

# 中心市街地活性化のための 新しい再開発のあり方

よこ じま たけし  
横 島 毅

(全国市町村再開発連絡協議会専務理事)

## 1. 再開発事業の問題点

再開発事業は、1987年頃すでに危機に陥っていた。

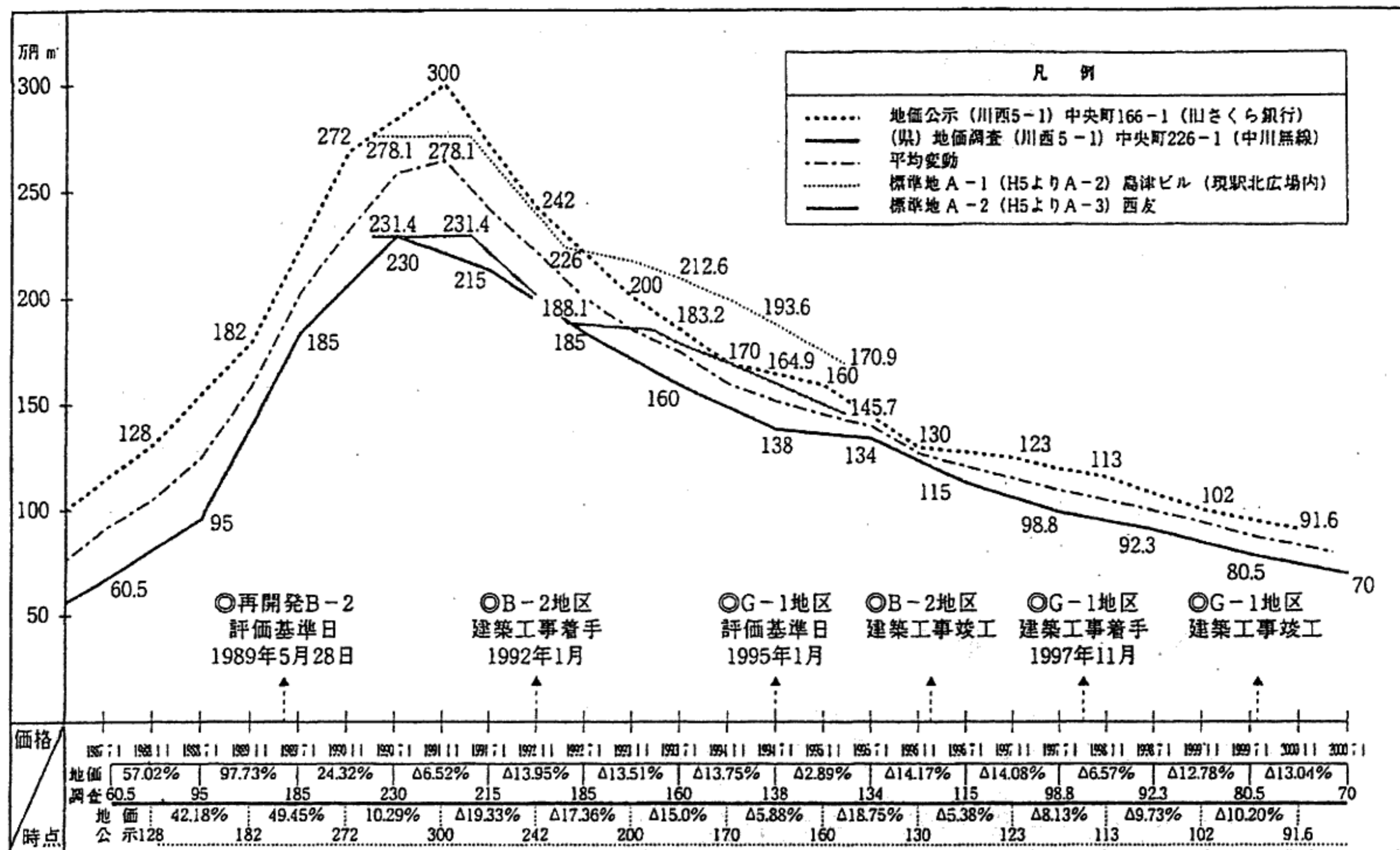
関東で地価の高騰が始まった時期である。

わずか半年で、1.5倍から2倍に跳ね上がった地価情報が流れ、地方都市では再開発事業が成立しない状況が報道された。すなわち保留床が高くなりすぎて、ホルダーが手を出せない状況になったのである。

私のいた兵庫県川西市でも、再開発事業で権利変換手続に入ろうとした物件で、地価の上昇を止めるために権利変換期日の設定を急ぎ、ある時点で地価を固定せざるを得なくなった。保留床価格を固定し、世間の相場並にしようとしたが、保留床の価格が高くなりすぎて事業の先行きが危ぶまれた。しかしその後、権利調整に時間をかけている間にバブル経済のピークを迎え、物価が急降下し、結果として床価格相場が下落し、保留床価格が権利者価格を下回る結果となった。事業は多額の負債を抱え、民事調停により精算の目処を立てた。

また、1990年にスタートした事業では、事業の組立ができずに困った。地権者は、地価の高い時期での補償の期待もあり、転出の希望が多くなった。その上、保留床が世間相場以上の価格設定になり、とうてい事業化ができない状況になった。しばらく事業の休止状態が続いたが、バブル経済がはじけ、地価が急降下し始めた時期に再び事業を組み立てたが、権利者の旧地価に対するこだわりがあった。1995年に思い切って事業化してしまっただが、あまりの地価

図1 川西中心部の地価の状況



の降下現象に伴う物価の下落で、保留床が予定通りに処分できずに、負債を出してしまった。公共施設としての買い上げや特別補助の導入により、精算に至った(図1参照)。

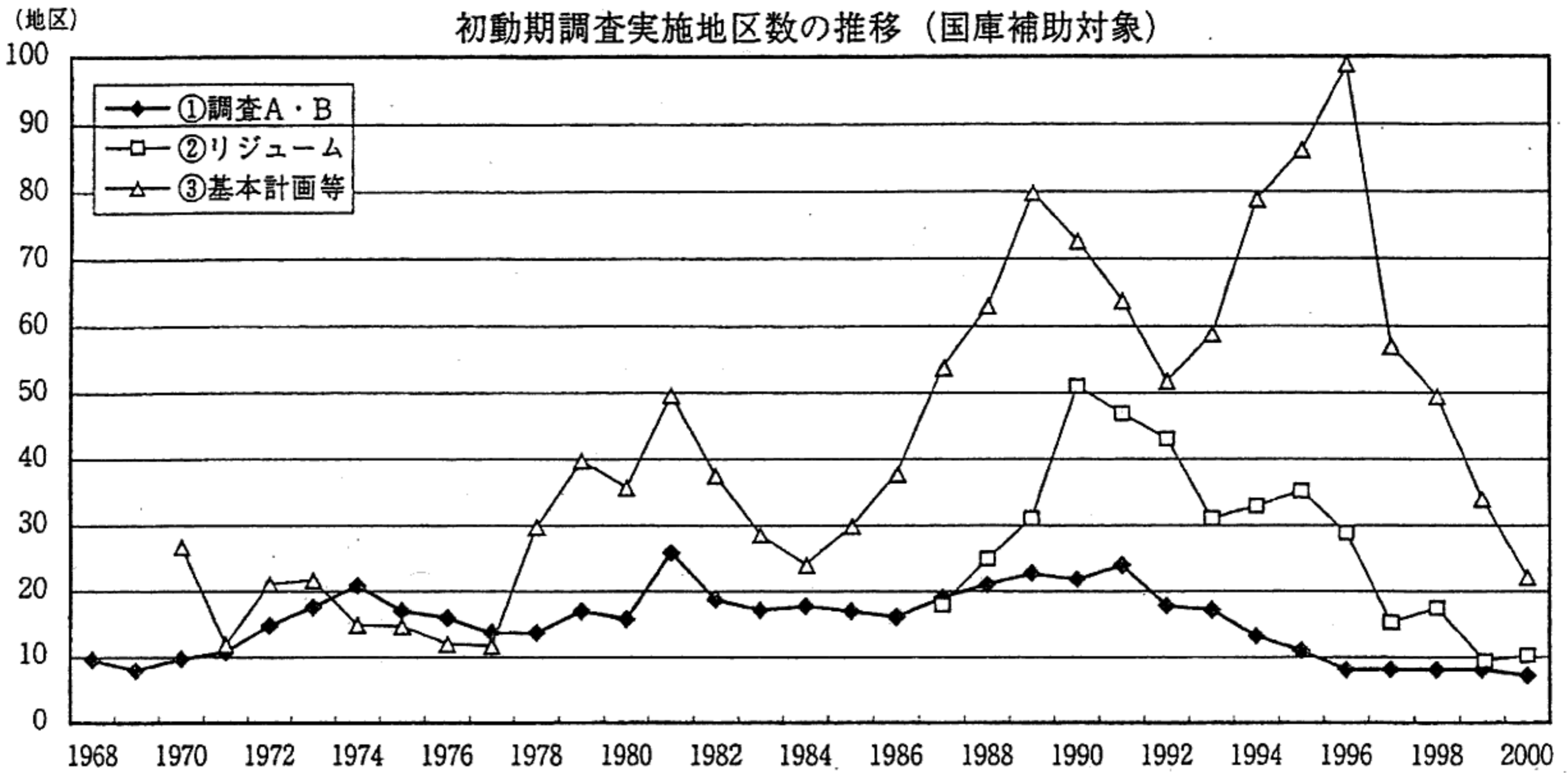
以上は、地価の上昇時期と下降時期の2つの事例である。再開発事業は不動産投資型の事業になっているため、その特性から地価が右肩上がりでないと事業の組立ができないと言われているが、地価が急激に上昇している場合も事業成立が困難であるし、地価が下落しているときでも事業成立ができない仕組みになっている。事業が要求する程度に地価が上昇し続けないと、安心して事業が組み立てられないのである。

図2と重ねて判断すると、上記2例の事業時期には、全国的にも調査が減っている内容がみられる。

一方で事業完了した建物でもテナントの撤退が多く、空洞化が目立つが、とくにバブル経済のピークの前後に完成された建物での、核店舗の撤退による空洞化が著しい状況である。

地方都市では、駅前再開発ビルは、多くの権利者の協力や莫大な補助金の導

図2 新規の事業化検討地区数の推移



- ①調査A・B：〈都市・地域整備局所管〉市街地再開発等調査（調査A・調査B）の合計
- ②リジューム：〈都市・地域整備局所管〉都市活力再生拠点整備事業による調査（地区再生計画、街区整備計画、事業化促進計画）の合計
- ③基本計画等：〈住宅局所管〉市街地総合再生基本計画、基本計画、推進計画の合計

出所：「新たな再開発のあり方に対する提言」添付資料より。

入により公共施設に近いビルになっており、市民のステータスシンボルとして中心市街地をリードしていく存在になっているはずであるが、今や中心市街地の活性化に伴う都市再生は、再開発ビルから考えないといけなような皮肉な状況になっている。

関西では、このような再開発事業関係の現状を憂い、1999年に大阪府・兵庫県を始め、その関係市町村、都市基盤整備公団、コンサルタント等が集まり関西再開発研究会を立ち上げ、赤裸々に再開発事業に関わる問題を話し合い、解決の道を探った。年度末には、「これからの再開発はどうあるべきか」と題した提言をまとめ、関係機関と協議し、本年度ですでに4年目になる。

提言の主なものは、

- ① 再開発事業実施に伴う公共団体の役割と責任を明確にするべきである。
- ② 事業の位置づけの明確化と手続の弾力化
- ③ 合意形成・権利調整手法の多様な展開

- ④ 整備目標・事業採算性に応じた助成制度の拡充
- ⑤ 保留床取得者の経営支援・新しい民間資金の導入支援制度の確立
- ⑥ 再開発ビル管理等に関する情報の集約機関の設置および専門家の養成・関与の見直し等
- ⑦ 柔軟な配置転換等を可能とする区分所有法の改正を提案
- ⑧ 大規模リニューアル等に対する支援制度の創設
- ⑨ PFIの導入の検討
- ⑩ SPCの導入の検討

など、主として現行制度の範囲の中で、事業促進に利用できる提案を行ってきた。

以上の内容も影響して、国土交通省は、2002年に再開発事業地区において、これまでにみられなかった事業システムのあり方そのものにかかる構造的な問題が顕在化してきているとして、全国の市町村へのアンケート調査を実施した。

(社)再開発コーディネーター協会「新たな再開発のあり方に関する提言」に掲載された参考資料によると、その内容は、事業中の地区では183地区のうち61地区で課題があると回答し、事業完了地区501地区のうち78地区で課題があると回答している。課題の内容は(表1)のとおりであるが、「課題」として控えめな表現になっているが地元にとっては「大変な問題」なのである。

私は、これらのアンケートを機会に、時間的な制約の中、近畿圏と名古屋周辺の再開発ビルを見て回ったが、単に課題があるとして片づけることができない多くの現場に直面した。見学した30地区のうち80%の地区で空洞化が激しく慄然とした。

このような現状の中、事業中の地区でも多くの問題が表面化し始めた。

川西市でも事業完成後精算できない地区、冒頭で触れた内容の地区であるが、当初は川西だけの問題としてとらえていたが、事業集結の困難な状況が新聞紙上に公表された段階で、各市から同様の問い合わせがあり、「それならばそのような市町村が集まって知恵を出し合って解決の道を探ろう」と呼びかけた。その結果、全国62の市町村の市町村長、都市基盤整備公団・地域振興整備公

表1 課題と要因

| 課題と要因                          | 地区数 | 課題に対する割合 |
|--------------------------------|-----|----------|
| ① 床処分上の課題から事業構築が立ち行かなくなった      | 23  |          |
| A 施設規模に対応した需要がない               | 13  | 56.5%    |
| →周辺に強力な競合施設ができる恐れがある           | 3   | 13.0%    |
| B 床価格や賃料が高く他と比較して競争力がない        | 10  | 43.5%    |
| →従前資産額や補償費のため土地コストが高い          | 6   | 26.1%    |
| →複合ビルのため効率性が悪く建築コストが高い         | 3   | 13.0%    |
| C 地権者の意向が転出に変化し、保留床が増大した       | 2   | 8.7%     |
| D 保留床取得法人の採算性・信用力から資金調達が困難である  | 7   | 30.4%    |
| ② 事業の枠組みの中で権利者の合意が得られる策が見当たらない | 14  |          |
| A 再開発事業自体に理解が得られない             | 6   | 42.9%    |
| B 原価が高くなり、十分な権利床が確保できない        | 3   | 21.4%    |
| その他（事業の資金調達が困難）                | 8   |          |
| 課題地区の合計                        | 36  |          |

団などがメンバーとなって、全国市町村再開発連絡協議会が2002年11月に設立された。

その研究会でも、アンケートや課題の提出をして、問題解決の提言を行っている。しかし事務の推進上気づいた内容であるが、地方公共団体にアンケートを行うのだが、遠慮があるのか、現実の際どい部分が書かれていない事例が多かった。いったい誰が事業の痛みを感じているのであろうか。事業主体や管理会社に直接ヒヤリングすると、アンケート内容とはまったく違った超現実的な問題が提起されたのである。

事業中の苦しみは、施工者・コンサルタント・地方公共団体が、事業後の苦しみは管理会社・地方公共団体の長が、政治的な問題として負っているのが現状である。

なぜ中心市街地の重要な位置を占めている地区の再開発事業化や空き床対策に手を着けないのか、再開発事業に関わる関係者の意見を集約してみると、次のようになった。

- コーディネーターやコンサルタントは、初動期から完成までを業務とする職能集団であり、完成後の関わりは持ちにくい業種である。

- 事業の完成を待って管理組織に責任を譲ることになる。
- 指導援助の立場にある公共団体も、自ら施行の事業でない限り、「自分の関わった事業でない」などの考えから痛みを感じていない。いずれ誰かがやるだろう（問題が大きく、解決に膨大な費用がかかる内容であるため、組長に判断がゆだねられ）放任状態である。
- 自分の関わった事業以外で（他人のコーディネートした事業には関わりたくない。）危機に瀕する事業などに関わりたくない。
- 経営管理が提案できるコンサルタントがいない。

等の理由で問題が先送りされ、議論が深められず、次の提案ができなくなっている。まさにノウハウの蓄積ができていないのである。

東京の一部を除いて、現在の再開発事業の持つ独立採算のスキームだけでは事業の展開ができないこと、過去に行われた再開発事業のメンテナンスの悪さから事業の信頼性がなくなったこと、大変複雑で困難な事業であるのに、とくに公共団体でノウハウの蓄積ができないため、事業に対する工夫ができず、事業の入り口で挫折してしまっていること等が再開発事業推進上の大きな問題としてあげられる。

最近地方公共団体との関わりの中で気がつくのは、財政が大変なので再開発ができない、街の再生などの事業ができない、との発言が目立つことである。なぜか、資金がないことを言訳にして、事業をやらない方向に理屈を整理しているように思われて仕方がない。私は、街は限りなく安全で美しくかつ住みやすくしなければならぬと常々思っているが、このような切り口で足もとの街を観察すると、再開発を待っている地区が中心市街地に無数に存在すると思う。にもかかわらず事業の工夫を行わないで放置することは、地方公共団体の責任回避だと考えている。災害が起これば誰が責任をとるのだろうか。

川西市では、1995年1月17日に起きた阪神・淡路大震災で、約330件の全壊家屋と一部損傷をカウントすると12,000件の被害、5名の人身被害があった。幸い再開発事業を終えた箇所、事業中の箇所などでは被害がなかった。

後にカウントすると、約1,200件の家屋が倒壊を免れたことになり、約50～

60億円の地震関係投資が必要でなかったと計算できた。再開発前の密集市街地の状況であれば、どれだけの人命に傷が着いていたことであろうか。

## 2. 新たな再開発事業手法の必要性

地方都市での中心市街地の活性化は、都市計画的な観点と商業経営的な観点から多くの地区で提案がなされている。種々の立場の方が関わって作成された中心市街地活性化基本計画作成済の市町村も、全国で550以上を数える。

かつて再開発事業でもそうだったが、中心市街地の街づくりも、縦割行政の弊害から、街路計画、住宅計画、土地利用計画、商業活性化計画等と、単独の政策として考えられ、包括的にプランニングされなかった。

全国の多くの都市では、この中心市街地活性化基本計画（私は基本構想だと考える）が曲がりなりにも都市に存在し、これからの街づくりの種々のプロジェクトの下敷きになったことは、都市計画上の大きな変革になったと考えられる。

包括的な計画から街づくりを考えないと、いわゆる都市の再生はない。

商業施設ばかりで住民がいなかったり、事務所ばかりで街で住もうと思っても住めないような街が多い。最近では、コンパクトシティ等の歩いて暮らせる街づくりの提案があり、ミクスドユース等、包括的な意味を込めて中心市街地に関する計画づくりが始まった。

一部の「まちづくり」の提案者たちは、種々の街づくりの事業を否定するような発言があるが（とくに再開発を根本から嫌う考え方があるが）、私は再開発手法は街づくりの手段としてはすばらしい手法だと考えている。

しかし、再開発法の目的も土地の高度利用を提唱し、先にもふれたようにそのスキームがあまりにも不動産経営的発想から組み立てられているために、今日的な問題解決の道具としては、大都市の限られた場所を除いて、もはや機能しなくなっている。

地方都市の都市再生は、中心市街地の活性化から考えなければならない状況があるならば、その都市の持っている文化やアイデンティティを生かしながら

事業成立が図れる方向に、再開発法は代わっていくべきである。

世界的にも、経済原則だけで街を作り替えている国はあるだろうか。アメリカやヨーロッパの都市を見学しすべての旅行者は感激して帰ってくるが、日本の地に降りたとたんに日常に回帰してしまうのか、発言がなくなるのは個人の資質のせいなのか。

私たちは、前出した関西再開発研究会活動の経験から、全国市町村再開発連絡協議会を立ち上げ、再開発事業の隘路を見極め事業の推進を図るために、自らの勉強の機会と関係団体に対する種々の要望の機会をもうけてきた。

2002年度には制度改正と空き床対策の要望を中心に活動し、他の団体や研究者の今日までの発言もあり、(社)再開発コーディネーター協会では「新たな再開発のあり方に関する提言」として一つの案がまとめられた。

この案は、現行の再開発制度を否定するものではないが、地方の再開発事業の成立を図り、中心市街地を都市再生の立場から造り替えていくためにはなくてはならない制度提案になっている。

それによると、「国際的にも評価される都市の魅力づくりに向けた都市再生政策が国家戦略として展開されつつある中、中心市街地や密集市街地における再開発促進への期待は、これまでも増して高まってきている。

しかしながら、右肩上がりが終焉する中、高度利用による保留床処分を前提とした従来方式の再開発は多くの地区で事業化が停滞し、債務の清算ができない地区も一部に見られるなど、厳しい事業環境に陥っている。

昨年の通常国会における都市再生特別措置法の制定、再開発関連法制の改正は、民間の創意工夫を生かした再開発の促進にとってもより有意義なものであるが、全国の中心市街地において地域のポテンシャルを踏まえた持続可能な街づくりを進めるためには、再開発のあり方そのものについても大きく転換する時期にきている」として、次の5つの提言がなされた。

- (1) 再開発の基本的な目的を「高度利用と都市機能の更新」から「個性的な街並景観の形成と持続可能なコミュニティの再編」に転換するとともに、高度利用による保留床処分を前提としてきた制度を抜本的に見直すべきで



ある。

1969年に制定された都市再開発法は、本来、「線」から「面」への転換をねらいとしたものであったが、現実には、中心市街地の一部の高容積化という「点」にしかならず、中心市街地全体のポテンシャルを高めることには必ずしもつながらなかった。

今後の再開発事業は、通り沿いの賑わい軸や生活軸といった「線」への展開とそのネットワーク化を重視しつつ、個性的な街並景観の形成と持続可能なコミュニティの再編成を図ることを基本的な目的として、再開発を再定義するとともに、保留床処分に必ずしも依存しない事業手法「たとえば、地権者が共同してリスクを取る手法への転換等」を原則型とする方向で、制度そのものを再構築する必要があるとの観点から、必ずしも高度利用を用件としない地区計画や街づくり協定・建築協定をベースにした敷地整序、およびこれと一体的に行われる共同・協調の建築行為を再開発として定義する必要がある。

また、既存建築物のストックの有効活用も、保存・活用、リニューアルも支援の対象に入れるべきである。

- (2) 再開発ビルの建設費の一部に着目した「モノへの援助」から再開発というアクションを成り立たせるための「運営への援助」に公共支援の枠組みを転換することが望ましい。

現行の支援方式は、共同施設整備費に対する補助を軸として構成されているため、一般的には、高容積・高度利用に有利に働くことが多い。

再開発の基本目的の転換とあわせ、更地での建築行為と比較した場合、再開発事業が採算的に劣後する要因を取り除くとともに、地権者の共同によるリスクにインセンティブを与える方向で、公共支援の枠組みを組み合わせることが望ましい。

- (3) 少子高齢化社会に対応するためには、再開発を通じて、中心市街地を「福祉の生活空間」として再編することが、きわめて重要であり、省庁連携、部門連携をいっそう促進すべきである。

少子高齢社会が進展する中、持続可能なコミュニティの形成に向け、賑わいのある生活空間、商業空間を再構築するためには、再開発を通じて、地域の福祉拠点を創出していくことが必要であり、省庁連携、部門連携のいっそうの促進を期待したい。

その他、商業機能を支える居住機能の回復等中心市街地が持続的に成長していくような施策等が必要である。

- (4) 再開発に伴う固定資産税の増収分を当該自治体に確実に帰属させるとともに、TIF的な発想を取り入れて再開発のための財源対策を充実させるべきである。

再開発に伴う建物の更新によって、固定資産税・都市計画税は大幅な増収となる。再開発に対する援助と将来の税収増との関係について米国のTIFにみられるようなアセスメントが十分に行われているとは言い難いこと、税収増となってもその大半が地方交付税交付金の減額に繋がるという問題があり、それらの是正が必要である。

- (5) 再開発には、公民のパートナーシップが有効であり、このため、地域のまちづくりに対して総合的な支援を行う都市再生機構を早期に設立するとともに、その積極的な活用を計るべきである。

再開発促進のためには、バブル崩壊に伴う虫食い土地、不況型不良債権として発生している商店（地方）、町工場（大都市住商混在密集）などの跡地や地区外転出希望者の土地建物の取得が必要である。

一方、再開発には、公共事業と不動産経営事業という両側面があり、取得時点では公共補償の考え方による評価が求められるが、近年、これが再開発後の事業採算から見た評価（将来時点を加味した収益還元価格）を上回ることが一般的になってきている。このため、それら土地建物の取得に伴うアセットリスクが再開発の阻害要因になっている。今後は、米国のライトダウン方式を参考に一定のアセットリスクを公的部門が分担する仕組みを確立すべきである。

また、都市再生機構の積極的な再開発事業への関与を述べている。

細かな内容は、(社)再開発コーディネーター協会で、2003年5月に纏められた「新たな再開発のあり方に関する提言」を参照されたいが、以上の内容は、中心市街地の再生を行うためには、欠かせない内容になっている。

### 3. 中心市街地の再生

川西市の事例であるが、川西市の中心市街地である駅周辺は、戦後の住宅難の時代に建てられた不良住宅の密集地で、交通問題の解決、住環境の整備、商業環境の整備、街の防災化等が必要な地域であった。

市は、1973年に駅周辺都市整備計画基本構想を策定し、市民のコンセンサスを十分に得、できるところから再開発事業により街づくりを行い、2003年の現在では、ほぼ街を造り変えてしまった。

約1,200戸に及ぶ住宅の建設と百貨店・専門店・図書館・多目的ホール・駐車場・音楽ホール・市民活動センター・カルチャーセンター等の導入による相乗効果を発揮して、最寄り駅の乗降客も当時8万人から21万人と増加し、来街者も増加した。商業施設の売場面積は約30,000m<sup>2</sup>増加、事業所数も約200件の増加があり、約360億円の年間販売額の増加があった。固定資産税は従前の約40倍強の伸びを示した。

高齢者の姿しか見えなかった街中に若者が帰ってきて、街が明るくなった。周辺の商店の内装も改善され、副都心的な様相を呈し、川西の北部に住む住民の都心回帰行動が見え始めている。

川西市の中心市街地は、まちづくり構想を下敷に、アメリカで行われているいわゆるミクスドユースの考え方に近い手法で、複数の再開発事業を位置づけながら街の再生を行ってきた。まだまだ課題の多い街であるが、1/4世紀を費やし街を造り変えてきた事例として、研究の余地がある地域である。

#### 参考論文

横島毅「まちづくりの優れた道具として再開発事業手法に期待する」『再開発研究』

No.10、1994年。

横島毅「川西能勢口駅前地域の再開発による経済効果」『再開発研究』No.18、2001年。

横島毅「市民参加の市街地再開発」『新都市』2003年12月号。

#### 参考資料

(社)再開発コーディネーター協会「新たな再開発のあり方に関する提言」2003年5月。