

需要縮小時代の既成市街地再生に関する研究

筑波大学大学院システム情報工学研究科
助教授 有田 智一
筑波大学大学院システム情報工学研究科
教授 大村 謙二郎

a) 研究の目的・意義

本研究は、これからの社会における人口減少・需要縮小時代を踏まえた既成市街地の再生方策に関して、日本とドイツの国際比較研究を行うことを目的とする。

高度成長期には都市への人口集中や開発を抑制するための施策や研究が盛んに実施されてきた。しかし、今後の人口減少、財政余力の低下、公共投資の減少等により、従来型の公共事業や都市開発等も変革が求められている。例えば、経済右肩上がりの時代に計画・整備された再開発地区やニュータウンのセンター地区は、街の活力の中心として意図され計画されたが、現在は老朽化・陳腐化等の現象が報告されており、活性化の阻害要因とともに地域の沈滞イメージの根元となっている。特に近年の再開発事業に関しては、昨今の経済環境の悪化に伴う床需要の縮小により、中心市街地からの核店舗の撤退などの問題が生じており、また郊外における土地区画整理事業でも、宅地需要縮小によるまちづくりの「停滞」や「沈滞化」が問題化している。

このように、今後の「需要縮小時代」においては、従来型の成長指向型「開発」の方法論やスクラップ・アンド・ビルドという手法のみでは限界があり、今後の「需要縮小時代」をふまえた既成市街地の再評価と再生方策の新しい方法論が求められている。

本研究においては、具体的には、右肩上がりの時代に計画的整備の行われた既成市街地の再評価を取り扱う。

まず、市街地における既存の計画的ストックの実態調査として、事業完了時から歳月の経過した一連の再開発事業地区（市街地改造事業、防災建築街区造成事業、都市再開発法による初期の再開発事業地区等）に特に焦点を当て、商業ビル等の施設建築の再生及び管理運営など、について調査・分析を行い、それら地区・施設の「再度の再開発（以下、「再再開発」）」などの必要性や、それらの再活性化のた

めの計画・修復・改善方策について研究を行う。

更に、具体的な都市の中心市街地をケーススタディ地区として選定し、中心市街地に位置する再開発ビル等における空き床状況の詳細な実態把握と分析を行う。

更に、ドイツにおける旧来の計画的整備地区に対する政策の事例として、「社会都市プログラム」及び「東の都市改造プログラム」について中心に調査を行う。ドイツは、すでに少子化が進行していることに加え、東西ドイツの統合後、都市間の人口移動により、計画需要が縮小してきている都市が多く見受けられること、またこの需要構造の転換に対応した新たな都市政策が各都市で実践され、一定の成果が見られるようになってきている点等から先行事例として極めて有益と考えられる。

これらの成果に基づき、旧来の計画的市街地ストックを有効にマネジメントし、従来の高度利用型とは異なる「需要縮小時代」に見合った適正利用型の都市再生のあり方について考察する。

b) 研究実施項目と内容

最初に（報告書第二章の内容に該当）、国内の歳月の経過した再開発地区（市街地改造事業、防災建築街区造成事業、都市再開発法による事業のうち比較的初期の地区）を調査対象とし、再開発ビル等の利用状況、管理運営状況などの現状と今後の課題について調査を行った。調査方法は、関東圏に存在する再開発事業実施地区を対象として、自治体及び再開発事業ビルの管理者等に対してアンケートを実施し、更に、事業地区の個別事例の現地調査を実施することにより、データを収集し分析を実施した。

次に（報告書第三章の内容に該当）、地方都市の中でも、商業中核都市でありながら郊外大型店の進出や中心市街地の大型店の相次ぐ閉鎖等、商業環境が近年急激に変化をし

ており、中心市街地空洞化の課題を抱える宇都宮市中心市街地を調査対象として、商業及び業務系の空き床状況の発生要因と詳細な実態調査を実施することにより、データの収集、分析を実施した。

最後に（報告書第四章の内容に該当）、ドイツにおけるリノベーション等の建物ストック利活用や修復型再開発等において先進的な取り組みとされる事例について、現地調査を実施した。ポッフム・ルール大学地理学研究所経済・社会地理学講座教授である Uta Hohn 博士に調査協力を依頼し、調査テーマについて詳細な討議を行うとともに、下記の都市における市役所、研究所、関連公社等へのヒアリングと現地視察を協同で実施した。特に「社会都市プログラム」及び「東の都市改造プログラム」の事例を中心に調査を行った。

- ・ ドルトムント市（市役所ヒアリング、ノルドシュタット地区等社会都市プログラム事例の現地視察等）
- ・ ベルリン市（旧東独：市役所及び開発公社ヒアリング、団地再生などの東の都市改造プログラム実施事例の現地視察）
- ・ ライプツヒ市及びピロストク市（旧東独：市役所担当部局ヒアリング、東の都市改造プログラム実施事例の現地視察）
- ・ 連邦建設省研究所（在ボン市：社会都市プログラム、東の都市改造プログラム等につき研究者と討議及び資料収集）

㉔研究の成果

歳月の経過した再開発事業地区（防災建築街区造成事業、市街地改造事業、初期の市街地再開発事業）に対する調査結果からは、次の点が明らかになった。

- ・ 事業地区の多くが駅前や繁華街等の従来からの中心市街地に立地しているながら、商業売上の低下や歩行者通行量の減少など地区ポテンシャルが低下している地区となっている。また既にリニューアルや増改築を経ているケースが多い。
- ・ 管理運営状況は自主管理のケースが多く、維持管理修繕費の徴収やテナント募集・出店調整から販売促進等多岐にわたる業務を行っている。しかし、十分な修繕・リニューアルができていない、一般ビルと比較して権利関係が複雑であり迅速に対応できていない、空き床が相当発生しているにも関わらず解消できないままである等の深刻な問題を抱えている地区もある。
- ・ 行政サイドは、事業完了後は民間ビルであり行政として積極的に関与しにくいという意識があり、将来

的にもフォローしようという意識が低い。また現状の打開策としても、行政には再々開発への意向が弱く、営業形態等のソフト面での支援についてはある程度の理解がある。しかし、当該地区がかつて再開発事業を通したまちづくりの歴史を継承しようという意識は薄く、総じて行政として過去の地区への関与へは消極的であることが窺われた。

- ・ 一方で、管理者サイド、あるいはヒアリングを通じた地権者等の意向からは、行政主導で始まった再開発事業地区であり、今後も何とか行政に助けてほしいという潜在的意識がみられる。

この他のヒアリング結果等も踏まえ、概ね以下の点で、再開発事業の魅力低下等に係る課題が指摘できよう。

- ・ 従来型の高容積追求+核テナントによる事業採算性確保という図式が成立しなくなっており、ヒアリング事例にもあるように、核店舗の縮小撤退の恐れがある地区も多い。行政による保留床取得促進（公益施設や住宅）にも限界がある。高容積追求型再開発の方法論だけでは再開発は困難になっている。
- ・ 再開発の理念の大きな柱の一つに敷地共同化があり、施設建築物と一筆化された敷地との一対一対応が前提とされてきた。しかし、第三者との共有関係によって集団的な規律の制約をうけることにより、利用上の自由度が大きく低下し、また共同化した資産の流通性も低くなるデメリットがある。地権者サイドにとっては、再開発によって永続的な資産である土地から、償却資産である建物への権利変換されたことによる資産面の大きなデメリットが、時間が経過するにつれて意識されてきた。
- ・ 一方で、商業経営戦略の面からは、ビル単位で異なるテナントに共通した戦略が求められているにも関わらず、必ずしもうまくいかず、自助努力が不足していないにも関わらず、所有面で運命共同体になっているために、隣近所の失敗や空き床状況によって経営面で圧迫されてしまうケースがある。所有面の一元化の足かせの反面で、経営面での戦略の一元化と新陳代謝等の活性化が阻害されて経営が必ずしもうまくいかない状況を生み出している。

次に、宇都宮市中心市街地を対象とした空き床実態調査から以下の点が明らかになった。

- ・ 中心市街地の衰退の背景には、郊外大型店の進出による中心市街地の大規模商業施設の閉鎖とともに、金融・保険業その他の業態における再編に伴う地域の核店舗の閉鎖・縮小などに起因するオフィス床需要の減少も大きな要因として指摘される

- ・ 空き床には今後とも貸し物件とする意向のある「市場性空き床」と、募集を積極的に行っていない「非市場性空き床」があるが、住宅、店舗、オフィス等の床用途毎の既往データの内容には、空き床のカバー範囲に相違がある。
- ・ 空き床発生の実態として、中高層ビルにおいては路面に面した地下、1階、2階よりも中高層階において空き床が発生する傾向があり、外見以上にまちの空洞化が進展している状況が窺われる。
- ・ 空き床の発生状況については、個々の通りの特性によって相違があり、空き床比率が大きいものの「市場募集がある空き床」が多い通りと、非市場性空き床が多く空き床のまま沈滞している通りなど、詳細な実態に差異が見られ、今後のてこ入れが必要な地区と、縮小を受容せざるをえない地区の差異があることが窺われる。

最後に、ドイツの様々な都市における現地調査からは主に以下の点が明らかになった。

- ・ 東西ドイツ統合及びEU統合という歴史的な社会経済構造の大転換とそれに伴う都市・地域間競争の激化によって、多くの都市計画課題が出現した。特に、旧東独地域の多くの都市における旧来型の重厚長大産業は競争力がなく縮小閉鎖に追い込まれ、大量の失業、人口減少等の問題を抱えている。これに伴い、大都市中心部の商業機能への打撃、旧来の低質なコンクリートパネル製の大型住宅団地で発生した大量の空き家問題、軍用地や産業跡地の空き地の土地利用転換等の課題が一気に噴出した。
- ・ 旧西独の都市でもノルドラインヴェストファーレン州(NRW州)における都市のように、旧来の石炭・鉄鋼系の産業地域の衰退により現在雇用減少等の問題を抱えつつある地域がある。
- ・ EUではURBAN及びURBAN II(2000-2006)という社会経済的に危機的状況にある都市の構造改善のための助成プログラムをもっており、物的な都市環境の質の改善、地域経済支援、地元発意の草の根活動支援、技術的援助などを行っている。
- ・ ドイツ連邦及び州の共同政策として1999年に開始された「社会都市プログラム」があり、特別な開発更新需要のある地区への総合的都市政策である。これは従来型の縦割り型政策ではなく、物的環境であるインフラ、住宅の質から、ソフト面である社会構造、雇用状況、教育水準等にわたる総合的な政策の組み立てを目標としており、行政部局の水平調整を円滑化するとともに、地区の現場における地区マネ

ジメント組織や地区マネージャーの設置、地区の近隣コミュニティの構築などが重視されている。つまり、総合的政策を通じて地区の自律的活性化を図るために、地区住民や地域の各組織との連携強化を重視している。

- ・ 社会都市プログラムの先行事例としてNRW州では同趣旨のプログラムの先行事例があり、ドルトムント市・ノルドシュタット地区での実績が知られている。非ドイツ人や難民の比率が高く、失業率や生活保護世帯の比率、犯罪率等も高い地域であり、空き家ビルや空き商業床が多い。ここでは各種の地元組織、住民活動の支援策や、地区毎に行政と地元住民組織との橋渡しの役割を果たす地区マネージャーの設置、スクラップアンドビルドによる旧来の再開発手法ではない既存ストック修復リニューアル型の団地再生の成功事例(ハンニバル団地)などがある。
- ・ 旧東独では、雇用機会の減少とともに、旧西側への人口流出が160万人規模に及んだ。また旧東独時代に規制されていた戸建住宅への需要が一気に顕在化したため、郊外戸建住宅ブームも発生した。この結果、多くの旧東独都市では人口減少が10-20%に及び、旧来型の住宅団地で大量の空き家が発生した。2002年現在で約100-120万戸の空き家が発生しており、そのうち35万戸は解体撤去が必要とされている。こうした中心市街地における空き家増加の傾向と背景は、調査対象都市であるベルリン市郊外、ライプチヒ市、ロストック市に共通にみられた現象である。
- ・ ベルリン市では、再開発を担う組織(当初は公社組織、現在は民間計画組織に改編)を設立し、主に保全・修復を原則とした都市更新の試みを進めてきた。その成功事例として、ベルリン市のプレントラー・ベルク地区における住宅の設備改善、地域のビール工場を建築保全しつつ産業・文化・商業等の複合施設として再生させるなどの試みがある。
- ・ 「東の都市改造プログラム」とは、旧東独都市のインナーシティ再生を目的とし、具体的には過剰な住宅ストックの撤去及び縮小地区への魅力改善策(緑化、文化施設整備等)、既成市街地の良質建築ストックの保全のための投資助成、持ち家形成への助成などの柱から構成されている他、開発コンセプト促進のために各都市の参加による計画案コンペを実施している。
- ・ 旧東ベルリン市の住宅団地であったマルツァーン・ヘラースドルフ地区はドイツ最大のコンクリートパ

ネル工法団地であったが、東西ドイツ統合後人口が25%流出し空き家率も地域によって11-27%と高くなっており、小学校や保育園などの地域社会施設やインフラなどの維持も困難になっている。この地域では「大型住宅団地から新たな多様性をもった都市風景を構成する住宅地へ」というコンセプトのもとで、住宅撤去と用途転用の総合計画が作成され、東の都市改造プログラムのコンペで第一位になっている。住宅の撤去と地区再生にあたり、地区マネジメント組織や住宅管理企業などの参加と協議が有効に機能している。

以上の論点を踏まえると、今後の「需要縮小時代」に合う適正利用型都市再生方策のあり方へのヒントとして次の観点が指摘できよう。

- ・ 従来からの中心市街地においては、今後の郊外立地が進展する大規模店との競合も想定すると、必ずしも高容積型・核店舗誘致型にこだわらない、小規模店舗連鎖型等による適正利用度を見据えた商業活性化・まちづくりのあり方を模索することも必要となる。
- ・ 従来までの再開発の方法論では資産デメリット面が強くなってきたことを踏まえると、敷地・権利の共同化（敷地一筆共有）に拘らず、上物・敷地が対応し共有関係がないような権利関係の明快な方法の検討も必要であろう。
- ・ 既存ストックの管理については、既往権利関係の輻輳等の問題によって経営・管理面で支障がある場合に、地元権利者等に活性化やまちづくりへの積極的な機運を高めて、権利関係やソフト面での「再開発」や経営面での支援等を行政が行う必要がある。行政は民間ビルということで地区の関与に消極的にならずに、特にソフト面に重点をおいた（必要な）関与を今後とも継続することが求められる。
- ・ 自治体に新たに求められる戦略的計画として、今後市街地整備強化をすべき地区と、需要縮小を受け入れざるをえない市街地とを選別し、地区毎に異なる総合的施策を集中実施することが必要となる。このためには人口・世帯数の正確な予測とともに、空き床・空き家の発生状況等と社会経済的要因について把握するためより正確なデータの整備が必要である。ドイツでの事例のように、各々の地域の目標像の設定を明確化するため、インフラ等の需要減も考慮した総合的な「縮小と再生の方策」を自治体レベルで「戦略的・計画的」に実施することが求められている。

- ・ 特に需要縮小地域においては、人口減少や空き床が集中的に発生することにより、地域の管理が手薄になり犯罪や災害危険性が高まる地区が出現しうる。新規公共投資が限定されてゆく時代にあつて、地区再生のためには、基本的に使用可能な既存ストックの修復保全による有効活用、地域組織との連携や行政内部の福祉等のソフト部局との連携強化による地域管理サービスの維持強化が求められる。また、地域に悪影響をもたらす管理放棄されるような空き床・空き家については、公的助成による除去も必要となろう。この点についてもドイツの事例が参照しうる。
- ・ EUのURBAN IIプログラムや東の都市改造プログラムにみられるように、今後の需要縮小時代にあつて社会経済的に危機にある都市・地域の構造改善にあたっては、分権・地元主体の活動を基本としつつ、広域レベルの地域間格差是正の観点からの財政的支援と、アイデアコンペ等方法を通じた計画技術面の支援策が国などに今後とも求められよう。