

中心市街地に於けるまちづくりの課題 (再開発事業の現場から)

平成17年9月9日

(株)アール・アイ・エー

宮原 義昭

I まちづくりの現状

1. 全国での再開発事業の現状

① 行き詰まる再開発事業

② 再開発事業の完了地区における相次ぐキーテナントの撤退

(最近ではキーテナントは郊外競合施設が立地しないことの担保を求める)

2. 再開発事業の最近の状況

① 再開発事業の実施状況 (平成17年3月31日現在)

事業完了地区	6 2 3 地区
--------	----------

権利変換計画決定済地区	8 6 地区
-------------	--------

事業計画決定済地区	4 8 地区
-----------	--------

都市計画決定済地区	5 6 地区
-----------	--------

計	8 1 3 地区
---	----------

● 事業数は一定程度増えている

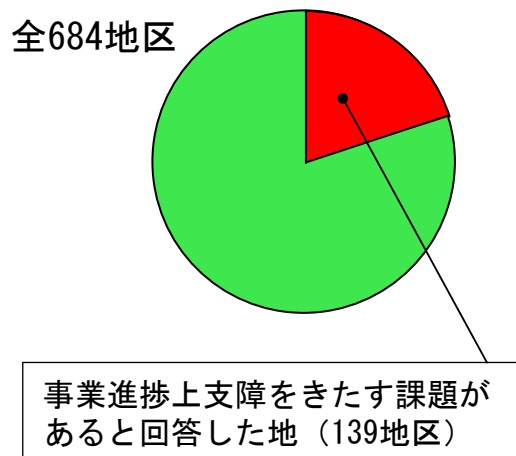
● 一方で事業推進上において深刻な課題（事業の破綻等）を抱える地区が増えている

● 大都市と地方都市、東京周辺とその他の地区というように、事業環境が全く違う状況である

②課題を抱える再開発事業

国土交通省における全国の市町村へのアンケート調査（平成14年実施）から

イ. 「課題がある」と回答した地区



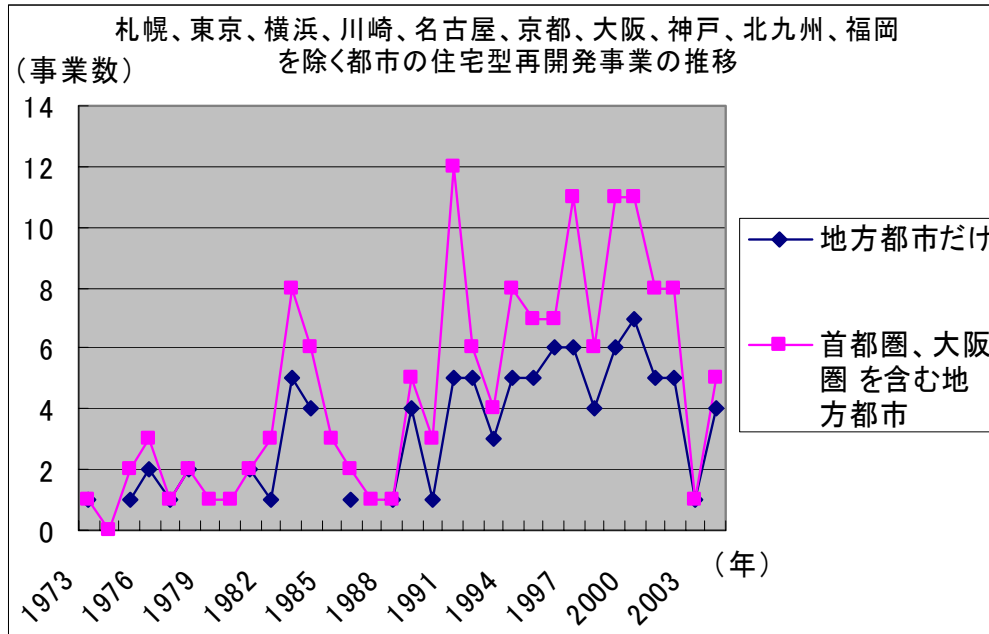
	地区数	「課題がある」と回答した地区	
			対策を検討又は実施
工事完了以前	183地区	61地区（33%）	60地区
事業認可前	61地区	25地区（41%）	25地区
事業中	122地区	36地区（30%）	35地区
工事完了以降	501地区	78地区（16%）	58地区
91年～	275地区	36地区（13%）	31地区
81～90年	166地区	28地区（17%）	19地区
～80年	60地区	14地区（23%）	8地区

ロ. 「課題がある」地区の地域別分布（カッコ内は各地域の総地区数に対する課題地区の割合）

	東京23区	政令市	大都市近郊	県庁所在地 20万人以上	その他	全国
工事完了以前	4地区(10%)	10地区(33%)	24地区(44%)	12地区(32%)	11地区(50%)	61地区(33%)
工事完了以降	0地区(0%)	12地区(13%)	18地区(13%)	18地区(13%)	30地区(29%)	78地区(16%)

③地方都市でも少しずつ増えている住宅型再開発事業

権利変換計画認可時点



- ・ 地方都市においても、民間の参加による住宅型再開発事業が増えてきた。
- ・ 地方における都心型居住の定着化
- ・ 定着化に伴い都心居住のための多様な住宅供給の必要性が増してきている。

3. 出店しやすい郊外大型店と行使しにくい都市計画制限

① 大型店が出店できないところは殆どない（立地規制が殆どない）

現在の建築基準法では3000㎡以上の大型店が出店できないのは用途地域が定められた所の中で次の区域だけであり、地方都市においては一握りのところだけとなっている

第一種低層住居専用地域、第二種低層住居専用地域、
第一種中高層住居専用地域、第二種中高層住居専用地域、
第一種住居地域、工業専用地域

② 想定外の土地利用による問題の増加

③ 使われにくいダウンゾーニング

④ 地方分権、小単位の首長ほど有権者に関わる規制はしにくい

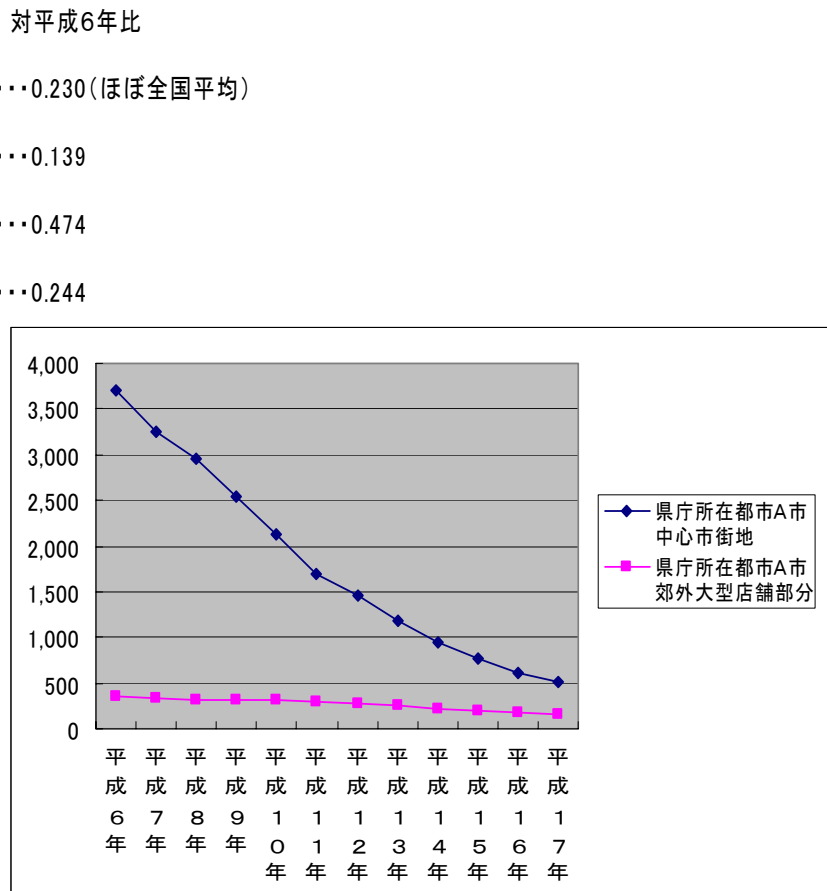
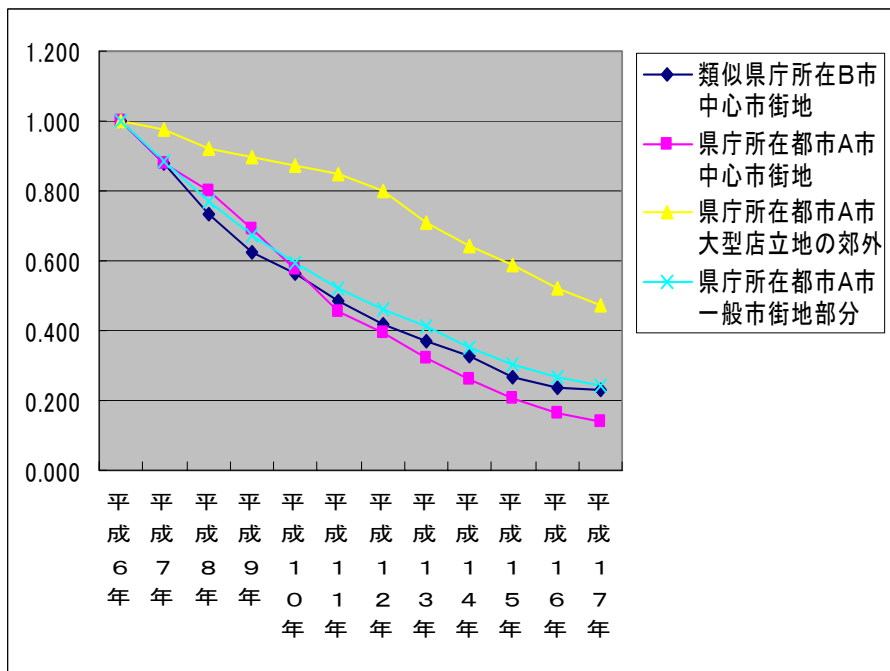
- 首長としては緩和はしやすいが規制はしにくい
- より広域行政の中での規制

4. 朽ちらされる社会資本

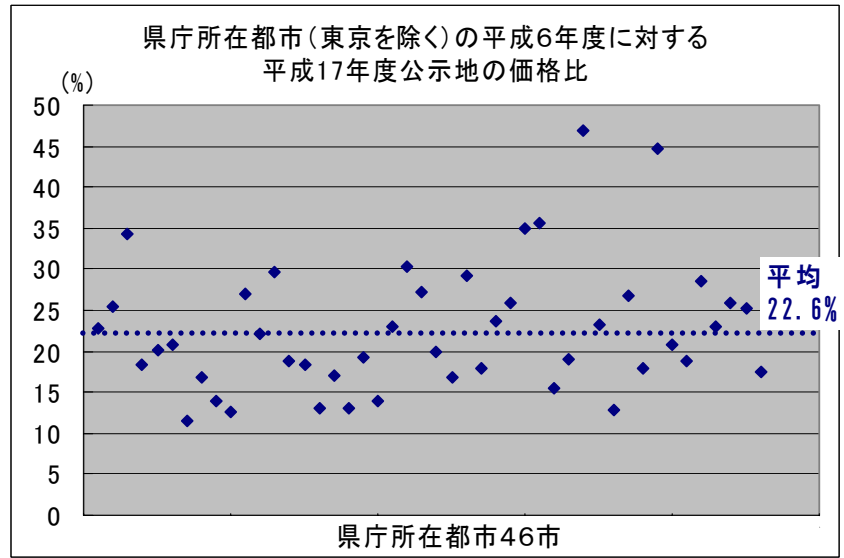
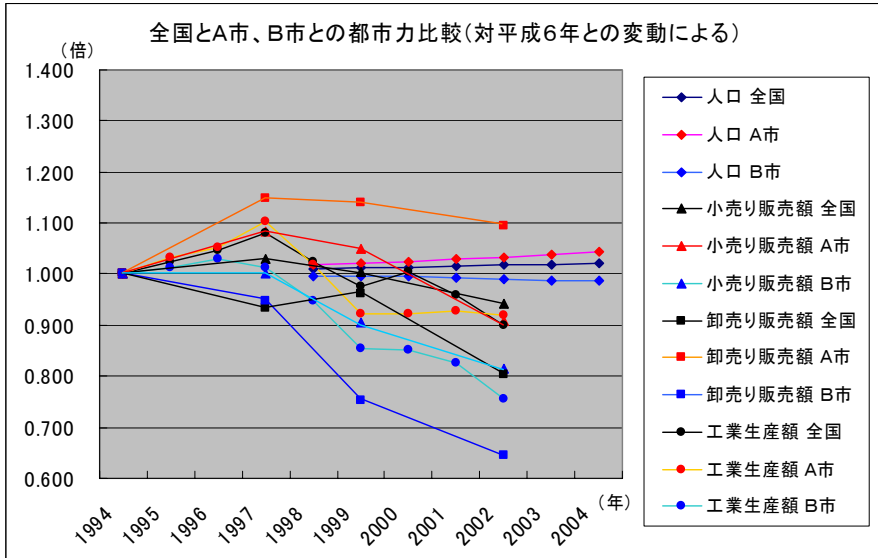
- ① 社会資本が規模の違う大きな経済資本によって崩壊されていく
- ② 中心市街地の空洞化は都市管理の効率を落とし、管理コストを増大させる
- ③ 一方で不動産税収入の減少は都市経営の破綻につながる
- ④ 何のための郊外道路整備か
 - ゾーニングの強化か許可制の導入か
 - 中心市街地だけを作ってもそれを壊すものがいれば意味がない
 - コンパクトシティの導入 → 複合利用と年齢混在による活性化を

5. 事例に見る郊外店舗の影響

- ・ここでは平成6年に街の外淵部に郊外大型S Cができ、その結果中心市街地の衰退と地価の下落が続いている県庁所在都市A市と比較的郊外S Cの影響が少ない県庁所在都市B市の中心市街地の地価の変動を比較している。
- ・その結果A市の中心部の下落率の高さがB市より大きいことが顕著に見られ、同じA市中でも中心部の落ち込みが一般市街地よりも大きいことがわかる。



- ・ A市の都市の力は比較したB市よりも元気であるにも関わらず中心部の落ち込みはB市より大きい。
- ・ 又、B市の対平成6年度比平成17年度公示地価最高地点の下落率は全国の県庁所在都市のほぼ平均である。



- ・ 仮にA市において郊外対策等全国並に行われたとしてみると対平成6年比で8.7%の上方修正が見込まれる。これは現在の地価の1.62倍となる。(一方、全国平均の17年度の公示地価は対平成6年度比で59.76%であることを考えると、全国の県庁所在地の最高公示地価平均の数字そのもののがかなり落ち込んでいることが分かる。)
- ・ その点でも、郊外部の影響は大きいと考えられる。
- ・ 中心市街地の最高路線価の下落は山の頂上が崩れ落ちるようにその影響する裾野は大きく、一方、郊外店舗の及ぼす影響範囲は小さい。
 - このことは社会投資をして基盤整備を整えてきた社会資本を有効に活用しないことにつながると共に、都市経営の根幹となる不動産関係税収が大幅に減る事になる

経済の論理だけでまちづくりが壊されてよいのか、マクロ的には経済の論理からもマイナスとなるのではないか

Ⅱ これからのまちづくり

1. 安定成長下でのまちづくり

- ① 街のリニューアルは安心・安全なまちづくりのためにこれからも必要
 - ・ 若者も年寄も住める街
- ② 一方、まちづくりは長期的視点をもった投資事業
 - ・ 投資事業を今まで支えてきた店舗等商業施設の量的拡大は望めない
 - ・ 建築的規模拡大は望めない
- ③ トータルの都市経営の観点から機能集約を図る必要がある
 - ・ 生活利便性向上のための機能の充実、コンパクトシティ
 - ・ 都市経営の視点から中心市街地の果たす役割を明確に
- ④ 高齢化社会に対応したまちづくり
 - ・ 中心市街地が複合生活拠点として、高齢化社会における生活拠点としても充実したものにするため、利便性の充実と共に福祉施設等と併せたまちづくり
- ⑤ 街のアイデンティティの重要性
 - ・ 既存建物を活かしたまちのリニューアル

2. まちづくりの新しい方向性

① 身の丈にあったまちづくり

- ・ 地域の総ポテンシャルは産業構造等が変わらない限り一定である
- ・ 程々の自分達(地域住民)で始末のできるまちづくり、投資規模
- ・ 大規模な再開発だけではなく、商店街等を含めたりニューアル型再開発
 - ・ コミュニティの継続
 - ・ 表通りと裏通りの表情
 - ・ 既存施設の時代にあった活用
- ・ 官と民の適切な役割分担 → まちづくりの土台づくりは官で、運営は民で
 - ・ リニューアルのクリアランスコストを事業者が負担する限界も出てくる
 - ・ 税効果のプラス面を測定するだけでなく、マイナスを喰いとめる効果も考える
- ・ これからのまちづくりは、企業よりも家業が担えるような土壌づくりが必要
→ これによって地域を支える人の継続性とアイデンティティーが生まれてくる

② 再開発事業の新たな方向

◆ 新たな再開発のあり方に関する提言 ◆

((社)再開発コーディネーター協会)

- ・ 「高度利用と都市機能の更新」から「個性的な街並み景観の形成と持続可能なコミュニティへの再編」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の抜本的見直し
- ・ 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
- ・ 少子高齢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極めて重要であり、省庁連携・部門連携を一層促進すべきである
- ・ 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、T I F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、その積極的活用を図るべきである

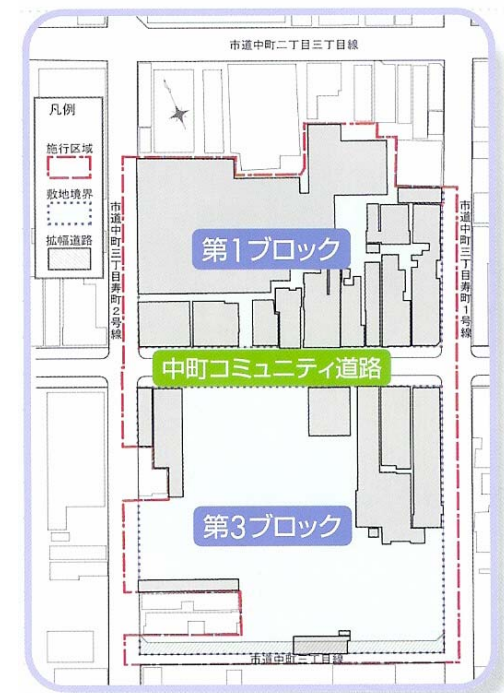
3. 新しいまちづくりへの事例

福祉の生活空間として再開発を行っている事例：酒田中町三丁目地区第一種市街地再開発事業

- ・ 権利者店舗、住宅、病院、老人保健施設、診療所、交流施設、駐車場で構成される再開発
- ・ ほとんどが既存施設の充実建替え

■都市計画決定の内容

名称	酒田中町三丁目地区第一種市街地再開発事業					
面積	約1.2ha					
公共施設の配置及び規模	道路	種別	名称	幅員	延長	備考
		区画街路	市道中町三丁目線	6.0m	約82m	
		区画街路	市道中町三丁目寿町1号線	8.0m	約131m	整備済み
		区画街路	市道中町三丁目寿町2号線	8.0m	約113m	整備済み
		区画街路	市道中町中央線	10.5m	約82m	整備済み
公園及び緑地	種別	名称	面積	備考		
下水道	整備済み					
その他の公共施						
建築物の整備に関する計画	街区番号	建築物	敷地面積に対する		主要用途	備考
		建築面積 延べ面積	建築面積の割合 延べ面積の割合			
	第1ブロック	約2,800㎡ 約12,600㎡ (容積対敷面積 約10,100㎡)	約7/10 約24/10	店舗・診療所・公共施設・集合住宅・駐車場	高度利用地区の制限内容 容積率 15/10以上 45/10以下 建蔽率8/10以下(ただし書あり)	
第3ブロック	約3,800㎡ 約	約7/10 約31/10	店舗・病院等	建築面積200㎡以上		
建築敷地の整備に関する計画	街区番号	建築敷地面積	整備計画			
	第1ブロック	約4,300㎡	多目的広場を整備する			
	第3ブロック	約5,300㎡				
住宅建設の目標	戸数	備考				
	約50戸					
種類	面積	建築物の容積率の最高限度	建築物の容積率の最低限度	建築物の建蔽率の最高限度	建築物の建築面積の最低限度	
高度利用地区 (中町三丁目地区)	約1.2ha	45/10以下	15/10以上	8/10以下 ただし、建築基準法第53条第3項の各号のいずれかに該当する建築物にあっては9/10 同項各号のいずれにも該当する建築物又は同条第5項第1号に該当するものにあっては10/10以下	200㎡以上	

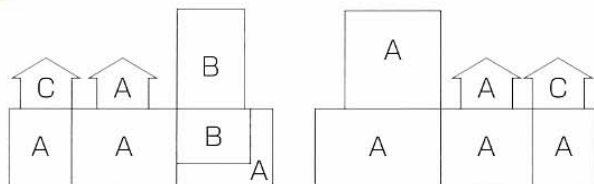


■権利変換の内容

従前

第3ブロック

第1ブロック

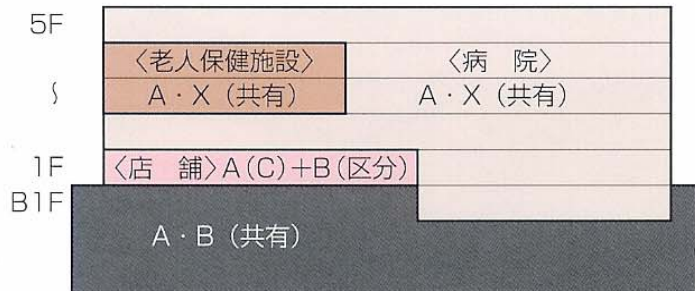


凡例 (従前の区分)

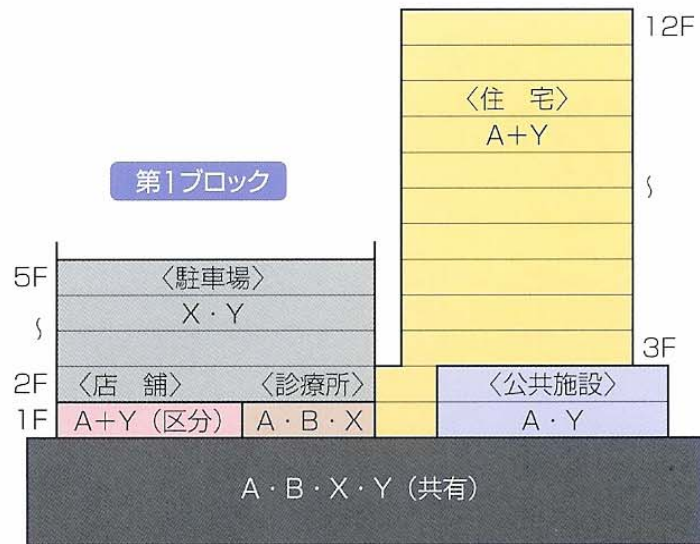
- A : 土地・建物所有者
- B : 借地権者
- C : 借家権者
- X : 参加組合員
- Y : 特定分譲者

従後

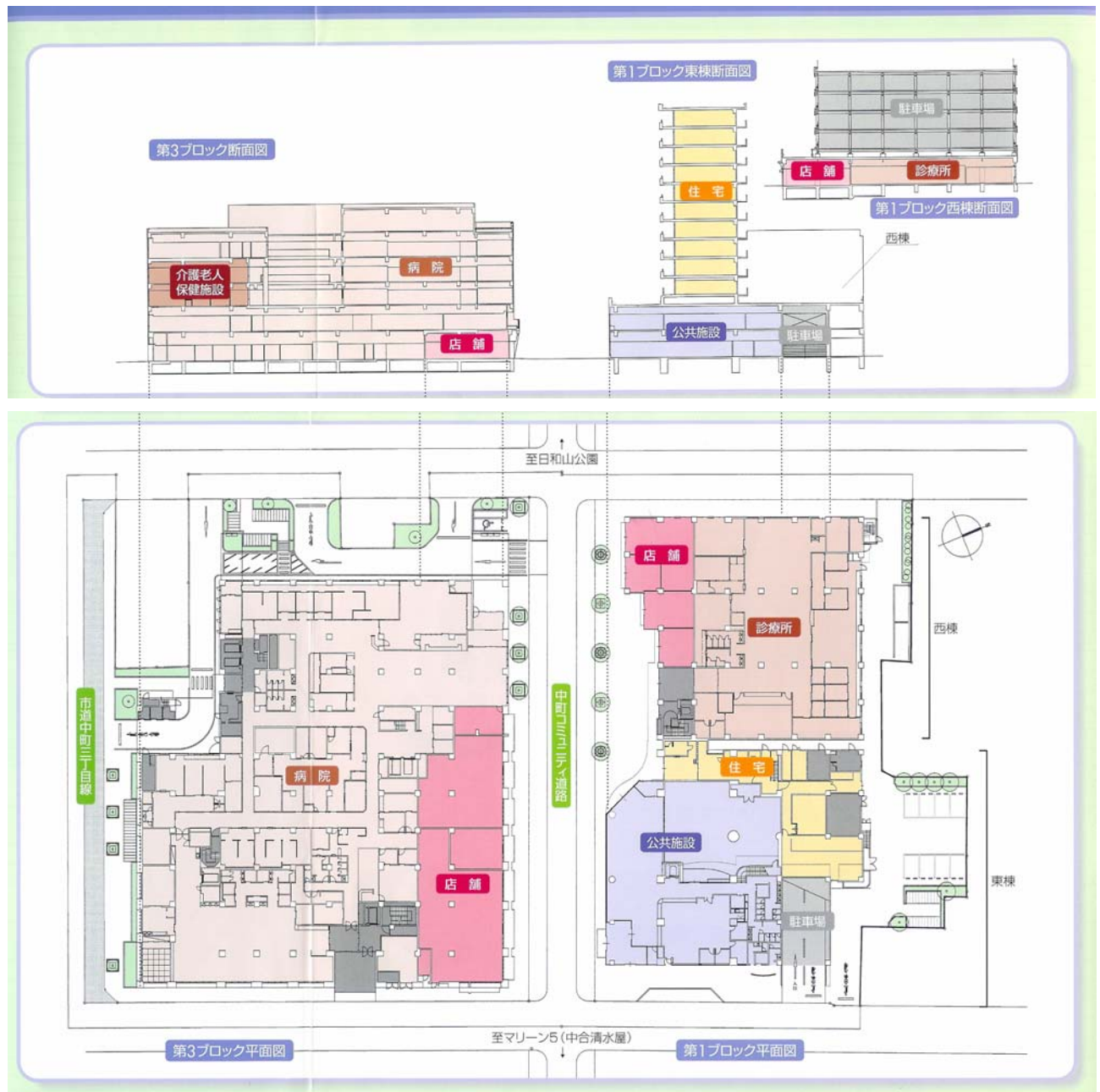
第3ブロック



第1ブロック



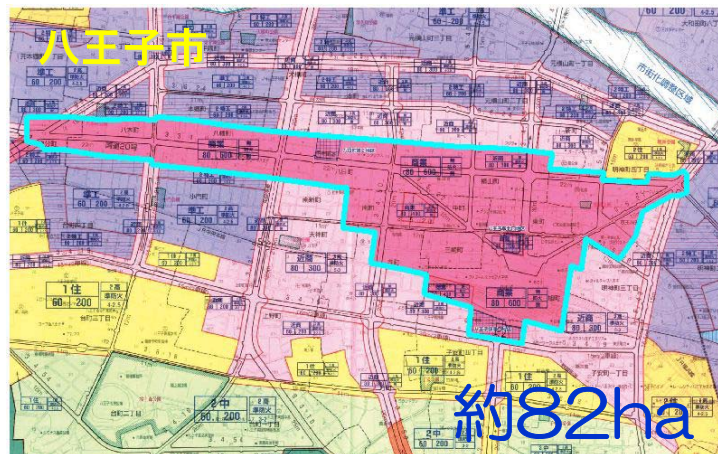
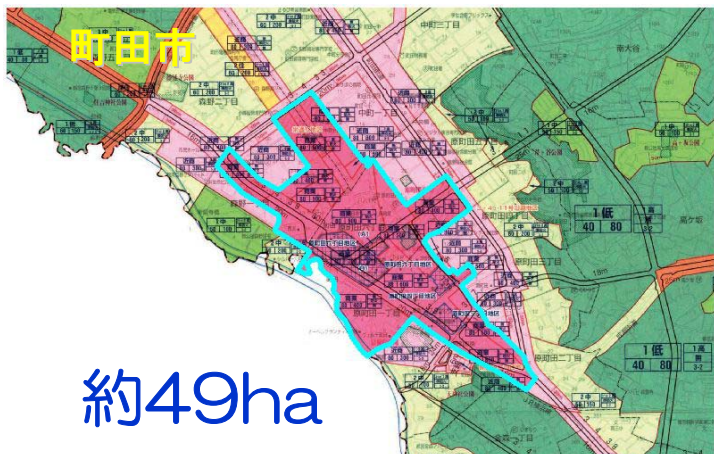
■ 施設構成



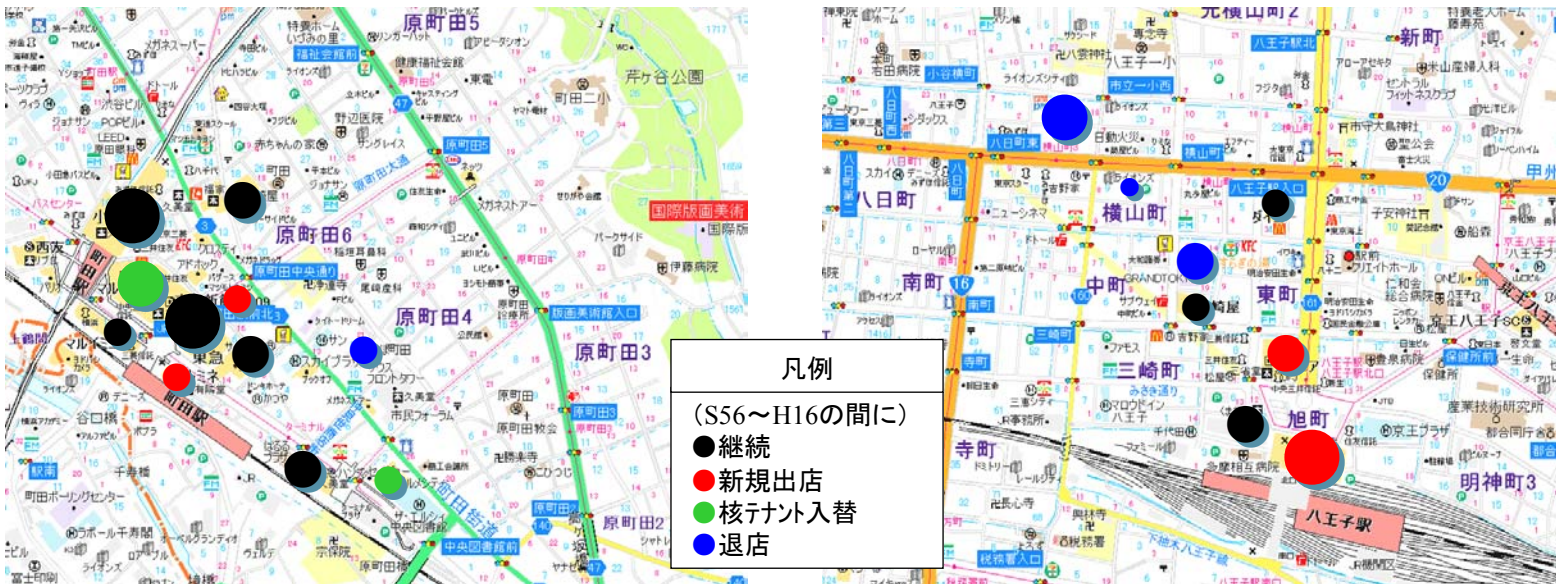
4. 首都圏においても集積効果はコンパクト化によって表れる

ここでは、東京の多摩地方の2都市（町田市と八王子市）とを簡単に比較する。

①両方の中心部の商業地域範囲



②S56年からの市域における大型店の出店と撤退



集積効果、回遊性のない所は退店していく。コンパクト化は自然の流れとして始まっている。

③町田市中心部の「まちづくり」

(再開発事業による「まちづくり」と官民による集約立地駐車場)

- ・車で来やすい「まちづくり」と歩いて楽しい「まちづくり」の両立
- ・その為に中心部を歩行者に開放し、できるだけ目的地に近い所に駐車場を集約立地させる。
- ・集約立地による判りやすさとコンパクト化、効率化を図る。
- ・その為に附置義務駐車というバラバラ配置から、集約立地の為の附置負担という考えに変えていく。

<町田市のまちづくりの流れ>

4つの再開発と集約駐車場



<町田市の駐車場整備計画>

町田市駐車場整備計画



Ⅲ 中心市街地のまちづくり を実現させるために

1. 中心市街地を身の丈にあった方法で魅力ある地区へ再生

市民の共有財産である中心市街地を活性化するには、郊外を規制するだけでなく中心市街地も魅力ある地域に再生しなければならない

① 既存ストックを活用した街なかの再生

- ・ 既存建物を含めて地区を再生できるための法整備と補助体系の拡充
(現在の都市再開発法での対応では不十分)
- ・ コンバージョン技術の開発と法体系の整備
コンバージョン技術開発と共に曳き家技術が一般化できるぐらいの技術開発も重要

② 様々な要望に対応できる再開発手法の整備

(必ずしも建物を整備せず土地だけを生かす方法もある)

- ・ これによってダイナミックな(必ずしも規模の大きいことを意味しない)段階的まちづくりがしやすくなる。
- ・ 様々なニーズにこたえることで表情豊かなまちづくりができる。
- ・ この事で、街の緩やかな定期的更新が行われるようになる。

③ 時代にあった街なかの賑わいを生み出せるための法律の整備

(社会資本の集積である中心市街地はその活用のためには一定の権利制限も視野に入れた法律等の整備が望まれる)

- ・ 街なか信託等の考え方の導入

(所有権と利用権の分離による活用が必要、そのなかで、時代にあったまちづくりには信託手法の導入がもっとも効果があると思われる)

- ・ 街なか活用のため、一定程度の合意のなかで街なかルールを適用できるまちづくりの法律制定

(街なか整備に当たっていわゆる反対者があったとしても一定の成果を生めるため、利用のための強制権限等の確立が必要)

このことによって既存区分所有商業ビル等の活性化も図りやすくなる

④ 適正な街なかルールを根付かせるための組織と人材の育成

- ・ 市民に受けいられ、支持される街なかルールのジャッジメント組織の育成と法律的位置づけ

- ・ 賑わいある街中を生み出し続けるためのプロデューサーの育成

2. 街なか居住の促進

地方都市での街なか居住については、高齢化や介護保険による大家族からの開放などからそのニーズは高まっている。街なか居住によって行政サービスの効率化が図られるとすれば、より街なか居住促進の施策が考えられてよい

① 街なか居住ファンド等の充実

- ・街なか居住を希望する高齢者は必ずしも、住宅を新たに購入する資産がある人が多いわけではない。その為、街なか居住ファンドの活用で様々な人が様々な形態で街なか居住をし易くすることが重要。
- ・街なか居住は少子高齢化社会に向けての施策の大きな柱と考えると平成17年度から実施されている街なか居住ファンドをより使いやすく、予算規模を大きくすることで、地方財政の苦しいなか、国の支援によってまちづくりを促進する。

② 街なか居住者へのメリットの充実

(現在の諸制度は街なか居住者に対し、必ずしもメリットが付与されていない、居住促進のためには、街なか居住に対してのインセンティブを考える必要がある)

- ・街なか居住者に対する取得減税、保有コスト低減施策が必要

(現在の制度では街なか居住に対し保有コストが郊外部より多くかかる、集合住宅は住むところ(専有部分)を所有するのにそれに付随する廊下、階段等の共用部分の面積(都市のインフラとして立体歩行者道路)についても税金の負担がかかるため、結果として郊外の戸建て住宅より税負担が増える。このことの改善要望が必要。)

3. 高齢社会における街なか利便施設の整備促進

街なか居住のための所要施設と考えられる商業, 公益, 病院・福祉空間の整備充実を図る為の制度の拡充

- ① 街なか利便施設整備について官と民の役割分担とインセンティブ付与
 - ・街なか利便施設がこれからの中心市街地のインフラだとすれば、整備についてライトダウンや公共用地の活用を図ると共に、運営について民間の力を生かす方策を考える。
- ② まちづくり交付金のような形で中心市街地で行われる施設整備について使いやすい制度の充実
 - ・まちづくり交付金のような形で利便施設に対する支援拡充を考える。
 - ・同じ施設でも、柔軟に各地方公共団体がその創意工夫で地方のアイデンティティーを出せるような施設づくりを支援する。今迄の福祉空間づくりではその自由度がなさすぎる。その結果、無駄な空間も生まれる。
- ③ 建設費補助にこだわらない、施設取得（買い取り）補助を使えるように制度を一般化する
 - ・再開発事業でできる床を買ったり、空き家化した建物のコンバージョンによって福祉空間等の整備を可能にできる。

4. 郊外大型店等の立地規制の強化

- ① 都市計画法・建築基準法の改正により、大型店については商業地域、せいぜい近隣商業地域までを建設可能とし、その他地域（都市計画区域外を含む）を原則禁止ぐらいの措置を図る
 - ・ 日本ほど大型店の立地規制の緩いところはない（再開発で苦労してつくった建物が郊外に新たな施設ができることでたちまちテナントが撤退し建物が空き家となって周辺が空洞化する）
 - ・ 中心市街地を緩和して色々つくっても、郊外店で中心市街地の商業施設がだめになり重要な生活基盤が無くなる。この事は生活の拠点としての機能が無くなることを意味する。
 - ・ 地域の永続的生活に合った土地利用を明確にしていく必要がある。