

論文の内容の要旨

論文題目 建物のコンバージョンに対する政策手段に関する研究
—欧米諸国の政策と公共セクター主導による国内の事例を中心として—

氏名 江口 亨

本研究では、建物のコンバージョンに対する政策手段を対象として、まず、欧米諸国の政策と日本の事例調査を通じ、コンバージョンに対する政策手段の実態を明らかにした。また、その結果を元に、ストック型社会の実現を見据えて、コンバージョンの都市活動における位置付けを明らかにした。

昨今の日本では、建築ストックが余っており、ストック型社会の実現に向けた政策の方針転換がなされている。しかし、その方法論は明確に定まっておらず、手探りの状態が続いている。

ストック型社会を実現するためには、建築ストックを長く使い続けることが重要であり、コンバージョンは、その手法のひとつである。また、コンバージョンは地域構造を変化させ、地域経済の再生を促すことができる。人口が減少し建築ストックが余っているなか、コンバージョンに期待されている役割は大きいと考えられる。

コンバージョンを促すためには、欧米諸国の例をみる限り、政策による支援が必要であると考えられる。そして、民間活動に対する公共の関わり方は、大きく分けて直接的・間接的な関わり方の2つに分けられる。そこで、本研究では以下の3つを研究の対象とした。

- ① 日本における自治体の取り組み（直接・間接）
- ② 欧米諸国におけるコンバージョンに対する政策手段（間接）
- ③ 公共主導による国内のコンバージョン事例（直接）

研究の目的は、第一に「建物のコンバージョンに対する政策手段を明らかにする」こととした。具体的には、日本において、政策によって建物のコンバージョンを促進させることを前提とし、現状の課題を整理した上で、コンバージョンに対する有効な政策手段を考察することである。そのために、まず、欧米諸国における、主にオフィスから住宅へのコ

ンバージョンに対する政策と、それに伴う地域構造の変化に着目した。次に、公共セクターが主導した国内のコンバージョン事例に着目した。なお、政策手段の分析にあたっては、「権力的な手段」、「経済的誘因の提供」、「情報の提供」、「直接サービスの供給」という 4 つの視点を用いた。

研究の第二の目的は、ストック型社会の実現を見据えて、「**コンバージョンの都市活動における位置付けを明らかにする**」こととし、第一の目的を達成するために行った政策手段の分析をもとに考察した。その理由は、コンバージョンは社会の変化に伴って起きる事であり、その変化に対応して社会をよりよい方向に導こうとするのが公共政策なので、政策を分析することで、コンバージョンの都市活動における位置付けが明らかになると考えたからである。

第 2 章の目的は、日本国内におけるコンバージョンに関する政策・制度の現状を把握することである。

まず、都心部におけるコンバージョンの件数と需要を調査し、潜在的な需要に対応したコンバージョンがほとんど起きていない現状を把握した。

次に、現在までに行われているコンバージョンに関連した取り組みを整理した。そして、全国の自治体に対して行った建築ストックの活用に関するアンケート結果を分析した。これらを通じて、日本におけるコンバージョンに関連する政策手段の課題を明らかにした。その結果、日本におけるコンバージョンに対する政策手段は、経済的誘因の提供が中心であることがわかった。そして、地方都市では、国や県が地方自治体に経済的誘因を提供してコンバージョンが行われていることと、都心部で行っている政策はあまり効果的ではないことがわかった。また、余剰建築ストックに対する問題意識は高いものの、統計による建築ストックの詳細な様子は把握されていないことがわかった。

第 3 章では、欧米諸国で行われているコンバージョンに対する政策に着目し、その背景と手段の関係を明らかにした。ここでは、オフィスから住宅へのコンバージョンを主な対象とし、政策手段と地域構造の変化に着目した。

まず、コンバージョンが広く行われているニューヨークとロンドンに着目した。最も古くからコンバージョンに対する政策があるニューヨークを対象として、都市の発展と共に拡大したコンバージョンと政策、地域構造の変化との関係をみた。これにより、コンバージョンの拡大に対して政策が強い影響を及ぼしていること、コンバージョンの拡大はニッチ市場の存在に支えられていること、コンバージョンはあくまでも手段であり目的ではないことを指摘した。

次に、コンバージョンに対する政策手段が最も確立しているロンドンを対象として、その政策の変遷と特別区ごとに異なるコンバージョンに対する政策について分析した。これ

を通じて、地域ごとのコンバージョンに対する政策では、短期間での対応が必要であること、自治体の意図が反映できる制度の枠組みが必要であることを指摘した。

さらに、コンバージョンを禁止した制度と、地方都市における地域の再生とコンバージョンの関係についても分析を行った。これらの事例より、コンバージョンに対する政策には行政の強い意図が反映されていることを明らかにした。

欧米諸国の政策手段を分類すると、権力的な手段と経済的誘因の提供を併せて行っていることが明らかになった。多くの都市で、地域を望ましい方向に導くために、コンバージョンに対して権力的な政策をとっていることがわかった。その目的は、よりよい質の住宅、あるいは住環境を提供することであった。また、経済的誘因の提供は、主にコンバージョンを行うデベロッパーに対してなされていた。住民に対する補助制度があったのはカンザスシティにおける免税措置のみであった。

第4章では、公共セクターが主導的な役割を果たして行われた国内のコンバージョンを調査対象とし、それを支える制度と事業内容を分析した。

まず、制度の中でコンバージョンが位置付けられている2種類の事例を調査し、その事業成立要因を分析した。売却された国有財産のコンバージョン事例からは、建物の再利用の促進に向けて、建物利用者に対する情報提供、再利用の働きかけなどが課題であることを明らかにした。また、PFI事業によるコンバージョン事例は、大規模な建物で実現されていることや、落札した民間事業者はコンバージョンをリスクが高い事業と認識しながらも、契約期間の収入が保証されている点をメリットとして考えていることを明らかにした。

次に、地方都市における例として、中心市街地にある大規模小売店舗をコンバージョンして公共的な利用をしている事例を調査した。空き店舗となった建物を自治体がいち取ってコンバージョンを行っていることが多く、そこでは新たな公共サービスの需要が喚起されていた。約半分の事例で、国や県からの補助金、あるいは起債を発行してコンバージョン事業を行っている実態を明らかにした。また、地域計画と連携してコンバージョン事業が行われることの重要性を述べるにあたり、2つの成功事例を詳細に分析した。

最後に、昨今の少子化の影響を受けて全国的に広く行われている、廃校になった公立学校のコンバージョンについて、東京都区部における事例を調査し、その事業内容を分析した。その特徴として、建物の再開発計画を前提として暫定利用的なコンバージョンを行い、その間に再開発計画の検討をしている事例が多いことや、そのために最低限の改修のみを行っている事例が多いこと等を明らかにした。

これらの事例における政策手段を分類すると、まず、権力的な手段では、補助金を交付する条件がコンバージョンの阻害要因となっていることや、建物の減価償却の法定耐用年数が、コンバージョンする建物の利用期限を定める際の根拠にされていることがわかった。経済的誘因の提供では、活用されているほとんどの補助制度が、コンバージョン自体を目的とせず、地域経済の活性化や新しい公共サービスの提供を目的としていたことがわかつ

た。

第5章では、第2章～第4章の分析結果を元に、都市活動におけるコンバージョンの位置付けを明らかにするための考察を行った。

まず、コンバージョンに対する政策手段の分類を行い、欧米諸国と日本のコンバージョンに対する行政の問題意識の違いを明らかにした。共通点は、コンバージョンは都市問題を解決する手段として認識されていたことであった。相違点は、欧米諸国の大都市において、行政は日常的にコンバージョンという建設行為が起きるという前提で対応していたことと、政策に行政の地域運営に対する強い意図が反映されていたこととであった。

次に、ストック型社会の実現に向けた公共の役割と政策手段のあり方を提示した。まず、都市の建築ストックの更新におけるコンバージョンの手法を整理することで、コンバージョンによる段階的・漸次的な再開発の意義を主張した。その上で、コンバージョンに対する公共政策の役割を論じた。まず、強い意図を持った政策の必要性を述べ、次に、政策で考慮すべきストックの領域について、オープンビルディングの概念を用いて説明した。そして、政策によるコンバージョンの制御には限界があることを述べた。

最後に、都市活動におけるコンバージョンの位置付けは、「日常的に起きるもの」、「地域の活性化の触媒」、「場所の価値を維持するもの」であるという主張をした。そして、空き建築ストックを都市空間のゆとりと捉え、ゆとりがあることでコンバージョンという創造力が生まれたことを指摘した。

今後の課題としては、本研究で提示した段階的・漸次的な建築ストックの更新の実現に向けた建築法規と政策の対象範囲に関する議論と、コンバージョンの促進を目的とした建物の用途規制に関する議論が考えられる。