

特集 市街地再開発事業の現在的価値の再評価と今後の可能性

# 市街地再開発事業の今日的意義について

—計画的・事業的・波及効果等の側面から—

株式会社アール・アイ・エー 取締役 東京本社 計画本部長 兼 横浜支社長 永澤 明彦  
 ながさわ あきひこ  
 株式会社アール・アイ・エー 東京本社 計画本部 計画一部 副参事 松村 尚之  
 まつむら なおゆき

本稿では、市街地再開発事業のおかれている課題等も踏まえながら、その今日的意義について、計画的、事業的、波及効果のそれぞれの側面より検討を行いたい。

## ■ 計画的な側面

### □市街地再開発事業と共用空間のあり方の変遷

都市再開発法（以下「法」という。）に基づく市街地再開発事業は、「共同化による施設建築物と一体的に、まちなかに新たな共用空間（道路・公園・広場・屋内・屋内空地等）を整備する事業」とい

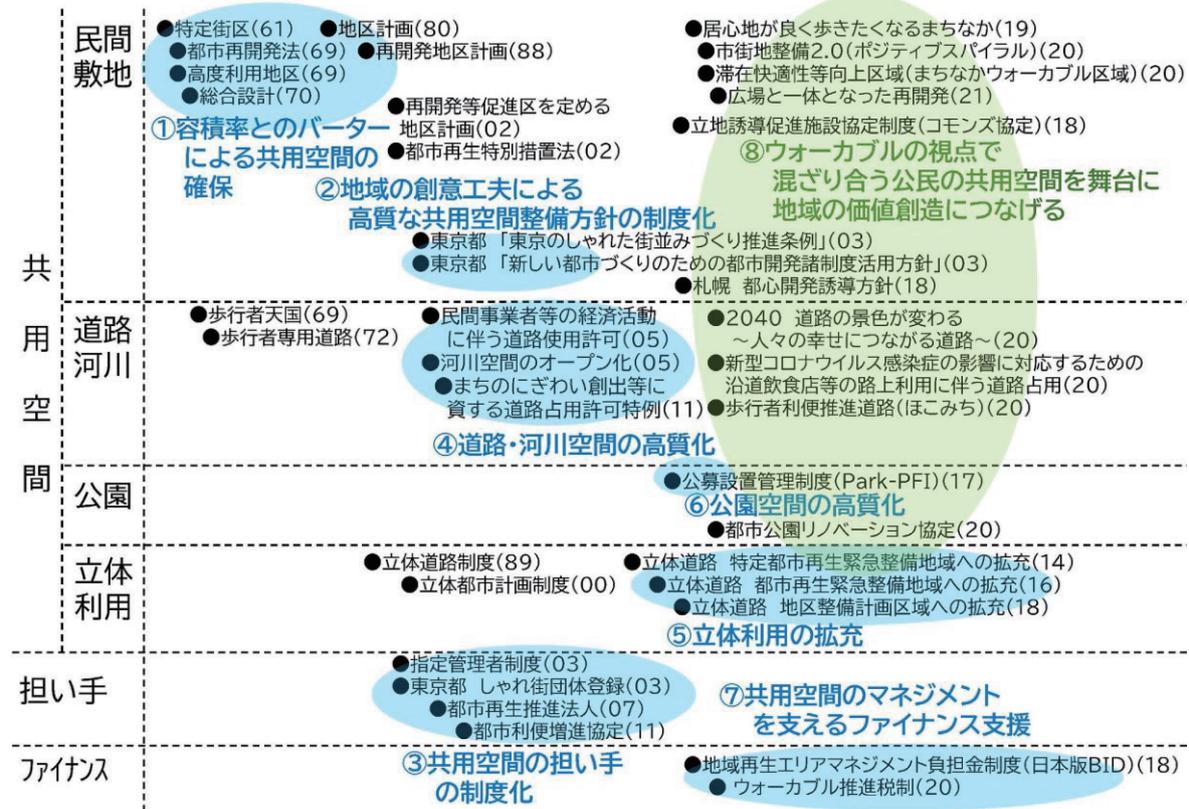


図1 共用空間の整備等に関する法制度の変遷

える。

共用空間の整備等に関する法制度の変遷(図1)をみると、大きくは8の段階に整理することができると思われる。

このうち、「①容積率とのバスターによる共用空間の確保」と「⑧ウォークアブルの視点で混ざり合う公民の共用空間を舞台に地域の価値創造につなげる」に至る変遷は、2020年に発表された「市街地整備2.0 新しいまちづくりの取り組み方」(図2)のサブタイトルである、『「空間」・「機能」確保のための開発』から『「価値」・「持続性」を高める複合的更新』へ、と同様の趣旨となる。



図2 市街地整備2.0(国土交通省)

今後の市街地再開発事業の意義として、「まち全体に広がる質の高い共用空間整備」が挙げられると考えられる。

#### □健康な日常を過ごすための場となる共用空間

コロナ禍に学校施設等も閉鎖された際に、公園等の利用が著しく増加するなど共用空間が都市に必要なインフラとして再認識された。

市街地再開発事業で整備された施設建築敷地内の空地についても、健康な日常を過ごすための場

として、まちなかの重要な共用空間となった。

近年の傾向として、帰宅困難者の一時滞在施設や一時避難場所として利用することについて、地方公共団体が定める地域防災計画に位置づけ、一時滞在時の用に供する集会所等の管理について、地方公共団体との間で維持管理協定を締結している事例も多くみられる。

#### □地産地消のマイクロアーバニズムの場としての共用空間

コロナ禍により、ヒトが集まることのリスクや、都市間での移動制限等が発生した。

今後は、大都市への集中でなく、地方都市のそれぞれが小さな拠点をもつことの意義がますます高まると考えられる。

観光業においてインバウンドや国内の長距離移動が難しい中での「マイクロツーリズム」の推奨されたように、今後のまちづくりも、地元で安心・安全で健康的な日常を過ごしながらか、地域の再発見や愛着へとつながる地産地消のマイクロアーバニズムへの見直しがますます必要と考えられ、その場としての共用空間が重要となる。

#### □新たな価値創造、地域課題に解決の場としての共用空間

コロナ禍を契機に、自宅近くのテレワークスペースの必要性が高まった。

テレワークスペース等も兼ねた共用空間の整備により、その場所に住む多様な人々が、フェイス・トゥ・フェイスで集まり、交流が生まれ、新たな価値創造、地域課題の解決につながる可能性がある。

とはいえ、コロナ対策のために地方創成臨時交付金を活用して整備されたテレワーク施設の利用率が低い事例がみられる等、共用空間を用意するのみでは偶然の出会い(セレンディピティ)が発生し、持続することは難しいことから、パブリックマインドを持つさまざまな個人や企業・組織等の主体を積極的につなぐようなしくみや人材づくりも、必要となる。

### □公民連携のグラデーション

公民連携の進め方はそれぞれの地区ごとに異なる。共用空間のひとつである広場についても、大都市では、旺盛な都市開発意欲を背景に、民間が公共貢献の一つとして民有地の中で整備や管理・運営がなされている例がある。

一方、地方都市では、まちの再生の必要性を背景に、公共が公有地を活用しながら整備を行い、民間のノウハウで管理・運営を行うなどの方法がある。また、公有地や民有地といった土地の種別だけでなく、例えば建物の導入機能にあたっては、公と民の役割分担を詳細に見定めながら検討を行うこととなる。特に、民間が積極的に床取得を行う大都市においては、開発規模が大きいことから、公益施設の導入においても公共が持つ床の割合は小さいが、民間の床需要に限られた地方都市では、公共により導入される公益施設の割合は大きく、事業を成立させる上で、重要なパートナーとなる。

市街地再開発事業を活用し、施設建築物と共用空間を併せた環境をつくるにあたっての公と民の役割分担は、都市や地区、プロジェクトの特性に応じた共創関係により、グラデーションのよう捉えることができる。(図3)

プロジェクトの推進にあたっては、公民連携の適切な役割分担の協議検討が必要となる。

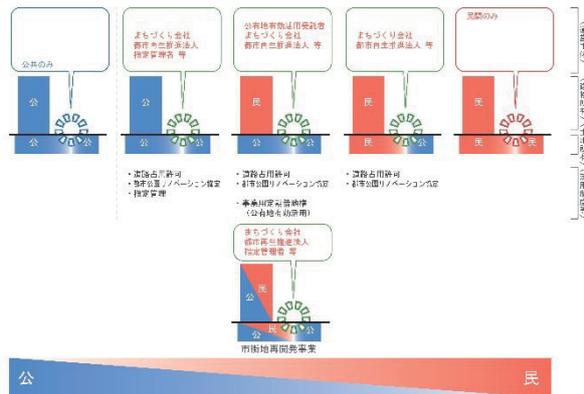


図3 公民連携のグラデーション

### □共用空間の計画論

市街地再開発事業で整備される共用空間は、大きく以下の4種類となると考えられる。(図4)

上記の4種類の共用空間がつながり・かさなり、

まち全体に広がるのが重要となる。(図5)

- ① 共同化による共用空間(内部・外部)
- ② 高度利用による共用空間(施設建築敷地内空地等)
- ③ 公共施設による共用空間(施設建築敷地の隣接部分)(道路・公園・広場等)
- ④ 複合用途(機能)の重なりによる共用空間(内部・外部)



図4 4種類の共用空間

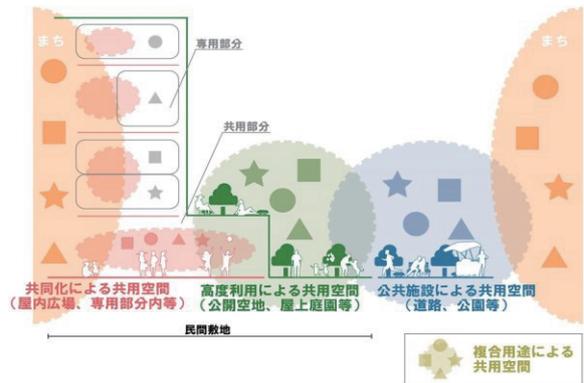


図5 共用空間がつながり・かさなり、まち全体に広がる

### □公民の線を消し、新たに描くことによる相乗効果

公民連携で進められる市街地再開発事業の推進にあたっては、公民での相乗効果をめざした共用空間整備が重要となる。

道路・公共用地・施設建築敷地の境界線を消しながら、共用空間の管理運営のしくみを描いた事例がみられる。(写真1、2、図6)

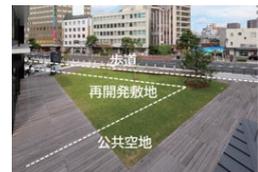


写真1(左上)・写真2(右下) 境界線が消された共用空間(倉敷市阿知3丁目東地区再開発)

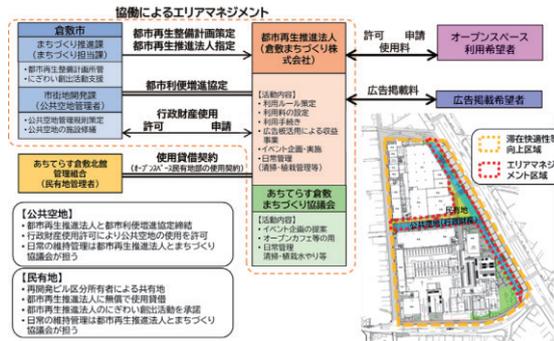


図6 共用空間の管理運営のしくみ  
(倉敷市阿知3丁目東地区再開発)

また、公益施設と民間施設の区画境界線を消すことで、相乗効果を生んだ事例もみられる。(図7)



図7 区画境界線が消された公益施設と民間施設  
(鹿児島市千日町1・4番街区再開発)

□円環的なとりくみ

これまでのまちづくりは、ビジョン(構想・計画)→インプリメンテーション(実行・実践)→マネジメント(管理・運営)の各段階が直線的に区切られて進められてきた。それぞれの段階での検討や主体が異なることから、例えば設計や工事など事業実践段階においては、完成後の管理・運営への視点が充分ではない場合が見受けられた。

今後は構想・計画→実行・実践→管理・運営を円環的に捉えとりくみが求められる。(図8)

さらに構想段階では、そのプロジェクトの完成後の連鎖的な視点や同時に進められている他のまちづくりとの連携などの視点も十分に踏まえる必要がある。またリノベーションや共用空間活用、

ソフト事業などが連携して進められるプロジェクトの場合、まち全体をトータルに捉える視点が求められる。

事業の実践段階においては、竣工までの間に、社会実験や暫定利用なども行われることから、将来の管理・運営に向けたとりくみを支援することへの配慮も必要となる。

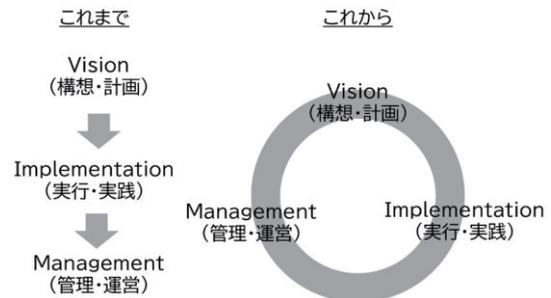


図8 円環的なとりくみ

□市街地再開発事業の新たなプロセスデザイン

市街地再開発事業においては、これまで、施設建築敷地や施設建築物整備プロセス、および竣工後の管理プロセスでの検討が進められてきた。

今後は、円環的なとりくみも踏まえ、新たに共用空間の運営プロセスについても検討が必要となると考えられる。

市街地再開発事業は都市計画決定段階で公共用地と施設建築敷地の配置等が確定することとなるため、事業の早い段階から共用空間の運営・エリマネプロセスを検討開始する必要がある。また、運営プロセス等の検討には、将来の担い手の関連

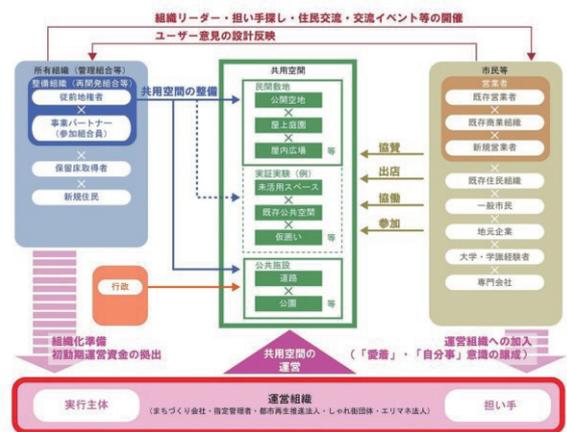


図9 共用空間の整備・所有・運営の担い手の関連図

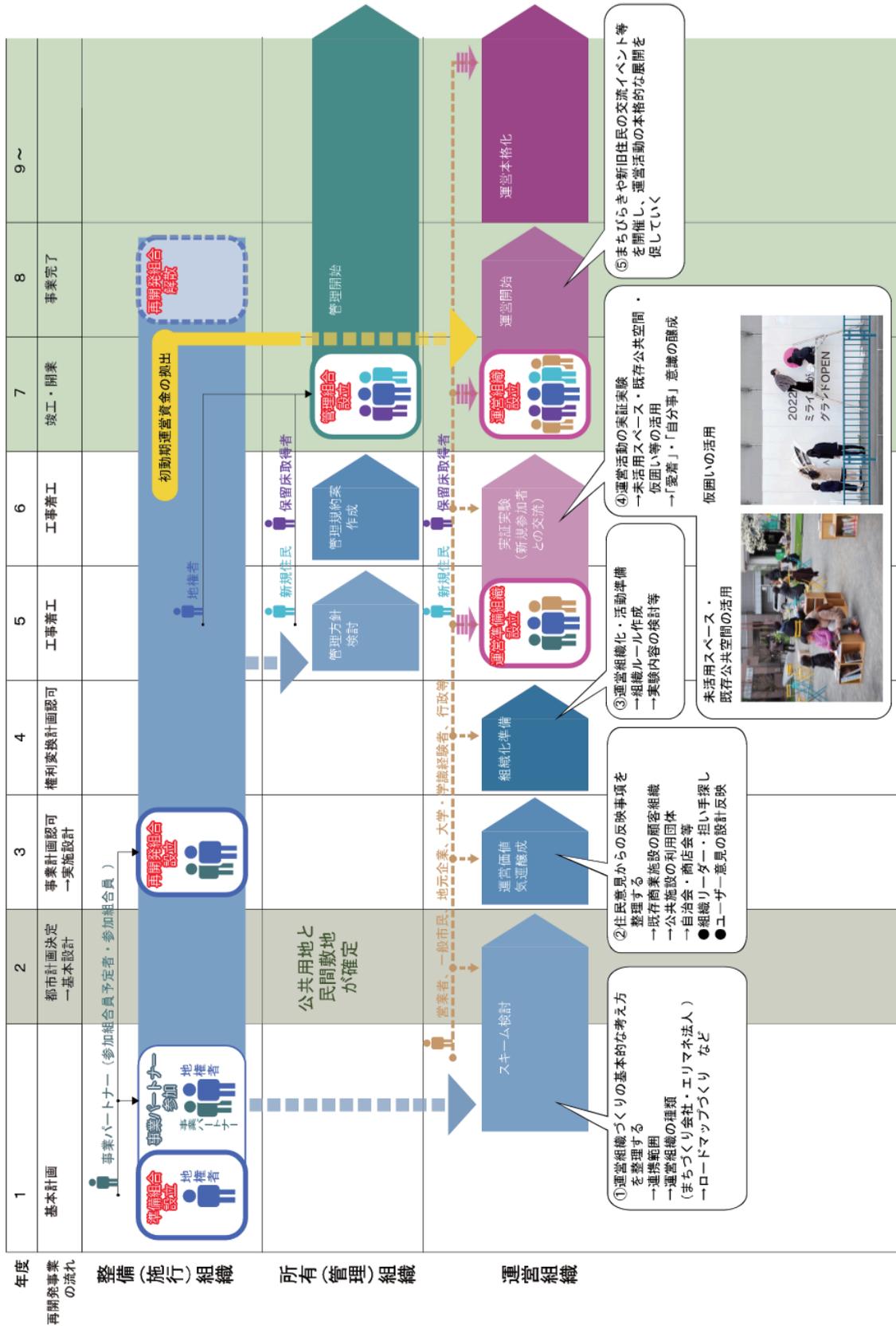


図10 共用空間運営・エリマネを見据えた、市街地再開発事業の新たなプロセス

で、他プロセスのように地権者中心だけでは進められない内容もあることから、留意が必要となる。(図9、10)

### ■ 事業的な側面

#### □ 事業原価意識の醸成

市街地再開発事業の初期段階において、事業への理解と合意形成等を目的に①現状維持、②個別建替、③共同化を比較し、さらに、③共同化の手法として、市街地再開発事業の適用した場合のメリット等を説明することとなる。(図11、12)

◆資産(土地・建物)の活用手法について

|       | ①現状維持   | ②個別建替   | ③共同化  |
|-------|---|---|---|
| メリット  | <ul style="list-style-type: none"> <li>環境に変化がない。</li> <li>テナントとの調整などを考えなくてよい。</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>自分の判断や都合で建替えるの意思決定ができる。(資金、スケジュール等)</li> <li>現在の規制、敷地条件の範囲内で、自由に建替えることが可能。</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>地区の課題が解決される。</li> <li>まとまった敷地とすることで立地に相応しい規模、効率的な建物に建替えることが可能となる。</li> <li>資金負担を抑えられる。</li> <li>権利関係が整理できる。</li> <li>まちの魅力が向上し、資産価値も向上する。</li> </ul> |
| デメリット | <ul style="list-style-type: none"> <li>建物の老朽化により修繕費がかかります。</li> <li>地震や火災の不安が続く。</li> <li>まちの魅力や資産価値は現状のまま。</li> <li>まちの環境(道路・にぎわい・防災等)は改善されない。</li> <li>暖昧な権利関係が継続。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>自ら資金を用意する必要があります。(解体、建築、引越、工期中の収入減等)</li> <li>自ら敷地や権利関係の整理を行う必要がある。</li> <li>道路状況等の制約により、現状規模の維持が困難な場合があるなど、ポテンシャルを活かしきれない。</li> <li>まちの環境(道路・にぎわい・防災等)は改善されない。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>様々な手続きやその合意形成が必要。(時間を要する)</li> <li>自分の好きなように建てられない。(みんなの合意が必要)</li> <li>維持管理や使用方法等に、一定のルールと負担が生じる。</li> <li>土地の面積(持分)が、従前より減る。</li> </ul>            |

地区の現状・課題を解決し、権利者の皆さんの資産を有効活用する手法として、共同化の可能性を検討

図11 共同化のメリット・デメリット

◆共同化(市街地再開発事業)の補償・費用負担等について

○自己建替の場合における想定される自己負担項目等との比較

| 自己建替の場合における自己負担項目  | 市街地再開発事業の場合(権利変換)  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>解体や設計などの諸経費等</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○再開発組合が各業務を実施</li> <li>○塀や看板等の工作物等も補償対象(負担:再開発組合(事業費))</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>新築建物建設等のための費用</li> <li>※借地の場合</li> <li>※借地契約に関する更新料または底地権の取得費</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○従前資産額に相当する権利の取得が可能</li> <li>※借地の場合</li> <li>○土地の借地権が所有権に変換(区分所有権、土地については持分)</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>移動に要するさまざまな雑費</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○再開発組合が補償費として権利者に支払い(事業原価に計上)</li> </ul>  |
| <p>○転出等の場合における比較</p>   |  |
| <p>移転等の場合における自己負担項目</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>美観的に売却可能な資産は土地のみ(建物は除却費としてマイナスとなる場合も)</li> <li>さまざまな雑費</li> <li>引越越し費用</li> <li>移転通知費等</li> </ul> | <p>市街地再開発事業の場合(転出)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○土地だけでなく、建物も公共基準に基づき評価(事業原価に計上)</li> <li>○塀や看板等の工作物等も補償対象(事業原価に計上)</li> <li>○再開発組合が補償費として権利者に支払い(事業原価に計上)</li> </ul> |

図12 自己建替と市街地再開発事業適用の比較

その際には、現在の工事費や人件費等物価高騰等で事業環境が厳しい状況においては、地権者の方々に対しても、事業費の相当部分を占める工事期間中の補償費は地権事業原価に含まれている旨、また都市計画での容積率アップや補助金の適用には、単なる共同化だけでなく、地域貢献の内容・支出等が求められる旨、等について丁寧に説明し、事業原価意識の醸成につなげるのが重要となる。

#### □ 「再開発×タワマン」のミライ

市街地再開発事業による都市構造の改善効果にひとつに、都市型住宅が1地区平均で約188戸供給されていることが挙げられている。(図13)



図13 市街地再開発事業の効果(国土交通省)

また、保留床処分金が事業収入金の平均約6割を占めており、保留床処分の成否が事業成立の鍵となっている。(図14)

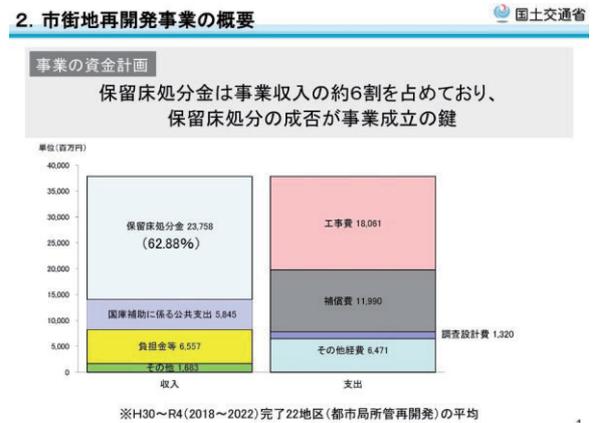


図14 市街地再開発事業の資金計画(国土交通省)

現在の市場環境においては、都心部を除いて住宅用途以外の保留床が厳しい環境にある(図15)。

|                 | パターンA   | パターンB  | パターンC   |
|-----------------|---|--|---|
| 用途構成            | <ul style="list-style-type: none"> <li>オフィス6～20階</li> <li>商業1～5階</li> <li>駐車場約400台</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>ホテル21～24階</li> <li>オフィス6～20階</li> <li>商業1～5階</li> <li>駐車場約400台</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>住宅21～35階</li> <li>オフィス6～20階</li> <li>商業1～5階</li> <li>駐車場約500台</li> </ul> |
| 支出金(事業費)        | ③   | ②  | ①   |
| 収入金(補助金+保留床処分金) | ③   | ②  | ①   |
| 収支差額(事業成立性)     | △   | ×  | ○   |

図15 保留床の用途毎の事業収支の比較事例

一方で、中心市街地での過剰な住宅供給や小学校の児童急増等もあり、住宅用途での容積率割増や補助金適用等が厳しくなる傾向にある。

また、現在多くなっている足元商業+タワーマンション分譲住宅で構成される市街地再開発事業の場合、完成後のエリマネへの寄与や実現性が低いことも課題と考えられる。

今後のとりくみとしては、「商業+エリマネ拠点床」・「賃貸住宅床」等の整備を前提に、市街地再開発事業（イニシャル）の事業性は劣るが、完成後（ランニング）のエリマネ資金源（商業床+賃貸住宅床収入の一部）・人材確保（商業床テナント+賃貸住宅住民等）の可能性がある旨を従前地権者等に説明し、さらにそのことを事業原価に反映した上での権利変換水準等を検討・提示する（完成後の共用空間等の運営の重要性へのご理解を得る）ことも必要と考えられる。（図16、17）

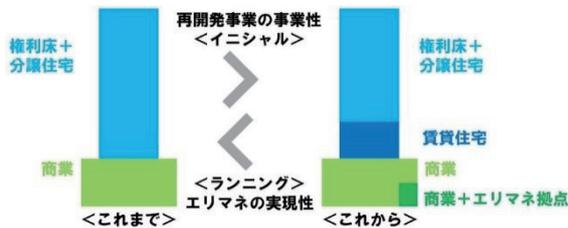


図16 完成後のエリマネを踏まえた事業比較

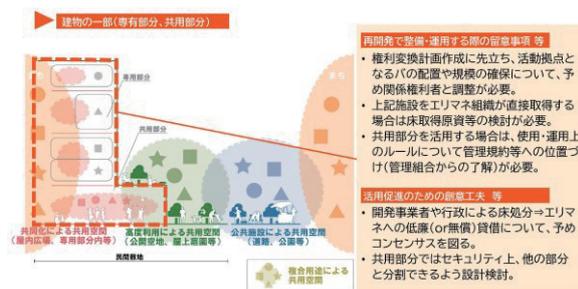


図17 建物の一部（専有部分・共用部分）での、エリマネ拠点整備のしくみ・留意事項

（RIA「再開発×エリマネ」ガイドライン案）

また、デベロッパー等がタワーマンションの一定戸数を賃貸住宅で所有し続けることで、適切な管理・修繕だけでなく、将来の建替等をリードすることも重要と考えられる。

### □コミュニティの維持

市街地再開発事業でのタワマンの特徴は、従前地権者の存在である。

従前に自治会等の地域活動が残っている場合には、地域コミュニティ維持の観点からも、共用空間整備が重要となる。

市街地再開発事業で整備する新設公園に面して、住宅棟1階部分に住宅共用部分の扱いで集会室等を設置し、今後、管理規約等により町内会利用も可能とし、公園と一体的に地域防災活動等の拠点とすることを検討している事例がある。（写真3、4、図18）



写真3・4（左） 町会等の地域活動

図18（右） 住宅共用部分を地域集会場とする事例

### ■波及効果について

市街地再開発事業への理解を深めるためにも、まち全体への波及効果についても、可視化することが重要と考えられる。

### □再開発区域外への転出による連鎖型の都市再編

市街地再開発事業を推進するにあたり、高齢の地権者や営業借家人の方々にとっては、適切な補償がなされたとしても住まいや店舗を移転すること自体の負担が大きく、転出することが合理的な生活再建策となる場合がある。

また、「権利変換を基本」として、すべての地権者に権利床を用意することで持続性のある施設計画が不合理となる場合もあり、地権者等に転出を促すことも必要な場合が考えられる。

さらに、権利変換者の仮店舗補償費等が事業費圧迫の一因となっている実態もある。

一方で転出者が再開発区域の周辺に移転し、生活継続・営業継続を行うにあたり代替地や空き区画等へ移転することで、更地や空室が改善するだけでなく、新築や既存建物のリノベーション等も行われることで、再開発区域周辺でのマイクロなレベルでの連鎖型の都市再編へとつながる事例もみられる。(図19)

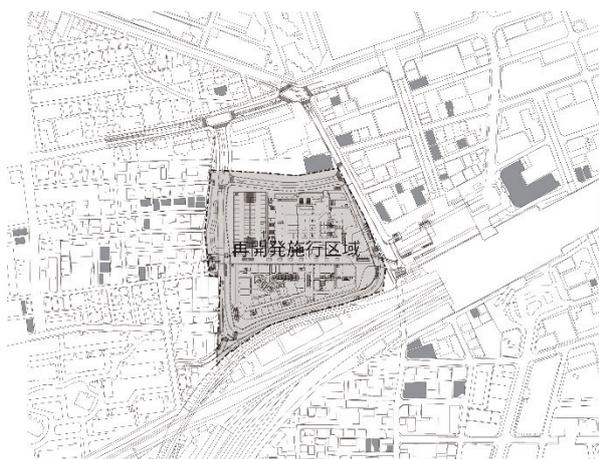


図19 転出地権者・借家人の移転先プロット図  
(相模原市相模大野駅西側地区再開発)

今後は、転出という選択肢を単に地権者等の合意形成の面だけで捉えるのではなく、周辺を含めた都市の積極的な再編策の一環として位置づけることが重要と考えられる。(例えば、立地適正化計画等に基づき、何らかのエリア設定を行った範囲内での転出の場合は、権利変換者と同等の税制特例を設けることで、合意形成や事業促進を図ること等が考えられる。)

#### □再開発隣接区域への波及効果

再開発の隣接区域でのリノベーションの発生を可視化している事例もみられる。(図20)



図20 再開発隣接地でのリノベーション  
(倉敷市阿知3丁目東地区再開発)

他に、ビッグデータ等を用いて、再開発前後の人通り等を可視化する方法も有効と考えられる。

#### ■ まとめ

□共用空間のつながり・かさなりによる、まちなかのトータルデザイン

これまでのまちづくりは、市街地再開発事業、リノベーション、パブリック空間活用、コミュニティデザイン等のとりくみがそれぞれで活動を行ってきた。

今後は各都市で、日々暮らし、働く人々に対して、または訪れる人々に対して価値を提供するためのまちづくりが重要となる。

そのためには、共用空間のつながり・かさなりにより、まち全体を魅力あるものとするのが求められ、リノベーション等のまちづくり手法との連携・相乗・波及効果を図りながら、質の高い共用空間を整備・運営する市街地再開発事業の意義は高まると考えられる。(図21)

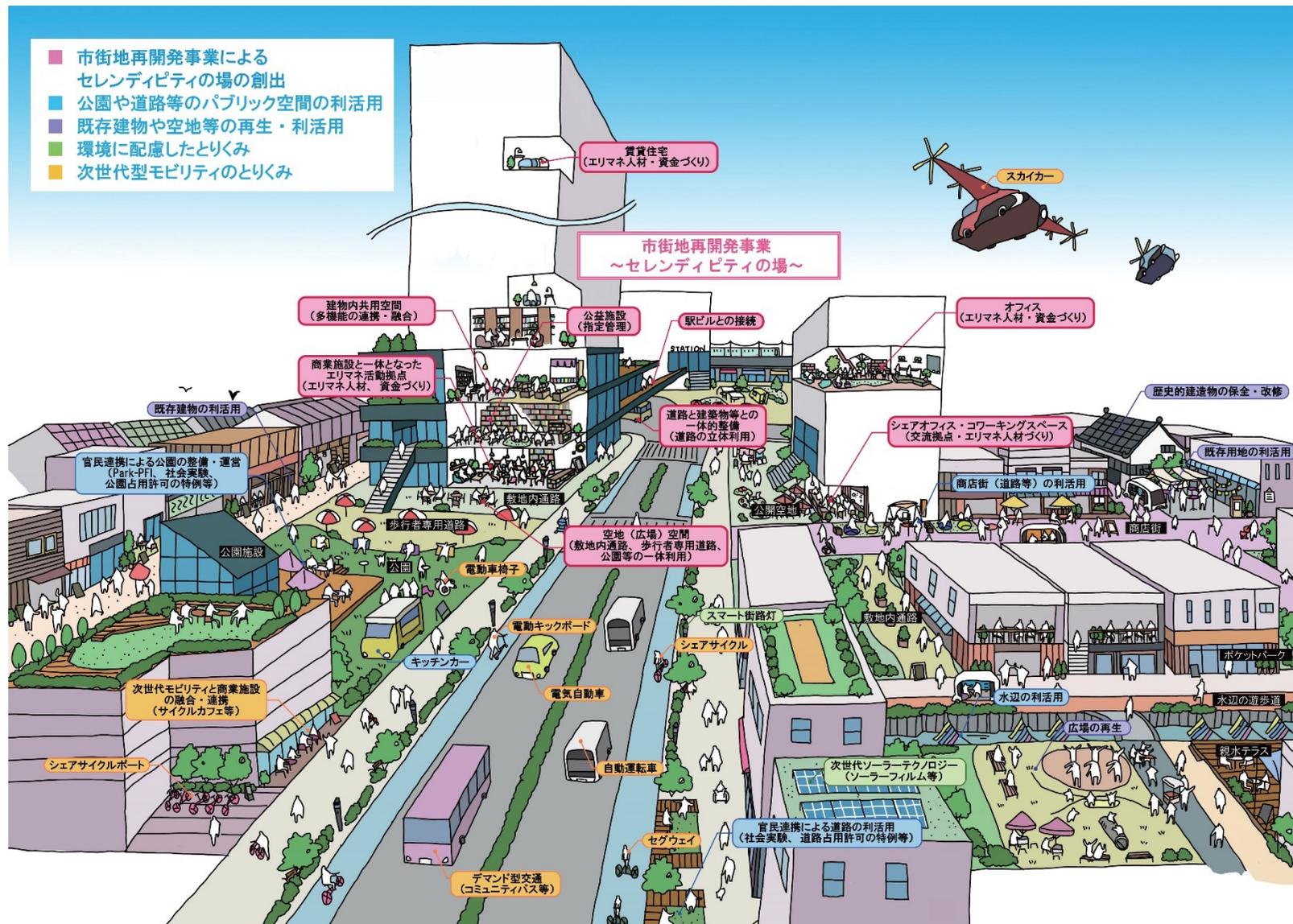


図21 共用空間のつながり・かさなりによる、まちなかのトータルデザイン【出版時からの内容更新に伴う差し替え版】