

## 都市の再開発過程における住宅等土地利用の転換に関する研究

下総 薫  
合田 素行

## 目 次

1. 問題の所在
2. 調査研究の課題と方法
3. 実態調査の結果—現地主義の実際
4. まとめと今後の課題

## 1 問題の所在

## 1-1 都市再開発法の性格

都市再開発と呼ばれる事業は、実に様々な種類の都市内の整備を意味している。最も広義には既に開発利用されている施設、建物、土地の機能更新であるから、個々の建築物の除却そして建築といった単純な事業から、およそすべての都市内の事業が含まれていると言ってよい。現代の都市は何らかの形で「再開発」を続けながら今日に至っているのである。が普通には個人、企業、公共団体等が、都市内の既利用地に一定面積以上の大規模な施設、建物を建設する場合を「都市再開発」と呼んでおり、狭義には昭和44年に制定された都市再開発法が適用された事業をさす。

我が国の都市再開発法の系譜を辿ってみると、図1にみるように2つの流れを認めることができる。ひとつは土地区画整理法から市街地改造法に到る流れであり、道路、駅前広場などの公共スペースの造出を主たる目的とし、技術的には権利変換と建物の立体化を中心としている。そして他方に、都市における耐火建築促進の流れがある。周知のように我が国の都市は現代に到るまでなお密集した木造建築物を既成市街地の中に相当残している。都市の機能の高度化、高密化は、これらの建築物の不燃化を必要としていた。かつ、防災建築街区造成法にみるように、その不燃化を個別的なものにとどまらず、できるだけ大きな単位でまとまった共同ビルの建設によって達成せんとされていたのである。

以上の2つの流れが都市再開発法に収斂することになる。公共用地の造出と不燃化、という異った次元の要請が、都市再開発法で形の上では統合され一体化されたことになるのだが、これが法の目的どおり機能してゆくためには、なお今後の展開をまたなければならず、その意

味でも都市再開発法は未だ発展段階の過度期的状況にあるものと言ってよいだろう。

ところで話は遡るが、法制定に到る前都市再開発法制研究委員会（財団法人都市計画協会、委員長有泉亨）は昭和47年12月、建設大臣に、今後の都市再開発の権利処理の方式について建議書を提出している。この建議書には、現在の法制にみる第一種市街地再開発事業（原則型）の原型が示されており「今後の再開発事業の姿」として以下のような考え方を呈示していた。（「都市再開発法解説」大成出版社による）

- ① 相当規模の面的な広がりのある街区にわたって、土地の共同化と建築物の高度化、共同化及び公共施設の整備を行う。
- ② 従前の住民は、原則として、同じ地域に生活を継続することができる。
- ③ 従前の建物に比して数倍の延べ床面積を有する建築物が建設され、従前の住民のほか新たな住民が加わる。
- ④ 土地利用は転換するが、あえて土地所有に激変を加えることは必要ない。

以上の4点は、法制定以後数度の改正により、若干その法的構成を変えている現再開発法においても、たとえ必ずしもすべて明示されていないにしても原則的に保守されていることだと思われる。今後の議論のためにこれらの点を簡潔に次のように整理したい。

先ず①は、高層化、共同化の原則、②は現地主義の原則と呼ぶことができるだろう。一方、③、④は原則というよりも結果としておこることを述べたものであって、③は①の高層化に付随して生じ、④は②の現地主義を別の面から述べていることだといえよう。ここで高層化・共同化の原則を、2つの原則とし、これと現地主義を合わせて3つの原則とすると、都市再開発は、現地主義つまり土地利用の急激な変化をさけながら、地区の建物施設の共同化、高層化を図ることによって土地の健全な高度利用を実現してゆく手法として位置づけられる。

昭和50年の法改正で個人施行が可能になったが、ここでの個人は通常の零細個人を意味しないので共同化の原則は保存されており、また同年の改正で地方公共団体等の施行する第二種市街地再開発事業での全面買収方式も



後述する60年代のアメリカ型の再開発を意味するのではなく、実施に当って現地主義が守られるよう定められており、その後の展開においてもこの3つの原則が守られているとあって大過ないと思われる。

### 1-2 高層化、共同化及び現地主義

3つの原則のそれぞれの性格、相互の関係はどのようなものであろうか。第一に高層化であるが、これは都市の拡大発展が土地利用の面的要素だけにとどまらず、立体的な要素をも巻き込む必要が生じて来たことを意味し、極めて現代的な考え方だと言ってよい。法の系譜からみると、昭和29年に測定された土地区画整理法がその第93条に「宅地の立体化」の規定を置いていたことに既にあらわれている。この考え方はその後市街地改造法の中に組み込まれ、次いで、再開発法につながってゆく。再開発法では第一条の目的の項に「……都市における土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図り……」とあるのが、この高層化に対応している。逐条解説書によれば、「土地の合理的な高得利用とは、都市計画上要請される容積率に適合するような建築物を建築することによって土地の高度利用を図ることを意味し」ている。つまり土地の合理的な高度利用という内容が、建物の高層化、と解されているようである。

本来、高度利用は intensive use (利用密度の強化) であって、建物の高層化はその一形態にすぎないと解するべきであろう。「密度を減らす再開発」においては緑地を確保するための再開発もあり得るのだが、我が国の実態からすれば利用密度の強化は、当面建物の高層化によってもたらされると考えるのも的はずれとはいえない。

次に共同化であるが、これは高層化、現地主義と密接な関係がある。高層化した巨大な建物は現地主義の原則に則れば、利害関係者を多数包摂することになる。そこでその建物や敷地はそれらの人々の共同的な利用の体制の再編成が必要となる。このような意味では、共同化は予め用意された原則ではなく、運用上の技術という性格を強くもつ。市街地改造法でも希望する者には共同的なビル所有があった。

共同化の原則は、再開発とは無関係に言えば、歴史的には実社会における共同生活の誕生にまで遡ることができ、その意味するところは簡単には語り切れない。再開発事業での共同化は少なくとも2つの方向でおこる。つまり「利用の共同化」と「所有の共同化」である。利用の共同化は端的には建物の共同化であり、戸建の場合と異なり建物の共同化によって建物内に共同の施設があらわれる。ある場合は共同の階段であり、或る場合は共同の配管であり、共同のゴミ焼却炉であり、暖房施設である。こうした共同施設は維持管理に当たっても必然的に個人生活とは異なった共同生活のルールを必要とする。

さらにこれらの施設は戸建の場合の個人負担分には表面化しなかった費用が含まれコストの増加につながる。再開発事業が共同施設の助成を骨子とする理由はまづここにある。

次に「所有の共同化」であるが、これの意味するところも大きい。従前の戸建ての場合、区画された土地の上下を支配した権利が、共有の形で抽象化され、自から支配できる空間は例えば150~300立方mのコンクリートで区画された建物の一部でしかない。支配された領域は上下左右がコンクリートの壁や床板で遮ぎられており、それ以上増築することも変形することもできない。これは或る意味では所有権（または利用権）の根本的な変更であり、再開発事業の名の下に実現される所有権の一大変革でもある。かくして共同化は生活様式の変革と、所有の変革という共に大きな変革を伴うことになる。

最後に現地主義について考えてみよう。この現地主義の系譜は法的には古く昭和2年の不良住宅改造法に遡ることができる。その第7条に「事業施行者は地区内居住者の住民に充つべき住宅を其の地区内に建設すべし」とあり、ここでいう現地主義がとられていることがわかる。これは現在の不良住宅地区改良法第17条但書の中に姿を留めている。しかし現地主義を明確に法文にうたうことは、同時に土地の合理的利用を間接的に否定したことにつながる。住宅地区改良法は地区住民の福祉を第一とし、住民の福祉を土地の合理的利用に優先させたことをこの事実は物語っている。これはいわゆる都市再開発事業とはなじまない考え方である。住宅地区改良法が都市再開発法とは別の道を歩むことになった理由の一端をここにみることができる。

いずれにしても我が国では現地主義は比較的普遍的にみられた考え方であった。「都市計画の母」と呼ばれ、全国的にかなりの面積に施行されている土地区画整理事業は、土地所有権を有する人々にとっては最も徹底的に現地主義的な事業である。(もっとも従前土地面積の減少という犠牲は支払わなければならない。)再開発法はこの土地区画整理事業と基本的には同じ権利変換という法的手法をとっているのである。

### 1-3 土地の合理的利用と現地主義

土地の合理的利用の実現は、都市再開発に限らず、都市計画の最大の目標のひとつである。がこの合理的土地利用の内容となると必ずしも一義的に定められているわけではない。解説書によれば「ここで土地の合理的な高度利用とは、都市計画上要請される容積率に適合するような建築物を建築することによって土地の高度利用を図ることを意味し、土地の健全な高度利用とは、右のような高度利用の態様が、十分な公共施設を伴い、あるいは空間の有効利用を図るに必要なだけの土地の共同化がさ

れ、あるいは他の建築物に日照、通風等に関する迷惑を及ぼさないだけの間隔が置かれ、あるいは子供の遊び場、駐車場、荷捌き場などに必要な有効空地が確保された形である。状態を意味する」とある。

つまり、土地の合理的利用はここでは都市計画法上の施設の充足と理解されており、土地の合理的利用が一義的に定まるかは、都市計画の内容が一義的に定まるかどうかによって決定されることになる。

ところで、都市再開発は恐らく他の都市計画的手法に比し、この土地の合理的利用を実現する手続としては地域地区制などに比べて著しく過激な手法である。なぜなら、従来の土地利用を決定していた建物、施設をいったん除却し、新規に、しかも一気に土地の合理的利用の実現をはかる手法だからである。それは個々の土地、建物の様相を変えるだけでなく、地区全体の姿を変えてしまう。

このような再開発事業の激しさは、現地主義と本当に両立するものであろうか。現地主義は少なくとも従前の土地利用に関わる人々を、そのまま現地に残すということであり、その限りにおいて土地利用の合理化を放棄することにつながるからである。

試みにアメリカの事例をみてみよう。やや時期は古いですが、1949年議会により法的基礎を与えられた連邦都市再開発事業はかなりの実績をあげつつあったが、これに批判する内容をもつ、1964年に出版された、M. Andersonの再開発批判(邦訳「都市再開発政策—その批判的分析」、鹿島出版会、1971.)は、「1962年末には連邦都市再開発事業区域内に含まれるアメリカ市民の数は、ほぼ165万5,000人」と数字をあげ、アメリカの再開発がこの当時全て現地主義の原則に従って行われていないことを明らかにしている。また60年代のアメリカの都市再開発をめぐる論争はJ. Q. Wilsonの手で“Urban Renewal: The Record and Controversy”(MIT,1966)にまとめられているが、その中にとくにrelocation(追い立て)について一章をさき、C. Hartmanがボストンの例を克明に分析している。ボストンのWest End地区の再開発で、West End地区の住民はことごとく地区外へ去り、人々はWest Endを中心とする半径6マイルの円の内外に灰神楽のごとく飛散した。誰がどこへ移ったのかは事業側からは不明で国勢調査の原票から532例を追跡調査した結果判明したものである。実際アメリカではこの再開発事業は「鉄のほうきで住民を掃き出す」事業とか、「黒人一掃」事業と呼ばれていたようである。

確かに土地を合理的に利用しようとすれば、従前の建物を除却し、土地を更地にして「都市計画上」適切と思われる計画に従って高層化し、新たに入居者を募る方がより合理的であるに違いない。アメリカの場合はまさにそれであった。我が国の場合、現地主義という考え方が

どのように定着していったのか興味深い問題のひとつと思うが、現在のところ言える事は少ない。以下に述べるのは1881年の事例であるが、19世紀における再開発は、事業地区住民に対する配慮はないわけではなかったが事実上まさにスラムクリヤランス、スラムをとりこわす事業であった。19世紀イギリス、ロンドンにおいても道路と鉄道用地確保のために莫大な数の貧民が追い払われた記録がある。日本の場合も現在の再開発とは大分様相を異にするが、1881年神田橋本町改良事業の例がある。(以下石田頼房氏の詳細な研究による「1881年の神田橋本町改良事業に関する研究」、『日本建築学会論文報告集』No.288, 290, 291, 昭和55年,) 神田橋本町は江戸時代から続くスラムであったが、1881年1月の火災でほとんど全焼した。除却の役目を火災が果たしてくれたとすればこれも再開発と言ってよい。この火災後の橋本町に対して買上のうえどのように開発するかについて様々の案が提出され、結局、貸付がなされたが、4割前後の土地は大部分元居住者及売地主への貸付であったものの、人数としては従前居住者のごく数%にしかすぎなかった。神田橋本町の火災当時の人口は4,000人近くに及ぶがその90%以上は「何レノ処に向ッテ去ルベキカヲ予定」することなく地区外に、あるいは「是非なく下谷万平町山伏町辺」のスラムに追い出されてしまったのである。

この事業経過をみると、明らかに現地主義は貫徹されておらず、鉄のほうきではないにしても住民は火で焙り出されるように追い出されたことになる。勿論、これは1881年、つまり明治14年のことであり、明治政府が漸く安定を見せ始めた時期の事業としては評価さるべき点多いと思われるが、我が国にもアメリカ型の再開発の展開した例は見つけることができるのである。

ともあれ、土地の合理的利用の原則は、現地主義の原則とははなはだなじみ難い。都市再開発法はこのなじみにくい2つの原則を柱として、その媒介役として共同化という第3の原則を組み入れた構造を持っているように見える。恐らくこの構造は、日本の都市の土地・建物に絡む権利、利用のあり方から事業遂行上どうしても要請されざるを得ないに違いない。とすれば、合理化の原則は何らかの形でほころびを繕わなければならないし、また現地主義の原則は一定の妥協を余儀ないものとしよう。そして共同化の原則がそうした場面で有効に機能しているに違いないのである。

本調査研究は、この3つの原則の実現の実際を見ることによって我が国の再開発事業の特質を捜ることを目的とする。

## 2 調査研究の課題と方法

現地主義の実態を知ることは必ずしも容易ではない。土地所有者、借地権者、借家権者について従前従後の人

数を知ることはできるが、地区居住者の変動をつかむのは難しい。再開発事業は事業のそもそもの発端から事業計画の認可、決定、実施から事業の完了に至るまでに短くても3～4年、長い場合には7～10年あるいはそれ以上を要する。こうした長い期間に亘る事業においては地区の人々の状態はさまざまに変化し、事業開始前に転出する人や、何らかの補償金や権利の譲渡による代金を受けとって転出する人もいる。現地主義の実態を知るためにはこれらの人々の動きを詳細に追う必要があるが、それは特別の場合を除き極めて困難である。またいわゆる不在地主の存在もなかなか厄介な問題で、不在地主とそうでない地主を区別することは手近にある資料からは非常に難しい。また地区住民の生活実態からいうと、住民のうち、専用住宅に居住する人、店舗併用住宅に居住し、商業を営んでいる人などを区別することはむづかしい。こうした住民の諸属性は結局、一部ヒヤリングで明らかにしたが、権利者として一括して扱わざるを得なかった。事業の行われた地区では従前地区の実態と比べれば、土地利用が合理化され、建物等の共同化が進んでいる。しかしその程度や形態の差を明らかにし、評価して論じることにもまた容易ではない。

以上の諸条件から本調査としては、第一に既存資料に依存しながら権利者を中心として現地主義を促え、その実現の度合をみることにした。資料収集の容易な75地区について、現地主義の実態と事業の諸特性の相関を見た。これについては市街地再開発協会のまとめた「日本の都市再開発」(1979)に依拠した。次に、それらの地区にアンケートを郵送し現地主義の観点からみた再開発の実態と、そのためにとられた諸施策の有無を聞いた。そして第三に、

- ① 船橋駅北口地区(千葉): 公共団体施行
- ② 柏駅東口地区(千葉): "
- ③ 藤沢駅北口地区(神奈川): "
- ④ 江戸川橋地区(東京): 組合施行
- ⑤ 本町康生西第一(愛知, 岡崎市): "
- ⑥ " 第二( " ): "

の6地区についてケーススタディとし、事業の経過、問題点を聞きとり、現地主義の実態を事業の詳細な過程の中で明らかにしようとした。とくに⑤、⑥の本町康生地区については権利の動きをも追跡した。

こうした現地主義という考え方を特にとりあげるのは、前節で述べた理由の他に、我が国の土地利用のあり方、また都市形成のあり方の特質は何かという根本的な問題意識があるためでもある。それに答えることは当然、我が国の土地問題への方策を捜る道にもつながっている。調査を通じて得た知見から、都市再開発事業の特質について検討するとともにそういった問題についても若干考察を加えておきたい。

以上まとめると以下のような課題となる。

- ① 現地主義は完全な形で実現される原則であろうか。
  - (i) 実現されるとすれば如何なる条件がある場合であろうか。
  - (ii) 再開発事業にとって現地主義は重要な機能を実際上でも果たしているだろうか。
- ② 土地利用の合理化は現地主義の原則によって歪みをうけるだろうか。
- ③ 再開発事業は現代の土地問題、都市問題とどのように関わっているか。

現代都市は、とりわけ先進諸国の間では、過密や老朽化等による機能不全という共通の課題に直面している。開発法制や土地法制について諸外国との比較研究の必要にして有効なる由縁だが本研究にもそのような方法が本来は必要であるように思う。今後の課題としておきたい。

### 3 実態調査の結果—現地主義の実態

調査対象地区は、昭和54年末日までに事業完了あるいは権利変換計画認可済の75地区である。また現地主義を検対する指標として「残留率」を以下のように定義した。

$$\text{残留率} = (\text{事業後にも残留した権利者} / \text{事業着手時権利者数}) \times 100\%$$

表1 施行主体別残留率

	地区数	権利者総数	土地所有者	借地者	使用借	借家者
個人	10	81.2 133	83.5 91	75.9 29	—	76.9 13
組合	30	40.0 1,417	64.8 744	65.9 223	67.6 105	51.0 345
公共・団体	33	30.9 6,196	44.7 1,974	52.5 1,402	33.3 63	30.4 2,757
公団	2	45.7 149	62.1 29	71.8 39	—	— 79
計	75	7,895	51.4 2,838	55.1 1,693	54.1 170	33.9 3,194

注) 上段は残留率(%), 下段は事業者手時権利者数。

(資料は「日本の都市再開発」市街地再開発協会, 1980)  
表1 が75地区についての残留率の概要である。

現地主義は量的には従前の権利者の約半数について実現されている。が小規模で権利者の少ない地区では残留率は比較的高い。また土地所有者とその他の権利者との残留率の違いは予想していたよりも少ない。土地所有が必ずしも土地利用につながっていないところからそうした現象となるように思われる。

また組合施行は当然のことながら残留率は相対的に高い。

地区の性格からみると商業集積地より住商混合地の方がやや転出する割合が低い。これは恐らく施行主体とも関連することであろう。住商、住工商の混合地は組合としてまとまりにくい面があるように思われる。

以上75地区の分析では現地主義については確定的な判断は下し難い。ただ明確に現地主義は再開発事業の中で確固とした立場を有しており、用途の面で妥協の可能性がない場合を除いてできるだけその原則は守られようとしている感がある。

転出権利者に対しては殆どの地区について様々な手当がなされている。数少ないヒヤリングではあるが、再開発そのものに対する“公共性”や“正当性”への批判、プランに対する批判はあっても、転出権利者への措置に対する不満は必ずしも多くなかったこともこのことを裏書きしている。これらの措置は、土地利用の合理化を実現するために、その積極的な推進のためにとられたものであり、その限り原則的な現地主義が崩されていることになる。

現地主義は最善の手段でも次善の手段でもない。しかし、社会政策的意図であれその地域の担手を温存育成する意図であれ、現地主義はこれからの都市再開発にとっても不可欠の考え方であることは間違いあるまい。

6地区のケーススタディについては、地区ごとの特殊な条件の違いが大きいことがやはり最も印象深い。それぞれの地区は地区の固有の状況、権利の固有のあり方、意識の固有の持ち方に依りて様々な再開発事業に乗り出してゆく。ここではそうした固有な再開発事業の中から少しでも一般化できそうな視点をいくつか指摘しておきたい。勿論いうまでもなく、よく言われる地権者、行政、コンサルタントという3者の異常ともいえるような熱意が、権利者の評価、変換、転出者の措置といった困難な問題を乗り超えさせるのだということはヒヤリングを通じて何度も痛感した。その評価の上になつての指摘である。

### ① 事業の定形性

組合施行による江戸川橋、本町康生地区以外の地区では、差はあるものの鉄道駅一駅前広場一それに面する再開発ビルという定型的なプランで事業が進められた印象が強い。再開発という図面だけがあり、権利の評価額と権利床の価格が、そのプランによって議論される。代替的なプランがいくつも準備され、それらについて検討するというスタイルは余りみられない。(但し松戸の場合はやや異っている)この事業の定型性が緩められれば、転出率は変わってくるのではないだろうか。現在のところこの定型性は権利者は提出されたある意味では判りやすいプランを前提とするから、事業推進に役立っているともいえる。

### ② 従前商店街の特性の重要性

駅前商店街であっても、その地区の発展の経緯や、中心地機能保有の度合などの特性の違いは、再開発の性格、とした現地主義に大きな影響を与える。少ない事例研究ではあるが、次のようなモデルを考えてみた。

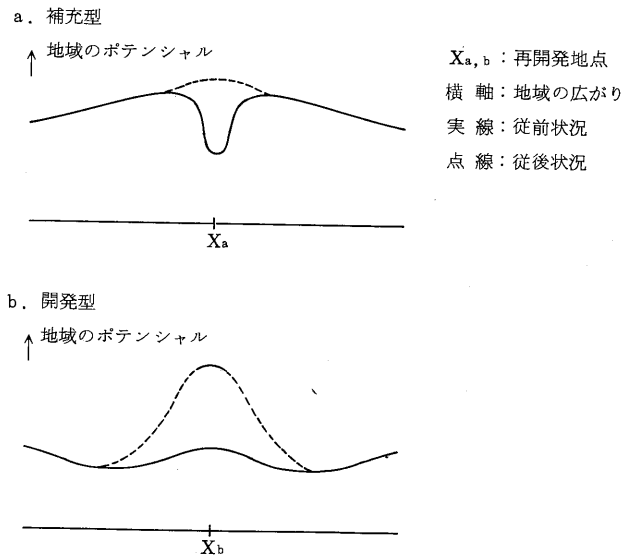


図2 地区の特性

補充型というのは、地区の現状がたとえば小売販売額が地域ないし周辺地域に比較してa図のように低い場合、再開発によって、土地の高度利用をはかり、ポテンシャルの実現を図る場合である。一方、開発型は、大規模な商業核を新たに開発して、従来のたとえば小売額の曲線をb図点線のようにする事業である。

ケーススタディに述べた6つの地区を分類すると次のようになる。

- ・船橋駅北口……………補充・開発型
- ・柏駅東口……………開発・補充型
- ・藤沢駅北口……………補充・開発型
- ・江戸川橋……………補充型
- ・本町康生西第一…開発型
- ・                  第二…開発型

以上の分類は便宜的なものではあるが、再開発は必ず開発的な側面と、補充的な側面とがある。補充的な側面は再開発について相対的に合理的な理解をしようが、開発型については、いわゆる計画という過程の中で必ずしも合理的な決定がされるわけではない。地元権利者や、地域の政治構造との絡みもその過程の中に封じ込まれて決定に到る。

少なくとも補充的な側面については現地主義的考え方がより適合し易い。開発型の方は、開発の意思、資金の2つがそれに参加するための必要条件となり、それを伴わない権利者は転出せざるを得ないからである。この時転出率は、その地区の所有、利用の構造に依り、現地主義を保守するかどうかの議論からは外れてしまう。

土地利用の合理化はどちらの型の場合にも高層化という形で果たされるが、補足的側面と開発的側面を明確にしておかないと事業の性格が曖昧になるおそれがある。藤沢駅北口の場合、北口地区との関連では補足的要素が強いが、開発的な側面として広い駅広と、南口類似の大型店舗によって獲得しようとした購売力は、必ずしも十分得られなかったようである。事業の結果としては周辺の未開発型地域との格差拡大と、従前地区の権利の整理（地主、家主にとって）、そして公共施設の整備がなされたことになる。

### ③ 権利の再構成

再開発事業には必ず共同化がつきまわっている。それは、現地主義的考え方と土地利用の合理化の結び合うところで現われるが、共同化は、再開発型の中で原則型、特則型といった形で法110条、111条に詳しく規定されている。しかしこの共同化による利用の問題がどうなるかには当然のことながら余り触れられていない。

ケーススタディ地区のヒヤリングでは、既に多くの人も指摘している共同ビルの管理の問題が必ずとりあげられた。それは、「市街地再開発事業における従後資産の運用方法」（住宅都市整備公団による調査報告書）の問題であり、現地主義との関連も深い。それはまた区分所有法の改正にみられるように都市内居住全般に関わる問題でもある。

本調査から得た知見からは、全国の何十、何百という市街の枢要部で、土地を含む権利の組み替えが営々と行われている事実に対する率直な驚きを先づ感じた。中高層分譲住宅の購入のブームは土地所有権の極く限られた利用形態を引受けるといってひとつの画期をなしたと思われるが、再開発の場合多かれ少なかれ主体的に土地の所有権に自から枠をはめていることは注目すべき事である。

従前の所有の形態が住宅や、店舗の違いなどで異なっているにしても従後は、1筆共有から土地所有権を動かさずビルの共同所有、また株式化といったように様々のスタイルを持ちながらも、敷地と共同ビルの共同利用という目的は全く変更できないものとして権利者も理解している。

以上のことは権利の再構成と言っても過言ではないと思われる。土地問題が盛んに議論され、多くの対策が提案され、絶対権としての所有権のあり方に変更を加えようという考え方も提案されてきたが、再開発事業は、特に由々しい権利侵害問題を起こさず所有権の再構成を果しつつあるのではないだろうか。

### ④ 経営主体のあり方の土地利用の合理化に対する影響

開発型の場合とはくに、たとえばとくに本町康生西地区の場合でみたように、従前の経営主、そしてそれを引っぱってゆくリーダーの経営感覚（勿論、市、コンサルタ

ントも関連するが）のあり方は、事業の内容を大きく変える。それが逆の意味で端的にあらわれている例として、経営主の老齢化が指摘される。それはそのまま現地主義に関わってくる。再開発事業を機に地区外に住宅を求めて商業活動から身をひく人がアンケートの回答だけで204人もいた。そういう人たちの商業活動は、家族経営で後継者がいないという場合が多いだろう。再開発が行われる市街地の中心的な地区にもこういう経営がまだまだ多いのである。彼らは、再開発事業が行われなくとも早晚営業活動を停止するだろうが、その場合は恐らく、より高収益をもたらす新しい商業を新しい人が始めるか、そうでなければ地区全体の衰退を一步步つめるかである。再開発はこういう地区に対して一気に合理化をはかることによって地区の方向を定める。（方向を定めるという意味ではすべての再開発がまず開発型であると言うべきであろう）再開発はそうした経営を駆逐し土地の所有と利用の価格を明らかにして、合理的な地区経営をもたらすのである。

## 4 まとめと今後の課題

### 4-1 総括

今回の調査は、土地の合理的利用と現地主義という要請が再開発事業の中でどのように実現されているかという素朴な疑問から出発した。一応の結論として、1で掲げておいた調査によって明らかにすべき点についてまづ答えておきたい。

① 現地主義は完全な形で実現される原則であろうか。

形式上は実現されていない。精々のところ5割の現地主義がいいところである。しかし逆に全く非現地主義的な地区もない。どの地区もほぼ30%~60%の残留率は示しているからである（もっともこれは法の建前からして当然の数字ではあるが）。

(i) 実現されるとすれば如何なる条件がある場合であろうか。

完全な形で現地主義が実現された地区は75地区のうち7つある

表2 残留率100%の地区

地区名	土地所有者	借地権者	使用貸借等	借家権者
仙台駅東第一	7	-	-	-
酒田中町第四街区東	8	1	-	1
” 第六街区	14	2	-	2
四街道駅前第二	1	4	-	-
伊勢市駅前	19	5	-	-
貝塚駅南	3	2	-	-
三宮二丁目東	11	19	-	7

火災後の再開発である酒田の事例はやや特殊だと考えてよいが、総じて権利者の数は少ない。そして使用貸借等の権利者は零であり、借家権者も少ない。比較的権利者の多い三宮二丁目東地区は、従前建物権利は併用住宅を含めてすべて店舗である。これらのことが施行地区での現地主義がよく機能する場合の条件である。しかし大勢からみて現在の再開発で現地主義が完全な形で実現されるのは例外にすぎない。権利関係が複雑となり、多様な考え方を有する人々の居住、営業する地区では原則的に現地主義はありえない。

(ii) 再開発事業にとって現地主義は重要な機能を実際上でも果しているだろうか。

実際に再開発事業を行う立場からみると、現地主義は通りのいいお題目であってもその実現に固執すべき原則でないことは言うまでもない。高地価を背景とした補償等、転出者に対する措置は現地主義を必要としないようにさえみえる。しかし、もう一步進んで考えると、逆に現地主義は現代の再開発では不可欠なもののようにみえてくる場合がある。ヒヤリングやいくつかの事業誌によると、地区の人々が再開発に大いに乗り気になる時があり、それは、借地権者や借家権者が事業後に、所有権をもって営業や居住したりができると聞いた時である。結果的には実際の床の配分が問題になる時に到ってはそうした権利者の思惑どおりには行かないが、ここにも見られる総論賛成各論反対の姿勢は、再開発を進めてゆく方向にとも角も押し出すことは確かなのである。言うまでもなく、事業を遂行しえた事例からの知見では、恐らく数多くの各論反対によって遂行に到らなかった事例を推し量ることはできない。しかしこの総論賛成が、再開発事業のひとつの正当性を与えることは確かだし、再開発一般に対する多くの人々がもつイメージの等質性を物語っている。

② 土地利用の合理化は現地主義の原則によって歪みを受けるだろうか。

現地主義が実質的には固執されないとすればこの間は無意味なものとなるが、自治体は現地主義の原則の建前を容易には崩そうとはしていない。ケーススタディの2つの地区でもみられた再開発事業外の共同ビルがその例であった。土地利用の合理化はこうした場合必ずしも十分に貫かれているとは言い難い。その建物や敷地が何らかの理由で比較的安価に手に入った場合や、自治体その他の公的機関の負担がある場合が多い。そのことのためだけで合理化が妨げられているのではないが、事業とは別枠の負担で、しかも再開発地区の全体計画に適合する建物の建設が必ずしもなされないこともありうる。現地主義に固執して、再開発地区のプランに支障がない限り権利者の主張を容れると

いうことがありうるのである。

このように合理化は単に容積率の増加にとどまるものではないので、合理化と現地主義が原則的に対立しているとはいっても、その程度については明確に述べることは難しい。

③ 再開発事業は現代の都市問題、土地問題とどのように関わっているか。

調査を通じて再開発事業が巨大な資金と多くの人、長い時間をかけて行われる大事業であることはことごとくに痛感された。このような事業に対して、当初の3つの原則、合理化、現地主義、共同化が建前であっても、事業の大きな枠をつくってゆくうえで重要な役割を有することは確かである。

もし再開発がこれ以上のものを持つとすれば、事業規模の大きさがもたらす地域再編機能だろう。これは合理化の原則に関わることだが、事後の地域に誘発される変容は地区自体の変容に匹敵するほど激しいこともあり、合理化にとどまらない働きを再開発はしていることになる。

またこの地域再編が共同化という地区内の社会的関係の変容によって果されていることにも注意したい。こうした動きの中には現地主義という静定な関係を前提にした考えから既にはみ出している部分もあるように思う。共同化そして共同ビルの建設は、個々の権利とはいったん切り離され、事業は地区の機能が第一に検討されその中に共同ビルが位置づけられる。個々の権利はその機能に随ってゆくだけとも言える。いわば個々の権利は、都市の巨大で複雑な物的構造の中に自ら位置を求めない限り権利のあり方はないという、権利の主体性の喪失の状況を再開発はもたらしているのかも知れない。

以上が調査の総括であるが、本調査には主題とした土地利用の合理化と現地主義という問題を捜るためのものとしていくつかの限界があった。反省とともに記しておきたい。

第一に主題自体の多義性である。土地利用の合理化と現地主義は現代の都市政策の中でもとりわけ現代的な課題であると認められる。それは、効率的な都市の運営と都市住民の生活の安定についての問題であると言い換えることもできる。しかしこのように言い換えても、とくに後者については明確なイメージは描き難い。転出者が高額の代価、補償金を手にして新しい住宅地に移り住むことには安寧を脅かすものも存在しないようにみえる。こうしたことを現地主義の原則のひとつの発展型と捉えることは可能でも、それをどう捉えればいいのかという明確な位置づけはなし得なかった。

第二に実態調査は多量の時間と費用を要する。様々



な制約でそれを十分こなし得なかった。事業は、ことに再開発においては地区ごとの条件により実に多様である。そのような現実の多様性の深みに陥ることを避けがちであったことも結果的には再開発事業の調査には不都合な面があったように思われた。

また、収集された資料について、細かいクロス分析の意味があると思われるものも多かったが時間の関係で十分にはなしえなかった。

#### 4-2 今後の課題

再開発は、変化し増々高度化する都市の物的基盤を一挙に整備する。その意味では事業の行われる地区に急激な変化をもたらすわけで、再開発に伴う大部分の問題はこの急激な変化をもたらす事業という性格によるものだと言ってよいと思う。勿論再広義に再開発の意味をとると、自分の住宅の老朽化に対応して改築を行なうといった極く私的な再開発についても、その規模に応じた問題は生じてくる。借入金の問題や工事中の仮住居などの問題がそれである。しかし普通に言う再開発の場合は、複数それも多人数の関係者が、再開発ビルの建設という面できり敢ず合意し、その上で対立し合うことの多い利害を調整し、必ずしも確定的ではない将来の姿をある程度共通にイメージするという作業を極く短期間のうちに協力してやっていく必要があるのである。

この短期間に検討すべき事柄は、この報告の中で何でも触れたように、土地利用を健全に合理化、高度化すること、既に居住し、営業していた人の生活の安定を図ることであるが、この2つの問題は実は現代の都市計画一般に与えられた課題そのものである。再開発は様々な都市計画手法の先頭にたって現代都市のあり方を性急に探りつつある事業であると言ってよいかも知れない。そこで本報告のまとめとして調査、検討を通じてみた再開発事業の中に現代の都市計画、ないし都市のあり方、ことに土地利用のあり方について示唆を受けまた疑問となったことを記しておきたい。

##### ① 合理化・高度化の意味

再開発の最も基本的な存在意義はこの土地利用の高度化・合理化にある。それは「問題の所在」でも述べたように端的には高容積率の実現であり、それに伴って公共的施設の整備もはかれることになる。しかしこの合理化は、「都市計画上の要請」の結果行われる。ただある地区の容積率を増大させてもそのままでは合理化とはならず、また従って再開発と呼ぶべきではない。とすれば、この都市計画上の要請はどのようになされるのだろうか。

都市再開発法は昭和55年に一部改正され、「都市再開発方針」の策定が義務化された。これは多くの人が指摘しているように、再開発が特定の地区の再開発であるだけ

ではなく、都市全体の整備開発保全＝都市計画として考えられなければならないことを示しており、特定の地区の再開発はその方針の中に位置づけられるということである。

駅前広場を含む計画を考える場合、区画整理で言えば公共減歩にあたる駅前広場や道路の面積が大きすぎるといった権利者の不満は少なからず聞こえてくる。多くの場合事業後にその不満は段々薄れるのだが、この不満に対抗するひとつの根拠が事業の公共性である。都市再開発方針がこの公共性を支える重要な考え方の軸となることは確かである。しかしこの不満をもう少し詳細にみれば、再開発には基本的に賛成であっても、たとえば駅前広場でなくともよいのではないか、という意見も含まれているようである。鉄道駅から少し離れたところにバスターミナルを設けるといった“方針”は必ずしも検討されているとは思われない。

ここで、駅前広場の是非を決しようとしているのではない。ただ都市計画上の要請は客観的に一意的に定まるものではないことに注目したいだけである。再開発事業は地価の高さに支えられている面があることは既に何度か指摘した。この地価の高さを享受する権利者は、従前にそれに見合う投資をしていない場合が多い。いわゆる開発利益を負担なくして受け取る側にある。勿論、そのことは現在の段階では、早急に解決さるべき問題だとは思われないが、事業の成功はまた当該地区の地価＝持分額の上昇、周辺地価の上昇を招き、権利者は再びそれを享受する位置にある。そしてこのような利益の動きを押しすすめるのが合理化であり、都市再開発方針であることになる。率直に言って駅前広場は、駅を中心とした市街地の発展という旧来の都市像に縛られすぎている。こうした都市イメージの固定化は、それが広く受け容れられる（特に不自然とは思わない）だけ、事業の遂行を容易にする。その限り駅前広場は妥当な撰択であり、また機能的にも支障はない。がそれ以外の撰択はあり得なかったのかどうか。

合理化とか高度化という言葉は、都市内の様々な活動が本来有している偶然性、あるいは言うてよければ投機性＝投機性を失わせ、その投機性をもたらす都市の活力を失わしめているのではないか。都市再開発への投資はそれ自体目的であるというより、他の投資あるいは活動に対する呼び水的性格が強い。それを都市計画という公的手段で、固定された都市イメージに沿って行っているのではないだろうか。都市計画の計画としての役割はそういうやり方でよしとすべきであろうか。

##### ② 現代の現地主義

本調査研究に際し、当初の研究目的を次のように考えた。

土地利用は、さまざまな意味で固定化しやすい傾向を

もつ。そのため変化の激しい大都市においては、長年月を経て変化にとり残された地区が生ずる。再開発事業はそうした地区を対象として、土地利用を現代の要請にあうような形に直してゆく直接的な手法と考えられる。わが国の都市計再開発事業は、その特色として現地主義、つまりその住民が事業後もその場所に住むことを前提としており、たとえば住宅地区改良法は第17条にそのことを明示しているが、が一方、現地主義によって土地利用を継承したまま建物の再開発を行うことは、「土地の合理的利用」を貫徹させることにはならない。実際再開発法では土地の合理的利用が法の目的のひとつとされている。そして同時に現地主義の原則をとり入れられているのである。

現地主義を前提としたわが国の再開発事業は、諸外国とくに1960年代に始まるアメリカの都市更新事業と極だった対象をなす。鉄の箒で黒人を出す、といわれた60年代のアメリカのUrban Renewalは、土地の合理的利用を直接に追求したものといえよう。これに対しわが国の再開発事業は昭和2年の不良住宅区改良法にもとづくスラム細民対策、都市の不燃化、土地の区画整理の3様の源があり、本来的に土地の合理的利用を第1の目的にしていなかった感が強い。がアメリカ型のUrban Renewalは却って社会問題を激化させる結果となり、次第に柔軟な形をとり入れ、住民参加を主体とし、補助の対象も教育、医療、職業訓練へと幅を広げてゆく。ドイツの再開発に併う社会計画の採用もほぼこの線上にいる。とすると、わが国の現地主義を基本とした再開発は逆に極めて先進的であったとも思えてくる。だが都市再開発のひとつの重要な目的、土地利用の合理化はどうか。

通常、土地利用は多様な形態をとって変化する。建物の更新、用途の変更、住民の移動、路線の改廃、増強、道路の拡幅などを通じて地区と変容がみられるが、そうした中で日本型再開発は現地主義をとっているために漸次人が入れかわることによって、変化に対応し土地利用の合理化が時間をかけて実現されてうると思われる。

当初のこの想定は厳密に言えば当たっていなかった。現地主義の原則はある程度守られているし、また再開発を進める立場の人も原則としては現地主義を可能な限り貫ぬこうとはしている。しかし既にみたような結果からはとうてい原則が完全実施されたとは言えないし、また、土地利用の合理化が漸次時間をかけて実現されているという指摘も的を射たとは言いがたい（事業後の入れかわりは少ない）。

しかし現地主義をそれ程厳密には考えてないとすれば、約半数近くの人が地区内に残留していることはもう少し注目していいのではないか。75地区にしろ、ケーススタディ6地区にしろ、現在のところ市街地再開発事業は駅前広場を中心とした駅前商業核の形成か、旧来商店

街の近代化ないし再生といった商業用途を目的としたものにはほぼ限られている。従前の住宅の居住者は普通は転出を止むなくせざるを得ない。また、商業者の内その業種が地区の性格に適合的ではなかった場合でてゆかざるを得ない。また、いわゆる弱小権利者も多くの場合には転出グループに属することになる。こういう状況の中で半数近くの人が残留し、旧来の営業内容を変えるにせよ地区内で営業を続けることは、やはり再開発事業の性格とは無関係ではない。

ここで現地主義を整理して3つの型に分けて考えてみよう。

旧不良住宅地区改良法にもみられたように現地主義のひとつの考え方は、その社会政策的な機能である。居住に不適切であれ、また都市の発展に阻害的な要因となるのであれば、除去される住宅の居住者の生活はその住宅に緊密に結びついている。職場との関係、日常生活上の利便、更には精神的な愛着といった点はその結びつきの内容であろう。こうした住宅を含む土地の再開発は居住者の生活を不安定なものにせざるをえない。そこで居住者の生活の安定をできるだけ図るためのひとつの手段が、現地主義の原則とすることができる。これを社会政策型の現地主義と呼ぶ。

このスラムクリアランス型再開発に伴う現地主義の考え方のほかに、区画整理事業にみられる現地主義的方式がある。これは、都市基盤の未整備地域において、主として土地所有者の権利を継続しつつ、道路、公共施設等の整備を図ることを意味している。（ここには減歩という区画整理の中心的な仕組が関与している）その意味で権利維持型の現地主義と呼んでいいと思う。

更に、現地主義にはもうひとつの型がある。たとえば古い商店街が共同ビルを建てて、新しい商店街を形成しようという場合である。いわゆる近代化資金として、全国の多くの商店街で利用された融資による事業などがそれで、こうした場合には参加型現地主義というべきだろう。この参加型現地主義はしかし、全員が参加するとは限っていない。その事業目的に合った意図を有してうる人や、経済的に可能な人という限定が附せられる。

現在の都市再開発はその系譜から考えれば、権利維持型と参加型の現地主義でなりたっている。そして用途の違いから転出する人や、弱小権利者への措置はかなりの自治体で再開発事業の枠を越えて行われている。現地外現地主義ということになろうか。

5割の現地主義が現代の現地主義であるという調査結果からの指摘を考えると再開発事業は、3つの現地主義がないまぜになって行われているというべきだろう。それは地区がどちらかと言えば住商や住商工の現在地であることにもよるが、本質的には現代の再開発事業が、小さな地区の事業であるにもかかわらず、土地利用の合理

化だけではなく地域の再編成、公共施設の整備という複合的目的を有しているためだと考えられる。これはひと口に言って事業の総合性ということになるが、この総合性を支えているのが、やはり土地利用の合理化であり、既に都市計画上の要請なのである。

都市計画上の要請は一定の都市イメージに縛られていることは既に触れたが、それも含めて現代都市の装置化という現象が議論をしにくくしている。駅前広場であれ、少なからず見られる歩行者用デッキであれ、都市の物的構造は増々巨大化し、それは固定化して、都市生活に必須の装置と化しつつある。個々人の権利は、その装置化の勢いを止めることはできない。「土地利用は固定化しやすい傾向をもつ」が、再開発は従前の土地利用の固定化を一挙に覆えて、より強度な固定化を図ろうとしている。この都市の装置の固定化には現地主義は歯向うことはできない。ただ自らをそれに合わせるしかないのである。

### ③ 再開発と現代都市の形成

昨今ほど再開発の必要性が主張されている時代はない。その理由がどうあれ、再開発事業は単に法に従った市街地再開発事業だけでなく、様々な形式で進行してゆくに違いない。この状況の中で多く議論の俎上に上っているのは、権利調整の問題、民間参加の問題、容積率等建築規制の問題などであろう。事業を推進する立場からはそれらの問題は事業を妨げるものにしかみえないだろう。ただ論調は低いものの、たとえば都心の高容積化をとってみても、そうした都心地の高度利用即ち合理化そのものの是非は決していないとする声もあるようである。ここでは再開発についてのこれまでの検討考察の中から、現代都市の中で再開発はどうありうるかということについて自由に考えてみたい。

この調査研究は、再開発事業における現地主義と土地の合理的利用との対立という観点から始められた。しかし検討をすすめる過程の中でだんだんと気付かれたことは、都市が、大量の人々の複雑で活発な活動を受け容れ、それを支える装置としての性格を持つことから事業の大きな枠組がまず設定され、その他のことから（現地主義や共同化、そして合理化でさえも）はその枠組に自からを合わせる形となっているのではないかということであった。

ただ再開発事業がそのような都市の装置化をすすめる側面を強くもつということの他に、既に指摘したように必ずしも主体的ではないにしても、共同化を通して新しい権利のあり方、新しい社会関係のあり方を出現させる側面も忘れてはならない。当初の合理化と現地主義はここで、装置化と共同化という新しい問題枠組をもち始めているように思われる。

しかし、都市再開発事業を何故行うかという問に対し、

「もうかればいいんだ」と言った一役人が韜晦気味に指摘しているように、事業の採算性という視点が現実の再開発を進める上で最も重要であることは言うまでもない。採算性の問題は、本報告の中では全く触れなかったが、事業に関わるすべての主体が事業の最初から最後まで注目し、わずかな損失もまた人より少ない若干の利益をも肯じない、という最大のポイントである。

極論すればこの採算性によって再開発事業のすべての細目が定められると言ってよい。共同化にしても、従前の権利額と従後の権利額ないしそのポテンシャルの評価の差額が諸経費を差し引いた後プラスになるとき、事業は行われ、また共同化も行われる。現地主義は事業の採算と自治体の経理が許容する限り守られようとする。

にも拘らず再開発事業の採算性という言い方には、不明瞭な部分が含まれている。なるほど事業に個別に参加する住宅居住者や営業者は明確な損益計算を実行する事ができる。事業遂行上、その計算結果は絶対にプラスである必要がある。がケーススタディでも見たように自治体が転出者や、その他の権利者に対して行う措置の中には、採算性を厳格に考えると、たとえば市所有の土地をやや安価に売却するといった事態にみられる“不経済”を含む場合がある。この不経済は直ちにその自治体の浪費につながるものではない。再開発事業の必要経費と言ってよいものだろう。

こうした必要経費の中には、権利者間の意見調整など権利者対策に伴う事務費や事務費にとどまらない実質的な床価格への反映としての負担等も含まれるし、不経済とは言い難い費用もあるが、そもそも事業費の中でどの費用が不経済となるかは明確ではない。いったん事業が進み始めると事業の完成が最大の目標となり、不経済部分は多くは公共の側の負担となり、事業の促進がはかれる。

これらの採算性に関わる諸問題も、実は都市の装置化という現象と深く関わっている。つまり採算性が単に個別主体の採算にとどまらないという点である。近代都市が成長し発展し始めた19世紀以後をみると、道路や下水道の整備はいわば都市の装置の整備であった。これら道路や下水道については、区画整理における負担、下水道における受益者負担の問題として議論されて来たことは周知の事実である。再開発事業についても、事業の負担を誰が引き受けるかという意味ではそれらの公共事業と似たような議論がある。駅周辺の整備は周辺住民みんなの便益であり、その部分について補助金などの公的負担が生じるのは当然だが、それと地区住民自身の得る便益とは明確には区別できない。できない以上採算性は不十分な議論の対象とならざるをえない。

これまでの都市計画は、都市における公的部門（道路や下水道）と私的な活動（商業活動等）とが明確に区別

しうるという認識にもとづいていた。現地主義や合理化はそうした考え方をもとに、個々人の生活の安定を重視したり、地価に応じた高い収益を得られる土地利用を目的とするものであった。しかし、再開発事業に典型的にみられるように、事業は巨大化し刷新される地区が装置と化する事態に到っては、そうした考え方では対処しきれない状況となっている。恐らくいま必要とされるのは、装置化と併行しておこっている共同化にみられる所有権の考え方の実質的な変化、共同施設利用の新しいルールの必要性などに対する新しい考え方である。そのような新しい考え方が定着するまで、現代の再開発は過渡的試みをこれからも続けていかざるをえないであろう。

〈研究組織〉

研究主査	下総 薫	東京大学工学部都市工学科 教授
	合田 素行	東京大学工学部都市工学科 助手