

平成元年4月8日

弁護士 坂和章平

(目次)

- 第1 都市問題とのかかわり(問題意識の端緒)
 - 1 大阪駅前市街地改造事業の概要と問題点
 - 2 大阪阿倍野再開発事業の概要と問題点
 - 3 再開発事業のデータ分析
 - 4 再開発事業の問題点のまとめ
- 第2 再開発問題のその後の展開(再開発ブームの到来)
 - 1 再開発ブームの到来一質・量とも飛躍的に増大
 - 2 特徴その1
 - 3 特徴その2
- 第3 最近の問題事例にみる変化
 - 1 ケース1
 - 2 ケース2
- 第4 整理と展望
 - 1 再開発事業の一層の拡大
 - 2 「民間活力の導入」の一層の拡充
 - 3 大阪府下固有の問題－「まちづくり推進機構」
 - 4 大阪府下の民間再開発
- 第5 再開発事業を考える上の視点.
 - 1 基本的視点
 - 2 地価問題
 - 3 土地基本法制定の動き
 - 4 土地問題の解決策(方向)
- 第6 検討課題－特に公共団体の事業と民間の事業との比較を意識して
 - 1 ヨーロッパのまちづくりとの対比
 - 2 都市計画(土地利用計画)論を含んだ都市再開発の体系化のイメージの提案
 - 3 再開発を系統だてるマスタープランの重要性
 - 4 民間主導の再開発の問題点
 - 5 都市づくりについての自治体(府・市)の役割
 - 6 土地利用とプランニング(都市計画)・コントロールについて
 - 7 民活都市政策の中でのプランニング,コントロール

- 第1 都市問題とのかかわり(問題意識の端緒)
 - 1 大阪駅前市街地改造事業の概要と問題点
 - (1) 大阪駅前事業とは
 - (一) 位置

大阪駅前南半分 約6ha

(二) 経過

- ①昭和36年11月 都市計画決定
- ②昭和46年 第1ビル完成
- ③昭和51年 第2ビル完成
- ④昭和56年 第3ビル完成
- ⑤昭和58年 第4ビル完成
- ⑥昭和58年5月 事業完了

(三) どのように変化したか

	従前	従後	伸び率
建築延面積	83,700㎡ (998戸)	425,236㎡	5.08倍
道路	11,370㎡ (19%)	22,960㎡ (38%)	2.02倍
宅地	48,470㎡ (81%)	36,880㎡ (62%)	
容積率	173%	1100%	6.6倍

(四) 事業費

図の記載は省略します。

(五) 権利者の変化

- 権利者数 1270名
- 転出者数 656名(52%)

(六) 建物の内訳

- 全体の専用床面積 24.3万㎡
- 権利床 20.3%
- 保留床 79.9%

(2) 駅前事業の計画上の問題

(一) 独立採算制による事業の収支をあわせるため

- 一般店舗 3万7000㎡
- 複合店舗 4万3000㎡

という膨大な商業床を生み出した。

(二) 事務所+商業のため

商業施設としての魅力乏しい

(三) 平面計画が不十分で回遊しにくい

(四) 店舗構成無秩序、コンセプトなし

(五) 周辺環境、動線計画が不十分

(3) 駅前事業の事業プロセス上の問題

(一) 行政指導、コーディネーター不在

(二) 事業期間の長期化(22年)による陳腐化

(三) 状況変化に対応できず

(四) 商業振興策不十分

(4) 大阪駅前第2ビルの商業床の不振

－管理、運営上の問題－

(一) 分譲時（昭和51年）のふれこみ

- ①ダイヤモンド地下街の建設
- ②国鉄片町線、福知山線の連絡、新駅の完成
- ③1日乗降客250万人、商業立地に最適

(二) 入居時の実態

- ①商業過集積
- ②40%が飲食店、喫茶店
- ③営業不振(約1/4が閉店)
- ④店舗構成乱雑、無秩序

(三) 管理運営問題が深刻に

- ①管理費、光熱費の滞納

	現年度分を含む累言	過年度分のみ
昭和58年度末（59. 3. 31）現在	4億6,679万円	3億2,954万円
昭和59年度末（60. 3. 31）現在	3億9,025万円	2億7,850万円
昭和60年度末（61. 3. 31）現在	3億87万円	2億763万円

- ②管理規約の改正－強権発動を可能に

(5) 第2ビルの問題点は深刻化し、第3、第4ビルにも波及

(一) 第2ビルの管理化問題－内部闘争は激烈に

(二) 第3、第4ビルの滞納も増大

表1・7 (1) 第三ビルの未収金の推移

年度	未収金
55年度 (昭54. 10. 1～昭55. 9. 30)	59,931,925
56年度 (昭55. 10. 1～昭56. 9. 30)	124,359,283
57年度 (昭56. 10. 1～昭57. 9. 30)	151,640,911
58年度 (昭57. 10. 1～昭58. 9. 30)	176,715,443
59年度 (昭58. 10. 1～昭59. 9. 30)	199,335,837
60年度 (昭59. 10. 1～昭60. 9. 30)	206,740,608
61年度 (昭60. 10. 1～昭61. 9. 30)	188,204,899

表1・7 (2) 第四ビルの未収金の推移

年度	未収金
59年度 (昭58. 8. 1～昭59. 7. 31)	133,789,189
60年度 (昭59. 8. 1～昭60. 7. 31)	154,710,354
61年度 (昭60. 8. 1～昭61. 7. 31)	162,107,604

(6) 駅前ビル商業床の活性化の方策

(一) 再々開発－キーテナントの導入

店舗の配置がえ

(二) 水道料金の小口料金化

(三) その他

(7) 近時の状況

ダイヤモンド地下街の計画再燃、国鉄片福線の事業化見込みに期待をかけている。

(資料⑦-9)

(8) 駅前事業は成功か失敗か?

どのような視点からこの評価をすればよいか?

2 阿倍野再開発事業の概要と問題点

(1) 阿倍野再開発とは

(一) まとめるのが困難なほどたび重なる変更

① 昭和44年10月「基本構想」新聞発表、A～Fの6ブロック

② 昭和45年～46年にかけて、A～Dの4ブロックに変更

③ 昭和50年7月16日都市再開発法改正

第二種市街地再開発事業導入

阿倍野再開発がモデルケースとされる

→町会ごとに了解をとり、手続をするためさらに細分化

(二) 現在の状況

・ A1 昭和59年6月11日 事業計画決定-裁判中

(A2は都市計画決定にも至らず、「放置」されている)

・ B1 昭和56年3月5日 管理処分計画決定

→建築完了→分譲中

・ B2 昭和60年5月17日 事業計画決定

・ C1-1 昭和54年12月2日 管理処分計画決定・入居開始

・ C1-2 昭和59年1月25日 管理処分計画決定・住宅棟建築中

・ D 昭和60年3月30日 管理処分計画決定・住宅棟建築中

なお、昭和62年2月10日にA1地区の事業計画変更がなされた。

3つの工区分け→実質一部分の事業棚上げ(A2隣接地区)

(三) 現地の模様

・昭和61年5月25日、大阪弁護士会員有志が地区権利者とともに現地視察を行った。

その際の印象は次のとおり。

① 阿倍野本通は日曜日の昼下がりというのに、人通りはまばらで、「立退きのため

閉店しました」という看板があちこちに立てられていた

② 市側の買収済の土地があちこちにあり、金網がはりめぐらされ、トタン板でおおわれ

ていた。

③ 全体として、対象区域がきわめて広いことが印象的であるが、地域の雰囲気として

は、新しく完成した建物、古い建物、買収済の空地等が混在しており、一種異様な

雰囲気である。

(2) 阿倍野再開発訴訟とは

(一) 経過

昭和59年6月11日 A1地区事業計画決定

昭和59年9月 決定に対する取消訴訟(行政訴訟)提起

昭和61年3月26日 一審判決(大阪地裁)-訴却下

昭和61年4月 控訴状提出

昭和63年6月24日 大阪高裁8民が取消訴訟につき処分性を認める画期的判決

言渡。

(二) 原告

10名(うち法人3)

内訳 A1地区1名、A2地区9名

(三) 内容

A1地区についてなされた事業計画決定は手続的にも内容的にも違法だから取消せというもの。

(四) 論点

事業計画決定の段階で処分性ありといえるか、争訟の成熟性があるかが最大の争点。

原告は本件事業は、都市再開発法にもとづく第2種事業で土地収用法が適用されるものであり、土地収用の場合は事業認定の段階で処分性が認められているため、本件も同じと主張。

被告は、最高裁判所のいわゆる青写真判決(昭和41年2月23日)を引用して事業計画決定には処分性なしと主張。

(五) 高裁判決の画期的意義

裁判記録集出版、他への波及効果も大。

(六) 第二訴訟

昭和62年2月10日のA1地区の事業計画変更に対しても、昭和62年4月28日取消訴訟提起。

(3) 住民監査請求について

(一) 内容

B1地区(阿倍野ベルタ)において、そごうと関西スーパーへの保留床の売却価格が「不当に安い」との疑惑があった。

(二) 監査請求の対象

① 株式会社阿倍野そごうとの売買契約 昭和61年3月31日頃

売買物件 1Fと2Fの一部 約4,500㎡

売買代金 25億円

坪当り単価 183万円

② 株式会社関西スーパーマーケットとの売買契約 昭和61年3月31日頃

売買物件 B1の一部 約3,053㎡

売買代金 15億円

坪当り単価 162万円

③ 一般の保留床分譲価格(坪当り単価)

2F 304万円 1F 461万円

B1 370万円 B1 304万円

(三) 監査請求申立人

阿倍野再開発訴訟原告団と同じ。

(四) 監査請求相手方

大阪市長

(五) 監査結果

昭和62年5月18日棄却。

これを不服として、昭和62年6月16日に住民訴訟(大阪市長に対する損害賠償請求)提起。

大阪地裁で審理中。

(六) 争点

大区画を買受ける場合は小区画割りする場合と比べ、通路部分等のロスがないため有効面積当たりの単価は安くなるのは当然としても、57%~60%という数字は不当。

(4) 阿倍野再開発事業の問題点

(一) 手続的違法

要するに、地元住民の同意が欠如している。

町会単位で便宜的に手続が進められ、施行者の都合にあわせて、計画変更が繰り返されている。

(二) 内容的違法 - 手続進行中であり、知らされる情報も少ない。

(このこと自体が、極めて大きな問題)。

- ① 町会ごとの段階的再開発のため、A~Dの各地区は著しく複雑な形状となった
→「一体的」整備ないし「適正な街区」の形成が不可能
- ② A1地区についていえば、公共施設は南北に貫通する金塚南北線のみ。
又、たび重なる恣意的な変更。
→「良好な都市環境」とならない
- ③ 高層ビル化により、地元の商人たちはおい出され、大阪駅前のような街が作り出されるのみ
→「都市機能の更新」と呼べない

(5) 今後の展望

(一) 大阪高裁の「処分性」についての画期的な判決を最高裁がどのように判断するかが注目される。

最判昭和60年12月17日(土地区画整理組合の設立認可について処分性肯定)、と最判昭和61年2月13日(市町村のおこなう土地改良事業における事業施行の認可について処分性肯定)との対比。

(二) B1地区の動向

- ① 昭和62年9月12日に、B1地区「あべのベルタ」がオープンした。オープンは当初昭和61年春とされていたものが大店法の手続を大阪市がやっていたいなかったことなどからおくれていたもの。
- ② しかし、一斉オープンとはいうものの、未入居店舗ののこる状態であった。
開店時の店舗入店状況は次のとおり(「あべのベルタ」開店新聞広告より)

	キーテナント	その他				計
		B2	B1	1F	2F	
店舗数	2	36	31	33	34	136
入居数	2	31	17	27	32	109
見入居	0	5	14	6	2	27

- ③ オープン後、土・日はともかくウィークデイはキーテナント以外の店の客がすくない。閉鎖店舗も出ている。
B1地区の「大阪駅前」化が危ぶまれている。

(三) A2地区

昭和44年から20年間も放置されており、この間買収による人口減少その他で地元の

商人への打撃は、極めて深刻である。

3 再開発事業のデータ分析(「岐路に立つ都市再開発」より)

(一) 昭和60年4月30日までに完成した134地区についてのデータをまとめたもの。

施行主体によりかなり内容がちがう。

(二) ① 個人施行(28地区)

- ・平均規模は2,741㎡。従前権利者11.1人、このうち2.4人(21.6%)が転出している。
- ・道路が若干ふえた他は、変化なく、広場も公園もふえていない(28地区中15地区では、土地利用はまったく変化なし)。
- ・平均して、5.8階の建物が1.1棟建つ。床の面積は3.7倍に増加する。
- ・平均事業費は12億1,780万円、このうち89.5%が実質的保留床処分金である。補助金は約10%。

② 組合施行(55地区)

- ・平均規模8,197㎡。従前権利者41.9人。このうち、14.0人(33.4%)が転出している。
- ・道路、広場が若干増加(18地区は土地利用に全く変化なし)。
- ・平均して、8.8階の建物が1.3棟建つ。床の面積は5.4倍に増加する。
- ・平均事業費は58億1,650万円、このうち83.8%が実質的な保留床処分金である。補助金は約12%。

③ 公共団体施行(43地区)

- ・平均規模23,530㎡。従前権利者123.5人、このうち72.9人(59%)が転出している。
- ・道路、公園、広場が大巾に増加する。
- ・平均して、7.8階の建物が2.5棟建つ。床の面積は3.9倍に増加する。
- ・平均事業費は131億8,420万円。このうち、56.6%が保留床処分金である。補助金は約30%。

④ 公団等施行(4地区)

- ・平均規模8,293㎡。従前権利者59.0人、このうち、35.7人(60.5%)が転出している。
- ・道路、公園がわずかに増える。
- ・平均して、10.5階の建物が1.0棟建つ。
- ・床の面積は4.6倍に増加する。
- ・平均事業費は71億3,500万円。このうち、87.7%が保留床処分金である。補助金は10%。

⑤ 市街地改造事業(4地区)

- ・平均規模32,143㎡。従前権利者508.3人、このうち230.5人(45.3%)が、転出している。
- ・道路、広場が大巾にふえる。
- ・平均して、13.1階の建物が3.0棟建つ。
- ・床の面積は5.0倍に増加する。

- ・平均事業費は605億2,050万円。このうち、82.5%が保留床処分金である。
補助金は1.5%。

4 再開発事業の問題点のまとめ(昭和62年夏当時)

(1) 岐路に立つ都市再開発

(一) 法定再開発事業の進捗の遅延

- 要綱、通達による再開発、民活型再開発の拡大
⇒再開発そのものが岐路に立っている

(二) 再開発の概念の整理

- ① 法定再開発
- ② 要綱、通達による再開発
- ③ 建築基準法の規制の緩和による再開発

(三) 法定再開発の位置づけをはっきりさせることが重要

- ・もともと剛構造
- ・権利者多く、面積広く、業務集積地であり、再開発が必要な地域をやるための事業
- ・もともと困難性が多いもの(権利調整困難)
- ・従って、権利調整(権利変換)のための住民参加(住民の合意)の手続が重要

(四) 「誰のための再開発か」が問われている

- ・地元住民のため?
- ・「土地の合理的、健全な高度利用と都市機能の更新を図り、公共の福祉に寄与する」(再1条)ため?
- ・赤坂、六本木アークヒルズの場合
- ・千代町の場合(97%転出)

(五) 再開発が成功か失敗かの評価基準をどこに立てるか?(評価は真二つに分かれる)

- ・大阪駅前ビルの場合
- ・アークヒルズの場合
- ・大阪上六の場合
- ・その他

(2) あるべき都市再開発のための二つの確認

(一) 目的の確認。

- ・再開発の目的は、公共施設の整備、都市機能の更新、公共の福祉の増進
- ・独立採算制は一つ的手段
- ・保留床を多くとったり、売れやすいものを作るのも一つ的手段
それ自体が目的ではない
- ・目的と手段を混同してはだめ

(二) 多様性の確認、

- ・手法は多様-地区のそれぞれに最もあったものを選択すべき
- ・評価も、再開発一般としてやらないことが大切
- ・多様な主体、多様な手法の結合により公共性、公益性を達成すべき

(3) あるべき都市再開発のための三つの視点

(一) 手段と目的を混同してはならない

- ・独立採算制がもたらすゆがみ
- ・従前生活の保証がもたらすゆがみ

- (二) 長期的計画をたてなければならない
- (三) 住民参加の必要性
 - ・再開発をする地方公共団体と再開発をされる地元住民という、対立構造をどう解決するか
 - ・積極的な住民参画と責任の所在
- (4) あるべき都市再開発のための四つの提言
 - (一) 独立採算制修正の提言
 - ① 公共施設の整備、転出者への補償のためその他の場合、独立採算制を放棄し、公共団体負担とせよ
 - ② 事業の進捗を円滑にするべく、独立採算制を徹底させ、無駄をなくすこと
 - (二) 合意形成の促進のための提言
(事業準備段階における制度の準備)
 - ① 個人・組合施行に公的な援助を
 - ・準備段階での資金補助制度
 - ・コンサルタント・コーディネーター等の派遣制度
 - ② 権利調整のため権利関係の単純化をはかること
 - ③ 権利の相対的評価の導入、信託方式の検討
 - (三) 住民参加の提言(情報公開と計画アセスメント)
 - ① 計画策定から事業実施のすべての情報の公開
 - ② 計画アセスの実施
 - ③ 「市街地再開発事業検討専門家委員会」(仮称)の制度化
 - いつでも費用負担なく調査、助言を可能とする
 - (四) 管理運営問題についての提言
 - ① 管理組合の前身となる「準備的管理組合」を初動期につくれ
 - ② 商業床を区分所有から共有方式へ転換せよ
 - ③ 大規模複合ビルの「管理」概念の一新

第2 再開発問題のその後の展開(再開発ブームの到来)と特徴

1 再開発ブームの到来-質・量とも飛躍的に増大

	昭和60年4月30日現在		昭和63年8月31日現在	
	地区	面積(ha)	地区	面積(ha)
事業完了	129	157.17	185	235.2
合計	255	473.99	339	595.3

(資料①②参照)

2 特徴のその1

法廷再開発(公共団体施行)の相対的な比重低下。

都市計画決定済の事業中、公共団体施行の地区数、面積が減少。

都市計画決定済みの事業中、公共団体施行の地区数、面積が減少。

	地区数	面積
昭和60年4月末	36.9%	73.1%

3 特徴その2

アーバン・ルネサンス、規制緩和、民活導入の動きの中で、法定再開発以外の再開発が急展開するとともに再開発法の改正により、より一層の再開発の推進。

(一) 87年新規事項(資料③-1)

- ① 地区更新再開発の創設
- ② 土地信託制度の活用
- ③ 優良再開発建築物整備促進事業の創設
- ④ 再開発関係融資

(二) 88年新規事業(資料③-2)

- ① 優良再開発建築物整備促進事業の拡充
- ② 市街地再開発緊急促進事業
- ③ 都市拠点開発緊急促進事業
- ④ 都市再開発関連公共施設整備促進事業

(三) 89年新規事業(資料③-3)

- ① 市街地再開発事業の拡充
- ② 優良再開発整備促進事業の拡充
- ③ アーバン・リフレッシュ促進事業

第3 最近の問題事例にみる変化

1 (ケース1)

(一) 木造低層建物密集地だけでなく、新しい堅固ビルの区域も再開の対象となりはじめた。

e x. 渋谷・宇田川の例(堅固ビル入居者が再開に反対)

横浜・上大岡の例(堅固ビルの所有者=ビル業者が再開に反対)(資料④)

(二) 東京を中心により再開が普遍化してきた。

再開法の改正(昭和63年)もこの傾向に沿ったもの-(要件の緩和)(資料⑤)

2 (ケース2)

(一) JR跡地利用とからめた新しい手法めの開発も出てきた。

ex. JR奈良駅前

「新都市拠点整備事業」の中での法定再開と組合施行と区画整理の結合。(資料④)

(二) 昭和63年改正の「再開地区計画制度」も跡地利用を念頭においたもの。(資料⑤)

第4 整理と展望

1 再開事業の一層の拡大

⇒政府の都市政策・土地政策の中で、再開は流動的ではあるが、推進されていくことはまちがいない。

(一) 市街地再開等の国家予算の伸び(資料⑥)

	金額(百万円)	前年度倍率
昭和60年度	12,595	
昭和61年度	16,373	1.30
昭和62年度	19,669	1.20

昭和63年度は昭和60年度の約2倍となっている。

- (二) 建設省による市街地再開発の調査について都市局(54地区)、住宅局(63地区)
合計117地区を採択(昭和63年9月) (資料⑦-1)

2 「民間活力の導入」の一層の拡充

⇒現在の政策の流れからみれば、「民間活力の導入」を中心にして、再開発が一層推進されていく。

また、さらに新しい手法や新しい事業が新設される。

(一) 昭和64年度建設省予算要求(資料⑧)

- ① 住宅供給再開発促進事業の創設
⇒住宅供給を行うプロジェクトに新たな補助
- ② アーバン・コンプレックスビルディング整備事業の創設
⇒高度・複合利用のための良質・大規模な整備促進のため計画決定、公共的施設の整備に対し助成
- ③ 事業の初動期におけるコーディネーター派遣を含む各種の助成

(二) アーバン・コンプレックスビルディング事業

- ① JR大井町駅周辺で昭和64年度着工(資料⑦-2)
- ② アーバン・コンプレックスビルディング推進研究会議の設置。(資料⑦-3)
これにあわせて民間企業70社でUCB推進研究協会発足→官民一体で推進

(三) アーバン・リフレッシュ促進事業

日本橋兜町地区採択(資料⑦-4)

(古い事務所ビルが密集している地区5ha以上を対象に一体的建て替えを進める際、建て替えのための一時的収容施設を建設して順次建て替えを促進しようとするもの)

(四) 大規模再開発の促進策検討(資料⑦-5)

-法定再開発の制度そのものの検討

- ① 権利変換をもっと自由に
- ② 採算制・助成制度の向上、拡充策
- ③ 再開発方針、促進区域などにもとづく現行計画制度の問題点
- ④ 特定建築業者の「公募」条件の検討
→昭和65年度に運用方針作成

3 大阪府下固有の問題

大阪での住宅密集市街地の整備促進に向けて「まちづくり推進機構」の設立検討(資料⑨)

(一) 趣旨

木賃住宅の老朽化・空家化

→しかし、この市街地は潜在的魅力をもつ地区

→これを官・民の多岐にわたる組織が関与してまちづくりに取り組む

「木賃地区は端切れにされて台無しになった高級服地」の形容。

(二) 内容

- ① 老朽木賃住宅を除却と存続に二分。存続住宅は公的補助でリフォーム、除却住宅からは借家人の移転促進
- ② 除却跡地は駐車場、などの暫定利用にとどめる
- ③ 除却跡地を順次集約、大型化した後、容積率の大幅緩和など公的支援、誘導のもとで計画的再開発を進める。

(三) 問題点

- ① 老朽木賃住宅の整備が必要なことは一致
(総務庁も昭和63年5月建設省に対し、木賃密集地区再開発の遅れを指摘)
- ② 追い出しにならないか。
- ③ 民活の名のもとに大手企業の利潤追及の目的とされないか。
- ④ 官・公の指導的役割は本当に果たせるのか(ヨーロッパと対比)

4 大阪府下の民間再開発

- (一) 北梅田・エスト1延申・・・(資料⑦-6)
- (二) 弁天町・大阪市の公有地信託・・・(資料⑦-6)
- (三) 関西新空港・りんくうタウン(前島)・・・(資料⑦-7)
→第3セクター「街づくり株式会社」に経営を委託

第5 再開発事業を考える上の視点

ー土地問題、地価問題の認識

1 基本的視点

- (一) 昭和58年以降中曽根内閣の下「規制緩和」と「民活」路線推進

→都市問題脚光

都市再開発問題と東京湾ウォーターフロント開発の大規模プロジェクト問題は大きな注目

(昭和63年10月不動産、建設、生保、信託銀行など20社が大型の都市再開発事業を推進する環境づくりのため「都市再開発問題研究会」を結成し、「総合土地対策要綱」でうたわれた都市再開発促進のための民間側の具体的措置を提言)

- (二) 都市再開発の問題点

- ① 従前権利者は大半が転出
- ② 住宅の再開発少ない。スクラップアンドビルドの問題点
→経済的再開発偏重
→ヨーロッパの修復型、保全型再開発と異なる。
- ③ 零細な商売人、借家人は残留できない(追い出し)。
- ④ また、都市再開発は面積から見れば、わずか。もっと根本的な土地利用の問題を検討する必要性

- (三) 総合土地対策要綱(昭和63年6月)は地価問題、土地問題の「総合対策」でありながら、規制緩和、民活路線の推進をうたい、都市再開発による土地の有効利用、高度利用を目指している。

→しかし、これはより一層の地価高騰を招く。

重要な視点は「土地利用の計画性」

- (四) わが国の土地利用計画

- ① 国土利用計画法
→都計法、農地法、森林法、自然公園法、自然環境保全法による5つの地域に分けて
いるが、指定の重複など、たて割り行政の欠陥が露見し、有効に機能していない。
- ② 都市計画法
→建築自由の原則

→土地利用計画は十分機能せず、西ドイツBプラン建築不自由の原則と対比

- (五) 総合的な土地(利用)対策のためには「土地利用の計画論」に重点を移す必要あり。

2 地価問題

(一) 昭和62年10月16日「緊急土地対策要綱」－地価高騰への対処法

<内容>

- ① 土地取引の適正化
 - 投機的取引の規制－監視区域
 - 不動産業者の指導
 - 金融機関への指導
- ② 旧国鉄用地、国公有地の処分を留意

(二) 昭和63年6月28日－「総合土地対策要綱」

<内容>

- ① 5つの基本的認識
 - (1) 土地の所有には利用の責務が伴う。
 - (2) 土地の利用に当たっては公共の福祉が優先する。
 - (3) 土地の利用は計画的に行われなければならない。
 - (4) 開発利益はその一部を社会に還元し、社会的公平を確保すべき。
 - (5) 土地の利用と受益に応じて社会的な負担は公平に負うべき。
- ② 土地対策として次の項目と対応策
 - (1) 需要の分散供給の拡大
 - 1 首都機能、都市、産業機能等の分散
 - 2 住宅対策等の推進
 - 5 都市基盤施設整備の推進
 - 8 国公有地の利活用
 - (2) 住宅対策の推進
 - 3 住宅対策の推進
 - (3) 土地の計画的利用の実現
 - 4 土地利用性格の広域性、詳細
 - 6 地価形成の適正化
 - (5) 税制の活用
 - 7 土地税制の活用

<問題点>

- ① 地価高騰の原因分析(土地需要のアンバランスと金余り現象、需給論)の誤り。
仮需要の予測や規制緩和による過剰供給が地価高騰の原因
- ② 5つの基本的認識(総論)を述べる意味、特に公共性、社会性、計画性の読み方の問題
→借地借家法改正
土地収用法改正
宅地開発指導要綱、都市計画法の線引き変更
開発規準の切り下げ
大深度地下権
空中権
など規制緩和のための根拠づけ
- ③ 都市開発の位置づけの問題
経済優先－供給型－土地の高度利用が中心

真の計画性ある土地利用、建築の不自由、生存権的土地所有権の保護と正反対

3 土地基本法の制定の動き(資料⑦-8)

- (一) 理念法か実定法か→理念法
- (二) 土地所有権論争不十分→政策的立法
- (三) 目的-適正な土地利用の確保を図りつつ、適性な需給関係の下で、地価形成に資する。
- (四) 基本理念
 - ① 土地の公共的制約
 - ② 適正かつ計画的な利用
 - ③ 投機的取引の抑制
 - ④ 価値の増加に伴う適切な負担(受益者負担)

4 土地問題の解決策(方向)

- (一) 土地利用計画の必要性
 - 「具体性」「即地性」のある土地利用計画
- (二) 抽象的なものから具体的なものまである計画の多様性の中での「計画概念」の検討
 - c f. 利谷信義教授の分類
 - ① 基本計画
 - ② 実行計画
 - ③ 実行手段
- (三) 方向性
 - ① 規制緩和ではなく土地利用計画制度の整備・拡充
 - 特に実行計画と実行手段の充実
 - ② 土地利用の公共的コントロールの必要性
 - ③ 住民本位、まちづくりの主体としての住民
 - ――→地区計画の活用等

第6 検討課題-特に公共団体の事業と民間の事業との比較を意識して

1 ヨーロッパのまちづくりとの対比

(一) 西ドイツ

- ① 各市町村が「都市建設管理計画」をつくる。これはFプラン(土地利用計画)、Bプラン(地区詳細計画)を含む
 - Bプランは即地性をもった実行計画
 - 「計画なければ開発(建築)なし」の原則
- ② Bプランの作成についての住民参加
- ③ Bプラン実現のための保証
 - 先買権 e t c.

(二) イギリス

- ① ストラクチャープラン(基本計画)-カウンティー(県)
 - ローカルプラン(地方計画)-ディストリクト(地区)
 - Bプランのような私権制限の効力なし
- ② 「全国土は国王に属する」との独自の歴史的観念
 - 土地は公共のものとの意識強い
- ③ 計画許可制度-すべての開発行為は計画許可必要

(三) フランス

① S D(基本計画)

P O S(土地占用計画)

→西ドイツと同様「建築可能性は原則として制限されているとの理念承認

(四) アメリカ

① 地域規制(ゾーニング)

敷地割規制

→詳細な用途区分

② 条例は住民提案に基づくことも多い

公聴会活発

③ 最近、「容積率引き下げ」の変化

マンハッタンのイーストサイド 1800→1200~1300%

1500~1600%

ポストン 高さ600 フィート→125~155

容積率 1/3切り下げ

(五) ヨーロッパと対比しての日本のまちづくり、再開発の特徴(感想)

① 土地神話(土地は値下がりしない)

→土地ころがし→経済優先→土地が財テクの対象

② スクラップアンドビルド方式のみ

修復型・保全型がない

③ 東京集中→地域共同体意識のうすれ

村おこし、まちおこし運動が活発になっているがやはり、イベント志向が強い

④ 都市づくりの経験少ない

住民主導や民主主義自体の経験少ない

⑤ 再開発はすべて経済的再開発

—独立採算の足かせ

⑥ 官と民の協調悪い(ヨーロッパとの相異?)

官は無責任

民は利潤追及

住民はエゴ

—最悪のパターン

2 都市計画(土地利用計画)論を含んだ、都市再開発の体系化のイメージの提案

(一) 開発(建築)規制を原則とし、都市計画法等により土地利用規制を行う再開発。

⇒「予防的」再開発ともいうべきもので、現状を維持すること自体が目的であり、再開発の必要があるところを作りださないためのもの。

(二) 「誘導的」再開発。

⇒(一)の規制がされていることを前提としながら、部分的にこれを解除し、社会の変化にして再開発を実施していくもの。

(三) 「必要的」再開発ともいうべきもの。

⇒現在不良な市街地となっている地域について、積極的に再開発を実施していくもの

⇒「必要的」再開発については、現在の「都市再開発法」にもとづく法定再開発の問題点として前述した諸点の改善が必要。

① 現行の独立採算制を大中に修正し、一般会計からの補助を増やす。

- ② 再開発により生み出された開発利益を自治体が吸収してプールし、これを他の地区の再開発に回す必要。
- ③ 現行法上規定はあっても有効に機能していない「先買権」の制度を実質化し、マスタープランの中で先買の必要な地区は直ちにこれを適用できるよう改める必要。

以上は、あくまでイメージであって直ちにこのように体系化されるものではないが、少なくともこのような視点から現在の再開発や都市づくりのあり方にメスを入れていく必要がある。

3 再開発を系統だてるマスタープランの重要性

- (一) 都市をつくりかえていくことは必要。しかし、やり方をまちがえると失敗する。この失敗は容易にとりかえせない。
- (二) いろいろな事業手法で再開発ができるということになると、この各再開発を系統だてていくこと、すなわちマスタープランのようなものの必要性が大きくなっていく。
これまでなら、「点」のような各再開発プロジェクトは相互に関係なかったが、これではだめ。
(堅固ビルを再開発地区に含めることなども、この点と関係する)
- (三) マスタープランについては、これをどう合理的につくるかという大変むずかしい問題があるが、この点をぬぎにしていくら再開発をしても、効果的といえないのではないか。

4 民間主導の再開発の問題点

- (一) 「公共性」の議論がされて、土地所有権の制限がされようとしている。この関連でいけば、市づくりは誰がやっても「公共性」からのがれることはできない。
民間か公共事業かによって、「いかによいまちをつくるか」というテーマには、かわりない。民間再開発での「公共性」をどう考え、どう担保していくか、が大きな問題となる。
- (二) 民間の再開発は「人のいない広いところ」に集中しがち(この場合利益が大きいため)。逆に、人のいるところ、再開発の困難なところは手をつけにくい(利益が小さいため)。これではダメ。真に再開発の必要なところ(保全・修復も含めて)で、再開発をやる必要がある。再開発のできる場所だけやっていたのでは、ダメ。

5 都市づくりについての自治体(府・市)の役割

- (一) ① 都市づくりを考えるについては全国一律の都市をつくるのではなく、自治体の個性や特色を生かすことが何よりも大切。
このことは、西ドイツやフランスの地方都市をみればよくわかる。
大阪は大阪の特色を生かすべきであり、「ミニ東京」の道を歩んではならない。
- ② 総合土地対策要綱に沿った宅地供給促進－土地の高度利用
一本やりの対策ではダメ。
東京の地価高騰が(高値)安定し、近畿の地価高騰→この対策が緊急に必要。
- (二) 住民参加によるまちづくりを府・市は積極的に検討し、援助すべき
 - ① 昭和63年3月神戸市は、市政白書'88「花時計からの報告」を出版し、「都市経営」の理念や「公共デベロッパー方式」の取り組みの実態を広く紹介。
 - ② 神戸市は住民参加のまちづくりを目標として掲げ、「環境カルテの作成」、「まちづくり条例」の制定、「コンサルタント派遣制度」等を政策化。
 - ③ 神戸真野地区(面積約40ha)は長屋と零細工場が混在し、道路も狭く、住環境上多くの問題を抱えていたが、昭和58年12月、「まちづくり検討会議」を組織、「まちづくり構想」を提案。

その後、「まちづくり推進会」が設置され、昭和57年10月には「まちづくり協定」が結ばれた。住民主導－行政支援の形でのまちづくり運動の一つの典型。

府・市はこれらの例を広く伝え、住民を啓蒙していく必要がある。

- (三) ① 府・市は都市づくりに不可欠な土地関係の情報を公開するとともに、積極的にPRし、府市民の意見を募るべき。

c f. 国土利用計画の策定状況を国、都道府県、市町村のレベルで調査したところ

大阪府は同計画を策定しているが、土地利用基本計画部の入手はできず。

(一般市民のための残部がない)

大阪市は法律上策定が義務づけられていないため策定しておらず、「マスタープラン」をもってこれにかえている。

とのこと。

- ② 東京都は「土地関係資料集」として、毎年、土地政策に関する情報を、整理・分析して出版。大阪においても「大阪市の土地利用」といった資料は作成されているが、その内容は東京の資料集に比較すると劣る。府・市段階での「土地利用白書」ともいべきものを毎年体系触こ整理して公開し、問題点を検討する必要がある。

- (四) ① まちづくりに関するセンターの設置、専門家の派遣制度の新設等、都市づくりについて府・市に求められる注文は多い。

- ② 行政担当者は行政独善の考えに陥らず、住民を敵対視することなく、都市づくりに関する専門家の意見に耳を傾ける必要。

- ③ 住民側にたって弁護士として活動している経験から考えると、情報を開示して議論することが、なされていないことを痛感する。

(とくに公共施行で)

⇒これをきちんとやるのが結局は再開発を成功させ、また事業も円滑に進むということを、忘れてはならない。

e x. 玉出の再開発、組合施行、権利者(住民)自身がどういう再開発をするか、真剣に考え始めたところ。(資料⑦-10)

ex. 世田谷のまちづくりイベント。(資料⑦-11)

6 土地利用とプランニング(都市計画)・コントロールについて

(日端康雄『ミクロの都市計画と土地利用』16頁～)

- (一) 現行法－用途地域制による制御

→・計画的土地利用の実現には消極的
・規制は、敷地単位・最低基準を保証
・地区、街区の空間像を積極的に誘導できない

- (二) プランニング(都市計画)＝住民と行政が、新たな地区の空間像を形成する過程

コントロール＝それを実現するような広い意味の土地利用制御の仕組み

⇒プランニング・コントロール

- (三) ミクロの都市計画－地区単位

マクロの都市計画－都市単位

⇒ミクロとマクロの都市計画の連携・補完

7 民活都市政策の中でのプランニング・コントロール

(日端同書344頁～)

- (一) 民活都市計画論形成の要因(1970～1980)

- ① 公共事業など公的支出を伴う都市計画が、赤字財政の下で続かない

- ② 貿易黒字解消、内需拡大への国際世論
都市の活性化、国民経済の回復への国民の期待
 - ③ 公共主体の都市開発にかわって、個人・企業の投資意欲拡大
 - ④ 国際化、情報化、集中化をはじめた東京の開発需要に対応する必要
 - ⑤ 地方都市の活性化の要請
- (二) 民間プロジェクト誘導都市計画台頭
⇒「プロジェクト主義都市計画論」
プロジェクト(開発事業)成立の初期には、民間活力に委ね、公共は、土地利用規制に関するインセンティブを付与（e x. 容積率の割り出し）し誘導する。
- (三) 公共性の質的転換(日端同書351頁～)
- ① 従前の公共性＝公共施設、広場、緑地、公園、高度利用、都市機能更新など物的な対象
新たな公共性＝地域の活注化、雇用、定住人口の確保など非物的な領域に拡大
 - ② この質的な変換が、おこっている状況下での都市計画、システムの伝統的な公共性の組み立て方では、公共主導は、無理。アメニティの創造などの新しい公共性の理念をもって公共介入(公共主導)システムが必要
- (四) 民活都市政策とプランニング・コントロール(日端同書352頁)
- ① 民活・規制緩和⇒東京の地価高騰⇒都市再開発は、ますます公共主導から離れる
 - ② 既成市街地の住環境整備も解決しない
⇒「民活都市政策は、政府の掛け声と逆比例するようにやり難くなっている。
こうした面での自由競争主義が、助長されれば結局は、土地問題という桎梏に民間活力は殺がれてしまう。
日本の土地制度や計画制度の脆弱性を露呈した観がある。」
⇒民活都市計画の時代であるからこそ
『都市計画的規制を一般的に規制緩和するのではなく、むしろ強化して良好な民間開発を誘導できる仕組みが必要。』
- (五) 公共性創造手段としての計画(日端同書353頁)(以下引用)

以 上