

市街地再開発事業完了地区における再々開発の現状及び今後のあり方に関する研究

A study on Current Status and Prospective Direction of Re-redevelopment Project

井竿 千鶴*・松行 美帆子**
Chizuru Izaou* and Mihoko Matsuyuki**

This study aims to clarify current situation and problems of re-redevelopment projects and considers the prospective direction of re-redevelopment projects. A questionnaire survey to 86 municipality offices that has re-redevelopment project completed between 1969 and 1984 and provided for in the Urban Renewal Act was conducted and situation of 121 redevelopment projects are revealed. 13 redevelopment projects have already completed or are in the process of re-redevelopment, and 14 projects are under consideration. In the 13 re-redevelopment projects, eight projects were/are implemented by private developers without any subsidy. In general, usage of the buildings is changed from more public one like commercial usage to less public one like residential usage or parking. In the case of re-redevelopment by private fund, project terms are short but integral development of the area is difficult.

Keywords: Urban redevelopment project, Re-redevelopment, Urban Renewal Act

市街地再開発事業、再々開発、都市再開発法

1. はじめに

1-1 研究の背景と目的

日本における市街地開発事業のひとつである市街地再開発事業は、都市再開発法に基づいて行われる事業であるが、1969年の都市再開発法制定から45年以上が経過しており、初期の事業で建てられた建物については耐用年限に近づくものも多い。

また、事業初期の1970年代は高度経済成長期であり、その後のバブル経済の崩壊を受けて、社会の諸状況は今日に至るまで大きく変化を続けてきた。都市の中心的な場所に立地することが多い市街地再開発事業であるが、近年、商業機能の郊外化や中心市街地のにぎわいの減少などの問題が深刻化しており、市街地再開発事業完了地区にもその影響が及び、商業テナントの経営状況の悪化や百貨店やスーパーなどの大型商業店舗の撤退、保留床への需要が低下していることからテナントが確保できないなど、床経営において様々な問題を抱えている。

更に、人口が右肩上がりの時代に市街地再開発事業は開始されたが、現在は地方都市を中心として多くの都市で人口が減少しており、今後は東京などの大都市においても人口減は始まると予想されている。

市街地再開発事業完了地区においては、建築物の老朽化のみならず、都市再開発法制定時からの周辺地域の社会状況の変化による床経営についても大きな問題として挙げられており、更にそれが周辺も含めた市街地の衰退に影響を与えらるという重大な問題にも繋がっていることが小俣(2005)¹⁾や早乙女(2003)²⁾などの研究から明らかになっている。こうした状況への対処として建物の更新の必要性が指摘されているが、再々開発に関する法制度は整備されておらず、また、再々開発の現況についても十分に明らかにな

っていないとは言い難い。

さらに、年代別の市街地再開発事業完了地区数は1969年の都市再開発法制定時から年々増加してきているため³⁾、市街地再開発事業によって建てられた建物の中には耐用年限に近づくものが今後増加していき、再々開発の必要性は更に高まっていくものと考えられる。

そこで、本研究では、(1)市街地再開発事業完了地区における再々開発の現状と課題を明らかにすること、(2)再々開発の方途について考察することの2点を目的とする。

1-2 本研究の位置づけ

本研究は再々開発の実施状況及び課題について明らかにするものであり、位置づけとしては再々開発の現状と実現までの障害と対応策を考察した佐藤(2007)⁴⁾の研究と近いものであるが、佐藤の研究では市街地再開発事業とその前身と言われる防災建築街区造成法と市街地改造法による事業地区も対象としている。この研究の時点では市街地再開発事業の対象地区は12地区であり、時間の経過により研究対象が121地区に増加したことから、改めて本研究では再々開発の実施状況と実態について調査を行うこととする。ただし、佐藤の研究の中では従前・従後の変化について詳細には扱っていないことから、本研究においては、再々開発にあたって利用した制度や補助金の有無だけでなく従前・従後の変化にも焦点をあて、検討していく。

1-3 研究の方法及び対象

本研究では、まず市街地再開発事業完了地区における再々開発の実施状況及び現状を明らかにするためにアンケート調査を行った。調査対象は都市再開発法施行令の中で定められる耐用年限をもとに事業完了から30年以上経過

*正会員・三井不動産ビルマネジメント株式会社(Mitsui Fudosan Building Management Co.,Ltd.)

**正会員・横浜国立大学都市イノベーション研究院(Yokohama National University)

した地区とし、全国市街地再開発協会の発行する「日本の都市再開発」を用い、1969年～1984年までに事業完了している市街地再開発事業完了地区を有する86自治体、121地区を選定し、2015年の11月25日から12月25日の期間で郵送にてアンケート調査を行った。

更に、再々開発を実施した2地区に対して、再々開発の手法を明らかにするためにヒアリング調査による事例研究を行った。

1-4 本研究における再々開発の定義

本研究では、市街地再開発事業によって建てられた建物を建て替えた場合に、これを再々開発と定義する。利用した制度や補助金の有無は問わないので、民間による自主立て替えも含まれる。また、建物が複数棟ある場合には、その一部の棟を建て替えた場合も再々開発の定義に含むものとする。

2. 再々開発の実施状況及び実態

本章では、1969年～1984年までに事業完了している市街地再開発事業121地区に対するアンケート調査の結果についてみていく。アンケートの概要は表1のとおりである。ただし、一つの自治体につき複数の対象地区がある場合があるため、配布した自治体数と地区数の総数は異なる。

表1 アンケート配布数・回収数及び回収率

	配布数	有効回答数	回収率
自治体数	86	81	94%
地区数	121	110	91%

2-1 市街地再開発事業完了地区の現状

まず、市街地再開発事業完了地区の現状について表2にまとめた。「再々開発をした」という回答が得られたのは全体の約12%となる13地区であった。再々開発を行っていないと回答した97地区のうち、88地区は「すべての建物がそのまま残っている」と回答した。何らかの理由で既に建物が除去され更地になっている地区は9地区あり、そのうち4地区はすべての建物が除去され更地になっている状態である。

表2 市街地再開発事業完了地区の現状

実施状況	地区数	
再々開発をした	13	
再々開発をしていない	全ての建物がそのまま残っている	88
	一部の建物が除去され更地になっており、残りの建物はそのまま	5
	すべての建物が除去され、更地になっている	4
計	110	

また、現段階で再々開発を実施していない地区に対して、今後の再々開発の可能性を聞いたところ、現状として再々開発を「検討中」と回答したのが14地区、「検討していない」と回答したのが83地区であった(表3)。

表3 再々開発の検討状況

検討状況	地区数
再々開発を検討中	14
再々開発を検討したができなかった	0
再々開発を検討していない	83
計	97

2-2 再々開発実施状況別の実態

本節では再々開発の実施状況別に、それぞれの現状についてアンケート結果をみていく。

A. 再々開発をした (13 地区)

(1) 再々開発実施の背景

まず、再々開発の背景から明らかにしていく。事業完了からの時間の経過によって建物の老朽化や耐震面での問題が浮上しているということは先行研究により指摘されていたが、「建物の老朽化」を選択したのは13地区中1地区のみであった。最も多かったのは「テナントの撤退による空き床の発生」の6地区であり、続いて「商業テナントの経営の悪化」2地区が続くことから、再々開発実施の背景には主に建物の物理的な要因よりも、ビル自体やテナントの経済的な問題が背景にあると言える。これは今回対象にした再開発事業が1969年～1984年までに事業完了したものであり、多くの建物で建物の物理的な問題が出るほど時間が経っていなかったからだと考えられる。

表4 再々開発実施の背景 (最も当てはまるもの1つ選択)

再々開発実施の背景	地区数
建物の老朽化	1
耐震の問題	0
テナントの撤退による空き床の発生	6
商業テナントの経営状態の悪化	2
治安の悪化	0
周辺地域の活気・にぎわいの低下	0
その他	1
不明	3
計	13

(2) 利用した制度

再々開発にあたって利用された制度について、表5の「活用した制度・事業」にまとめる。

最も多く見られたのが、制度や補助金を利用しない民間事業者による自主建替であった。市街再開発事業を利用した再々開発は2地区あり、いずれも隣地に用地を広げる形で事業を行っている。また、2地区のうちのひとつである小樽駅前地区に関しては、あわせて街なか居住再生ファンドの利用もあった。街なか居住再生ファンドは、国土交通省によって全国市街地再開発協会を通して行われ、主に中心市街地における民間の住宅整備への出資を行うというものであり、当該区の再々開発では住宅の整備が行われた。

同じく2地区でみられたのが優良建築物等整備事業である。2地区のうちのひとつである北九州市馬借地区では21世紀都市居住緊急促進事業が併用された。これは市街地再開発事業、優良建築物等整備事業を含む特定の事業によって整備される住宅建設に対して行われる国土交通省による

補助事業であり、同じく中心市街地での居住促進を目的としたものである。

このように市街地再開発事業を再度単独で用いた事業は富山市の総曲輪地区のみであり、補助金を伴う制度を用いた地区では、複数の制度を用いている場合が多い。

その他の回答があったのは宝塚南口駅前地区の総合設計制度を利用した自主建替えと、小松駅前第3地区の駐車場整備事業であった。総合設計制度については、補助金の導入はない。

(3)補助金の占める割合

また、総事業費に対する補助金の占める割合を、表5「総事業費に対する補助金の割合」に示した。

自主建替え8地区に関しては民間による事業であるために補助金は導入されていない。一方、市街地再開発事業と優良建築物等整備事業による再々開発では、総事業費に対する補助率を見てみると、馬借一丁目一番地区優良建築物等整備事業の3%と小松駅前第3地区の17%を除いて、桑名駅東第一地区優良建築物整備事業の35%、小樽駅前第三ビル周辺地区第1種市街地再開発事業の22%、総曲輪三丁目地区第1種市街地再開発事業の44%と、いずれも20%を超える高い補助率となっている。

市街地再開発事業により一度補助金を受けた地区に対し、再度補助金を投入する是非についてはあまり議論されておらず、そのような状況下で再度補助金を受けて再々開発事業が進んでいるというのが実態であり、再々開発のあり方について早急に議論を行う必要があると言えよう。

(4)従前従後の用途の変化

従前、従後の用途の変化について、表5「用途」にまとめた。宿泊施設のみで会った北九州市馬借地区を除いては、全ての地区において商業テナントが従前の用途に入っていた。

再々開発後の用途についても、商業テナントが12地区中10地区と最も多い用途であった。しかしながら、表5にあるように、多くの地区において従後においてはその用途の種類を増やしている。鯖江駅前第一地区、桑名駅前地区、富山市総曲輪地区の3地区は、従前に大型ショッピングセンターあるいは百貨店がテナントとして入っている商業ビルであったが、「テナントの撤退による空き床の発生」を理由に再々開発を行った地区である。従後は3地区いずれも、商業テナントだけでなく住宅や宿泊施設といった用途にも使われる複合的なものとなっている。

次に12地区中の8地区でみられたのが、住宅である。うち5地区は従前には住宅としては使われていなかった地区であった。また、21世紀都市居住緊急促進事業、街なか居住ファンドを活用して住宅の導入を行った地区も2地区ある。これは、商業テナントにより床が埋まらないことが予想され、中心市街地にある利便性の高い場所のマンションは需要が高いことからであると考えられる。

さらに、従前に比べて増えた用途としては駐車場があげられる。小松駅前第3地区については、従前の商業施設が

駐車場整備事業を利用して、全ての用途が駐車場となっている。

このように、再々開発によって、そのまちの顔を担う公共性の高い用途よりも、住宅や駐車場などより公共性の低い用途になっているといえることができる。

(5)建物の形態の変化

また建物の形態の変化を表5の「容積率」「敷地面積」「ビル数」にまとめた。

市街地再開発事業、優良建築物等整備事業、総合設計制度などの高度利用を目的とする事業を用いた場合は、敷地面積は大きく変化しないが容積率が従前より非常に大きくなる傾向があることがわかる。当初の市街地再開発事業完了地区においては、細分化された敷地は既に統合、不燃建築物として建設され、従前より大きな容積が確保されているはずであり、それに加えて再々開発において容積率が大幅に増加している。そうした地区では従後の用途が住宅となっており高層マンション等として利用されている場合が複数みられる。その反面、自主立て替える場合、従前よりも容積率が小さくなっている地区も見られる(岡崎市、牧方市)。これは自主立て替えて、補助金を入っていないからこそ、需要にあった容積にする必要性が高かったからであると考えられる。

棟数の変化をみると、自主建替えの場合には1棟のみが建替えられ、他の棟はそのまま残っているという地区や他のビルは除去され更地となった地区などもあり、一体的な地区の再々開発とは言い難いという状況であった。高石市高石駅東D地区では商業ビルが建替えられた一方で、同地区にある公共施設のビルは公共施設が移転したのち10年以上空きビルとなっているという現状がある。市街地再開発事業の施行地区は中心市街地や都市の顔である重要な立地であることがほとんどであるため、1棟のみの単独の建替えを行うだけでは十分であるとは言えない状況である。

(2)再々開発実施に当たっての課題

また、再々開発実施にあたって最も課題となった点を表6にまとめた。不明と回答があった6地区はすべて民間事業者による自主建替えが行われた地区であったため、今回の調査対象である自治体では把握できていなかったと考えられる。よって、今回把握できたのは、何らかの制度を用いた再々開発事業7地区における課題となる。

最も多い4地区が回答したのが「財源の確保」であり、「権利者の意見の取りまとめ」2地区がこれに続いた。先述したように、再々開発の背景としては、多くの事業においてはテナントの撤退が再々開発の背景であったが、最も課題になった点としては1事業のみが「テナントの確保」をあげている。これは、先述したように、再々開発において、多くの事業が従後には商業テナントに加え、住宅などの他の用途にも用途を広げたためだと考えられる。「テナントの確保」を回答した鯖江駅前第一地区においては、2棟のうちの1棟について、建替えの行われた従前のビルにはショッピングセンターが入居しており、建替え後にもこれ

表5 再々開発の概要

自治体名	町田市	鯖江市	小松市	富士市	桑名市	北九州市	小樽市	
従前の市街地再開発事業地区	原町田地区	鯖江駅前第1地区	小松駅前第3地区	富士駅前第4地区	桑名駅前地区	馬借地区	小樽駅前地区	
再々開発事業年	1990	1995	1998	2002	2006	2007	2009	
活用した制度・事業	なし	なし	駐車場整備事業	なし	優良建築物等整備事業	優良建築物等整備事業 21世紀都市居住促進事業	市街地再開発事業 街なか居住ファンド	
総事業費に対する補助金の割合	0%	0%	17%	0%	35%	3%	22%	
容積率	従前	680%	500%	254%	399%	600%	356%	
	従後	700%	500%	499%	399%	600%	600%	
敷地面積	従前	763 m ²	不明	1401 m ²	999 m ²	4000 m ²	3559 m ²	
	従後	2157 m ²	不明	1526 m ²	999 m ²	4000 m ²	3560 m ²	
ビル数	従前	1棟	2棟	1棟	1棟	1棟	5棟	
	従後	1棟	2棟	1棟	1棟	2棟	1棟	
用途	従前	商業テナント	商業テナント	商業テナント	商業テナント 宿泊施設	商業テナント	宿泊施設	商業テナント 住宅 公共施設 宿泊施設 駐車場
	従後	商業テナント	商業テナント 宿泊施設	公共施設 (駐車場)	商業テナント 住宅	商業テナント 住宅 公共施設 駐車場	商業テナント 住宅 駐車場	商業テナント 住宅 宿泊施設
自治体名	宝塚市	仙台市	高石市	岡崎市		枚方市	富山市	
従前の市街地再開発事業地区	宝塚南口駅前地区	仙台駅東第1地区	高石駅東D地区	本町康生西第1地区		枚方市駅前地区	総曲輪地区	
再々開発事業年	2012	2012	2014	2008	2015	2016(予定)	2019(予定)	
活用した制度・事業	総合設計制度	なし	なし	なし	なし	なし	市街地再開発事業	
総事業費に対する補助金の割合	0%	0%	0%	0%	0%	0%	44%	
容積率	従前	540%	599%	237%	618%	523%	698%	
	従後	800%	不明	不明	600%	385%	681%	
敷地面積	従前	2572 m ²	2562 m ²	12793 m ²	4915 m ²	6404 m ²	3519 m ²	
	従後	2572 m ²	不明	不明	4414 m ²	5014 m ²	3800 m ²	
ビル数	従前	1棟	1棟	3棟	3棟	3棟	1棟	
	従後	1棟	1棟	3棟	2棟	3棟	1棟	
用途	従前	商業テナント 住宅	商業テナント 住宅 オフィス・事務所	商業テナント 住宅 公共施設	商業テナント オフィス・事務所 宿泊施設 駐車場	商業テナント 住宅 オフィス・事務所	商業テナント	
	従後	商業テナント 住宅	駐車場	商業テナント 住宅	住宅 駐車場	商業テナント 駐車場	商業テナント 住宅 オフィス・事務所 駐車場	

に類似する商業施設の入居を望む声もあったがテナントが見つからず、最終的に宿泊施設としての利用となったという経緯があり、実際のニーズと合うテナントを確保できないという点についても困難さがうかがわれた。

表6 再々開発実施にあたって最も課題となった点

課題となった点	地区数
財源の確保	4
補助金の確保	0
テナントの確保	1
権利関係の複雑さ	0
権利者の意見の取りまとめ	2
その他	0
不明	6
計	13

B.再々開発を検討中(14地区)

再々開発を検討中であると回答があった14地区について

ては、再々開発の検討を行った背景及び課題点について訊ねた。

(1)再々開発検討の背景

再々開発検討の背景として最も当てはまるものについての回答は表7のとおりである。「テナントの撤退による空き床の発生」が最も多く4地区あった。また5地区が「建物の老朽化」や「耐震の問題」といった物的な状況を要因として挙げている。さらに、周辺地域の活気・にぎわいの低下も3地区が選択した。すでに再々開発を実施した地区においては、その背景として「テナントの撤退による空き床の発生」や「商業テナントの経営状態の悪化」といった商業の形成状の問題が大部分であったが、検討中の地区に関しては建物の物的な問題が多数を占めた。今後、建物の物的な要因による再々開発が増加することが予想される。

表7 再々開発検討の背景(最も当てはまるもの1つを選択)

再々開発検討の要因	地区数
建物の老朽化	2
耐震の問題	3
テナントの撤退による空き床の発生	4
商業テナントの経営状態の悪化	0
治安の悪化	0
周辺地域の活気・にぎわいの低下	3
その他	2
計	14

(2)再々開発の検討に当たった課題

また、再々開発の検討にあたって課題となっている点について表8にまとめた。課題点としては「財源の確保」と答えた地区が6地区と最も多く、すでに再々開発を実施した地区と同様の傾向が見られた。さらにテナントの確保が続いた。再々開発を実施した地区においては、テナントの確保と回答した地区は少なかったが、検討時においてはテナントの確保が大きな懸念事項になることが明らかになった。

その他の回答としては「跡地での事業が具体化していない」という回答もあり、再々開発の検討には至ったものの、それ以上の段階にまで話が進まない状況であるということが伺える。

表8 再々開発の検討にあたって課題となった点

課題となった点	地区数
財源の確保	6
補助金の確保	0
テナントの確保	3
権利関係の複雑さ	0
権利者の意見の取りまとめ	1
その他	4
特になし	0
計	14

C.再々開発を検討していない(83地区)

再々開発を検討していないと回答のあった83地区についても、約8割の67地区が何らかの課題を抱えていると回答しており、こうした課題が具体的にどのようなものであ

るかを表9にまとめた。

最も多かったのが「建物の老朽化」28地区と「耐震の問題」10地区で回答のあった物的状況の問題であった。「テナント撤退による空き床の発生」を挙げた地区は14地区あり、うち9地区が「建物の老朽化」を併せて選択していることから連鎖的に課題が広がっていることが分かる。また3地区で「商業テナントの経営状態の悪化」も挙げられていることから、物的状況についての課題点によるものだけでなく商業自体の衰退も問題とされている地区があることがわかった。「周辺地域の活気・にぎわいの低下」を挙げた地区は15地区あり、今後床経営に影響が生じることで他の問題と繋がり得る要因であることが考えられる。

加えて、その他の回答として市街再開発事業完了後は民間ビルとして扱われるため行政として参入できないという回答があった。また、不明という回答7地区に関しても同様に行政として把握ができていないという状況が考えられる。

表9 再々開発を行っていない地区における課題(複数回答)

課題点	地区数
建物の老朽化	28
耐震の問題	10
テナントの撤退による空き床の発生	14
商業テナントの経営状態の悪化	3
治安の悪化	0
周辺地域の活気・にぎわいの低下	15
その他	3
不明	7

3. 再々開発の事例研究

本章では実際に再々開発が実施された事例について、再々開発に至るまでのプロセス、課題を明らかにするためにヒアリング調査と関連資料の分析を行った。

ヒアリング調査の対象として、制度を利用して再々開発を行った地区として富山市の総曲輪地区、自主建替えを行った地区として岡崎市の本町康生西第一地区を選定し、それぞれ2015年12月8日に岡崎市役所都市整備部都市計画課へ、同月17日に富山市役所都市整備部都市再生整備課へヒアリング調査を行った。

(1)富山市の総曲輪地区

総曲輪地区は1979年に事業完了し、それから約30年経った2006年にテナントの百貨店が撤退したことで空きビルとなった。当初は暮らし・にぎわい再生事業による空きビル再生支援を行おうと考えていたが、新たに入居するテナントが確保できなかったこと、建物が既に築30年を超えており、アスベスト等の問題も抱えていたことから、建替えを行うこととなり、今回の市街地再開発事業に至った。また、富山市の中でも中心市街地に位置しており、非常に重要な立地であることから、地元住民による再々開発の要望があったことも事業に至る要因のひとつであった。こうしたことを受けて2013年2月に地権者12者を含む準備組

合が設立され、同年7月に都市計画決定に至った。地権者を含む組合の施行で、現在は事業進行中で、事業完了予定は2019年である。

角の敷地を新たに施行区域に含むことで事業を行ったため、敷地面積は3519㎡から3800㎡に増加している。また当地区での高度利用地区にかかる容積率の上限は700%で、この敷地面積の拡大によって容積率は698%から681%に減少したため、建物自体のボリュームは従前と従後で大きな変化はなかった。

先にも述べた通り従前は百貨店が入居しており、商業ビルとして利用されていたが、従後は「商業テナント」「住宅」「オフィス」「駐車場」と用途が複合的なものになった。特に住宅が用途の大部分を占めているが、これは富山市の中心市街地における街なか居住の促進という意図によるものである。富山市は「コンパクトなまちづくり」を掲げており、都市マスタープランにおいてもそれを理念としている。これを踏まえて当地区の再々開発の従後の用途にも住宅が組み込まれることとなった。

当地区の再々開発における課題点としては、市街地再開発事業完了地区に対して更に市街地再開発事業を行うという過程で、初期の市街地再開発事業によって既に耐火建築物に共同化及び高度利用されているため、都市再開発法第3条の市街地再開発事業施行要件を適応させることは難しく、当地区については「土地の利用状況が著しく不健全であること」を挙げて施行に至ったという。この過程での県・国への理解協力を得ることの困難さが課題として最も大きなものであった。以上のように、敷地の統合、建物の共同化を既に行っている地区での法制度による再々開発の実施では事業の適用が困難なものであったが、一方で行政が関与することで都市の一体的なまちづくりの一環として事業を進めることができた。

(2) 岡崎市の本町康生西第一地区

本町康生西第一地区は1973年に事業完了し、3棟のビルが建設された。事業後30年目の2003年に、まず西三河総合ビルにテナントとして入っていたホテルが撤退し、2005年に西三河総合ビルが解体された。3年後の2008年には岡崎タワーレジデンスとして新たにタワーマンションに建替えられた。さらに、松坂屋が入っていたレオビルについても2010年に松坂屋が撤退し、2015年に岡崎ウィズスクエアというマンションと商業テナントが入居する複合施設として竣工した。時系列で見ると非常にスピード感のある再々開発であることがわかる。またセントラルパークビルに関しては市が用地を取得したのち更地となり暫定的に駐車場として利用されている。

当地区の再々開発は民間によるものであり、3棟のビルに対して個々に開発が行われたものである。まず主な用途を住宅とする建替えが行われた2棟のビルに関しては、地元の不動産会社によって開発が手掛けられている。セントラルパークビルに関しては、市が土地を取得し、当初は市民会館建設の案もあったが取りやめとなったために暫定的

に駐車場として利用されている。ただし、これは隣接する岡崎市立中央図書館「リブラ」の駐車場としての需要があったこと、更に駐車場整備地区に指定されているという理由もある。

当地区での再々開発は主に地元不動産デベロッパーによるマンション建設であった。行政の立場からみると、建物の老朽化やテナントの撤退といった問題を抱える市街地再開発事業完了地区に対して、予算的な問題等から積極的に再々開発に介入できないという状況があるという。ここで岡崎市に関しては、地元の民間企業の積極的な介入があったために、民間による自主建替えという再々開発に至った。この場合、行政は建替えに際して関与することはない。従前は、中心市街地の中でも商業の拠点となっていた当地区であるが、再々開発によってその機能は失われてしまった。

4. 考察及び結論

4-1 再々開発の実施状況及び今後の方途に関する考察

本研究では、30年前までに事業完了した市街地再開発事業完了地区を有する全国の自治体へのアンケート調査を行い、結果として再々開発を行った地区は121地区のうちの約12%の13地区であった。また再々開発を検討中である地区は全体の約13%の14地区あり、今後再々開発の件数は増加していくことが見込まれる。

再々開発の実施及び検討の要因としては、事業完了から30年以上経過していることから「建物の老朽化」「耐震の問題」といった物的な状況に関する要因を挙げた地区もあったが、「テナントの撤退による空き床の発生」を要因として挙げる地区が多く、その多くが商業テナントであった。これは、岡崎市本町康生西第一地区の事例の中でもあったように、郊外大型ショッピングセンターの相次ぐ進出が影響していることが要因として考えられる。

また再々開発を行う上で課題となった点、あるいは再々開発検討のうえで課題となっている点としては特に「財源の確保」「テナントの確保」が挙げられており、検討中の地区においてはこの課題点によって再々開発実施にまで話が具体化しないという現状があった。

一方で、再々開発の検討は行っていないもの課題点を抱えている地区はそのうちの8割を超えており、今後何らかの対応が必要になることが予測されるため、その選択肢の一つとしての再々開発がスムーズに行える体系づくりが望まれる。

また、再々開発の形式としては「市街地再開発事業を用いた再々開発」「優良建築物等整備事業を用いた再々開発」「自主建替えによる再々開発」の3つがあった。

「市街地再開発事業を用いた再々開発」「優良建築物等整備事業を用いた再々開発」を用いた事業の場合には他にも併用する形で「街なか居住ファンド」や「21世紀都市居住緊急促進事業」などの主に住宅整備に対する補助である、街なか居住促進のための事業を利用している場合がみられ

た。これは、富山市が都市マスタープランの中で「コンパクトなまちづくり」を掲げ、総曲輪地区の事例で住宅をメインとした複合施設とする再々開発を行っているように、都市全体としてのまちづくりの政策意図を反映できているという点では、有効な再々開発であると言える。しかしながら、再開発事業実施時に補助金を投入し、都市の中心となる場所を整備した背景があり、その地区を公共性が減少する住宅に転換することの是非に関しては、各都市の事情や政策を鑑みながらの議論の余地があると考えられる。

ただしこうした制度は再々開発を想定した事業ではないため、既に敷地が共同化されている地区で行う「市街地再開発事業を用いた再々開発」では都市再開発法第3条の定める施行要件を満たすことが難しい。経団連の指摘にもあったように、第3条の「利用状況が著しく不健全である」という表現では要件を満たすラインが非常に分かりづらく、再々開発についても隣地や角の敷地を新たに用地として含めることで要件を満たしているという現状がある。

再々開発を実施した13地区のうち8地区は「自主建替による再々開発」であった。自主建替については全ての地区で1棟のみが単独で建替えられており、一体的に市街地再開発事業完了地区の再々開発を行えたとは言いがたいものであった。岡崎市内町康生西第一地区の事例では、民間による積極的な介入によって再々開発が行われ、2棟がタワーマンションへと建替えられたが、従前に商業の中心を担っていた地区であることを考えると、地区の一体的なまちづくりの一部であるとは言いがたい。ただし、行政として関わるのが難しい状況下で、民間の積極的な介入によってスピーディーに建替えが行われたという事例でもある。公共施設の撤退後に空きビルのままの状態が続いている地区も存在しており、迅速に対応ができるという点では、有効性があると言える。

以上のことを鑑みると、行政が関わって行われた再々開発である市街地再開発事業あるいは優良建築物等整備事業を利用したものは、都市全体としてのまちづくりの意図を反映しやすい事業となっており、自主建替では一体的な地区の再々開発や都市全体としてのまちづくりが難しいということが考えられる。

4-2 結論

市街地再開発事業や優良建築物等整備事業などの法制度を利用して再々開発を行う場合には、都市全体としてのまちづくりの政策意図を組み込むことが可能となるため、より効果的な再々開発を行うことができる。しかし、一旦事業を行った地区で再び施行要件を満たすことが難しく、新たに事業区域を設定するなどして事業化している状況であるため、今後増加していくことが見込まれる再々開発に適用可能な都市再開発法の改定、あるいは新たな制度づくりが必要とされている。

また、自主建替を行っている場合には民間によって単独で建替えが行われており、同じ事業地区内でも空きビル

が発生した状態のままであるなど、一体的な再々開発であるとは言いがたい地区があるのが現状である。ただし自治体が財政面等の理由で積極的に再々開発を実施できないという状況下に、一方で、積極的に民間が介入できるという場合もある。こうした場合、一貫したまちづくりに則った公共性の高い再々開発とするために、自治体と民間が連携できるようなしくみ・体制がつけられることが必要であろう。

また、市街地再開発事業完了後の管理・運営についても再々開発と大きく関係してくる要素であることが考えられる。一般的に事業完了後は行政が事業地区を一体的に管理することはなく、それぞれの組合や民間企業によって運営されていく。今回、事業完了地区の抱える課題点などについて「不明」と答えた地区があったのはこのためであり、事業後の完了地区については自治体が把握できていない場合が多い。しかし、市街地再開発事業は法に則り補助金が投入されて実施される事業であるため、事業完了地区についても公共性は極めて高いものであり、事業後にも一貫した管理・運営や行政による実態把握の必要性があることが考えられる。本研究では管理・運営の面には焦点をあてていなかったため、今後の研究では市街地再開発事業完了後の管理・運営の状況を明らかにすることで、再々開発の実現可能性を探っていくことが必要である。

謝辞

本研究を実施するに当たり、貴重なご助言をいただきました東京電機大学の遠藤薫先生、アンケートやヒアリングにご回答いただきました地方自治体の皆様に、記して感謝を表します。

参考文献

- 1) 小俣元美 大村謙二郎 有田智一(2005)「都市再開発法制定時前後の高度成長期に取り組みられた再開発ビルの現状と課題」、日本不動産学会誌第19巻第1号、p.111-121、日本不動産学会
- 2) 早乙女祐基 中井検裕 中西正彦(2003)「再開発事業地区の核店舗撤退後の床状況とその対応に関する研究」、都市計画論文集第38号、p.45、都市計画学会
- 3) 遠藤薫、第4章「市街地再開発事業とまちづくり」、大西隆 編著(2011)「人口減少時代の都市計画 まちづくりの制度と戦略」、学芸出版社
- 4) 佐藤和哉 中井検裕(2007)「初期再開発事業地区における再々開発の実現可能性に関する研究」、都市計画論文集42、p.754、都市計画学会
- 5) 日本経済団体連合会(2012)「再々開発事業に向けた都市再開発法の見直し」
http://www.cao.go.jp/sasshin/kisei-seido/meeting/2011/wg1/120327/item1-2_2.pdf (2016年4月24日アクセス)