

都市のリノベーション

～住宅のリノベーションから都市のリノベーション&イノベーションへ～

パブリックコンサルティング第一事業部 主席研究員 村林 正次

はじめに

戦後はすさまじいスピードでゼロから復興に向けて都市の再形成に取り組み、高度成長時代の市街地拡大時期を経て、オイルショックにより開発は一旦低迷した後、いわゆるバブルにより一時的に建設ブームがきたものの、その後は低迷が続いた。人口減少、高齢化社会、住宅余り（1968年には、すでに住宅数が世帯数を超過）が問題視され、最近、改めて巷の話題となっている「空き家の増加」「地方の消滅」等は内容の変化はあるものの実は古くて新しい問題の類でしかない。この間、膨大な住宅、業務商業施設等が建てられたが、良好なストック化は図られなかった。

この 20 数年は失われた時代などと言われていた面もあるが、東京では再開発等による建設量はバブル期間を大幅に超えており、東京の顔は大きく変わり、さらに変化している。遅かりしとは言え、着実に再生し、新たなフェーズに入ろうとしている。オリンピックの施設需要自体はそれほど大きく無いが、長年の懸案であった区部中心部での建替えを軸とした供給純増だけでも 2,182ha は見込まれる（Best Value 29 号参照）等である。震災復興とともに建設関連需要が高まり、人出不足・高コストが深刻になっており、これにより後送りしている物件も多く、オリンピック後もこの傾向はしばらく継続する見込みである。ようやく真の国際都市としての展開に向けて動きつつ、全体の景気感や新規需要を誘発させたことが大きい。

東京の一人勝ちは、ある面ではそうであるが、都市の再生面からは、地方も大いに期待できる。身の丈再開発等といわれているが、今後は真の価値を見出し、本気で取り組む地域が生き残れると思われる。すでに各地でそれぞれの再生を図りつつあり、人口の増加を目的としな

い地域の再生を図る道筋は徐々に出来つつある。

成し得なかったストック化への最後のチャンスである。

リノベーションへの動き

昨今は住宅等のリノベーション流行りである。中古市場活性化の切り札とさえ言われている。確かに、売れない住宅に一定のコストをかけて、売り物になることは業界としては良い商売となる。しかし、本来、住宅市場とは、通常のメンテナンスをしていれば、特段のコストをかけてなくても流通する市場を指すのである。言い換えれば、資産価値のある住宅のマーケットを指す。その中で流通する住宅をライフスタイルに応じて住み替え、リ・モデリング（リフォーム）しつつ、長期的に活用していくものである。我が国では、残念ながら資産価値の無い住宅を何とかする類である。これまでのようにスクラップ&ビルドからの転換としては悪くは無い。戦後、20 年ぐらいの建物は性能的にも低いので建て替えはやむを得ないが、その際に、価値のあるものへの建替えをし損なってきたツケが回ってきた。建て替えるにも新規需要が小さくなったため、リノベーションせざるを得ない、あるいは、住まい手の見込みのない空き家を放置すると周辺への悪影響がある等の背景もある。

とは言え、一定の性能・機能がある住宅や立地条件も相対的に良いエリアにおける商業施設等においてリノベーションを図ることはひとつの流れであり、それを単体ではなく、都市の再編にまで活用することは重要である。

また、リノベーションとともにコンバージョンも重要な要素であり、これも、中心部の古い堅牢な建物等を中心に住宅からオフィス、オフィスから飲食店舗、工場からオフィス等へのコンバージョンが実践されており、低コスト、短工期で時代のニーズに対応している（Best Value 12 号参照）。一時流行った「蔵づくり」のコンバージョンは典型的な例である。

都市・地域政策としてもリノベーションはすでにキーワードとなっ

都市のリノベーションの意義

そもそも、世界的には「都市全体の価値」のある空間形成を目的に都市を創ってきており、その上で、需要の変化に対応した長年にわたるリノベーション・コンバージョンによって熟成させている。

例えば、ヨーロッパ先進国の都市はすべからず堅牢で美しい建物で都市が構成されている。ロンドン、パリ、ベネチア、フィレンツェ、クラクフ等々、枚挙に暇がない。

どの国も世界的な交易等により大きな富を得た者は都市に投資して、長期的な利益を得ようとした。当事者としてはまずは大地主である。地主は自らが事業をするものではなく、土地からの収益を如何に高め、継続的に得ていくかに腐心する。そのため、土地を売却せずに長期定期借地により事業者に土地を貸与し、そこに最大限の投資（すなわち、資産を生む建築）をさせる。当面は地代収入であるが、借地期限後は建物を所有し、数百年に亘って膨大な賃料収入を得ることになる。建物に投資する事業者は土地の地代のみの負担で、借地期限まで賃料収入を得て、投資リターンを得ることになる。

当初の建物が堅牢で何よりも「美しい」すぐれたデザインであることにより、建物自体の価値は継続し、長年に渡るリノベーション等が可能となる。

これが、本来の「都市のリノベーション」の意味であり、それが一巡した後には、新たな都市の構築のための都市のイノベーション段階となる。ロンドンやパリ等はこの段階に入ったとも言える（図表1）。

ここが日本と欧米の都市との決定的な違いである。欧州は大地主による資産化、米国は細分化・分割された土地所有者の資産化という違いはあるが、考え方は同じである。我が国では、大地主による長期的資産形成を図る

ことが制約され、さらに、街並み形成システムが無いままに個々の短期的利益を目指す個々の建築に委ねてきたため、戦後のバブル時代を転換出来ないまま現在に至っている。

都市整備や規制・誘導等は、その目的が全体の利便性・効率性・快適性重視であった。これはこれで重要だが、肝心な資産形成は考慮外であった。

景観も重要性が唱えられているが、資産価値の基盤としての認識は薄い。都市は街並みで構成されていて、その街並みは将来的にも多くの評価を得られる優れたデザイン・質であること（建物自体が優良であり、都市はその集合体として優れた街並みであること）が不可欠である。これは海外の都市全てに言えるが我が国の都市ではほとんど当てはまらない。

我が国では都市に長期的に膨大な投資をし続けたのは江戸時代であり、その結果として、街並みが形成され、多様な文化が醸成され、経済活動が活発化した。東京は人口減少が予想されたにもかかわらず、これまでに必要な投資をしないまま、現状に至ってしまった。

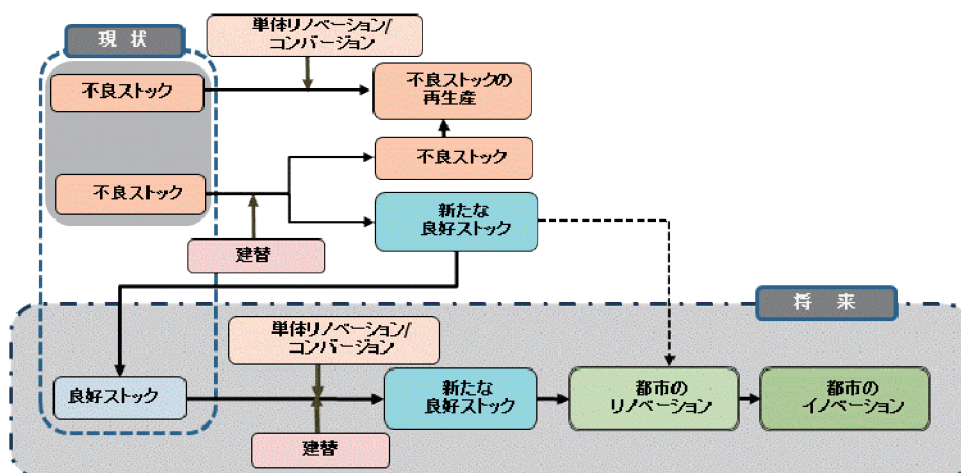
リノベーションまちづくりの行方

欧米の主要都市の基本的条件を我が国のほとんどの都市は満たしていないのが現状である。京都にしてもようやく本格的な屋外広告規制等が制定されるという寂しい状況である。

故に、極論すれば、空き家が多くなったからと言ってリノベーション・コンバージョンをやっても本質的な都市の価値は変わらないと言えよう。

しかし、手をこまねいているわけにはいかない。人口減少、財源縮小の中で中心部と郊外とを両立させるべく

図表1 市街地のストックと都市のリノベーション・イノベーションの流れ



都市のリノベーションに取り組む必要がある。

既政策は限られた人口を中心部等の拠点に諸機能とともに集約し、インフラ効率の悪い郊外の自然消滅を狙っているが、長期にわたり郊外部を放置・消滅させることが必要・可能であろうか？

◆これからの地方都市の行方

地方創生が現政権の目玉の一つとなっている。これ自体は当然であるが、これまでも同様のスローガンが何度も掲げられてきたが、十分機能しないままに繰り返されてきた。

これは、再生する地方側にも大きな責任がある。地域の自立性を標榜しながらも、本気で自らの手で地域を再生・創生する意欲が感じられない。

また、結局、補助金、モデル事業等の国の支援頼みになりがちである。必要で効果的な補助金等は受け入れることは有用であるが、従来のように、大規模な再開発による地方都市の再生・創生は自ずから限界があり、それが実現可能な都市は限定される。これからは、ストックをリノベーション・コンバージョン等による小さな積み重ね型の再生が必要であることは言うまでもない。

これまでも身の丈開発等と標榜されてきたが、なかなか、進んでいないのが実態である。これは、まだ本気でリノベーション等を軸にして再生する機運が熟していないことも大きな原因と思われる。国の都市再生事業をリノベーション事業とも称しているように、概念的には流布しつつありそうだが、実態として、まだ受け入れられる状況にないのが現状かと思われる。

これを打開するには、リノベーション等による再生の実例をきちんと把握し、そのノウハウを継承すること及び地域においてリノベーション等に値する施設・空間を積極的に見出すことが必要である。

このために、地方都市において官民連携あるいはリノベーションをコンセプトとして、補助金に頼らず、地域のポテンシャルに応じた再生を実践している面々がそのノウハウを移転するというおもしろい動きがある(後述)。

また、地域においてリノベーションに値するものを見出すためには、まずは、その視点を持って地域を見直すことから始める必要がある。どの地域でも歴史的資産、老舗的施設・空間等が必ずあるものである。

デベや旧い地主ではない、個々の権利者ではリノベーション・コンバージョンした空間を管理するのは難しいため、それらを一元的にマネジメントする仕組みが必要であり、これを「家守」と呼んでいる。家守とは江戸時代の町の管理システムであり、家主・地主に代わり、家賃を収集し、家賃をはらう店子を集め、さらに町の諸事を采配するなどの長屋内の全体的な管理者であり、まさに、今時のエリアマネジメントを行っていたと言える。

リノベーションの動き

全国各地では様々な都市・地域の再生が行われているが、昨今ではリノベーションによるものが多い。一方で、地域の価値ある資産を見いだせない、あるいは、それを再生に活かす事業力が無いなどの課題を抱えている地域も多い。そのような地域をサポートする動きとして下記のような事例がある。

(1) まちづくりのための PRE 有効活用ガイドライン

国土交通省(土地・水資源局)は、公的不動産の合理的な所有・利用のために「公的不動産の合理的な所有・利用に関する研究会(PRE 研究会)」を設置し、地方公共団体における公的不動産の適切なマネジメント(PRE (Public Real Estate) 戦略)について手引書としてまとめた(2012年)。

さらに、都市局により、「都市のリノベーションのための公的不動産活用検討委員会(PRE 検討委員会)」(2013年6月)を設置し、都市のリノベーションのための PRE のまちづくりへの有効活用に関するガイドブックとして作成された(2013年)。

(2) リノベーションスクール

リノベーションスクールは、北九州市の都市政策「小倉家守構想(2011年3月～)」のコア事業に位置づけられており、2011年8月より産官学連携で半年に1回、基本的に各回4日間、これまで計6回開催されている。

リノベーションを通じた都市再生手法を学び、体験する場である。現在は、不動産オーナーのための講座や、商店街での新たなビジネスオーナー発掘の関連イベントを加えて、「リノベ祭り」と銘打った大々的なフェスティバルとして開催している。地域再生のムーブメントを起こすべく、北九州から全国へのコンセプトの下、北九州を始め、和歌山、田辺、山形、鳥取で開催されている。

事業化した案件は9件。現在計画・事業準備中の案件は計15件。32件の遊休案件に対して24件の実事業化もしくは事業準備・計画中の案件を生み出している(平成26年6月現在)¹。

(3) 一般社団法人リノベーション住宅推進協議会

住宅の適切なリノベーションを推進する活動組織(平成21年5月設立)であり、実績のある多くの企業等(正会員(297社)、賛助会員(141社)、特別会員(4名・9法人・3自治体))が参加している²。

単体(マンションの一室や戸建住宅)のリノベーションから、マンション一棟丸ごとリノベーションまで多様である。

¹ <http://kitakyu.renovationschool.net/>

² <http://www.renovation.or.jp/>

(4) 家守ブートキャンプ

「家守ブートキャンプ」とは全国各地で物件のリノベーションを軸に、地元の「再生」を目指すチームに経営スキルの開発養成を短期間に行うもので、一般社団法人公民連携事業機構が主催しており、「リノベーションスクール」と一体的運営（家守ブートキャンプは家守会社をつくるのが目的。家守ブートキャンプが車輪で、リノベーションスクールはエンジンという位置づけ）がされている。官民合同による実践面を重視しており、全国25箇所で開催している。この成果として、中心市街地活性化法(1998年施行、2006年改正)に基づくTMO（タウンマネジメント機関）に代わる実践的まちづくり会社が設立されている。

さらに、公民連携事業のノウハウをeラーニングも交えて学ぶ「公民連携プロフェッショナルスクール」の開校も予定（2015年7月）されている。

ベネチアでの新たな試み

ヨーロッパは数百年の様々な経験の中から、富を都市空間に集約的に投資し、持続的な価値を創造してきた。ベネチアは典型として、富の象徴であり、街自体が芸術品でもある。変えるために膨大なコストを有する街並みを、変えることが必要の無いデザイン・スタイルで創造し、内部のリノベーション・コンバージョンにより時代の変化に対応してきた。

ヨーロッパの都市はパリもロンドンもブリュッセル等も基本的には優れた街並みを形成し、それをもとに内部を改裝し、その町並みを永続的に維持してきた。特にベネチアは数百年にわたって世界の富を集約した宝石の様な都市であり、この街並みだけで今もなお、世界の人々を魅了し、多くが来訪している。数百年の間、様々なリノベーション等が実施されてきたが、近年では、新たな動きも見られる。イタリア発だけでは



ベネチア：筆者撮影
(2014年10月)

なく世界のブランド店が一定の通り（メルチェリーエ通り）に集約し、そのイメージを表現している。外装はさわずに内装を触るのが原則であるが、これは1階のみ外装をリノベーションしている。賛否はあるが、限られた通りに集約し、また、ベネチアの特徴として通りは短く折れ曲がっているため、これが他の通りに波及することは無い。実際に見ると、通りに入った途端に新たな雰囲気を感じ、なお、全体の印象は元のイメージを保っている。このように、確たるハードがあれば、街の状況や時代の変化を移しつつ、多様な取組が可能であることを示している。

おわりに

コンパクトシティ形成が謳われているが、地域の状況により、その姿は多様である。コンパクトな市街地形成は従前から目標としており、インフラ整備や過密問題が背景であった。ようやく開発圧力が減少した今、ゆとりある都市空間を享受可能な状況となったとは言え、すでに整備したインフラなどを如何に活かし、処分するかが新たな問題となっている。新築投資が抑制される中で既存施設のリノベーション等は必要であるが、何とか住宅の寿命を延ばしたい、自分好みの家に作り込みたい、溢れる空き店舗を安く再利用したい等の要望と業界の思惑が合致した背景がある。ライフスタイルの変化への対応は本来は住み替えが効果的であるが、現状では無理なのでリノベーションという図式となっており、不十分な水準のものを場当たり的に対応するのは本末転倒であり禍根を残すものであり、良好なストックとはならない。本来は、高い水準の施設空間に基づいて街も住宅も施設もリノベーションするものである。前述したように、将来を見据え、活かせるものは活かしつつ、本来のイノベーション等によるまちづくりが可能となる資産を新たに形成することに着目する必要がある。そのためには、公有地等の活用を長期的視点で行うことも有効であり、また、建物の所有と利用を分離し、官民での建物所有あるいは超長期の低廉な借地により建物に資金を注力するなどにより、価値ある資産としての建物を整備することも重要である。建物整備には多様な誘導・規制方策があるが、これまでは、地権者や事業者の権利に憚って、現状維持的なレベルとなっていた。今後は真のリノベーション・コンバージョンが可能となる持続的な「都市」の資産形成（長期的には地権者へのメリット）のために街並み誘導を図ることが最重要課題である。

将来の都市の拠点となる姿を明確にし、資産となる高次な空間を形成すれば自ずから人や資金は集まり、新たな事業が展開し、持続的に熟成するものである。