

都市再開発のこれからの「必要性」と「可能性」

筑波大学 システム情報系 社会工学域 教授 有田 智一
ありた ともかず

1. はじめに

本稿では、主に川上秀光（1990）における2つの再開発論「再開発の必要性と可能性」及び高度利用論「土地高度利用政策の起源、軌跡、展開」に主に依拠しつつ、市街地再開発事業などを中心とした都市再開発の「必要性」と「可能性」について議論する^(註1)。従来までの再開発における「必要性」と「可能性」の構造転換を踏まえつつ、これからの再開発に係る「必要性」と「可能性」のありようについて考察してみたい^(註2)。

日本において今後の都市再開発に求められる方向性については、国土交通省による「市街地整備2.0」において、『「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』というコンセプトとして示されている^(註3)。これまでの市街地整備は「行政が中心となった公共空間の確保・宅地の整形化・建物の不燃共同化

を大規模に志向した開発」であった。今後求められる市街地整備の進め方は、これまでの「機能純化」を基礎とした「合理的な市街地」から「様々なアクティビティが展開される持続可能で多様性に富んだ市街地」へと転換し、「公民連携」で「ビジョンを共有」し、「多様な手法・とりくみ」を組み合わせて「エリアの価値と持続可能性を高める更新」が必要、とされている。

一方で、都市計画・都市開発の際の民間資金調達を如何に促進するかは、現在も世界共通の課題となっている。2023年2月にインドで開催されたG20 財務大臣・中央銀行総裁会議においては、インクルーシブ、レジリエントでかつ持続可能な都市の実現のための民間投資誘発のための方策が議論されている。具体的には、1)民間投資を活用・支援する革新的な手段を導入できるような新たな資金調達・融資メカニズムやパートナーシップのための法的・制度的基盤の整備、2)生物多様性オフセット、開発利益の公共還元、土地区画整理、ランドバンクなどの手段を用いることによる、様々なインフラ整備ニーズへの資金供給、3)地価の上昇が社会的弱者・少数派の人々に及ぼす負のインパクトに対処する仕組みの開発、などが主な議題とされた。政策手段としては、特に開発利益の公共還元（Land Value Capture）の視点を中心として、開発負担金、ランドバンク、土地区画整理、開発権移転（TDR）、容積率ボーナスなどのインセンティブ手法、Business Improvement District

^(註1) 川上秀光（1990）「巨大都市東京の計画論」彰国社。本稿はこれに加えて中井検裕（2019）からも大きな示唆を得ている。中井検裕（2019）「都市再開発法制定50周年記念シンポジウム基調講演」「近未来社会における再開発事業の役割とあり方」一般社団法人全国市街地再開発協会

^(註2) 本稿は、以下の筆者の論考に一部内容を準拠している点についてご容赦頂きたい。有田智一（2023）「土地建物一体型市街地整備の「必要性」と「可能性」：これまでとこれから」区画整理 66(5), 6-14, 2023-05、街づくり区画整理協会

^(註3) 『「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』～市街地整備2.0～令和2年3月 今後の市街地整備のあり方に関する検討会

(BID)、公共セクターと地域の管理運営主体とのパートナーシップ・協定などの方法について比較検討がなされている^(註4)。

これらはいずれも日本の今後の都市再開発の「必要性」と「可能性」の議論にとって不可欠な視点を示唆している。

2. 都市再開発のこれまでの「必要性」と「可能性」

社団法人全国市街地再開発協会(1991)「日本の都市再開発史」^(註5)には、都市再開発法制定20周年のタイミングにおいて、市街地の不燃化、防災再開発を主目的とした市街地再開発事業の歴史的系譜が総括されている。2019年には、都市再開発法制定50周年を記念して、(一社)全国市街地再開発協会及び(一社)再開発コーディネーター協会による「時代を画した再開発事業/都市再開発法50周年記念」が発行され、これまでの市街地再開発事業の成果を象徴する50の代表プロジェクトとその意義が示されている^(註6)。これらの過去の成果からみても、これまでの市街地再開発事業は、まさに「行政が中心となった公共空間の確保・宅地の整形化・建物の不燃共同化を大規模に志向した開発」の歴史であったことが窺われる。

一方で、市街地再開発事業は「必要性」と「可能性」の間を埋める課題を当初から抱えてきた。例えば、第二種市街地再開発事業による大阪市の阿倍野地区及び神戸市の新長田駅南地区は、上述した50周年の記録集に選ばれている防災再開発の代表例であるが、同時にこの「必要性」と「可能性」の間のギャップを示した事例でもある。「必要性」の点からは、従前の密集市街地の解消と不燃化率100%の達成、道路・公園等インフラ整備

等を実現した。一方で、事業の成立「可能性」の観点からは、未処分となった保留床が相当量発生した等の影響下で、事業収支の点では巨額の赤字を計上した等、社会経済状況の変化に対応した事業マネジメントの点で不十分さがあったことへの指摘がある。新長田駅南地区においては、従前の商店街の再生や生活再建の観点、再開発ビルの運営管理面などでなお課題を残している^(註7)。

一方で、大島(2024)はこの阿倍野地区及び新長田駅南地区を対象として、再開発事業の評価に関し単にプロジェクト単体の事業収支のみに着目するのではなく、事業実施後の土地・建物の資産価値の増大分、税収増加、その他の経済波及効果とともに、安全なまちが形成されたことによる人命喪失を事前に防ぐ効果等を含めた総合的な評価が必要であることを論じている^(註8)。

両地区の詳細な検証は本稿の目的を超えているものの、プロジェクト単体としての事業収支のみでの議論だけに止まらず、都市構造全体に与える中長期的なインパクトも含めた総合的な公共貢献の評価が必要であるにも関わらず、その評価方法が未だに確立していない点が示唆されているように思われる。さらに、公共セクターの関与のあり方については、事業収支のために一時的な公的資金の投入の必要があるとしても、長期的な税収増加分でそれをどこまで回収できるかという点を本来予め評価すべきであったのではないかと。

こうした「必要性」と「可能性」のギャップについて、川上秀光(1990)は、1980年の時点で既に以下の視点を提示していた。

^(註7) 阿倍野地区及び新長田駅南地区についての以下の検証報告を参照。

- ・大阪市都市整備局「阿倍野再開発事業検証報告書」平成29年1月
- ・神戸市「新長田駅南地区震災復興第二種市街地再開発事業検証報告書」令和3年1月
- ・兵庫県震災復興研究センター、市民検証研究会・広原盛明・松本誠・出口俊一(2022)「負の遺産を持続可能な資産へ 新長田南地区再生の提案」クリエイツかもがわ

^(註8) 大島憲明(2024)「阿倍野再開発」を評価する～再開発事業の評価に関する一考察～『再開発研究』(40)pp.45-54、(一社)再開発コーディネーター協会

^(註4) OECD(2023)“Financing Cities of Tomorrow: G20/OECD Report for the G20 Infrastructure Working Group under the Indian Presidency.”

^(註5) 社団法人全国市街地再開発協会(1991)「日本の都市再開発史」

^(註6) 一般社団法人全国市街地再開発協会、一般社団法人再開発コーディネーター協会(2019)「時代を画した再開発事業 都市再開発法50周年記念」

「都市再開発の戦後史は必要性の論理で一貫してきているように思われる。とりわけ、調査、計画、報告書、論文、論説その他文献資料からうかがい知れる範囲の制度論、行政論、計画論はすべての面にわたって必要性の論理の一角である。都市再開発の政策論と計画論は必要性を強調する論点と、それらから構築される論理が30年近くも、時の事情と、主張する人あるいは集団の立場によって様を変えて推移してきたのにすぎない。一方、可能性の探求は、専ら現場にゆだねられてきたようである。問題は、必要性をいくら強調して、調査を行い、論点を積み重ね、主張を繰り返しても、ある所で必要性が臨界量に達して可能性に転化するようなものでないところにある。」

「都市再開発法制定による視野の狭窄化：都市再開発法の制定過程で、現実に取り上げる計画と事業の対象のみならず必要性の視野も著しく縮小されてしまった。(中略) 必要性を可能性に転化する手段が権利変換方式と増床処分的手法に限定されたことにより、これらの手法の成立条件に都市再開発政策全体が強く制約をうけたのであろう。」(川上(1990)より引用)

つまり、川上は再開発の「必要性」が臨界量に達して「可能性」に転化するようなものでないこと、及び市街地再開発の「必要性」を「可能性」に転化する手段が権利変換方式+保留床処分を前提としたものとなったことで制約を受けたとしている。

敷地・権利の共同化に係る合意形成の長期化と困難性は昔も今も変わりなく、事業費の回収のために大規模な保留床が処分できる需要が見込めることが市街地再開発事業の実現「可能性」の根幹である。強制力を有する法定事業であり転出者への補償の原資を確保する必要性もある。再開発事業の事業採算性を確保する点で不可欠な補助金については、主な支出内容は共同施設整備費等である。つまり、「共同化」を図ることが補助金の算出

根拠である。

こうした意味で、市街地再開発事業の「必要性」と「可能性」の間を埋める困難さに係る基本構造は制度創設当初から変わっていない。

3. 「土地の高度利用」型の都市再開発の構造転換の方向

川上(1990)は、もう一つ重要な視点を提示している。それは、日本の「土地の高度利用」という概念に正確に相当する概念が外国には見当たらず、日本に特有の概念であることの指摘である。

第12版都市計画運用指針(令和6年3月版)において、「土地の高度利用」を検索してみると76箇所での用語が使用されている。都市再生特別地区や再開発等促進区の定義では「土地の合理的かつ健全な高度利用」という表現も使用されている。「土地の高度利用」の定義は、『道路などの公共施設の整備水準が一定以上の土地について、有効な空地の確保、一定以上の敷地規模の確保などにより良好な市街地環境を形成し、土地を効率的に利用することをいう。』とされている^(註9)。

「土地の高度利用」と「都市機能の更新」が法制度上の概念として成立したのは、都市再開発法(1969年)及びこれに伴う高度利用地区の創設による。それ以来、日本では「土地の合理的かつ健全な高度利用」が法令上の計画理念とされてきた。これは、日本の市街地の抱えてきた特有の課題である「不健全な土地利用」、つまりは木造家屋の密集、小規模宅地、不整形街区、狭隘道路、公共施設やオープンスペースの不足等の課題を解消する必要があるという前提がある。これを解決するために基盤整備・敷地共同化・不燃化高層建築の建設促進、公開空地の確保、街区の再編とともに都市機能更新を行う、などが求められてきた。これらを集約した計画理念の表現が「土地の合理的かつ健全な高度利用」という概念であり、再開発の「必要性」の中心であった。敷地、街路、街区の構造の脆弱さという点での「不健全な土地利用」

^(註9) 「国土交通省 第12版都市計画運用指針(令和6年3月)」

の状況の解消という課題は今日もなお継続している^(註10)。

しかし、現在では、都市再開発法制定から50年が経過した中で、都市再開発法制定前後の時代背景を前提とした再開発の「必要性」、「土地の高度利用」、「都市機能の更新」、「不健全な土地利用」は、その構造転換が迫られてきた。それを象徴するものとして、令和2年の12月に国土交通省から提示された「技術的助言」では、「土地の高度利用」「都市機能の更新」「不健全な土地利用」に係る概念の解釈を拡大・柔軟化する趣旨の内容が示された^(註11)。

ここでは、一定の整備水準がある市街地あるいはすでに再開発事業が施行された地区においても市街地再開発事業の必要性が認められること、土地の合理的かつ健全な高度利用の解釈として、必ずしも指定容積上限まで確保する必要性がないこと、従前の利用容積率より低い容積率による建て替えもありうること、都市機能の更新について、従前の都市機能の大きな転換がない、単に従前の都市機能の強化拡充の場合もありうることなどが明記された。さらに、「当該区域内の土地の利用状況が著しく不健全であること」の解釈として「当該区域内に十分な公共施設がないこと」や「当該区域内の土地の利用が細分されていること」に該当しない場合でも、個々の市街地の状況に応じて様々な場合が含まれるとされた。

^(註10) 木造密集市街地の改善は依然として市街地整備の中心的課題である。近年の事例でも、街路事業あるいは土地区画整理事業ではなく、市街地再開発事業を適用するからこそ公共施設整備が可能になった事例（「環状第二号線新橋・虎ノ門地区」や「大橋地区」）、密集市街地におけるインフラ整備に大きな役割を事例（50選にも選ばれた「曳舟駅前周辺」）、密集市街地における街路事業進捗に役割を果たした事例（「西新宿八丁目成子地区」第一種市街地再開発事業など）がある。

・有田智一(2019)「市街地再開発事業によるインフラ整備」、一般社団法人全国市街地再開発協会、一般社団法人再開発コーディネーター協会(2019)「時代を画した再開発事業 都市再開発法 50周年記念」pp. 150-157。

^(註11) 「市街地再開発事業の適用に関する適切な運用について（技術的助言）」(令和2年12月23日/国都市第109号/国住街第146号)

つまり、大規模な容積をめざす必要はなく、ドラスティックな都市機能の更新の必要もなく、既存市街地ストックの現状を踏まえた改善向上を図るような再生が許容される考え方が示されている。「土地の高度利用」、「都市機能の更新」、「不健全な土地利用」の概念の解釈が大きく変更され、再開発の「必要性」の論拠が大きく転換されたといえよう。同時にこれは再開発の今後の「可能性」の現実を踏まえて、「必要性」と「可能性」の関係の構造を転換しようとするものであろう。同時に、「土地の合理的かつ健全な高度利用」という概念に対応していた市街地目標像も、いわゆる「公開空地+高層建築のセット」からの転換が求められている。

4. 都市再開発のこれからの「必要性」と「公共性」

従来型の「不健全な土地利用」の解消、「土地の高度利用」、「都市機能の更新」を超えて、これからの再開発の「必要性」と「公共性」はどのようなものとなるだろうか。

中井(2019)は、これからの再開発の「必要性」が高い案件として、大都市においては、国際競争力向上、交通拠点(ターミナル)・生活拠点の整備、木造密集市街地、老朽マンションの建て替え、郊外団地再生、再々開発などを例示している。一方、地方都市においては、コンパクトシティの実現、立地適正化計画の都市機能誘導区域内の案件、再々開発などを例示している^(註12)。

中井(2019)の指摘に加えて、これからの「必要性」と「公共性」を議論する視点として、ここではドイツの「社会的に公正な土地利用」(太田(2023))という概念に注目したい。この「社会的に公正な土地利用」の中には、多様な所得階層を想定したアフォーダブル住宅供給の確保、住宅用途に加えて日常生活に不可欠な小規模自営商店や手工業者の作業場の確保、及び気候変動対応のた

^(註12) 中井検裕(2019)「都市再開発法制定50周年記念シンポジウム基調講演」 「近未来社会における再開発事業の役割とあり方」一般社団法人全国市街地再開発協会

めの省エネなどの視点が含まれている^(註13)。

欧米では概ね 1980 年代半ばからいわゆる新自由主義主導の政策アプローチの潮流の影響下にあつて、都市計画・都市開発分野においても規制緩和、民間活力活用や公民連携手法に基づく手法が主流となってきた。その一方で、米国のニューアーバニズム憲章（1996 年）、ヨーロッパ都市計画理事会における新アテネ憲章（2003 年）、EU のライブツィヒ憲章（2007 年）及び新ライブツィヒ憲章（2020 年）などにおいては、社会的公正の実現やアフォードブル住宅供給等の観点が位置づけられている。新自由主義的な潮流の一方で、都市計画を通じて実現すべき価値としての社会的公正や公平性の観点が同時に大切にされているといえよう。

今後の日本においても、「社会的な公正さ」の概念に相当するような新たな公共性のあり方を踏まえ、以下の a) ～e) に例示するような広範な公共貢献内容を都市再開発と関連づけて実現していくことが、これからの新たな「必要性」となる。

a) 各種の都市のアフォードビリティの確保

欧米では都市開発に伴い、家賃水準に具体的に配慮したアフォードブル住宅供給が義務付けされるケースが一般的である。これまでの日本の政策は、住宅供給戸数を増やすための各種のインセンティブ手法が実施されてきたが、欧米と同趣旨のアフォードブル住宅供給を促すための都市開発と関連付けられた仕組みは存在していない。

また、ロンドンやニューヨークにおいてはアフォードブル住宅に加えて、アフォードブルワークスペース、アフォードブルな製造業工場の確保のための具体的政策が実施されている（北崎(2023)及び諸隈(2023)）^(註14)。中小規模のワークスペース

や工場、店舗等の確保という観点も含め、住宅用途以外の広範な都市のアフォードビリティの確保についても、今後の政策課題となろう。コロナ禍によって世界的に X min City が世界的に脚光を浴びたが、都市生活全般にわたるアフォードビリティのあり方、都市像・都市構造のあり方の本質が再検討されていることがこの背景にある。前述した G20/OECD(2023) 報告における「インクルーシブ、レジリエント、持続可能性」という都市の目標像にも通じる内容である。

b) 地球環境、環境保全、環境負荷低減、都市構造再編等への貢献

G20/OECD(2023) の報告では生物多様性オフセットを趣旨とした開発負担金制度への言及があった。アメリカ・ワシントン州キング郡では、郊外の環境保全を趣旨とした開発権移転制度を有している。これらは、開発地からみて遠隔地となる場所における環境保全への貢献を評価する趣旨である点に留意する必要がある^(註15)。

日本でも環境負荷低減を趣旨としたオフセット手法などと都市再開発とをセットで構想する可能性があるのではないかと。例えば里地里山保全などや、既存市街地建築ストックの更新・リノベーションを通じた環境性能向上に関連する課題を解決する必要がある。中井(2019)は今後の新たな「必要性」として、郊外からの撤退の受け皿となることによるコンパクトシティの実現への貢献という趣旨での郊外と都心部等の再開発のリンケージを例示している。「郊外の縮退+都心への立地集約化」という広域の都市構造の再編の観点も重要である^(註16)。

日本都市計画学会
諸隈紅花「グローバル都市におけるアフォードブルなものづくりの場—ニューヨーク市の事例」『都市計画 365』vol. 72 No. 6, pp. 80-83. 日本都市計画学会
^(註15) 大村謙二郎、有田智一、北崎朋希、太田尚孝(2023)「協働型都市開発 国際比較による新たな潮流と展望」近代科学社 Digital (第 10 章「TDR バンクを用いた容積移転の促進」を参照)

^(註16) ここでは、都心部の開発地の近隣地域に与える環境負荷のインパクトについて、i) 仮に周辺近隣地域の

^(註13) 太田尚孝(2023)「ドイツの都市計画制度に基づく「社会的に公正な土地利用」の実践」『都市計画 365』vol. 72 No. 6, pp. 28-21. 日本都市計画学会

^(註14) 「特集: 都市空間のアフォードビリティを問う」『都市計画 365』vol. 72 No. 6, 日本都市計画学会。
北崎朋希「英国におけるアフォードブル住宅・ワークスペースの展開」『都市計画 365』vol. 72 No. 6, pp. 24-27.

c) 複数の開発プロジェクトの共同貢献による大規模なハード整備の実現

特定街区による都市計画特許事業の活用（例：新丸ビルの特定街区に伴う行幸通りの整備）や、都市再生特別地区（例：渋谷ストリームの開発に伴う渋谷川の整備）においては、当該プロジェクトの敷地外で実施されるインフラ等の整備への貢献を評価する手法の実績が増えている。

近年の事例として、虎ノ門ヒルズ駅の整備においては、大規模な整備費用の捻出のため、複数の都市開発プロジェクトの共同により、資金負担を通じた貢献が実施されている。また、東京駅前の八重洲側では事業主体も竣工時期も異なる3件の市街地再開発事業（都市再生特別地区をそれぞれ併用）によって一体となったバスターミナルが整備される^(註17)。KK線再生プロジェクト(Tokyo Sky Corridor)の整備においても複数の都市開発事業による共同貢献の整備が想定されている。

共同貢献実現に係る技術的助言は既に平成29年3月に発出されているが、今後更にこの手法の展開可能性がある^(註18)。

d) 既存市街地ストックのリノベーション・コンバージョン

遊休化した不動産の有効活用など、既存市街地ストックと地域固有の様々なリソースを活かしつつ、機能のみの更新を図るリノベーション・コンバージョンの事例が注目を浴びている。大都市に止まらず地方都市においても様々な事例が蓄積さ

環境水準を低下させないとすれば、そもそもの当該地域におけるベースの制限値が過重である可能性が生じる、ii) 近隣地域に与える環境負荷のインパクトを緩和する措置が必要な場合にその妥当な範囲についての議論が残る、の2点に留意する必要がある。

^(註17) 江村元行(2024)「複数の開発プロジェクトにまたがって都市施設を整備する場合の課題と解決方策についての考察～バスターミナル東京八重洲の整備を題材に～」再開発研究 vol.40 pp.35-44. (一社)再開発コーディネーター協会

^(註18) 「複数の民間都市開発事業による共同貢献の実現のための新たなパッケージの導入について(技術的助言)」(平成29年3月10日：国都計第167号/国住街第201号)

れている。

特に地方都市においては、中心市街地において遊休化した商業施設について、公共セクターが関与して公共公益施設に用途転用する事例が増えている。例えば百貨店であった建物を美術館に転用したケース(アーツ前橋：前橋市)や、ショッピングモールであった建物を、劇場を中心とした複合施設に転用したケース(地域交流センターミライズ：美馬市)などである。公共施設の立地集約化やコンパクトシティの実現の観点に加えて、地域愛着の観点から長年地域の市民に受容されてきた建物を再利用できる意義もあり、今後必要性が更に高まる分野である。一方で、用途転用そのもののコストや長期的な維持管理コストの見積りについて、新築案件にはない不確実性がある。このため事業者選定手続きや公的資金投入の際に、行政及び議会における意思決定が極めて困難になることが懸念され、「可能性」を今後高めるためのノウハウ蓄積が求められる分野であろう。またこのリノベーション・コンバージョンにおける機能更新の側面は、次項のe)に関わる内容にも関連性が深い。

e) 地域固有のエリアマネジメントへの支援

蓑原(2022)は、防災建築街区造成法の趣旨と比較した際に、都市再開発法の手法は不動産投資の側面が強くなり、家業型のまちなみを維持する観点でむしろマイナスであり、自営業者が集まって生業の活性化のために自らの力で自らのまちを近代化してゆくプロセスを重視すべきことを主張している^(註19)。

宮原(2022)は、地域のポテンシャルはその地域の経済規模と関連しており、そのポテンシャルを踏まえて事業の大規模化だけでない面的広がりを見るとともに、地域の組織づくりを重視した方法により、権利者、地域住民等のいとなみにつながるような持続可能な街づくりになることの重要

^(註19) 蓑原敬、近藤正一「日本における都市再開発とは何か」、近藤正一他(2022)「RIAが建築で街をつくりはじめて」建築技術 pp.221-231.

性を指摘している^(註20)。

様々な地区での都市開発において単に不動産投資の側面が中心となり、コンビニ・ファーストフード型あるいはテーマパーク型のように、匿名的で他と入れ替え可能なまちになってしまうことが懸念されてきた。地域固有の資源（人材、モノ、地域特有の家業型・自営型の活動）を活かした活動が小規模であっても持続可能な形で連鎖していくことで、他とは交換不可能な場所特有の価値が涵養される仕組みが求められている。

この観点で、ニューヨーク市におけるシアター産業保全の事例が注目される。ニューヨーク市を特徴づけるミュージカルを中心としたシアター産業の支援という趣旨で、ミュージカル劇場の上空未利用容積移転による歴史的劇場の建築保全とともに、地元に関係者及びミュージカル業界関係者による協議会を設立しシアター街区ファンドを通じてシアター産業の人材育成への支援を行う仕組みがある^(註21)。

地域に根差した既存の自営・生業中心の中小商店街や地域固有の産業集積を支援できるような、中長期的に持続可能なかたちでの地域固有のエリアマネジメントへの支援を再開発の実施とセットで実現する仕組みが発展してゆくことが期待される。

5. 拡大・多様化する都市再開発の「必要性」のための「可能性」の探求

今後の拡大・多様化する「必要性」のための実現「可能性」の探求の方向性として、G20/OECD(2023)の報告で例示されていた開発負担金、ランドバンク、土地区画整理、開発権移転(TDR)、BID、公共セクターと地域の管理運営主体とのパートナーシップ・協定などの方法については、これまで日本でも議論がなされてきているが、具体的

^(註20) 宮原義昭「再開発事業による街づくり」、近藤正一他(2022)「RIAが建築で街をつくりはじめて」建築技術 pp. 232-238。

^(註21) 大村・有田・北崎・太田(2023)「協働型都市開発」(第9章「容積移転負担金による文化芸術振興」を参照)

な「可能性」手法として今後更に検討を深める意義があろう。中井(2019)は、「可能性」に関連して、機能更新のみに特化した再開発(リノベーション)、道路等の位置の付け替えや廃止による街区再編、及び前述したように郊外からの撤退の受け皿となることによるコンパクトシティの実現への貢献という趣旨で、郊外の空地集約事業や農地・緑地保全と都心部等の再開発のリンケージという「可能性」を例示している。

本稿では、拡大・多様化する都市再開発の「必要性」と「公共性」の実現のための「可能性」の今後のあり方について、以下のa)～d)の4つの観点に注目したい。

a) 権利調整の方法の柔軟化

法定の市街地再開発事業については、「権利共同化」+「敷地大街区化を通じた土地の高度利用」+「権利変換」+「保留床処分」という方法論を超えて、宮原(2022)の指摘する地域のポテンシャルを踏まえた持続可能な事業の方法論が問われている。この点では、身の丈再開発というキーワードで、高容積を指向しないことと併せて、敷地の共同化・権利の一筆共有化を行わずに、土地・建物が一対一対応で共有関係をもたない戸建て権利変換の方法の可能性が既に指摘されてきた^(註22)。

また、空地等の集約化や街区の再編等を進めつつ都市機能更新を図るためには、前述の中井(2019)の指摘による道路等の位置の付け替えや廃止にある街区再編の手法が有効策の一つである。

^(註22) 遠藤による以下を参照。

遠藤薫(1994)「地域のポテンシャルに対応した市街地再開発事業の新たな工夫 低容積型再開発の検討実践例を踏まえて」再開発研究 Vol. 11, pp. 9-17。

遠藤薫(2007)「芦花公園駅南口地区の身の丈再開発事業」『都市計画』56(1), pp. 60-61、日本都市計画学会

遠藤薫(2009)「高度利用の理念と身の丈再開発」、『都市計画』58(4), pp. 19-24、日本都市計画学会

戸建て権利変換の手法により、住工混在地区の特性を維持した再開発が実現した事例については以下を参照。

小田真太郎、有田智一、藤井さやか(2013)「土地分有方式を活用した市街地再開発事業に関する研究—住工混在地区の事例を対象として」都市計画論文集 48 巻 3 号 p. 291-296、日本都市計画学会

京橋二丁目西地区第一種市街地再開発事業（京橋エドグラン）はこの事例である。また、御徒町駅周辺地区においては、市街地再開発準備組合が一旦組織されたものの合意に至らず、結果的に2件の敷地整序型土地地区画整理事業の適用と個別建て替えでの対応によって解決している。

権利調整の柔軟な方法論としては、立体道路制度の様々な活用事例に加えて、地下鉄駅のプラットフォーム（鉄道施設本体）を民間建築敷地内で整備したケース（虎ノ門駅：虎ノ門駅前地区第一種市街地再開発事業）や、小学校を公共施設として位置づけせず宅地として扱い再開発ビル内部に立体的に整備した事例（中央区立城東小学校：八重洲二丁目北地区第一種市街地再開発事業のケース）などのように、権利調整の柔軟化の多様な事例が様々な現場で実践されている^(註23)。

この他に土地建物一体型の市街地整備手法として、土地地区画整理と市街地再開発事業の一体的施行、立体換地、個別利用区を活用した市街地再開発事業などの活用の可能性もある^(註24)。土地地区画整理と市街地再開発事業の一体的施行については、地権者の生活再建の方法として、「換地一戸建て」、「再開発による共同化」、「転出の選択：金銭補償」の3通りの選択肢を提示できるメリットがある。

b) 公共貢献の金銭評価と金銭による負担方法

通常の都市再開発においては、事業の実施に伴い同時に公共貢献内容も現物整備されてきた。あるいは、都市再生特別地区の活用による公共貢献整備においても、一般的には当該プロジェクトの開発事業者が開発事業の実施と同時に貢献評価対

象となる内容を自ら現物整備している。これに対して、前項 4. a) ～e) で言及した公共貢献の整備については、開発事業者は負担金のみを供出し、個々の公共貢献の整備とそれらの運営管理は開発事業者とは別組織が担う方法が想定しうる。つまり、i) 公共貢献の整備主体を開発事業者から分離可能、ii) 公共貢献の整備時期を開発事業の整備時期から分離可能、iii) 複数の開発事業者からの負担金をプールして運用することによる共同貢献の実現が可能、という3点の利点がある^(註25)。虎ノ門ヒルズ駅整備はこの事例に該当する。

渋谷区では、例えば渋谷駅周辺における地区（例：道玄坂二丁目地区）において、街並み再生方針と地区計画を策定し、この計画内容に関連したエリアインフラの整備に際して、エリア内の開発者は自ら直接エリアインフラを整備せずに、エリアインフラの別整備主体に対して協力金を負担することにより、容積割り増しを得られる仕組みが想定されている。容積割り増し分と協力金との関係は、収益還元法に類する方法で算出される。エリアインフラの整備時期は個別の開発事業の整備時期と分離されている。これもまさに上述した3点の利点を有する方法である。

また、このような公共貢献の内容を総合的に金銭評価可能な方法が確立できるとすれば、逆に補助金を通じてプロジェクト成立を支援する際の、補助金の算定根拠も従来型の方法から抜本的に見直しうるのではないかと。

c) 公民パートナーシップの工夫

前述した負担金方式のケースでは、開発事業者とは別に公共貢献の整備主体が必要となる。虎ノ門ヒルズ駅や八重洲バスターミナルのケース、及び渋谷区の実例についてはいずれも開発事業者とは別に都市再生機構がインフラ整備に係る中間支援組織としての役割を果たしている。

現状では、公共性、公平性、組織としての継続安定性等の特性を備えるとともに、中間支援組織

^(註23) 越川裕康、君塚靖「都心部における駅とまちの一体的な再開発の課題と対応について～虎ノ門駅前地区第一種市街地再開発事業を事例として～」再開発研究 Vol. 38, pp. 50-57. 再開発コーディネーター協会
大島泰他「都心複合再開発における公立小学校再整備の実現手法について～八重洲二丁目北地区第一種市街地再開発事業を事例として～」再開発研究 Vol. 40, pp. 55-63, 再開発コーディネーター協会

^(註24) 「機動的な街区再編に向けた土地・建物一体型の市街地整備手法の活用マニュアル」平成28年9月 国土交通省都市局市街地整備課

^(註25) 大村・有田・北崎・太田(2023)「協働型都市開発」(終章 18.2 を参照)

として各エリア内の公的プラットフォームとしての役割を果たしうる組織として都市再生機構などの公的機関に期待される役割は今後更に拡大するものと思われる。また、特に地方都市などにおけるプロジェクトについては、公民パートナーシップの成立をサポートするような中間支援組織の役割も重要であろう^(註26)。

また、このようなエリア内のプラットフォームの組成や、エリアマネジメント組織への様々な支援の仕組みを確立するためには、従来型の都市計画制度を補完するものとして、継続的な公民のパートナーシップの体制を担保する契約・協定型の手法の重要性が更に高まると思われる。

d) 中長期的に持続可能な地域の再生の仕組みに係る新たな公的支援のあり方

前項 4. e) 「地域固有のエリアマネジメントへの支援」で言及したように、例えば地方都市において地域の経済需要に見合った小規模な都市更新が面的に時間をかけて連鎖してゆくことを支援できる仕組みが求められている。

再開発事業に対する公的支援に係る従来型の考え方は、短期間に大規模の床供給を実施することに伴って、建築物等の整備時期に併せた短期に集中して施設整備費の一部を助成するものであった。

今後の市街地整備は特に中長期的なエリア価値の向上の側面が重視されることから、中長期にわたる小規模連鎖型のハード整備とエリアマネジメントの双方への継続的な支援が可能な仕組みが必要となる。民間金融機関からの資金調達リスクを減らす効果が高いという点で、現在の MINTO 機構による各種の支援策の意義は大きい。

ここでは個々のプロジェクトの効果の評価に際して、地方自治体の中長期間にわたる税収増加や経済波及効果などを事前評価して、その結果に基づいてプロジェクト支援のための公的資金によるファイナンスの適正規模を算定する方法論を今後確立していくことが望まれる。

^(註26) 例えば公共 R 不動産による一連の活動を参照。