

組合施行による土地区画整理事業及び市街地再開発事業の経営健全化に向けた対応方策について（技術的助言）

（平成18年6月28日付 国土交通省 国都制第33号 国住街80 - 2号 都市・地域整備局市街地整備課長 住宅局市街地建築課長）

国土交通省

標記については、以下のとおり都道府県知事等に通知されましたので紹介致します。

土地区画整理事業及び市街地再開発事業においては、地権者自らが組織する土地区画整理組合及び市街地再開発組合（以下「組合」という。）が施行者となって事業を行う組合施行事業が大きな割合を占めているが、保留地又は保留床の処分金を主な財源とするこれらの組合は、近年の経済状況や地価の下落等により事業収支に大きな影響を受けており、一部の組合にあっては事業運営上大変厳しい状況となっているところもみられ、組合経営の健全化が課題となっている。

組合経営の健全化を図るためには、組合自らの自助努力により、各種方策を機動的に導入することが必須である。しかし、事業の進捗状況により、取り得る方策は異なり、特に事業が進捗するほどその方策は限定されることから、現在及び将来の経営状況を的確に把握し、できるだけ早期に対応を図る必要がある。さらに、組合のみならず認可権者である地方公共団体を含めた関係者の取組も大変重要となってくる。

このため、国土交通省においては、組合経営が困難になることを未然に防止するとともに、組合経営が困難な状況に陥った場合において、その健全化のための効果的な方策を明らかにするため、実務者による研究会を開催してきたところであり、その検討を踏まえ、別添のとおり、実際の取組事例を基にした具体的方策を示すとともに、その運用に当たり留意すべき事項を整理したので、貴団体において今後の業務の参考として頂くとともに、組合その他の関係者に広く周知して頂きたい。

記

組合施行による土地区画整理事業の経営健全化に向けた対応方策について 別添1

組合施行による市街地再開発事業の経営健全化に向けた対応方策について 別添2

以上

「別添1」

（略）

「別添2」

組合施行による市街地再開発事業の経営健全化に向けた対応方策について

経営再建の基本的な考え方

既に着手している市街地再開発事業が経営困難な状況に陥った場合にあっては、市街地再開発事業は極めて公共性の高いものであり、また施行地区内の地権者の権利関係を不安定にすることは避けなければならないため、市街地再開発事業を途中で頓挫させるわけにはいかず、できる限りの手段を講じ、事業の完遂を図るべきである。その際には、以下の点に留意して取組むことが必要である。

ア) 経営再建のためには、収入増及び支出減を図り、事業の収支構造を改善する必要があるが、事業の収支構造の改善等に当たっては、まず組合自身における収入増及び支出減のた

めの自助努力を最大限に行うことが必要であること。

- (イ) 権利変換期日以降における事業の見直しは困難であるから、的確な経営状況の把握による達成可能な権利変換計画を定めること。
- (ウ) 組合の経営状況について、常に組合員及び関係者と共通認識を図っておくこと。
- (エ) 従来の事業計画に縛られることなく、組合施行の事業として成立し得るよう極力柔軟かつ機動的に計画内容の変更等について検討を行うべきこと。

組合経営の現状把握

1. 財務状況の精査

財務状況の精査に当たっては、事業環境の変化を踏まえ、既存の事業計画における前提条件（例えば保留床の処分予定価格）についての見直しの必要性も含めた抜本的な検討を行うべきである。

財務状況の精査に当たっては、以下の項目を把握することが望ましい。

債務の状況の把握

(ア) 債権者の把握

事業計画上の借入金として項目に上がっているもののみならず、工事事業者等への未払い金や未払い補償金、未払い理事報酬等も含めて、組合経営に係る債権者ごとに把握する。

(イ) 債務内容の把握

債務の内容については、債務ごとに金額や契約内容（金利・返済期間・担保措置）の確認を行う。

残事業量の確認

(ア) 未成工事の内容

現時点での工事の進捗状況と、今後予定されている工事の内容を確認する。

(イ) 必要費用

今後の工事に必要な費用を確認する。

(ウ) 工事時期・期間

今後の工事着工時期と必要な工事期間を確認する。

保留床の状況の把握

(ア) 施設建築物の状況

施設建築物の着工・未着工の状況を把握す

る。

急激な環境変化により現行計画の実現の目処が立たない場合には、権利変換期日前であれば事業計画の見直しや事業中止を含めた再検討も必要となる。

(イ) 保留床の評価

既存の事業計画の保留床処分価格にこだわらず、現在の社会経済状況及び近隣の床需要を考慮して、保留床の処分価格の査定を行う。なお、必要に応じ、不動産鑑定評価を依頼することも考えられる。

将来収支計画の作成

組合事業では、基本的に企業会計の考え方を取り入れた会計処理を従来から行ってきていると考えられるが、今後も適切な会計処理を行う中で、将来の収支計画を作成し、事業の見通しを明確にしておくことが必要である。

2. 情報の開示

組合員に対して、事業の進捗状況や組合の経営状況にかかる情報を開示することは、組合の健全な運営を進める上で必要であるばかりでなく、組合の経営再建に当たっても、全ての組合員が正確に現状を認識しつつ、再建方策についての合意形成の醸成を図る上で不可欠なものである。

また、組合再建に対して地方公共団体などの関係者の理解と協力を得るためにも、正確な情報開示が必要である。

なお、平成17年の都市再開発法の改正により、組合の会計帳簿等の閲覧、謄写及び備付けに関して定めるとともに、毎年、都道府県知事に事業の状況を報告することとされたところである。

3. 組合員の状況把握

総じて組合経営は、組合員の総意に基づいて行われるべきものであるが、仮に経営が困難になった場合には、組合員の意向を的確に把握した上で組合員間の意見の調整を図ることが、円滑に経営再建築方策をとりまとめる上で必要不可欠である。

組合経営再建計画の作成

経営困難になった組合の対応については、早急に現状を客観的に分析・判断した上で再建のため

の方策を検討し、組合員、債権者等の関係者の調整と共通認識の醸成を図る必要がある。

この場合、組合経営の再建計画を作成することは、客観的な現状把握、再建方策の検討と妥当性の検証などを行う上で有益である。再建計画には、今後必要となる組合員の負担、地方公共団体及び債権者の支援の内容並びにそのタイムスケジュールを客観的に明示することが必要である。

また、組合経営再建計画の策定後は、その計画が予定どおり進んでいるかどうかを一定の期間ごとに検証し、その結果によっては適宜計画の見直しを行うことが必要である。

支出の削減

市街地再開発事業では、権利変換計画認可後は速やかに登記、工事実施等を行うため、基本的に支出の削減については権利変換計画認可前に検討することが望ましい。一般的には、以下に示すような工夫が考えられる。

なお、権利変換計画認可後においても、以下を踏まえて、必要に応じて、支出の削減について検証・検討していくことが必要である。

(1) 施行地区の見直し

経営困難の要因が事業規模に起因している場合には、施行地区の見直し(分割・縮小を含む)により、事業リスクの低減や段階的な事業化を図ることが考えられる。

(2) 施設建築物の規模・用途の見直し

地域の床需要に見合わない規模の保留床を計画している場合、施設建築物の規模及び用途等の見直しを行うことで、事業リスクの低減を図ることが考えられる。

(3) 施設建築物等の仕様・グレードの見直し

施設建築物の仕様・整備グレードを見直すことにより、建築物工事費の削減効果が見込まれる。

(4) その他の費用の抑制方策

工事に直接要する費用以外の抑制を図るため、次のような対応を図ることも考えられる。

(ア) 有利子借入金の借り換え

借入金利子の削減を図るため、低金利の融資への借り換えを行うこと。

(イ) 役員報酬等の適正化

事務費抑制のため、役員等の報酬金額の削

減や事務所職員等の人員配置を事業の段階に応じて適正化すること。

(ウ) 事業期間の圧縮等

明け渡しの効率化や工事行程の見直しによる事業期間の圧縮などにより金利負担を含めた事業費全体を圧縮すること。

(エ) 縦覧型権利変換の採用

全員同意型権利変換を目指していた場合は、一定割合の地権者の合意により事業を推進できる縦覧型権利変換に変更することにより、事業期間の圧縮による事業費全体を圧縮すること。

収入の確保

1. 保留床処分方策の見直し

組合の主要な収入源である保留床処分金は、組合経営の根幹であり、経営困難な組合にとっては、保留床の迅速、確実な処分が最大の課題となっている。

この課題への対処方法としては、保留床の設定方法、処分方法、工程等を工夫することが挙げられるが、組合員全員が未処分保留床の処分を最優先することについて共通認識を持つことが必要である。

(1) 保留床設定方法の工夫

保留床の販売を意識して、規模、位置、形状等について、市場ニーズに適合した保留床とすることが望ましい。

(2) 保留床処分を優先させるための工夫

保留床の円滑な処分を優先し、権利床の売却の抑制を図ることが考えられる。

なお、市街地再開発事業では、事業計画認可後の一定の期間において、地権者の意向により、地区外転出の申し出ができるため、基本的に権利床を取得する権利者は事業完了後も所有を希望しているものと考えられる。しかし、保留床の処分先が未定の場合や、予定していた処分先の事情変化が発生した場合などは、事業成立のために組合員の権利床処分よりも保留床処分を優先させるために組合員の処分意向を把握しておくことが望ましい。

(3) 保留床の販売方法の工夫

保留床取得予定者が撤退するなど、新たな保留床取得者の選定が必要となった場合には、都

市計画や事業計画との整合に留意しつつ、商業施設に限らず、公益的施設等他用途としての処分も検討する。

(4) 保留床の賃貸

保留床の処分が滞っている場合には、一時的に賃貸し、地域の床需要の動向に応じて段階的に処分していくことも考えられる。

(5) 不動産信託の活用

不動産信託の活用等により保留床処分の促進を図る。

(6) 保留床管理法人の活用

保留床の処分が進まず、事業が長期化する場合に、保留床管理法人を設立して保留床を取得することで、組合の事業を完了させることが考えられる。

ただし、保留床管理法人が保留床を取得する場合にあっては、保留床管理法人は、上記で示したような各種の工夫により保留床の処分促進に努める必要がある。

2. その他の収入確保（賦課金）

保留床の処分以外で組合の収入を増やす工夫としては、賦課金などの組合の自助努力によるものと、地方公共団体等による支援によるものが考えられるが、第一義的には、事業に要する費用は組合が負担するべきであり、まず組合による自助努力を行うことが必要である。

都市再開発法の規定により、組合は組合員に対して賦課金の徴収を行うことができるが、権利が確定する権利変換後に権利者の同意を得ることは非常に困難であると考えられる。このような場合は、「1. 保留床処分方策の見直し」にもあるように、保留床の処分を中心とした方策を検討することとなる。

なお、賦課金については、組合との関係ではその時点の権利者（組合員）がその支払義務を負うことになるが、権利床の売買が行われる際に、賦課金の最終的な負担者が明確になっていない場合には無用の混乱を招き、組合の円滑な経営再建の実施に当たっても支障となるおそれがある。このため、組合は組合員に対して、事業完了前の売買契約の際に賦課金が徴収されることとなった場合の負担者を明確にするよう指導するとともに、契約内容を把握することが望ましい。

土地区画整理事業では、再減歩による保留地の追加という収入確保策が考えられるが、市街地再開発事業の場合に権利床について同様の手法を用いることは困難であり、このことから、権利変換前の検討・見直しを行う必要がある。

関係機関との協議・支援に係る方策

組合の経営再建のためには、組合による自助努力が基本であるが、組合の経営状況によっては、組合の自助努力のみによる再建が困難な場合もある。

このような場合には、関係機関（地方公共団体、債権者等）への支援を要請することとなるが、これらの支援の内容に応じた協議が必要であり、支援については当該関係機関の理解が得られるものでなければならないことに留意する必要がある。

1. 地方公共団体による支援

(1) 都道府県等による監督

ア 関係機関等による支援・協議に当たっては、まず、都道府県等の認可・監督権者が組合の経営状態を十分に把握することが必要である。

イ 「組合経営の現状把握」で示す項目を中心に、都道府県等が組合の状況を把握し、その結果に基づき、組合への指導、助言等を併せて行うことが考えられる。

(2) 地方公共団体の助成による支援

ア 組合に対する助成規定が定められていない市町村においては、事業の公益性、市町村財政への貢献等の観点から、市町村に対し助成規定を定めるよう要請することが考えられる。

イ 市町村が個別・具体の地区に対し特別の助成を行おうとする場合は、前述の観点に加えて、事業の経緯や自助努力の程度等の観点に基づいて検討することが望ましい。

(3) 地方公共団体による保留床処分の支援

組合事業に対する地方公共団体の支援として、助成によるほか、組合の重要な収入源である保留床の処分を次のような方法で支援することも考えられる。

ア 保留床処分の斡旋

イ 保留床を公益施設として直接買い取り

ウ 保留床管理法人への出資

(エ) 保留床に対する税制優遇（固定資産税等の減免）

(4) その他の技術的支援等

組合は地方公共団体に対し、技術的支援を要請することができるため、経営が困難な組合においては、次のような技術的支援を要請することを検討することが考えられる。

(ア) 経営再建計画作成の支援

(イ) 関係機関との調整

(ウ) 補助金、無利子貸付金等の導入活用に関する支援

(エ) 債務保証等による信用付与

2. 債権者による支援（債務処理方策）

経営困難に陥った法人等に対する債務処理方策のうち、組合への適用が考えられる手法は、私的整理、特定調停及び民事再生の3通りであり、これらを活用し、解決に至った例も出てきている。

私的整理の場合であっても法的整理の場合であっても、債務処理方策の活用にあたっては、第一に、保留床処分の方策など、組合自らの自助努力を最大限行うことが前提であることに留意する必要がある。

なお、組合の破産能力の有無（破産法の適用の是非）については議論があるところであるが、市街地再開発事業の性格に鑑み、事業の完遂を図ることを基本とする必要がある。

(1) 私的整理による支援

(ア) 裁判所外で、第三者の介入を前提とせず、債権者・債務者間の任意の合意による整理を私的整理と総称しており、定型的な手続はない。

(イ) 債務の猶予・減免を伴う債権者の支援措置には各種の方策が考えられるが、私的整理は法的整理に比べ、簡易・迅速性等の面でメリットがあり、原則として、私的整理による債務処理を第一に検討することが望ましい。

(ウ) 私的整理にあつては、債権者としての考え方に十分配慮した上で、債権者の理解が得られるように合理的な再建計画に基づき、協議する必要がある。

(エ) 通常の企業における私的整理では「私的整理に関するガイドライン」（平成13年全国銀行協会）に基づく再建計画は、合理的な再建計

画として債権放棄を行う場合の損金算入が認められているため、これらに示される趣旨・条件等を考慮の上、協議を進めることが必要である。

(2) 特定調停による支援

(ア) 特定調停とは民事調停の一形態で、「特定債務等の調整の促進のための特定調停に関する法律」に基づいて、債務者の申し立てにより裁判所において調停を行うものであり、私的整理等の任意の協議が滞る等、公正な第三者の調停が必要な場合に活用が考えられる。

(イ) 関係者の合意を前提とする調停であるため、調停の内容や手続が柔軟であり、また、法的債務処理と異なり「倒産」とは扱われないことから、社会的信用力を維持することが可能である等の利点がある。

(ウ) あくまで債権者、債務者双方の当事者全員の合意に基づく再建であり、多数決原理等による決定力、拘束力を持たないことに留意する必要がある。

(3) 民事再生による支援

(ア) 「民事再生法」に基づく法的再建手法で、債権者、債務者いずれかからの再生手続開始の申し立てにより、裁判所が認定し、裁判所の監督のもとで再生計画が実行される。

(イ) 裁判所が監督する法定手続であるため、透明性、公平性が高い反面、手続の柔軟性や手続に要する費用・時間等が課題となる。また、再生計画は債権者数の過半数の同意かつ債権額の過半数を有する者の同意により決議される。

(ウ) 民事再生の申し立て又は決定が、組合に対する信用、引いては保留床処分に与える影響を考慮の上で適用を判断することが望ましい。

(エ) 民事再生は再建のための最終的な手段であり、再生計画の実行が必須であるとの認識に基づいて申し立てることが必要である。

(オ) 民事再生は、債権者が連帯保証人等に対して有する権利に影響を与えない制度であり、連帯保証債務については、別途整理が必要となる。

3. 事業代行制度

市街地再開発事業では、事業代行制度が設け

られており、事業の継続が困難となった組合の事業を都道府県知事又は市町村長が代行することができる。

事業代行制度は、土地区画整理事業における事業の引継ぎと異なり、施行者の地位が承継されるものではない。また、組合が有していた債務は引き続き組合に存することから、債務処理については別途整理される問題であることに留意する必要がある。

国等の支援措置の活用

国の組合に対する支援措置として、以下に示すような助成制度、無利子貸付金制度があるため、経営困難な組合においても、これらの制度を積極的に活用していくことが望ましい。

なお、これらの助成制度や無利子貸付金制度を活用するためには、地方公共団体の負担も必要となるため、事前に組合と地方公共団体との間で十分な協議・調整を図った上で、地方公共団体においては、事業効果の早期発現、地権者の円滑な生活再建を図る観点から、これらの制度の積極的な活用を検討することが望ましい。

(1) 助成制度

助成制度としては、一般会計及び道路整備特別会計による国庫補助がある。

ア) 一般会計による国庫補助

市街地再開発事業（施設整備）、都市再開発支援事業（コーディネート）及びまちづく

り交付金制度（市街地再開発事業を基幹事業とすることが可能。）等の活用が考えられる。

(イ) 道路整備特別会計による国庫補助

市街地再開発事業等管理者負担金補助がある。

(2) 無利子貸付金制度

都市開発資金による市街地再開発事業等資金融資制度には、組合等資金貸付金及び保留床取得資金貸付金があり、いずれも無利子である。

ア) 組合等資金貸付金として、組合の事業に要する費用が貸付対象となる。

イ) 保留床取得資金貸付金として、保留床管理法人の保留床取得費用が貸付対象となる。組合再建策として、保留床管理法人を立上げ、組合から保留床を移管して組合の事業を終了させる場合に、この制度を利用することが可能である。

ウ) なお、無利子貸付金の貸付けは地方公共団体を経由した間接融資であるため、地方公共団体も組合の支援のために同様な貸付制度を準備する必要がある。

このほか、住宅金融公庫や日本政策投資銀行等による低利融資、民間再開発促進基金（（社）全国市街地再開発協会に設置）による債務保証、街なか居住再生ファンド（（社）全国市街地再開発協会に設置）による出資といった支援制度が用意されているため、これらの制度についても積極的な活用を検討することが望ましい。