近未来社会における再開発事業の役割とあり方

（開催日時：令和元年11月11日　於：イースト21ホール）

東京工業大学 環境・社会理工学院
建築学系教授　中井　検裕

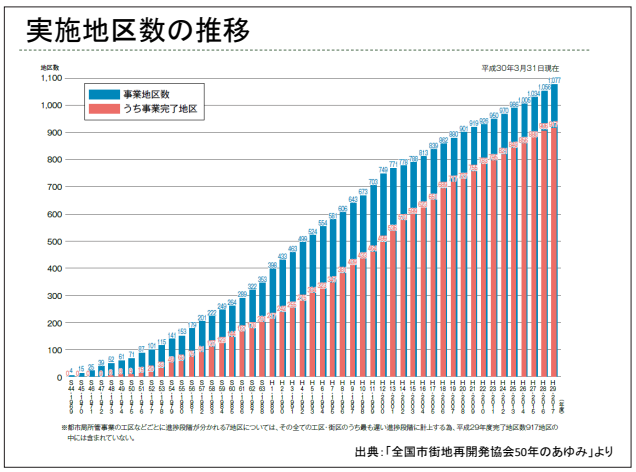
ご紹介いただきました東京工業大学の中井でございます。本日は、都市再開発法制定50周年の記念シンポジウムということで大勢の方にお集まりいただきまして、また、こういう機会に基調講演という大役を仰せつかりました。大変光栄でございます。

これから「近未来社会における再開発事業の役割とあり方」ということで、お話をさせていただければと思います。

本日の私の話は、都市再開発法の制定50周年ということですので、法定事業を中心にお話をさせていただこうと思っております。後ほどのシンポジウムでは、法定事業にかかわらず、もう少し幅広く都市の更新というようなことで議論させていただこうと思っております。

1．市街地再開発事業の実績

こちらが市街地再開発事業の実施地区数の推移になっておりまして、少し字が小さく見にくいかもしれませんが、約1,100の地区が法定再開発事業の対象になった、あるいは今なっているということです。50年で1,100地区ですので、１年当たり平均すると、20から25ぐらいの数をこなしてきたということで、ようやく1,000という一つのオーダーを超えたというレベルにまできております。



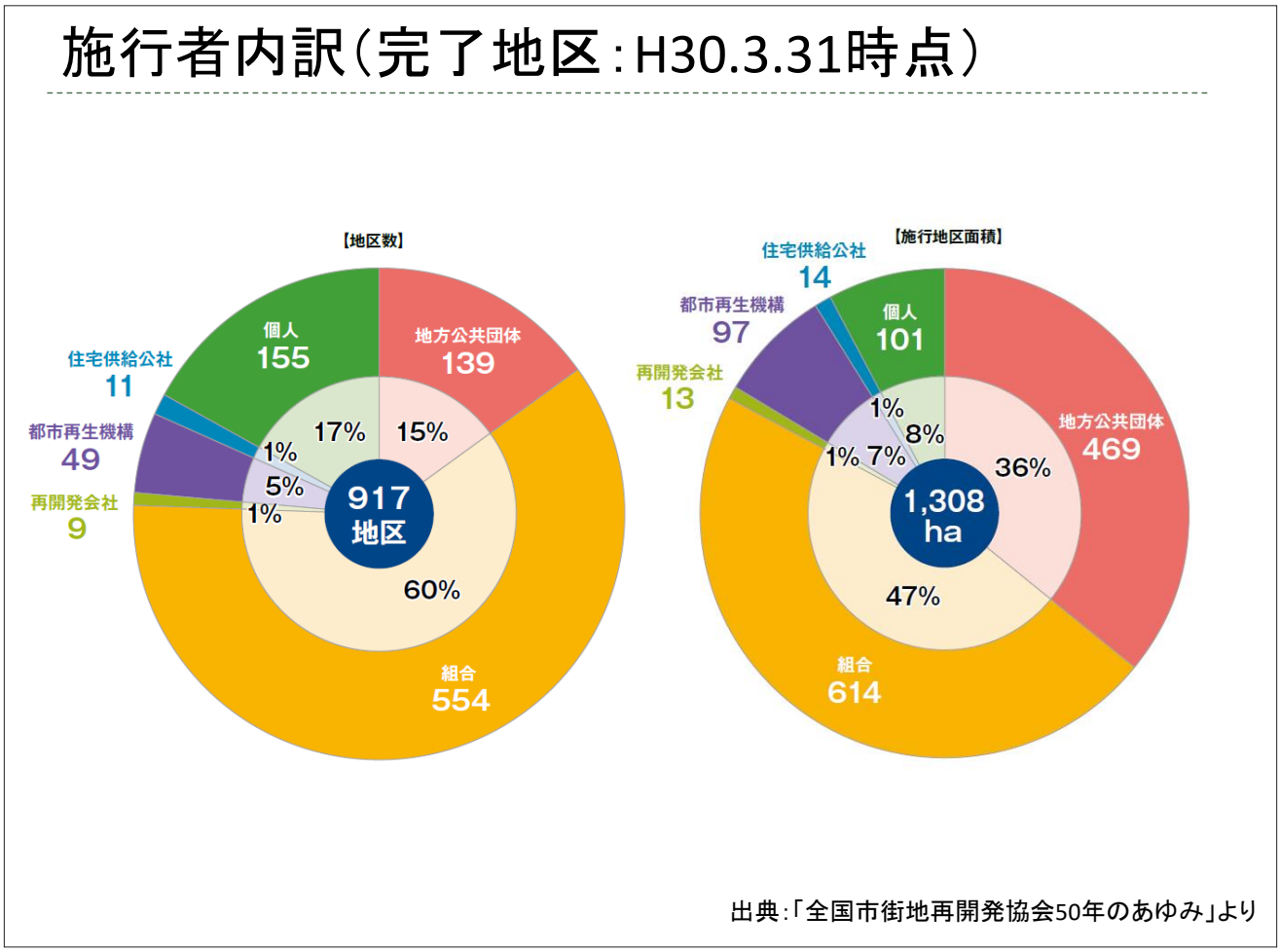
中井教授

市街地再開発事業とセットになってよく語られる区画整理事業は、地区数で約１万1,000ぐらいです。つまり10倍です。それから、面積では全国のDID地区の約３分の１、38万ヘクタールという実績がありますので、区画整理事業は大きく面的に行う事業が非常に多いということで、面積的には日本の市街地をつくってきた主要な事業ということです。

それに比べますと、市街地再開発事業は規模的には小さいわけですし、まだ事業地区数も10分の１ということですが、もともとの対象としている地区の大きさ、あるいはそこで行われた場所の重要性といいますか、都市の中の非常に大事なところを更新する事業という意味では、50年経ってそれなりの実績ができたのかなというのが現在の到達点ということになろうかと思います。

区画整理事業は、1919年に制定されました都市計画法がちょうど今年から遡って100年間の歴史があります。それに比べると、市街地再開発事業の都市再開発法は、ちょうど半分の歴史があるわけで、そういうことを考慮してみると、この50年間で市街地再開発事業はようやく市民権を得たというか、非常に根づいた仕組みになったという段階まで来たのかなというのが私の印象でございます。

こちらは施行者別の内訳になりまして、左側が地区数で、右側が施行地区面積です。割合として



大きいのは組合ですが、面積的には地方公共団体施行もそこそこの割合になっています。

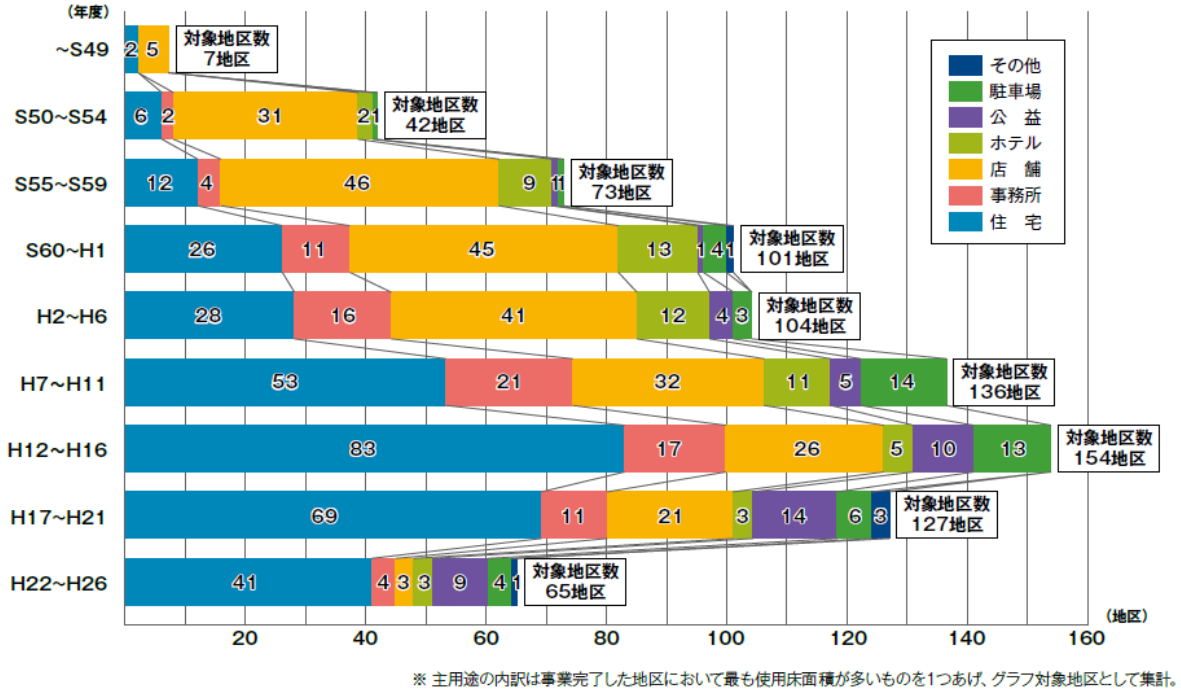
時系列でこれを見てみますと、実は、地方公共団体施行が非常に割合的には多かった時期もありますが、地方公共団体施行というのは、最近はどうしても地方公共団体の財政の話などがありますので、非常に縮小してきている傾向にありまして、最近ではむしろ組合が非常に大きな割合を占めるようになってきているという状況かと思います。

それから、都市再生機構、昔の住都公団ですが、こちらも一定の割合を常に行っているということでいくと、事業の推進については、都市再生機構もかなりの役割を果たしてきたということが言えようかと思います。

それから、こちらが完了地区における主要用途です。比較的時代を反映したような図になっていると思われます。当初は店舗、いわゆる商業が主要用途になっている地区数がとても多く、それからオフィス、ホテルなのですが、オフィスと商業とホテルという、一時期、市街地再開発事業の三種の神器のように言われていた用途が多かったわけですが、昨今の特徴としては、皆さんお感じになられているように、商業が非常に小さくなってきています。これは流通の形態あるいは小売商業の形態が非常に変わってきていて、市街地再開発事業が行われるような都市の中心部ではなく、むしろ都市の郊外部にある大きなショッピングセンターを中心として展開されています。あるいは、もっと最近になりますと、そもそも相対する形の商業ではなくて、いわゆるネットコマースが発展をしてきた結果、商業はやはり市街地再開発事業の中では役割がどんどん小さくなってきており、大きな役割を果たせなくなってきていると思います。

かわりに、バブルが終わった後、特に2000年代以降は住宅がメインに登場してきております。もともと市街地再開発事業の大きな目標の一つ、目的の一つから考えると、住宅というのは当初から大事な用途ではあったわけですが、とりわけ2000年代以降ぐらいは、住宅がどうしても市街地再開

完了地区における主要用途



出典：「全国市街地再開発協会50年のあゆみ」より

発事業の主たる用途になるケースが増えてきています。特に地方都市ではもう、先ほど申し上げたようなことで商業がなかなか中心市街地では成立しにくいということもあって、住宅を中心とした再開発が非常にふえてきている状況かと思います。

このように、後でも少し触れますが、市街地再開発事業というのは、その時々の市況に非常に左右される、そういう性格を持った事業ということをご理解いただければと思います。

冊子『時代を画した再開発事業』

これらの1,100の地区につきましては、最初に事務局からもご紹介がございましたけれども、時代を画した再開発事業ということで、50周年の記念事業の一環としまして、こういう冊子といいますか書籍を作成いたしました。ここには50の時代を画した再開発事業が非常にコンパクトに、かつ必要十分な情報を取り入れた形で記述をされています。したがいまして、実績についてはこちらを見ていただくのが一番いいかなということで、改めてここでご紹介させていただきます。

50周年記念で50事業を選別

http://www.uraja.or.jp/50th_anniversary/commemorative_publication/

こちら、どうも実物の書籍は残部がもう余りないらしいのですけれども、市街地再開発協会のホームページから全部中身をダウンロードできますので、是非お帰りになってから、そのホームページでダウンロードして、ぱらぱらと眺めていただければと思います。

目　次

① 桑名駅前（三重県桑名市）　18
② 小樽駅前、小樽駅前第３ビル周辺（北海道小樽市）　20
【コラム】都市再開発第１号案件について　23
③ 柏駅東口（千葉県柏市）　24
④ 武蔵ヶ辻第二、武蔵ヶ辻第四（石川県金沢市）　26
⑤ 広町（熊本県山鹿市）　28
⑥ 白鬚東、白鬚西、亀戸・大島・小松川（東京都墨田区、荒川区、江東区、江戸川区）　30
⑦ 倉敷駅前（岡山県倉敷市）　36
⑧ 上六（大阪府大阪市）　38
⑨ 酒田中町復興再開発（山形県酒田市）　40
⑩ 原町田（東京都町田市）　42
⑪ 阿倍野（大阪府大阪市）　44
⑫ 石動町第１ほか（富山県小矢部市）　46
⑬ 阪急川西能勢口駅前地区第一工区、川西能勢口駅南（兵庫県川西市）　48
⑭ 一番町四丁目第一（宮城県仙台市）　50
⑮ 赤坂・六本木、六本木六丁目（東京都港区）　52
【コラム】既存建物を保存・修景した再開発　56
⑯ 大崎駅東口第１、大崎駅東口第２（東京都品川区）　58
⑰ 西国分寺駅南口（東京都国分寺市）　62
⑱ 高崎駅西口第一ほか高崎駅周辺（群馬県高崎市）　64
⑲ 押上二丁目（東京都墨田区）　66
⑳ 久茂地一丁目、モノレール旭橋駅周辺（沖縄県那覇市）　68
㉑ 千歳（長崎県長崎市）　72
㉒ 川口駅西口（埼玉県川口市）　74
㉓ ヨコハマポートサイド（神奈川県横浜市）　76
㉔ 青森駅前第二、青森駅前第一（青森県青森市）　78
㉕ 住吉一丁目（福岡県福岡市）　80
【コラム】ユニークなデザインの再開発ビル　82
㉖ 晴海一丁目西、晴海一丁目東（東京都中央区）　84
㉗ 代官山（東京都渋谷区）　86
㉘ 六甲道駅南、新長田駅南（兵庫県神戸市）　88
㉙ 室町一丁目（福岡県北九州市）　92
㉚ 川崎駅西口（神奈川県川崎市）　94
㉛ 牛島南（愛知県名古屋市）　96
㉜ 高松丸亀町商店街Ａ街区、高松丸亀町商店街Ｇ街区（香川県高松市）　98
㉝ 橋南第一、橋南第二（長野県飯田市）　102
㉞ 田原中央（愛知県田原市）　104
㉟ 環状第二号線新橋・虎ノ門、大橋（東京都港区、目黒区）　106
㊱ 酒田中町三丁目（山形県酒田市）　110
㊲ 上福岡駅西口駅前（埼玉県ふじみ野市）　112
㊳ 曳舟駅前周辺（東京都墨田区）　114
【コラム】身の丈再開発（低容積再開発）の展開　117
㊴ 下松駅前第１（山口県下松市）　118
㊵ 綱曲輪通り南（富山県富山市）　120
㊶ 霞が関三丁目南（東京都千代田区）　122
㊷ 二子玉川東（東京都世田谷区）　124
㊸ 東桜町（広島県福山市）　126
㊹ 静岡駅前紺屋町ほか静岡駅・新静岡駅周辺（静岡県静岡市）　128
㊺ 大手町連鎖型再開発（東京都千代田区）　130
【コラム】駅前大規模商業立地と撤退後の再生　133
㊻ 横手駅東口第一（秋田県横手市）　134
㊼ 湊二丁目東（東京都中央区）　136
㊽ 銀座六丁目 10（東京都中央区）　138
㊾ 石巻市震災復興再開発（宮城県石巻市）　140
【コラム】災害復興における再開発事業　143
㊿ 片町Ａ（石川県金沢市）　144

「時代を画した再開発事業」の掲載方法

☆50選は事業計画認可又は組合設立認可の早い順に掲載（複数地区が含まれる場合は、その中で最も早い地区の年月日で代表）

☆地区所在地、事業経緯、主要用途、権利変換方式、担当コンサルタント、建築設計者、工事施工者等の事業諸元は、巻末にまとめて掲載

☆事業地区の位置図は、Google マップ上に図示し、(公社)全国市街地再開発協会のホームページ上に掲載

URL : http://www.uraja.or.jp/50th_anniversary/commemorative_publication/50selections.html

50の事業は、とても苦労して選んだということがございますけれども、例えば会社施行の第１号や、あるいはそれなりに工夫をされたもの、最初のものというようなことだったりということで50を選んでおります。それぞれに工夫された特徴的な事例ということかと思いますので、是非ご覧いただければと思います。こちらのコマーシャルはこれぐらいにさせていただいて、私の中身の話に入って参ります。

２．都市再開発の必要性と可能性

今日は都市再開発の必要性と可能性ということでお話をさせていただこうと思います。

もともとこの必要性と可能性というのは、私が言い始めたことではなくて、1990年になっておりますが、初出という意味では1980年に、もうお亡くなりになられた川上秀光先生が「再開発の必要性と可能性」という、今から読んでみましても非常にすぐれた論説をお書きになっています。これはちょうど都市再開発法ができてから、まだ15年ぐらいしかたっていないという時期に書かれたものですけれども、そこでの議論の枠組みや、あるいはそこで議論されていることは、今でも通じるところがあると感じておりまして、それで、本日はこの枠組みに沿った形でお話をさせていただこうと思います。

最初に、引用ですが、「都市再開発の戦後史は必要性の論理で一貫してきているのに対して、可能性の探究は、専ら現場に委ねられてきた。問題は、必要性をいくら強調して、調査を行い、論点を積み重ね、主張を繰り返しても、あるところで必要性が臨界量に達して可能性に転化するようなものでないところにある。」と、これは大変鋭い言説で、つまり再開発の必要性からずっと入ってきており、実際に行えるという意味では、可能性

都市再開発の必要性と可能性

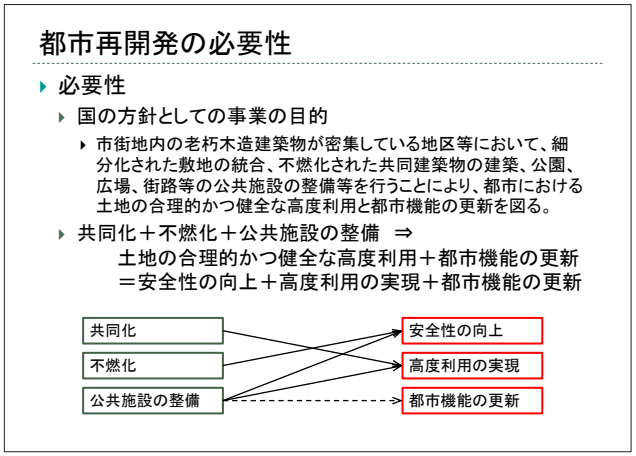
都市再開発の戦後史は必要性の論理で一貫してきているように思われる。とりわけ、・・・制度論、行政論、計画論はすべての面にわたった必要性の論理一色である。
（中略）
一方、可能性の探求は、専ら現場にゆだねられてきたようである。問題は、必要性をいくら強調して、調査を行い、論点を積み重ね、主張を繰り返しても、ある所で必要性が臨界量に達して可能性に転化するようなものでないところにある。

川上秀光「再開発の必要性と可能性」
『巨大都市東京の計画論』彰国社、1990年より

のほうがやはり非常に大事な要素で、この２つがいかにバランスがとれているか、あるいはギャップがあるかという視点から、都市再開発事業というのをもう一回眺めてみようというのがこの論説の趣旨でございました。

そこで、まずは必要性のほうを少し復習の意味でお話しさせていただこうと思います。そもそも都市再開発の必要性は何かというと、これはいろいろな言い方ができるわけですが、少なくとも法定事業ということで言うと、国の方針として事業の目的がこういう形で定義をされております。「市街地内の老朽木造建築物が密集している地区等において、細分化された敷地の統合、不燃化された共同建築物の建築、公園、広場、街路等の公共施設の整備等を行うことにより、都市における土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図る。」ということです。

この文章を分解してみると、１つは、共同化です。細分化された敷地の統合というところです。これが共同化というのに当たるところです。つまり、小さな敷地あるいは小さな細分化された権利を統合するという意味かと思います。



２つ目は、不燃化された共同建築物の建築ですので、ここは不燃化ということになります。もともと日本の大都市、あるいは日本の都市というのは木造都市でしたので、江戸時代から明治時代にかけて大火がたくさん発生し、燃えない都市をどうやってつくるかということは、市街地再開発、あるいは日本の都市計画にとっても一番大きな目標課題だったわけで、その中で不燃化ということがここで明確に出てきています。

３つ目が公園、広場、街路等の公共施設の整備です。公共施設の整備というのが３つ目に出てきます。

ただし、これらは手段なのです。これ自体が目的ではなく、共同化や不燃化や公共施設の整備の３つがセットになって、これらを手段として、何を行うのかというのは、後ろに書いてあるように「都市における土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図る」という、これも実は２つに分かれていて、これが目標なのだ、必要性なのだということになります。

この土地の合理的かつ健全な高度利用というのは、読み砕くと、１つは、合理的かつ健全の中に安全性の向上というのが入っています。それから、高度利用の実現、都市の中の土地は非常に限られているので、高度利用していくことでその価値を高めていくという、この２つが入っているのと、都市機能の更新というのが入っております。

これらの手段と目的の関係を下に簡単な図にしていますが、共同化、不燃化、公共施設の整備という手段で、１つは安全性の向上、これは不燃化すれば当然安全性は向上しますし、公共施設で広場等を整備すれば、当然そこは延焼遮断帯としても使えるので、安全性の向上につながります。

それから、高度利用の実現、これも目標の一つで、共同化すれば縦に積み上げられるので、高度利用が実現できますし、公共施設が整備されればそれだけインフラのキャパが上がりますので、やはり高度利用の実現に資するということです。

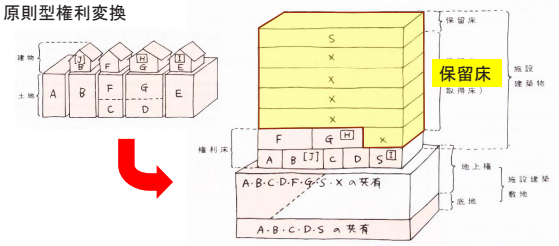
少し変わっているのは、この都市機能の更新というところで、これはどこからやってくるのかが実はこの文章の中ではわからない構造になっておりますが、都市を更新することの中で、当然用途の入れ替えであったり、あるいは用途そのものの高度化が行われるということで都市機能が更新していくということで言うと、こういうことを行っていくこと全体が都市機能の更新につながっていくと、何となくこういう論理構造で、もともとの必要性というのは組み立てられています。

したがって、結構きっちりとした理屈ででき上がっており、逆に言うと、これを崩すのは結構大変だと、これからどのように行っていくかには、これをどう緩やかにしていくかということが恐らくキーの一つになっておりますが、非常に論理構造がはっきりしているので、いろいろなことを応

都市再開発の可能性

- 法定市街地再開発事業の本質的構造

原則型権利変換



- 水平方向に床を拡張すること ＝ 敷地の統合
- 垂直方向に床を拡張すること ＝ 土地の高度利用

用展開する余地がもともと余りないということになりそうです。そこで、今後どうしていくかを、この後で徐々にお話ししていければと思います。

次は、可能性の話です。可能性は、法定事業の場合は事業の本質的構造にかかわっていると思われます。こちらは原則型の権利変換のモデル図ですけど、明らかにポイントはこの保留床で、これをつくり出すことで事業そのものが成立していくという構造になっています。

この中で、水平方向に床を拡張すること、これは敷地の統合、いわゆる共同化に当たりますし、垂直方向に床を拡張することが土地の高度利用に当たるわけですが、この保留床をできるだけ大きくとるというのが可能性をどんどん上げていく、少なくとも今まではそういうことになっていたわけで、これは法定事業の本質的構造としてそういうことになっているということです。

つまり、保留床というのがこの法定事業のポイントになっていて、これこそが必要性を可能性に転化させる制度上の装置ということになります。

保留床に係る条件

- 必要性を可能性に転化させる制度上の装置
- 再開発事業を可能にするための保留床の条件
  - できるだけ大きな保留床を確保できること
  - 保留床を処分できること

- できるだけ大きな保留床を確保するためには
  - 水平方向に床を拡張する
    ⇒ 複数の地権者の合意形成
  - 垂直方向に床を拡張する
    ⇒ 事業適地（指定容積＞＞実容積）
- 保留床を確実に処分するには
  ⇒ 床需要が存在すること

この可能性、事業を可能にするためにと、こう書いてありますが、可能性を上昇させるためにはどうすればいいかというと、できるだけ大きな保留床が確保できること、それから、もう一つは、それが確保できても処分できないとだめなので、処分できることということです。できるだけ大きな保留床を確保するためには水平方向への床の拡張、これは先ほど申し上げたように敷地の統合に当たる部分ですので、ここでは複数の地権者の合意形成ということが非常に大事な要素として出てまいります。

一方で、垂直方向に床を拡張するということは、これはむしろ合意形成というよりは、どちらかというと事業適地がもともとそういうところなのかどうかということで、理想的には、もともと指定されている容積が非常に多いのだけど、実際に使われているところは非常に少ないという、そういうギャップのある地区です。こういうところが非常に可能性が高い地区ということで、少なくとも都市計画の枠組みとしては、垂直方向に床が拡張しやすいということになります。

それから、保留床を確実に処分するためには、当たり前ですがその保留床に対する需要がないといけないということで、床需要が存在することということになります。

可能性を少し読み解くという視点から戦後の再開発事業を見ていきますと、複数の地権者の合意形成、事業適地かどうか、そして特に都市計画上、指定容積は高いけれども実際に使われている容積はまだ小さいこと、それから床需要があること。

実は、戦後の再開発事業というのは、再開発が必要とされた地区のうち、これらが可能なところ、典型的にはやはり駅前の木造が非常に密集していた地区、昭和40年代ぐらいから後はだんだんそういうところは減ってきますが、当初は、東京の駅前などもまだ木造の市場などが広がっていた地区が多かったので、やはり駅前地区がそれに当たるということで、可能なところから順に再開発が行われてきたのが実態かなと思います。ただし、1980年代末ぐらいからはこれらが変化してきて、可能な条件の難度が徐々に上がってきているのが現況かと思います。

まず、合意形成についてですが、複雑な権利関係や、あるいは高齢化がどんどん進んでくると、

自分の代にはあえてそのようなことしなくてもいいという方々がどうしても増えてくる。それから、行いやすそうなところが終わると難しいところが残ってくるので、そういうところはなかなかリーダーもいなくて合意形成が難しくなってきている。

それから、事業適地についても、やりやすいところから行っていけば当然、適地はどんどん少なくなり、いわゆる、何もしないでも適地だというところはどんどん少なくなっていって、既に再開発済みということになってくる。

それから、床需要については、先ほどの実績のところでもお話ししましたように、基本的には市況に非常に大きく左右されて、特にバブル経済の後は経済の低迷、それから徐々に人口減少が顕在化してきて、特に地方都市ではそのころから同時に中心市街地の衰退というのが起きてきて、かつては、さきほど申し上げたような店舗、オフィス、ホテルが保留床に関しての主要な床需要だったわけですが、今は住宅、それから、地方では住宅もさることながら、もう一つは公共施設です。こういうものを入れていかざるを得ない、ある意味、床需要を努力してつくり出している状況になってきているのが戦後の再開発事業の現在に至る流れなのかなということです。

そこで、必要性と可能性の関係をもう一度ここで整理してみますと、少なくともこれまでは必要性よりはむしろ可能性によって再開発事業、法定事業が規定されてきたのではないか。これは必要性のある場所のうち、可能性のあるものが実施されたというのが一つの側面で、もう一つは可能性のある場所のうち、必要性のあるものが実施されたということです。これは２つは同じことを言っているようですけど実は違っていて、前者は必要性があるのだが可能性がないので、行えなかった場所がたくさんあるということを意味しています。

２つ目は、可能性はもともとあったが、法定事業にする必要性があったところは法定事業で行われたという意味では、残りのところは可能性はあるわけで、これはわざわざ法定事業にしなくても、補助金や、それから権利変換をしなくても、これは民間が民間の力で行っていけばいいというか、行っていけたところなので、こちらは事業としてはできたところなのです。

実は、川上先生の論説にもそういうことが書いてあり、少しここも読み上げますと、「都市再開発法の制定過程で、現実に取り上げ得る計画と事業の対象のみならず必要性の視野も著しく縮小されてしまった。必要性を可能性に転化する手段が権利変換方式と増床処分の手法に限定されたことにより、これらの手法の成立条件に都市再開発政策自体が強く制約を受けたのだろう。都市再開発法に基づく市街地再開発事業は実施に移されると、場所は駅前地区を主とする商店街に限られ、規模は小さく、１つのプロジェクトが実施に至るまで、短くとも数年の年月を要し、しかも、事業竣工にまで持ち込まれたのは少数であった。」と、既に1980年ごろにこういうことを書かれていたことになります。

３．市街地再開発事業のこれから

ここまでが今までのおさらいです。これからどうしていくのだということを残りの時間でお話をさせていただこうと思います。

当然これからも再開発は必要なわけで、とりわけ今後再開発の必要性の高い場所や案件はどのようなものがあるだろうかというのを書き出してみました。それがこのスライドで、大都市と地方都市に分けてありますけれども、中には両方にかかわるようなものもあろうかと思います。

大都市で言うならば、東京、大阪、名古屋といったところですが、１つは、国際競争力の向上に資する地区・案件、これは特に日本の経済のグローバル化が進んでいく中では、やはり大都市というのが日本の経済エンジンだということを考えると、再開発で国際競争力を向上させていくことは非常に重要になってきている。

それから、交通拠点、ターミナルです。特に、こちらはもちろん上とも関連しているわけですけれども、特に日本の大都市というのは、鉄道のネットワークが非常に進んでいるところが多いので、それらの乗りかえ結節点になっているところ、これは、例えば高齢化社会の中での移動のしやすさですとか、あるいは都市全体が排出するCO２量の削減については、こういうところを再開発して、より使いやすくしていくことが非常に大きく寄与していきますので、交通拠点、ターミナルの再開

これから再開発の必要性が高い場所・案件

- 大都市
  - 国際競争力の向上に資する地区・案件
  - 交通拠点（ターミナル）
  - 生活拠点
  - 木造密集市街地
  - 老朽マンションの建て替え案件
  - 郊外団地再生
  - 再開発の再開発（再々開発）
- 地方都市
  - コンパクトシティの実現に資する案件
    - 立地適正化計画の都市機能誘導区域内
  - 老朽化した再開発ビルの再開発

発の必要性はやはり高いと思います。それから、生活拠点、これも一般的には言えるかと思います。

それから、20世紀の負の遺産とよく言われている木造密集市街地、これは個別の建替えによってじわじわと減ってはくるのですけれども、ある年限がたつと、それまでは老朽化ではなかった建物もまた老朽化のカテゴリーに入ってくるという意味では、なかなか全部これをなくしてしまうことにはならず、じわじわと減ってはきていますが、まだまだ東京や大阪を中心に木造密集市街地が残っているということです。こちらは大都市だけではなくて、実は地方都市にも木造密集市街地は結構ありますので、こういう木造密集市街地は、もともとの市街地再開発事業の趣旨からいっても、非常に必要性は依然として高い。

それから、老朽マンションの建替え案件も、特にこれは大都市になりますが、非常に増えてきています。つい先日、最新の住宅土地統計の資料が公表されましたが、例えば空き家は増えているのは皆さんご承知だと思いますが、空き家率の中でもいわゆる問題空き家率と呼ばれている、「その他の空き家率」の一番上昇が激しいところはどこか、あるいはその中身はというのを見てみますと、実は共同住宅、共同の集合住宅の空き家率の上昇が一番高いのは当然、東京ということです。つまり、非常に老朽化した空き家になっているマンションも結構増えてきています。これらもどのように建替えしていくかということは非常に大問題です。

実は、マンションの建替えというのは、いろいろなところでご苦労されながら行ってきているので、その数字自体をどう評価するかということはあろうかと思いますけれども、実際には500棟が目標値です。まだ300棟ぐらいしかできていません。したがって、これからかなり大きな課題になってきます。

それから、郊外の団地再生、こちらは高度成長期に郊外で多くの団地が、集合住宅形式もあり、戸建て住宅団地というのもありますが、これらをどう更新していくか、あるいは再生していくか、あるいは場合によっては縮小の対象にしていくかといったことはこれから非常に必要性が上がってくるだろうと思われます。

それから、このあたり、割と似ているのですが、再開発の再開発、既に50年経ったということは、前半でつくられた市街地再開発事業はもう既に25年以上経って老朽化をしてきていて、当初のものと今の周辺の状況を比べると、間尺に合わないような形になってきているところも少なくありません。

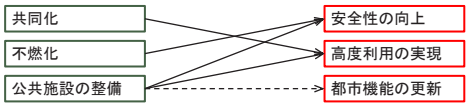
それから、地方都市では、この中の幾つかは地方都市にも適用されるかと思いますが、大きく言うとコンパクトシティの実現に資するような案件ということで、より具体的には、例えば立地適正化計画の都市機能誘導区域内をより集積を上げていくと、あるいはその中に都市機能を集約していく再開発のニーズ、必要性というのは今後も非常に高いだろうと思います。老朽化した再開発ビルの再開発は、地方にもたくさんあります。

それでは、これからどう考えていくかということで言うと、まず、必要性のほうから見てみますと、上に書いてあるのはさっきご説明したので同じですが、目標の中では、どちらかというと、これまでは合理的かつ健全な高度利用のほうに重きがあって、機能更新というよりは、機能更新はそれに伴って必然的に生ずるであろうということだったのが、昨今は、大体一段落をしてきたので、むしろ機能の更新に必要性の重心がシフトしてくると考えられます。共同化も不燃化も公共施設の整備もそういう意味で言うと一段落してきた感がありますので、むしろそこから生じてきた都市機能の更新をこれからどうやっていくかと、ここの必要性の重みが非常に上がってきているということかなと、一言で言うとそうなのではないかと思います。

これを突き詰めると、都市機能の更新というのみに特化した再開発、実はこれがリノベーション

必要性のこれから

- 合理的かつ健全な高度利用＜機能の更新



- 機能更新のみに特化した再開発＝リノベーション
- 公共施設の更新・再編
- 新たな必要性の追加
  - 大都市の国際競争力の強化
  - 郊外からの撤退の受け皿となることによるコンパクトシティの実現への貢献
    - 郊外の空地集約事業とのリンケージ
    - 農地・緑地保全とのリンケージ

ということかと思います。共同化も不燃化も公共施設の整備も特には伴いません。一般論として伴いません。しかし、機能の更新だけはきっちりするわけです。こういうのがリノベーションと言われているタイプの再開発で、これが今後やはり必要性の大きな一つの手段として出てくる、必要性を実現するための手段として登場してこなければならないと思います。

それから、公共施設の更新や再編というのも、もう一つ、必要性の中にはありそうです。これまでは、公共施設の整備がやはり大きな手段というか必要性の一つだったわけですけれども、でき上がってしまったものを現代のニーズに合うような形でつくり直すということは、これは非常にありそうに思います。例えば駅前広場というのは、市街地再開発事業や、あるいは区画整理でたくさん造られたわけで、大体大きな駅ほど昔に造られていますので、それが例えば高齢化時代の人々の移動の仕方には合わないとか、例えば上下移動が非常に大きいんだけど、これを何とか高齢者に、よりフレンドリーな広場にしていきたいといったことはあると思われます。

それから、街路なども、昔は割と街路というか街区を小さくつくるということが一般的だったわけですが、最近ではいわゆる大街区化のような形で道路を付けかえたり、あるいはそれを場合によっては廃止していくというようなこともいろいろ工夫されていて、これらもやはり公共施設の更新・再編につながっていくかと思います。例えば先進例ですと、こういった道路部分を、例えば公共施設の床に権利変換していくというものも事例としては登場し始めていますので、公共施設の更新・再編は必要性のこれからに大きく関係していると思われます。

それから、これまでは明示的には少なくとも必要性とは言われませんでしたが、新しい必要性をここに追加していくことも必要になるということで、例えば大都市の国際競争力の強化は必要性の中には入っていなかったわけですけれども、大きな再開発事業になると、だんだん当たり前のものになってきています。

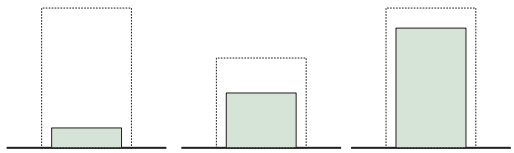
あるいは、外からの撤退の受け皿となることによるコンパクトシティの実現への貢献も今後の新しい必要性の大きな項目になるのではないかと思います。例えば郊外での空き地を集約していく事業と、都心部あるいは拠点に存在する市街地再開発事業とをうまくリンケージさせるやり方であったり、あるいは郊外で残されている農地、あるいは緑地の保全、こういうものと、どちらかというと都心のほうで行われる再開発事業をリンケージさせていくことも今後の必要性の大きな一つの項目になるのではないかと考えています。

一方のこれからの可能性ですけれども、こちらは大きく２つ、大都市と地方では大分違い、大都市の中心部等では、まだ容積を追加すると可能性が高まる地区、だんだんもう限られてきていると思いますが、東京の都心部などではまだそういう可能性があり、ここはもう既にいろいろな容積追加手段ができてきています。

例えば1988年にできた再開発地区計画の後継版として2002年にできた地区計画の再開発等促進区、あるいは都市再生特別措置法の都市計画特区、こういうものを使えば容積をどんどん上げられますので、これは手段的には大分用意されていると思います。

例えば、指定容積と消化容積の関係を模式的に

指定容積と消化容積



指定容積	高	中	高
消化容積	低	低～中	高
地区例	駅前地区	密集市街地	マンション建て替え 既再開発地区

書いたものですけれども、指定容積が大きいけれど消化容積が低いところは最初のうちに全部再開発されたので、ほとんどこういう場所はなくなっています。

残っているのは、大体指定容積は中ぐらいで、消化容積が低から中の、大体密集市街地とか、もう既にいっぱいいっぱい使っている、もしくは指定以上に使って、既存不適格になっているところの中で、容積を割り増すやり方がまだ使えそうなところは、それをやっていくというのが可能性をこれから広げていく一つの方向であると思います。

一方で、地方都市などで容積の追加が必ずしも可能性を高めることにならない地区、これは、最近よく言われます、容積率のボーナスはインセンティブにはなりませんというようなところです。ここは答えがすぐに出てくるような簡単な話ではなくて、非常に難しいです。基本的にはいわゆる身の丈再開発なのかなと思いますが、なかなか身の丈再開発が一番いいということを証明するのが難しく、そういう意味では容積に頼らない市街地再開発事業のあり方というのは、可能性のこれからを考えていく上では、やはり引き続き大事な課題の一つではと考えているところです。

可能性のこれから

- 大都市の中心部等の容積を追加することによって可能性が高まる地区
  - 既にある様々な容積追加手段の活用
    - 地区計画の再開発等促進区
    - 都市計画特区
- 地方都市などで容積の追加が必ずしも可能性を高めることにならない地区
  - 基本的には「身の丈」再開発
    - 事業リスクを考慮することによる最適化

１つだけご紹介しますと、事業リスクを考慮すると、必ずしも最大限に大きくすることがいい事業とは限らないという証明とまではいかないですけれども、少しそれを示すことができたのかなという分析があります。私のところの研究室で行った研究の一つですが、標準的な再開発事業の収益推計モデルというのを考えます。例えば複数名の地権者が集まって賃貸オフィスビルを建設すると、このときに皆さんもご承知のように、例えば30年間の収益の合計はこのように出てくるわけです。

例えば、条件として家賃は固定され、常に満室状態だとすると、当たり前ですが、貸し床面積が大きければ大きいほど収益が上がるので、どんどん大きくしていけばいい、指定容積のマックスまで使えばいいということですが、そういうことにはどうももう既になっていないというのが一方であるわけです。

実際には複数の地権者が簡単に合意形成できるとは限らない。例えば事業に参加しない地権者がいると、補償費が上がっていきますので、コストが上がっていきます。それから、賃貸の始まりまでが長期化していくと、これも建設費が上昇し、コストが上昇していくことにつながっていきます。それから、家賃も常に固定とは限らず、景気によって上下しますし、また、常に満室とは限りません。需要によっては空室も出ますし、空いてしまうと貸し床面積が大きいほど空室を埋めるのが難しい、といったことが実証的にいろいろ検証されている部分かと思います。つまり、こういうことをまとめて言うと、事業には不確実性があるということです。

ところが実際には・・・

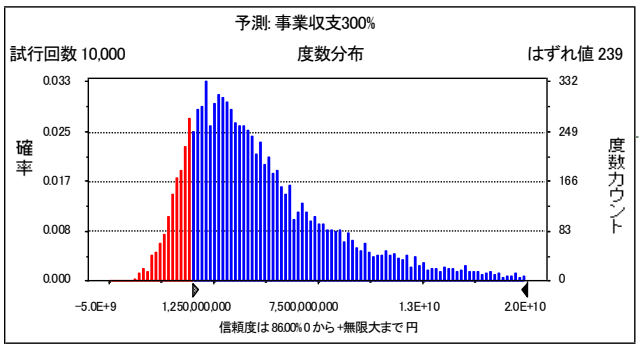
- 複数の地権者が簡単に合意形成できるとは限らない
  - 事業に参加しない地権者の存在 ＞ 補償費という形で建設費が上昇
  - 賃貸の開始までの長期化 ＞ 建設費が上昇
- 家賃は常に固定とは限らない
  - 景気によってプラス・マイナスに変動 ＞ 家賃収入が変動
- 常に満室状態とは限らない
  - 需要によって空室が発生 ＞ 家賃収入が減少
  - 貸し床面積が大きいほど空室を埋めるのが難しい ＞ 家賃収入が減少

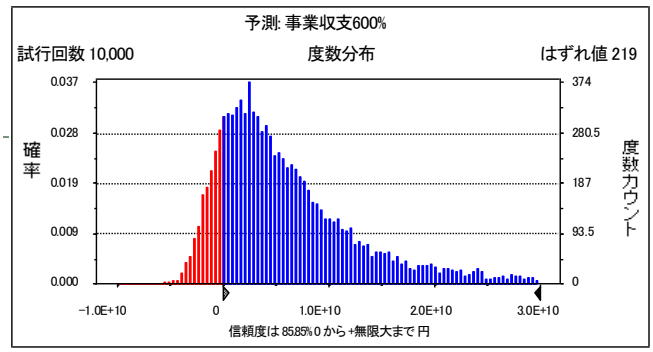
事業には不確実性（リスク）がある

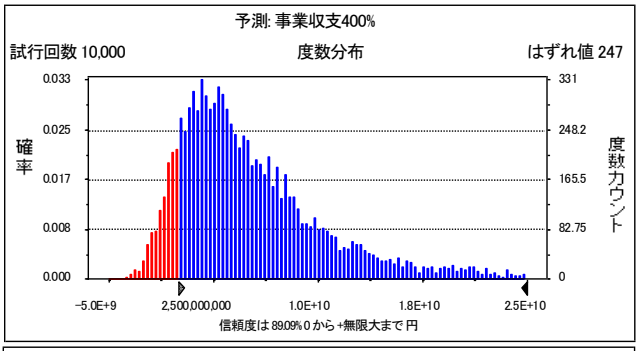
- リスクを考慮すれば、ビルの貸し床面積が大きいほど収益があがることにはならないのではないか？

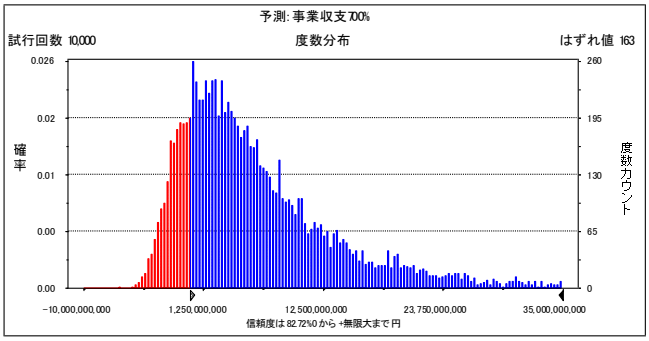
これを考慮すると、実は貸し床面積が大きいほど収益が上がることにはならないことの一つの証明ということで、これらが確率的に変動するだろうと、サイコロをつくってやってみたということです。ディスカウント・キャッシュフローモデルというのが一般的な再開発事業の収益の計算法ですが、これらを確率的に行うという意味で、ダイナミックDCFという手法を事業規模を変えて行ってみたということです。

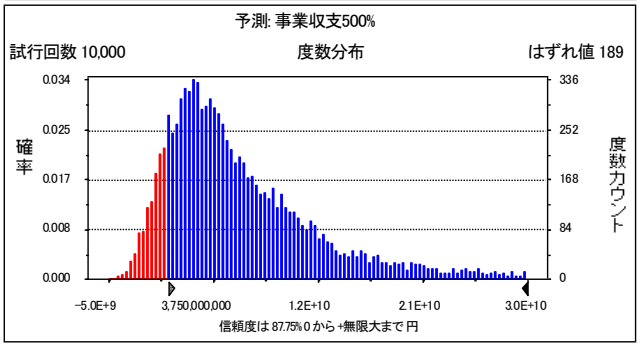
あとは、例えば合意形成のリスクです。実際の合意形成にどれぐらいの期間がかかったかという実際の分布で、恐らく反対者がいない場合といる

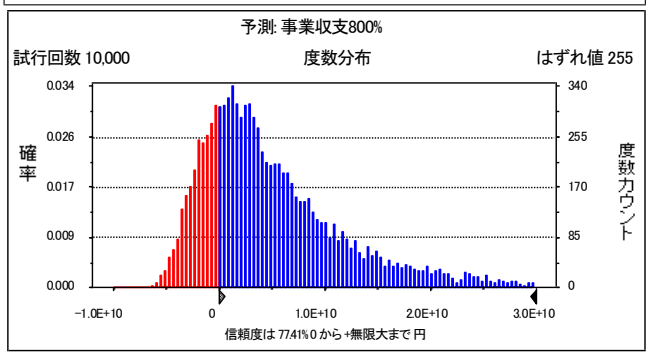










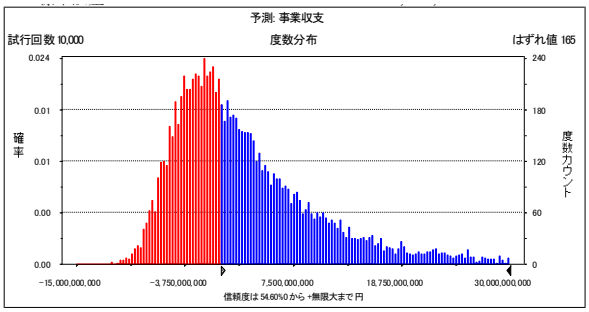


場合の２つの山からできている。これらの諸条件を組み合わせて30年の事業収益の確率分布を再現できるようなサイコロをつくります。実際にサイコロを振るとこういうような形になるのですが、こういうものをつくって、いろいろなところを確率的に処理していくわけです。

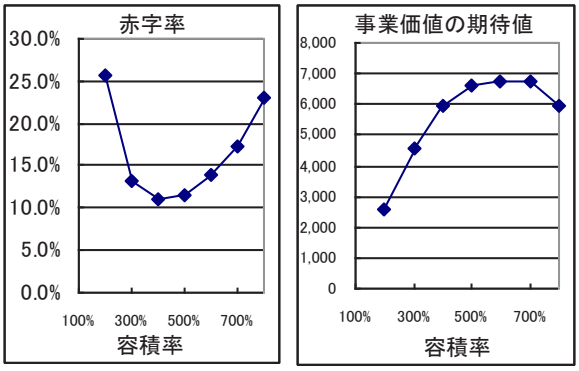
例えば、家賃はどう変動していくか、あるいはテナントがどう出たり入ったりするかというモデルをつくっていくとどうなるかというと、１万回行うと、濃いほうが収益がプラスに出たケースで、薄いほうが収益がマイナスに出たケースです。容積が300％、400％、500％、600％、700％、800％となっています。基本的には濃いほうが大きいので、どれも期待値としては成功するのですけれども、にもかかわらず薄いところもそれなりにあって、失敗する場合ももちろんある。どんなケースにでも失敗することはある。サイコロが全部悪い目に出ていけば当然失敗するわけです。

実際に破綻した再開発のパラメーターを入れて再現したものでは、薄いところが非常に大きくなっています。そのため、そこそこ当たりそうなモデルなのです。それをもってもう一度計算し直してみると、例えば赤字になる割合はどれぐらい、つまり失敗するのはどれぐらいになっているかと、それから、こちら事業価値の期待値です。ネット・プレゼント・バリューの期待値ですが、こういうのは実は容積が上がれば、単調に赤字率

破綻した再開発の再現例



シミュレーション結果

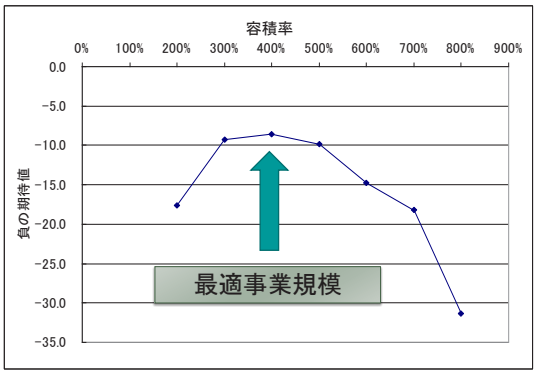


が減ってのではなく、あるところが低くなって、また、どんどん割合としては上がっていきます。

それから、失敗した場合のマイナスの大きさというのでしょうか、負の期待値というようにしてありますけれども、つまりさきほどの分布のグラフで言うと赤いところの面積の大きさなのですけれど、これを計算すると、大きければ大きいほどいいというわけではなくて、一番安全なのはどうやらこのあたりらしいということで、仮に非常に大きな容積があったとしても、リスクを考慮すると、そうではないあたりに、どうやら一番よさそうなポイントがある。こういうことはそれぞれの都市でいろいろなパラメーターを変えてやってみれば、大体想像がついてくるわけで、そうやって幾つかシミュレーションしていけば、おのずと身の丈ぐらいにしておいたほうがいいのではないかという話につながってくるので、このようなことを行ったことがあります。

さて、こうやって可能性をいろいろ考えていっても、依然として必要性は高いのですが、可能性が低いままの地区が残ってしまいます。こういうところをどうしていくかが今後も非常に大きな課題で、それらをいろいろ考えてみると、大きくはこの２つに集約されると思っています。

リスクを最小にするには



平山豪「事業性におけるリスクを考慮した再開発事業の最適規模に関する研究」東京工業大学修士論文、2002年

１つは、大都市の木造密集市街地です。それから、もう一つが老朽化した再開発、あるいはかなり老朽化して、かつ、既にかなり高度利用されているところの再々開発といいますか、更新事業です。これらは今までの理屈だけだと可能性、こういうところの必要性は非常に高くなりますが、可能性に転化するような手段がなかなかまだ思いつかないというのが現状かと思います。

実は、1980年の川上論文にも必要性を可能性に転化する手段というのがここに10個上げられています。ざっと見ていっていただければいいのですけれども、例えば可能性の選択肢を広げるとか、あるいは必要性を強調し、論旨を一貫して進めるとか、不安の除去、安定の保障、こういうのは合意形成をより円滑にしていくための手法ということになろうかと思います。

残された課題

- 必要性が高いにもかかわらず可能性が低いままの地区の再開発
  - 大都市の木造密集市街地
  - 老朽化した再開発の再々開発
- 必要性を可能性に転化する手段
  - 川上論文の引用
    - 障害の摘発を試み、その障害の除去、弱化の様々な手段を講じる
    - 利点、魅力の発見、強調、創出
    - 必要性を強調し、論旨を一貫して進める
    - 不安の除去、安定の保障
    - 実現化を推進する措置をとる
    - 可能性の選択肢を広げる
    - 再開発の部品づくり
    - 土俵を広げる
    - 政策と計画の実績を検討し追跡調査を行う
    - 新しい発想

最後に、やはり新しい発想、ここにどのようなものをこれからアイデアとして出していけるかということが求められており、その一番ヒントになるのはエリアマネジメントなのかなと思っているところです。再開発事業は竣工すれば終わりですが、まちづくりにとっては、竣工は通過点、場合によっては出発点です。

もともとの再開発地区、あるいは再開発ビルをどのようにマネジメントしていくかも非常に大事な課題です。再開発ビルの破綻した例も、あちこちで聞かれています。ですから、ビルの運営ということも大事ですが、ビルだけではなくて、ビルを含む周辺地区も含めてのマネジメントが必要性のところを可能性に転化していくための大事な一

つのポイントになると思っています。

実際にこういう再開発事業を契機としたエリアマネジメントの試みとして、例えばこれは富山の総曲輪のグランドプラザです。ここは「株式会社まちづくりとやま」(2019年４月より「株式会社富山市民プラザ」）というまちづくり会社が広場をとてもうまく使いながら周辺マネジメントを行っています。あるいは、長野県の飯田ですけれども、２つは市街地再開発事業、法定事業です。もう一つは優良建築物等整備事業なので、法定事業ではありませんが、やはり事業をきっかけにして中心部全体のマネジメントに広げていった例です。こういうものは各地で出始めているので、やはりそういうあたりにまだまだこれから必要性を可能性に転化していく、そういうヒントがありそうだと感じている次第です。

おわりに

最後に、都市再開発事業、都市への更新のニーズは今後とも非常に高いということです。これはもう間違いないと思っています。

それから、都市再開発法による法定市街地再開発事業の仕組みは、基本的には非常によくできた仕組みです。しかし、よくできて完結しているがゆえに、なかなか抜本的に改善していくということは難しい。しかし、パッチワーク的に改善をしていくと、全体がよくなるかどうかもなかなかよく見えないところもあって、非常に悩ましいところではあると感じています。

いずれにしろ、必要性を拡張すると、これは実は都市再開発の公共性とは何だということの問い直しにほかならないわけです。この２つの作業をやはり地道だけれども続けていくことが、市街地再開発事業のこれからにつながっていくのではないかと思います。

そのためには、実は現場の専門家からの発信が非常に大事だと思っています。現場でこんなことを工夫した、あるいは工夫しようとしたけどできなかった。そういうことが実はきっかけになって法制度の改善が生じたり、あるいは抜本的な見直しにつながっていったりするという意味では、これは現場の皆さんがどんどん声を上げていただかないと、ここにありますように、基本的にはよくできている仕組みなので、なかなかさわろうという気にならないわけです。本日、いらっしゃっている皆さん、現場でいろいろ苦労されていることがおありかと思いますので、是非そういうことをどんどん発信をしていっていただきたいと感じております。

私の用意させていただいた話は以上でございます。ご清聴ありがとうございました。