

第5章 都市計画事業とまちづくり

鹿倉 勝巳

中小企業診断協会 東京支部

1. はじめに

従来、まちづくりは国・自治体等が行うものと認識されていました。都市の街区を整備し、道路の拡幅整備を行うほか、用途地域の指定や建蔽率・容積率・道路斜線・北側斜線・日照時間等を決めて建築制限を課すことは自治体の仕事であり、住民は自治体に対してさまざまな要望を出す程度の接点しかありませんでした。いわゆる都市計画制度のもとに「自治体によるまちの整備」が進められてきました。

都市計画制度に基づく事業を推進するためには、民間所有の土地・建物にさまざまな制約をつけて私権を制限することになります。その方法は、主に自治体が主導的に計画を立案し、計画区域内の関係権利者や、関係する住民に説明をしたうえで一定期間その計画内容を広く関係者に周知させます。その後、関係権利者等からの意見書を受ける期間を設けて、彼らの意向を確認します。そして都道府県に設置されている都市計画審議会に諮り、事業計画を決定するという手続きをとります。

外見上は民主的な手続きで事業計画を決定するようにみえますが、関係権利者の圧倒的多数がその事業に反対している場合等を除き、反対の意見書は採用されず、計画は原案どおりに決定される例が散見されます。これは、自治体が計画する都市計画事業は公共の利益

に資するものであり、関係権利者の私権を制限してでも計画を実施する必要があるとの判断によります。

筆者は、中小企業診断士として独立後約30年にわたり、都市計画事業との関わりのなかで活動してきました。もとより都市計画制度を体系的に学んだわけではなく、事業の現場での体験のなかで断片的に習得したものです。

本稿は、都市計画の全貌を記述するものではなく、中小企業診断士としてまちづくりに関与するときに、一定の範囲で都市計画制度を理解しておく必要があり、筆者の土地区画整理事業や市街地再開発事業の経験のなかから述べてみたいと思います。

2. 都市計画事業とまちづくり

都市計画制度に基づく事業を「都市計画事業」といいます。線的な事業としては、道路新設・道路拡幅等の道路事業があります。道路拡幅事業では、片側だけの拡幅で商店街の片側がなくなってしまった例や、拡幅を契機に商店街の環境整備を行うことで商業活性化につなげた例等があります。

また、道路整備を含めた一定区画内の面的な事業としては、「土地区画整理事業」や「市街地再開発事業」等があります。丘陵地を面的に整備し巨大なニュータウンをつくったり、地域産業振興のために工業団地・流通団地等を整備したりする事業に導入されるの

が土地区画整理事業です。また、緊急車両が進入できないような住宅密集地区をいったん更地にして災害に強いまちとして整備する事業や、都市の中心駅に駅前広場やバス・タクシーの利便性を高めるための交通広場を整備するとともに、土地の高度利用を図るために高層ビルを建設するといった事業が市街地再開発事業です。

都市計画事業は、いうまでもなくまちづくり事業の一部ですが、前述のいわゆるハード整備事業が中心となります。まちづくりコンサルタントとしての中小企業診断士が関与できる都市計画事業は、筆者の経験からすると、土地区画整理事業と市街地再開発事業が中心になると思われます。紙幅の関係から市街地再開発事業に焦点をあててみたいと思います。

3. 土地を立体的に整備する市街地再開発事業

市街地再開発事業は、市街地の一定範囲の土地の高度利用と防災を含めた都市機能の更新を目指して、権利変換（または管理処分）という手法を用いて従前の土地建物資産を従後のビル床に置き替えることにより、建物と建物敷地を整備し、あわせて公共施設を整備することが中心となる事業です。

(1) 事業の流れ

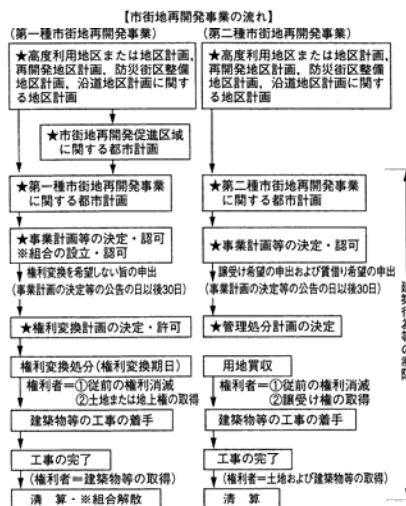
市街地再開発事業は、自治体による再開発の基本構想の策定や住民の再開発への気運の盛り上がりにより、都市計画決定→事業計画決定→権利変換計画（または管理処分計画）決定という手続きを経たうえで、新たな建築物等の完成で終了します。

(2) まちづくりを進めるうえでの課題

1) 自治体主導のハード先行型事業

自治体があらかじめ構想を固めたうえで、地元を誘導していく事例が圧倒的に多く、特に道路・公共広場・交通広場等の公共施設整備が優先され、施設建築物（再開発ビル）の計画は従的な位置づけとなりがちです。再開

図1 事業の流れ



注) ★は、都市計画法、都市再開発法に基づいて、それぞれの段階において、審の監督等が行われ、権利者等の意見を聴取することとなっている。 ※は、組合施行事業の場合。 社団法人再開発コーディネーター協会ホームページより転載

発ビルへの導入事業は、まず住宅系、業務系、商業系、公共・公益施設系から選択され検討が進みます。新たなまちに住む人や事業をする人、集まる人の立場からの発想が忘れられがちです。

2) 再開発地区内の地元商業者が結果として排除される

自然発生的な路面商店街における商店経営と、再開発ビルにおける商店経営は大きく異なります。再開発ビル入居を断念せざるを得ない商業者が続出します。さらに、ビルへ入居をしても経営が成り立たず退店をする例が数多く見受けられます。結果として「この再開発事業は何だったのだ？」ということになりがちです。

3) 難しい商業運営

再開発ビルが複数の店舗の集積となる場合は、計画的につくられるショッピングセンターと同様に、商業運営組織の設立が望まれますが、再開発事業では、多くの地権者の思惑

図2 路面商店街店舗とビル内店舗の違い

	路面商店街店舗	ビル内店舗
店前通行量	公道を通行する人が中心で、通行目的は千差万別であり、必ずしも商店街の集客力だけで変動するものではない。	ビルに目的をもって来館する人が中心で、ビルの集客力によって変動する。
店舗構成	自然発生的	計画的（ただし、再開発ビルの場合は、権利者の意向により計画性が弱まることが多い。）
店舗配置	自然発生的	計画的（ただし、再開発ビルの場合は、権利者の意向により計画性が弱まることが多い。）
管理費あるいは共益費	店舗内費用のみで、店前通路の掃除は自らできる。	ビル内共用部分の清掃、警備、設備運転・保守等の管理費を負担する。通路が空調されれば高額の管理費を徴収されることが多い。電気料金は大型受電になるため基本料金が割高になる。
経営管理	自店のみの経営管理	ビル全体の集客力を維持・強化するため、商業施設全体の売上管理をする例が多い。売上不振店舗は退店を勧告されることもある。休日を少なくする傾向にあり、パバマストアの営業は難しい。
休業日・営業時間	商店街組織としてルール化している例が多いが、強制ではない。	商業施設全体の集客力を維持・強化するため一定のルールを設けて規制することが多い。勝手に休むと全体のイメージを壊し、集客力低下につながる。
店舗内装	自分の都合で自由にできる。	防災上使用できる材料に制約がある。デザイン規制がある。
営業形態	自分の都合で自由にできる。	基本的には従前営業内容の継続では経営が成立しにくい。したがって新しい店舗経営に転換する必要がある。

がからむため理想的な組織をつくる困難さがあります。

(3) まちづくりコンサルタントとしての中小企業診断士が機能を発揮できる分野

再開発事業に継続的に関与できることが前提となりますが、特に中小企業診断士が分担する業務は、計画区域内の営業権利者（自家自営の地権者、借家人）への対応業務が中心となります。事業スケジュールの各段階で、営業権利者の個別事情を勘案して店舗経営力アップ、再開発後の具体的な店舗経営計画作成等の支援を行います。再開発ビル内での店舗経営力が不足している営業権利者に対しては、再開発ビルへの入居を断念させることもあります。このような業務は非常に地味なものです。事業を円滑に推進するためには不可欠な機能だと思っています。

(4) 仕事をつかむきっかけづくり

再開発事業は多くの専門家が参加して進められます。都市計画の専門家、設計事務所、

建設会社、不動産鑑定士、税理士（公認会計士）、弁護士、商業プランナー、中小企業診断士等がその構成員です。これらの専門家とのネットワークをつくり、絶えずその維持拡大を図ると同時に、事業の指導機関である地方公共団体の、特に都市計画部署職員との人間関係をつくる必要があります。

4. 都市計画事業におけるまちづくりコンサルティングの課題とその対応策

(1) あくまでもハード優先事業

都市計画事業は、まずその事業性を確認するところから始まるためにハードの計画を組み立てる必要があります。同時並行的にソフトの計画立案が行われることにより望ましいまちづくりになると考えています。そのためには、事業立案時点から継続的に事業に関与できるまちづくりコンサルタント、それも都市計画事業の利点・欠点を理解していると同時に、事業に関係する多くの人たちをコーディネートできる機能が不可欠です。中小企業

診断士がその役割を担う可能性は非常に高いといえます。

(2) 都市計画事業前のコミュニティの崩壊と事業後のコミュニティ形成の難しさ

長い年月のなかで培ってきた地域コミュニティは、都市計画事業によっていったん壊されます。新しい地域コミュニティは、自然にできるものではありません。都市計画事業は、新たなコミュニティの創出に向けた制度や機能を持ちあわせていません。柔らかい人間関係を中心としたコミュニティの芽をつくり育てるきっかけづくりにも、中小企業診断士の能力が期待されます。

(3) 事業前、事業中、事業後と一貫して関与できる可能性

筆者は、事業中の関与は、仙台駅前の再開発事業で約9年、現在進行中の横浜市戸塚駅前の再開発事業で14年目に入りました。このように長期にわたって事業に関与することは可能ですが、残念ながらまちづくりを進めるうえでもっとも大事な事業前段階の検討からの継続的関与は皆無です。今まで生きてきた権利者がこれからどう生き続けたいのか、自分のまちをどうしたいのかを考える事業前の検討で事業スキームが決まります。さらに事業後のアフターケアを含めて一貫して関与できる環境づくりが望まれます。

(4) 人を育てることの難しさ

まちづくりは人づくりだといわれます。まちづくりに成功した事例の多くでは、まちを愛し、まちをよくすることに執念を燃やし、かつ、まち全体がよくなれば結果として自分自身もよくなるといった考えを持ち、行動できる人が存在します。都市計画事業を利用するまちづくり事業でもこういった人材は不可欠です。

まちづくりコンサルタントとしての中小企業診断士には、事業関係者のなかから「人」を見出し、啓発し、支援することで、まちづ

くり事業に貢献できる人材を育てることが望まれています。

5. おわりに

筆者の考える都市計画事業によるまちづくりの好事例として、事業前の準備段階で、理想的な事業スキームが組み立てられて実行されたものが、高松市丸亀町商店街の再開発ビル「高松丸亀町壺番街」だと考えています。望ましいまちのあり方、商店街のあり方についての検討が事業自体の検討に先行し、望ましい姿を実現するためのまちづくり手法として、市街地再開発事業制度が導入されたものと考えられます。6月24日付け経産省の「中心商店街再生研究会報告書（中間とりまとめ）の公表について」の高松市丸亀町商店街のケースの資料に、「この事業は、都市計画、建築、法律、金融、再開発等の専門家で構成されるタウンマネジメント委員会の助言、指導を得て、専門的知識を利用して実施」とあり、筆者が指摘した再開発事業の課題の多くが事前に解決されているようです。

まちづくり事業はすぐに結論が出るものではありません。丸亀町商店街のこれからのまちづくりの好循環に期待しています。

鹿倉 勝巳

(しかくら かつみ)

1943年生まれ。早稲田大学法学部卒。1974年中小企業診断士登録。地方食品卸売企業を経て1978年にコンサルタントとして独立。1985年株式会社コルディ設立、代表取締役就任。主に複合商業施設開発実務、市街地再開発事業の権利者対応業務、まちづくり支援業務等に従事している。

