

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成25年6月7日現在

機関番号：12102

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2010～2012

課題番号：22560598

研究課題名（和文） 協調・契約型都市再生手法に関する日独比較研究

研究課題名（英文） Comparative Study on Partnership Urban Regeneration in Japan and Germany

研究代表者

大村 謙二郎（OMURA KENJIRO）

筑波大学 名誉教授

研究者番号：20134455

研究成果の概要（和文）：

本研究は、日独における大都市再生における公民協働の都市開発手法について国際比較研究を行っている。主たる成果は以下の4点である。1)日独の公民協働型都市開発の歴史的発展経緯の整理、2)日本における公民連携型都市開発の成果と限界の検証、3)ドイツの新たな契約型都市計画の制度と適用実態の調査と分析、4)両国の比較を踏まえた今後の公民連携型都市開発についての課題と展望を整理している。

研究成果の概要（英文）：

This study implements the comparative study on public private partnership (hereafter PPP) of urban development in the context of urban regeneration in Japan and Germany. Main results of the study is following: 1) analysis of historical development process of PPP urban development in Japan and Germany, 2) Verification of PPP urban development in Japan; its performance and problem, 3) Analysis of new type of PPP urban development; institution and its praxis, 4) Perspective and tasks of PPP urban development in the future based on comparative study.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	2,100,000	630,000	2,730,000
2011年度	800,000	240,000	1,040,000
2012年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
総計	3,400,000	1,020,000	4,420,000

研究分野：工学

科研費の分科・細目：建築学 都市計画・建築計画

キーワード：都市再生、都市整備、ドイツ、公民連携

1. 研究開始当初の背景

80年代以降、先進諸国では公民協働(Public Private Partnership:PPP)の都市開発が大きな潮流となっている。本研究は次のような背景の下に研究を開始している。(1)公民協働型(PPP型)都市開発手法の理論的背景、実態が不明で、その検証の必要性が

高いこと、(2)これまでの日本のPPPの成果・失敗事例についての批判的検証に係る既往研究が不十分であること、(3)ドイツの新たな協調・契約型のPPP型都市再生手法として都市計画契約及びこの活用が多いプロジェクト型Bプラン Vorhabenbezogener Bebaun-

gsplan についてはドイツでも実態説明が不十分で、これに着目して研究を進める意義が大きいこと、の3点である。

2. 研究の目的

研究背景の問題意識に基づき、本研究では下記の4つの論点の柱を中心として明らかにすることを研究目的としている。

(1) 日独の PPP 型都市再生制度の歴史的展開の比較分析、(2) 日本の PPP のこれまでの事例の成否・限界の検証、(3) ドイツにおける近年の新しい公民協調・契約型の PPP 手法の可能性と課題の整理、(4) 日独の比較を踏まえた今後の日本における協調・契約型 PPP 手法の可能性についての検討。

3. 研究の方法

日独の制度立案、運用に携わっている経験者、実務者、研究者に対するヒヤリング、インタビュー、現地調査を行い、合わせて文献、資料調査を通じて研究をおこない、特に次の点に着目して調査をおこなっている。

(1) 当該プロジェクトの計画的な位置づけ、公共公益性の位置づけ、(2) 計画プロジェクトの発意プロセスと公民協議システム、審査手続き、コンペ方式等のあり方、(3) 公民の間での契約・協定の内容、官民役割分担の設定（公共サイドからのインセンティブと民間サイドからの分担、負担、貢献）、(4) 開発利益還元原則論と公共公益性の評価基準のあり方、(5) 実現した空間の評価：公共空間、公共施設の整備のあり方、(6) プロジェクト完成後の地域マネジメントのあり方、(7) 契約内容が履行困難等の各種リスクに係る責任分担のあり方、(8) 公民での紛争調整の仕組み、(9) 公共セクターの人材に求められる資質。

4. 研究成果

本研究を通じて、ドイツの都市計画契約制度の成立背景とドイツ諸都市での適用事例について詳細調査を行い、いくつかの先進性、柔軟性を持った手法であると共に、不透明な要素があり、克服すべき課題があることを日独研究者との討論の過程で明らかにしたことは一つの成果である。国土交通省の政策担当者、東京都の行政プラン-との討議、研究発表の過程でこれらについて関心を呼び、国としても新たな契約型都市計画制度の検討に着手しており、本研究の実績が実務に反映しつつある。

(1) ドイツの都市計画契約と公民協調型都市開発

① 制度の背景

都市計画契約は、ドイツの都市計画法といえる建設法典に 1998 年の改定時に組み込まれた制度である。都市計画の現場レベルでは

旧西独時代の戦後復興から高度成長期にかけて、日本における宅地開発指導要綱と同じように郊外部での住宅地開発を典型に公共施設整備を開発事業者を求める仕組みが存在していた。これがドイツ再統一に伴う旧東ドイツ地域の自治体の行財政難により、段階的に制度化された。

② 都市計画契約のタイプ

都市計画契約には大別して以下の4タイプが存在する。

第一に、都市計画的施策の準備と実施についての契約である。これは、デベロッパーサイドの負担で、将来のその地区の土地利用計画やインフラ施設の計画、あるいは事業実施（道路整備、宅地の区画割り、植栽など）の費用負担などが取り決められるタイプである。これにより、デベロッパーは計画実施期間の見通しや、開発権の担保というメリットを受ける。

第二に、市町村の都市計画目標実現、促進のための契約である。自治体側がアフォードブル住宅の建設や基盤整備など、既存の計画案を自治体側の要望を組み込んでより充実化するために締結するタイプである。

第三に、関連施設整備負担に関する契約である。例えば、開発行為に伴う保育園やスポーツ施設等の費用負担をどのように公民で分担するかが都市計画契約という形で決められる。

第四に、気候変動に対処するための契約である。ドイツでも地球規模の環境問題に対応するために、ソーラー発電やコージェネレーションシステムを積極的に取り入れている。このような地球環境に優しい施設整備を都市開発プロジェクトに組み込むことも契約の対象となる。

③ プロジェクト・地区施設整備 VE プラン

広義には建設法典の 12 条の VE プラン（プロジェクト型 B プラン及び実施契約）もこの都市計画契約の一種と考えられる。このプロジェクト型 B プランというのは日本の都市計画提案制度に通じるものがあり、単純化すれば民間側の発意に応じて B プランを策定し、その代わり必要なインフラ整備の期日を契約として決める制度といえる。あるいは、区画整理や再開発事業、都市改造事業の委託契約も広い意味では都市計画契約といえる。

自治体側にとって、公民連携を巡るリスクを軽減するために建築義務 Bauverpflichtung を契約内容に盛り込むことが多い。この建築義務というのは、適切な期間内に B プランで規定されている土地（建物）利用を実現させることを意味している。これによって、自治体側は都市計画的目標（例：住宅の緊急需要に的確に対応すること、基盤整備の投資効果を上げるために早期の土地利用の実現を図ること等）の実現を担保しよう

としている。教科書的にはこの建築義務は公民が適切な時期に策定することになっているが、実態は異なるようだ。どちらかというところ、計画案の内容も民間側が提案して、それに対して公共サイドが助言や調整をする形になっている。

建設法典の12条にはVEプランとしてプロジェクト型Bプランと実施契約が制度化されている。前者のプロジェクトBプランに関しては、その記載事項は建築利用令の規定内容と異なることも可能である。プロジェクト型Bプランの策定には、具体的なプロジェクトとの関連性やプロジェクト主体の役割が明確であることが前提条件とされている。

この他にも通常のBプランと違い、プロジェクト型の場合はその策定、計画内容の主導権は開発者側にある。さらに開発者は、ある一定期間内にプランの実施についてその実施義務を負うとともに、計画費用、地区基盤整備費用の一定部分、あるいは全てについて負担することを、Bプランに関する決議が完了する前に契約（実施契約）の形で締結することになっている。ここでの自治体側の役割は、開発者の法的条件や経済性を含めて、このVEプランの実施が可能かどうか審査することになる。

実施契約には、必須事項として、一定期間内にプロジェクト案を実施する義務、一定期間内に地区基盤整備を実施する義務、ある一定割合、あるいは全ての計画費用、地区基盤整備費用を負担する義務が記載される。実施義務については計画図に関連づけられることが通常だが、詳細な具体的内容までBプランに書き込むことは行われない。

むしろ、契約事項の中に盛り込まれる（例：住宅の配置、全体の建物の中で各種建築・土地利用の配分、デザイン的要求事項など）。

どの程度具体的に計画プロジェクト内容を決めておき、実施契約に記すかについては、一定の柔軟性を確保することが認められている。ただし、老人向けの住宅と飲食店の双方が立地可能なような恣意性の高い裁量性は許されていない。

④都市計画契約を巡る論点

都市計画契約を巡る論点は、以下の3点に集約できる。

第一に、整備した後のインフラの維持管理問題である。都市計画契約の枠組みでは民間側にインフラ整備の費用負担を求めることは頻繁に行われる。しかし、その後のインフラの維持管理・運営については公的セクターの責任・負担で行うこととなっている。つまり、ここで長期的にみた場合のプロジェクトの持続可能性の問題が浮かび上がってくる。

ただし、アトリウムなどの半公共空間で民間の所有に帰する空間については、公的利用

権（通行権）などを担保しながら、民間の責任で維持管理を行わせることはある。

第二に、議会との関係である。都市計画契約の具体的内容は、一般的には市議会で扱われることはない。行政執行部が詳細な契約内容を詰めて契約案を作成し、議会にはその概要、方向性を示し承認を得る程度である。議会が関与するのは、少数のアクターによる密室的な会議の場である。従って、都市計画契約の内容（特に資金負担関係など）は個人情報保護の観点から公開の対象とはならない。都市計画契約の内容を巡って訴訟はこれまで起こっていないが、ブラックボックスのような決定過程に対する透明性の問題があることが指摘できる。

第三に、契約内容の柔軟性や段階的更新である。都市計画契約には、自然環境や生態系の保護などの目標値や、これに関連した公民の役割分担を契約に盛り込むことが可能で、これはポジティブな面が多いといえる。

また、大規模プロジェクトの場合は、当然期間も長期にわたり、関係者も多くなるのでプロジェクトの進度に応じた段階的な契約を結ぶ。

つまり、当初の枠組み契約では大まかなプロジェクトの目標や費用などが示され、その後の開発の進展に合わせて、例えば、基盤施設、インフラ整備の費用分担、実施時期などの契約を結んでいくことになる。

このような仕組みは社会経済環境に柔軟に対応できるといえ、肯定的に評価できる。

⑤日本への示唆

ドイツの事例から日本での都市計画分野の公民連携を批判的にみると、まず公民協働型都市計画の透明性や対等性は確保されてきたかという問題に直面する。日本では、高度成長期の緊急避難的な対応という形で宅地開発指導要綱による基盤整備が行われてきたが、必ずしも明確なルールがあったわけではない。

また、代表的な日本のボーナス型都市計画として総合設計制度や特定街区などがあるが、これもある意味では非常に恣意的で、創出される公開空地の価値を考慮に入れず、全国画一的に運用されてきた。

地区計画に関しても、1987年の再開発地区計画によって本来の趣旨から逸脱した制度になってきたが、この再開発地区計画における協議制度もどちらかというところ「あうんの呼吸」が前提である。小泉政権下の「都市再生」については、都市構造全体に影響を及ぼすようなプロジェクトであっても、少数のアクターで決められ、市民的関与や専門的な評価が限定的である。

自治体の役割及び職員のスキルの問題もある。ドイツやヨーロッパの都市計画では、公共セクターが開発権を付与するという意

識がコモンセンスとしてある。基本的に中小の自治体であっても都市計画に携わる職員の計画能力は高いといえる。

その背景には、専門的な教育だけでなく、幅広い公募制度など人材の流動性が担保されていることが大きな影響を及ぼしている。これに対して、日本では公民連携ではなく官民連携といわれ、担い手としての職員の人材交流も乏しいという。

(2) 公民協働の新たな計画パラダイムに基づく都市再生の課題

研究で得られた知見については、調査対象とした都市に共通して、「都市構造に影響を与えてきた社会経済の潮流変化」、「都市機能構造転換に関わる新たな計画課題への対応」、「新たな計画課題へ対応するためのガバナンスシステムの再編成」、そして「新たな計画課題へ対応するための新たな公民連携手法の進化」といった大きな4つの内容が見出される。

第一の「都市構造に影響を与えてきた社会経済の潮流変化」については、日本及びヨーロッパ主要国の主要都市に共通する社会経済の潮流変化として、以下の点が指摘できる。

1950年代から70年代までは、戦災からの復興、大都市への人口集中への対処、工業化への対処、オイルショックと不況、環境問題への対処等を概ね共通の課題としてきた。

80年代以降は、公共セクターの財政難と規制緩和・民活・民営化の促進、第3次産業への産業構造転換、経済社会のグローバル化等の影響、特定の都市の「世界都市化」と経済活動の集中などである。

このような先進諸国共通の背景のもとで、「都市機能構造転換に関わる新たな計画課題への対応」として、日本でもEUでも、都市をめぐる課題が大きく変化してきた。

特に東京においては、一貫して都市の過度な成長の抑制、都市機能の集中分散、多心型都市構造を志向し、また日本全体においても均衡ある発展—地域間格差是正のベクトルに基づいた都市・地域政策が行われてきた。

しかし、近年は、国際都市間競争という背景のもとで、「世界都市」クラスを目指す特定の都心において、知識集約型産業の集積を強化することの必要性が強く認識されるようになる。このため、産業構造転換を図り、第2次産業の産業跡地の大規模な転用・再生、高度サービス産業の成長への対応のための用途複合型開発、あるいはいわゆる「クリエイティブシティ」といわれるようなデザイン・知識集約型産業を重視した産業育成のための公民協調型都市再生が促進される。

ここでは、都市の拡大成長への対処や新規開発促進の時代とは異なり、都市の既存ストックの有効活用、世界的に著名な建築デザインの活用、都心業務地域の高層化促進等が図

られる。こうした課題への対応事例は、今回調査対象とした都市に概ね共通してみられた傾向である。

一方で、特にドイツの都市やロンドンにおける都市再生方針には、単に高所得階層の知識集約型産業育成の観点だけでなく、複合化・多様化する都心機能を支えるサービス全体を機能させるための交通・アメニティやそれらを支えるサービス産業従業者を想定したアフォードブル住宅供給の必要性など、多様な社会階層への配慮も意識されていたことも注目されよう。

また、近年の都市再生においては、東京、ロンドン、ベルリンを通じて、新しい都市機能導入のための建築の高層化容認と著名なスター建築家によるデザイン登用という共通の大きな計画方針がみられることも興味深い。また、新たに環境負荷低減も重要な計画課題となっている。

「新たな計画課題へ対応するためのガバナンスシステムの再編成」という観点からは、東京のメガロポリス構想やロンドンにおける大ロンドン庁GLAの組織のように、世界都市間競争時代に対応して広域都市圏でのガバナンスの必要性が意識されていることが指摘できる。ドイツ連邦政府においても、European Metropolitan Regionというコンセプトによって、ドイツ連邦全体において、国際都市間競争の観点から広域都市圏を指定しているが、これも同じ文脈で理解される。

一方では、東京のウォーターフロント開発、ロンドンのドックランド（カナリーワーフ地区）、ハンブルグのハーフェンシティ港湾地域開発等のように、新規の都心業務地区開発を公民協働で進める一方で、東京における大手町・丸の内・有楽町地区、ロンドンのシティオブロンドンなどのように、極めて狭い従来型既存都心地区にいわゆる重要な都心機能は依然として集積しており、その集積をいかに強化するかも課題となっている。

こうした課題を踏まえて、「新たな計画課題へ対応するための新たな公民連携手法の進化」として、先進諸国に共通して様々な形態のPPP（Public Private Partnership）の手法が進化していることが理解された。

東京都においては、特に「都市開発諸制度の運用方針」の内容が発展し、指定ゾーン毎に育成すべき複合用途に対するインセンティブツールが強化されている。

ドイツにおいては、Bプラン策定とあわせて都市計画契約制度が極めて柔軟に活用され、公民連携の最も重要なツールの一つとなっている。

イギリスにおいてもTown and Country Planning ActにおけるSection 106が規定するPlanning Agreementに基づく協定的手法の柔軟な活用によって公民連携型の開発が

図られている。

また特にドイツにおいては、国際建築博覧会（IBA）方式に象徴されるような、都市計画に関わる計画提案の国際コンペ方式によって、各種のイノベティブな提案が比較検討されるとともに、地域再生のマーケティング的効果をあげていることも注目されよう。更に、ドイツの公的セクター（LEG、ハーフェンシティ公社など）のケースからは、公的セクターの民営化、経営効率化という時代要請の中で都市計画・公共政策と市場性とのバランスをとるマネジメントノウハウが如何に蓄積されているかが窺われる。こうしたドイツの都市再生手法・管理手法が日本に与える示唆は大きい。

こうした知見を踏まえ、日本の都市ストック活用の今後のあり方については以下の観点が指摘できよう。

まず、日本の都市形成期における良質な歴史的ストックは、近代日本の発展のシンボルとして、世界に開かれた情報・通信の拠点としてのシンボル機能を担っている。特に、東京、大阪等の今後の世界都市間競争に伍していく役割を担う、重要な拠点都市の枢要な地区の好立地の場所に近代都市ストックは存在していることの利点を最大限活かして、その活用、再生的利用を考えることが重要である。

現在が大きな文明、文化の大転換時代にあり、また、高度な情報、交流の機能がますます重視される時代にあることを鑑みると、短期的な視点に限定された、収益、経済性に依拠したかたちで都市ストック資産活用を考えることは、問題が多いといえる。

長期的な視点に立ち、世界都市としての発展に寄与でき、なおかつ、都市の長期的ストックとして利活用され、あるいは、そこを利用、訪れる人にとって、記憶、印象に残るような資産となるような再生方策が必要とされている。そのためには多くの知恵を活かした形で、その利活用のアイデアを世界から公募することも考えられる。

また、建築空間としての外観、デザインはそう簡単にスクラップ・アンド・ビルドの形で変更することは望ましくないが、内部空間の利用の仕方については、その時々需要、必要性に応じて、柔軟に組み替え可能な形で整備することも考えられる。

現代は民営化や民間活力活用の潮流の下で、公的都市ストックも民間所有に移管する傾向が世界的潮流となっている。しかしこれを、民間所有の単独の資産として活用するだけでなく、近代都市ストックの活用が周辺や地区の都市環境の整備、質の改善魅力向上にどう波及させることが可能かも考えることが重要であり、換言すれば、都市・地区の文脈を読み込んだ資産活用が望まれる。新たな

時代に相応しい公民協働型の都市再生はソフト、ハード両面にわたる大きな課題として横わたっている。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕（計8件）

①大村謙二郎「ドイツにおけるコンパクト都市論を巡る議論と施策展開」『土地総合研究』2013年春号、pp.29-44（査読なし）

②大村謙二郎「ドイツにおける縮小対応型都市計画：団地再生を中心に」『土地総合研究』2013年冬号、pp.1-20（査読なし）

③太田 尚孝・Susanne Elfferding・大村 謙二郎・有田 智一・藤井 さやか「ドイツの都市計画における国際建築展（IBA）の役割と存在意義に関する研究 - IBAの歴史的発展と現代的位置づけに注目して -」『都市計画論文集』No. 47-3、2012年、pp. 679-684（査読付き）

④太田尚孝、大村謙二郎、有田智一、藤井さやか「再統一後のベルリンにおける都心改造に関する研究」『都市計画論文集』、No. 45(3)、2010年10月、pp.109-114（査読付き）

⑤岡田忠男、有田智一、大村謙二郎「都市開発プロジェクトにおける都市計画協議での公共貢献に関する議論について」『都市計画論文集』、No. 45(3)、2010年10月、pp.319-324（査読付き）

⑥城間奨、大村謙二郎、有田智一、藤井さやか「大規模集客施設の立地誘導政策の今後の可能性に関する研究」『都市計画論文集』、No. 45(3)、2010年10月、pp.685-690（査読付き）

⑦大村謙二郎「ドイツの都市計画契約—公民連携時代の都市計画を考える」『新世代法政策学研究』Vol.7(2010)pp.239-248（査読なし）

⑧Kenjiro Omura:"Structure and Problems of the Tokyo Metropolitan Area: The Future of Peripheries", in "disP" 181・2/2010, pp36-50(査読付き)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

大村 謙二郎 (OMURA KENJIRO)

筑波大学・名誉教授

研究者番号：20134455

(2) 研究分担者

有田 智一 (ARITA TOMOKAZU)

筑波大学・システム情報系・教授

研究者番号：90344861

藤井 さやか (FUJII SAYAKA)

筑波大学・システム情報系・准教授

研究者番号：70422194