

## 【講演録60】

### 土地有効利用による都市再生への取組みについて —都市基盤整備公団の新たな事業展開に向けて—

都市基盤整備公団  
特命審議役 岡本 圭司

ただいまご紹介にあずかりました、都市基盤整備公団特命審議役の岡本でございます。公団に建設省から出向しまして、約1年半になりますけれども、総裁の特命事項を担当ということで、現在、土地の有効利用ということをテーマに仕事をしているところでございます。先ほどもご紹介にございましたけれども、私、もともとは建築が専門でございまして、大学時代は超高層建築物の構造解析ということで卒論をとったものでございますが、かつて国上庁の土地局の方に出向して、土地行政を担当させていただいたことがありまして、そのころ、今日の講演会を主催されております、(財)土地総合研究所理事長の河野正三さんが土地局長でいらっしやって、いろいろ幅広いご指導をちょうだいし、いろんな角度からの、またいろんな分野での物事を考える際の基本を教わったのがそのころかなと思います。それから、もう約25年たつわけでございますが、25年ぶりに土地の問題を実際の仕事で担当することになりまして、今日お話しするのも、何かのご縁かなというふうに思っている次第でございます。

ご案内のとおり、住宅・都市整備公団が廃止になりまして、昨年10月1日から都市基盤整備公団という新しい公団になりました。まだ名前が完全に浸透してないわけでございますが、我々愛称で都市公団と言うことにしてございますけれども、早く新しい公団のイメージを定着させていきたいというふうに思っているところでございます。

新しく都市基盤整備公団ということになったわけでございますが、これまでとどこが違うかということを中心に申し上げますと、一つは住宅宅地の大量供給ということから、再開発などの街づくりに重点をシフトするということでございます。例えば、ニュータウンでの新規の宅地造成、これは平成9年度には800ヘクタールございましたけれども、平成10年度が500ヘクタール、11年度が200ヘクタール、そして来年度は100ヘクタールということで、郊外での開発を押さえながら、既成市街地の再開発等の街づくりの方に、これから重点を移していこうということが第1点でございます。もう1点は、地方公共団体や民間との連携協力ということを重視をした事業展開をしていくということでございます。とりわけ民間でできることは民間でお願いをする、公団は民間で手がけることがなかなか難しい

ものを専らやっていこうということでございます。

ということで、これまでやっておりました分譲住宅の部門からは、一定の経過措置を講じた上で原則として撤退をする、再開発等の街づくりの中で保留床処分等の一環として行う分譲住宅は今後ともやりますけれども、一般的な分譲住宅の供給ということには行わないということにいたしております。また、賃貸住宅についても、民間との役割分担ということが当然でございますので、今後は都心居住でございますとか、あるいは少子・高齢化対応ですとか、そういった民間でなかなか手がけることは難しいというような性格のものに、重点を絞って展開をしていこうということでございます。そういった再開発・街づくりへの重点のシフト、地方公共団体や民間との連携協力の強化と、こういったような大きな2つの流れの中で、これからお話を申し上げます土地の有効利用に関する事業でございますが、これはそういった改革の流れというものを先取りする形で、平成10年の7月1日からスタートをさせたものでございます。これから新しい公団になりまして、土地の有効利用事業というのが再開発・街づくりを展開していく上で、基本的な柱の一つということになってくるのではないかと。また、そのようにしなければならぬと、このように思っている次第でございます。

本日は私が担当しております土地有効利用による都市再生への取り組みということで、お話を申し上げたいと思いますが、資料として3種類あるかと思えます。資料1は専らお話しするときに使いますレジュメ風の「土地有効利用による都市再生への取り組み」というものでございます。それから、今後新しい公団になって、土地有効利用による街づくりをどう進めるのか、そのあり方について公団総裁の諮問機関でございます基本問題懇談会という懇談会がございまして、そちらの方に土地有効利用部会というのを設けて、昨年2月から9月までいろいろご議論をいただいて、提言としてまとめた資料2「土地有効利用による街づくりのあり方について」と資料3としてその「参考資料」というものがあるかと思えます。これらを使いながら、お話の前半の部分は昨年7月1日からスタートしている、土地有効利用事業の実施の状況についてお話しし、後半は、そういったものをこれからどのように発展させるのかということで、基本問題懇談会の提言の中で議論されたこと等を中心にお話しをいたしたいと思っております。

そこで、資料1の土地有効利用事業とその実施状況についてから話を進めたいと思いますが、この土地有効利用というのは、平成10年4月の政府の総合経済対策と6月の補正予算でスタートした事業でございますが、実際取り組みを始めたのは先ほど申し上げましたように7月1日からということでございます。この事業は(ポイント)の欄にちょっと書いてございますが、低未利用地を取得いたしまして、公団が街づくりのコーディネートをしていく。どういう街づくり事業につなげるかという事業のコーディネートをし、そして周辺の土地の追加取得でございますとか、あるいは共同化等を行って土地を整形化する、あるいは集約化する。そういったような過程で、必要に応じて道路、公園等の基盤整備を公団が地方公共団体にかかわって直接施行するとか、あるいは立替施行するとかというようなことによって、きちっとした敷地の条件、民間建築投資がきちんとできるような、敷地の条件を整えていく。

そして、でき上がったものについては、原則として民間等に売却をするといったスキームの仕事でございます。例外的に公団の賃貸住宅を都心居住という観点から供給するケースとか、あるいは隣接する土地所有者の方と公団が共同でビルをつくるといったようなこともございますけれども、一般的には出来上がった敷地を更地の形で民間に譲渡をして、建築投資は民間でやっていただくというのが基本的なスキームでございます。

よく似た仕事で、(財)民間都市開発推進機構の方でも、こうした土地取得業務ということをやっておりますけれども、それとの違いは3つございます。一つは、(財)民間都市開発推進機構で扱うのは原則として整形な土地でございます、公団で扱うのは不整形な土地ということで、公団は難しい方を担当しろと、こういうことになったわけでございます。

それから2点目は、(財)民間都市開発推進機構の方は10年間の買い戻し条件つきということが原則でございます。一方、公団の方は買い切り方式ということで、公団が買い取って、あとのリスクは公団がすべて負うということでございます。

3点目の違いは、(財)民間都市開発推進機構は自分では基盤整備はできません。公団はみずから道路、公園等の基盤整備を行う。こういった基盤整備を自ら行うかどうかという点の違いがあるということでございます。ということで、(財)民間都市開発推進機構とも役割分担や情報交換をしながら、事業の展開をいたしているところでございます。

こうした事業ができた背景を簡単におさらいしておきますと、平成9年から10年の初めにかけて、金融機関等の破綻が相次いだわけでございます。(株)北海道拓殖銀行あり山一証券(株)ありと、いろんなことがございました。そういう中で土地あるいは債権の流動化をしていくということが、極めて大きな政治的な課題になってまいったわけございまして、いわばこの事業そのものが始まったスタートそのものは、金融再生ということに絡んだ経済対策的な側面ということがあったかと思えます。当時言われておりましたのは、一つは不良債権問題への対応ということでありました。後になってわかったことですけれども、平成10年の7月の金融監督庁の発表では、回収に重大な懸念がある債権、あるいは要注意債権というものを合わせて、不良債権というのが87兆円という規模に上ると、こんなようなことございました。この土地・債権流動化トータルプランというのが検討された4月時点では、整理回収機構(当時は、住宅金融債権管理機構)とか、あるいは共同債権買取機構とかの要回収債権が合わせて10兆円ぐらい。その他の、まだ金融機関側の方にあるというのが30兆円ぐらいと言われていたわけでございますが、その3カ月後に金融監督庁はその倍以上の額に上るということを正式に発表したわけでございます。当時の金融機関の金融ビッグバンへの対応ということから、間接償却という方式、すなわち、帳簿上引当金を計上するという形での間接的な償却では、これからの国際的な金融機関同士の競争の中で耐えられないということから、直接償却の方式、すなわち土地債権を損切りをして処分し、直接に帳簿から落として償却をする、オフバランス化と言ってますけれども、そういったことが非常に重要だというふうな認識になってきたということがありました。

一方で、金融システム不安の背景には、やはり資産デフレの問題があるということで、単

に債権だけが転々流通するというだけでは、実物経済上は何の効果もないわけでございます。従って、土地の有効利用ということを通じて、実物経済の中で土地が持つ付加価値を高めていくことで資産デフレを解消する必要がある。こういうことをやっていくには、やはり再開発や街づくりについて専門的なノウハウ、経験を持っている公団のようなところが中心になってやっていく必要があるということになったわけでございます。当時、ちょうど阪神・淡路大震災の復興の問題がございました。平成7年の震災後、直ちに公団は阪神・淡路震災復興本部というのをつくりまして、300人の体制を整えて、22地区の再開発、あるいは区画整理のプロジェクトを手がけていたところでありました。こうした不良債権の流動化の問題という、まさに国策としてのテーマに対応して、公団で専門的な組織体制をつくって、阪神・淡路の復興のようなやり方で事業の展開をしてくれないかというようなご要請が政府関係方面からあったものでございます。

そういったことが直接のきっかけでございますが、大きな底流としては、実は政策的に2つのことがあったんだろうと私は思っております。一つは、国土庁の方で平成8年から9年の初めにかけて、土地政策の目標を大きく転換をしたということでございます。それまではバブルの対策ということに端を発して地価抑制を基調にした政策展開でございましたけれども、これを土地の有効利用という方向にかじを大きく切りかえていくということが方向として示されたわけでございます。

もう一つは、都市をめぐる状況の変化ということが底流にあったと思っております。これは都市化のピークアウトということで、平成9年の建築審議会の答申や平成10年の都市計画中央審議会の基本政策部会報告などでも言われておりますけれども、都市の外延的拡大への対応から、既にでき上がった都市内部の市街地の空間の質を向上させる方向に、政策の流れを変えていく必要があるというふうな考え方が定着をしていったわけでございます。昭和35年のD I D人口、一般的な認識でいう都市人口のことですけれども、これは全国で約4,000万人でございました。これが平成7年には8,000万人になったわけでございますが、一方でD I Dの面積、市街地の面積というのが昭和35年の39万ヘクタールから、平成7年には123万ヘクタールと約3倍になったわけでございます。

要するに、この35年の間、広く薄く市街地が外延的に拡大していったことによって、いろんな意味で国民生活なり経済への歪みということがかなり出てきたということでありまして、これから人口そのものも本格的な減少時代に入っていくというようなことから、これからは都市の外延的拡大への対応ということを中心にするものから、既成市街地の空間の質をどう高めるかという方向に都市政策の方向を変えていこうというふうな流れになったわけでございます。そういった土地政策の方向と都市をめぐる状況の変化という2つのことが背景にあって、こういった新しい仕事が生まれたということかと思えます。

この仕事は、専任の土地有効利用事業本部というものを公団に設置をして、ここに公団の職員が約350名、それから民間の方からも約150名出向で来ていただきまして、約500名の官民共同の事業体制を組んでおります。民間から来ていただいている方々は金融機関

の方々、あるいは生命保険の方々、それからディベロッパー、ゼネコン、再開発等のコンサルタントというような幅広い分野から来ていただいておりまして、事業の執行面でも官民共同のチームワークで、民間の方々のいろんな意味でのノウハウや経験も反映させていただきながら仕事を進めているところでございます。

これまで公団は、例えば再開発とか区画整理とか、事業手法別に仕事をするような組織体制をとってまいりましたけれども、この事業では地域別担当制というふうなことにしておりまして、要はいろんな街づくりの手法の専門家がいろいろ混じり合っ、どの地区にはどういった手法が適切かというようなことを、それぞれの地区に当たりながら事業の手法を組み立てていくといったような方式をとっております。いわば、要するにこれまで縦割りでやっておったものを総合力をより発揮する形で事業展開をしていくというようなことにしている点の特徴でございます。

また、後で申し上げますけれども、これからの地価形成を収益還元方式ということで、土地が持つ利用価値というものに着目をした形で誘導することに、公団としても一つの役割を果たしていきたい、またそういった手法をとることで公団自身の経営管理という点からも、リスク管理を徹底していこうと、こういうふうに行っているところでございます。

予算的なことを申し上げますと、平成10年度に3,000億円の事業費が土地取得費としてつきまして、これが総合経済対策を踏まえて措置された補正予算でございます。このうち政府の出資金が2,000億円、財投資金が1,000億円ということで、リスクが高い事業でもありますので、政府の出資金という形で金利のつかないお金をかなり大規模に投入をしていただいているということと、それから実際にいろいろ土地の現況調査ですとか、あるいはどういったような街づくりにつなげていくのかといった街づくりの構想づくり、それから具体的に周辺も含めて、街づくりのコーディネートをしていく、こういったようないろんな事務的な経費がかかります。それについても国から4分の3補助ということで、そういった事業推進経費の補助をいただいております、こういったものを効果的に使いながら事業を展開するというような枠組みになっております。平成11年度にも当初の予算で300億円がつかしました。金額は少ないわけでございますが、当初の予算でついたというのは、これから公団が手がける恒常的な仕事の一環ということで政府から認知されたということで、大変大きなことだろうと思っております。また12年度につきましても、若干金額は減りましたが、250億円という予算が措置されているところでございます。

どういうところで具体的な事業をやるのかということでありますが、これは四大都市圏、あるいは政令指定都市等の既成市街地で、原則として昭和45年の時点で既に市街地を形成していたというエリアと、それにつながる臨海部を対象にしております。この事業で取り上げる土地というのは、大きく2つの類型に分かれまして、一つは、都心部の細分化された土地で単独で利用することは極めて非効率ないわゆる虫食い状の土地の跡地みたいなところといったタイプのもの。これについては、政府の出資金を100%充当して土地の取得をするということにいたしております。

それからもう一つの類型は、工場跡地等のリストラ用地というのが典型でございますけれども、開発に際して用途なり容積なりというような条件を変更する必要がある、あるいは土地が不整形で基盤整備等と合わせて土地の形状を変えていく必要がある、そういうことによって、格段に有効・高度利用ができるいったようなタイプのもの。こうした2つの類型のものが対象でございますが、現実に我々、土地を取得する対象にしますのは、全体的に土地利用を変えていったときに、土地の増進価値が高い、そういった事業効果の高いものを優先して扱っていかうということによってしております。したがって、いわゆる虫食い土地等につきましても、おおむね東京の山手線ですとか、大阪環状線の内側ですとか、あるいは地方公共団体が街づくり構想を現に持っているといったようなところはかなり重点を絞って取得を進めているところでございます。それから規模要件というのは特にないわけでございますが、実際上は大体周辺と合わせて500㎡以上の一体的な利用が可能で、具体的に持ち込まれている土地で、一筆一筆は小さくてもいいんですが、合わせて200㎡ぐらいは取得できそうだと、こういったようなところについてやっていかうということにしております。もう一つは、抵当権や借家関係の整理とかいろいろ権利関係の整理の問題は、公団でやるというものなかなか大変でございますので、これは持ち込んできた所有者なり債権者側の方で整理をしていただいて、原則として更地で取得するというようにしているところでございます。

どのような価格で我々買うのかということでございますが、これは先ほど申し上げたように収益還元的な価格をベースにして取得するというところでございますが、具体的にはこの事業によって完成する土地の売却見込み価格というのを鑑定評価における収益還元法、あるいは開発法による価格ということで求めまして、これからさまざまな事業化費用、あるいは事業化リスクを控除して求めた素地価格ということを基準にいたしております。その模式図が次のページにございますけれども、一体利用を目的として細分化土地を先行取得する場合のモデルでございますが、Aという土地を先に公団が取得して、追加をしてBを買う、そして完成する土地がCになるというときのパターンでございますが、この完成土地になるCの土地について、その収益価格というものを求めます。参考として鑑定価格、あるいは比準価格は当然求めますけれども、これは我々は使わないということにいたしております。でき上がった土地は民間に譲渡することが原則ですので、民間の方で買っていただくのにどれぐらいの売却期間がかかるかという期間リスクを算定をします。これは民間の投下資本利益率で割り戻すということにしております、住宅で大体年率10%、それから事務所等の場合で大体年率7%というふうな、あくまで民間に買っていただくものですから、その間の期間リスクというものも当然民間の投下資本利益率というものを前提に計算をするということにしております。それから先行取得リスクということで、追加取得にはいろんなさまざまな経費がかかるわけでございます。また追加取得に失敗するかもしれないと、こういったようなこともリスクであります。

ということで、これは東京都内とその周辺で行われた民間の再開発なり、あるいは共同化事業というものの事例を数十例分析しまして、どれぐらい土地を統合した事業をするという

ものについてリスクがあるかというようなことをモデル式で算定をして、一定のリスク率表というものをつくってございます。

それからあと事業化費用ということで、いろいろ公租公課ですとか金利ですとかいろんな経費を引いていくということで、さらにそれから追加取得する土地の正常価格としての鑑定価格を引いて、先行取得するときの価格を決める。このようなシステムにしているわけでございます。実際、追加取得をするときには、鑑定評価上は限定価格というような概念がございますが、こういった土地の併合に伴う価値増を、相手方に適正に配分をして求めた額を上限として買うとことになります。実際追加取得するときには、既に先行取得の方の金額は決まっていますので、先行取得リスク額というものがなくなりますから、その枠内で価値増分を配分する、こんな考え方になってくるわけでございます。

いまのところ、この事業、どれくらい進んでいるかということでございますが、土地の情報として持ち込まれているものが5,300件余、面積では2,425ヘクタールでございます。これを公示価格ベースで算定しますと、約七兆円というふうな、大変な額の持ち込みがまいております。ただ、この中で実際に我々、地区別にチェックをして実際に有効利用可能なものということとを判定しますと、大体1割前後ぐらいかなと、大体500件前後ぐらいが公団で手がけて有効利用可能ではないかなというように見えております。これは立地条件の問題もございまして、周りが堅固なビルやマンションで囲まれておまして、とても公団が出ていっても周りまで含めた再開発は難しいものが大変たくさんございます。それから、ところによっては短期賃借権が設定され、その処理がなかなか難しい物件というものもございます。そういったようなことをいろいろ調べながら、我々は大体1割ぐらいが扱う対象かなと、約6,000億円強ぐらいが大体対象になるかなと見えておりますが、そのうちこれまで価格算定まで行って、交渉の対象地区にしたものが218地区、約3,900億円相当分、これぐらいを交渉してきたところでございます。この1月の時点で、最新の時点で契約まで持ち込んだものが、物件数でいうと125件、地区としてとらえますと複数の物件を買っているものもございまして、89地区というのが今のところ契約になったものでございまして、1,900億円ほど既に実績が上っているところでございます。このほかに、追加取得の方に回すために予算を留保しておかなきゃならない金額が300億円ぐらいございますので、大体现在の手持ち予算の3,300億円に対して、大体3分の2ぐらいまでいったという状況でございます。これまでは用地の取得ということに力を入れておったわけでございますが、これからは用地の取得と合わせまして、これまで契約をした物件を街づくりに向けてどういうふうな整備をしていくかという段階に、ちょうど移ろうとしているところでございます。

そこで取得価格がどうであったかということをごらんいただきますと、単純平均で大体平方メートル当たり110万円ぐらいというのが平均的な姿でございまして、これはそれぞれの物件の公示価格から比準した価格、いわゆる比準価格と比べるとどれぐらいの水準かというのを見ますと75%の水準でございます。やはり個別に条件の差で大きく違っていて、高

いものは比準価格の98%というようなものもございますし、追加取得なり周辺の整備はなかなか大変だというようなものについては、極端なものは比準価格の48%程度と、こんなようなところまで分布しておりまして、物件ごとに千差万別ということでございます。

こういう状況の中で、現在の地価の相場感をどう見ているかということで、個人的な感想を申し上げますと、大体東京の山手線の内側というのは、おおむね相続税評価額、いわゆる路線価というのが大体収益還元的な価格を折り込んできたのではないかと。一方では近畿とか、それから九州の方にまいりますと、大阪とか福岡のことですが、あの辺になりますと路線価よりも10ポイントぐらい低いところでないかと、収益還元的な面では難しい、まだまだ、要するに路線価が収益還元価格を折り込んでいないと、こんなようなレベルかなというように見ております。地方都市からも県庁所在都市とか、あるいはその次のランクぐらいの都市からの物件の持ち込みがございますが、そういうところで同じような計算をしますと、比準価格の半分以下でないかととても事業としては成り立ちません。したがって、今、地方都市の中心市街地の活性化ということで、いろんな街づくりの話が、これはまた大きなテーマで進んでいるわけでございますけれども、そういった状況からいいますと、地方都市の中心市街地というのは、まだまだ昔の名前で出ていますというような感じの地価でありまして、実際に街づくりの事業につなげていくためには、地価のあり方そのものをどうするかということまで踏み込んだ検討をしていかないと、大変難しいんじゃないかなというふうに私は見ているところでございます。

公団の方でこういった価格算定基準を設けて、提示を差し上げておりますが、いろんな方にお伺いしますと、大体公団の提示価格というのは、大体野球で言うとストライクゾーンには入っている、しかし、アウトコースの低目いっぱいストライクで、なかなかバットが振りにくいというようなことを聞いておりまして、その意味ではちょうどいい値ごろ感のところでは我々提示をさせていただいているのかなと思っているところでございますが、ただ実際交渉している地区の中で、価格で折り合わない、30%以上乖離があるというような物件も多々ございます。それから、公団が価格を提示した途端に、他の民間事業者の方にそれより若干高値で売却したといったようなことも結構ございまして、交渉してきた218地区のうち50地区前後ぐらいはそういったような地区が現にございます。ということで、公団が価格を提示することで、民間のディベロッパーの方々にも相場感としての安心感が出て、それより若干高目で買い取っておられるのかなと。そういう意味では有効利用につながるかどうかは知りませんが、流動化ということには我々が交渉して価格を提示すると、公団なら大体これぐらいですよと、提示をするだけで土地が動いている。こういった大変皮肉な現象も起こっているところでございます。

取得した土地を我々どう整備するのかということが次の課題でございます。我々、3つのタイプに大体整備の仕方が分かれるのではないかとこのように思っておりますが、これは土地有効利用事業の流れというところに少しその類型をまとめたものがございます。一番上にありますのが、これは敷地整序型というパターンでございまして、現況の方の図にござい



すように、具体的には、これは港区の三田あたりの土地なんですが、その地区内の場合、残っている地権者の方の中には、土地を交換してくれるならば応じてもいいという方もいれば、追加取得に応じてもいいという方もいます。それから、土地は売ったり交換はしないけれども、一緒に共同化事業をやるならばやってもいいですよと、こんなようなことで話がつくような可能性のある地権者もいるというようなところで、一部土地を交換し追加取得をして、完成した更地に土地をまとめる部分と、それから残っていらっしゃる地権者と一緒に公団が共同事業ということで、等価交換方式等を使って建物を建てて、建物等合わせて譲渡をする、あるいは地権者の方と公団で共同化事業の協定を結んで、協定つきでそれを引き継ぐという民間の事業者の方に公団が土地をお売りする。こんなようなパターンでやっというものでございます。こういった地区が89地区のうちで、大体57地区ぐらいで大きな割合を占めるということになっております。

それから2番目のパターンは、街区再編型ということで、これは敷地の整序ということにとどまらず街区全体を再編する面的な整備事業につなげていくというパターンでございます。これは具体的には、中央区の港地区の事例でございますけれども、このスクリーンで表示をしたところが民間の法人、2社あるんですが、バブル期に相当の地上げをしてそのままになっている土地ということでございます。こういうところで、たまたま倉庫会社の方から公団に土地が持ち込みがございましたので、これをてこにして、中央区と公団が一緒になってこの地区の面的な整備のコーディネートをしよというふうな事業でございます。これによく似た地区というのは新宿の西富久町の地区、これはかつてコリンズグループが地上げをやったところでございますが、こういったところですか、大阪でいいますと阿倍野地区、ここも地上げがかなりあったところでございますが、こういったようなところを含めて全体で19地区ほどございます。この中央区の港地区の場合は、今のところ構想として考えておりますのは、法人2社の地上げした土地を左上の方にスーパーブロック化して換地し、公団で取得した土地を真ん中の上の方のスーパーブロックに換地をする。それから、現在残っていらっしゃる地権者の皆さんの土地は、個別利用街区ということにそれぞれ換地して、地区内にきちんとした道路を通し、また、これは隅田川のほとりですので、河川沿いの緑地空間を生み出していく。こんなようなことを街区高度利用区画整理、場合によっては市街地再開発事業の合併施行というふうなことでやっというふうな構想でございまして、公団と中央区が一緒になって地元の事業化のコーディネートをし、できれば組合施行のそういった事業が立ち上がるように持っていきたいというものでございます。この場合、地区全体の容積率を再配分をして、スーパーブロック側の方には高い容積率を与えるかわりに、減歩率を高くとる、一方個別利用街区の方は容積率を低目に抑えて、そのかわり減歩率を小さくするというふうなことで、地元の合意形成を図るような手法を考えてみようというふうな、新しい工夫をしよというふうなことで、今いろんな検討を進めているところでございます。

3番目のパターンが、大規模土地利用転換型というパターンでございまして、これは工場

跡地等を取得した場合のタイプでございます。これは具体的には足立区の小台地区というところの例なんでございますが、これは隅田川と荒川に挟まれた用途地域が工業地域になっているゾーンでございます。ここで石油精製会社の方から土地が持ち込まれまして、これを公団で取得しました。周辺には自動車会社ですとか石炭関連の会社ですとか、いろんなところが土地を持っているわけですが、そういったところまで含めて公団で再開発地区計画と住宅市街地総合整備事業といった都市計画手法と面的な事業手法というのを組み合わせて、きちんとした道路、公園等の基盤整備を行う、またスーパー堤防の整備を建設省、あるいは東京都の方でやっているエリアでもありますので、そういった事業とも連携させながら進めていって、リバーフロントタイプの新しい都市型住宅というものの姿が描けるような、そういった整備をしていってはどうか。ちょうど日暮里の方から出る日暮里舎人線の新駅がすぐこの隣にできるという地区で、大きく状況が変わっていくポテンシャルの高いところだろうと思っております。こういったような整備を民間の分譲マンション等の供給にうまくつながるように、民間の商品企画等をいろいろうまく入れ込んでどうやっていくかということが、これからの課題だろうというふうに思っているところでございます。これはまた、後で申し上げたいと思います。

ということで、いろいろな整備をやっていくわけでございますが、こうした整備を支援する制度が最近幾つかできました。平成11年秋の補正予算では、建設省の優良建築物等整備事業という補助事業がございます。これについての事前認定制度というものができまして、公団の土地有効利用事業でこれから手がけていく土地、整備をしようという土地について、一定の計画条件、例えばセットバックの空地を取るとか公開空地を取るとか、いろんな面で民間の方に一定の計画条件を付して譲渡するというのを、あらかじめ決めて建設大臣の認定をとりますと、公団からその土地を購入された民間事業者の方は、優良建築物等整備事業の補助の優先採択が受けられるという仕掛けができ上がりました。公団の方で市街地環境上、いい環境になるようにということで条件をつけて、その条件に沿って購入された土地を民間でプロジェクト化されるというときには、その補助事業の制度が優先的に使えるということでございます。

また、政策投資銀行の再開発等の関連融資については、これまで床面積が1万㎡以上というかなり大きなプロジェクトが対象だったんですけども、12年度の予算案でこれを公団の土地有効利用関連事業について2,000㎡まで引き下げました。公団から土地を購入して行う民間建築投資に対して、政策投資銀行からの融資の道が開かれた。しかも、従来は建築費だけの融資でしたけれども、公団の有効利用事業と絡めて事業をされる場合には、政策投資銀行の方から土地費も融資されるということになりました。

それから、もう1点は、我々、面的な整備をやっていく過程で、有効利用で取得した土地をうまく使いながら、組合施行の再開発を立ち上げていきたいと考えておりますけれども、そのときネックになりますのが組合の事業資金でございます。民間等からの融資ということも、やはり債務保証等がなかなか大変であるということでございまして、公団で債務保証を

できればいいんですが、公団自身は法的にそういうことはできないものですから、そこで建設省の方をお願いをしまして、市街地再開発協会の方に設置されている、組合再開発促進基金というものを拡充していただきたいということで、我々お願いしましたところ、これまでは政府の出捐が5,000万、民間の出捐が4億5,000万で合わせて5億円の基金だったんですが、一気に政府出捐が50億円ということで10倍の規模になったわけでございます。こういった基金による債務保証ということで、再開発の組合施行の事業というものを円滑に立ち上げるような道が開かれたということで喜んでいただいております。組合施行の区画整理についても、従来から区画整理促進機構の方で類似の制度がございます。我々、そういった仕組みの一層の拡充ということをこれからお願いをしてみたいと思っております。

といったようなことが、現在の土地有効利用事業というものの実施状況というようなことでございますけれども、先ほど申し上げましたように、経済対策ということでこの事業がスタートしました。これから新しい公団になって、こういった土地有効利用ということを街づくりと関連させて、どのように中長期的に進めていくべきなのかということ、きっちり整理しておかなければいけないということで、昨年2月に公団の基本問題懇談会の方に諮問をしまして、半年ほどの議論を経て、新公団ができ上がる直前の9月28日に提言をいただいたところでございます。これは「土地有効利用による街づくりのあり方」という提言ですが、実はこれから公団で行っていく街づくりそのものをどう進めるかということにつながっていくような、幅広い提言内容になってございますので、これの考え方なり具体的な提言の中身ということを少しご紹介をしていきたいというふうに思います。

基本的に資料1で説明をしますけれども、ときどき資料2、資料3の方も若干引用しながら、説明をさせていただきますのでよろしくお願いいたします。

新しい公団というのが土地の有効利用とか街づくりという面で、どういう役割をそもそも果たすべきなのかという基本的な考え方ということをもとめたものが、この資料1の(提言のポイント)の左側の部分でございます。それから、具体的にどのように進めていくのかという具体的な推進方策ということで、政府、建設省に対する要望事項も含めてまとめておりますのが右側のパーツということでございます。総論的な話をまずさせていただきますけれども、20世紀から21世紀に移り変わるわけでございます。21世紀というのが20世紀とどう変わってくるのかと、これはいろんなものの見方があるかと思っております。ただ、我々とりわけ注目したのは、20世紀というのは政治力とかあるいは軍事力というハードパワーが、国際的な競争の中で支配的な要素であった、そういった世紀であったと。それに対して21世紀は、経済とかあるいは先端技術ですとか、あるいは情報ですとか文化ですとか、こういったものの総力が国際競争をこれから展開していく上での軸になってくる、そういったソフトパワーの時代であるというように言われております。こういった見方は、アメリカのハンチントンという教授が「文明の衝突」という中でも述べておりますし、それから我が国でも東京大学の月尾先生を初め、何人かの方がこういったような21世紀論を展開さ

れております。そういう文脈で見えてまいりますと、経済とか技術とか情報とか文化とかと、こういったようないろんな意味での知的な活動というのが展開される舞台というのはどこかというふうに見ますと、これは紛れもなく都市であります。都市はそういった知的活動の展開される舞台であるというようにとらえなければならないと思います。そして、そうした都市を舞台として展開されるさまざまな活動、そうした活動から生み出されるソフトパワーというものが、これからの地球規模の大競争時代の中で、我が国の国際的なプレゼンスが高まっていくかどうかということの決め手になってくるのではないかと。そういうような意味で申し上げますと、新しい全国総合開発計画で述べられている、大都市リノベーション、大都市を大胆に構造改革していく試みは、まさに国家的な戦略として考えていかなければならないテーマではないかというふうな考え方を取りまとめているわけでございます。

もちろん、街づくりというのはすぐれて地方公共団体の仕事であり、また地域住民の合意形成のもとで実施されていくべき仕事でございます。しかし、一方で地球規模の大競争時代ということ先ほどのような文脈で見たときに、これはやはり国家として何らかのアクションをしていかなければならないすぐれて国家的なテーマでもある。そういう中で国の機関としての、我々公団の役割ということが求められてくるのではないかと。ということでございます。

大都市リノベーションということ念頭に置きながら、我々公団としてどういった基本方向に沿った仕事の展開をすべきなのかということで、5点ほどにまとめております。第1点は、国際競争を支える都市の魅力と活力の増進。第2点は、新たな都市型産業とワークスタイルの創出。第3点は、本格的な少子・高齢社会への対応。第4点が、環境との共生。第5点が、災害への対応力の強化ということでございます。詳しくは報告書の方に書いてございますので、お読み願えればと思っておりますが、若干コメント的なことを申し上げておきますと、国際競争の関連の話は先ほど申し上げました。特に2番目のと3番目のことについて少し申し上げておきますと、これから我が国ではいわゆる生産年齢人口が主要先進国の中で目立って減少傾向が大きくなってまいります。これから10年ちよっとの間に生産年齢人口が15%から20%程度減少するということがほぼ明らかになってきてるわけでございまして、そう考えますと高齢層や女性の雇用をより一層進めていかなければならないということがございます。そうした高齢層や高齢者あるいは女性と、こうした人たちの雇用機会がきちっと生まれるような都市構造というものをつくっていかないと、産業政策的にも非常にまずいことになっていくということかと思っております。そういう目で見たとときに、高齢層や女性が今の遠距離通勤というような現状の中で、本当に就業機会をきちんと確保することができるのかと、こういった問題というのは、すぐれて国家政策的なテーマだろうと思っております。

それから、製造業の生産額を産業連関表で分析しますと、10年ほど前は製造業の生産額に占めるサービス産業部門の中間投入値というのが20%ぐらいだったんですけども、現在では30%というレベルになっている。これは通産白書の方でそういった分析がされてるわけですけども、要するにサービス産業部門の合理化ということもなくして、製造業が価格面で国際競争力を持つことはできない状況になってるわけでございます。このサービス産

業部門というのはどういう産業かといいますと、時間価値を重視する産業でございます。そういう目で見てまいりますと、都心居住というテーマも、すぐれて産業政策的な側面を持っているというような認識でとらえなければならないというふうに思います。そういう意味で、最近かなり積極的に展開されております都心居住という政策も、単に地方公共団体レベルの定住人口の確保といったような政策にとどまらず、産業政策的な側面からもすぐれて国家的な政策テーマという認識を持つ必要があるというふうに思います。

昨年秋にドイツとフランスの方に行ってみてまいりましたが、ベルリンでもハリでも都心居住政策を、極めて重視をしております、例えばベルリンの新都心のプロジェクト、これは東西でベルリンの壁のあった近くのポツダム広場周辺でやってるんですが、そこにタイムラークライス社を中心とするゾーンと、それからソニーのヨーロッパ本社を中心とするゾーンと、かなり大規模な再開発を展開しておりますが、そういう中でも全体の床面積の20%は住宅にしろということで、ベルリン市が先行取得した土地を譲渡し、再開発計画を決定する際にそうした条件をきっちりつけているといったようなことがございました。パリのZACという大規模開発プロジェクトでも、居住機能と公園整備が最も重要なコンセプトになっておりました。

さて、大都市リノベーションの展開をしていく必要がありますけれども、一方で、土地利用とか都市の現状を見るとさまざまな歪みがございます。例えば昼夜間人口のバランスが極めて悪いとか、あるいは人口密度の構成が中心部から郊外まで、ほぼ同じような人口密度の市街地が延々とつながっているとか、あるいは東京でいいますと環状系の交通ネットワークが極めて脆弱だとか、いろんな意味での歪みを抱えているわけでございます。こういった歪みがビジネスコストの高さにはね返って、我が国の国際的プレゼンスの低下ですとか、あるいは豊かさを実感できない都市生活というのにつながっているわけございまして、こういった現状を大胆に変えていく必要がある。この辺は参考資料の冊子の方に少し分析資料を載せておりまして、資料3の国際的に見た我が国の評価をごらんいただきますと、日本の競争力の世界順位というのは、スイスのあるシンクタンクが毎年やってるんですが、これで見ますと97年で世界の第9位というところまで下がってきておりまして、98年は確か16位ぐらいまで低下しているということがございます。それから、日本貿易振興会の外資系企業の実態調査の中で、日本で事業展開する上での問題点というトップに、ビジネスコストの高さということが上がっておりまして、そのビジネスコストの内訳の中で、どういう点が問題かというのの2番目の要素に地価とか賃貸料というのが上がっております。あと、アジア都市との比較ということを東京都が行った調査がございまして、それで見ましてもビジネス環境とか生活環境という面で、シンガポール、ソウル、香港に比べて東京がかなり劣っているということが浮き彫りになっております。都市別の国際会議の会議数に至っては、東京は世界でも各都市の中で25位という、大変低い開催数にとどまっている状況でございます。次に我が国の土地の面からみた生産性がどうかを見ますと、一言で言いますと、土地が持っている生産性が低いということにつけるわけございまして、図3で、名目国内総生産GDP

に対して、各国の土地資産が何倍ぐらいになっているかというのを見ますと、我が国は96年で3.5倍、これに対してイギリスとかアメリカはそれぞれ1.0倍とか0.6倍という水準でございまして、これは農林業的な土地利用等も含めたものですので、都市的土地利用でこれほどの開きがあるかどうかという議論は当然あるかと思いますが、要は我が国では同じ付加価値を生産するために、より多くの土地資産を必要としているというわけでございします。

一方で、住宅資産に対して土地資産がどういう状況になっているかというのを見ますと、日本では住宅資産に対して土地資産が約6.6倍と、こんな水準になっているわけですが、アメリカとかイギリスはこれが0.7倍とか1.2倍ということでございまして、住宅資産という形での実物資産のストックとしての水準が、欧米に比べて総体的にかなり低いということが見てとれるわけでございします。

そういう中で、東京都区部に5,000ヘクタールを超える低未利用地が存在をしているわけですが、また、最近10年間三大都市圏で見ますと、1,300ヘクタールもの工場跡地が発生をしてきているという状況がございします。そのうち、工場跡地について見ますと、約半数について利用計画がないという状況になってきておりまして、こういった東京を初めとする大都市の低未利用地、あるいは工場跡地というものを大都市リノベーションの資源として、積極的に活用していく必要があるという観点から、土地利用の再編、土地の有効利用ということが必要だというふうに考え方をとりまとめたわけでございします。

土地の有効利用というのについては、どういう視点なり課題があるのかということに次述べておりまして、まず土地の有効利用というのは2つの側面がございします。一つは、高度利用によって市場価値を最大化させるという経済効率的な利用であります。もう一つは、秩序ある都市空間の形成を図っていく社会効果的な利用ということでございしますが、この両者を調和させた姿というものが、有効利用の姿であろうと思います。こうした考え方は、平成8年の国の土地政策審議会の答申の中でもうたわれているわけですが、この2つを調和させようとしみますと、これはなかなか実は大変なことではございします。例えば、道路等の基盤がまだまだ未成熟であるという状況がございしますし、それからさまざまな要因から敷地の細分化が進行し、また不整形な敷地も多い。要するに、欧米に比べて街区らしい街区というのがきちんと形成されていないというのが、現在の大都市の市街地の姿でございまして、そういう中で更に権利の錯綜があり、その調整をしていくために膨大な時間コストがかかる。こういった大きな課題を抱えているわけでございします。

それでは民間の市場行動だけでそういう課題への対応ができるのかということがあります。これには当然一定の限界があるということでございまして、実は我々、昨年2月から3月にかけて民間のディベロッパーの皆さん、それからゼネコンや生保の開発企画の部門の皆さん、それぞれ本社の部長級の方々を対象に25社の方々からヒアリング調査を行いました。その結果の要約が資料の「不動産市場の展望と公団への民間の期待」の方にまとめてございしますけれども、25社の本社の部長級の皆さんに、これからの不動産市場の展望とか予

測、それから今後の経営方針なり開発事業方針、更に都市開発事業の問題点とかネックがどこにあるのか、そして公団への期待とか要望というようなことでお話をお伺いをしました。これを簡単にご紹介を申し上げますと、大体ディベロッパーの皆さんは、これからは土地を取得しない開発、あるいはフィービジネス分野というところでの事業拡大を方針としていきたい、そして短期キャッシュフローを重視した経営なり、あるいは資産処分による有利子負債の圧縮ということを進めていきたいということでございます。またゼネコンの開発企画部門の方に聞きますと、現在は建築営業のサポートに回っている状況で、いずれにしても、ゼネコンの方は保有資産の有効活用を最優先として、大規模で長期にわたる事業は行わないと、こんなようなことを言っておられるわけでございます。それから、生命保険会社の方は、従来ディベロッパー的な仕事もやっておりましたけれども、これからは本来の機関投資家の役割に徹するというようにおっしゃってございまして、そういったいろんな業種の方々が都市開発事業の問題点、ネックとして、やはり一様におっしゃってございまして、地権者折衝とか許認可等の行政折衝、こういうのに伴う期間リスク、要するに、どれくらいの時間がかかるかわからないというリスクを最大の問題であるというようにとらえておられるわけでありまして。そういったようなことの裏返しとして、公団への期待として道路等の基盤整備の主体になってほしい、あるいは地権者調整とか、あるいは行政折衝等の推進役としてぜひ役割を發揮してほしいと、こういったようなことを多くの方々が期待されているということがわかったわけでございます。

そういった状況から申し上げまして、公的部門が一定の参画をした上で、先ほど来申し上げましたように敷地をきちんと整序したり、街区を再編したり、あるいは土地利用を大規模に転換をしたりと、こういったようなことを行って、民間建築投資が活発にできるような条件を整備する、特に公的な部門、我々公団がかかわることで、民間が最も懸念をされている開発期間リスクというものが軽減できるような、そういったような役割を發揮するべきではないかとされているところでございます。

そういったことから、我々新しい公団の役割というのは、公共と民間のパートナーシップによる街づくりを進めていくために、先行的な土地取得を行って、土地の保有リスクをとる、そして地権者調整や行政折衝等によって期間リスクをとる、こういったリスクをとりながら、マーケットに対して土地有効利用を促す動機づけをするような役割を担っておくべきではないか、また、そういったことを通じて、望ましい都市デザインの実現に向けて、民間の経済活動と道路等の都市基盤投資というものがきっちり整合し、その効果が相乗効果で増幅していくような、そういった接着剤としての役割を公団が担っていくべきではないか、このように、我々新しい公団の役割を整理をしているというわけでございます。

そこで、具体的にこれからどのような工夫を凝らしながらこういった仕事を展開をするのかということが、これが資料1（提言のポイント）の右側のパーツの部分でございます。大きくは5点ほどありまして、重点的・戦略的な地域を設定をして、効率的な事業展開をすべきだということが第1点でございます。次は、民間の創意工夫を生かしながら、提案型の

街づくりを推進するためのシステムの構築を行うべきだということが第2点でございます。第3点は、公民パートナーシップを支える手法を充実して、多様な事業手法の展開ができるように工夫を凝らすべきだということでございます。第4点が、関連公共施設の整備、いわゆる開発負担問題について新たな資金調達システムの構築を目指すべきだということでございます。最後に第5点として、期間を限って集中的に展開する戦略的リーディングプロジェクトというものを提案をしていったらどうか。こういう大きく5つの角度から提言をいただいているところでございます。

まず、重点的・戦略的な地域の設定をしてやっていくべきだということでございますが、具体的には土地の有効利用による街づくりを展開するゾーンを、3つのゾーンに分けて設定をしたらどうかという提言をいただいております。3つのゾーンというのは、一つはジャンプアップ・ゾーンというもので、これは広域的な交通ネットワークの形成がこれから進んでいきますが、一方で産業構造の転換で大規模な低木利用地が発生をしている、現在はそうした地域の価値が顕在化されていないけれども、将来大きな発展可能性を持っている、こういったようなところで、いわば大都市の都市構造を再編していく場合の効果を最大限に引き出すような、広域的な拠点性の高いゾーンというものを念頭に置いて、飛躍的に土地柄をつくり変えていく、変貌させるようなゾーンというものでございます。

二つ目は、敷地の条件とか道路水準とか、民間でいろいろ土地の有効利用をしていこうというときに、そういった前提条件をきっちりつくり変えていくことで、都心居住ですとか、あるいは良好な市街地景観の形成ということを通じて、都市全体の空間の水準を高めていくゾーンということで、レベルアップ・ゾーンというものを考えていってはどうかということでございます。

三つ目は、ボトムアップ・ゾーンと言っておりますが、安全とか住環境などについて市街地が備えるべき基礎的水準というのを満たしていないゾーンで、ここは地域密着型の事業展開になってくるかと思えますけれども、地方公共団体や地域住民との協働による段階的な街づくりを展開するようなゾーンを設定してはどうかということでございます。

それぞれ、ジャンプアップ・ゾーンでは、新しい公団は民間ディベロッパーをリードしながら、あるいは地方公共団体に全体の街づくり構想というものを提案をしながら、マスターディベロッパーとしての役割を果たしていってはどうかというように提唱されております。それからレベルアップ・ゾーンでは、公団がコーディネーターとなって街づくりの方向性に沿って、有効利用ができるような条件整備をしていってはどうか、地方公共団体と民間事業者、あるいは地権者との間のコーディネーター役ということで、敷地の整序ですとか街区の再編と、こういったような仕事を展開していってはどうかということでございます。ボトムアップ・ゾーンでは、地方公共団体や地域住民のいろんな活動を公団がノウハウの提供ということを通じてサポートをしていく、サポート機能というものを担っていってはどうかというような考え方でございます。

これにつきましては、このゾーンの設定の考え方というのを資料1の土地有効利用と街づ



くりに向けた重点的、戦略的ゾーンの設定の考え方に書いてございまして、こういった考え方で、今後の具体的な土地有効利用事業を展開する場合の重点的なゾーン設定という作業を今進めているところでございますけれども、土地有効利用というのは先ほど来申し上げたように、社会効果的利用と経済効率的利用をどう調和させるかと、こういうような事業でございまして、社会効果的な側面としては国の政策や計画、あるいは地方公共団体の政策や計画、いろんな計画がございまして、こういったものに立脚する、あるいはそうした計画と連携をするということで、地方公共団体がこういった街づくりを考えているのか、あるいは国がどんな構想のもとで大都市の再編をしようとしているのかということ念頭に置きながら、地域の分析をしていくというような流れの作業で分析作業を行っています。それからもう一つは、経済効率的な側面ということで申しますと、そこで民間の投資がきっちりされなきゃいかんということでございます。幾ら公団が事業をやったとしても、民間が投資をしてくれるような土地利用の増進価値の高いところはどこなのかということ进行分析しなきゃならないということでありまして、土地利用のポテンシャル評価ということで、公団が敷地の整序なり街区再編なり大規模土地利用転換をするということによる、増進率がどれくらい高いのかというような、土地利用変化の可能性の評価を分析をする。それから、交通立地条件の変化はどうなるのか、交通ネットワークの形成がどうなるかというのは非常に大きな民間投資の可能性を決めるかきでもありますので、現在どう変わりつつあるのか、あるいは将来に向けてどのように変わるのかというようなことを評価をして、民間の投資可能性を各地区別に落としていくという作業を進めていこうということでございます。

そういった作業を通じて、先ほどの3つのゾーン設定をしていきますが、そういう中で今後の考え方として、東京でも大阪でも神社仏閣の緑もあれば、いろんな水辺空間というものもあれば、歴史的な資産もある、こういったようなものが人々の生活とか都市活動のネットワークになるような、そういう形で環境インフラ空間を事業の中で生かしていこうということで、こういったような分析も進めたり、更に災害安全性なり住環境の面での基礎的な水準向上の必要性がどうかといった面からの分析も行って、3つのゾーンを設定したらどうかということでございまして、懇談会の議論の中で一つのイメージプランということでまとめましたものが、資料3の重点的・戦略的ゾーンの設定イメージの図面でございます。

これは東京について示したものでございますけれども、広域的な拠点性を持つ形で大きくこれから化けていくジャンプアップゾーンというのは、大体4つぐらいのゾーンになるだろうというように見ております。一つは、多摩川リバーサイドゾーンという多摩川の下流から羽田の方に至る一帯でございまして、これは営団13号と東急東横線とか東急目蒲線が京急の空港線とつながって、羽田の方まで延びていくといったような構想がございまして、東海道貨物の旅客化というような方向に向けての動きがある。こういったような交通ポテンシャル面と、あと羽田空港の跡地開発なりいろんな形でのプロジェクト展開の可能性があり、さらにもう少し西の方に行きますと、京浜臨海地域をこれからどう再編していくかといったようなこととも絡めた形での、新しい拠点的な整備が考えられるゾーンでございます。

それから、あと大崎、五反田の方から品川、港南というあたりに至るゾーン、これは東京ウエストゲート・ゾーンと言ってますけれども、新幹線の新駅が品川にでき、東海道貨物の旅客化の問題とか、あるいは管団の南北線等の延伸ですとか、いろんな要素がある。こういう中で、このゾーンがかなり飛躍的に変わっていくだろう。それから、東京グレートキャナル・ゾーンと言っている大体晴海豊州の方から東雲の方にも至るゾーンでございますが、これもゆりかもめの延伸でございますとか、半蔵門線、あるいは有楽町線の延伸、さらに第二東京湾岸道路のインターとの接続と、いろんな面で大きく変わっていく。それから荒川下流の方のゾーンですが、ここでは新交通の日落里舎人線ですとか、従来から事業化されている常磐新線でございますとか、あと有楽町線、半蔵門線の延伸と、このような交通ポテンシャル面での変化がかなり大きいところで住工混在の地域がかなりありまして、中小規模の工場と密集市街地が多く分布している、こういったゾーンでありまして、特にリバーサイドの新しい居住環境づくりというようなことに向けて、事業化の可能性の高いところということでございます。そういったものを太い一点斜線で囲んで、4ゾーンぐらいイメージしております。

それからレベルアップ・ゾーンといいますのは、東京都が都心居住ですとか区部中心部の整備というようなことで、重点的な政策エリアにしているところで、地下鉄の新駅の設置ですとかいろんな面で交通ポテンシャル面でも変化率の高いところ。また現状では、細街路等が多くて、その統合整理をすることで、街区としての姿を変えていくということの効果が高いところということで、これは薄めの一点斜線で囲ったようないくつかのゾーンが考えられます。それから、そのまた周辺で実線で囲んでいるところが、これはボトムアップ・ゾーンということでイメージしているところでございまして、これは東京都の防災都市づくりに重点地区ということで指定されているところの中で工場跡地等がかなり分布し、密集市街地整備と工場跡地の整備を臨機にさせて事業展開できるような可能性のあるようなゾーンということで、ある程度絞り込んでイメージをしているというものでございます。いずれにしても東京で我々が事業展開をしていくときの重点的・戦略的なゾーンがどういうところかということイメージしていただきますと、大体こんなような絵柄になってくるのではないかと考えております。今、これはもう少し拡大した図面で、具体的に今、土地有効利用事業の中でどういった土地を優先的に取得するかと、あるいは事業の展開の仕方をどうするかというようにつなげるようなガイドラインづくりの作業をしているところでございまして、逐次こういった図面を大都市別に整えていきたいというように考えているところでございます。

それから、具体的な事業の展開についての提言ですが、また先ほどの資料1に戻っていただきまして右側でございますが、提案型の街づくりシステムの構築の部分でございます。これについては3つほど大きな提案をいただいておりますけれども、日本の市街地、これはまだまだでき上がった市街地ではなくて、まだ大きな変化の過程にある、ダイナミックな変化の過程にあるという状況だというように考えていった方がいいと思います。そういうふうにとらえますと、従来の画一型の規制という枠組みで街づくりを進めていくのではなくて、や

はり民間のプロジェクトとしての創意工夫というものを生かした街づくり、あるいは地権者のいろんな知恵を生かした街づくりということを進めていく必要があるということでございます。

そこで、これは建設省にお願いすることでありませけれども、都市計画の決定とか変更について新公団や民間事業者や、あるいは地域住民など、多様な主体が地方公共団体に要請できるような仕組みというものを導入すべきだということを提唱しております。建設省の方でも地区計画の計画手続について、現在、地権者の全員同意で地区計画の素案をつくって公共団体に要請するという制度がありますが、これを利害関係者が地区計画の計画事項について申し出ができるというような道を開こうということで、法改正を今準備されているところでございまして、こうした提唱の一部は既に建設省の方でも取り上げていただいているところでございます。

2つ目は、いろいろ公団でこれから仕事をしていくときに、民間のアイデアというものを生かしやすいような事業展開の仕方ということを考えていってはどうかということで、公団がこの事業で完成する土地を民間に譲渡するときには、一般的には一般競争入札で譲渡するのが原則になりますし、また計画条件をつけたり、あるいはプロポーサル方式でやっていくというようなこともございますけれども、特に先ほど申し上げましたような大規模土地利用転換型というようなパターンの中には、公団が開発の内容、区画割等を全部決め切ってしまうから民間にどうぞということではなくて、公団で具体的な整備を進める早い段階から、民間の商品企画が反映できるような、そういったやり方を考えていきたいということございまして、提唱されてございますのが開発オプション権という考え方を導入したらどうかというものでございます。この開発オプション権というのは、一定期間後に公団から土地を購入することを予約していただいて、それまでの間に民間サイドの方で詳細な市場調査とか商品企画等をしていただくとか、あるいはSPCの方式で事業化しようというときには、投資家をどういうふう募ろうというような面からの検討もいろいろしていただいて、公団に開発計画を提案していただく。そういった土地購入の予約と開発計画の提案ができる権利を合わせてオプションという形で付与する仕組みでございまして、オプション料を入札をするようなイメージで考えているものでございます。詳細は資料1の「開発オプション権の導入による公民パートナーシップの推進について」にその枠組みを書いておりますが、こういった開発オプション権方式というのがどういう点でメリットがあるかということ、3つほどここにまとめております。

一つは、普通の事業コンペということでやりますと、一定の期間内に民間事業者の方で、例えば、公団から土地を買うときの購入費用の全額を調達しなきゃなりませんし、それから事業コンペという限られた期間にかなりの精度の計画をつくったり、あるいは開発のための準備をしなきゃいかんということで、大変リスクも含めて負担が大きい。こうしたオプション方式をとることで、民間がいろんな意味で公募参加しやすいようなシステムをつくることのできるんじゃないかということでございます。

もう一つは、具体的な建築投資をしていく上での商品企画というのは、民間が公団よりすぐれているわけでごさいます、民間のそういったすぐれた商品企画力による提案というもの、公団のいわゆるマスターディベロッパー的な機能というものをうまく結びつけて、新しい街づくりが可能になってくるのではないかとごさいます。

3点目は、民間でいろいろ提案をしていただくその中身を、我々、全体を組み合わせる形で、例えば再開発地区計画についてあらかじめ公団と地方公共団体間で、基本的な方針は公共団体とある程度決めておきますけれども、再開発地区計画の具体的な地区整備計画段階の話になってきますと、民間からのいただいた提案を中身にふんだんに折り込んで、公共団体との間で協議をしたいと思っております。そういうときに、例えば普通であれば200%のところ、300%ぐらいが通常は可能だということで、例えば民間からいろんなすぐれた提案をいただいて、例えば容積率が400%の容積率の整備まで可能になったとしたときに、その効用増の100%分については公団の方で調整役として汗をかいたという側面と、民間の方ですぐれた商品企画を出していただいたという側面を十分考慮した形で、公団と民間との譲渡価格を決めていく。いい提案をしていただければ、それだけその分が土地価格に反映されるような仕組みを、ビルトインさせることで、両者にとって合理的な仕組みができるんじゃないか、こんなようなことでイメージをしているものでごさいます。

それから、またもとに戻っていただいて恐縮ですが、提案型街づくりをしていくときに、地域住民の街づくり協議会活動ですとか、あるいは再開発の準備組合活動での活動に対するいろんな意味での支援というのが必要でごさいます。これについては、土地有効利用事業の中で街づくりのコーディネートのための経費の補助ということで、事業費ベースで年間100億円の予算が実はごさいます。この予算は4分の3が国庫補助ということで、国にも相当な力を入れていただいているところでごさいますが、こういったものを有効に活用して、公団が持っている街づくりのノウハウ、あるいは技術というものをこうした活動の中で積極的に提供していこうというようなことでごさいます。

それから、3点目の公民パートナーシップを支える手法の充実ということでごさいますが、いろんな多様な事業手法を展開してまいらなきゃならないと思っております。具体的にはこの資料1の「公民パートナーシップの形態と公団の役割について」の中で、具体的に公民パートナーシップの形態とそこでの公団の役割を、これは敷地整序のパターンの場合、街区再編のパターンの場合、大規模土地利用転換の場合、あと密集市街地の整備のパターンの場合ということに分けて、さらにこれまでこの有効利用事業というのができる以前も含めて、公団の方で実際に例えば敷地の整序なり容積率の再配分なりというようなことも含めて、実際に実施した事例をまとめたものを資料でつけておきましたので、これを後ほどごらんしたいと思います。幾つか重点的にやっていく必要があるというような点だけ少しご紹介をしますと、まず、敷地整序の推進ということに関して言いますと、従来の等価交換方式ということでの共同化事業だけでは限界があるんじゃないかということで、やはり隣接する土地所有者の中には、土地はどうしても売りにたくない、等価交換も嫌だといった地権者もかなりい

るのが実態かと思えます。そういう場合の共同化の手法として、定期借地権を設定し、でき上がった共同ビルの中の床を隣接地権者に与えまして、その地権者には賃貸の形で床を与える。そして50年間の床の賃料相当額と定期借地権を設定した場合の保証金や地代の総額、それぞれの現在価値を等価交換する、こういった定期借地権というものを間にかませることによって、土地をどうしても売りたくないという隣接地権者との共同化事業というものができる仕組みというものをくり上げていってはどうかというのが1点でございます。

もう1点は、隣接地との間で土地の交換を任意の交換分合なり敷地整序の区画整理なりいろんなやり方でやってまいるわけでございますが、それと合わせて交換をする相手方の使わない容積率を公団が取得をする。容積率そのものを公団が購入するというような容積移転方式というのものも、先般の建築基準法の改正で導入された連担建築物設計制度も、うまく使いながらやっていってどうか。土地有効利用事業の用地取得費で、容積率という利用する権利そのものを買うことも可能だというような建設省からの見解もいただきましたので、そういったようなことにも大胆にチャレンジをしていきたいと思っております。

いろんなプロジェクトを我々仕立てていきますが、そういう中で一つは資料1の公民パートナーシップの形態と公団の役割についての右下の方にもちょっと一言書いておりますが、東京都心部の区では、住宅付置制度というのをつくっております。公団で多くの土地を手がけていくときに、それぞれの地区で住宅付置ということをやっているのは、非常に効率が悪いということで、公団が手がける複数のプロジェクトの中のどこかに、住宅の付置をする部分を集約をして、残りは用途については自由化していただく、こういったようなことをやっておくべきだというふうな提唱をしていただいております。今、都心区の皆さんと住宅付置制度の集約化を公団の土地有効利用事業では、ぜひやっていただく方向で鋭意調整を進めているところでございます。そうなりますと、公団から土地を譲り受けられた民間の方でも、設計の自由度というのが大変高まるわけございまして、ぜひ実現を目指して頑張りたいと思っております。

それから、街区の再編の関係の話では、先ほど既に一部容積率の再配分と減歩率の調整ということをするようなシステムをご紹介をしましたが、そのほかに、例えば再開発なんかを進めていく場合でも、現在すべて権利変換というと建物に権利変換していますけれども、一部は土地の部分だけに権利変換してもいいじゃないかという、そういった弾力的な権利変換方式を取り入れた再開発を推進をしたり、あるいは区画整理と再開発との合併施行の推進といったことを積極的に進めていくべきだということで、現にそういった方向に沿っていろんな工夫を今進めているところでございます。

それから、大規模な土地利用転換の推進というテーマでは、内陸部と臨海部とでは様相が随分違っております。内陸部の方では工場跡地等の低未利用地の周辺に密集市街地がかなりあるというのが一般的でございます。これをやはり一体として整備するような手法を考えていく必要があるということでありまして、これまで資料1にありますように、公団で北区の神谷地区というところで工場跡地の開発と、その隣接する密集市街地の整備というものを

一体でやった経験がございますが、これからの方向として例えば多少離れている地区であっても、工場跡地と密集市街地とを例えばツイン区画整理ということで、両地区を一体で区画整理に乗せていく、そういった方式でございますとか、あるいは工場跡地側の方で信託の仕組みを使って建物を建てて、その信託受益権を公団が持つこととなりますけれども、その信託受益権と木賃アパートの所有権等の権利を交換をするような方式を考えていってはどうかということで、いずれにしてもこれからの知恵の出どころでございますが、要するに密集市街地の整備の最大のネックというのは、密集市街地の木賃経営者、居住者も高齢化しておりますが、経営者自身も高齢化しているということでありまして、かつて調査したところによりますと、東京の木賃のアパートの経営者というのは、60歳以上の経営者が3分の2ぐらいいを占めるというのが実態であります。そして、既に減価償却が終わっているものが大半ですから、彼らから見れば何もなくても日銭が入るわけでありまして、改めて高齢期を迎えて、新しい投資のためにリスクを負いたくないというのが実はネックになっていてなかなか進まないということがございます。その意味で言うと、ツイン区画整理とか信託方式を使って工場跡地の整備とのリンケージをするようなシステムを導入することによって、従来の木賃経営者は新しい工場跡地側の方で、新しい不動産経営ができるような仕組みですね。そういったものを準備してあげるといようなことで、経営者ごと木賃アパートを抜いていくような手法を考えないと、現在のような仕組みでやってる限りは百年河清を待つような形になるんじゃないかと思っております。

それからもう一つは臨海部の方でございますが、過剰設備の廃棄問題ということで、経済企画庁の調査によりますと、85兆円ぐらいい製造業分野で過剰設備がある。この廃棄をどう進めるかというのが、経済再生の非常に大きなテーマであるということが言われておまして、これから京浜・京葉臨海、あるいは大阪湾ベイエリアの再生をどうするかということがテーマになってくると思っております。ただ、そういうところで現にある工場用地というのは、約7,000ヘクタールぐらいいオーダーに上るわけでございます、極めて広大なエリアでございます。そういったところをどう持っていくのかというのは、すぐれて国家的なビジョンが必要なわけでございますけれども、公団の方にも、ほちほちご相談がいろんな企業からございます。それに対する対応として、そういうのをすべて公団が買って事業化するというのは、現実的ではないと思っております、我々はそういうところで事業を展開する場合には、現在持っている土地所有企業と公団との共同事業ということを原則的に考えていきたい。したがって、公団はそうしたリストラ用地の一部を取得して、そして土地所有企業と共同で不動産特定共同事業を展開する。その不動産共同事業の業務執行組合員として、例えば個人施行の区画整理等も含めて、基盤整備等をきっちりやり、完成土地ができ上がれば、今度は他の民間投資家も集めた形のSPCを立ち上げて、具体的な建築投資を誘発していく。こんなようなパターンを基本としていくべきではないかということで、いずれにしても大規模なリストラ用地の再整備をしていくという場合には、そうした証券化手法というものを入れたようなシステムづくりということが不可欠ではないかなと思っております。

時間がかかり迫ってまいりましたが、あと2点、簡単に提言内容を申し上げておきますと、関連公共施設整備についての新しい資金調達システムの構築の問題でございます。これは民間事業者の皆さんもそうですし、我々公団も従来から公共施設整備についての関公負担という問題について頭を悩ましてまいりました。これまでは地価が上昇するという右肩上がりの中で、そうした関公負担を事業の中で吸収してまいりましたけれども、これからの右肩下がりの中、そうした形での事業展開というのは限界にきているという認識でございます。そういう面で新しい仕組みはないのかということで、いろいろ調べますと、資料1にアメリカのライトダウン方式という仕組みをご紹介をしたものをつけておりますけれども、アメリカではスラム地区でございますとか、最近では貨物ヤード、港湾エリア、あるいは例えば埋め立て地等、そうした遊休土地なり低未利用地なり、あるいは再開発が必要な地域なりというところについて、地方公共団体が土地を取得して、基盤整備まで行って、そしてそこで建築投資をしようという民間ディベロッパーに土地を払い下げるというシステムが、1949年ごろからずっと進められてきております。ライトダウンということで、かかった原価よりも安く払い下げるということの意味ですので、我々公団の土地有効利用事業の枠組みとは、当然その部分は違うんですが、土地を取得して基盤整備を行って、民間の方に譲渡をするという基本的な枠組みは極めてよく似てるわけでございます。アメリカでは、こういったライトダウンで事業をやっていくときに、必要となる基盤整備の費用というのは、地方公共団体が再開発に伴って、その地域での固定資産税の将来の増収がどれくらいになるかということを経済計算をして、その固定資産税の増収額を引き当てとして債権を発行します。これはタックス・インクリメント・ボンドというボンドでございます。そうしたボンドを市場の方でさばいたり、あるいは場合によっては民間事業者がそれを引き取るというような形で資金化するわけでありまして、これを関連公共施設の整備の財源に充てていく、こういう極めて合理的なシステムがとられております。

ところが、現在の我が国の再開発なり街づくりの中での仕組みというのは、固定資産税の増収はすべて地方公共団体のポケットに入って、本来、地方公共団体が負担すべき都道府県道なり市道という部分まで、民間ディベロッパーがすべて負担をして再開発をやっているというのが通例でございます。その見返りに多少とも容積率のボーナスをもらっているということもございますが、アメリカでは容積率のボーナスというのは、基盤整備の問題とは別立ての民間へのインセンティブということで活用されているわけでありまして、その点はまったく違うわけでございます。そういう意味で、我が国でもこういったTIFと言っておりますが、タックス・インクリメント・ファイナンスという考え方を取り入れた基盤整備財源というものを調達する仕組みを導入すべきではないかということをご提案しております。具体的には国の方に都市開発資金特別会計という会計がございますので、地方公共団体があらかじめ再開発等を行うことに伴う固定資産税の増収を計算して、それをもとにして新しい起債をする、発行した公共団体の債券を国の都市特会がすべて引き取り、その償還条件については、できれば無利子にさせていただく、そういったような形で元本ぐらいは公共

団体でしっかり持ってくださいといったような仕組みにして、そうして生まれた資金を公団と民間がパートナーを組んでやる再開発や街づくりの基盤整備財源に入れていただく。こういったような方式がとれるのではないかということで、これも具体化に向けて建設省、自治省の関係者を含めて、研究会を立ち上げて、制度化の実現に向けて検討していきたいと思っているものでございます。

それから最後になりますが、やはり先ほど申し上げましたようなジャンプアップ・ゾーンというような、これからの大都市の都市構造というものを抜本的に変えていく導火線になるような、広域的拠点性の高いゾーンで、本格的なプロジェクトを展開していくということが必要だろうと思います。それは、やはり地球規模の競争、本格的な都市間競争が国際的に展開される、そういった幕開けの時代になって、やはりしっかり取り組まなきゃならない課題だろうと思います。一方で財政制約もだんだんと厳しくなってくるという中で、国際的に投資機会を求めている民間資金が、そうしたジャンプアップ・ゾーン的な広域拠点ゾーンにしっかり投下されるような、そういったようなプロジェクトを展開していく必要がある。そういったプロジェクトが展開できなければ、国際的な都市間競争に東京や大阪等の大都市が敗れるというようなことになってくるのではないかと考えられるわけでございます。そういう文脈で考えますと、国際的に投資資金を求めている民間資金が、投資されるかどうかということの枠組みを決める最も重要な決め手というのは、時間の概念ではないかということでありまして、やはり期間を限って集中的に都市開発をしていく。そうしたリーディングプロジェクトというものを国、地方公共団体、民間、あるいは公団の連携協力のもとでスタートさせていく必要があるんじゃないかといったようなことが提唱されているわけでございます。

例えばヨーロッパでは、EUの統合という政治的にも極めて大きなテーマということがありました。こうしたEU統合に向けてベルリンもパリもロンドンも、あるいはベルギーとフランスとの国境にあるリールというような都市でも、すさまじい都市間競争を最近十数年の間に展開してきたわけでございまして、ドイツではIBAといいまして、国際建築展方式という方式での新しい街づくりがベルリンとか、あるいは最近ではルール工業地帯の再生プロジェクトという中で実際行われております。これは国際建築展というものをいつ開催するかということを決めて、それを起爆力にして、国際的なコンペ等も含めてプロジェクトを具体化させていくといった仕掛けでございまして、1987年にベルリンで展開されたIBAというプロジェクト、ローマ字ではIBAと書くんですけど、このプロジェクトでは大体100ぐらいのプロジェクトを実施しております。そのうちの50プロジェクトで再開発的なプロジェクト、残りの50プロジェクトが新規のプロジェクトというものであったわけですが、世界中から約200人の建築家を招聘をして、それぞれ再開発的なプロジェクトと新規のプロジェクトとに分けて、全体のデザインコントロールをするマスターアーキテクトというのを選定をして、事業を進めたわけでございます。すばらしいプロジェクトができ上がっております。その中の一人の建築家として我が国から参加をした人が、磯崎新さん、その方式を参考としたのが熊本のアートポリスというわけでございますけれども、熊本のアートポリス



では公共建築物だけが原則として対象なんですが、ベルリンでは民間再開発プロジェクトも対象にして、事業をやっているというようなことが大きな違いでございます。最近行っているベルリン新都心のプロジェクトというのは、実はIBAではないんですけども、基本的には国際的な投資を求めて、また建築デザイン、都市デザインについても国際的なコンペをベルリン市と開発企業であるタイムラーベンツとかソニーが一緒になって行って進めているという意味で共通性がございます。あちらの方にできつつあるソニーゾーンというのは、まさにソニーのヨーロッパ本社として、なるほどというように感心させる素晴らしいものでございまして、ドイツ系アメリカ人のヤーンという建築家が設計をしております。東京のソニー本社等と比べると、先にヨーロッパの方には素晴らしいヨーロッパ本社ができたなというように感心させられた次第でございます。

それからパリでは、ミッテラン大統領のときにグランプロジェクトという9つの大きなプロジェクトが展開されました。これは世界の文化首都としてのパリが、将来とも世界の都市文化をリードできるような、そういった発想で大統領がリードする形で進められた事業でございます。

それからロンドン等、イギリスではサッチャー政権下にエンタープライズゾーンという仕組みの中で、30数地区の事業が展開されましたけれども、いずれにせよ、その3つの都市のプロジェクトに共通なのは、いつ完成させるのかということをきちんと期限を区切って事業展開をしているということでございます。

そういった海外での事例、これはそれぞれ国家戦略的な形でそういったプロジェクトが進められてきたわけございまして、やはり我が国でもそういったものを参考にした新しいプロジェクトを展開すべきではないか。ただ、こういうプロジェクトの具体的な提唱については、ぜひ民間主導でお願いしたいというのが我々の率直な気持ちでございまして、懇談会の報告でも民間主導でというふうに書かせていただいております。こういったプロジェクト構想というのが、民間サイドの方から提唱されれば、我々は具体的に都市計画の調整とか、広域的な基盤整備ですとか、公園ならではというような面で民間プロジェクトが実施できる環境整備のお手伝いをしていきたいと、このように考えているところでございます。

ということで、若干時間オーバーして恐縮でございますが、現在新しい公園になりまして、土地有効利用による街づくりをどう進めていくか、あるいはこれからどう展開しようとしているかということについて、あらかた話を申し上げた次第でございます。

いずれにしましても、我々、民間の皆様としっかり連携協力しながら、パートナーシップを組んで、いい街づくりにつながるようにこの仕事を展開してまいりたいと思っておりますので、今後ともどうぞよろしくお願い申し上げまして、私のお話を終わりたいと思います。どうも、ご静聴ありがとうございました。