


研究レポート

No.132 April 2002

都心回帰と都市再生 - 東京の再生を目指して

主任研究員 米山 秀隆

富士通総研（FRI）経済研究所

都心回帰と都市再生
東京の再生を目指して

主任研究員 米山秀隆

要旨

1. 東京の都市構造は、平面的にみると宅地化率が高く過密であるが、立体的にみると世界の他の大都市と比べ高層化が進んでおらず、空間が有効に活用されていない。つまり、東京は「平面過密、立体過疎」という都市構造となっている。こうした観点からみると、近年の東京における高層マンション、大規模オフィスビルなどの都市再開発の活発化は、東京の都市構造のゆがみを是正するほか、都心居住を進め職住の一体化を進めるという意味でも評価に値する。
2. 民間主導の都市再開発の動きを後押ししていくためには、画一的な「容積率規制」を見直す必要がある。現行の容積率規制は、その規制の水準が適正かどうか、一律の規制で地域の実情にあっていない面はないかどうかという点で問題がある。このほか、民間主導の再開発を推進していくためには、行政による迅速な都市計画決定や、NPOの活用も不可欠である。
3. 一方、東京が抱える都市再開発上の問題については、民間主導で解決できない課題も多い。木造住宅密集地の問題、低未利用地の問題はその一例である。これらについては、官民一体となった取り組みを必要とする。
4. 木造住宅密集地については、当該地域の再開発プロジェクトを推進するほか、建て替え時にセットバックを進めるなど、地道な努力の積み重ねが必要となる。低未利用地のうち、狭小かつ点在しているものについては、自治体が買い上げる以外に有効な対策は見出しにくい。民間に具体的な提案をさせ、地域にとって望ましい提案をしたデベロッパーには、資金援助を行って再開発を促すという手法が考えられる。
5. 低未利用地のうち大規模な工場跡地等については、開発上の制限をすべてはずして、一種の「開発特区」として開発の自由度を格段に高めた上、民間デベロッパーに開発計画を提案させ、最も望ましい計画を提案したデベロッパーに開発を全面的に委ねるというような開発スキームが考えられる。

目次

はじめに	1
1. 都心居住と都市再開発	2
(1) 進む都心回帰	
(2) 高層ビルの建設ラッシュ	
2. 東京の再開発の意義	8
(1) 特異な東京の都市構造	
(2) 知的生産活動の場としての都市	
3. 現行の都市計画制度の限界	11
(1) 有効利用を阻害する規制	
(2) 土地利用の事前不確定性	
(3) 不十分な NPO の活用	
4. 有効利用への誘導と資金供給	18
(1) 木造住宅密集地の建て替え問題	
(2) 低未利用地の活用	
おわりに	20
注	21

はじめに

人口の都心回帰が進み、東京が仕事の間としてだけでなく、生活の間としても見直されている。地価下落、超高層マンションの建設ラッシュがこうした動きを後押ししている。現在の東京は、大規模開発に限れば、バブル期を上回るほどの空前の開発ラッシュとなっている。

民間主導の都市再開発は、都心を再活性化させる効果をもたらしているが、一方で、東京を生活の間としても魅力ある空間とするためには、解決しなければならない課題は多く残されている。

例えば、バブル期に虫食的に買収、開発された狭小の土地については、開発が頓挫したり、放置されているケースも多い。また、産業構造の変化による工場の廃棄に伴い、臨海部ではこれまでないスピードで遊休地が発生している。こういった低未利用地の有効利用を進めることも、都市再生にとって重要な課題である。

また、都市再開発が活発化する過程で、現行の都市計画制度の限界が改めて浮き彫りとなっている。時代遅れになってしまった都市計画制度の不備が、民間主導の都市開発を阻害する要因になっているケースも少なくない。

本稿では、加速する都心回帰と都心部の再開発の動向にスポットをあて、これを望ましい方向に誘導していくためにはどのような施策が必要かについて検討を行う。本稿の構成は以下の通りである。

第1章では、最近の都心回帰と都市再開発の動きを概観する。第2章では、東京の再開発の意義を、どのような面で見出すことができるのかを明らかにする。第3章では、現行の都市計画制度の限界とその是正策について述べる。第4章では、東京の再開発について、残されている課題について検討する。

1. 都心居住と都市再開発

(1) 進む都心回帰

まず、都心回帰の動きを概観しておこう。東京都の人口は、2001年1月現在で1,200万人を突破し過去最高となった。とりわけ都心3区(千代田区、中央区、港区)の人口増加は著しい(図表1、2)。例えば、中央区の人口は、97年から2001年にかけて13%近くも増加した。中央区は、2018年に定住人口10万人を目指す計画を99年に策定したが、早くもそれを上回る人口(10万8,500人)を達成したことになる。

都心部の人口が増えている背景には、地価下落によって都心部のマンションが大幅に値下がりしたことがある。また、企業がリストラに伴って遊休地を売却し、その後にマンションが建設されるなど都心部の住宅供給そのものが増えていることも背景としてあげられる(図表3)。

都心8区で95年~2000年に分譲されたマンション(953棟)の建設用地のうち、駐車場や空き地などの低未利用地からの転用が4割を占めている(図表4)。マンション建設前の土地所有者については法人が過半数を占めており、企業がリストラの一環で放出した土地が、マンション用地に転用されたことを示している。

バブル期には、地価高騰によって人口が郊外に拡散したが、現在は都心部の住宅価格が割安になったため、その逆の現象が起こっている。居住者にとっては、都心部に住むメリットは、「通勤・通学が便利」、「より良い環境」、「買い物・教養・レジャーに便利」ということである(図表5)。

また、従来に比べ、一戸建て信仰が薄れたことも都心のマンション人気を後押ししている。望ましい住宅として「マンション」と答えた人は95年の7.7%から2001年には14.7%に増加する一方、「一戸建て」と答えた人は84.7%から68.9%に減少している(国土交通省調べ)。郊外の一戸建て住宅でローンを完済した中高年層が、利便性を求めて都心のマンションに移るケースも多いという。最近では、とりわけ都心部に建設される高層マンションが人気を呼び、建設ラッシュとなっている。

都心居住は、職住近接を進めるという意味で、人々のライフスタイルに好ましい影響を及ぼす。通勤時間の短縮や、それによって生じたゆとりを余暇に充てることを可能にするからである。実際、都心部に転居した人の通勤時間の変化をみると、転居前は45分未満の人が半数程度にすぎなかったのに対し、転居後は約8割となり、通勤時間の短縮が実現されていることがわかる(国土交通省調べ)。

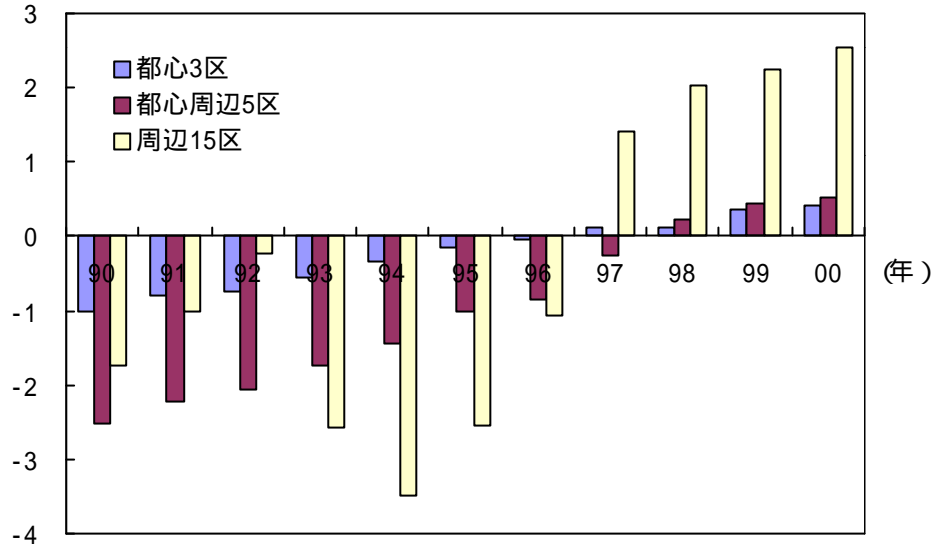
(2) 高層ビルの建設ラッシュ

最近の東京では、高層マンションのほか、マンションを含む複合高層ビルなどの都市再開発も活発化しており、住宅供給が急増している。

2001年中に首都圏で完成する予定の高層マンション(20階建て以上もの)は、首都圏で

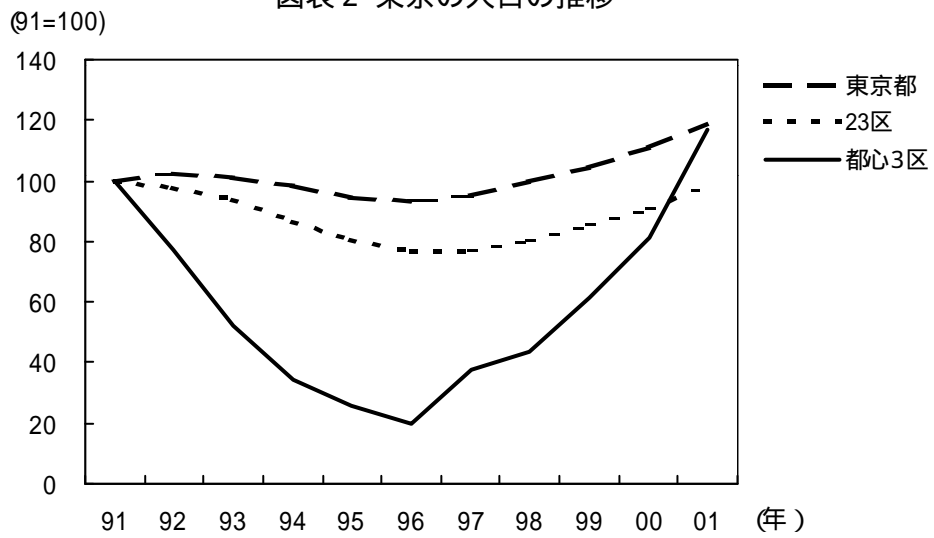
(万人)

図表1 東京都区部における人口の増減

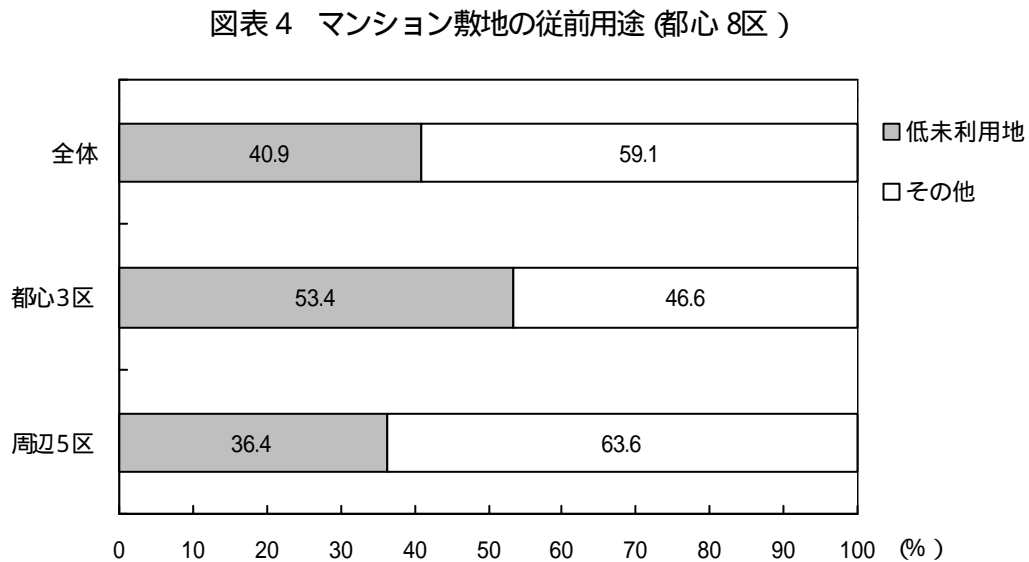
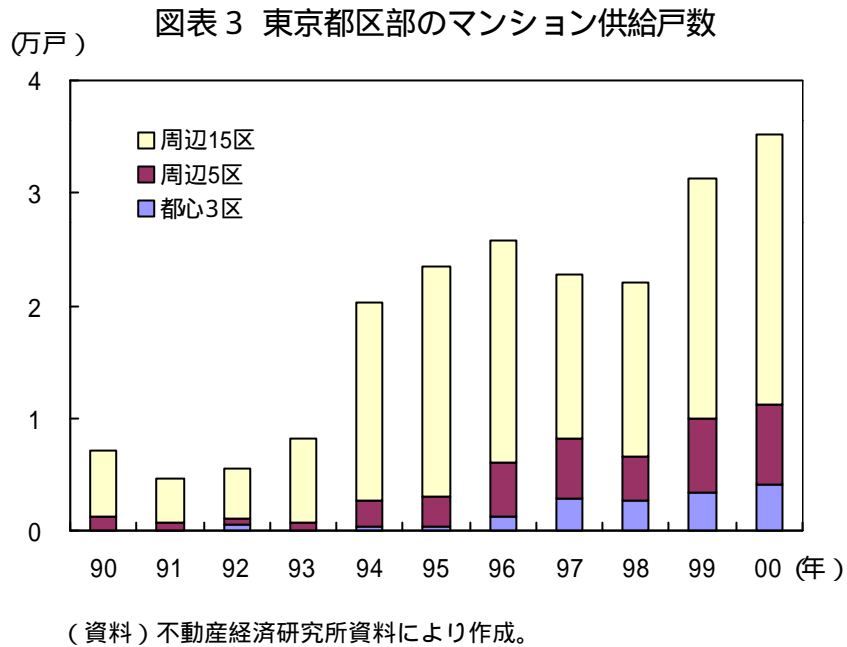


(資料) 住民基本台帳により作成。

図表2 東京の人口の推移



(資料) 住民基本台帳により作成。



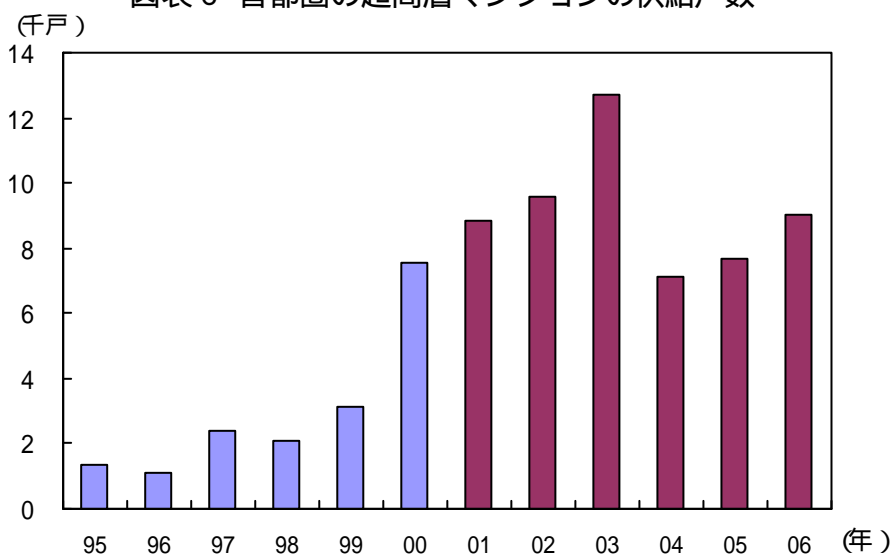
図表5 都心部への転居理由（複数回答）

	(%)
1. 通勤・通学が便利になるため	57.2
2. 新しい住居など、より良い環境を求めて	41.8
3. 自分の家としての持家を取得するため	40.9
4. マンション価格が以前に比べ下がっているため	40.1
5. 買い物・教養・レジャー等の便がよいため	35.5
6. 現在の場所のイメージが良かったため	33.4
7. 家賃を払うのがもったいないため	29
8. 親や家族と同居(近くに住む)するため	9.8
9. 結婚のため	6.9
10. 子供が成長したため	6.5
11. 親や家族と別居するため	6.4
12. 転勤のため	5.3
13. 進学する学校があったため	4.1
14. 子供が生まれたため(予定を含む)	3.1
15. 転職または起業のため	2.9
16. 退職、引退したため	2.1

(注) 対象は、1997～2001年3月までに都心8区に分譲マンションに入居した人。

(資料) 国土交通省資料により作成。

図表6 首都圏の超高層マンションの供給戸数



(注) 01年以降は予測。20階建て以上のマンション。

(資料) 不動産経済研究所資料により作成。

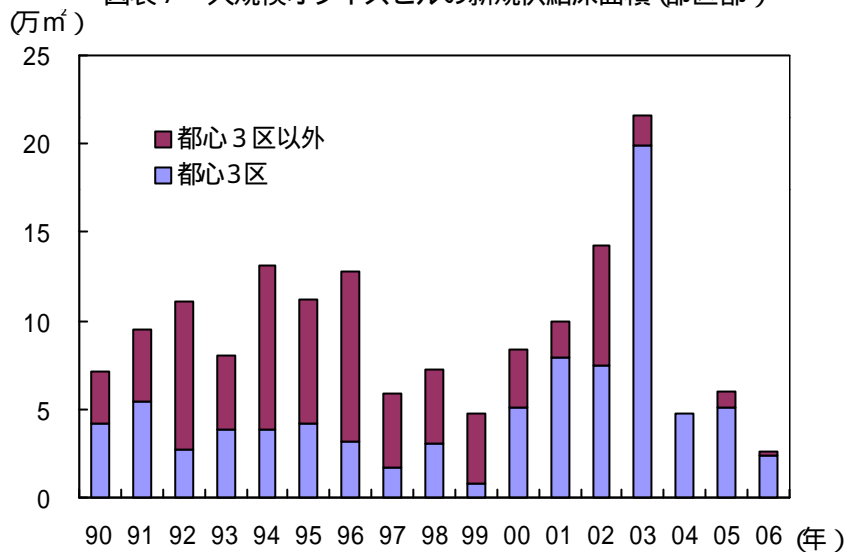
30 棟（うち都区部 15 棟）と前年実績の 29 棟を超えて過去最高となった。さらに、2002 年以降に完成見込みの高層マンションは首都圏で 222 棟（うち都区部 135 棟）にも達する。1976 年に高層マンションが初めて登場して以来 2000 年までに完成した高層マンションの累計が 146 棟（首都圏）であったから、2001 年以降、高層マンションは空前の供給ラッシュを迎えることがわかる（図表 6）。

このほか、東京では大型オフィスビルの建設も目立って増えている。都区部では、近年大型オフィスビル（延床面積 5,000 坪以上）の建設が急増しており、2003 年の新規供給量はバブル期のピークにも匹敵する水準となる（図表 7）。IT 関連や外資系企業の需要がここ数年急増してきたこと、情報基盤の整ったインテリジェントビルに対する需要が高まったことなどが、大型オフィスビルの建設ラッシュの背景にある。

オフィスのみならず、店舗やホテル、住宅（マンション）などのいくつかの機能を併設した複合ビルの開発が進んでいることも近年の特徴である。複合系高層ビルの多くは都心 3 区や新宿区、渋谷区など山の手線の内側に立地が集中している。これらの地域では、複合ビルの建設によって、駅を中心とした新たな生活空間が生まれている。

このように東京では、マンションやマンションを含む複合ビルなどの高層ビルを中心に、都市の再開発が活発化しており、高層ビルの建設だけに限ればバブル期をしのぐ勢いとなっている。高層ビルについて総合的に把握した統計はないが、高さが 60m 以上のビルについては、日本建築センターが建築物の耐久性、安全性などを評定する仕組みがある。都区部で評定を受けた高層ビルの数をみると、94～2000 年ではそれ以前に比べ住居系のビルが著しく増えていることがわかる（図表 8）。このほか複合系高層ビル、商業系高層ビルの建設も高水準にある。

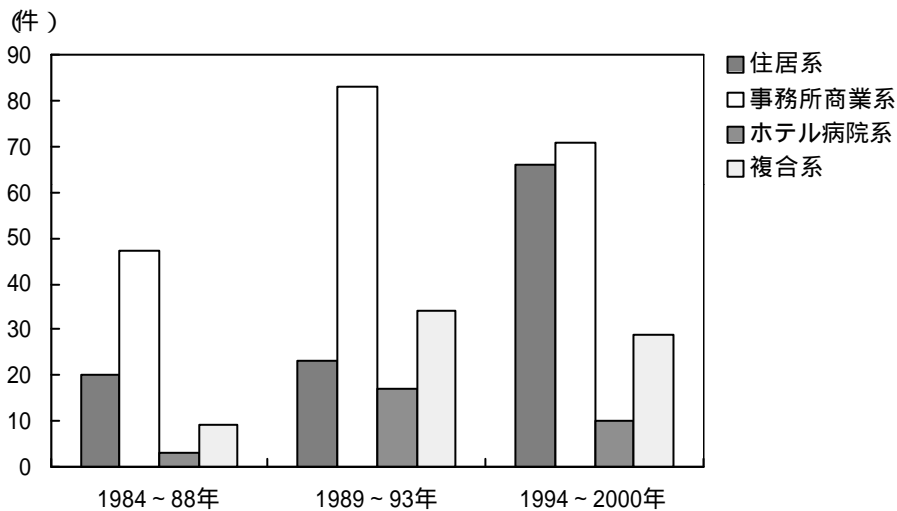
図表7 大規模オフィスビルの新規供給床面積(都区部)



(注) 延べ床面積 500 坪以上。

(資料) 国土交通省資料により作成。

図表8 都区部における高層ビルの評定件数



(資料) 日本建築センター資料により作成。

2. 東京の再開発の意義

(1) 特異な東京の都市構造

東京における近年の住居系を中心とした高層ビルの建設ラッシュについては、新たな乱開発になりかねないという懸念も指摘されている。実際、建設を急ぐあまり、街並みとの調和や周辺街区の開発との整合性がとれないようなケースも少なからず発生している。

しかし、東京の都市構造全体としてみれば、建物の高層化は望ましい方向といえる。高層化は、土地の高度利用という観点から、長らく課題とされてきたことである。また住宅供給の増加も、職住が近接した都市を作るという意味で望ましい。

東京は諸外国の都市に比べ高度利用が進んでいないといわれるが、これをより厳密に説明すれば次のようになる。確かに建物の高さを比較すれば、東京都区部は平均 2.7 階と低い（パリ市内は平均 7 階、ニューヨークマンハッタンは住宅でも 10 階程度）。しかし、宅地化率をみると、逆に東京は他の大都市と比べると際立って高くなっている（図表 9）。宅地化率が高いということは、公園、道路などのオープンスペースが少ないことを意味する。このため、東京は建物の階数は低いが高層化率が高いため、床面積で見れば他の大都市と比べて少ないわけではない（図表 10）。

つまり、東京の都市構造は、平面的にみると宅地化率が高く過密であるが、立体的にみると世界の他の大都市と比べ高層化が進んでいないため、「平面過密、立体過疎」という都市構造となっている。平面過密によるオープンスペースの少なさは、東京の生活の場としての潤いのなさにつながっている。また、防災面からみても、オープンスペースが少ないことは大きな問題である。

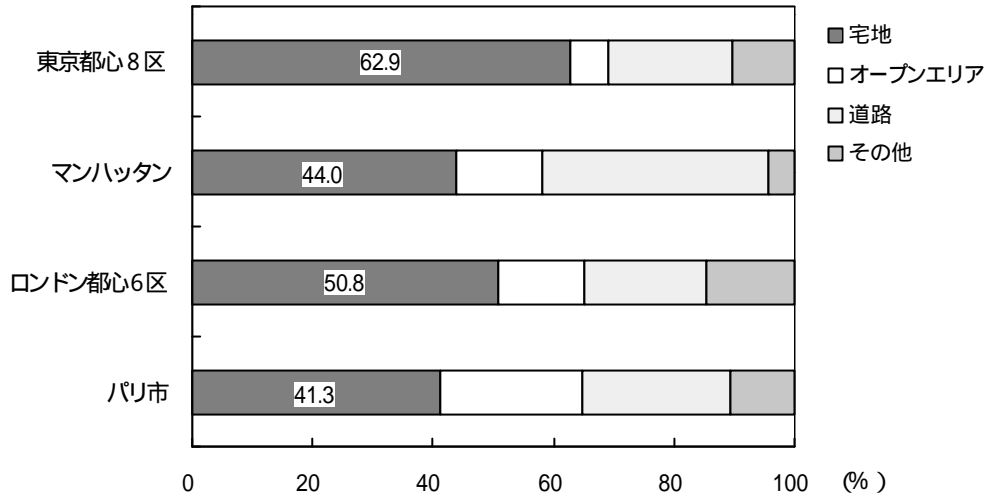
平面に広がりすぎてオープンスペースが少ないという東京の都市構造を変え、土地の有効利用を進めるためには、高層ビルの建設は一つの重要な手段となり得る。もとより、高層ビルの建設によって、従来からの地域住民との紛争が生じるようなケースは望ましくない。しかし、高層ビルの建設による土地の高度利用が、民間主導で行われている現在の姿は決して悪いものではない。むしろ、都心居住によって職住一体化を実現し、都市に新たな生活空間を創出するという意味では、積極的に推進すべきものであると考えられる。

(2) 知的生産活動の場としての都市

東京の再開発の意義は、産業構造の変化という視点からも捉えることができる。1950 年代以降の都市政策の基本は、過密化した東京の人口、諸機能を分散するという方向で進められてきた。首都圏整備法（1956 年）や工業等制限法（1959 年、首都圏を対象）、工場等制限法（1964 年、近畿圏を対象）がその代表的な施策であった。分散政策は、日本の産業構造が変化し、商業やサービスなど第三次産業のウエイトが高まるようになってからも続けられてきた。

その後、分散政策の呼び方は何度か変わったものの、1980 年以降は、職と住のバランス

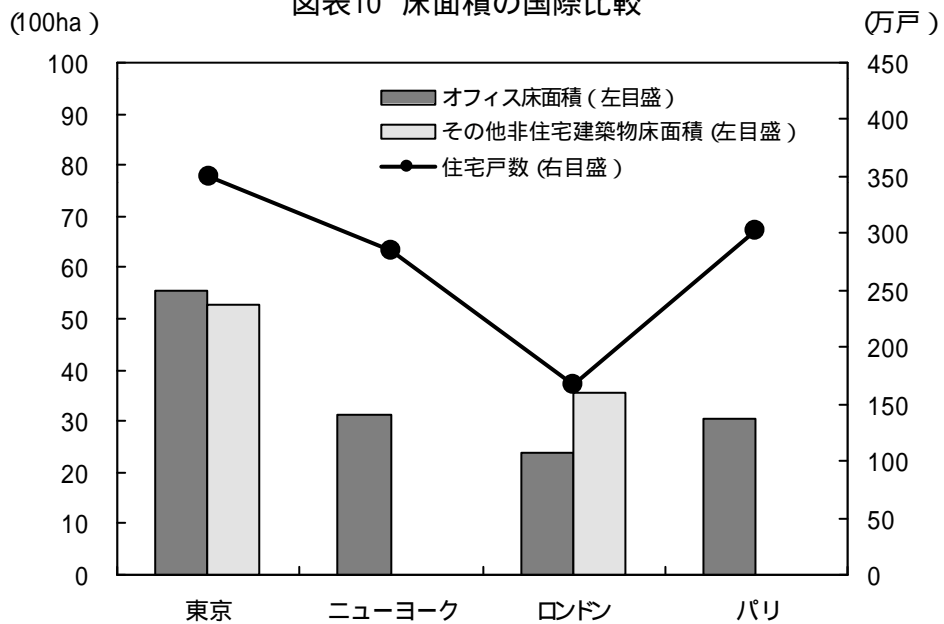
図表9 土地利用の国際比較



(注) その他は水面、交通施設用地ほか。

(資料) 東京都資料等により作成。

図表10 床面積の国際比較



(注) 各都市で東京都区部の面積に近い行政区域をとり比較したもの

ニューヨークとパリのその他非住宅用建築物床面積は不詳。

(資料) 東京都資料等により作成。

のとれた多心型都市構造を目指し、副都心や多摩地域の整備や、それらを結ぶ交通網の整備が進められてきた。多心型都市作りが始まってから、副都心や多摩地域の従業者数は都心を上回る増加（1981年～96年の15年間の増加率は、副都心、多摩中心部が17%に対して、都心は3%）となり、近年では、諸機能の集積が遅れていた東部の副都心（錦糸町・亀戸、臨海など）の建物床面積も増加するなど、多新型の都市づくりは一定の成果をあげた¹⁾。

このように、職と住のバランスのとれた都市構造を目指す多心型の都市づくりは、それなりの役割を果たしてきたが、時代環境の変化に伴って、その問題点も露わになってきた。まず、都心部での業務機能の拡大を根拠とする、多心型都市作りの前提条件が変化してきた。都心については、昼間就業者がかつてのように大幅に増加することがなくなった。また、都心部においてはビルの老朽化、業務以外の機能の不足などの問題が顕著となり、グローバル化に対応した都市の国際競争力の強化に向けて、都心からの分散論から都心再生論への転換が必要とされるようになってきた。このような視点から捉えると、最近活発になっている民間主導の都市再開発の動きは、こうした問題意識の高まりに対する一つの対応として位置づけることができる。

一方、都市再開発の活発化は、工業化社会から知識社会への転換に伴う、生産活動の形態の変化に対する対応としても捉えることができる。製造業中心の工業化社会においては、郊外（または地方）に工場を置き、都市には中枢管理機能のオフィスを配置すればすんだ。しかし、経済のソフト化が進み、知的労働に携わる人が増えていくと、都市が生産の場へと変わっていくことになる。知識社会では、生み出される生産物が工業製品ではなくソフトウェアであるため、生産する場所と生活する場所を明確に分ける必要はない。つまり、知識社会においては、都市は生産する場ともなり、生活する場所ともなる。

都市において知的生産性が問われる時代では、都心における職住の接近が、生産の質を高める一つ的手段となる。したがって、最近の都市再開発によって、従来、都心で不足していた居住機能を拡大させる動きは、知識社会への移行という大きな文脈の中でも位置づけることができる。

3．現行の都市計画制度の限界

これまで述べてきたように、最近になって、民間主導による都市再開発が活発化しているが、その過程で、現行の都市計画制度の限界が改めて浮き彫りとなっている。時代遅れになってしまった都市計画制度の不備が、民間主導の都市開発を阻害する要因になっているケースも少なくない。

(1) 有効利用を阻害する規制

都市再開発によって高層化を進める場合には、容積率（延べ床面積／敷地面積）規制の制約の下で行わなければならない。まず、現行の法定容積率と実際に使われている容積率（利用容積率）を比較してみよう。都心部では、比較的利用容積率が法定容積率に近い水準となっているが、周辺部に遠ざかるにつれ、利用容積率の水準が低下している（図表 11）。また、住宅地だけをとってみても、法的容積率が 300%以上の地域でも、200%未満までの利用が大半を占めている（図表 12）。

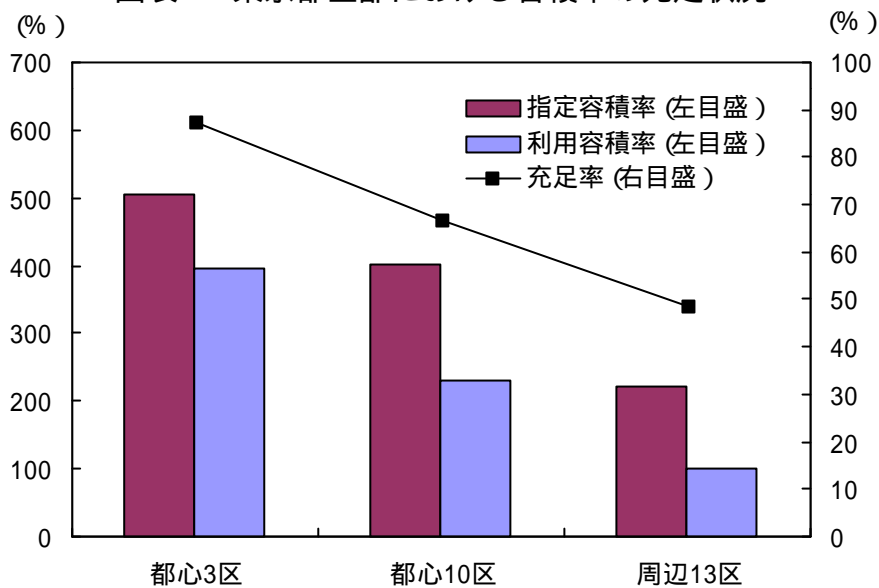
これらから次の二つの問題を読み取ることができる。一つは、現行の容積率規制は容積率の上限を規制するもので、たとえ高度利用の必要性が高いと考えられる地域で低層の土地利用を行ってもそれについては寛容であるため、高度利用が妨げられているのではないかという点である。もう一つは、都心部では比較的、利用容積率が法的容積率に近いという現状を考えると、都心部ではより法的容積率を高める必要があるのではないという点である。

前者からは、最大限の容積率の利用を義務づける必要までではないが、少なくとも高度利用の必要性が高い地域においては、インセンティブを与えるなどの措置をとることによって高度利用をもっと促してもいいのではないかという疑問が浮かんでくる。後者からは、都心部など高度利用が必要な地域では、現状の法定容積容積率が低すぎるのではないかという疑問が浮かんでくる。

そもそも容積率規制は、規制がなければ巨大な建築物が無秩序に建築され、鉄道、道路などの交通や上下水道などのインフラがパンクしてしまう可能性があるという考え方に基づいて設けられている。その意味で規制の意義はあると考えられるが、ここであげた二つの疑問は、その規制の水準が果たして妥当であるかという問題と、一律の規制によって地域の実情にあっていない面はないかどうかという二つの問題につながっている。

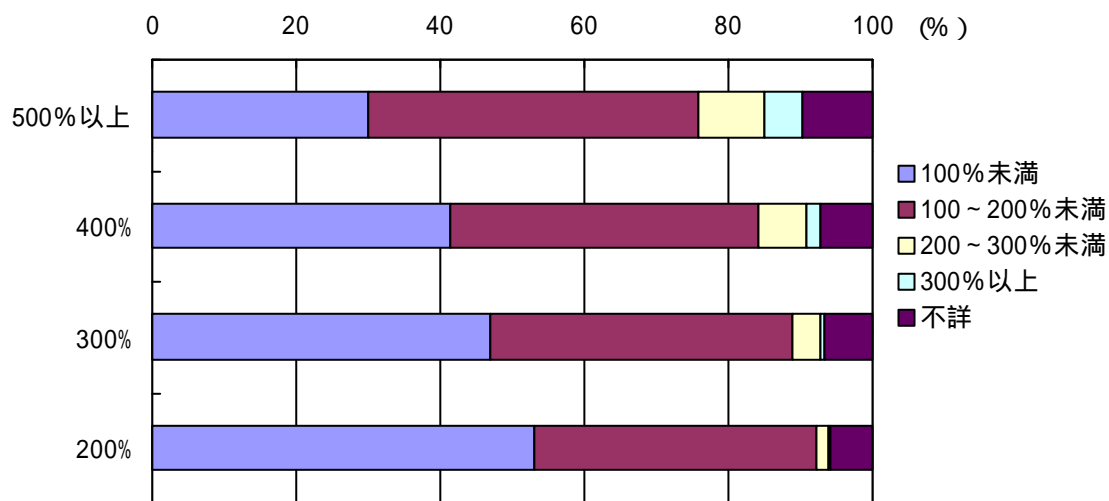
このうち第一の規制の水準の問題については、そもそも現行の容積率規制では、定量的な根拠が薄弱であるという問題がある。インフラに負荷をもたらす人や企業の活動を、床面積という代替指標によって制御するというのが、容積率規制の根拠である。この考え方では、住宅でもオフィスビルでも、インフラに同じ負荷を与えるということが想定されているが、実際にはそうしたことは考えにくい。例えば、都心のオフィスビルの建設は鉄道の乗客を増やすが、都心のマンションの建設は逆に乗客を減らす効果を持つ。これは一例

図表11 東京都区部における容積率の充足状況



(資料) 東京都資料により作成。

図表12 指定容積率200%以上の地区の住宅の利用容積率 (都区部)



(資料) 総務庁『住宅・土地統計調査』(98年)により作成。

にすぎないが、画一的な容積率規制が現実と合わないことを示している。

第二の地域の実情にあっているかどうかという問題については、現状でも、優良な事業については、容積率制限が緩和される特例制度がある。代表的なものとしては、次の四つがあげられる²⁾。

特定街区：良好な環境と健全な形態を有する建築物の建築と併せ、有効な空地を確保するものに対し、容積率制限や形態規制を緩和（例：中央区明石町（聖路加国際病院）、有効空地の親水化、教会棟の保存等に対し、容積率制限を緩和）。

高度利用地区：有効な空地の確保等に対して、まちづくりの観点から望ましいと考える用途について容積率制限を緩和（例：銀座資生堂ビル、銀座にふさわしい商業施設の確保に対し容積率制限を緩和）。

再開発地区計画：工場跡地等の土地利用転換にあたり、道路・公園の整備と併せ、用途規制と容積率制限を緩和（例：浜町2丁目地区（明治座）、明治座という文化施設の再編整備に対し容積率制限を緩和）。

総合設計：市街地環境の整備改善、都心居住の推進等に寄与する建築物に対し、容積率制限や形態規制を緩和（例：アークヒルズ、住宅供給を含む再開発プロジェクトについて、公開空地の確保に対応して容積率制限を緩和）。

例示したように、容積率の緩和に関わる特例制度は、現状でもかなり活用されている。例えば、特定街区、高度利用地区の策定区画数をみると、年々増えている（図表13）。東京都区部において現在進行中の、容積率制限に関わる特例制度を活用した建築物の建築計画は、延べ床面積で約1,600haに達する。これは、1年間に生み出されるビルの延べ床面積約1,938ha（1996～2000年平均）と比較しても小さなものではない。

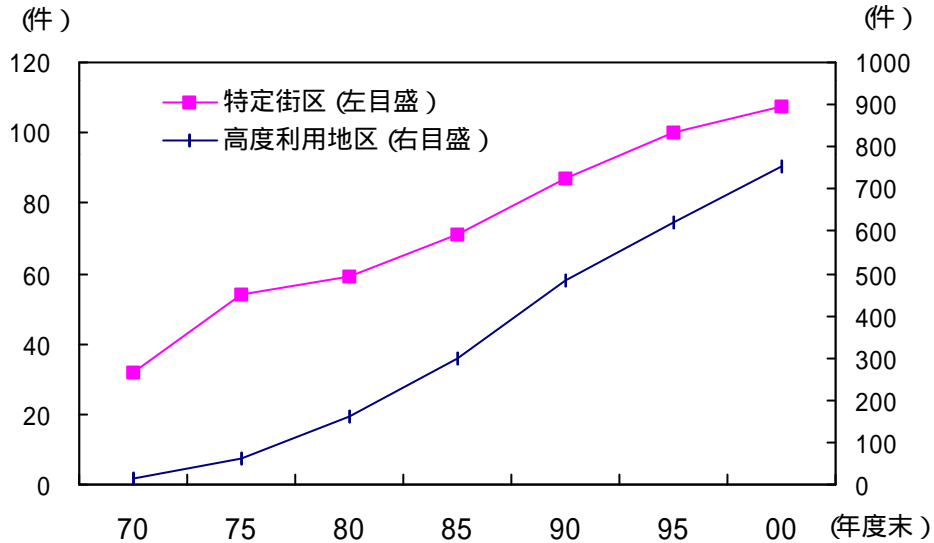
しかしながら、各制度に共通する問題として以下のような点を指摘できる³⁾。

第一に、行政に幅広い裁量権が与えられており、事業者にとっては許可内容が事前に予測しにくいという問題がある。都市計画決定するかしないかは行政の判断にかかっており、民間の提案を行政が受け止めるような仕組みにはなっていない。その上、例えば容積率についてみると、運用上、用途地域等の都市計画において定められた基準容積率の2倍を限度にするなどの制約が設けられており、民間の創意工夫を最大限発揮させるような配慮もなされていない。

第二に、行政の責任があいまいであるという点があげられる。都市計画決定や行政による許可手続きの過程では、いわゆる行政指導などによって、民の側の責務については詳細な取り決めがなされる一方、官の側の責任は総じてあいまいであり、取り決めの内容も明らかにならないことが多い。また、官の側には時間コストの意識が希薄なために、都市計画決定や許可手続きまでに膨大な時間を要する結果となっている。

構想から事業の実施まで10年以上かかるケースも珍しくなく、最短でも1年程度は要す

図表13 特定街区及び高度利用地区の策定地区数



(資料) 国土交通省資料により作成。

図表 14 都市再開発の事例

三田1丁目小山町地区

[面積] 約1.1ha	
[目標] 安心して快適な住み続けられるまちを目指す	
1991年5月	まちづくり協議会発足
1992年9月	再開発準備組合結成
1999年6月	事業実施の気運が高まる
2001年3月12日	都市計画案の作成
4月11日	公告および案の縦覧
5月31日	都市計画審議会
7月6日	市街地再開発事業の決定・告示
	事業実施

防衛庁跡地(赤坂9丁目地区再開発地区計画)

[面積] 約10.1ha	
[目標] 一体的な地区開発を進め、良好なオープンスペースを備えた快適な都市環境を創出し、定住人口の確保を図るとともに、業務・商業・文化・居住等の機能が融合した魅力ある複合市街地を形成する。	
2000年4～5月	防衛庁本庁の移転
5～11月	地元説明会
12月下旬	都市計画案の作成
2001年1月下旬	公告および案の縦覧
3月下旬	都市計画審議会
4月下旬	再開発地区計画の決定・告示
	事業実施

(資料) 国土交通省資料により作成。

る(図表 14)。森ビルが港区で開発を手掛けている最大規模の再開発の「アークヒルズ」、「六本木ヒルズ」は構想から着工までともに 14 年の歳月を要した。むろん地権者との調整にも時間がかかったが、民間とかけ離れた官の時間感覚が迅速な都市計画決定を妨げたという要因も大きかった。

以上述べてきたように、容積率規制については、規制の水準の根拠が薄弱である上、容積率が上乘せされる各種の制度についても許可条件がブラックボックス化されているという問題点がある。これら規制が緩和されれば、都市への投資が一層促進され、都市再生にも大いに寄与すると考えられる。

しかし、規制を全廃すれば、乱開発が進み、逆効果になることはいうまでもない。問題は、現行の規制を、いかにしてリーズナブルかつ透明性の高いものに変えていくかである。

例えば、都心部のマンションの容積率制限については、大幅に緩和することが考えられる。前述のように都心部のマンションの建設は、鉄道に負荷をかけるわけではない。上下水道のインフラに負荷がかかる可能性がないわけではないが、これについては地区別の料金設定によって需給を調節するという方法もある。一方、各種の容積率を上乘せする特例制度については、極力、事前に許可条件を明示して、条件を満たしている場合には速やかに許可を与える必要がある。

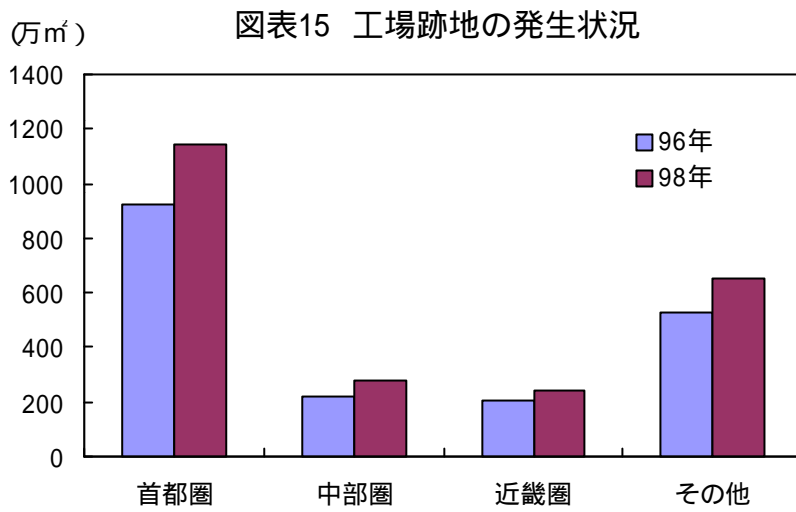
都市計画までの時間も大幅に短縮すべきである。例えば、民間事業者が都市計画を提案した場合、それを受理した行政は半年以内に新たな計画を決定しなければならないなどの行政手続きの期限を設けるべきである。

(2) 土地利用の事前不確定性

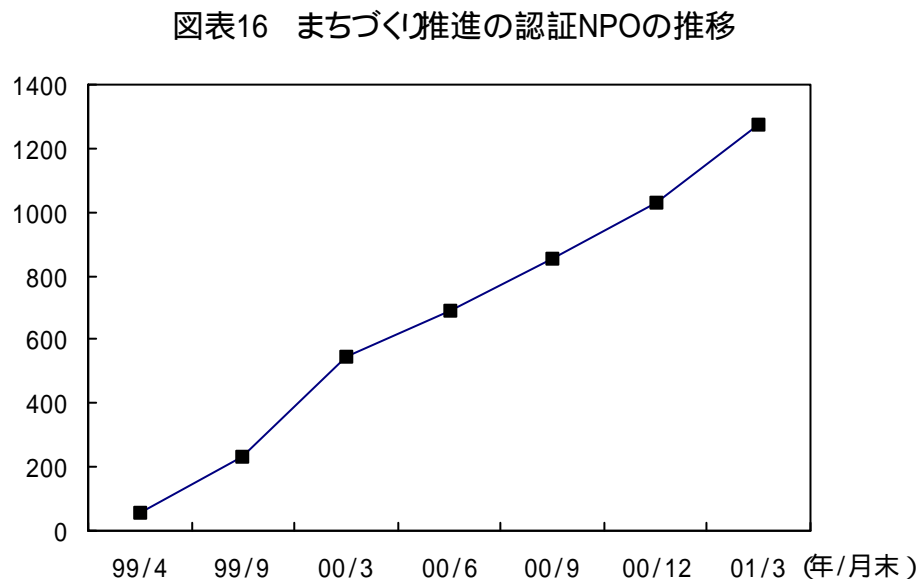
現行の都市計画制度の限界としては、経済環境が変化し、土地利用が大きく変貌していく過程で、それに迅速に対応できていないという問題も指摘できる。特に、変化の激しい現代においては、行政がすべての土地利用規制を事前明示的に示すことは、困難となっている⁴⁾。

例えば、東京では都心部で民間主導の再開発が進められる一方で、臨海部の工業専用地域は、産業構造の転換に伴い、これまでにない規模で土地の遊休化が進展している(図表 15)。これらの土地については、低未利用のまま放置されているケースが多い。本来は、行政が将来の土地利用の動向を十分見極めた上で、用途地域を見直していくべきであるが、将来の利用が定まっていない状況では、すべての土地利用のあり方を事前に確定させることは難しい。

行政が土地利用規制のすべてをあらかじめ決めることは困難としても、大まかな枠組みを示すことによって、ある程度は事前明示性を確保しながら、民間の都市開発を促すような仕組みが必要になっている。特に、工場跡地のようなケースについては、そうした考え方をさらに発展させて、あらかじめ用途を定めず、開発上の制限をいったんすべてはすすということも考え得る。一種の開発特区として開発の自由度を格段に高めた上、民間デベ



(資料) 通産省『特定工業地域対策推進調査』により作成。



(資料) 内閣府『特定非営利法人の活動分野について』により作成。

ロッパーに開発計画を提案させ、最も望ましい計画を提案したデベロッパーに開発を全面的に委ねるといったような開発スキームを作ることが一つの手段となる。

(3) 不十分な NPO の活用

都市開発のほとんどが民間によって行われていることを考えると、都市づくりの分野において民の果たすべき役割は極めて大きい。しかしこれに対し、現行の都市計画制度は、民の役割を十分に受け止め切れていないという難点がある⁵⁾。

最近のまちづくりの分野における民間の動きは、まちづくり協議会や NPO の活動にみられるようにめざましいものがある。まちづくり推進を活動目的に掲げる認証 NPO の推移をみると、増加の一途を辿っている(図表 16)。特定非営利活動促進法に基づいて認証を受けた NPO 法人は 2002 年 3 月 15 日現在で 6,307 法人あるが、そのうち 3 分の 1 強がまちづくりに携わっている。

実際問題として、行政が都市をとりまく現在および将来の動向などすべての状況を勘案して、都市計画を策定するのは不可能に近い。民間のまちづくりの取り組みについて公的な要素を認め、これを都市計画として承認していくための仕組みが必要な段階に入っている。

4．有効利用への誘導と資金供給

前章では、民間主導による都市再開発を進めるために必要な都市計画上の見直しについて述べた。しかし、都市再開発を進め、東京を生活空間としても魅力のあるものに変えていくためには、民間の力だけでは解決困難な課題も多い。

(1) 木造住宅密集地の建て替え問題

その一つは、木造住宅密集地が広範に存在しているという問題である。東京都の調べによれば、木造住宅密集地は、山の手線及び中央線一帯を中心に約 24,000ha 存在している。これは都区部全体の面積のおよそ 4 割に相当し、東京の土地の高度利用が進んでいない最大の要因となっている。またこれら地域は概して居住環境が悪く、地震時に火災などの危険度も高い。東京の木造住宅密集地のうち、約 5,800ha は防災上危険な地域として指定されている。

これら地域の再開発を行い高層化を進めれば、土地の高度利用を進めた上で、道路や公園などのオープンスペースを確保することができる。しかしながら、こうした開発はなかなか民間主導では行いにくい。

東京都が再開発を行った事例としては、隅田川添いの白髭西地区(58ha)と亀戸、大島、小松川地区(144ha)の例がある。これらは、東京都がモデル防災住宅街として、直轄事業で再開発を行ったものである。再開発の結果、これら地区の道路率は 36% となり、都区部平均の倍以上となった。また公園などを含むオープンスペースは 60% にも達する。高層化を進めたことで人口も約 3 倍に増加した(東京都による)。

しかし、この事業には 30 年の歳月と 1,000 億円の事業費がかかった。このような巨大プロジェクトによって再開発を行うことは、厳しい財政事情もあり、今後は困難になると考えられる。これからは建物の建替え時にセットバックを進めるなど、地道な努力の積み重ねがより一層重要になる。その際、都市計画上の手法を十分に活用しながら(防災再開発促進地区、防災街区整備地区計画)、地域の特性に応じた再開発を進めていく必要がある。

(2) 低未利用地の活用

問題の一つ目は、東京に低未利用地がいまだ多く残されているという点である。現在、低未利用地として特に問題視されているものとしては、次の二つを指摘できる。

一つは、バブル崩壊によって開発が途中で頓挫したり、不良債権と化した低未利用の土地である。これらの土地は狭小な土地が多く、しかも点在しているため、再開発を行うことが困難である。こうした土地を再開発できれば、都心居住の流れをさらに推進していくことも可能になる。

もう一つは、第 2 章でも述べたが、重厚長大産業の工場の廃棄に伴う、臨海部の広大な空き地である。これらの土地は、都心回帰を促す住宅用も含んだ総合開発の余地が大きい

と考えられる。しかし、現状では再開発が進まないまま放置されている。

東京単独のデータは公表されていないものの、全国の100万人以上の大都市では、低未利用地の割合は全体の面積の8%にも達する(図表17)。この中には、ここで指摘した不良債権がらみの土地や工場跡地も相当程度含まれているものと推測される。

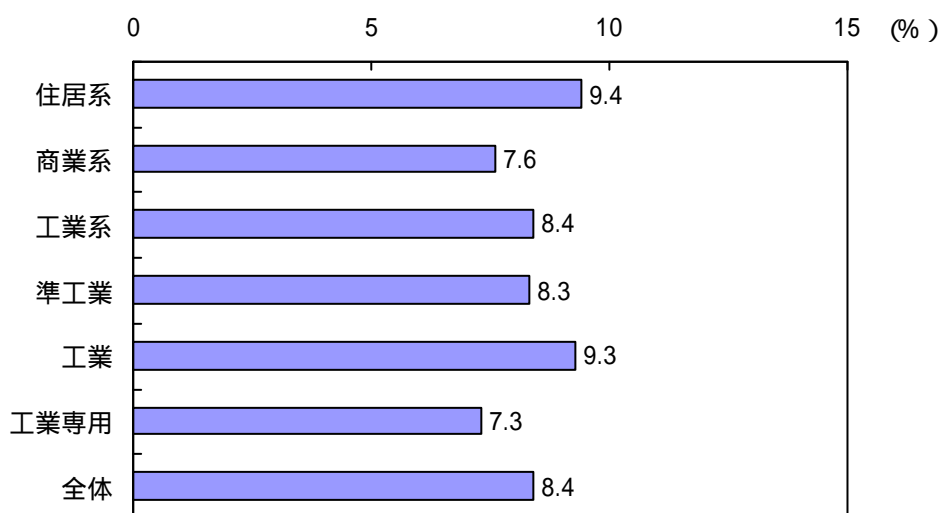
前者については、狭小かつ点在しているため採算に合いにくく、デベロッパーが開発を行うインセンティブに乏しいという問題がある。特に不良債権がらみの土地については権利関係も複雑である。後者については、工場用地としての用途規制などが開発の足かせになっているという問題がある。したがって、これら二つの種類の低未利用地については、開発を促すような新たなスキームを作らなければ、低未利用のまま放置され続ける可能性が高い。

狭小かつ点在している低未利用地については、結局のところは自治体がい上げる以外に有効な対策は見出しにくいかもしれない。その上で、民間に具体的な提案をさせ、地域にとって望ましい提案をしたデベロッパーには、ある程度の資金援助を行って、再開発を促すという手法が考えられよう。

工場跡地については、第2章でも述べたが、開発上の制限をすべてはずして、一種の開発特区として開発の自由度を格段に高めた上、民間デベロッパーに開発計画を提案させ、最も望ましい計画を提案したデベロッパーに開発を全面的に委ねるといったような開発スキームを作ることが一つの手段として考えられる。

このように純粋に民間主導で行いにくい再開発については、新たな仕組みを作ること、民間の参入を促すことが重要になる。東京を生活空間としても魅力あるものに変えていくためには、官民一体となった取り組みが必要である。

図表17 大都市(人口100万人以上)の低未利用地の比率



(資料) 国土交通省資料により作成。

おわりに

本稿においては、最近の都心回帰の実態を把握した上で、今後、東京の再開発をさらに円滑に進めていくためにはどのような施策が必要であるかについて検討を加えた。

その結果、現在の民間主導の都市開発を後押ししていくためには、画一的な容積率規制を見直す必要性、行政による迅速な都市計画決定、NPOの活用などが必要であることを明らかにした。また、民間主導で解決が困難な木造密集住宅地の建て替えや低未利用地の有効活用などについては、政府、自治体が民間の都市開発を支援する必要性についても指摘した。特に、低未利用地の活用については「開発特区」を設けることが有効であることを主張した。

これに対し、政府も昨年以降、都市再生を重要な政策課題の一つとしてとりあげ、必要な施策の整備に取り組んでいる。都市再生特別措置法案、都市計画法改正法案、建築基準法改正法案などが、近く成立する見込みである。

都市再生特別措置法では、本稿で主張した「開発特区」として「都市再生緊急整備地域」が設けられることになる。具体的な対象地域としては、今のところ、晴海や豊洲などの臨海部、JR大崎駅周辺、JR大阪駅北側などがあがっている。また、都市計画法の改正では、NPOなど民間の団体が町作りの計画案を作って、自治体に提案することが認められるようになる。さらに、建築基準法の改正では容積率規制が引き上げられる。現在の容積率規制は、商業地が最高で1000%であるが、自治体の判断で1300%にまで引き上げられるようにする。

このように最近になって、都市開発に関わる法改正が進んだことは大きな前進である。しかし、依然として、従来の規制の延長線上で、それを緩和する動きが主体であり、規制そのものの合理性、存在意義までをきちんと精査した上で、改正を加えているとはいいいがたい面もある。一例をあげると、容積率規制の定量的な根拠については、いまだ納得できる説明がなされているとはいいいがたい。政府は今回の法改正を第一歩として、さらに民間による開発の自由度を高め、また民間の再開発を支援していくための施策を講じていく必要がある。

注

- 1) 国土庁監修『再生！日本の都市 OECD 対日都市政策勧告』ぎょうせい、2001年、による。
- 2) 「首都再生」『週刊東洋経済』2001年9月8日による。
- 3) 社会資本整備審議会都市計画分科会『民間の都市活動を促す都市計画の枠組みについて』2001年、による。
- 4) 同上。
- 5) 同上。