00	1.82	41.9	1,300	1,800	800	61.5	44.4	・角地拡大→広幅員接道	○一体的利用
27	2001	36.05	6.62	34.03	6.62	70.08	1.94	38.8	1,320	1,320	1,320	100.0	100.0	・敷地南北統合	×個別利用(別姓)
28	2001	53.28	10.29	55.81	10.29	109.09	2.05	35.8	2,000	3,500	1,500	75.0	42.9		×個別利用(別姓)
平均		44.89	8.53	45.36	8.53	90.25	2.01	42.7	1,936	1,804	794	41.0	44.0		

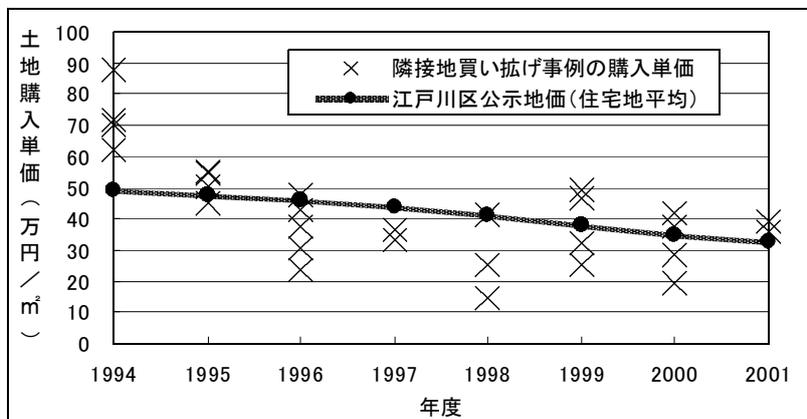


図12-17 隣接地買い上げ事例の購入単価と江戸川区公示地価（住宅地平均）の推移

い)。なお、適用事例において購入単価にばらつきが見られるが、図12-17で江戸川区の公示地価（住宅地平均）の推移と比較すると、このばらつきは地価変動よりも土地条件に起因するものと考えられる。

（２）資金計画

表12-6および図12-16を見ると、隣接地買い上げ事例の平均的な資金計画は、土地購入価格が約1,900万円、自己資金が約100万円、宅地資金貸付額が約800万円、その他借入金が1,000万円で、土地購入価格に占める貸付金の割合は41.1%、借入金に占める貸付金の割合は44.0%と、貸付制度の寄与度が他の貸付パターンに比べ高く、優先的に利用されていると言える。

（３）隣接地買い上げによる敷地条件の改善状況

隣接地買い上げの意義として、実現可能容積率の増加や敷地外避難環境の改善といった当該地権者自身の利益につながる敷地条件の改善と、住環境の改善や防災性の向上といった相隣・地区にとっての環境改善につながる建物密度の緩和や敷地の一体的利用とが挙げられる。

まず、前者すなわち個々の敷地条件の改善状況について見る。図12-18は、隣接地買い上げ全28事例の敷地形状を示したもの（公図）である。「申込時保有敷地」と「購入敷地」の形状と位置関係から、隣接地購入による敷地条件の改善状況を見ると、表12-6中に記載したように、敷地統合により旗竿敷地が解消し敷地外避難環境の改善がなされたのはNo.1の1事例（全体の3.6%）、敷地統合により広幅員の区画道路に接することとなり前面道路幅員による容積率制限が緩和したのはNo.2など5事例（全体の17.9%）、南北方向の敷地統合により日影規制や斜線規制の影響が緩和し実現可能容積率が増加したのはNo.13など9事例（全体の32.1%）存在するのみであり、それ以外では突っ込み道路沿道敷地同士の非南北型の統合パターンが大半で単純な面積拡大に止まっている⁽⁸⁾。南北型で買い上げるには、背割り線で隣接した別の開発単位内の敷地が購入対象となるが、図12-18に示した事例の敷地割りを見ても分かるように、隣接する開発単位間では往々にして敷地境界が整合していないことがネックとなる。

（４）隣接地買い上げ後の敷地の利用状況

次に、隣接地買い上げ後の敷地の利用状況について見る。隣接地買い上げ後、建物密度の緩和や敷地の一体的利用を行うことにより、非建蔽面積や隣棟間隔が拡大し、日照・採光、通風、開放性、防災性等の相隣・地区環境の改善につながることが期待される。隣接地購入後の「申込時保有敷地」と「購入敷地」の利用状況を、図12-18とゼンリン住宅地図2002年版を対照して調べ、表12-6中に整

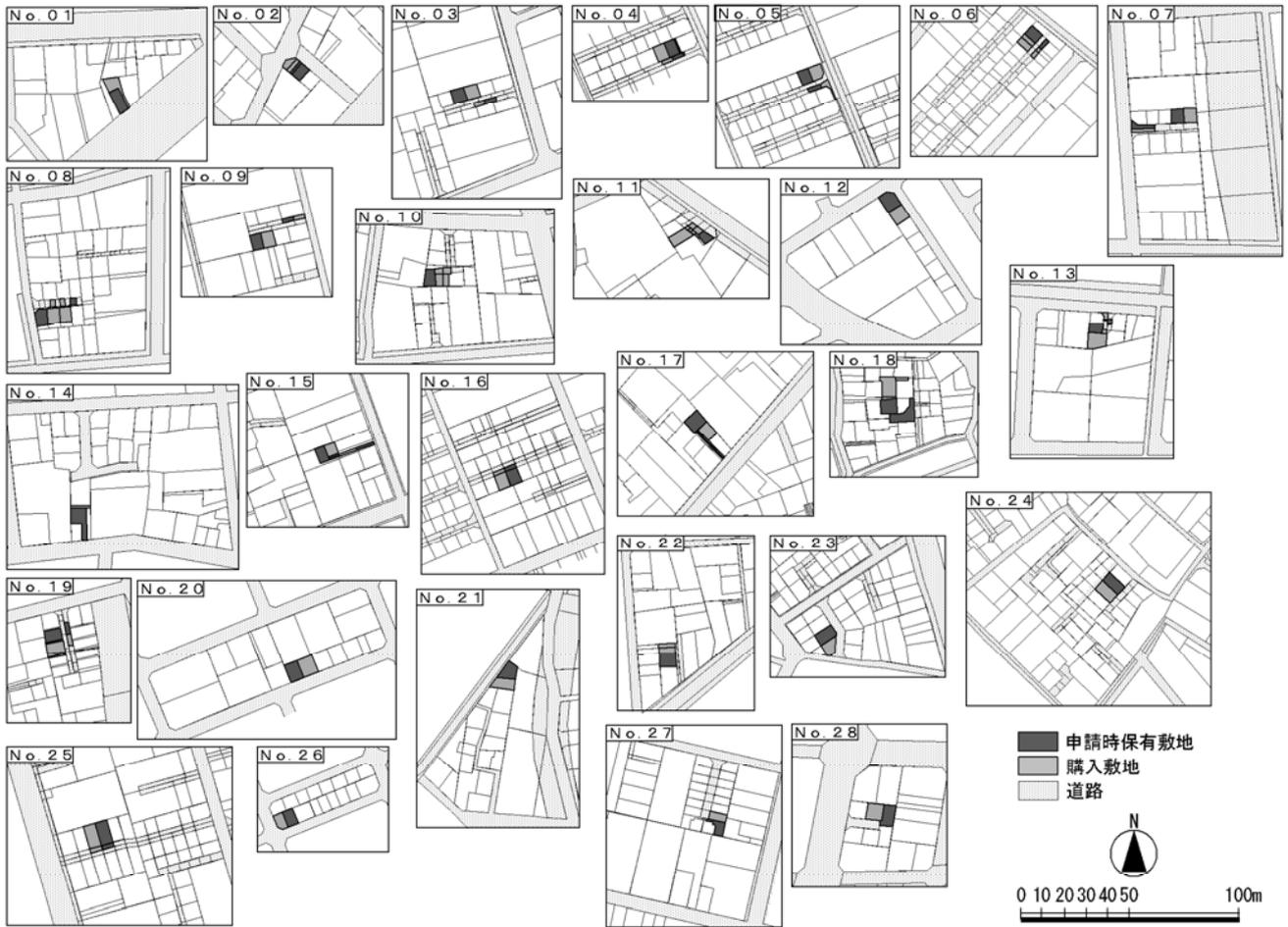


図12-18 隣接地買い上げ事例における「申請時保有敷地」と「購入敷地」の形状と位置関係

理した。両敷地を一体化した上で建て替えを行っていると考えられるのは4事例（全体の14.3%）に過ぎないが、「購入敷地」を空地としているのは11事例（39.3%）存在しており、この中には庭を拡張するなどして敷地を一体的に利用している事例も存在すると考えられる。一方で、それぞれの敷地上で従前の建物を個別に利用していると考えられるのが13事例（全体の46.4%）に上っている。貸付制度を所管する都市開発部住宅課相談係によれば、隣接地購入の動機は「将来に備えて」が多く、建て替えの緊急性は高くないとのことである。現行の運用では、小規模敷地を実質的かつ迅速に解消する効果は薄いと言える⁽⁹⁾。

（5）隣接地買い上げ事例の少ない要因

以上分析した個別事例の状況も踏まえつつ、隣接地買い上げ事例が少ない要因について推察する。

まず、図12-19に示すように、敷地の需要と供給に関する3つのミスマッチが考えられる。

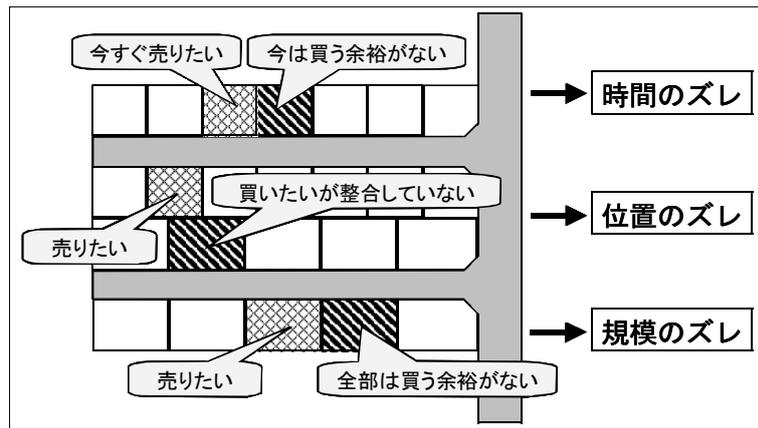


図12-19 隣接地売買における敷地の需要と供給のミスマッチ

第一は、敷地の需要と供給のタイミングが合わない「時間のズレ」である。すなわち、ある居住者に土地の売却予定があっても、その時点で隣接地の居住者にその土地を購入する意思や資金がなかったり、その逆で隣接地の購入を希望する居住者が存在しても、その時点で隣接地の居住者に売却予定がなかったりと、需給のタイミングが合わないものである。

第二は、敷地が隣り合わない(整合しない)「位置のズレ」である。すなわち、ある住宅地内で土地を売却する予定のある居住者と、隣接地の購入を希望する居住者が同時期に存在しても、両者の敷地が隣接していなかったり、隣接していても敷地割りの関係で不整合だったり、需給の位置が合わないものである。

第三は、希望の敷地面積より大きい(または小さい)「規模のズレ」である。「規模のズレ」は、幸いにして土地の売却予定者と購入希望者が隣り合った場合でも、購入希望者の希望するよりも敷地規模が大きすぎて(または小さすぎて)売買に至らないものである。

また、これら敷地の需要と供給のミスマッチ、すなわち「時間」「位置」「規模」のズレに加えて、隣接地買い上げは住み替え(買い替え)と比較して、次の3点で住宅改善効果が限定的となることも挙げられる。

まず第一に、住宅選択の自由度が狭まる点である。住み替え(買い替え)では多様な特性の住宅・土地から好みの選択が可能であるが、隣接地買い上げの場合は敷地形状や建築条件は一意であることから、建築自由度はその範囲に限定されることとなる。特に隣接地買い上げでは従後の敷地形状が細長くなりがちである。

第二に、劣悪な周辺環境からの脱却は不可能である点である。居住に対する不満が敷地規模や居住面積だけでなく周辺の住環境にもある場合には、住み替え(買い替え)では一気に改善が可能であるが、隣接地買い上げでは現住地に留まることとなるため改善が極めて困難である。

第三に、隣接地買い上げでは建て替えに際し2度引っ越しを行う必要がある点

である。引っ越しは高齢居住者にとって精神的にも体力的にもそして経済的にも非常に大きな負担となる。住み替え（買い替え）の場合は引っ越しは1度で済む分、負担が軽くなるが、隣接地買い上げ後に敷地を一体化して住宅を建て替えるためには、建設中の仮住まいとの往復で2度引っ越しを行わなければならない、非常に負担が大きくなる。

12-6 貸付制度の効果と課題

以上の分析結果から、街づくり宅地資金貸付制度による既存小規模敷地の拡大効果について評価を行い、今後の運用改善に向けた課題を整理する。

(1) 既存小規模敷地拡大の効果と課題

近年、長引く不況や金融機関の住宅ローン金利低下の影響もあり、貸付制度の申請件数、貸付件数ともに年々減少する傾向にある。しかし、これまでの貸付事例における自己土地所有者の平均敷地規模の拡大状況を見ると、「隣接地購入」の場合は従前の44.9㎡から90.2㎡へとほぼ倍増しており、効果が最も顕著に現れているほか、「住み替え」の場合も48.7㎡から「70㎡要件」を20㎡弱上回る87.9㎡へと約8割拡大、「飛び地購入」の場合も47.1㎡から71.9㎡へと約5割拡大しており、貸付制度の敷地拡大効果が確認された。特に20㎡の貸付限度いっぱいまで貸し付けを受けられる従前敷地面積が50㎡未満でのニーズが高くなっている。また、新規土地購入額に占める貸付額の割合は、自己土地所有者による「飛び地購入」では63.2%、「隣接地購入」では41.0%に達し、小規模敷地居住者の敷地拡大行動に向けた資金計画に大きく寄与していると言える。

しかし、自己土地所有者については、直接的な小規模敷地の解消につながる「飛び地購入」と「隣接地購入」の件数割合は、それぞれ全事例の7.5%、3.7%に過ぎず、「住み替え」によるケースが16.5%と最も多い。小規模敷地の解消と居住水準の向上を同時に図るには「飛び地購入」や「隣接地購入」が理想であるが、実際には「飛び地購入」には区画整理という特殊事情が、「隣接地購入」には需給のマッチングの困難さがあることから、容易な「住み替え」のケースが多くなっていると考えられる。

「住み替え」の従前敷地の売却後の用途はデータの制約からフォローできず、追跡調査は今後の課題となるが、貸付制度では売却後の敷地の用途に条件を付けていないため、売却後も小規模敷地は解消されていない可能性が高い。

「住み替え」は居住者の小規模敷地からの「脱出」は可能にしても、小規模敷地の直接的な「解消」にはつながらない。さらに「隣接地購入」の事例においても、数字上は敷地規模が拡大しているものの、購入後の実質的な一体的敷地利用は進

んでいないことが明らかとなった。以上の点から、現行の制度運用のままでは、小規模敷地を実質的かつ迅速に解消する効果は薄いと言える。

（２）利用階層間の公平性に関する課題

小規模敷地の直接的な解消につながるものの、比較的年齢が高く年収が低めである自己土地所有者の「飛び地購入」「隣接地購入」の件数割合がそれぞれ全事例の7.5%、3.7%に止まるのに対し、比較的年齢が若く年収がやや高めである従前の居住形態が「分譲マンション」や「賃貸住宅」等の戸建持家住宅の一次取得者の割合が72.3%に上っている。後者の中には、住宅金融公庫の融資も併用して100㎡以上の新規購入土地を確保している者も多い。つまり、小規模敷地の戸建持家住宅居住者に違反建築によることなく居住水準を向上させようとする本来の貸付制度の意図からは若干外れて、一般的な戸建持家住宅の一次取得を支援する結果となっていると言える。自治体の財源的制約が厳しい状況下では、このような資金力のある階層に対してまで、貸し付け対象とすべきかどうか、再考の余地があると言えよう。

貸付制度が戸建持家住宅の一次取得層をも貸付対象にしていることは、彼らの戸建持家居住のスタート地点の宅地規模を、貸付制度がなければ手を出していたかもしれない70㎡未満から、一定水準（70㎡）以上に押し上げているという意味での評価は可能であろう。貸付制度による20㎡分までの宅地購入資金融資があって初めて、住宅金融公庫融資基準の100㎡以上の敷地を購入可能となったケースも存在するであろうから、貸付制度の目標を大きく上回る水準の達成という意味でも評価できる。しかし、住宅金融公庫の融資基準さえ大きく上回る規模の宅地購入に対しては、制度の公平性の観点から貸付対象から除外するか、高めの貸付利率の設定や、融資額の減額をすべきではないかと思われる。

また、貸付制度の存在で戸建持家住宅一次取得層の選択から外れた宅地面積70㎡未満の物件は、戸建持家住宅の選好性が高い現況下では、より所得階層の低い、本来なら分譲マンションや賃貸住宅に居住するはずの階層が購入することで存続することも考えられ、単純に淘汰されることにはならないであろう。住宅市場における戸建持家住宅需要を高めるだけとなるかもしれない。

貸付制度は、戸建持家住宅の一次取得者に対してよりも、活力の乏しい小規模戸建持家居住者の敷地規模拡大に対して貸付額や利率の面で優遇したり、一定の所得制限を行う等、運用を改善すべきではないだろうか。

（３）隣接地買い上げパターンの利用拡大に向けての課題

隣接地買い上げでは、単に敷地面積が拡大するだけでなく、広幅員道路に接道する敷地と統合したり、南北方向の敷地を統合することにより、実現可能容積

率の増加をもたらしたり、未接道敷地や旗竿敷地の解消にも有効に機能する。敷地面積の拡大により、非建蔽空間や隣棟間隔の拡大も期待できる。しかしそのようなケースはおろか、隣接地買い拡げの件数自体、他のパターンに比べて圧倒的に少なかった。

隣接地買い拡げの事例が少ない要因として、前述の通り、

< I > 「隣接地購入」をめぐる敷地の需要と供給のミスマッチの問題

- ①敷地の需要と供給のタイミングが合わない「時間のズレ」
- ②敷地が隣り合わない(整合しない)「位置のズレ」
- ③希望の敷地面積より大きい(または小さい)「規模のズレ」

< II > 「住み替え」と比べた場合の「隣接地購入」のデメリット

- ④住宅選択の自由度の狭さ
- ⑤劣悪な周辺環境からの脱却が不可能
- ⑥建て替え時の引っ越し負担の重さ

が考えられる。

④～⑥の「住み替え」と比べた場合の「隣接地購入」のデメリットはあるものの、「従来のコミュニティの中に留まりたい」「現住敷地に愛着があって動きたくない」といった意思が強い場合には、隣接地が売りに出された場合、「隣接地購入」のニーズが発生し得る。そのニーズに応えられるよう、①～③の需給のミスマッチは極力解消し、「隣接地購入」による敷地規模拡大の可能性を高める工夫を行うことが必要である。

まず、①の「時間のズレ」や②の「位置のズレ」の場合、需要と供給をマッチングさせることは不可能に近いと考えられるが、①の「時間のズレ」のケースで、隣接地に現在は資金的に困難だが数年後に購入を希望するような居住者がいる場合は、数年後の希望者の買い取りを条件に公共サイドが売却地を買い上げリザーブし、買い取り期限まで隣接地居住者に賃貸するという方法も考えられる。

③の「規模のズレ」では、経済的理由から隣接地を部分的にしか購入できない場合に、売却敷地の両隣の2地権者で1/2ずつ分割購入する「半隣地買い」や、背割りで隣接する地権者も加えた3地権者で1/3ずつ分割購入する「1/3隣地買い」(図12-20、表12-7)を働きかけることも有効であろう。その際、片方の地権者に購入意思がない場合は、残りの部分を防災スペース、ポケットパーク、駐車場として公共サイドや地元自治会が買い取るもしくは借り上げるという方法が考えられる。また小規模な区域で実施可能な敷地整序型区画整理事業を適用して土地の譲渡・取得税を優遇したり、土地を業者に売却する前に隣接地居住者や公共サイドへの事前相談を地権者に呼びかけることもマッチングの可能性を高めることにつながるであろう。

なお、実際に数少ない「隣接地購入」の事例においても、隣接地買い拡げ後は

様子見の状態が続き、一体的敷地利用による建て替えが迅速になされているケースは少ない。購入敷地が空地の状態のまま維持されるのであれば地区の密度緩和に寄与することにもつながるが、それぞれの敷地上で個別に建物を利用していると考えられるケースがほぼ半数に及んでいる。実質的な小規模敷地解消が早期になされるよう、「隣接地購入」後の一体的敷地利用が実現するまでの期限を設け、建築部局と連携しながら合法的な建て替えを指導していくなどの運用改善が望まれる。

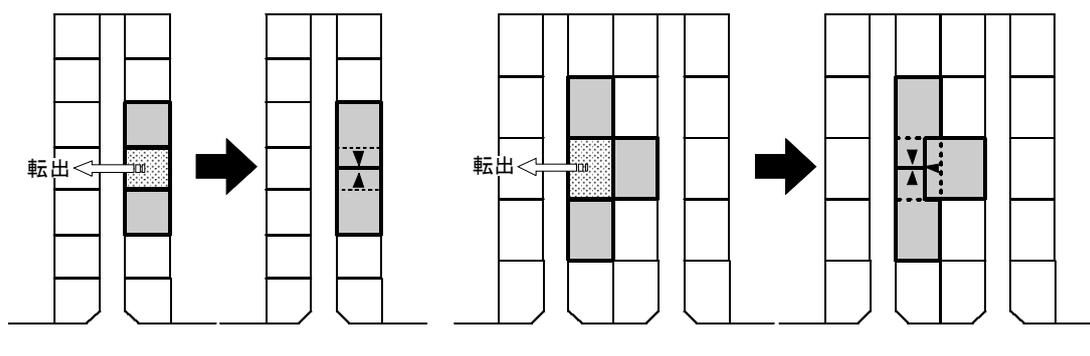


図12-20 「半隣地買い」(左)と「1/3隣地買い」(右)のイメージ

表12-7 「半隣地買い」「1/3隣地買い」による敷地拡大効果

従前敷地面積	半隣地買い (2敷地で均等割購入)		1/3隣地買い (3敷地で均等割購入)	
	1敷地当たり 拡大面積	従後面積	1敷地当たり 拡大面積	従後面積
40㎡	+ 20.0㎡	60.0㎡	+ 13.3㎡	53.3㎡
60㎡	+ 30.0㎡	90.0㎡	+ 20.0㎡	80.0㎡
80㎡	+ 40.0㎡	120.0㎡	+ 26.7㎡	106.7㎡
100㎡	+ 50.0㎡	150.0㎡	+ 33.3㎡	133.3㎡
(1反開発の場合)				
<14分割> 53.3㎡	+ 26.6㎡	79.9㎡	+ 17.8㎡	71.0㎡
<12分割> 62.1㎡	+ 31.1㎡	93.2㎡	+ 20.7㎡	82.8㎡
<10分割> 74.6㎡	+ 37.3㎡	111.8㎡	+ 24.9㎡	99.4㎡
<8分割> 93.0㎡	+ 46.5㎡	139.5㎡	+ 31.0㎡	124.0㎡

(4) 「まちづくりへの貢献」という公共性の実現に向けての課題

戸建持家住宅という私有財産の購入支援に公費を投入することには「公共性」が問われるが、「街づくり宅地資金貸付条例」第1条で「居住環境の向上と良好な市街地の形成に寄与すること」を目的として掲げているように、まちづくりに資することが貸付制度の「公共性」として捉えられている。貸付制度創設後に策

定された江戸川区の基本計画や都市計画マスタープランには、貸付制度を計画の実現化方策として想定していると思われる記述が見られる。

「江戸川区第2次基本計画」(1995)⁽¹⁰⁾では、過小宅地での住環境整備の方針として、密集住宅市街地整備促進事業や土地区画整理事業等の実施、土地利用規制の弾力的運用も含めた建物の共同化、コンサルタントの派遣や融資等技術的・経済的援助を掲げているが、貸付制度はこの「経済的援助」として位置づけられていると言える。

また「江戸川区街づくり基本プラン(都市マスタープラン)」(1999)⁽¹¹⁾では、「全体構想」の「住宅地の土地利用方針」において、低層住宅地形成に向けては「既に低層住宅を主として市街化が進行しており、一体的な面的整備が困難であると想定される地区では、地区計画に基づく道路整備を図るとともに、ミニ開発等の狭小宅地において住み替え時の敷地の買増しを誘導する等、きめ細かく建築活動を誘導する」とともに、一般住宅地形成に向けても「ミニ開発等の狭小宅地を改善するため、狭あい道路等の整備に併せた建物の共同化による高度利用や、住み替え時の敷地の買増し等を奨励、誘導する」とあり、主に「住み替え」による敷地拡大が想定されているようではあるが、貸付制度が都市計画マスタープランの実現化方策の一つとして位置づけられていると言える。

しかし、現行の貸付制度単独では、面的に広がる土地区画整理事業実施地区で集約換地を行う「飛び地購入」を除いては、「住み替え」も、「隣接地購入」も、非戸建持家住宅居住者による新規購入も、「面」的な市街地環境の改善には直結しない。「違反建築の防止」が制度創設の直接のきっかけであったこともあるが、制度そのものは個別更新という「点」を誘導するのみであって、それだけでは「面」的整備にはなり得ない。小規模敷地密集地区の「基礎体力」の改善という観点から、面的でなくとも個別の改善でもいいのではないかと、という評価もあり得よう。しかし、個別に融資するのみでは「場当たりの」「ばらまきの」性格が強くなり効果が散漫となってしまうため、制度適用事例が一定量地区に集積しなければ「地区」としての「基礎体力」の改善効果を期待するのは難しい。貸付制度を「面」的整備につなげるには、地区計画実施区域において最低敷地規模の既存不適格を解消したり、住宅市街地総合整備事業(密集住宅市街地整備型)実施地区において狭小敷地の解消や道路拡幅時の残地活用を推進するために、区域を限定して重点的に貸し付けを行うことが必要である。

そして、第10章で提案した、開発単位毎の容積率・形態規制のアレンジによる個別建て替えの誘導を進める中で貸付制度を活用することも期待される。十分な容積率緩和が困難な地域での小規模敷地における居住面積の拡大や日影排出の内部化を目的とした隣接地買い拡げに対し集中的に適用することや、従前よりも面積の大きい地区内の別の敷地への住み替えを促し開発単位内の居住ミスマッチを

解消すること等に対し、重点的に貸し付けを行うことが効果的であると考えられる。

また、現行の貸付制度では、「住み替え」は居住者の狭小敷地からの「脱出」は可能にしても、直接小規模敷地の「解消」にはつながらない。さらに「隣接地購入」事例においても、数字上は敷地規模が拡大しているものの、購入後の実質的な一体的敷地利用は進んでいない。実質的な小規模敷地解消につなげるには、「住み替え」によって売却される敷地を「隣接地購入」とリンクさせるような働きかけや、敷地売却後の用途に条件を加えること、そして「隣接地購入」後の一体的敷地利用を確保すること等が必要となる。

今後、貸付制度を「まちづくりへの貢献」という公共性の観点から、良好なまちづくり・居住環境整備に資する支援ツールとして活用していくためには、貸付対象層や貸付対象地区の重点化や、従後の敷地利用に一定の条件を付すること等により、効果的・効率的運用を図っていくことが課題となろう。

12-7 小結

最後に、本章における検討内容のまとめを行い、「街づくり宅地資金貸付制度」の郊外既成ミニ開発住宅地一般への応用可能性について考察する。

(1) 本章のまとめ

本章では、小規模敷地の解消を狙いとして、一定規模以上への敷地の隣地買い上げや土地の新規購入に際し低利融資を行う江戸川区の「街づくり宅地資金貸付制度」の適用事例の特性を分析し、本制度、とりわけ隣接地買い上げパターンによる敷地規模拡大・小規模敷地解消の実績・効果と、今後の制度運用上の課題について整理を行った。

その結果、貸付制度の利用者は、戸建持家一次取得層が全事例中約7割（近年では約9割）に達し、小規模敷地所有者の利用は約3割に止まっていること、また小規模敷地所有者の中でも、小規模敷地の解消が直接的に行われる「飛び地購入」や「隣接地購入」のパターンよりも、実現が容易な「住み替え」パターンに貸付制度の利用が偏っていること、そして「隣接地購入」の事例では購入後の実質的な一体的敷地利用は進んでいないことが明らかとなった。

そして今後の貸付制度の運用上の課題として、戸建持家一次取得層の新規購入よりも小規模敷地所有者の敷地拡大を優遇すること、「隣接地購入」パターンを増やすべく「半隣地買い」を斡旋したり、敷地整序型区画整理事業を適用して土地の譲渡・取得税を優遇する等、敷地需給のマッチングを支援すること、「住み替え」の従前敷地や「隣接地購入」の従後敷地をトレースし小規模敷地の実質的

な解消がされるよう対策を講じること、地区計画や住宅市街地総合整備事業（密集住宅市街地整備型）そして第10章で提示した開発単位毎の個別建て替え誘導の実施区域における敷地拡大に制度を重点的に活用することを提案した。

（２）貸付制度の郊外既成ミニ開発住宅地一般への応用可能性

（i）敷地規模拡大への需要

第6章で行った郊外既成ミニ開発住宅地でのアンケート調査からは、春日部市南3丁目の4.5%、備後東7丁目の3.2%の世帯で自主的に隣地買いが実施されていること、そして南3丁目の3.2%、備後東7丁目の1.7%が将来隣地買いを希望していることが明らかとなった。この数字は郊外既成ミニ開発住宅地居住者における「隣接地購入」への潜在的需要の大きさを示していると言える。すなわち、江戸川区の貸付制度のような既存小規模敷地拡大のためのインセンティブ手法は、郊外既成ミニ開発住宅地における住環境改善メニューの一つとして有効であると考えられる。

（ii）敷地規模の拡大パターン

江戸川区の貸付制度における実績からは、小規模敷地の解消が最も確実に実施されている貸付パターンは、土地区画整理事業地区で集約換地を行う「飛び地購入」であった。つまり、小規模敷地解消の確実性を求めるのであれば、土地区画整理事業を実施する中で集約換地にインセンティブを与えることが最も有効であると考えられる。ただし、一般的にミニ開発住宅地等の密集住宅地での土地区画整理事業は、減歩により小規模な敷地が従前に比べ更に小さくなってしまいう等の理由から地権者の合意形成が難航し、事業化自体が困難を極める。しかしながら、貸付制度のような敷地拡大支援制度の導入により「敷地規模を拡大しつつ区画整理が行える」メリットが地権者に理解されれば、事業化への合意形成促進につながる可能性がある。

とは言え、完了まで長期を要する土地区画整理事業は地権者の住宅改善スケジュールと同期しない可能性も高い。郊外既成ミニ開発住宅地においては、前述の通り、第10章で提示した開発単位毎の個別建て替え誘導との連携や、貸付対象層や貸付対象地区の重点化、従後の敷地利用に一定の条件を付すること等の運用改善を行いつつ、「住み替え」とのリンクや半隣地買いも対象に含めた「隣接地購入」のパターンを中心に、敷地規模拡大を働きかけていくこととなろう。

また、低容積率の指定地域にあって容積率の緩和が難しく、3階化更新等による居住面積の拡大が期待できない小規模敷地に対し、重点的に「隣接地購入」による敷地規模拡大を働きかけていくことも重要である。

（iii）目標とする敷地規模基準

江戸川区で「70㎡以上」と設定された従後の確保敷地面積の基準は、他の郊外

既成ミニ開発住宅地では、地域の建築・都市計画規制や目標とする市街地像によって異なるべきであろう。江戸川区の「70㎡以上」の数値は、東京都住宅マスタープランで4人家族が都市型誘導居住水準を達成できる延床面積を91㎡以上としているのを、指定容積率150%、指定建蔽率60%の下で車庫付き3階建て化を想定して敷地面積に換算し、設定されたものであった。第8章では、第6～7章の郊外既成ミニ開発住宅地でのアンケート調査結果に基づき、個々の敷地で確保可能とすることが望ましい延床面積の水準を「目標延床面積100㎡」、それが実現不可能な場合に最低限確保すべき延床面積の水準を「必要延床面積80㎡」と設定したが、実際に当該地区の指定容積率や形態規制の規制値がどの程度であるか、さらに確保すべき日照等の相隣環境の性能をどの程度に設定するかによっても、目標延床面積の敷地面積への換算値が大きく変わってくるであろう。つまり、行政単位で一律の敷地規模基準でなく、地区特性に応じた基準設定が求められよう。

また、江戸川区では、1998年住宅・土地統計調査で一戸建・長屋建持家の19.4%を占める50㎡未満の超小規模敷地の所有者が貸付制度の主たる利用層となった。しかし、より郊外の既成ミニ開発住宅地では、一般に敷地規模分布が大きい方にシフトすることを考慮すると、「隣接地購入」をめぐるには購入者が希望するよりも隣接敷地の面積が大きい「規模のズレ」が発生しやすいと考えられる。そのため、「半隣地買い」の斡旋や、「半隣地買い」に伴う残地の有効利用等、「規模のズレ」への対策が一層重要性を増すこととなる。

第12章の補注

- (1) 住宅金融公庫の土地購入融資の要件が原則として100㎡以上と設定されていることは、新規購入者に対し100㎡以上の土地取得を促すという意味で、敷地規模を一定以上に誘導するインセンティブを有していると言えるが、既存の小規模敷地の解消や規模拡大に直接的に作用しているとは言えない。
- (2) 同種の制度としては、兵庫県の「隣地買い増し宅地規模拡大支援事業（利子補給制度）」があるが、1997～2004年度の期間限定である。

本事業は、阪神・淡路大震災により滅失した住宅を再建する際、被災以前の規模の建物に再建しようとしても宅地が狭小等の理由により十分な広さの住宅を建設できない場合等に、隣接地の購入を目的とした金融機関からの借り入れに対して(財)阪神淡路大震災復興基金が利子補給を行い、再建者の負担の軽減を図ることを目的としている。

利子補給を受けることができるのは、①被災を受け、自ら居住する住宅を再建するため、隣接地を購入する、②年間所得1,000万円以下、③自己用宅地（震災以前から現に居住していた住宅の敷地）に関する権利（所有権、

借地権等)を有している、の3要件を全て満たしている者であり、利子補給金の交付対象となるのは、①買い増す隣接宅地が100㎡未満、②自己用宅地が100㎡未満、③自己用宅地と隣接宅地に、原則として新たに建築したものの以外の建築物が存在しない、④買い増すことにより、自己用宅地と隣接宅地の一体的利用が可能となる、の4要件を全て満たしている宅地である。隣接宅地と自己用宅地に関する「100㎡未満」という要件は、住宅金融公庫融資の適用されない100㎡未満宅地の救済という事業主旨による。

利子補給は、隣接宅地を購入する者が金融機関から購入資金の融資を受ける場合に、融資残高に対して当初5年間行われる。利子補給率は、民間金融機関の住宅融資の場合1.925%以内、住宅金融公庫や年金等の公的融資の場合2.5%以内で、利子補給対象限度額は1,140万円または隣接地購入に要する費用のうち(165㎡-自己用宅地面積)で算出される面積に相当する額のいずれか低い額に設定される。

しかしながら、これまで利子補給実施の実績は非常に少なく、2003年6月4日現在、兵庫県全体で11件(1998年度5件、2000年度3件、2001年度3件)に止まっており、最近は問い合わせも全くない状況だという。実績の芳しくない要因として、兵庫県や神戸市の担当者は、①本事業は阪神・淡路大震災後、時間が経過してから創設された制度であること、②融資制度ではなく利子補給制度なので、昨今の経済情勢からはまず金融機関から融資を受けること自体が難しいこと、③隣接宅地所有者が宅地をなかなか売ろうとしないこと、を挙げている。

- (3) 1998年住宅・土地統計調査によると、江戸川区の一戸建・長屋建持家住宅72,010戸のうち、敷地面積50㎡未満の住宅は13,950戸(全体の19.4%)、同50~99㎡の住宅は35,480戸(全体の49.3%)存在する。
- (4) 1994年度に江戸川区に出された建築確認申請2,804件のうち、違反建築として区が是正指導したものは、18.5%の520件であるが、この数字は区民から苦情が来て調査したものだけであり、区は、完了検査を受けて合格する建物が1割、完了検査を受けない合法建築が1割、残りの8割が完了検査を受けない違法建築であると推定した。
- (5) 「江戸川区住宅等整備指導要綱」は、1972年12月6日に制定された「江戸川区宅地開発及び住宅建設指導要綱」が1980年2月16日に名称変更したものである。
- (6) 江戸川区都市開発部(1987)⁵⁾参照。
- (7) 100㎡に満たない敷地では規模が小さくなるほど居住者の定住意識が低下し転売が進んでいる実態が、三宅・大本・海老塚(1975)⁶⁾、多治見・延藤(1982)⁷⁾、峯・森本・中大路ほか(1982)⁸⁾等で明らかにされている。

- (8) その場合でも突っ込み道路沿道敷地数の減少という意義は指摘できる。
- (9) 補注(2)で紹介した兵庫県の「隣地買い増し宅地規模拡大支援事業」では、利子補給の条件として「自己用宅地、隣接宅地の両宅地とも従前の建物が原則、解体されていることが必要」という要件を付している。
- (10) 江戸川区(1995)⁹⁾参照。
- (11) 江戸川区(1999)¹⁰⁾参照。

第12章の参考文献

- 1) 名執潔(1984)「首都圏郊外の小規模戸建持家住宅地の最近の変容とその問題点」『都市計画論文集』, 19, pp. 91-96
- 2) 勝又済(1993)「首都圏郊外ミニ開発住宅地における居住実態と住環境整備の方向」『都市計画論文集』, 28, pp. 823-828
- 3) 今西一男(2002)「誘導施策と区画整理による小規模宅地の敷地規模拡大に関する基礎的研究 - 東京都江戸川区のミニ戸建て住宅地を事例に -」『都市住宅学』, 39, pp. 93-96
- 4) 勝又済(1995)「江戸川区街づくり宅地資金貸付制度の中間評価」『日本不動産学会秋季全国大会梗概集』, 11, pp. 69-72
- 5) 江戸川区都市開発部(1987)『江戸川区におけるミニ開発実態調査及び建替えプラン』
- 6) 三宅醇・大本圭野・海老塚良吉(1975)「東京圏における低水準建売住宅の実態について(II)」『住宅』, 24(8), pp. 46-53
- 7) 多治見左近・延藤安弘(1982)「敷地規模の定住・住みかえ意識に対する影響に関する考察」『都市計画論文集』, 17, pp. 253-258
- 8) 峯成子・森本信明・中大路美智子ほか(1982)「首都圏における中古ミニ開発住宅の実態調査」『建築研究資料』, 35
- 9) 江戸川区(1995)『江戸川区第2次基本計画(平成7年度～16年度)-豊かな活力と文化のまち-』
- 10) 江戸川区(1999)『江戸川区街づくり基本プラン(都市マスタープラン)-暮らしやすいまち江戸川、活力あふれるまち江戸川-』