

## 欧米に学ぶ「都市再生」事業の展開策



(株)都市構造研究センター代表取締役

南部 繁樹 なんぶ しげき

- POINT
- 1 欧米各都市の抱える共通課題は、社会・環境・経済問題への対応であり、そのための総合的な都市政策としての事業戦略プログラムが必要となっている。今日の都市再生動向は郊外規制と都心再生がベースとなっており、その方法は、①事業目的(ゴール、成果)の明確化、②官民協働による事業推進体制の確立、すなわち、官により民間の力を最大化すること、③歴史・文化性、地域性をいかに引き出すか、の3点である。
  - 2 わが国の都市再生を確実に達成するために、今後一層推進していく必要条件に関しては、成果を手にする明確な戦略をもった事業プログラムをすること、各事業の支援を行う専門的な事業マネジメント組織の設置など、欧米の事例から学ぶべき点は多い。

### 都市再生動向と欧米都市の抱える諸問題

世界各地の都市再生は、都市の再活性化にとって基本的条件である「郊外開発規制」と「都心開発促進」を両輪として行っている。わが国では都市計画法改正により、2007年11月30日から郊外開発が原則禁止されているが、その運用は地方自治体にゆだねられている。現在、新しい規制を行っているのは、全国の市町村約1,800のうち、54しかない。欧米では、適正な土地利用計画を示し、その上で総合的な都市政策が展開されている。

欧米の今日的な都市政策は、①事業目的の明確化、②官民が協働で行う、すなわち、民間の力を最大化すること、③歴史・文化性、地域性をいかに引き出すかの3点に集約できる。現在、世界の都市づくり理念は「持続可能性」(Sustainability)である。その要素は、安価、健康、汚染低減、小空間、シンプルインフラ、有効な公共交通等である。モデルは「バルセロナ、リヨン、ストラズブル、フライブルク、コペンハーゲン、ポートランド、クリティバ、コルドバ、メルボルン」の9都市である。

しかし、欧米にも、「少子高齢化による人口減少」「基幹産業の構造の変容」「行政の財政難、民間金融システムの変容」「情報化社会の進展、コミュニティの変容」など、社会的・経済的に見てわが国以上に厳しい状況がある。そのことは特に不動産環境に表れている。事業・営業中止(閉鎖)の施設、海外資

本による不動産取得や外部事業者の進出などにより「人々(City)」と「施設・機能(Urban)」の分化が起こっている。今日の世界各都市の共通課題は「社会問題」「環境問題」「経済問題」への対応である。これらの3つの問題が複雑に絡み合っていることから総合的政策が必要とされている。

### 世界の都市再生策

1992年のリオ宣言(環境と開発に関する国連会議)で確認された都市開発理念・「持続可能な発展」(Sustainable Development)の意味は、永遠に発展し続ける都市を作るという表面的な意味ではなく、生態的安全性、管理された経済成長、社会的な公平という3つの達成に主題がある。次世代に可能性を継承する努力を行っていくことが重要であり、次世代の負荷となることや、可能性を縮小する活動になってはならない。

欧米主要国の都市再生にはいくつかの特徴がある。代表的な特徴の一つは、英国の都市再生策である「リジェネレーション」(Regeneration)の展開に示されている。それぞれが持つ力を生かして新しい生活、成長の力を与えるというもので、事業主体者側に立った言葉である。事業主体者がやりくりし知恵を出していかなければ成果はあがらない。また、その展開にはマネジメント手法が用いられている。「マネジメント」とは戦略的な取り組みを指す。必ずゴールを

手にするためのプログラムであり、道筋、スケジュール、責任などあらゆることを明確にして達成する手法である。そのための必要十分条件は、官民協働を確立することにある。官民のパートナーシップは、民の力を最大化する方法であり、都市再生事業では絶対的条件となっている。

### 都市再生事業(マネジメント)組織

事業の展開には2つの組織が存在する。一つは、行政がイニシアティブをとって進めている「都市再生事業組織」であり、もう一つは、ハードとしてできあがったものを個々の生活・事業にリネージュする活動を行う「タウンマネジメント組織」である。これは御堂筋パートナーシップのような組織である。例えば、ドイツでは、古くともいいものは残し、新しいものが必要ならば作る。日本の場合だと民間企業に任せきりであるが、ドイツの場合は任せきりにしないのが特徴である。タウンマネジメント組織は1990年代後半から世界中に拡大している。わが国も世界にならって推進していくべきである。

### 主要国の都市再生事業手法

各国の中心的な事業成立手法を紹介する。①米国の「増収増加ファイナンスTIF(Tax Increment Financing)」、②英国のGF(Gap Funding)、③フランスのCPA(パリ市地域経済発展と整備の公共協定)、④ドイツのSS(Stadt・sanierung)。

①TIFは、再開発事業資金を、事業完成後に生じる「財産税の増加」分で手当てする方法である。増税ではなく、従前の課税収入も減少させない。つまり、受益者負担の原則である。また、民間投資をさらに原資として官民協働型再開発事業を展開する。財産税増加分を原資にするため、スケールアウトな事業は実施されない。TIFの資金スキームには、毎年の増加分を事業に直接投入する方法と、将来の増加分を担保に債券を発行し資金を調達する方法の2つがある。

②GFは、今、国土交通省が最も興味を示している仕組みで、「総事業費(開発コスト)」と「事業後の不動産推定市場価格(収益:エンドバリュー)」との差額を政府が補助する方法である。

③CAPについては、建物の1階の空き店舗舗化(不動

産買取)対策としてパリ市が制度化した不動産再生事業である。不動産を取得後、建物の改修を行い、新規店舗を入居(または売却)させる。実施主体は「SEMAEST(パリ東部整備混合経済会社)」である。

④SSは、ドイツの都市再開発の手法である。その中身は、「法定再開発事業(取得・補償・開発・建設)」と「施設環境の改善・修復事業」である。建設には土地利用計画(Fプラン)の修正、地区建設詳細計画(Bプラン)の作成や建設法典第34条(連担市街地計画)の法的対応が必要である。

### 欧米から学ぶこと

欧米がすべてではないとはいえ、これらの事例からわが国が学ぶべき点は多い。

そのひとつが「明確な戦略」を定めることであり、「確実にこれを達成する」ことを確認しあうことである。官による民力の最大化がはからなければ効果は半減するというのを、わが国はもっと学ぶべきである。また、事業に関わろうとする人(関係者・組織)に行政が支援する仕組みを用意することもポイントである。また、わが国の場合は事業の決定プロセスがあいまいである。「方針・目的・目標の明確化」一何の理念に、何を達成するために、どのようなリスクの負い方で最終的なゴールを手にするか、「契約書の中で明確に責任を果たすような状態で事業がスタートしているか」という決定プロセスが、欧米と比べるとまだまだ発展途上の段階にある。

もう一つは、専門事業マネジメント組織形成の必要性である。事業主体側のマネジメント能力を向上させることが必要であり、そのためにはもっと官が関与すべきである。わが国の都市再生が思うように進まない理由には、民間の専門家の責任と行政の専門家側の責任がある。そして、不動産マネジメントを実施することが重要であり、金融などの政策に精通した人が入ったの仕組みづくりが必要である。地域社会と経済の再生がリネージュした事業推進が重要で、大阪のような大都市の都心であっても、その点を忘れてしまうと歴史に残るような都市開発事業、都市再生事業にはなりえない。

【本稿は、2008年7月15日の開催「都市再生委員会」における講演の要旨である。】