

81. 全国における都市再生特別地区の指定手続きの実態と課題

-都市計画素案作成に関する協議プロセスに着目して-

The Actual Conditions and Problems of the Procedures to Designate the Special Districts for Urban Regeneration

- Focusing on the Planning Process of Prior Consultation -

北崎 朋希*, 有田 智一**
Tomoki Kitazaki, Tomokazu Arita

This study clarifies the actual conditions and problems of the procedures to designate the special districts for urban regeneration. When we look at the designation procedures in municipalities with the special districts for urban regeneration, the assessment of public contributions and the loosening of the floor space index, which are the most important operational factors, are examined in prior consultations exclusively by business operators and municipal employees. The records of these prior consultations are not prepared in many municipalities, resulting in lack of transparency in operation. On the other hand, when we grasp the details of the prior consultations of the municipalities preparing such records, there exist problems related to "the assessment of highly contingent public contributions, unclear grounds to establish the loosening of the floor space index, insufficient assessment and examination systems, and fulfillment security of a proposal."

Keywords: the special district for urban regeneration, public contributions, loosening of the floor space index

都市再生特別地区、公共貢献、緩和容積率

1. 背景と目的

都市再生特別地区は、都市の再生に貢献（以下、「公共貢献」とする）し、土地の合理的かつ健全な高度利用を図る特別の用途や容積等の建築物の建築を誘導（以下、「規制緩和」とする）する必要があると認められる区域に指定される地域地区である。この指定には、都市再生特別措置法に基づく提案制度によって事業者が作成した都市計画素案を基に都市計画決定する方法⁽¹⁾（以下、「提案制度による指定」とする）と、自治体が都市計画素案を作成して都市計画決定する方法⁽²⁾（以下、「通常手続きによる指定」とする）がある。しかし、一部の自治体では、各地域の実情に応じて何れかの指定方法に限定する場合もあり、実際の運用は自治体によって異なっている。

都市再生特別地区の運用実態を扱った研究には、指定実績が最も多く提案制度による指定に限定している東京都の運用実態を明らかにした研究^①が存在する。この研究では東京都の運用指針に基づいて事業者から提案された公共貢献と規制緩和の実態を明らかにし、都市計画決定に至る手続きを把握することで都市再生特別地区の運用実態と課題を明らかにしている。しかし、東京都以外の自治体における指定手続きの実態は明らかにされていない。

そこで本研究では、全自治体を対象に提案制度による指定と通常手続きによる指定の運用実態を明らかにすることで、都市再生特別地区の指定に関する手続き（以下、「指定手続き」とする）の課題及び運用改善の方向性を提示する。

2. 研究の構成と方法

都市再生特別地区は、特定街区や地区計画等でみられる一律の運用基準を定めておらず、事業毎に公共貢献の評価や規制緩和の設定が行われる計画協議型の規制緩和手法で

ある。そのため、都市再生特別地区を適切に指定するには、公共貢献の評価や規制緩和の設定に関して、どのような手続きを経ているのかを明らかにすることが重要である。

そこで本研究では、都市再生特別地区を有する全ての自治体にヒアリング調査を実施し、都市再生特別地区の指定実績等を把握した（第3章）。次に提案制度による指定の実態を明らかにするため、提案手続きに関する要綱・要領等を収集・比較し、自治体の担当職員へのヒアリング調査を実施した（第4章）。さらに通常手続きによる指定の実態を明らかにするため、同指定方法による実績が最も多い大阪市を対象に都市計画審議会の提出資料及び議事録等の整理・分析や担当職員へのヒアリング調査を実施した（第5章）。以上の調査結果を踏まえて、公共貢献の評価と規制緩和の設定において透明性・公平性・公正性が確保されているかという観点から、都市再生特別地区の指定手続きにおける課題及び運用改善の方向性を提示した（第6章）。

3. 都市再生特別地区の指定手続きの実態

本章では、2013年3月末時点において都市再生特別地区を有する13の自治体を対象に、都市再生特別地区の指定実績や提案制度に関する要綱・要領等の有無等を自治体へのヒアリング調査によって明らかにする。

都市再生特別地区は、2013年3月末時点で60地区指定されており、変更や廃止を含めると63件の都市計画決定が行われている（表1参照）。地区数が最も多いのは東京都の24地区であり、次いで大阪市の15地区、名古屋市の6地区であった。指定方法をみると、提案制度及び通常手続きの両方によって指定されているのは札幌市、仙台市、広島市、提案手続きによってのみ指定されているのは東京都、横浜市、岐阜市、浜松市、名古屋市、高槻市、神戸市、高松市、

* 正会員 株式会社野村総合研究所 コンサルティング事業本部 (Nomura Research Institute, Ltd.)

**正会員 筑波大学大学院システム情報工学研究科 (University of Tsukuba)

通常の手続きのみによって指定されているのは大阪市、北九州市である。このうち東京都、浜松市、名古屋市では、提案制度に関する要綱・要領等において、事業者の創意工夫を最大限発揮するため、提案制度による指定を基本とすることを明記している。一方、ヒアリング調査によると、大阪市では事業者の提案に要する負担を抑制し、提案内容の履行を確実にするため、事業者との協議を経て通常手続きによる指定を基本としている。

提案制度に関する要綱・要領等を有している自治体は、札幌市、仙台市、東京都、横浜市、浜松市、名古屋市、神戸市、広島市の8自治体であるが、神戸市では2012年4月に制定されたため、2004年3月に指定された三宮駅前第1地区には活用されていない。

表1 全国における都市再生特別地区的指定状況

		札幌市	仙台市	東京都	横浜市	岐阜市*	浜松市	名古屋市	大阪市	高槻市*	神戸市	広島市	高松市*	北九州市	
地区数		2	2	24	1	1	1	6	15	1	1	3	2	1	60
都市計画決定件数	提案制度	1	1	26	1	1	2	6		1	1	2	2		44
	通常手続	1	1						15			1		1	19
要綱要領の有無		○	○	○	○	×	○	○	×	×	○	○	×	×	

*岐阜市は岐阜県、高槻市は大阪府、高松市は香川県が都市再生特別地区的都市計画決定権者である。

4. 提案制度による指定の運用実態

本章では、活用実績が無い神戸市を除く7自治体の提案制度に関する要綱・要領等を収集・比較し、自治体の担当職員へのヒアリング調査を行うことで、提案制度による指定の運用実態を明らかにする。

(1) 提案制度に関する要綱・要領等の比較

① 要綱・要領等の構成

7自治体における要綱・要領等の構成をみると、札幌市、仙台市、広島市は都市計画法に基づく提案制度に関する要綱・要領等と一体で作成しており、その他の自治体は都市再生特別措置法に基づく提案制度に関して個別に作成している。この要綱・要領等に記載されている項目は、「提案手続きの流れ、提出書類、都市再生特別地区の指定に関する都市計画の決定又は変更（以下、「都市計画決定等」とする）の必要性の判断根拠及び方法、判断結果の公表方法」などである（表2参照）。

② 提案手続きの流れ

都市再生特別地区の提案手続きの流れをみると、全ての自治体において事業者との事前相談を経たうえで、都市計画素案を提出することが定められている。また、札幌市を除く6自治体では、都市計画決定等の必要性の検討又は判断を要綱・要領等に基づいて設置された機関によって実施している。この機関を経て都市計画決定等の必要性が認められた場合、他の都市計画と同様に都市計画審議会へ付議され、都市計画決定等に至る手続きとなっている。

③ 法定外の提出書類

都市再生特別地区を提案する場合、都市再生特別措置法施行規則に基づいて「都市計画素案、都市再生事業に関する計画書、都市再生事業に関する次に掲げる図書、地権者等の同意を得たことを証する書類、環境影響評価法に規定する公告を行ったことを証する書類」を提出する必要がある。この提出書類に加えて、要綱・要領等を策定している自治体では、「都市計画素案を説明する資料、提案資格を証明する資料、周辺住民等への説明又は協議状況に関する資料、周辺環境等への影響に関する資料、周辺のまちづくりや環境への配慮に関する資料」などの提出を求めている。これらの書類は、自治体によって名称は異なるものの類似する記載内容となっている。なお、一部書類は必要に応じて提出を求めるなど自治体によって取り扱いは異なる。

④ 都市計画決定等の必要性を判断する根拠

都市計画決定等の必要性を判断する根拠としては、多くの自治体において「上位計画との適合、都市再生への貢献、都市基盤との調和、区域内外の住民との合意、周辺環境への配慮、事業の必要性と実効性」が定められている。

また東京都、浜松市、名古屋市では、提案された事業の容積率や高さの限度が公共貢献にふさわしい適切なものとなっているかを判断するため、「容積率の限度等の設定」が定められている。なお他自治体では、提案された規制緩和が公共貢献に見合うものどうかについては明確な判断根拠とされていない。

⑤ 都市計画決定等の必要性を検討又は判断する機関

各自治体に設置されている機関の構成員をみると、全て自治体職員で占められており、外部の学識経験者や実務者等の有識者、地域住民や市民団体等の代表者は含まれていない。機関の役割をみると、提案内容の検討や事前の評価のみを行う役割と、都市計画決定等の必要性を判断する役割に分けることが出来る。提案内容を検討又は評価する役割を有した機関として、仙台市では提案に係する課の意見集約を行うための検討会議、名古屋市では提案内容を事前に評価するための評価検討会、広島市では提案内容を事前に審査するための都市計画提案審査委員会を設置している。一方、東京都、浜松市では、提案内容を検討又は評価する役割を有した機関である検討会（課長級の職員から構成）に加えて、都市計画決定等の必要性を判断する役割を有した審査会（部長級の職員から構成）との二段階の構成となっている。この検討会は、事前相談でも開催することが可能となっており、都市計画素案の提出後の迅速な事務処理を行うために二段階の構成となっている。

⑥ 提案内容の履行担保

都市再生特別地区は、幅広い提案内容が評価対象となるため、全て提案内容の履行を都市計画決定等によって担保することは出来ない。そのため、提案内容の履行担保をみると、東京都のみ記載があり都市計画決定事項以外の提案内容の実現のため、事業者と都市計画決定権者や公共施設管理者等との協定を締結することを明記している。

表2 提案制度に関する要綱・要領等の比較

名稱	札幌市	仙台市	東京都	横浜市	浜松市	名古屋市	広島市
制定時期	2003年6月	2005年2月	2002年12月	2003年2月	2007年7月	運用指針：2010年9月 要綱：2008年10月	運用指針：2010年9月 要綱：2008年10月
提案手続きの流れ	・事前相談 ・都市計画案の提出 ・都決等の必要性判断 ・都市計画案の作成 ・都市計画審議会へ説明 ・都市計画案の綴覧 ・都市計画審議会へ付議 ・都決等の告示	・事前相談 ・都市計画案の提出 ・検討会議（関係課意見集約） （評価方針等検討調整） ・審査会（都決等の必要性判断） ・都市計画案の作成 ・都市計画案の綴覧 ・都市計画審議会へ付議 ・都決等の告示	・事前相談 ・都市計画案の提出 ・検討会（都決等の必要性判断） ・審査会（都決等の必要性判断） ・都市計画案の作成 ・都市計画案の綴覧 ・都市計画審議会へ付議 ・都決等の告示	・事前相談 ・都市計画案の提出 ・都市再生評議委員会（都決等の必要性判断） ・公聴会の開催 ・都市計画案の綴覧 ・都市計画審議会へ付議 ・都決等の告示	・事前相談 ・都市計画案の提出 ・都市再生特別地区検討会（検討調整を実施） （提案内容の評価） ・都市再生特別地区審査会（都決等の必要性判断） ・公聴会の開催 ・都市計画案の作成 ・公聴会の開催 ・都市計画案の綴覧 ・都市計画審議会へ付議 ・都決等の告示	・事前協議 ・都市計画案の提出 ・評価検討会（提案内容の評価） ・都決等の必要性判断 ・都市計画案の作成 ・公聴会の開催 ・都市計画案の綴覧 ・都市計画審議会へ付議 ・都決等の告示	・事前相談 ・都市計画案の提出 ・都市計画審査委員会 ・都決等の必要性判断 ・都市計画案の作成 ・公聴会、説明会等の開催 ・都市計画案の綴覧 ・都市計画審議会への付議 ・都決等の告示
法定外の提出書類	○計画提案書 ○提案資格を有することを証明する書類 ○事業計画書 ○土地所有者等の同意形成に関する計画報告書 ○周辺住民等に対する説明会の経過報告書 ○まちづくりや環境への配慮事項	○計画説明書 ○街づくりの方針等との適合に関する資料 ○周辺住民等への説明の経緯に関する資料 ○周辺環境等への影響の検討に関する説明書 ○提案内容に必要な説明書 ○提案内容に必要と思われる資料	○都市計画案の必要性と妥当性についてどのように考えたかを示す説明資料 ○提案に先立ち計画内容等について住民等への説明状況等に関する資料	●都市基盤及び都市環境への影響に対する確認状況調書 ●地権者及び周辺住民への説明経過書 ●都市再生の貢献に関する説明書 ●その他計画内容の説明に必要と思われる資料	○都市計画案の必要性と妥当性についての説明資料を提出 ○提案に先立ち計画内容等について住民等への説明状況等に関する資料	●都市計画の案の対象となる土地の区域内及びその周辺環境への影響に関する資料 ●周辺住民等への説明の経緯に関する資料 ●その他計画案の説明に必要な資料	○関係機関との協議状況に関する資料 ●周辺環境への影響に関する資料 ●周辺住民等への説明の経緯に関する資料 ●その他提案案の説明に必要な資料
○必須●必要にして	●国土計画又は地方計画に関する計画に適合 ●都市計画区域マスタープラン等 ●札幌市のまちづくりに関する方針・計画・指針 ●提案区域内及び周辺区域の住民合意状況 ●周辺環境に与える影響 ●事業の必要性と実効性	●仙台21プラン、仙塙広域都市計画基本方針、都市開発方針等、仙台市都市計画の方針、地域整備方針との適合 ●区域内外の住民との調整状況 ●区域内外の環境の保全及び創造への配慮状況 ●早期の事業化の可能性	●地域整備方針や都市計画区域マスタープラン等との整合 ●環境への配慮 ●都市基盤との調整 ●都市再生への貢献 ●容積率の限度等の設定 ●用途の取り扱い ●都市計画決定事項以外の取り扱い	●横浜市のまちづくりの方針に則していること ●当該土地の周辺環境等に配慮されていること ●周辺の住民との調整が整い、おむね賛同が得られるところ ●法律、条例、規則、要綱等に則していること ●誘導する建築物が都市の再生に貢献すること ●都市再生評議委員会（所管課及び関係各課）	●地域整備方針や都市計画区域マスタープラン等との整合 ●環境への配慮 ●都市基盤との調整和 ●都市再生への効果 ●容積率の限度等の設定 ●用途の取り扱い ●都市再生事業の見通し ●住民等の意見への配慮	●地域整備方針や都市計画マスタープランとの整合 ●環境への配慮 ●都市基盤との調整 ●都市再生への効果 ●容積率の限度等の設定 ●用途の取り扱い ●都市再生事業の見通し ●住民等の意見への配慮	●広島市のまちづくりの方針への適合性及びまちづくりへの寄り合い ●区域内の住民及び周辺住民との調整状況 ●提案に係る区域内外の環境の保全及び創造への配慮状況 ●地域整備方針への適合性 ●事業実施の確実性
都決等必要性の判断根拠	記載なし	・検討会議（都市整備局計画部長、提案に関係する課長）	・検討会（理事、関係各部課長） ・審査会（都市整備局長、次長、技監、理事、関係部長）	・審査会（都市計画部長及び関係各部長、中央区長） ・検討会（関係各課長）	評価検討会（所管課及び関係各課）	・審査委員会（都市計画部長及び関係各部長、中央区長） ・検討会（関係各課長）	・審査委員会（都市計画部長、次長、都市計画担当部長及び関係局、区の担当部長） 必要に応じて作業部会
都決等必要性を検討判断する機関履行担保	記載なし	記載なし	都決事項以外は事業者との間で協定を締結	記載なし	記載なし	記載なし	記載なし
事前相談の記録	記載なし 【事前相談の記録は作成していない】	計画提案相談受付シート 【実際は作成していない】	打合せ記録等について記録を作成する 【文書保存期間1年未満のため都決後に処分】	記載なし 【作成していない】	打合せ記録等を作成する 【正式な記録は作成していない】	記載なし 【作成していない】	相談記録シートを作成する 【任意作成のため実際は作成していない】
機関の記録	機関なし 【議事録や資料は保管】	記載なし 【議事録は作成しているが上記と同様に処分】	記載なし 【記録は作成しているが上記と同様に処分】	記載なし 【作成していない】	記載なし 【検討会及び審査会の双方で作成している】	記載なし 【作成していない】	記載なし 【議事概要のみを作成、判断根拠の合意を確認】
提案数	1件	1件	26件	1件	2件	6件	2件
都決数	民間提案1件、通常手続1件	民間提案1件、通常手續1件	民間提案26件	民間提案1件	民間提案2件(1件廃止)	民間提案6件	民間提案2件、通常手続1件

注) 【】はヒアリングによって明らかとなった運用状況

(2) 提案制度による指定の運用実態

① 公共貢献の評価と規制緩和の設定に関する協議

提案制度を効果的に運用するためには、提案内容の過大評価や過小評価を防いで適切な対価を与えるため、提案内容の評価と対価の設定が最も重要である¹⁾。

そこで各自治体において提案内容である公共貢献の評価と、その対価である規制緩和の設定がどの段階で協議されているのかをヒアリング調査で確認したところ、全ての自治体において事前相談の段階で実施しているとのことであった。これは、各自治体において、都市計画案が提出された案件の全てが都市計画決定等に至っていることからも裏付けられる。こうした協議における公平性や公正性を確保するためには、協議過程の透明性が強く求められる²⁾。各自治体の要綱・要領等において事前相談の記録に関する記述を確認したところ、仙台市、東京都、浜松市、広島市においては事前相談の記録を作成することが明記されていた。しかしながら、その運用実態を確認した結果、仙台市や浜松市では実際に作成されておらず、広島市も記録作成は任意のため作成されていなかった。また東京都では、記録を作成しているが文書保存期間を一年未満に設定しており、都市計画決定後に処分しているとのことであった。さらに要綱・要領等において事前相談の記録に関する記述が明記されていない札幌市、横浜市、名古屋市にも確認したところ、記録は作成されていなかった。

以上のことから、全ての自治体において提案内容の評価と対価の設定に関する協議内容が保存されていない状態であり、第三者によって検証出来ない状態になっていることが明らかとなった。

② 都市計画決定等の必要性の判断に関する協議

一方、要綱・要領等において都市計画決定等の必要性を判断する機関の議事録等が作成されているかを確認したところ、仙台市、東京都、浜松市、広島市では作成されており、名古屋市、横浜市では作成されていなかった。このうち、東京都では事前相談と同様に都市計画決定後に処分しており、広島市では議事概要のみの作成に留まっていた。

以上のことから、多くの自治体では都市計画決定等の必要性の判断を自治体職員のみで行っており、事前相談と同様に第三者によって検証出来ない状態になっていることが明らかとなった。

(3) 浜松市における都市計画決定等の必要性の協議実態

都市計画決定等の必要性を判断する機関の議事録等が作成されている自治体のうち、資料を収集することが出来た浜松市の浜松駅前旭・砂山地区³⁾（2009年5月指定、指定面積1.6ha）における協議実態を明らかにする。

浜松市では、事業者からの提案内容の検討調整を行う検討会と都市計画決定等の必要性を判断する審査会で運用されている。このうち検討会の議事録をみると、運用指針に記載されている都市計画決定等の必要性の判断根拠が事業

者から提出された資料に全て記載されているかを確認するに留まっており、公共貢献の評価や規制緩和の設定に関する協議は行われていなかった。一方、審査会では、判断根拠の妥当性に関する協議が実施されており、なかでも「容積率の限度等の設定」や「都市基盤との調和」に関する質疑が行われ、事業者からの提出された資料を用いて議論されている。

この資料の中で「容積率の限度等の設定」を記載した箇所をみると、浜松駅前旭・砂山地区では600%の指定容積率に650%の緩和容積率を提案していた。この設定根拠には、浜松駅前地区の魅力向上に貢献するため、新たな広域集客型都心商業機能の導入（床面積2.7万m²）、従前建築物の公共公益機能と文化機能の継承（床面積0.3万m²）、新たな業務機能の導入（床面積1.1万m²）を実現するため、計4.1万m²の延床面積が必要であると記載されている。このうち新たな広域集客型商業機能の規模の算出には、人口100万人以下の政令指定都市に立地する百貨店の売場面積を比較し、最低水準にある浜松市の売場面積を他都市と同程度にするために必要な規模が根拠となっている。

これらの質疑が行われた後、審議会では事業者の提案を都市計画素案として了承するに至っている。

5. 通常手続きによる指定の運用実態

本章では、大阪市を対象に都市計画審議会の提出資料及び議事録等の整理・分析や担当職員へのヒアリング調査を行うことで、通常手続きによる指定の運用実態を明らかにする。

(1) 大阪市における都市再生特別地区の指定手続きの実態

大阪市では、事業者からの都市再生特別地区の指定に関する要請を受けて、大阪市が主導して都市計画素案を作成し、都市計画審議会に付議する手続きを採用している。この都市計画素案は、事業者と大阪市との約1年間にわたる数度の協議を経て、上位計画に適合した公共貢献とそれに見合う規制緩和の内容を具体化している。また、都市再生特別地区の指定と同時に地区計画を指定することで、公共公益施設等の整備を担保している。

事業者と大阪市との協議経過は、指定手続きの透明性を確保するため、大阪市都市計画審議会において参考資料として提出されており、提案内容である公共貢献がどのように評価され、対価である規制緩和が設定されるに至っているかを把握することができる（表3参照）。

(2) 公共貢献の評価と規制緩和の設定に関する協議実態

本節では、大阪市都市計画審議会で審議された2地区⁽⁴⁾について、参考資料等を基に公共貢献の評価と規制緩和の設定の協議実態を明らかにする。

① 大阪駅北地区（2008年2月指定、指定面積5.5ha）

大阪駅北地区は、JR大阪駅北側に位置する梅田貨物駅を中心とするコンテナヤード跡地のうち、先行開発区域として2006年5月と11月にわたり事業者に落札された区域に指定された。落札した事業者は、公共貢献として「ナ

レッジ・キャピタル機能及びその支援機能の導入、歩行者ネットワークやオープンスペースの整備、屋上庭園などの都市環境の向上に向けた取り組み」を提案し、800%の指定容積率に335%の緩和容積率を求めていた。

その後、土地の引き渡しが行われた2007年5月に大阪市と事業者との第1回の協議が行われた。この第1回の協議では、新たな公共貢献として「ナレッジ・キャピタルの連携強化を図るために建物低層部の一体化、分譲住宅棟の北側独立配置」を提案し、落札時の提案を大きく上回る750%の緩和容積率を求めた。これに対して大阪市は、建物配置の変更は妥当であると判断したが、「ナレッジ・キャピタル機能の拡充、歩行者デッキの整備、建物の建て詰まり感の解消」が必要であることから、継続協議としている。

2007年8月に行われた第2回の協議では、新たな公共貢献として、「ナレッジ・キャピタル機能の拡充（全延床面積に占める割合14%⇒17%）、阪急梅田駅方面とを結ぶ歩行者デッキの整備と維持管理、屋上庭園の充実、高層棟の断面縮小による建て詰まり感の改善」を提案し、670%の緩和容積率を求めた。これに対して大阪市は、基本的な公共貢献は了承したため地区計画の原案を策定するとしたが、緩和容積率に関しては引き続き継続協議としている。

2007年12月に行われた第3回の協議では、新たな公共貢献として北東部にオープンスペースの確保を提案し、620%の緩和容積率を求めた。これに対して大阪市は、新たな公共貢献が追加され、公共貢献に見合った緩和容積率であると判断し、都市計画素案を作成するに至っている。

② 大阪駅西地区（2008年12月指定、指定面積1.4ha）

大阪駅西地区は、JR大阪駅西側に位置する大阪中央郵便局庁舎を建て替える事業の区域に指定された。この事業では、2006年2月に事業者から大阪市に都市再生特別地区等を活用して建替えを検討したいとの申し出を受けて意見交換が開始された。

2007年2月に行われた第1回の協議では、事業者は公共貢献として、「世界的に知名度のあるエンターテイメントを提供する劇場の導入、商業・業務機能の導入、歩行者動線のバリアフリー化、歩行者専用通路や地上及び地下多目的広場の整備」などを提案し、850%の基準容積率に650%の緩和容積率を求めた。これに対して大阪市は、提案内容を大阪駅周辺の活性化に貢献し、都市再生に資するものと評価した上で、緩和容積率は「大阪駅北地区やJR大阪駅と連絡する歩行者動線整備の検討、地下多目的広場と地下鉄駅コンコースとの一体的な空間形成、商業・業務施設のイメージ拡充、駐輪場の検討、環境・防災への配慮」に関して不十分であることを理由に継続協議としている。

2007年5月に行われた第2回の協議では、新たな公共貢献として「大阪駅北地区・JR大阪駅と連絡する歩行者デッキの整備、地下鉄多目的広場・地下鉄駅コンコースを一体化するガーデンアベニューの拡張整備、外構等の緑化、駐輪場の整備」が提案された。また、これまでの公共貢献の充実として、商業・業務機能の導入として大阪の国際的

表3 大阪駅北地区（上）、大阪駅西地区（下）における事業者と大阪市の協議経過

①大阪駅北地区		事業者募集時（06年11月）	第1回協議（07年5月）	第2回協議（07年8月）	第3回協議（07年12月）
事業者提案	都市機能	・ナレッジ・キャピタル機能の導入		・ナレッジ・キャピタル機能の拡充	
	歩行者ネットワーク	・都市回廊の整備 ・創造のみちの整備		・歩行者デッキの整備・維持管理	
	公共空間	・オープンスペースの整備			・北東部にオープンスペースの追加
	都市環境	・屋上庭園の整備		・屋上庭園の充実	
	その他		・低層部の一体化 ・住宅棟の配置変更	・高層棟の断面縮小による建詰まり感の改善	
	規制緩和	緩和容積率:335%	緩和容積率:750%	緩和容積率:670%	緩和容積率:620%
大阪市の対応			・ナレッジ・キャピタル機能の拡充、歩行者デッキの整備、建物の建詰まり感の改善	・基本的な公共貢献は了承 ・緩和容積率は継続協議	・公共貢献に見合った緩和容積率であると判断
②大阪駅西地区		第1回協議（07年2月）	第2回協議（07年5月）	第3回協議（08年2月）	第4回協議（08年6月）
事業者提案	都市機能	・劇場の導入 ・商業・業務機能の導入	・国際的拠点にふさわしい企業の誘致	・1,700席規模の劇場の導入 ・西梅田と調和する店舗を誘致	
	歩行者ネットワーク	・歩行者動線のバリアフリー化 ・ガーデンアベニューの整備	・歩行者専用通路及び歩行者デッキの整備 ・ガーデンアベニューの拡張		・建物完成時期に合わせた歩行者専用通路の整備
	公共空間	・多目的通路の整備 ・歩行者専用通路の整備 ・地上・地下多目的広場の確保		・地上多目的広場の充実 ・立体多目的広場の整備	
	都市環境		・外構等の緑化		・建物中層部の屋上緑化 ・地域冷暖房やエネルギー管理システムの導入
	その他	・敷地の共同化	・駐輪場の整備 ・十分な吹抜空間の設置		
	規制緩和	緩和容積率:650%	緩和容積率:650%	緩和容積率:650%	緩和容積率:650%
大阪市の対応		・歩行者動線整備、地下多目的広場の一的な空間整備、業務・商業機能のイメージ拡充、駐輪場計画、環境・防災への配慮を検討	・歩行者専用通路の整備時期、ガーデンアベニューの拡張可能性、都市機能の具体化、歩行者デッキの受け皿となる空間の確保、地上多目的広場のグレード検討	・歩行者専用通路の整備時期、ガーデンアベニューの拡張可能性、環境配慮の検討	・公共貢献に見合った緩和容積率であると判断

拠点にふさわしい企業の誘致を検討することも提案された。これに対して大阪市は、歩行者ネットワークの充実については評価したものとの緩和容積率に見合う公共貢献としては不十分であると判断し、「歩行者専用デッキの整備時期の確定、ガーデンアベニューの拡張整備の実現可能性、商業・業務機能のイメージの具体化、歩行者デッキの受け皿となる空間の確保、地上多目的広場のグレード検討」などに関する引き続き検討を求めた。

2008年2月に行われた第3回の協議では、これまでの公共貢献の充実として「1,700席規模の劇場の設置、市内でも最大級の基準床面積と最先端の性能を確保して国際的拠点にふさわしい企業の誘致、西梅田のティストと調和する関西初出店の店舗やライフスタイル創造型の店舗の展開、緑溢れる地上多目的広場の整備」が提案された。また、新たな公共貢献として「歩行者デッキの受け皿となる立体多目的広場の整備」が提案された。これに対して大阪市は、都市機能の具体化や公共空間の確保については評価したものとの「歩行者専用デッキの整備時期の確定、ガーデンアベニューの拡張整備の実現可能性、環境配慮への具体的な対応」に関して引き続き検討を求めた。

2008年6月に行われた第4回の協議では、これまでの公共貢献の充実として「ガーデンアベニューの拡張整備の実現可能性の確認、建物完成時期にあわせた歩行者デッキの整備、建物中層部における屋上緑化、地域冷暖房やエネルギー管理システムの導入による温室効果ガスの抑制」が提案された。これに対して大阪市は、公共貢献が緩和容積率に見合うと判断し、都市計画素案を作成するに至っている。

以上の2地区の協議内容をみると、大阪市では事業者の

創意工夫を最大限活用するという都市再生特別地区創設の趣旨等を踏まえて、事業者からの提案を基に都市計画素案の作成を行っている。そのため、通常の手続きによる指定でも、事業者と自治体職員の協議において公共貢献の評価や規制緩和の設定が行われている。一方、通常手続きの利点を活かして、公共貢献の実施を担保するため、事業者からの提案を基に道路、公園、広場等の配置や規模を地区計画によって追加指定するなど重層的な運用を行っている。

6. 指定手続きにおける課題及び運用改善の方向性

本章では、前章までの指定手続きの運用実態を踏まえて、運用上の課題と改善の方向性を提示する。

(1) 指定手続きにおける運用上の課題

① 不確実性の高い公共貢献に対する評価

大阪市における公共貢献に関する評価では、上位計画を踏まえて、歩行者空間や広場等の整備などのハード面の貢献のみならず、商業・業務機能、文化・学術・交流機能の導入などのソフト面の貢献も協議において具体化していた。こうした公共貢献の実現可能性を高めるため、大阪駅西地区の協議ではガーデンアベニューの拡張整備の実現可能性の確認や、歩行者デッキの整備時期も確定させるなどの工夫を行っていた。一方、商業・業務機能の導入は具体化が不十分であったため、当初は公共貢献として評価されていなかったが、その後の協議を経て、国際的拠点にふさわしい企業の誘致や西梅田のティストと調和する店舗の誘致等を実施することで評価されるに至っている。しかし、企業や店舗等の誘致は、事業者が自ら整備・運営主体となる公共貢献と比較して不確実性が高く、そのような提案まで公

共貢献として認めることは、提案内容の履行を担保する手段が不足している現行制度では困難である。さらに「国際的拠点にふさわしい」や「西梅田のテイストと調和する」といった多様な評価尺度を有する公共貢献を評価するには、自治体職員のみでは困難であり、学識経験者や地域住民等の多様な主体の関与が必要と考えられる。

② 不明確な緩和容積率の設定根拠

浜松市では、緩和容積率の設定根拠として、他都市と同水準の百貨店売場面積を確保することが提案されていた。しかし、広域集客型都心商業機能には総合スーパー・ショッピングセンター等も該当するため、緩和容積率の設定根拠としては十分とは言えない。一方、大阪市の協議では、公共貢献の評価に関する議論はあったが、緩和容積率の根拠に関する記述は見られなかった。大阪駅北地区では、事業者選定時の公共貢献として「ナレッジ・キャピタル機能（全延床面積の約14%）、歩行者ネットワークの整備、オーブンスペースの整備、屋上緑化等の都市環境の向上」を提案し、335%の緩和容積率を求めていた。その後、大阪市との協議を経て、緩和容積率は620%まで増加したが、追加された公共貢献は「建物配置の変更、ナレッジ・キャピタル機能の拡充（全延床面積の約14%⇒17%）、阪急梅田駅方面への歩行者デッキの整備・維持、屋上庭園の充実、高層棟の断面縮小による建て詰まり感の解消」のみであった。この緩和容積率と公共貢献を比較すると、緩和容積率は335%から620%と約1.9倍に増加する一方で、公共貢献も同程度の増加があったと判断しうるだけの十分な記述が協議経過から把握することは出来ない。

③ 不十分な公共貢献の評価と規制緩和の設定体制

大阪市では、公共貢献の評価と規制緩和の設定に際して、提案制度を有する自治体と同様に外部の学識経験者や実務者等の有識者は関与していなかった。

大阪駅北地区では、2006年2月に事業者募集が開始され、2008年2月に都市計画決定に至っており着工まで約2年間を要している。事業者が募集された2006年は、J-REITや私募ファンドが急成長している時期でもあり、地方都市への不動産投資額が東京都よりも上回っている時期であった⁽⁵⁾。そのため大阪市でも、不動産売買件数が対前年比で7割増加⁽⁶⁾し、オフィスの空室率や平均賃料も改善傾向に転じた。しかし、土地の引き渡しを受けて協議を開始した2007年になると、大阪市のオフィスの空室率や平均賃料の改善傾向は緩やかとなり、不動産市況が転換しつつあった⁽⁷⁾。これにより、事業者募集時に提案した緩和容積率の不動産価値は減少したと考えられる。そこで事業者は、提案した公共貢献を維持し、事業採算性を確保するため、協議において緩和容積率を増加しなければならない状況にあったと類推できる。このように緩和容積率の不動産価値を適切に判断し、規制緩和を設定するには、自治体職員のみでは困難であり、不動産や会計に関する専門家の関与が必要と考えられる。

④ 不完全な都市計画決定事項以外の履行担保

都市再生特別地区は、用途、容積率、建ぺい率、高さ、

壁面の位置の制限のみを定めることができ、新たな都市機能の導入や公共公益施設の整備・運営・維持管理等の実施を担保することは困難である。そのため、全ての公共貢献の実施を担保するためには、地区計画等の指定や事業者との協定を別途締結する必要がある。しかし、こうした取り組みを行っているのは東京都や大阪市のみであり、その取り組みも提案内容の履行は完全に担保出来ていない。

② 提案の評価と対価の設定における運用改善の方向性

都市再生特別地区は、特定街区や地区計画等とは異なり、歩行者空間や広場等の整備などのハード面の貢献のみならず、事業者の創意工夫を活かした新たな都市機能の導入などのソフト面の貢献も評価対象とすることが可能となった。しかし、これらの多様な公共貢献に要する事業者負担や外部効果を評価し、不動産市況を考慮して公共貢献に見合う緩和容積率を算出するには自治体職員のみでは困難である。

そのため、多様な公共貢献を評価するためには学識経験者や地域住民等の代表者、適切な緩和容積率の算出には不動産鑑定士や会計士等の実務者の関与を考えられる。こうした多様な主体による評価検討体制を構築することで、適切な提案の評価と対価の設定が実現できるだろう。

【補注】

- (1) 都市再生特別措置法に基づく提案制度に従って、事業者からの提案を審査し、提案が採択された場合のみ自治体が提案の趣旨を踏まえた範囲内で都市計画素案を作成して都市計画決定する方法である。
- (2) 事業者からの要請に応じて自治体が都市計画素案を作成して都市計画決定する方法である。
- (3) この地区では、戦略的中心市街地商業等活性化支援事業（経済産業省補助事業）によって広場（0.2ha）が整備された。なお、この公共施設の整備は事業者が提案した公共貢献には含まれていない。
- (4) 大阪市の2地区のうち大阪駅北地区では、地区内の道路（3.3ha）及び広場（1.0ha）の基盤整備を実施するため、都市再生機構が施行者となって土地区画整理事業（8.6ha）が実施された。この公共施設の整備は、事業者が提案した公共貢献には含まれていない。
- (5) 参考文献3によると、「投資対象エリアは前回の調査に引き続き“都内”が減少し、8%まで縮小した一方で、“首都圏”、“関西”が共に拡大している。“関西”と“地方都市”的合計は全体の55%となり、昨年に続き方が東京圏を上回る結果となった。」と指摘している。
- (6) 参考文献4によると、「2006年の売買事例は、全部で1,720件あった。このうち東京圏以外の事例が、件数ベースで33%を占めた。大阪市内の不動産売買件数は94件と、前年に比べて7割も増加した。」と指定している。
- (7) 参考文献5によると、大阪梅田地区的平均賃料は1994年から12年間下落し続けたが、2006年から上昇に転じた。しかし、2008年には再び下落に転じている。また、空室率は2000年以降7~8%台で推移していたが、2005年は5.3%、2006年は3.7%、2007年は3.0%まで改善した。しかし、新築ビルの供給が相次ぎ2008年には4.3%、2009年には8.0%まで悪化している。

【参考文献】

- 1) 北崎朋希（2011）「都市再生特別地区における公共貢献と規制緩和の実態と課題 -東京都における都市再生特別地区を対象として-」日本都市計画学会論文集No.46-3 pp 583-588
- 2) 秋本福雄（1997）「パートナーシップによるまちづくり」pp 152-154 学芸出版社
- 3) 株式会社基礎研究所（2006）「不動産プライベートファンドに関する実態調査2006年」
- 4) 株式会社日経BP（2007）「日経不動産マーケット情報『分析』大阪と名古屋の取引が急増、2006年の不動産売買』2007年2月21日」
- 5) 三鬼商事株式会社データ、<http://www.e-miki.com/market/>、2013/4/1