

## 都市計画分野における隔地貢献の可能性と課題

明治大学 政治経済学部 教授 野澤 千絵  
のざわ ちえ

### 1. 隔地貢献の可能性

都市再開発法の制定から約50年が経ち、市街地再開発事業は全国で1077地区、1545ha（平成30年3月末時点）の実績（都市計画決定済みを含む）<sup>1)</sup>があり、民間の力で市街地の更新・整備を進めるための中心的な手法として定着している。

市街地再開発事業の支援策には、公開空地の創出や道路・広場等の整備といった公共貢献とする見返りに容積率の割増し等が得られる仕組みがある。容積率の割増しというインセンティブが再開発事業の推進アクセルとして機能し、個々の開発プロジェクトに伴う公共貢献を通じて、民間資金によって市街地環境の改善・整備を進めようという狙いがあると言えよう。

市街地再開発事業の実績<sup>1)</sup>を見ると、面積ベースで全国の72%が三大都市圏（1110.24ha）で、特に全国の約半数が首都圏であり、市街地再開発事業は集中して首都圏で行われていることがわかる。東京都心部など、民間主導で市街地再開発事業として案件が動くところは、開発区域内やその周辺区域がリニューアルされることで、更にそのエリアでの開発需要を誘発するなど、開発案件が動くエリアにますます開発プロジェクトが集中するという流れの加速化にもつながっている。

一方、災害対策、樹林・公園緑地・農地・崖線などのみどりの保全・育成、民間市場の流通性が低いエリアの空き地・空き家問題の対応など、民間側にとって直接的に開発利益が得られにくい案

件は、なかなか民間から手が上がらず、それぞれの自治体の対応に依拠するだけでは手詰まり状態となっている。

今後、ますます自治体の財政難や人材不足が深刻化していく中では、都市レベルで抱える問題を解決する新たな仕組みとして、大都市部の開発プロジェクトが動くことで、離れたエリアにもメリットが生まれるという新たな仕組みづくりは検討に値するものと考えられる。これまでの容積率割増しに関わる制度では、公共貢献として認められる範囲は基本的に開発区域内や周辺区域に限られていた。しかし、近年、開発区域や開発区域周辺だけでなく、隔地にも拡充する方向性（以下、隔地貢献）が打ち出され始めている。例えば、国土交通省では、令和2年9月、都市再生特別地区での容積率緩和の考え方の中に、開発事業区域から離れた土地の雨水貯留施設や広域避難用地の確保等といった隔地での防災貢献が盛り込まれている。

しかし、市街地再開発事業において、例えば、緑地保全や防災対策といった隔地での貢献を、容積率割増し等を条件に公共貢献として新たに認める場合、①隔地貢献の内容についての妥当性の判断、②隔地貢献の長期的な維持管理の担保、③事業者側の隔地貢献制度の活用可能性などについて十分に検討をしておく必要がある。そこで、本稿では、都市計画分野における隔地貢献の可能性と課題について論じたい。

## 2. 東京都都市開発諸制度における公共貢献の位置づけ

開発プロジェクトにおいて、容積率等の規制緩和が可能となる主な制度としては、建築基準法に基づく総合設計制度、都市計画法に基づく特定街区・再開発等促進区を定める地区計画・高度利用地区、都市再生特別措置法等に基づく都市再生特別地区がある。

市街地再開発事業の実績（面積ベース）が全国の3分の1を占める東京都では、総合設計制度・特定街区・再開発等促進区を定める地区計画・高度利用地区を「都市開発諸制度」と位置づけ、活用方針や容積率の割増し算定方法等を示す運用基準が公開されている。

東京都の都市開発諸制度では、公開空地の整備と維持管理、建物の環境性能の確保、防災備蓄倉庫の設置、開発区域内の無電柱化等を適用条件と定めている。また、容積率の割増しを可能とするのは、公開空地、住宅・宿泊施設・公益施設（子育て支援施設・高齢者福祉施設・災害時の一時滞在施設等）といった開発区域内での貢献だけでなく、無電柱化、駅まち一体開発、水辺との一体整備等の開発区域外の貢献（域外貢献）を公共貢献として評価している。

東京都では、都市開発諸制度を通じた公共貢献の評価について実績が積み重ねられてきた中で、東京都の「都市づくりのグランドデザイン」（平成29年9月）において、「大規模開発に際し、区部周辺部や多摩地域など離れた場所における緑地の保全等を公共貢献として評価するなど、拠点の機能更新と都市課題の解決を一体的に進める新たなスキームを検討」とし、隔地貢献についての具体的な検討が進められている。

## 3. 隔地貢献の内容に関する妥当性の判断

ここでは、例として、多摩エリアの緑地保全を隔地貢献として容積率割増しの評価対象とするよう開発事業者等から提案された場合を想定する。そこでまず課題となるのが、開発事業者側からの提案を受け止める自治体やその都市計画審議会の

場で、隔地貢献の内容や質が容積率の割増しに相当しうるかの妥当性の判断についてである。

隔地での緑地保全などは都市レベルの政策実現には寄与するものの、隔地貢献に相当するとされた容積率割増しによって地区レベルの環境に直接的な影響を受ける周辺住民や地権者等との更なる開発紛争が生まれることも懸念される。そのため、少なくとも、都市レベルとしての政策実現としての位置づけが明確な拠点に限定するとともに、同じ都市計画区域内、同一流域内など、都市レベルとしての政策実現に資する隔地の範囲設定が必要である。

加えて、隔地貢献の仕組みを定着させていく上で、開発協議プロセスや都市計画審議会のあり方といった根本的な都市計画上の課題を解決することも非常に大事となる。以前から多くの都市計画の専門家から問題視されている点だが、東京都では、容積率の割増しと直結する公共貢献等に関する運用基準は明示されているものの、東京都や区と民間事業者との間で、開発事業者から提案されている公共貢献のそれぞれが、どの程度、容積割り増し数値として評価したのかといった開発協議の内訳が明らかにされているとは言い難い。また、容積率割増しの算定根拠となる公共貢献の内容・質が本当に妥当なのかなどをパブリックに議論できる仕組みも場もない。少なくとも隔地貢献については、開発事業区域だけでなく、隔地にも影響を及ぼすため、開発協議に着手した早期の段階で、算定根拠となる隔地貢献の内容の公表と共に、その貢献が、結果としてどのように実現されたのか、情報を広く公開することも検討すべきだろう。

こうした点は、本来、市街地再開発事業に関わる都市計画決定に向けた都市計画審議会の場で十分に議論されるべき内容である。しかし、一般的には、都市計画審議会の議題にあがってくる時点では、既に種々の開発協議は完了した最終的な案が提示されるため、都市計画審議会の場合は、自治体の担当職員と委員の間の「問答型」とならざるを得ず、実際に開発計画を変更できる余地はほとんどないことが多い。なお、こうした点をふまえ、

例えば、国分寺市では独自のまちづくり条例において都市計画審議会を都市計画の素案の段階と案の段階の2回、審議するよう定めており、条例で都市計画審議会の議論の充実を図ろうと工夫を図っている自治体もある。

また、都市計画審議会です自治体担当者から「ご指摘いただいた…については、今後、検討します」と答弁されることが多いが、こうした都市計画審議会での議論・答弁の結果、当該開発プロジェクトで最終的にどのように反映されたのかといった事後報告も法的に義務付けられているわけでもない。こうした点について、事業完了後に、公共貢献の内容や議論について検証しようにも、都市計画審議会の議事録等の文書の保存期間が5年程度とする自治体では、開発事業が完了した時期には文書の保存期間を超えているということで情報を確認することができないところもある。

今後、開発区域や開発区域周辺だけでなく、隔地の公共貢献を認める新たな都市計画システムを構築していくためには、都市レベルにとっても地区レベルにとっても、より良い開発計画に誘導するには、都市計画審議会が開かれた議論の場として、より充実するよう工夫・見直しをしていくことも重要であると考えます。

#### 4. 隔地貢献における維持管理の持続性の担保

次に、隔地貢献として、民間事業者等が開発事業区域から離れた緑地を取得、あるいは賃貸し、その保全・育成活動を行ったり、災害対策として雨水貯留施設や広域避難用地の確保・整備を行った場合に、問題になりがちなのが、初期整備費よりも長期的な維持管理費である。特に、隔地側から見ると、隔地貢献とされた空間・施設の開発事業者等による持続的な維持管理が担保される仕組みを導入しておくことは特に重要となる。

これまでの制度は、公共貢献を見返りにした容積率割増しによる受益と長期的な維持管理・更新の負担のあり方について十分に配慮されてこなかったと言える。実際にこの問題が顕在化しているのが武蔵小杉駅周辺地区である。当地区は、タワ

ーマンションが林立し、人口が急激に増加したエリアだが、多くの歩行者が駅への動線として行きかう歩道状空地や子供たちの遊び場ともなる広場状空地のほとんどが総合設計制度に基づく公開空地（一般に用に供されることが必要とされる民有地）で成り立っている。こうした公開空地の設置による容積率割増しで経済的な便益を得たのは開発事業者と税金が増加した川崎市だが、駅への動線にあるために多くの歩行者の利用で傷んだインターロッキングの補修費などの負担は、未来永劫、区分所有者となっており、地元からは疑問の声があがっている。

筆者ら<sup>2)</sup>が東京都内で総合設計制度を利用して共同住宅のみを開発した案件の管理組合に対して行ったアンケート（回収率15.7%）によると、公開空地の維持管理において負担に感じている点（自由記述）として、経年劣化によるインターロッキング・ベンチ・遊具等の修繕、土留め対策工事費や樹木が多いことによる植栽管理、住民以外の通行人による外灯の破損のたびに必要となる修繕、日々のごみの投げ捨て・動物の糞尿・利用者の立入による芝生や植栽の枯死などへの対応とその費用が挙げられており、公開空地の経年劣化に伴い、区分所有者による公開空地の長期的な維持管理の負担が増していることがわかる。

また、当該事業者等が破綻した場合や適切な維持管理がなされない場合などの対応策も盛り込んでおくことも必要となる。実際に、所有者不明土地問題や廃業して放置された廃墟ホテル問題などで見られるように、土地・建物を所有する民間事業者が破綻し、その清算法人も形骸化し、最終的に自治体が放置された土地・建物に対する後始末を背負う事態が生じている。

こうした既に明らかになっている長期的な維持管理の担保にかかる問題をふまえると、隔地貢献として保全・整備した空間・施設についての維持管理の状況の定期的な報告を義務付け、それを広く情報公開する仕組みづくりは必要不可欠であろう。加えて、長期的なスパンで考えると、隔地貢献として整備した空間・施設の維持管理の持続可

能性を担保するための資金確保のために、例えば、経済産業省による太陽光パネルの廃棄費用の積み立て義務化方針を参考に、隔地側のみどりの保全・育成や雨水貯留施設や広域避難用地などの維持管理にかかるコストを供出させ、基金として積み立てるといった仕組みも検討の余地があるものと考えられる。

これまでの法制度に見られるような「開発すること＝ゴール」とした枠組みから脱却し、将来世代の負担が増さないことを重視した長期的な維持管理の枠組みづくりが求められる。

## 5. 事業者側の隔地貢献制度の活用可能性

隔地貢献制度を検討するにあたり、上述のように要件や仕組みを強固にすることも重要だが、言うまでもなく、開発事業者が隔地貢献制度を活用したいと思える視点を盛り込むことが必要不可欠である。特に、開発プロジェクトを手掛ける開発事業者の中には、隔地貢献のために、緑地保全を推進したいとする郊外等の自治体や地権者等との関係を構築するための手間や時間の負担感から、隔地貢献制度の利用を見送るケースも推測される。

そのため、例えば、隔地側から、公共貢献として希望する内容・位置などのリスト化と情報の一元化をした上で公開し、開発事業者からの提案を受け付けるといったマッチング体制の構築や、公共貢献の整備主体が市街地再開発事業を手掛ける事業者と必ずしも同様ではなくても、隔地側の維持管理活動にとって適切な他の主体との協働や委託も可能とするなど、隔地貢献制度を活用するための支援策も必要である。

加えて、長期的な隔地側のニーズや社会経済状況の変容に柔軟に対応できるよう、変更手続きを事前に規定した上で、隔地側の空間・施設の整備のタイミングに柔軟性をもたせたり、計画当初に設定した隔地貢献の内容を変更可能とする仕組みも用意しておくことも検討すべきと考える。

## 6. 隔地貢献から隔地連携にむけて

今後、同じ都市計画区域内や同じ流域内等での

隔地貢献制度の取り組みを積み重ねていく中で、大都市のプロジェクトが動くことで、更に離れた地方都市にもメリットが生まれ、大都市と地方の相互連携を強化する、「隔地連携」を促す新たな仕組みづくりへの進化も期待できる。例えば、大都市の開発プロジェクトで入居予定の企業が、地方都市の再開発で創出された床にサテライトオフィスで入居するなど、再開発で創出した床を埋めることが困難になっている地方都市の市街地の更新に寄与すると考えられる。こうした「隔地連携」の仕組みにより、大都市部の企業の災害時等のバックアップ機能の確保として、地方都市のサテライトオフィスを増やしていくことにもつながる可能性がある。

また、昨今、過去に事業を行った再開発ビルが老朽化したり、社会ニーズの変化に伴う建物の陳腐化を背景に、「再再開発」のニーズも顕在化している。既に再開発が行われたエリアでは都市施設の整備は、過去の再開発で一定程度整備済であることから、開発区域内や周辺に加え、隔地貢献というメニューを盛り込むことで、社会ニーズに合わせた市街地の持続的な更新につながる可能性もある。

ただし、これまでのように容積率の割増しというインセンティブで、再開発の事業推進のためのアクセルにするという視点は既に見直すべき時期にきていると考えている。

昨今のコロナ禍の影響が加わり、既存ストックの空き床をどう埋めるかが当面の中心課題となり、そもそも公共貢献の見返りとなる容積率割増しが必ずしも開発事業推進のインセンティブにはならない可能性が高まっている。加えて、これまで再開発事業の波から何とか免れ残っているエリアの中には、歴史の中で培われた地域固有の特徴を持ったところが多いため、都市が持つ多様な魅力を引き出し、成熟都市としての国際競争力を強化していくためにも、これまでのクリアランス型ではなく、小さな規模の建替えやリノベーションを通じた改善型の市街地更新に力点を移すべきである。そのためには、隔地貢献制度を従来のような容積

率割増しを中心とした枠組みではなく、事業認可プロセスや各種補助金・低利融資・ファンドなど、幅広い分野でのインセンティブを中心に、小さな規模の改善型再開発の事業推進のためのアクセラレーターとして充実させていくことが重要であろう。

大都市部の民間企業にとって有利なエリアでの再開発プロジェクトが動くことで、民間から積極的な関与が得られなかった隔地にもメリットが生まれる隔地貢献の新たな仕組みづくりは未知数ではあるものの、1970年の地区計画制度の創設が、地区レベルから都市計画を考える動きをつくりだしたように、隔地貢献制度が、都市レベルの問題を、地区レベルの動きから解決しようとする新たなベクトルが生まれることを期待したい。

#### 引用文献

- 1) 公益社団法人全国市街地再開発協会「50年のあゆみ」
- 2) 晴山朋美「総合設計制度で創出された公開空地の管理組合による維持管理負担に関する研究～東京都を対象に」、2019年度東洋大学卒業論文