86. オランダにおける土地活用事業制度とその運用に関する研究

-公共空間の整備事業に関して民間側に費用負担を実効的に求める費用回収の手法に着目して

A Study on Ground Exploitation System and its Implementation in the Netherlands

-From a point of view of effective cost-recovery from private companies regarding public infrastructure development

金井利之*・内海麻利**

Toshiyuki Kanai*, Mari Uchiuni**

In economically matured society like Japan, an effective cost-recovery system from private companies regarding public infrastructure development is essential. This paper aims to analyze the new ground exploitation system under the New Spatial Act 2008 in the Netherlands. The Netherlands introduced the compulsory ground exploitation plan, which asks for private companies to contributions. In practice, under the possibility of making ground exploitation plan, a municipal government and private companies negotiate for a ground exploitation agreement based on the structure plan, which decides effective contributions or other private burdens. The Dutch system has three strong points for essential to cost-recovery system; plan rationality, flexibility and legal-effectivity. This system would be informative to Japanese cost recovery system design.

Keywords: cost-recovery, ground exploitation plan, ground exploitation agreement, structure plan

費用回収、土地活用事業計画、土地活用事業協定、構造ビジョン

1 はじめに

1. 1 研究の背景と目的

(1) 研究の背景

都市計画とは、土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業に関する計画(都市計画法第4条)である。21世紀の日本は人口減少社会となり、都市の縮退が余儀なくされる時代を迎えており、それに対応した市街地開発事業や都市施設の集約・維持・整備が求められている。

これらの課題を解決するには大きな財源が必要であるが、従来のような経済成長を見込めない成熟時代においては、従前の手法では困難になっている。すなわち、財政資金による都市施設の整備及び市街地開発事業(以下「整備事業」)は、財源調達の困難を抱えている。なかでも、開発利益の吸収による土地区画整理・市街地再開発事業は、経済停滞のなかで増価が見込めず、事業が成り立ちにくくなった。

限られた公的財源のなかで、民間土地所有者・民間事業者(以下「民間側」)の発意を活かしつつ、民間側に適正かつ公平な受益者負担を求め、公共空間の形成を含む整備事業を進める手法が必要であると考えられる。言い換えれば、①合理的な土地利用計画の改訂に基づいて、②整備事業をする際に、③基礎的自治体が、④公共空間の整備によって受益する民間側から、⑤法的強制力を背景に、⑥負担金または都市施設等の提供により、公平な負担を求め、⑦それを実効的に運用する、「費用回収(kostenverhaal)」の手法が求められているといえよう¹⁾。

こうした手法においては、民間側に負担を求めることが重要であるが、私益の最大化を行動原理とする民間側は基本的には負担の拡大を忌避しており、費用回収の運用は容易ではない。その際には、⑧計画によって公平性を担保し、⑨個別事情に柔軟に対応しつつ、⑩履行確保ための実効力

を伴うという、要請に応えなければならない。いわば、費用回収の手法は、⑦計画性、①柔軟性、⑦実効性の要素を兼ね備えることが不可欠となる(以下、⑦①⑦を「費用回収の必要要素」と呼ぶ)。

(2) 研究の目的

戦後オランダでは、費用回収の必要性に関して、行政が主導する固有の特徴を持つ効果的な取組がなされてきた。それは、1965年空間計画法(Wet op de Ruimtelijke Ordening, WRO、以下「旧法」)に基づく「地区詳細計画(bestemmingsplan)」²⁾をもとに、土地利用と整備事業が一体的に実施されるというものであった。

すなわち、市街地の新規開発に際して、市が詳細性・具体性・即地性・拘束性のある土地利用計画である地区詳細計画を改訂し、それに基づいて市が整備事業(基盤整備と整地(bouwrijp)など)を行い、地区詳細計画の土地利用規制に従った上物建設を行う民間事業者に土地売却してきた。市が事業区域を全面用地買収するので、土地売却により公共空間の整備を含む整備事業の費用回収をしてきた。経済成長時代では事業採算がほぼ確実に保証されていた³⁾。

しかし、そのオランダでも日本と同様に、経済停滞とそれに伴う財政危機のなかで、こうした行政が主導する経済成長期の事業手法は限界を迎えてきた。すなわち、民間側の発意に開発事業は大きく依存せざるを得なくなり、市による面的な全面買収は困難になった¹⁴⁾。そのため土地売却によって市が整備事業の費用回収をすることは困難になった。民間側は、整備事業の費用を公平に負担することなく、公共空間の整備などの利益を享受することが増えてきた²⁾。

オランダでは、こうした費用回収の困難な新たな状況に際して、いわゆる「土地活用事業条項(Grondexploitatiewet)」を含む、空間計画法(Wet ruimtelijke ordening, Wro、以下「法」)

*正会員 東京大学大学院法学政治学研究科 (The University of Tokyo)

**正会員 駒澤大学法学部 (Komazawa University)

及び同法施行令(Besluit ruimtelijke ordening, Bro、以下「政令」)を2008年から施行して、効果的な費用回収の確保に努めている。この新法とその運用は、民間事業者が土地利用計画に基づいて開発事業を行う際に、必要な施設整備等の市による負担の回収を可能にした。このようなオランダにおける土地活用事業制度とその運用の取組は、費用回収の手法を検討する上で意義深いと考えられる。

そこで本研究は、経済成熟時代の費用回収の新たな手法の導入という先進的な取組について、オランダの上記土地活用事業条項の適用を受ける事業(以下、「土地活用事業(grondexploitatie)」)の制度及び運用を、上記の⑦⑧⑨の観点より考察し、費用回収の手法について、日本の制度への示唆を得ることを目的とする。

1. 2 本研究の位置づけと研究の方法

オランダの空間計画(ruimtelijke ordening)に関する既往研究は一定の蓄積がある。しかし、その多くは、新旧両法の時代にわたり、土地利用規制計画制度とその策定過程に関心を向け、事業実施、特に費用回収にまで関心を払うことはない⁵⁾⁶⁾⁷⁾⁸⁾⁹⁾¹⁰⁾¹¹⁾¹²⁾¹³⁾¹⁴⁾¹⁵⁾¹⁶⁾。土壤汚染¹⁷⁾、環境損傷への補償¹⁸⁾などの事業実施について採り上げ、その範囲で費用回収を視野に入れた先行研究は存在する。しかし、本研究が課題とする新法が設定した①～⑦を備えた費用回収手法について、上記⑦⑧⑨の観点を分析枠組として解明するものではなく、この点において、本研究の意義が見出せる。

研究の構成として、2. では新法で導入された土地活用事業計画制度を解説する。3. では、旧法以来の運用実務を踏まえつつ、新法で強化された土地活用事業協定制度的について分析する。4. では、運用事例を検討する。5. では得られた知見をまとめる。

研究の方法として、オランダの法令、解説や運用指針など、オランダ語原文文献に基づいて分析を行う¹⁹⁾²⁰⁾。また、空間計画法は「手続法」と称され³⁾、計画文書に盛り込むべき内容に関して、運用による部分も多い。そこで、3. 2 (2) 3) で触れる主要な費用回収スキームを運用するヘーゼ=レーンデ市を参照することで補足する。

なお、オランダは、国(Rijk)・県(provincie)・市(gemeente)の三層制である。市は市執行部(B&W)と市会(gemeenteraad)からなる。土地活用事業は基本的には市が立案・実施するので、本研究は市を対象とする。市に対する国・県の関与は、原則として地区詳細計画を通じて行われる²¹⁾²²⁾。そして市の策定する地区詳細計画に基づいて、整備事業の費用回収手法を含む土地活用事業が立案・実施される。

2 土地活用事業計画(exploitatieplan)制度

2. 1 概説

(1) 計画策定義務

新法は、新しい区域の開発のいかなる場合にも、費用回収を進めるために、市に土地活用事業計画(exploitatieplan)の策定を義務付けている(⑦)(法第6.12条第1項)。当初の土

【表1】土地活用事業計画の必須構成要素(法6.13条1項)

a 号	土地活用事業区域の地図(kaart)
b 号	事業区域における整地(bouwrijp)、公益施設(nutvoorziening)の施工、公共空間の配置のための作業・活動の説明
c 号	土地活用事業構想(exploitatieopzet)
1°	土地の出資価値
2°	土地活用事業に係る費用の見積
3°	土地活用事業に係る収入の見積
4°	土地活用事業の予定期間
5°	必要な限り、作業・活動・措置・建設の実施に関する段階分け(fasering)
6°	回収すべき費用を売却する土地に割り当てる方法

地活用事業計画の策定作業は、地区詳細計画の改訂作業と、一体的な公開準備手続²³⁾で進められなければならない(⑦)。また、土地活用事業計画は少なくとも1年に一度は改訂しなければならない(法第6.15条第1項)。

但し、土地に関する土地活用事業の費用回収が「他の方法で確実(anderzins verzekerd)」なときには、土地活用事業計画の策定をしなくてよい(⑧)(法第6.12条第2項a号)。実務的な意味は、市が土地活用事業区域に属する全土地の所有者ではないとき、または、市が全民間側と土地活用事業協定(3で後述)を締結できないとき、土地活用事業計画の策定が必須である。逆に、土地売却または土地活用事業協定によって費用回収が行われることが確実ならば、土地活用事業計画は必要ない¹⁹⁾。

(2) 土地活用事業計画の内容

土地活用事業計画の必須構成要素は、【表1】の通りである(法第6.13条第1項)(⑦⑧)。なお、その他の要素を任意に追加できる(同上第2項)(⑧)。

2. 2 土地活用事業構想(exploitatieopzet)

(1) 費用と収入

土地活用事業計画の必須構成要素である「土地活用事業構想」(【表1】法第6.13条第1項c号)は、費用回収の算定根拠となる。土地活用事業構想は、土地活用事業に起因する費用と収入の事業前時点での見積(raming)を行う。以下、各項目について解説する。

1) 土地の出資価値(inbrengwaarde)の見積(c号1°)

土地活用事業区域内の土地の価値は、土地収用法をもとに決定する。土地は現物で土地活用事業に供されるが、その金銭価値は、土地活用事業構想では費用項目とされる。

2) 開発に係る費用の見積(c号2°)

回収対象費用は、土地活用事業区域内の施設の施工など、いわゆる「費用種類リスト(kostensoortenlijst)」(政令第6.2.4条)に掲げられる損失(schade)や施設の費用である【表2】。典型的には、道路、公共駐車場、広場、水路、治水施設、橋梁、トンネル、暗渠、栈橋などの施設の施工費用である。その他に市側の当該事業に係る行政経費も含む。

特筆すべきは、計画区域外(bovenplan)の損失・施設であっても、市が定める土地利用マスタープランである「構造ビジョン(structuurvisie)」²¹⁾²²⁾によって、その予定地が指定され、そこでの施設が当該基金の負担によって施工されると

【表2】費用種類リスト（法6.13条1項、政令6.2.4条）

a号	土壌調査、音響調査、環境学的調査、考古学的・歴史的調査を含む調査業務費用
b号	土壌浄化・表層水処理・土地作業(水平化・盛土・掘削などを含む)の費用
c号	土地活用事業区域における施設施工の費用
d号	土地活用事業区域における土地・建物・活動・法規に関する措置・計画・決定・争訟の費用、環境衛生的限界区域(contouren)および安全的限界区域の制限に係るものも含む
e号	土地活用事業区域外の土地に関する本条各号に意味する費用、土地活用事業区域において喪失する自然価値・緑地施設・親水施設の必要な補償する費用
f号	土地活用事業に供される土地に関連して、直近の将来において市街化が考慮される必要のある土地の、前条a号(*補注：土地活用事業区域の土地価値)・b号(土地活用事業に関連して解体しなければならない建造物の価値)・c号(*補注：土地権利関係の整理)・d号(*補注：建造物・障害物・基礎・配線・配管の解体・除去・移動)の費用
g号	前条c号・d号または本条a号からf号の施設の施工や作業の実施に関連する準備や監督の費用
h号	土地活用事業区域に必要な市の空間計画の策定費用
i号	事業予定地の都市計画的提案のために市が行う設計競技および価格競争の企画・遂行、および、その参加者への実費弁償のための費用
j号	市の行政機構によって、または、市から委託を受けて、実施される業務で、本政令に意味する施設・作業・措置・業務に直接の関係有する業務の費用
k号	市が取得した土地に対する適時の管理費用
l号	計画損失に対する補償(法第6.1条)のための費用
m号	a号からl号で上述された費用要素に係るうち、返還・補償されない付加価値税その他税負担
n号	収益を得た利息を除いた、投下資本またはその他の負担に伴う利息

きには、基金負担金(fondsbijsdrage)の形式で含め得ることである。例えば、計画区域に向かう進入道路・橋梁の施工費用や、計画区域において喪失することになる自然・緑地・遊水地の区域外での補償措置の費用である。このように、構造ビジョンには、計画区域外の損失施設の費用回収に係る法的根拠を、計画的かつ柔軟に付与する役割が与えられた(㉑㉒㉓)。

3) 開発による収入(opbrengsten)の見積(c号3°)

第三者からの補助金と負担金、土地の売却収入、その他の土地活用事業に関連して生じる収入の見積である。

(2) 費用回収

以下では、新法における費用回収のスキームを整理する。

1) 回収総額

土地活用事業構想の費用総額から収入総額を差し引くと、市が民間側から回収すべき費用総額が算出できる。但し、民間側に求め得る費用回収は、民間側の収入額を上限とする(法第6.16条)。民間側の総収入額が、回収すべき費用総額より小さいときには、土地活用事業の収支均衡に達するまでの費用回収を民間側に求めることはできず、土地活用事業の収支赤字は市の負担となる。

2) 負担金の民間側各者への割当

市は回収総額を土地活用事業区域全体に負担金を割り当てる。このとき、土地活用事業区域内の土地を多様な種別に分け、種別ごとに費用回収の規模に差をつけることができる(㉔)。この方法によって、最も高い収益を生む土地には、最も大きな負担金を割り当てることができる。例えば、低所得層向け社会住宅建設(sociale wooningbouw)を建設す

る土地は、中高所得層向け自由市場住宅(vrijsectorwooning)を建設する土地よりも、少ない負担金を適用する。

3) 精算

土地活用事業構想における費用・収入や回収総額は、いずれも事前の見積である。土地活用事業計画で想定される作業・活動・措置の完了から3カ月以内に、市執行部は決算を確定する(法第6.20条第1項)。

土地活用事業の実現後の最終収支が、土地活用事業構想における見積より暗転(費用増大または収入減少)する場合は、市の赤字負担となる。しかし、最終収支が好転した場合には、再計算した負担金額が5%以上少なくて済むときには、その分の払戻を民間側に行う(法第6.20条第3項)。

土地活用事業構想において想定される見積費用の最低90%が実現したときには、民間側は市に対して最終決算の作成、および、それに伴う払戻に移ることを請求することができる(法第6.20条第4項)。

これらの精算や負担金の再計算に対しては、抗告訴訟が可能である(法第6.20条第5項)¹⁹⁾。

4) 建設許可^{㉕)}を通じた費用回収

手続的には、費用回収は建設許可制度を通じて履行確保される(㉖)。建築許可の際に、民間側の許可保有者は土地活用事業負担金(exploitatatiebijdrage)を市に納付すべし、とする附款(voorschrift)を付けられるので(法第6.17条)、土地活用事業構想で計画的に算出・割当された負担金額を、附款に規定する(㉗)。負担金の納付がなされないときには、市執行部は建設許可を撤回できる(㉘)。つまり、負担金を納付しないと民間側は事業ができない¹⁹⁾。

5) 小括

新法で導入された土地活用事業計画制度を、費用回収の必要要素(㉙～㉛)別にまとめると次のようになる。

㉙計画性：市が整備事業をするときには、土地活用事業計画の策定と一体的に地区詳細計画の改訂を行う。回収総額の算定や民間側への負担金の割当は、土地活用事業計画(土地活用事業構想)によって、公平になされる。計画区域外の施設についても、構造ビジョンに位置付けることで計画的に費用回収することが可能となる。

㉚柔軟性：基本的に土地活用事業計画は柔軟ではない。そこで、費用回収が「他の方法で確実」なときには、土地活用事業計画の策定をしなくてよいという形で、土地活用事業協定や運用実務の裁量の余地を作っている。

㉛実効性：法に基づき、市は土地活用事業計画を策定する義務を原則として負う。同計画に基づいて、市は民間側に負担金を賦課できる。市は建設許可制度を通じて負担金の徴収を履行確保する。こうして、受益民間側が適正な負担を逃れることを防止する仕組みが整えられた。

3 土地活用事業協定制

3.1 新旧法制における協定制

(1) 旧法における土地活用事業協定

旧法第42条に基づき、市が土地活用事業条例(exploitatatie-

verordening)(以下、「42 条条例」)を制定すれば、同条例の授權に従って土地活用事業協定(exploitatieve overeenkomst)が締結できた。そこで、一般に市は実務では、42 条条例を制定し、土地活用事業協定を費用回収のために活用してきた。しかし、協定締結は任意交渉によるものであり、柔軟性は高いが④、計画に基づく根拠はなく⑤、締約を拒まれれば強制できず実効性が欠けていた⑥。

さらに、判例では、費用回収は当該敷地に直接に役立つ施設に限られていた。従って、直接の関係のない施設や、街区外・計画区域外の施設の費用回収はできない。土地活用事業協定において市と民間側が任意に約束しても、事業実施後になって民間側から訴えられて民事裁判となり、不当な負担であるという判決によって、民間側に対して払戻をする訴訟・財務リスクを市は負っていた¹⁹⁾²⁰⁾。

(2) 新法に基づく土地活用事業協定

新法第 6.4 節の規定の中核は、土地活用事業計画制度そのものではなく、費用回収について民間側と市が約束する土地活用事業協定に、直接的に法的根拠を市に与えたことである¹⁹⁾²⁰⁾(法第 6.23 条、第 6.24 条)。土地活用事業協定に際して、市は 42 条条例を制定する必要がなくなった⁴⁾。これによって、従前から運用されてきた土地活用事業協定方式を強化して継承できるようになった。

3. 2 新法導入による実務の変化と継承

(1) 既存の協定重視の実務の継承

2 でみたように、土地活用事業計画を通じた費用回収を規定した新法により、市が土地活用事業区域に属する全ての土地を所有していない場合の費用回収の可能性が大きく前進した。しかし、実務では、土地活用事業計画が活用されることは、必ずしも期待・想定されていない²⁰⁾。

その理由は以下の通りである。土地活用事業計画は多くの法定要件を満たさなければならない。とりわけ、毎年改訂義務(法第 6.15 条第 1 項)の市の手続的負担は大きい。また、土地活用事業計画が裁判所で法的にどのように扱われるかも、裁判実務を待つしかなく、訴訟リスクがある。以上の難点から見れば、市は土地活用事業計画を策定することを忌避する傾向がある。そのため、(2) で後述する土地

活用事業協定の利点と相俟って、従前の実務を延長し、民間側との土地活用事業協定での合意を目指すだろう、というのが立法時の行政関係者の見解である²⁰⁾。

(2) 土地活用事業協定の利点

1) 旧法以来の利点

協定手法は、市にとっても自由に契約交渉できる柔軟性があるうえに④、納付された土地活用事業負担金が不当要求として民間側から返還を請求されるという訴訟リスクを軽減できる利点がある⑤。費用回収の見込みが早期に立てば、市は地区詳細計画の改訂など計画行政的措置を迅速に行うことができる⑥。

民間側にとっても、土地活用事業協定により、事業工程の開始前において財政的な状態が分かり、早期に事業着手への経営決断が可能となる。市による計画行政的措置が迅速化されれば、売却による収益も早期に実現できる。

2) 新法による利点の追加

第 1 に、民間側にとって土地活用事業協定の締結は利点がある。協定交渉において市側から示された条件を民間側が受け入れないと、民間側は市が策定する土地活用事業計画に基づく条件を一方的に課される法的リスクを負う。また、市に決定権限のある土地活用事業計画においては、民間側の影響力は協定交渉に比して相対的に小さくなる。土地活用事業計画を策定されるよりは、土地活用事業協定を締結する方が、民間側は有利なのである。

別言すれば、土地活用事業計画制度は、実際に計画が策定されなくとも、「扉の裏の棍棒(stok achter de deur)」として、民間側に、土地活用事業協定に向けて積極的に市と協議するように、暗黙裡の制度的な威圧を与える。つまり、旧法の土地活用事業協定は妥結しないリスクを民間側は負わなかったが、新法では、交渉決裂のときには一方的に市から土地開発事業計画によって費用回収を強制されるリスクがある。それを避けるには妥結に努めるしかない⑦。

第 2 に、土地活用事業協定の締結は、市から土地活用事業計画を策定する義務とそれに付随する業務負担と訴訟リスクを取り去る点で、市にも利点がある。

【 図 1 】 費用回収スキーム①：負担金型 【 図 2 】 費用回収スキーム②：並行実施型 【 図 3 】 費用回収スキーム③：民間実施型

つまり、土地活用事業計画制度が、デフォルトとして民間側・市側双方に負荷を懸けることによって、そこから脱却する土地活用事業協定に対して、民間側・市側双方に、相対的な利点を与えるようにしている¹⁹⁾。

3) 費用回収スキームの柔軟性

地活用事業計画に基づく費用回収スキームは、＜負担金型＞【図1】である。しかし、法的強制力があるとはいえ、民間側から負担金を実務において納付させるのは、実効性の観点からは容易ではない^(㉑)。

そこで、土地活用事業協定などでは、負担金を生じさない費用回収スキームを柔軟に組むこともできる^(㉒)。＜並行実施型＞【図2】は、民間側の実施負担を大きくすることで負担金を発生させない調整をする。さらに、＜民間実施型＞【図3】は、全てを民間側が実施を負担することによって、現金面では市側が負担しない。任意同意に基づく民間側負担であれば、強制がなくとも実効的であるし、事後的に訴訟で覆されるリスクも市側にはほとんどない。

4. 土地活用事業における費用回収の運用実務

～ヘーゼ＝レーンデ市を事例に～

4. 1 ヘーゼ＝レーンデ市の土地政策

(1) 同市を採り上げる理由と同市の概況

上記の通り、新法の制度に基づく費用回収スキームとしては3つの型が想定されているが、経済停滞とそれに伴う財政状況においては、＜負担金型＞は実効性の観点から容易ではなく、＜並行実施型＞や＜民間実施型＞の方が実効的である。また、費用回収の困難に直面しやすいのは、財力や職員の乏しい小規模市と考えられる。そこで、この2つの型を同時に実施している小規模市で、先進的な事例として、ヘーゼ＝レーンデ市(Gemeente Heese-Leende)を採り上げ、新法の制度に基づく費用回収の運用実務を分析したい。

同市は、オランダ内陸南部の北ブラーバント県の田園地帯にある小規模市である⁶⁾。住民人口 16538 人(2016 年 1 月 1 日現在)で、ほぼ横ばいである。面積 10512ha で、住宅戸数は、保養用住宅を除き、6622 戸である(2016 年 1 月 1 日現在)²³⁾。

(2) 『土地政策』における費用回収

ヘーゼ＝レーンデ市会は、2012 年 1 月 23 日付で『ヘーゼ＝レーンデ市土地政策 2012-2016』を議決した²⁴⁾。14 の政策課題に方針を提示している。費用回収に関する政策の部分、以下の通りである。

- 可能なところでは土地活用事業協定を締結し、そうでないところでは土地活用事業計画を策定する。
- 旧法に基づく土地活用事業条例(42 条例)を廃止し、新法第 6.23 条に基づく土地活用事業条例は制定しない。
- 開発区域で必要ならば、先買権(voorkeursrecht)を行使する。そうでないところは任意買収を進める。
- 県の指針に基づいて、年次的な土地活用事業に係る財務リスクを入れて、土地活用事業準備金の額を維持する。

【表3】構造ビジョン 目次構成

1. はじめに	1.1序論, 1.2空間計画法との関係, 1.3地区詳細計画との関係, 1.4手続, 1.5構成
2. 政策枠組と政策一覧	2.1国の政策, 2.2県の政策, 2.3広域の政策, 2.4市の関連政策 2.4.1交通, 2.4.2住宅, 2.4.3民生, 2.4.4経済, 2.4.5自然・景観 2.4.6保養・観光, 2.4.7文化財・考古・歴史文化
3. 発展	3.1移動, 3.2人口動態, 3.3住宅, 3.4民生, 3.5教育, 3.6経済・仕事, 3.7小売・飲食, 3.8自然・景観, 3.9 保養・観光, 3.10文化歴史・遺産, 3.11環境
4. ヘーゼ＝レーンデの空間的特質	4.1歴史状況, 4.2景観, 4.3外向, 4.4市街地, 4.5SWOT分析
5. ビジョンの主要内容(hoofdlijnen)	5.1使命, 5.2空間的主構造, 5.3個性強化 5.4道路構造, 5.5市街地集約・5.6住宅・5.7民生施設, 5.8仕事, 5.9小売・飲食, 5.10自然・景観発展, 5.11保養・観光, 5.12歴史文化的遺産, 5.13市街地核, 5.14ヘーゼ＝レーンデの広域的地位
6. 実施	6.1序論, 6.2費用回収の定義と類型, 6.3費用回収の基準, 6.4市の費用担保, 6.5市における費用回収の適用, 6.6 評価と定期的審査
7. 参照文献・情報典拠	
8. 補遺	補遺1. 「1999年構造ビジョン・プラス」の評価 補遺2. 市街地集約

- 構造ビジョンの策定後、費用回収覚書を確定する。

4. 2 『構造ビジョン』における費用回収

2013 年 4 月 15 日に法定マスタープランである『構造ビジョン ヘーゼ＝レーンデ 2013-2030「自らの分を守る」』を確定した。その構成は目次構成(【表3】)の通りであるが、費用回収は「6. 実施」の大半を占める²⁵⁾。以下、(1)から(3)がその要旨である。

(1) 執行方針

新法の制度を活用する。計画内(街区外)・計画区域外で、黒字部分によって赤字部分の費用回収を行う財務バランス(verevening)の手法を市は活用する。新法では、構造ビジョンに指定された整備事業に関して、民間側と費用負担について折衝をすることで可能となる、とされている(法第 6.24 条第 1 項 a 号)(『構造ビジョン』6.1、以下同様)。

(2) 費用回収の基準

予定地に実際に属している費用に関して回収できる。加えて、街区外・計画外であっても、利益性(profit)・有責性(toerekenbaarheid)・比例性(proportionaliteit)3つの基準⁶⁾が満たされれば、費用回収できるとする(6.3)。上記『土地政策』を踏襲して、費用回収は土地活用事業協定を優先する、とする(6.4)。

(3) 費用回収の具体的適用

1) 収入と費用

『構造ビジョン』では費用回収を適用する対象を具体的に示す(6.5)。収入については、新規の住宅建設プロジェクト(固有名として「デ・ブルダース("De Bulders")」区域を明示)、既存集落の集約予定地、既成市街地再開発予定地、広域的に事業展開する企業や既存農業企業の将来的な市郊外部への拡張事業地である。

他方、費用は、街区外施設、計画外財務バランス、空間

【表4】構造ビジョンに基づいて負担金を要請する項目

- ヘーゼ＝レーンデ市の個性(identiteit)の強化
 - 農家集落外縁＝景観認知、視線の創出、農家集落通路の施工
 - ヘーゼ＝レーンデの土地の価値上昇○自転車施設の改良
 - 広場機能及び中心部の収容区域の価値上昇
 - 既存街区における街路の再配置
 - 保養・観光のための大規模自然区域の強調
- 基盤施設の作業、例えば、(以下略)
- 民生施設、例えば、(以下略)
- ヘーゼ中心市街計画(Centrumplan Heeze)
- 自然・景観開発、例えば、(以下略)
- 保養・観光
- 歴史文化遺産

的開発への負担金である(2)以下で後述)。すでにふれたように、構造ビジョンに指定されると、負担金を土地活用事業協定(または土地活用事業計画)によって、費用回収できるようになる。

2) 街区外施設(bovenwijkenvoorzieningen)

街区外施設は街区接続道路(wijkontsluitingsweg)に限られ、「デ・ブルダース」区域に関しては接続道路を明示して、同住宅建設プロジェクトによって費用回収する。その他に可能性があるのが、プロヴィデンシア(Providentia)＝ステルクセル(Sterksel)間の接続道路である。

3) 計画外財務バランス(bovenplanse verevening)

全ての土地活用事業が常に収支同額になるわけではなく、ある事業は最終黒字になり、別の事業は最終赤字なる。両者に明確な相互関係があるときには、構造ビジョンで指定がされれば、基金負担金の形で、市はそれぞれの土地活用事業からの決算を平衡させることができる(法第6.13条第7項)。これが計画外財務バランスである。具体的に基金を設立する可能性は、以下の通りである。

業務用地には十分な空間的余裕がある。ポートナネン(Portmannen)業務用地を拡張することもでき、また、既存の業務建物を必要とする事業者により再分譲することもできる。したがって、業務用地再編基金を設立する必要性はない。

市独自の低所得者層向けの社会住宅基金(fonds sociale woningbouw)を設立できるものとする。市は、『住宅方向覚書(Nota Regie op Wonen)』において、新規住宅建設に際しては社会住宅を新規建設する最低パーセントを指定している⁷⁾。全ての土地活用事業において、この最低パーセントに到達するとは限らない。そこで、他の住宅建設予定地で不足住宅数を補償してもらえるように、社会住宅基金に負担金を納付することで、基準を満たすこととする。基金への負担金の理由は、最低パーセントに到達しないことで、当該住宅建設はより大きな土地収益を得るだろうからである。そこで基金への納付によって、社会住宅の財務バランスを達成する。こうした措置も構造ビジョンに指定することによって拘束力を持つ(法第6.13条第7項)。

4) 空間的開発への負担金

『構造ビジョン』に基づいて、住宅・仕事・生活環境を改善させる基盤投資を行う(法第6.24条第1項a号)。こうした基盤投資は既存不動産の市場価値および新規不動産の可能性と売却価値を増高させる積極的効果がある。そこで、【表4】に列挙する項目について、その状況に従って市は

負担金を要請する。

市の全体利益に関わる開発と、一つまたは複数の市街核(kernen)に必要な空間的開発と、区分する。市が為すべき全体開発に属する費用は、民間側に負担金を求め得ず、市が費用負担する。市は空間的開発として回収されるべき費用請求側について、『構造ビジョン』で指定して法的根拠を付与する。但し、市が費用回収を実際に行うか否かは、個別状況によって地区詳細計画の改訂までに判断する。

4. 3 地区詳細計画における費用回収(2つの事例)

(1) 概説

市内は多数の地区詳細計画によって区分されているが、近年、具体的な土地活用事業が企画された2区域を取り上げ、費用回収の実務について紹介したい。(2)が<並行実施型>【図2】の事例であり、(3)が<民間実施型>【図3】の事例である。なお、負担金の徴収が必要となる<負担金型>【図1】の事例はない。

(2) レーンデ中心部＝レーンダーストライプ地区詳細計画(Bestemmingsplan Kom Leende-Leenderstrijp)

市会は2012年1月23日に上記地区詳細計画を策定し、同年7月11日に発効した。同計画は、基本的に保全的性格を持つとともに、多くの私人及び市の発意を取り入れたものである²⁰⁾。同計画は膨大な内容を含むが、費用回収に係る内容は以下の通りである。

同計画には15の私人の発意に係る事業があり、政令で費用補償の対象となるもので43500ユーロが見込まれる。発意私人の計画損失(planschade)²¹⁾に対する市の財務リスクは、計画損失補償協定(planschadeovereenkomsten)によって担保される(法第6.24条第1項b号)。当然ながら市の計画損失は想定する必要はない。また、市の発意分は土地活用事業として費用回収の対象となる。具体的には市は土地売却によって回収する。その他の建設には土地活用事業に係る費用は生じない。こうして、2011年12月12日の市会議決によって、「他の方法で確実」として土地活用事業計画は不要であることが確定された²⁷⁾²⁸⁾。

(3) デ＝ブルダース地区詳細計画(Chw Bestemmingsplan De Bulders)²⁹⁾

1) 地区詳細計画素案の縦覧

2015年12月4日に、ヘーゼ＝レーンデ市執行部は「デ＝ブルダース地区詳細計画素案(Voorontwerp)」を公告縦覧した¹⁰⁾。「説明書(Toelichting)」によれば、要旨は「ヘーゼ中心市街の道路への負荷軽減のため、新たな外周道路の建設が求められている。この外周道路は同時に、今後実現するデ＝ブルダース住宅街区との接続にも供される。この住宅街区は本計画によって可能となる」という²⁹⁾。端的に言えば、市の中心市街にとって必要な外周道路の建設費用を、市の郊外部の新規住宅街区の事業に絡めて、費用回収する計画である。

費用回収に関しては、「説明書」の「第6章 財政的執行可能性」が記述する。それによれば、法の規定に基づき、

市は、整備事業に対して計画行政的措置を決定するときには、費用回収のために土地活用事業計画または協定の手段を採ることが義務付けられている、とする。

そのうえで、当該土地活用事業の費用回収は、地区詳細計画規則(Regels)⁽¹¹⁾素案第 11 条によって確保される、とする。第 11 条「一般使用規則(algemene gebruiksregels)」は、第 1 項で道路建設が住宅建設と関連付けられるとし、第 3 項でそれに関して費用回収を義務付けている。そして、計画土地の所有権はデ=ブルダース社(後述)のもとにあり、土地売却によって費用回収が達成されると見込む³⁰⁾。

2) 共働協定(samenwerkingsovereenkomst)

開発事業者であるデ=ブルダース住宅建設有限会社(De Bulders Woningbouw BV、以下「ブ社」)は、ヘーゼ=レーンデ市とオランダ全市区域開発銀行(Bank Nederlandse Gemeenten Gebiedsontwikkeling; BNG GO)⁽¹²⁾との共働事業体(samenwerkverband)である。同社は、今後 10 年間に 350 戸の新規住宅区を建設するとともに、ヘーゼの外周道路の施工に参画する³¹⁾。

ブ社は、BNG GO が民間側で市が公共側のジョイントベンチャーであり、プログラム・計画・財政・手続に関して、2012 年 6 月 21 日付で共働協定を締結した。同協定では、デ=ブルダース住宅建設の土地活用事業には、外周道路・街区接続道路の建設が含まれ、住宅は 350 戸である。市執行部の意向で、まず外周道路が施工され、次いで、住宅街区を 2 段階に分けて施工するとされた³²⁾。

外周道路は長く期待されていた。ブ社は、過去何年も土地購入に尽力するとともに、必要な調査と「都市設計計画(stedenbouwkundig plan)」⁽¹³⁾⁽³³⁾および地区詳細計画の策定を目指してきた。この行程が完結し、地区詳細計画素案の縦覧に至ったのである。

3) 県市協定

デ=ブルダース住宅街区に関しては、上記の通り、市は BNG GO と共働協定を締結している。加えて、市は北ブラーバント県及び開発会社(ontwikkelingsmaatschappij)「空間のための空間 II 合資会社(Ruimte voor Ruimte II CV)、以下、RvR 社」と「空間のための空間協定(RvR overeenkomst)」を締結している。当該土地活用事業の収支は、同市の財政に重要な影響を与えるからである。

デ=ブルダース区域における「空間のための空間住宅(RvR woningen)」21 戸は RvR 社によって開発され、1,250,000 ユーロの支援を早期に提供を受け、市の負担は最小に抑えられる。また、当該住宅を市が建設するごとに県は 100,000 ユーロを売却区画ごとに提供する⁽¹⁴⁾。この県費は、田園的地域の品質向上に用いられる³⁴⁾。

5 おわりに

本研究では、オランダにおける土地活用事業に係る費用回収制度とその運用実務について、冒頭で示した⑦⑧⑨の費用回収の必要要素 3 点に基づいて、経済の成熟状態に対応した 2008 年新法を踏まえて研究を行った。以下では得ら

れた知見をまとめる。

⑦計画性

1) 地区詳細計画に基づいた整備事業の費用回収を公平に決定するために、整備事業に際しては土地活用事業計画の策定を市に義務付け、費用回収を計画行政的に確保している。個別交渉による場当たりの費用回収を回避している。

2) 土地活用事業協定による費用回収は、構造ビジョンに指定した事項にのみ可能となるため、費用負担と費用請求の関係が、計画行政的に明示された。新法では、構造ビジョンの策定が、即地的かつ具体的な費用負担という法的効果に繋がるようになった。

⑧柔軟性

1) 土地活用事業計画の策定義務は、「他の方法で確実」なときには例外的に解除され、柔軟な対処を可能としている。

2) 運用実務では、土地活用事業計画よりも、土地活用事業協定などの民間側との合意による費用回収が優先されている。これは立法段階から想定通りである。これによって、民間側との交渉によって柔軟な費用回収が可能となる。

⑨実効性

1) 新法は、整備事業に際しては、土地活用事業計画を策定することを市に義務付けし、費用回収の義務を果たさない整備事業を法的に許容しないこととしている。

2) 新法は、土地活用事業計画だけでなく、土地活用事業協定による費用回収に直接的な法的根拠を与えた。

3) 市と民間側の任意合意が運用実務の中心であるが、土地活用事業計画制度が無意味であるわけではない。むしろ、民間側と市の任意の協定交渉が妥結しなければ、市は一方的に土地活用事業計画を策定できるため、民間側に対して市は交渉上の優位性を持ち、協定妥結の可能性を高めている。指導行政や協定行政とは異なり、「扉の後ろの棍棒」を持った交渉である。

以上のオランダにおける費用回収の在り方は、これまでのような経済成長を見込めない状況において、従来の手法が限界を迎えるなかで、民間側への公平で実効的な費用負担を実現しつつ、単なる「お願い行政」を超えて、民間側の活力を生かして柔軟に整備事業を推進するうえで、日本の制度・運用に対して示唆の多い試みであるといえる。

なお、本研究には次のような研究課題が残されている。第 1 に、協定妥結に向けた交渉過程の分析はなされていない。第 2 に、土地活用事業構想またはそれに相当する土地活用事業の収支の見積の実態を解明してはいない。第 3 に、事例が 1 市に限られている。第 4 に、個々の土地活用事業と市全体の財政との関連が分析されていない。第 5 に、国・県の政策または他市間との政策調整について検討されていない。これらは今後の研究課題としたい。

【追記】

本論文は、科学研究費助成事業(研究課題番号: 15H01930: 代表: 金井利之)「人口減少・経済縮小社会での空間利活用の整序政策における合意形成システムの研究」の研究成果の一部である。

【補注】

(1)土地収用法(Ontheffingswet)によれば、土地所有者が地区詳細計画の実施を自ら行うことができる(「自力実現(zelfrealisatie)」)ときには、土地収用は

できない。参考文献 4)。つまり、地区詳細計画に指定された用途などに基づいた開発する意欲・能力のある民間開発事業者が、土地を取得した場合に、市は土地収用ができないため、民間側が自ら地区詳細計画に適合した開発をして分譲してしまうため、その売却収入は民間側のものになる。したがって、市は、整備事業に要した費用回収ができない。

(2)こうした現象をオランダでは「フリーライド(free ride)」と表現する。民間側が市の費用負担に「只乗り受益する」という意味である。

(3)現在は物的生活環境許可(omgevingsvergunning)である。参考文献 2)。

(4)新法では、旧法第 42 条に相当する条項は廃止された。なお、新法第 6.23 条では、市は、土地活用事業協定の成立手続と内容に関して規定できる土地活用事業条例を制定できるとされた。しかし、この条例は土地活用事業協定の締結のために必須ではない。そのため、42 条条例を廃止し、新法に基づく土地活用事業条例は制定しない運用も可能である。

(5)「ヘーゼ＝レーンデ内ガイド付き周遊(Rondleiding door Heeze-Leende)」という動画で同市の風景を視聴することができる。参考文献 21)。

(6)この 3 つの基準はヘーゼ＝レーンデ市『構造ビジョン』に独自のものではなく、「受益者負担責任の(toerekenbaar)費用は……利益(profit)に均斉性(evenredigheid)をもって土地活用事業計画に含められる」(法第 6.13 条第 6 校)・という法文を、運用指針に基づき 3 つの基準と解釈し、市として敷衍したものである。参考文献 20)。

(7)市は、住宅の類型ごとに、パーセンテージを地区詳細計画で指定することができる(法第 3.1 条第 1 項)。加えて、居住収容法(Huisvestingswet)は、住宅空間(woonruimte)の配分(verdeling)や住宅空間在庫(woonruimtevoorraad)の構成(samenstelling)について規定する。同法第 4 条に基づいて市は居住収容条例(huisvestingsverordening)によって基準を定め、同法第 7 条の居住収容許可(huisvestingsvergunning)が必要となる。住宅空間に関する市の方針によって、住宅建設の土地分譲や費用回収の在り方も、変わらざるを得ない。

(8)計画損失とは、地区詳細計画・保全条例その他の計画行政的措置によって、収入や不動産価値の減少という形で発生する損失である。その損失の負担が当然に期待されないとき、または、他の方法で保証がされないときには、市執行部は損失補償(tegemoetkoming)を行う(法第 6.1 条)。参考文献 22)。

(9)「地区詳細計画」の前の「Chw」は、危機・再編法(Crisis- en herstelwet: Chw)の適用を示す。2010 年 3 月施行の同法は、持続可能性・エネルギー・技術革新の領域に寄与する大規模開発の迅速化を目指すとともに、将来的には物的生活環境法(Omgevingswet)での試行でもある、とされる。参考文献 29)。端的には、金融危機のもとで建設業界に経済的刺激を与える政策と見られている。

(10)「素案(voortontwerp)」は法定手続ではない。しかし、実務上は、法定の「案(ontwerp)」の市会への提案のまえに、素案を公告縦覧して、意見公募をすることが普通である。「説明書」が付されるなど、正式の地区詳細計画案の様式を備えており、いわゆる「都市設計計画」(後述注(13))とは異なる。法定手続が設定されると、その前段階に実質的な政策形成過程が派生される。参考文献 9)16)。

(11)地区詳細計画規則とは、地区詳細計画の一部として、計画図・説明書とは別個に、条文形式で土地利用規制を即地的・具体的・詳細的・拘束的に行うものである。参考文献 2)。

(12)オランダ全市区域開発銀行(BNG GO)は、オランダ全市銀行株式会社(N. V. Bank Nederlandse Gemeenten)の 100%子会社である。BNG GO は、財務リスク負担を通じて、社会的意義を持つ空間計画の開発に際して市の行政・外郭団体を支援することが目的である。

(13)「都市設計計画」は、正規の法定計画ではないが、その後の法的計画に盛り込まれるべき実体内容を同程度に詳細・具体的に提示し、合意形成や意思決定を図るためのたたき台の計画として、実務ではよく利用される。参考文献 9)16)。

(14)土地活用事業計画・土地活用事業構想が策定されたとするならば、開発による収入の見積法第 6.13 条第 1 項 c 号 3)の「第三者からの補助金」に当たる。2. 2 (1) 3)。

【参考・引用文献・URL】

- 1) T. A. Teijering (2015), *Kostenverhaal bij Oranische Gebiedsontwikkeling: Droom of Werkelijkheid?*, Vrije Universiteit Amsterdam
- 2) 金井利之・内海麻利(2015)「オランダの地区詳細計画に関する制度的工夫に関する研究—合理的土地利用に向けた諸利益の焦点化に着目して」都市計画論文集 No.51-1, pp.472-279
- 3) A. W. Klassen, (1994), *Ruimtelijk Beleid*, VUGA
- 4) Erika Rentmeesters, & Willem J. E. van der Werf, (2015) *Zelfrealisatie bij*

Ontoetening in Vlaanderen en Nederland, Instituut voor Bouwrecht

5) 坪原紳二(2002)「オランダ土地利用制度の柔軟性と垂直調整に関する研究」、日本建築学会計画系論文集、第 560 号、pp.213-220

6) 笠真希(2004)「第 7 章 オランダ」伊藤滋他監修『欧米のまちづくり・都市計画制度』ぎょうせい、pp.267-293

7) 頼あゆみ・丸茂悠(2006)、国土交通政策研究第 68 号(『ドイツ、フランス、オランダの郊外の土地利用コントロールに関する研究』)、pp.90-123, pp.285-310

8) 村山顕人・川口高志・清水哲夫(2006)「大規模工業・港湾地区の再生に向けた空間計画の枠組みに関する考察」都市計画論文集 No.41-3, pp.719-724

9) 笠真希(2007)「オランダの都市デザイン協議プロセスと「空間の枠組み」に関する研究」早稲田大学大学院理工学研究科博士論文

10) 松行(村上)美帆子・木下瑞夫・西浦定雄(2008)「土地利用計画に対するオランダ・イングランドの戦略的環境アセスメント制度の事例の比較研究」都市計画論文集、No.43-3, pp.757-762

11) 角橋徹也(2009)『オランダの持続可能な国土・都市づくり』学芸出版社

12) 馬場美智子(2009)「オランダの都市計画における地方分権と広域的観点からの調整方法に関する考察—空間計画法の改正による国と市の役割を踏まえて—」都市計画論文集 No.44-1, pp.87-92

13) 片山健介(2012)「多核的大都市圏における広域計画とガバナンス形成プロセスに関する研究—オランダ・ランドシュタット大都市圏を事例として」都市計画論文集 No.47-2, pp.144-153

14) 坪原紳二(2012)「オランダ・フローニンゲンの交通循環計画の導入プロセスにおけるリベラル・デモクラシー」都市計画論文集 No.47-2, pp.84-95

15) 日本都市センター(2014)『オランダの都市計画法制—全訳・オランダ空間整序法—』日本都市センター

16) 金井利之(2014)「オランダ空間計画の変遷と空間整序法全面改正の背景」日本都市センター(2014)、pp.4-15

17) 宮川智子・中山徹(2001)「オランダ・ドイツの工場跡地等の汚染のある土地の土壌汚染対策と再開発における住民対応に関する研究」、2001 年度都市計画学会学術研究論文集、pp.85-90

18) 松行美帆子・木下瑞夫(2012)「オランダにおけるエコロジカルネットワークの損傷への補償に関する研究—アムステルダム市アイブルフ開発の事例」都市計画論文集、No.47-3, pp.571-576

19) W. van der Wetering (2008) "Grondexploitatie", in J. W. van Zundert (red.), *Wegwijzer WRO 2008*, 2de druk, Kluwer, pp.111-119

20) J. A. M. van den Brand, E. W. van Gelder & H. W. van Sandick (reds.) (2008), *Handreiking Grondexploitatiewet*, Sdu, pp.1-279

21) http://www.heeze-leende.nl/ontdek-heeze-leende/rondleiding-door-heeze-leende_3873/. 2016 年 4 月 5 日閲覧。蘭語。

22) J. W. van Zundert (2008) "Planschade, hogere plankosten en subsidies", in J. W. van Zundert (red.), *Wegwijzer Wro en Besluit ruimtelijke ordening*, 2de druk, Kluwer, pp.95-110

23) http://www.heeze-leende.nl/over-ons/statistische-informatie_41407/. 2016 年 4 月 5 日閲覧。蘭語。

24) Gemeente Heeze-Leende (2012) *Grondbeleid Heeze-Leende 2012-2016*, pp.1-28

25) Gemeente Heeze-Leende (2013), *Structuurvisie Heeze-Leende 2013 - 2030 "De eigen maat houden"*, pp.1-75

26) Gemeente Heeze-Leende (2012a). *Bestemmingsplan, Kom Leende-Leender-strijp*, http://www.heeze-leende.nl/inwoners/bestemmingsplan_41087. 2016 年 4 月 2 日閲覧。蘭語。

27) Gemeente Heeze-Leende (2012b), *Bestemmingsplan 'Kom Leende-Leender-strijp', vastgesteld, Toelichting*, p.67

28) Gemeente Heeze-Leende (2012c). *Raadsvoorstel, Amendementen, Raadsbesluit*, http://www.heeze-leende.nl/inwoners/bestemmingsplan_41087. 2016 年 4 月 2 日閲覧。蘭語。

29) <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/crisis-herstelwet/>. 2016 年 4 月 5 日閲覧。

30) Gemeente Heeze-Leende, (2015a), *Chw Bestemmingsplan De Buleders, Voorontwerp, Toelichting*, pp.1-86

31) Gemeente Heeze-Leende (2015b), "Bulders en randweg Heeze, De Bulders in Heeze, woonwijk met ruimte voor energieneutrale woningen", <http://www.heeze-leende.nl/wat-speelt-ero/bulders-en-randweg-heeze/>. 2016 年 4 月 3 日閲覧。蘭語。

32) <http://www.debulederswoningbouw.nl/>. 2016 年 4 月 3 日閲覧。蘭語。

33) Gemeente Heeze-Leende (2015c), *Stedenbouwkundig plan De Bulders 2015*, <http://www.heeze-leende.nl/document.php/>. 2016 年 4 月 3 日閲覧。蘭語。

34) http://www.heeze-leende.nl/wat-speelt-ero/nieuw_3959/item/ruimte-voor-ruimte-overeenkomst_26427.html#title26427/. 2016 年 4 月 2 日閲覧。蘭語。