

## 【研究ノート 1】

# 第6回国際土地政策フォーラムについて

佐藤 恒仁

### 1. はじめに

国際土地政策フォーラムは、国土庁の土地月間の公式行事として、平成6年から毎年実施されており、第1回「土地と金融・経済」、第2回「土地の所有から利用へー定期借地権と土地利用ー」、第3回「土地利用と環境」、第4回「外から見た日本の土地市場」、第5回「投資の観点から見た日本の土地市場のあり方」に続き、本年度は「大都市圏における土地の有効利用と条件整備」をテーマに、次のとおり開催されたものである。

(主催：国土庁、共催：財団法人 土地情報センター、財団法人 土地総合研究所)

(1) 開催日 平成11年10月28日(木)

(2) 場 所 ヤマハホール(東京銀座)

(3) 参加者

座 長：小林 重敬 氏(横浜国立大学工学部建設学科教授)

パネリスト：西村 清彦 氏(東京大学大学院経済学研究科教授)

中井 検裕 氏(東京工業大学大学院社会理工学研究科助教授)

ジェームス・G・コスタラス 氏(米 ボストン市再開発局

経済開発担当局長補兼上級建築士)

フリードマン・クンスト 氏(独 ベルリン市都市整備・環境保護・

技術省建設課長)

ケビン・マレー 氏(英 王立都市計画協会副会長)

以下、本フォーラム開催の趣旨、及びパネリストの報告概要を紹介する。

### 2. 開催の趣旨

我が国の大都市は、都市基盤施設の不足、防災上危険な木造密集市街地の存在、低・未利用地問題等、土地利用上の多くの課題を抱えている。我が国の土地市場が売り手市場から買い手市場へと変化し、さらに少子・高齢化やサービス業への産業構造変化により中長

期的に見て土地に対する需要の大幅な増加が見込まれにくいと考えられる中で、これらの課題を解決していくためには、都市基盤施設等の整備、異なる主体間の土地利用の調整といった土地の有効利用のための条件整備や、土地に関する情報の提供など土地に対する投資を活発化していくための土地市場の整備など、あらゆる手だてを講じていくことが求められている。

本フォーラムは、このような点について、アメリカ、イギリス、ドイツの専門家から具体的な手法や取組事例等の紹介を受けつつ検討し、今後の我が国の土地の有効利用に向けた取組について展望するものである。

### 3. パネリスト報告（概要）

#### （1）ジェームス・G・コスタラス 氏

ボストン再開発局（BRA）は衰退の一途をたどっていたボストンにおいて都市再生プログラムに取り組むべく設立されたものである。現在、ボストン都市圏内に住む人口は450万人、市部だけでも60万人となり、30年ぶりに市内の人口が増加している。

BRAは土地利用計画を策定するとともに開発も担当している。具体的には、土地利用計画を策定し、ゾーニングを設定する権限に加えて、土地を収用し、それを売却又はリースする権限が与えられている。民間の開発プランについて交渉、審査、承認する権限も持ち、土地を売却したり、リースすることで収入を確保し、独立採算制で予算を執行する米国でも大変ユニークな組織となっている。

経済の発展に伴い、土地の供給が限られているので、鉄道や道路の上に新たな土地を創出する方法を採っている。その一例として、ボストンの都心部を分断していた道路を解体し、3マイルのトンネルを掘って道路を通し、その上に20ヘクタール分の新たな土地を生み出し、高級住宅、ホテル、映画館などの建設を可能とする大規模なプロジェクトを100億ドルかけて実施している。

連邦政府や州政府からの助成が大きく減少した現在、再開発プロジェクトに民間投資を呼び込むべく、限られた公的資金を投入することが重要となっている。このための戦略の一つにリンケージ・プログラムがある。都心部で商業開発を行う民間デベロッパーに対して、低所得層向けの公共住宅の建設などの基金への出資を求めている。さらに戦略的に空き地を開発し、割引価格で地域社会ベースの非営利団体に売却し、低所得層用、中所得層用、あるいは高額所得者の住宅が混在するようなプロジェクトの開発を行ってもらい、低所得層向け住宅の確保にも努めている。

また、BRAは、対立する利害を調整し、コンセンサスづくりをするため、地価や取引コストに関する情報開示、都市デザインへの配慮、市民代表からなるタスクフォースによるプランづくりなどにも努めているところである。

民間投資を呼びこむためには透明性の確保が重要である。BRAは自ら行うすべてのことについて開示することが法的に義務付けられているということもあるが、調査部門を有し、土地に関する動向のトラッキングを行い、また不動産鑑定業者にも依頼して正確な地価をフォローしている。

市民のタスクフォースを作る際にはさまざまな領域、さまざまな分野の代表からメンバーを選んでおり、話し合いにあたっては、それぞれの立場に固執するのではなく、実際にどういう利害、利益があるのかということに焦点を当てて議論するという原則としている。実際、2年間に50回から100回の会合を重ね、真にコンセンサスを得た計画作りも遂行した。

パートナーシップに関しては、BRAと民間企業が直接手を組む場合もあるが、プロジェクトが円滑に遂行されるよう非営利団体と民間のディベロッパーの間を取りもつというケースもある。例えば民間の開発会社が地域社会をベースにした非営利団体と一緒にあってボストンの都心部に大型のショッピングモールをつくり、非営利団体が隣地に低所得層向けの住宅も含んだ住宅プロジェクトを実施することで、非常にうまくいった例もある。

## (2) フリードマン・クンスト氏

東京に比べると、ベルリンは小さい都市で、人口は500万人、中心部は350万人程である。1990年の再統一の後、10年の激動の時代を経て、現在は人口減少、産業構造の転換を迎えている。

現在、ベルリン市内にはかなりの遊休地が存在している。例えば、ロシア軍が駐留していた跡地は1,000ヘクタール以上にのぼり、市全体に点在している。そこで副都心の機能充実を狙った広域開発計画「Fプラン」に取り組み、さまざまな機能を多様に組み合わせさせた都市作りを進めている。建築物の密度を高くし、都市の生活を魅力的にするため、生活の質を上げるようなコミュニケーションの充実を考え、文化活動を促進し、ヨーロッパのモデル都市を目指している。

継続的な発展のためには都市インフラの充実が必要である。市の中心部の機能を高めることは、郊外部の新規開発に比べてコストが抑えられる、新たな交通網の整備が不要といったメリットを伴っている。また、国土計画、広域開発計画、そして「Bプラン」といわれる詳細計画などを基盤としてさまざまな投資を行い、公的投資が民間の投資を呼び込む形にしている。テーマは「都市の再生」で、具体的には、1870年から1918年の間に建てられた古い住宅群の近代化や遊休地化した産業跡地の再開発を推進している。その際、再開発による地価の上昇分は、土地所有者に入るのではなく、その地区の開発費、あるいは土壤汚染を解決する費用や古い建物を取り壊す費用などに充当されている。

こうした方法は公共財政の負担軽減につながるが、対象はベルリン全体で1,000ヘクタール、公的投資は50億マルクで、民間投資を含めると250億マルクの投資規模と

なっている。スタートしたのは90年代であるが、既に3分の1が終わり、2010年以降の完成を予定している。

都心開発コンセプト自体の再構築も大きなテーマである。各時代の建築様式をモチーフとして、都心部に新しい顔を与えようと考えている。バロック時代の都市構造や19世紀の都市構造や戦争による破壊の跡、モダニズム様式で再建されている建築様式、そのようなさまざまな時代の建築様式を都市の顔として残そうと考えている。さらに、道路幅を狭くすることでマイカー交通を抑制し、交通による環境負荷を低減するとともに、都心居住の魅力を高めている。

情報開示という点に関しては、所有者や担保の状況が記載されたドイツ土地帳簿というものが存在し、土地購入希望者はこの帳簿を閲覧する権利を持つ。さらに建設計画や開発計画については都市計画局から情報開示がなされる。また、土地の売買に際しては、独立した地区鑑定委員会があって、当該土地の効果的な利用法等について情報を与えることになっている。その他、環境情報システムが存在し、どの土地に過去にどういった土壤汚染があったかという情報が開示されている。土地の動向についてもモニタリングが行われ、例えば大規模な映画館が進出したい場合、どこの土地が良いのかモニタリングシステムから引き出すことが可能となっている。と同時に、市民もこのシステムを通じ、個別の土地について企業の進出意欲等を知ることが可能である。

ベルリンでは、公的な機関はあくまでも中立的、客観的な立場を取ることでなっている。したがって、コンセンサスを得ることなしに開発計画を実行するということはない。3年以上にわたってワークショップを開き、市民からいろいろな意見を聴取し、計画に対していろいろな代替案を出してもらいながらコンセンサスをとっていく。

プロジェクトの実施に際しては、投資家グループと公的機関が契約を結んだ上で作業分担を行う。公的機関が計画し、民間企業が土地の整備を行うこととなるが、これを契約としてしっかりと定めるわけである。これにより、公的機関がいままで以上に、非常に重要な役割を担うことができるようになっている。

公的機関の所有地を売却し民間企業のプロジェクトを支援することもある。落札にあたっては、価格面のほか、満たすべき前提条件をかなり明確に規定しており、計画内容を考慮することとなっている。

### (3) ケビン・マレー氏

英国は最古の工業国であり、100年から150年前の建物も数多く存在している。したがって、継続的な利用が可能な形での再利用、再開発が求められている。

都市再生に当たっては、技術革新に伴う新しい経済原理への対応、土地や建物の継続的利用、経済的・社会的衰退の防止、地域の新しい戦略的役割の導入等が重要である。また、再開発の担い手として、政府レベル、地方レベルでさまざまな再生担当の機関があるが、

これらの機関と地域、民間のパートナーシップが重要であり、一つの組織だけで再開発を行うことは不可能である。財源としては、EU構造基金、単一再生予算、宝くじ、地方自治体の予算等があるが、財政難の折り、ディベロッパーや投資家とともに、戦略的な投資に努めることが重要になっている。

現在の英国のテーマは「アーバン・ルネッサンス」である。脱工業化社会の中で、郊外から都心部へ人口を呼び戻すことが重要となっており、そのため、新しいレジャーや小売業の導入、フレキシブルなゾーニング・アプローチによる土地利用の多様化、公共交通機関の統合によるマイカー依存度減少、低所得者層の社会的な取り込み等を行っている。地域重視ということで、再生を行う際は、あくまでも地元ベースの発想で行うということも重要である。また、都市デザインの観点から、地域全体の規模や特性を踏まえ、歴史的に意義深い、目印になる建物を残すなど、人々を引きつける魅力付けが必要不可欠である。

このような努力により、地域のブランド力を上げ、競争力を強化し、雇用機会の創出、経済活動レベルの上昇、訪問者の増加等を図ることができる訳である。

英国には不動産取引の情報開示のためにいくつもの手段が存在している。鑑定士制度のほか、不動産業者は投資家や不動産コンサルタントのデータベースなどを通じて情報を知ることができる。取引は、その交渉過程において守秘義務により非開示が貫かれるが、成立の際には開示されることとなる。

英国の経験では、文化を変えていくという過程に10年、15年を要しているが、これはすなわち民間と公共のパートナーシップを培うために時間が必要だったということに他ならない。過去の開発は、民間か行政のどちらかによるものであったが、最近は様々なミックスが可能となっている。

#### (4) 西村 清彦 氏

経済がいわば地球化しているこの時代は、魅力のある都市、魅力のある国というものでない限り、その都市、その国は発展しない。都市の魅力は、他の都市とは違う歴史であり、環境である。都市の魅力を高めるにはアーバンデザインが非常に重要であるが、日本の現状は蟻の目で地上を這って、ものを見ているような気がする。いま必要なのは、鷹の目で上空から全体を見通し、都市に人を引きつける魅力を付け加えていくことであろう。

都市の経営には民間の力が不可欠であるが、日本の問題点は情報開示が非常に遅れていることである。土地の実際の取引価格や、賃料のデータが公表されていないうえ、借地借家法のために新規賃料と継続賃料との間に大きな差が生じてしまっている。地籍調査が遅れ、例えば、土地を買ったときにその土地の本当の面積は幾らなのかという本源的なことにすら実はリスクを伴っている。さらに、日本独特の賃貸借慣行も問題で、これらはすべて土地に対し民間の資金が流入することを妨げ、新しい都市の魅力を生み出す努力に水を差す結果となっている。

パートナーシップが非常に重要であるという指摘があったが、日本の場合、行政と民間のパートナーシップでは、政府は民間に「金を出し惜しみをするくせに、口だけは出す」。それに対して民間は政府に「文句は言うが、すぐに頼ろうとする」。こういうもたれ合いの状態が続いたため、一体、誰が最終的に都市再生プロジェクトについて責任を取るか、ということがきわめてあいまいになってしまっており、効果的なプロジェクトを創り出すことを難しくしている。

#### (5) 中井 検裕 氏

3都市のベースにある問題、土地利用上の問題は共通しているようだ。産業構造が変わってきて遊休地が出てきている。それをうまくタネにしなが、都市をより魅力のある方向に向けていかないと都市間競争に勝ち残っていけない。もう一つ大きく共通しているのは公的な資金はあまりないということで、民間投資を呼び起こしたい。すなわち、「レバレッジ」という考え方が基本にある。そして、そういった背景で計画規制の変更が大変うまく使われている。

ただ注意したいのは、3国と日本は国の計画システムが違っていることである。ドイツの場合は「Fプラン」という都市レベルの土地利用計画に対して、「Bプラン」という形で地区詳細計画で厳格に土地利用をコントロールする。イギリスは「ディベロップメントプラン」という非常に長い時間をかけてつくる、いわばマスタープランのようなものを基準にして、個別の開発規制をかなり厳格に行う。ボストンはゾーニングという手段を使っているわけであるが、日本とは異なり、ボストンはボストン独自でゾーニングコードを決めて、運用を行っているわけである。

日本は用途地域制をはじめとするゾーニングが基本的な都市の形を決める仕組みになっている。3都市の話からはやはり規制緩和というものが効果を持つためには、皮肉なことであるが、日本では、強化も含めて計画規制をいったん厳格なものにすることがまず必要だと感じる。また、規制を変更する際の利害関係者の間の協議・調整のシステムについても日本ではこれから始めようとしている段階である。

本日、紹介され議論された様々な仕組みは開発に対するリスク分散と位置づけることができよう。

#### 4. 討議まとめ

座長 小林 重敬 氏

日本の大都市は多くの課題を抱えている。産業構造の転換に伴って大規模な工場跡地、輸送用地跡地が存在し、最近、10年間で3大都市圏において1,300ヘクタール、首都圏だけでも900ヘクタールという大規模な跡地が出ている。しかし、その半数は具体的な利用計画が立っていないといった状況にある。次に、木造家屋密集市街地の存在がある。東京だけを見ても区部で約1,000ヘクタールに近い木造密集市街地があると言われている。さらにバブル経済の崩壊で不稼働資産が低未利用地として広範に分布、区部で約5,000ヘクタールに上ると言われている。

こうしたことに加え、土地需要の大幅な増加が見込まれにくい中で、豊かで快適な空間づくりや魅力ある都市居住を実現するため重要なのは、土地利用の再編、有効利用のための条件整備の仕組みを確立すること、そして民間投資を継続的に呼び込むための土地市場を整備することである。

日本においても、これからの都市づくりでは、いかに差別化した魅力付けをしていくか、また、その過程における多くの主体の参加ということが重要である。各国の取組を参考にしつつ、民間企業、住民が活躍する場をつくりながら、新しい大都市圏の土地の有効利用に向けて取り組んでいく必要がある。

当フォーラムの報告書をご希望の方には完成次第、有償でお分けいたします。ご希望の方は電話またはFAXにてご連絡願います。

[さとう つねひと]

[土地総合研究所 研究員]