

「高松市丸亀地区再開発・事例から学ぶ事」

平成19年3月1日

会場 ぬましんホール

2部 講師 西郷真理子氏



西郷真理子(まちづくりカンパニー・シーブネットワーク)

A 街区再開発事業の特徴と意味

高松市丸亀町のタウンマネジメント・プログラムはゼロから出発するわけではない。A街区再開発事業で組み立てられてきた考え方や手法を継承して展開される。まずA街区再開発事業のプランや事業スキームがどのようなもので、どのように組み立てられてきたのかを、行ってきた実務を順を追って説明しながら明らかにしていこう。

●出発点(1989)

丸亀町再開発の具体的・直接的な出発点は、1989年の丸亀町生誕400年祭である。500年祭ができるようにと、理事長の指示のもと青年会が中心となって再開発委員会を発足させた。背景にあったのは、周辺で進行していた再開発事業への危機感である。ただし最初の計画は面倒な地上はいじらず、地下街を開発し、そこへ空港からの鉄道を引き込んで高松の玄関口にしようというものであった。実際に、建設会社に依頼したが、現実にはほとんど不可能ということで実現には至らなかった。

● 基本方向を固める(1990～1)

地上での再開発に踏み切ったのは、1990年10月に振興組合が正式に専門家に依頼をしてからである。住民が主体となった新しいタイプの再開発事業であり、また、中小企業庁が進めているまちづくり会社の制度を本格的に利用した商店街活性化であることから、都市計画、建築、法律、経営等様々な専門家による委員会(東京委員会)が設置され、計画づくりがはじまった。そして最初の2年(1990～1991)に行った作業で描き出された方針が今日に至るすべての基本となった。とくに最初の「丸亀町商店街再開発計画」は、行政の補助なしに商店街振興組合が費用を負担して立案したものである。ここで、改めて調査によって商店街の性格を明らかにし、それを踏まえた再生案が描かれた。明らかになったのは、①衣料品店の占める割合が高いこと、②金融機関が多く、商店街の賑わいを阻害していること、③テナントが多いことの三点であった。ここから、課題は、次のふたつに

集約された。第一に、魅力的な都市空間を創り出し、業種の偏りを正していく。そのために、商店街全体をひとつのショッピングセンターと見立て、全体のレイアウト等を考える。既存の商店街のアーケード・カラー舗装を超える快適な公共空間を形づくっていく。第二に、地価の高値安定によってもたらされる商店街の土地利用の不合理性を解決し不足業種の導入などを実現するため、土地の所有と利用の分離を図っていく。そのための仕組みとして「街づくり会社」制度を活用する。具体的には、土地所有はいじらず(土地から土地への権利変換)、地権者が設立する街づくり会社が保留床を買い取り(全館保留床)経営する、という考え方である。なお、土地所有者は街づくり会社から地代を受け取り、新しい建物へ出店する場合はテナントとなって街づくり会社へ家賃を払う。

●公式の計画・事業へ(1992～1994)

法定の市街地再開発事業を実施するためには、都市計画で決め、公的な資金を得て都市計画事業として施行することが必要である。そのためには、市・県・国の政策や計画に適切に位置づけられなければならない。この事業を公的に位置づけるための一定の手続きが必要であった。

まず、1991年度に調査が進行していた「香川県中小小売商業活性化マスタープラン」にこの再開発計画が位置づけられた。市街地再開発事業を実施するためには都市計画の「高度利用地区」であることが前提となる。その必要性を証明するため、高松市は1992年度に「高松市中心商業地区・地区更新計画」を立案、翌年建設大臣の承認を得た。同じ1992年には、商工会議所が「高松地域商店街等活性化実施計画」の立案にあたった。

このような行政手続きを進めつつ、商店街では「丸亀町商店街再開発事業設計計画」(1992)、「丸亀町商店街再開発事業手法調査研究」(1993)を実施、丸亀町全体のあり方を「コンセプトワーク」としてまとめた。その中で、権利者の意向が強く、木造比率が高く再開発の制度要件を満たし、核となる地区であるAD両街区をリーディング・プロジェクトとして取り組む方針を打ち出した。ここで、ポイントとなる街区で、市街地再開発事業により一定規模の核的な店舗、駐車場、広場等の公共空間を導入し、その他の街区では数人の共同化による建て替え誘導を図っていくという戦略が固まった。一方高松市は、1993年にA街区とD街区それぞれについて「市街地再開発事業基本計画」、1994年に「市街地再開発事業推進計画」を立案した。そしてこの年に両街区の市街地再開発準備組合が設立された。

● A街区事業計画立案(1995～)

A街区は、権利者の2/3が参加する市街地再開発準備組合となり、1995～1996年にかけて、市街地再開発事業計画の立案を行った。この時点は、A街区の施行エリアは114銀行を含んでおり、0・7haであった。まだ、この時点では、商業重視の計画で、商業面積12000㎡、住宅面積1500㎡であった。

A街区は事業計画を立案したが、114銀行が発祥の地である建物を保存したいという意向が決定され、114銀行の敷地を除くことになり、事業計画を見直すことになった。

施設のコンセプトそして内容を模索し、それを図面にし、事業収支を確認するという作業が繰り返された。どのような町をめざすのか、権利変換はどのようにすればよいかまで、ワークショップを繰り返した。

まずブレイン・ストーミングで各自自由に意見を言いながら、コンセプトを立案。次に、商店街を中心としたマップをもとに、全体のイメージをつくりあげた。ブロック模型を使用しながら造形ワークショップも行った。こうした作業は何回か繰り返され、どのような

開発を行うかの具体的な姿が徐々に見えてきた。

ワークショップではまた、とくに地権者のリターンとリスクがどのようになるか、さまざまなケースを想定して煮詰める作業が続いた。こうして、①権利者は街づくり会社に資産を投資するという考え方をとる(大型店の撤退が続いている今では、もうみんなでやる事業以外に有利な投資先はない)、②投資に対するリターンは、投資額＝従前資産(土地＋建物)、利回り＝年額家賃収入の合計額として、3～10%程度(平均6%程度)となるように計画を組む、③従前建物の補償費を権利床の形で事業に還元させ、地代・家賃は街づくり会社の業績に応じて変動する、土地信託の配当に似た契約とする、などの骨格が固まっていった。

なお、D街区は2/3以上の合意が整わず、実施を先送りすることとなった。代わりに一番南のG街区が、市街地再開発事業の制度要件が拡充され(耐火要件が建築面積から敷地面積となった)、市の保健所跡地を再開発エリアとすることで要件が可能となり、権利者の意向のもとに、市の指導に従い、1995年に準備組合を設立、1998～2000年にかけて事業計画を立案した。

● 中心市街地活性化法(1998)

1998年に中心市街地活性化法が制定された。高松市もさっそく中心市街地活性化基本計画を立案、続いて商工会議所がTMO構想を定め、市からTMOに認定された。翌年1月には、TMOと共同で事業を行う特定会社・高松丸亀町まちづくり会社が振興組合と高松市などの出資で設立された。当初の資本金は1700万円、出資構成は中小企業団体64・7%、高松市24・9%、中小企業者5・9%だが、事業の展開に応じて関係者が出資し増資していく。この会社は、先に述べた再開発ビルの床を買い取り運営する会社として当初より想定されていたものであるが、新しい制度の位置づけのもとで設立するに至った。

● 都市計画決定(2001年3月)

基本的な住民の合意ができ、計画の内容をより精査するために、また街づくり会社制度を活用するために、中小企業事業団(現中小企業基盤整備機構)の事前相談を受ける行いう事となった。事業団の指導は、再開発事業、街づくり会社の経営等、全般的にわたる。再開発事業計画、(特に保留床価格)、権利者合意、テナントの目処、街づくり会社の事業計画、運営体制が対象となる。1996年10月、1998年11月、1999年3月に事前相談を行った。こうした経過を経て、都市計画決定に向けて関係機関協議が整った。

都市計画決定に先立ち、高度化資金の目処をつけるために、2000年7月、中小企業総合事業団に事前相談を行った。このときのA街区計画の規模は18518㎡、商業床ネット6435㎡、約80億円(総事業費、街づくり会社取得額は27億円)であった。事業団からは、積極的に定期借地法を活用して、土地の取得は最小限とすること。できれば取得しないこと。借地料の支払いは会社の借入金借入金の支払い後の残余金の範囲とすること等の指導を受けた。

2001年3月、AG街区の都市計画決定が行われた。施行面積はA街区が4200㎡、G街区が9800㎡。事業規模はA街区の建築面積1万8000㎡・総事業費80億円、G街区が7万5000㎡・300億円と想定された。

● マーケティング調査(1996、2002、2005年)

計画の立案と並行して、1996年からマーケティング調査を繰り返した。とくに2002年に行った高松市民のライフスタイルに関する調査からは興味深い特徴が見いだされた。①

高松は人口では松山の後塵を拝するものの、ドライブタイム1時間圏の人口など都市勢力圏は四国随一で、都市型商業のポテンシャルが高い。②歴史的・地勢的に東京と直結の意識が強い土地柄だが(たとえば子弟の進学先は関西より東京)、本四架橋以降地元を大事にしようという機運が急速に高まり「高松型ライフスタイル」が求められるようになっていく。③市民には経済的・時間的・社会的ゆとりがあり、多様なレジャー・ホビーが展開されている良質なマーケットである。しかし高松が、必ずしもこれら生活者が求めるマチの姿にはなっていないことも明らかにされた。郊外化もあってマチが解体しつつあるからである。ここから、「郊外に対して、生活のしやすさとホッとするコミュニケーションによる都心部の魅力を再開発すること」「循環型街路による往きつ戻りつの魅力を高めること」「第二第三の東京を持ち込むのではなく、地域文化をいかすことで新たな魅力を生み出し、安心、落ち着き、誇れることを重視すること」などの示唆が導かれた。

●事業認可と組合設立(A街区：2002年11月)

都市計画決定を受け、次のステップである市街地再開発組合の設立・事業計画の認可へ向けて、建築計画と権利変換計画の詰めが本格化した。G街区が先行し、2001年11月に組合設立・事業計画認可の告示がなされた。

A街区事業認可と組合設立をめざして、地権者たちによる事業計画についてのワークショップが繰り返された。A街区の再開発組合は、G街区より約1年遅れて、2002年8月に認可を申請、10月に認可され、11月に設立された。

組合設立後も、ワークショップを毎日のように行っていった。特に建築計画と事業計画を相互にリンクさせながら、建築デザイン、規模、経営シミュレーションを行い、地方都市における適切な事業の決定を行った。街並み型の建築デザイン、商業は3層(地下の商業を止める)、4階にコミュニティ施設、住宅は、西棟に比重を置く。また、駐輪場の形式等の検討・決定を行い、事業規模を縮小し、適切な規模としていった。

●都市再生緊急整備地域(2002年10月)

高松市は2002年3月に成立した都市再生特別措置法に基づく都市再生緊急整備地域の指定を受けるべく、国と相談し、手続きが進められた。都市再生特別地区、都市再生特別措置法に基づき民間都市再生事業の認定を受けた場合の金融支援を期待したものである。

2002年10月、サンポート地区とあわせて指定を受けた。大都市圏以外では唯一の指定であった。

●特定業務代行者の選考(2002年質月～2003年11月)

A街区では、11月の組合設立とともに、特定業務代行方式の採用を正式に決定した。資金調達と事業リスクを分散するためである。ただし、この事業では、保留床の大部分を街づくり会社が購入するので、特定業務代行者が負うべきリスクは分譲住宅に限定される。翌年8月に第一回選考委員会を開催、その後の公募審査を経て、11月に西松合田共同企業体を特定業務代行者とするのが決定された。

●建築の丸亀町ルール(2004年4月)

特定業務代行の公募へ向けて、ワークショップを繰り返しながら建築の基本計画が固められていった。ここで、斜線制限が既存のままでは上層階の共同住宅が合理的に配置できないことが明らかとなり、一般規制を丸亀町独自のルールへ再構築する方法が探られた。制度としては、街並み誘導型地区計画を活用すべきところであるが、地区計画を定めるなら丸亀町全体での適用を検討するのが望ましく、それには合意形成のプロセスが必要である

ので、都市再生特別区を活用して先導的に建築ルールを決めることとした。都市再生特別区は2004年4月に都市計画決定された。さらに、上層階を有効に使うため、東西の棟に3本の道路上ブリッジをかける計画としていた。高松市は、公共歩廊設置検討委員会を設置、市街地再開発組合は2004年5月に(財)建築センターに具体の作業を依頼、建築センターは安全性や都市計画的観点等からの必要性についての検討を行い、その結果を公共歩廊設置検討委員会が受けての答申。それを、建築審査会が判断するという手順をとった。

●テナント・リーシング(2002年後半～2003年)

商業施設としてのコンセプトを固め、適切なテナントをリーシングする作業は当初から続けられてきたが、やはり事業団の事前相談・事前指導が集中的に行われた2002年後半～2003年がひとつの山となった。ゾーニングにふさわしいテナントに出店意向を問い合わせ、確実性を高めていった。A街区は、1992年かち検討をした商店街全体のゾーニングにあわせて、トップライフゾーンと位置付け、三越に出店依頼をした。その結果、東棟の1、2階に三越が出店を決定した。スーパーブランドやハイレベルのファッションを扱うゾーンとなる。

マーケット調査から京阪神に流出しているブランドショップを導入する、また、不足業種として消費者からも指摘を受けている生活雑貨、飲食、文化性の高いショップ等の導入を決定した。

施行予定区域の画地数は20、地権者39(土地所有者29、借地権者5、借家権者5)、店舗数15。このうち13店舗が営業の継続を希望しており、それらも宝飾、服飾、雑貨などファッション性の高い業種である。

商業施設で上層階へ人を導くことはきわめてむずかしいから、商業は3階建てとし、2階以下をファッション、3階は「図書館のような本屋さん」がコンセプトの大型書店、それにコミュニティ・ゾーンの4階にプレステージ・レストランの導入を図ることとし、テナントとの交渉が行われ、徐々に確定していった。なお、地権者および地元関係者の出店は最終的には12店舗となった。

●事業団本診断へ(2002年12月～2003年10月)

着工までに果たさなければならない手続き上のハードルはあとふたつである。事業団の本診断を受け高度化資金を確定すること、権利変換計画を確定し認可を受けることである。再びワークショップを繰り返し、地権者の合意を形成しつつ計画を固めていった。

事業団については、まず組合設立直後の2002年12月に事前相談を行った。この時点で規模等は、1万5千㎡(473%)、約67億円(街づくり会社取得額22億円)。事業団からは、投資内容の精査、返済の必要のない良質な資金の導入、コンセプトを関係者で合意し、商業動線に工夫をすること等の指摘を受けた。計画の基本骨格はほぼここで固まった。

2003年3月に事前指導。事業主体について、またハフモデル(主として小売店舗の立地計画について、事前に集客力、売上高の予測を行うためのモデル式のこと)等に基づく事業規模の根拠が了解された。

2003年6月に個店診断指導のための予備診断、2003年10月に本診断。規模15140㎡(容積478%)うち商業床5884㎡(186%、ネット)、66億円(街づくり会社取得額21億円)の内容で決着した。その後、勧告に対する対応をめぐるやり取りがあり、最終的に2005年1月に高度化事業として認定された。

●権利変換計画(2003年7月～2004年10月)

最後の山場となる権利変換への準備は、従前資産の評価など再開発関連の調査開始で本格化した。事業スキームは、上に述べた仕組みを基本としつつも、現実に対応させるため、いくつかの調整・変更が行われた。その結果が土地の所有と利用の分離という本来の目的を崩すことがないようにスキームを調整し契約書等を調えるため、関係機関、金融機関、専門家との協議が進められた。

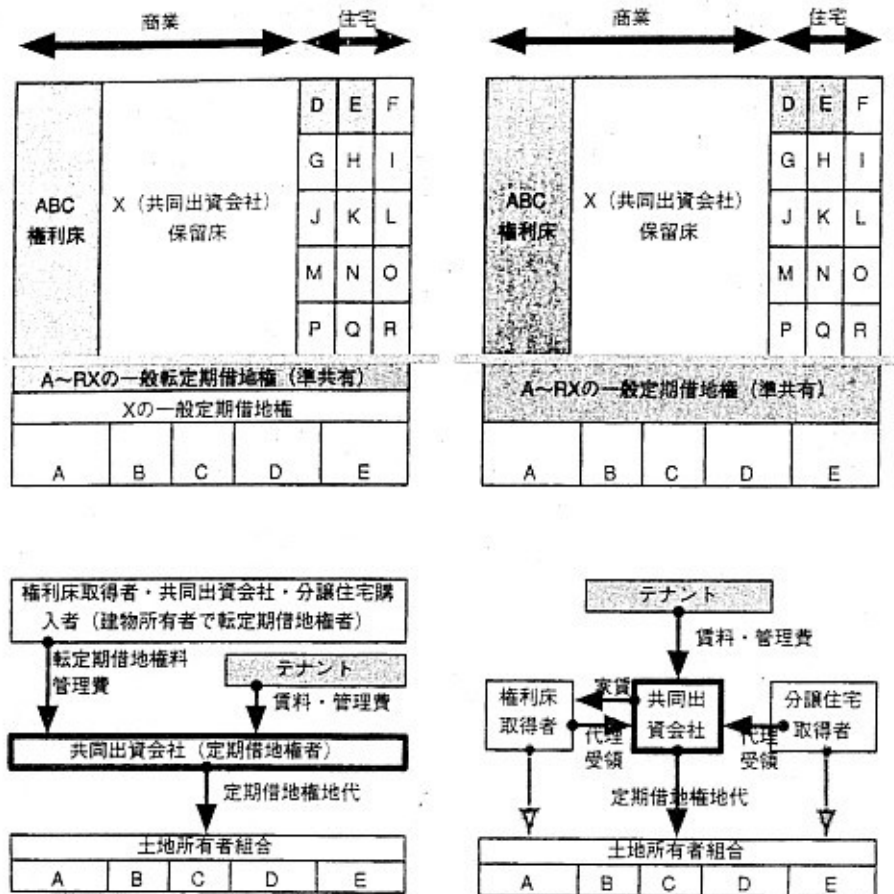
まず、床を買い取り運営する街づくり会社は、第三セクターの高松丸亀町まちづくり会社ではなく A 街区の出店者(出店する地権者を含む)が設立した共同出資会社とすることになった。地権者(出店者)が事業主体としての認識や責任を維持するため、またリスクを分散するため、街区単位で事業取支が明確になる小さい単位を基本にするのがよいと判断した。マネジメントは従来の計画通り高松丸亀町まちづくり会社が専門家と職員を雇用してあたる。この共同出資会社は、高松丸亀町壱番街株式会社として、まず出店する地権者たちにより 2004 年 3 月に設立された。

従前建物の建物補償費は床へ権利変換し事業へ還元することとしたが、その結果、全館保留床という仕組みが崩れる。全館保留床のねらいであった一括管理＝利用と所有の分離を維持するため、権利床についてもまちづくり会社が権利床所有者の組合から一括して借り上げ、保留床と同様に管理・運営する。

住宅は定期借地権付住宅として分譲される。本来は賃貸マンションとして共同出資会社が適切な管理を行うことが望ましい。しかし資金調達と事業リスク分散の観点から分譲とすることとした。分譲にかかわるリスクは特定業務代行者が負う。そこで、管理の総合性を確保するため、定期借地権を共同出資会社が地権者組合からいったん獲得した権利を転貸する方式をとろうとした。契約関係は図 3 のように整理される。一体的管理の原則から言っ望ましいのは、共同出資会社が土地所有者の組合から一括して土地を借り受け(定期借地)、それを他の建物所有者へ転貸することである。しかし転定期借地権の事例がまだ少なく、制度的な条件が整わず、実現しなかった。今後の課題となった。

以上の権利変換スキームは、2004 年 2 月に最終決定をみた。そして 2004 年 3 月に権利変換同意の取得を開始。あわせて各資産にかかわる負債等の取り扱いについて金融機関との協議がすすめられた。2004 年 9 月、これまで検討された事業計画の変更をまとめ、認可を受けた上で、10 月に権利変換計画の認可を得た。

図3 再開発図解と契約関係



●専門家チーム

これら作業は、専門家チームが行った。法定再開発事業の権利変換を中心とする複雑な仕組みはもちろんのこと、都市計画、建築設計、マーケティング、不動産開発・マネジメント、金融の主不動産に係わる税法・民法・商法の知識を総動員する必要があり、これらが全体として一貫したシステムとして組み立てられなければならない。そして、事業を総合的にプロデュースすることが必要で、これを専門家チームが行った。

●着工(2004年12月)

2004年12月に解体着工、2005年3月に建築着工。鹿庭商店街振興組合理事長は「400年の歴史を誇る商店街の次の100年を見据えて研究を続けてきた。再開発は市民に愛されるための集大成」と胸を張った。

●タウンマネジメント・プログラムへ

A街区の再開発事業は、商業施設の規模ともては6千㎡。規模は郊外ショッピングセンターの足下にも及ばない。すなわち、この再開発だけで郊外に対抗できるわけではない。

つまりA街区再開発事業は中心市街地再生の第一歩にすぎない。次をどのように実現していくのか。私たちは、2004年6月、国交省の平成15年度都市再生プロジェクト事業推進費による調査「都市中心部における円滑な市街地再開発事業の実施方策検討調査への提案」において『コミュニティの再投資による持続的な再開発システムの構築』をまとめた。

これを具体化するべく、2005年度の経済産業省戦略補助金を受け「高松・丸亀町タウン

マネジメント・プログラム構築事業」に取り組んだのである。