

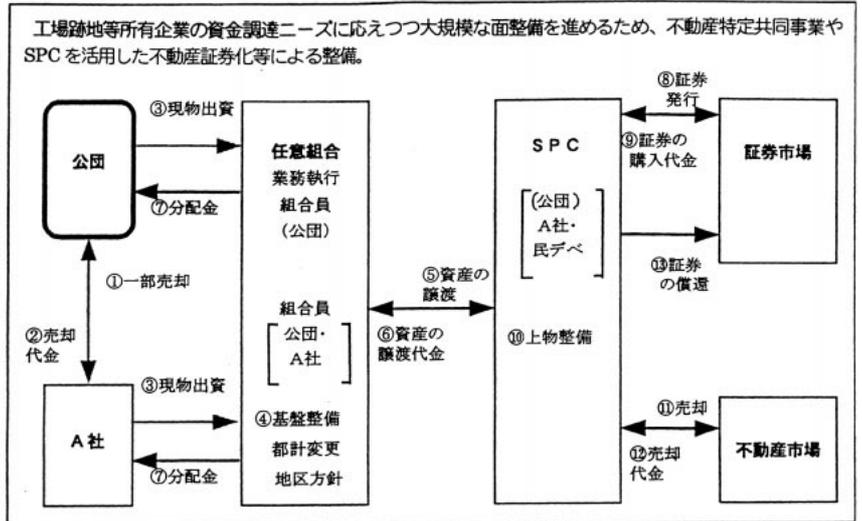
# 4章：土地有効利用による街づくりのあり方

## 提案型まちづくりシステムの構築

都市づくりと土地政策の連携についての議論があります。住宅都市整備公団から都市基盤整備公団に変わるときに、「住宅・都市整備公団基本問題懇談会」で議論され提言されたものをもとに説明します。

提言のうちいくつかを紹介しますと、例えば、「提案型まちづくりシステムの構築」があります。ここに「開発オプション権」(注釈6)という言葉が出ています。今まで、民間が土地を取得した後でも、開発にどのような条件がつけられるのかわからないという状況、かなりありました。この改善策として、まず公団は、入札により民間事業者に「開発オプション権」を付与します。次に公団は、民間と行政の間に立って、どのような開発なら許可が下りるかということを民間に代わって行政側と交渉します。最後に民間側は、交渉の結果を見て採算がとれるかどうか判断し、とれるようなら土地を購入します。このように公団が民間と行政の仲介役を果たし、民間の提案を反映しやすい仕組みを導入したのが「開発オプション権」を利用した考え方です。

「工場跡地等における所有企業と共同した不動産特定協同事業の展開」の図

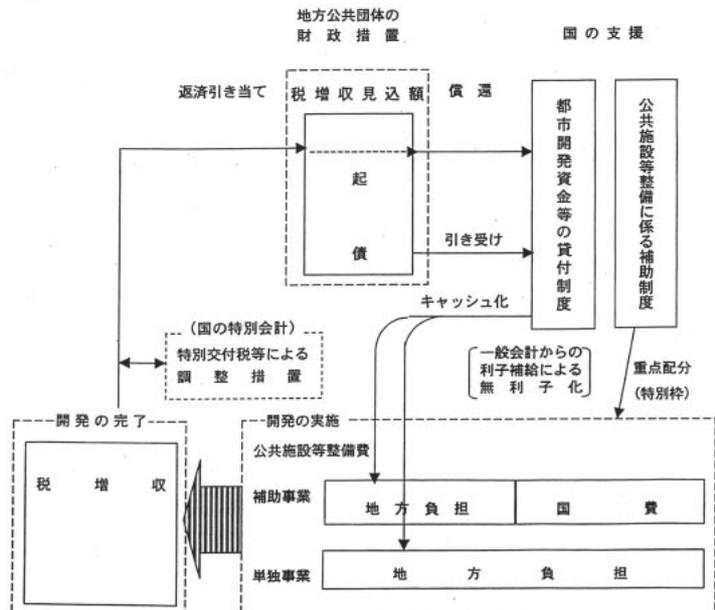


1. (①～③)公団がリストラ企業の土地を一部取得し、公団とリストラ企業が共同して不動産特定協同事業を立ち上げる(土地を各々現物出資)。
2. (④)公団は業務執行組員として基盤整備等を行う。
3. (⑤～⑦)不動産特定協同事業体はSPC(特定目的会社)を設立し、土地等の資産を譲渡する。
4. (⑧～⑨)SPCが証券を発行し、資金を調達する。
5. (⑩～⑬)SPCは調達資金で建築物の整備を行い、土地・建物を処分することにより証券を償還する。

## 公民パートナーシップを支える手法の充実

また、例えば公団が取得した土地を現物出資し、組合をつくります。次に土地を特定目的会社に資産譲渡し、そのSPC(特定目的会社)が証券を発行して証券市場から資金を集めます。集まった資金によって開発を進めていくわけです。このような仕組みで再開発ができないか、ということを懇談会が提言しています。

都市開発資金貸付制度の拡充による日本版TIF制度のイメージ



注釈6：一定期間後に民間が公団から土地を購入することを予約し、それまでの間、詳細な市場調査や商品企画をもとに、公団に開発計画を提案できる権利

## TIF

次がタックス・インクルメント・ファイナンス（Tax Increment Financing）です。大規模な開発が行われると、不動産価値に伴う固定資産税が得られます。開発に着手する前に、10年あるいは20年のベースでどれだけの税増収が上がるかを計算し、税増収見込み額に引き当てて、起債し、資金を集めようというものです。起債は国の都市開発資金の貸付制度等で引き受けて、開発を展開します。アメリカでTIFといわれるこの制度は、極めて一般的に行われている大都市の再開発の手法です。

わが国でも、都市開発資金と公共施設等整備に係る補助制度の枠組みを作り、おカネがないから不動産が動かないというような状況ではなくて、一定の開発の見込みがある不動産があればこうした制度を使って資金を集め、事業化できないか、考えています。

## 都市でのクラスター形成

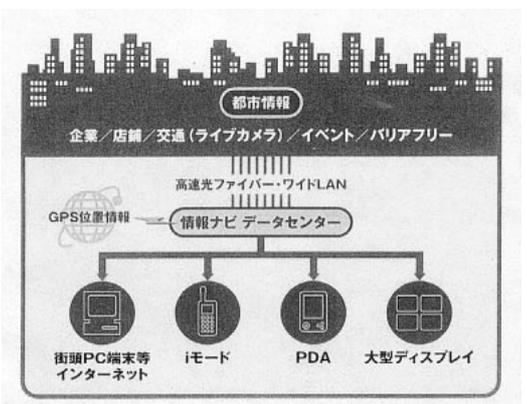
新しい都市づくりにあたって、新しい産業が都市の中に根付き、新しい都市づくりが展開する、ということが必要です。従来のような考え方で都市を作るのではなく、あるいは産業を従来のような位置づけで考えるのではなく、新しい産業が都市に根付き、その産業が都市を動かし、新しい産業に関わる人々が暮らすような都市にしていかなければいけません。前述のマイケル・ポーターが言う「クラスター」という考え方です。

クラスターは、同業種が集まり、その同業種が集まることによってその地域を形成し、新しい産業を根づかせていきます。「ゲームソフトクラスター」を支えていく都市をつくっていくためには、従来のように、都心があり副都心があるというかたくなで固定的な構造で都市を考えていくのでは限界があります。常に新しい産業がいろいろな地域でクラスターを形成していけるような、都市づくりの仕組みが必要ではないかと思っています。

東京都は「新しい柔軟な都市の構造づくり」を「新しい都市づくりのあり方」としてとらえ、「政策誘導型都市づくりの展開」という形で表現しています。都市基盤整備公団も、新しい都市づくりをどうやって担っていいのか、ある程度考え方をしています。このように、新しい時代の仕組みをこれからの都市づくりにどうやって生かしていくのか議論していくことが極めて重要です。

## 都市のディズニーフィケーション化

最後に「ディズニーフィケーション化」について考えていきましょう。都市を従来の枠組みで考えると、行政が担う行政的公共性と、市民が担う市民的公共性があると最初に述べました。行政的公共性は、ある意味では産業のかなりの部分を支え、市民的公共性は生活のかなりの部分を支えます。しかし、次の時代の都市は、「都市のディズニーフィケーション化」という、人々が出会って楽



---

しむ空間、あるいは体験して楽しむ空間を都市が持つようになり、それが新しい人材を育て、新しい人材がそこで生活し暮らしてもいいと感じるような、ベーシックな都市の機能が必要になると思います。

例えば、資料のミレナリオは丸の内・大手町地区で昨年の暮れと一昨年の暮れに開催したもので、その前に神戸で開かれています。人々が楽しみ、新しい体験する機会を提供し、新しい発想・考え方を生み出す機会の提供です。一時期のものですが、こういう体験から触発される新しい産業のあり方もあると思います。例えば東京駅では、駅前の大空間を生かしてイタリア年の記念、開幕の祝祭をやりました。バルーンを飛ばし、バルーンにイタリア女性がぶら下がるという、新しい、いままででは考えられない空間体験を演出しました。

また、大手町・丸の内地区では、「高次都市情報管理システム・社会実験」を実施しました。新しい都市づくりの情報発信のために、大型ディスプレイやライブカメラ、パソコンを実験的に設置し、都市が、産業や企業だけの空間ではなく、人々と一定の交流を持った新しい次の時代のものであるということを具体的に展開した一例です。

以上、講演を終わります。

小林 重敬（こばやし しげのり）

1966年 東京大学工学部都市工学科卒業。1971年 東京大学大学院工学研究科博士課程都市工学専攻修了。横浜国立大学工学部助教授を経て、現職。工学博士。

現在（社）日本都市計画学会会長。社会資本整備審議会委員のほか、各省の審議会委員、横浜市計画審議会など自治体の委員、住宅・都市整備公団基本問題懇談会委員などをつとめる。

著書に「岩波講座 都市と法」、「協議型まちづくり」、「分権社会と都市計画」、「地方分権時代のまちづくり条例」など

## 資料3 東京都の都市計画審議会「都市づくり調査特別委員会答申」(抜粋)

### 政策誘導型都市づくりに必要な新たな仕組み

今後の都市づくりを政策誘導型に転換していくためには、都市づくりの進め方自体についても変革が求められる。そのためには、まず、都市づくりという営みのもつ「公共性」の意味合いについて、新たな視点を確立することが欠かせない。これまでの都市づくりは、住民参加による意見反映が重要な課題として意識されてきたことはあるが、一般には行政(国や自治体)の専管的事項と考えられ「公共性とは、もっぱら行政が判断し実施すべき事柄」という認識が基調にあったことは否定できない。

しかし21世紀の都市づくりはもはや単に行政の仕事にとどまるのではなく行政、都民、企業、NPOなど都市に関わる多様な主体が、都市をともに支えていくという意識を共有し「多様な主体に共通する利益こそが公共性で、ある」という認識から出発することが必要である。このような認識に立った公共性を明らかにしていくためには、行政にも、また、都民、企業、NPOなどにも、それぞれ具体のテーマに即して共通の利益といえるものを見いだしていく努力が求められるのである。

例えば、魅力ある国際都市にふさわしい空間形成を図り、地域にふさわしい特徴ある街並みをつくるためには、行政がルールを決めるのではなく、多様な主体が協議して共通のルールやガイドラインをつくり、互いにこれを尊重するというように、新しい意味での「公共性の視点」に立った都市づくりが強く求められる。

こうした「公共性の視点」に立つと、民間の役割はこれまで以上に重視される。地域特性を生かした多様で質の高い都市づくりを展開していくためには、都民、企業、NPO等の民間の積極的な参加と連携を促進し、その潜在力を生かしていく必要がある。

さらに、地方分権、都区制度改革の進展とともに基礎自治体としての区市町村が都市づくりに果たす役割はますます大きくなってきている。しかしながらそれによって広域大都市自治体としての都の役割がなくなるわけではなく、都には、東京圏を見据えながら、広域的な調整や近隣県市などとの連携による都県境を越えた課題への対応や、様々な制度改革課題に関する国への積極的な働きかけなど、都でなければ果たすことのできない独自の先導的な役割を主体的に果たしていくことが一層強く求められることになる。

こうした基本的視点に立って、以下に5つのねらいを掲げ、政策誘導型の都市づくりを推進するために必要な新たな仕組みを示していく。

#### 1 わかりやすく納得できる都市づくり

行政、都民、企業、NPOなどの多様な主体が連携して都市づくりを担うためには、互いに共有できる都市づくりの目標を明らかにして、その実現に向かって力を合わせていくことが必要である。

また、現行の法定化された都市計画手続きは、価値観の多様化や市民意識の高まりに必ずしも十分に応えるものとなっていない。今後多様な主体の参画による都市づくりを円滑に進めていくためには、都市計画決定にいたるプロセスを重視した取り組みが重要である。行政は情報を公開し説明責任を果たすとともに、多様な意見を反映する新たな仕組みの整備により、市民の理解と協力を得て合意形成を図っていくべきである。

一方、市民の側も都市づくりに主体的に参画する立場から、公共的な必要性や妥当性についての十分な検討、評価を行い、積極的に合意点を見出すよう努力することが求められる。

#### (1) 都市づくりの目標の共有

都市に関わる多様な主体が都市づくりの目標を共有し、めざす都市像を明確化できるよう「東京の新しい都市づくりビジョン」を策定すべきである。また新たに法定化された都道府県の都市計画マスタープランを策定する際にもこの視点に十分配慮すべきである。その際、図や表を活用しながら、ビジュアルでわかりやすい表現を心がけるとともに、インターネットなどを活用して、広く周知を図り意見を聴くことが必要である。

#### (2) 都市づくりに関する情報提供体制の整備

都民、企業、NPO等による都市づくりへの積極的な参画、都市づくりにおける合意形成、行政事務の効率化などを図る観点から、行政が保有する情報をより積極的に提供していくための体制整備は必須であり、都市づくりに関する情報センターの整備を検討すべきである。

ここでは都市計画相談の窓口や都市づくりライブラリーを設けるとともに専門家の育成・派遣、GISの運用、都市計画資料の提供などにより、都民、NPO等による都市づくりを支援する機能を持つ必要がある。

また、地域におけるまちづくり教育の支援を行い、都市づくりの重要性や都市計画の役割などについて、社会的な理解を深めていくことも重要である。さらに都市づくりの進捗状況や重要課題の分析結果を示し、都市づくりの成果を検証しつつ前進させるための資料を定期的に整理し、都民に提供することも必要である。

### (3) 計画決定プロセスの透明性の向上

都市づくりを誰にもわかりやすく納得できるものにしていくために、計画決定プロセスの透明性を向上させる必要がある。計画の早い段階から、行政は計画の必要性や費用対効果などの情報を示し説明責任を果たすとともに、市民の意見を十分に反映しながら、計画を決定していくことが必要である。

特に、都市施設や面整備事業など、事業の効果・影響が広範囲に及ぶ広域的な都市計画については、計画の構想段階からP I的手法を採用し、段階的な合意形成の仕組みを導入することを検討すべきである。

また、身近なまちづくりにおいても、まちづくり協議会などまちづくりに関わるN P O等の参画を一層推進し、市民参加の仕組みの強化を図っていく必要がある。

さらに現行の市民参加の手続きについても透明性を向上させる観点から運用の改善を図っていくことが望ましい。例えば、都市計画案を縦覧する際に添付する理由書の内容を充実化することや、縦覧や意見書提出制度においてインターネットを活用していくことなどを検討すべきである。

### 2 民間の参画による魅力ある都市づくり

我が国の建設投資の内訳は、平成11年度で、民間部門が約51%、公共部門が約49%となっており、民間部門が過半を占めている。また、民間は独創的な知恵と工夫により、都市に多様性に満ちた魅力的な空間を生み出す能力を持っている。今後の都市づくりに都民、企業、N P O等民間の果たす役割は極めて大きく、その積極的な参画を促進していくことが求められる。

このため、民間等による良好な都市開発を誘導するうえで、現行の制度や仕組みが持っている阻害要因の解消を図る必要がある。また、企業や都市基盤整備公団等有するノウハウやN P O・ボランティア活動などによる市民のまちづくり意欲を一層有効に活用した都市づくりを促進するために、新たな仕組みを構築する必要がある。

さらに、民間資金を都市づくりに積極的に振り向け、都市づくりを効率的に推進し、併せて経済の活性化につなげていくことも必要である。

#### (1) 公共投資プログラムの明示

道路等の都市計画事業の中には、整備スケジュールが定まらないため、事業と連動した民間投資を促進するうえで制約となっている場合がある。道路整備等の公共投資に連動して周辺の民間投資が行われるような一体的都市づくりにより、質の高い都市空間を効率的、効果的に作っていくことが必要である。

このため、都市計画事業のスケジュール等を示す公共投資プログラムを明示することにより、民間投資を促進する必要がある。また、これに連動する容積率の都市計画変更などの予定を示すことも民間投資の誘導に有効である。

#### (2) 都市開発の活性化のための条件整備

各種の手続きに要する期間が長いこと、都市開発諸制度の運用にあたって容積率緩和等の見通しが得にくいこと、権利調整にかかる負担が重いことなどが原因となり、民間の開発意欲の減退を招いている。

民間の力を十分に生かすため、手続きの簡素化、基準の明確化などの条件整備を行っていく必要がある。

特に街区再編プロジェクトを誘導する新たな制度を検討するに当たっては街区に適用される新たなルールが、事業者と地権者等による積極的な取り組みを促進するよう、柔軟性と事前明示性を十分に備えることが重要である。

また、多数の地権者の権利調整が必要な面整備事業においては、一定の合意レベルに達した場合に事業を前進させることができる仕組みや一定期間内に事業の進捗がなかった場合に都市計画を見直す仕組みなども検討すべきである。

### (3) 民間資金を生かした都市開発の促進

経済合理性のある良好な都市開発の展開により、効率的な都市づくりを推進することができる。都市開発には多額の資金を要し、単独の事業者のみの投資には大きなリスクを伴うことから、資金の調達先を多様化することにより、リスクを軽減することが必要である。

都においても、面整備事業などに当たって、プロジェクトの証券化やS P C法の活用などにより、一般市民や小口投資家の資金を生かした事業展開ができるよう、制度的な工夫を検討すべきである。また、民間投資を引き出しやすい公有地の新しい処分方式の検討やP F Iの活用についても併せて検討を行っていくべきである。

### (4) N P O等の参画の促進

地域の多様化するニーズを踏まえたまちづくりを継続的に展開していくために、N P Oやボランティア、まちづくり専門家などの果たす役割はますます重要になってくると考えられる。

N P O等の参画を促進するため、人材育成などの支援を行うとともに、まちづくり活動を行うN P Oの登録制度の創設を検討すべきである。登録されたN P Oには、地区計画の運用や地域の景観誘導などまちづくりの一定の権限を付与することを併せて検討して、都市づくりの多面的な推進を図る必要がある。

また、現在、地区計画に制度化されている都市計画の民間提案権を拡充していくことを検討する必要がある。

### (5) 公民協調の都市づくり

これからの都市づくりは、公民の協力を基調に推進することが重要である。公共と民間のパートナーシップによる都市づくりを展開するP P Pの推進や中心市街地の活性化を推進するT M Oの活用などを図る必要がある。このような公民協調による都市づくりを進めるためには、公的支援の程度や公民の役割・リスクの分担、公益性の確保等について、個々のプロジェクトごとに協定を定めるなど、柔軟に進めていくことが重要である。

また、地域コミュニティの自律的なまちづくりや地域産業の振興を推進するための新たな仕組みとして、ニューヨークなどの事例を踏まえ、地域の負担でN P O活動を支えるB I Ds方式の導入可能性を検討することも必要である。さらに、都市基盤整備公団や新都市建設公社などの準公的セクターが持つ専門的なノウハウや資金力、信用力などを、公民協調の都市づくりの推進のため十分に活用していくことが必要である。