

## 都市再開発と公共性：西新再開発10年後の検証

今里， 滋  
九州大学法学部助教授

<https://doi.org/10.15017/1913>

---

出版情報：法政研究. 56 (3/4), pp.251-284, 1990-03-24. 九州大学法政学会  
バージョン：  
権利関係：



# 都市再開発と公共性

—— 西新再開発10年後の検証 ——

今 里 滋

1. はじめに
2. 西新地区再開発の経過と現状
3. 調査の結果と検討
  3. 1 調査対象者
  3. 2 定住状況と権利状況
  3. 3 再開発に伴う移転について
  3. 4 営業状況の変化
  3. 5 再開発の影響とその評価
  3. 6 再開発の現状とその評価
4. おわりに

## 1. はじめに

昭和62年3月現在、地方公共団体を施行者とする市街地再開発事業は、事業完了地区(49)、権利変換計画決定(12)、事業計画決定(11)、および都市計画決定(19)で、合計91である。このうちの4事業が福岡市で行われているわけだが、このうちの2事業で、すなわち、西新地区再開発事業(正式名称は「福岡都市計画西新地区第1種市街地再開発事業」と千代地区再開発事業(正式名称は「福岡都市計画千代地区第1種市街地再開発事業」)で訴訟を含む紛争が生じている。前者については、国道201号線が拡幅され、「西新エルモール」と呼ばれる再開発ビル(法律上は「施設建築物」と呼ばれる)が建設され営業を始めて約10年を経過しようとしている。そして、事業計画の決定・公告の処

分取消を求める訴訟が取り下げられて久しいという意味では、西新地区の再開発をめぐる紛争は「終結」している。後者については、西部ガス本社をキーテナントとする再開発ビルが営業を開始したものの、事業計画の決定取消を求める行政訴訟は、「違法な」再開発事業による損害賠償請求訴訟（昭和61年〔行ウ〕第11号）へと内容を変えつつ、継続中である。だが、大半の権利者は金銭補償を受けて長年住んだ千代町を去り、それぞれに新しい生活を始めている。いずれの街も、再開発の前と後では、その外見を一変させ、昔日の面影はない。

筆者は、この双方の地区の再開発事業につき、地方公共団体を施行主体とする再開発事業でなぜ自治体と住民との間に紛争が発生するのか、さらには、都市再開発における公共性とは何か、という観点から継続的に関心を持ってきた。<sup>(1)</sup>それは、都市再開発というのは決して一過性のものではないと考えるからである。つまり、都市再開発法第3条および第3条の2が定める①高度利用地区の都市計画決定 → ②市街地再開発事業の都市計画決定 → ③市街地再開発事業の事業計画公告 → ④権利変換ないし管理処分 → ⑤工事着手 → ⑥工事完了公告・権利取得 → ⑦清算という法定手続が終結して、再開発ビルにキーテナントはじめ権利者・テナントが入居し、その地を去る者は去って行くことで幕、というものではないからである。都市再開発事業はその直接の対象となる権利者はもちろん、その地域の周辺住民や事業を営む法人・個人に少なからぬ影響を与える。とくに権利者のその後の生活は再開発事業によって決定的に左右される。ある再開発事業が成功したのか否か、その判断は様々な角度から、そして長期にわたってしか、なしえない。「都市再開発事業の公共性とは、長期にわたり、しかもその完全な充足へ向けて絶えず追求されるべきもの<sup>(2)</sup>」だからである。近年、実質的公共性の判断の困難さゆえに、手続的公共性の判断をもって公共事業の公共性を判断は事足れりとする傾向が強いが、<sup>(3)</sup>しかし、公共性の本質はあくまでもその実質性にあることは忘れてはならない。全員の合意で選んだ途が奈落の底に行き着くことはいくらでもあるのである。

都市再開発事業の場合、実質的公共性の判断にとって不可欠な要素は次のものである<sup>(4)</sup>。

- (a)再開発ビルに入居した地元権利者の福利向上の度合（生活の量的側面——とくにキーテナントとの関連における売上高、収益、顧客数の増減。生活の質的側面——職住分離によって家庭生活に問題は生じなかったか。町内の連帯感はどのように変化したか。）
- (b)再開発ビルに入居しなかった権利者の福利向上の度合（普通の意志力、能力のある者が普通に努力して、以前と同じ、あるいはそれ以上の、生活水準を得ることができたか。そのための補償——単なる金銭補償に限られない——は十分だったか。）
- (c)再開発によって間接的に影響を受ける住民の福利向上の度合（周辺商店への影響〔キーテナントの顧客吸引力は強すぎないか〕、一般住民の満足度〔交通事故・火災等の危険および来街動機の増減〕。）
- (d)処分床を買って入居した者の満足度（所期の営業目的を達成できているか。）
- (e)自治体財政への影響（再開発事業によって関係自治体の財政に損害を及ぼすとすれば、他の住民に迷惑をかけることになる。）

こうした基準には、もちろん多分に主観的で計測困難なものが多く含まれている。しかし、こうした基準からともかくも評価を行わないことには、再開発事業の公共性は事業開始に至るまでの合規性のみで十分ということになってしまう。とくに自治体施行の市街地再開発事業の場合、都市再開発法の第3条第3号（公共施設の有無・土地利用の不健全性）および第4号（土地の高度利用による都市機能の更新）の要件を対象地域が充足するか否かに関する自治体の認定の妥当性のみが実質的公共性の根拠となり、再開発のハードウェアが完成し、権利関係の変動が確定した後の段階の公共性の問題については、関係法令は一切触れていないのである。その意味で、現行都市再開発法制は根本的な不十分性を抱えていると言わざるを得ない。筆者は、このような観点から、事業計画が公告されてから約13年、再開発ビルが営業を開始してからも約9年を経た西新地区再開発事業の追跡調査を計画し、平成元年12月から平成2年1月にか

けて実施した。本論はその調査結果をまとめ、分析したものである。

## 2. 西新地区再開発の経過と現状

福岡市西新地区は、福岡市の西部の文教・商業の一中心地である。北側には大学、高等学校、予備校などが隣接し、さらにその海側には平成元年に福岡市が開催したアジア太平洋博覧会の敷地であった「シーサイドももち」が広がる。人口増が著しい地域を貫徹する国道202号線や国道263号線、さらには渡辺通1丁目・博多駅に通じる市道堅粕・西新線が交差する交通の要所でもあり、大・中・小の店舗が軒を並べ、終日通勤・通学客や買物客で賑わっている。西新地区再開発事業とは、この西新商店街の中心部に当たる西新1丁目と4丁目の一部を、「家族ぐるみでショッピングできる『ファミリーの街』づくりをテーマとして、福岡市施行で（西新商店街を——筆者註）整備しようとするものであり、昭和49年3月、区域1.1ヘクタールで、西新地区市街地再開発事業の都市計画決定をし、総事業費約108億円で、貫線道路、地下道等公共施設を整備し、交通機能を強化するとともに、敷地約4,200平方メートルにおいて土地の高度利用を図る。また、施設建築物の整備計画として、大型店舗を核としたショッピング・センターをめざし、ビル規模は地下2階、地上7階1棟、延床面積約29,400平方メートルを建設し、地下鉄西新駅と一体化を図り、副都心商業機能の強化を図る<sup>(5)</sup>」というものであった。

一戸建て木造住宅が密集する西新地区に、とくその1丁目と4丁目に高度利用の市街地住宅を建設し、もって土地の高度利用を図ろうという動きは昭和42年頃始まった。最初、住宅公団が、西新地区にいわゆる下駄ばき住宅を建設することの適否について適地調査を行うことになり、公団はその調査を九州大学工学部建築学科に研究室に委託した。この調査は、住民の意向、土地・建物の権利関係、物件（土地・建物）の現況等について行われ、その結果、高度利用の市街地住宅の建設は可能であるとして、西新地区市街地住宅建設計画が作成

された。

ところで、この当時、こうした計画の作成・実施の根拠となる法律は、(イ)「公共施設の整備に伴う市街地の整備に関する法律」と、(ロ)「防災建築街区造成法」の二つが存在していたのであるが、(イ)法は、市街地整備事業の施行者は地方公共団体でなければならないと規定していたのに対し、(ロ)法は、同事業の施行者は対象区域の地権者等が結成する民法上の組合でなければならないと定めていた。そのため、住宅公団はいずれの法に拠っても市街地再開発事業の施行者とはなれなかったし、これに加えて、公団施行に対する住民の反対の声が強くなり、公団施行の可能性はなくなったのである。そこで、施行主体を誰にするかという問題は暫時措いて、地元の要望もあり、福岡市が中心となって都市計画法および都市再開発法に基づく都市再開発事業として計画を進めることとなった。というのは、昭和43年の国会では都市再開発法の修正案件が審議中であり、その法案が成立したならば、住宅公団、地方公共団体、および組合の三者が共に施行主体になれる見込みがあったからである。そのため、福岡市はこの見込みに基づいて、地元で説明会を開き、先の計画を関係住民に呈示した。だが、その段階では、市が提示した市街地再開発計画について、市と地元住民との間に理解が一致せず、また、成案が見込まれていた都市再開発法修正案は審議未了のため廃案となった。したがって、福岡市が提起していた再開発計画は白紙還元され、再開発問題は昭和44年～45年の約2年間を冷却期間とすることになったのである。

昭和45年になって、福岡市は、西新地区再開発計画を一から練り直そうとの企図のもとに、再開発のための基礎調査を開始した。その際に基本的視点を提供したのが「福岡市マスタープラン」であり、その中に西新地区再開発計画をどう位置づけ、人口、交通量、商業売上額等の主要指標から見た西新地区の現況はどうであり、将来像はどうあるべきなのかといったことが重要問題となった。また、この基礎調査と同時に、西新地区の商業の現状と展望についても、全商店主に対するアンケート調査というかたちで調査が行われた。それによると、西新地区商店街について、「現状のままではよくない」、「どちらかと言えば

現状のままではよくない」と答えた者が75パーセントに及んだ。福岡市は、この調査結果から、各商店主が、西新地区の商業発展と潜在需要が将来においては確実であるにもかかわらず、現状は不十分であり改善されねばならないという強い意向を抱いていると判断し、地元住民と再開発についての話し合いを開始するのである。

しかし、話し合いが開始された段階で具体的かつ明確な計画が存在したわけではなかったため、話し合いは抽象的次元にとどまらざるを得ず、また、地元住民の希望や意向が具体案としてまとまるということもなかった。そこで、地元住民は、福岡市に対して、市が抱いてる構想を本にして話し合いの「タタキ台」を作るように要請し、市はこの要請に応じて、計画のモデル案を作成した。そして、このタタキ台としての計画案が地元へ提出され、昭和47年には15回、昭和48年には14回の説明会、懇談会、報告会等が開かれて協議が進められたのであるが、その過程で賛否量論が湧出してきたのである。そこで、福岡市は、計画そのものの是非を問うため、関係地区の全戸を対象として、昭和47年10月に「西新地区再開発事業に関するアンケート調査」を実施した。その結果は、調査対象者のうち、地区発展のため再開発が必要であると回答した者が71.2パーセントを占め、道路拡幅のみ必要で再開発は不要と回答した者が23パーセントというものであった。福岡市は、この結果から、地元住民の大半は市が提示した計画案に賛成であると判断し、昭和49年3月11日に、当該区域を高度利用地区に追指定することを内容とする福岡市都市計画の変更を決定して告示するとともに、福岡県知事は、福岡県都市計画地方審議会の意見を聴いた上、同年3月12日に都市計画西新地区市街地再開発事業および都市計画用途地域変更の都市計画決定をして告示し、その後、福岡県知事は、昭和51年5月22日、福岡都市計画第1種市街地再開発事業変更の都市計画決定をして告示したのである。また、建設される再開発ビルを大型店舗（百貨店）導入型とするという方針は、昭和46年の商業調査と地元の意向に基づいて、市の都市計画担当者によって決定されている。具体的なキーテナントの選定作業も並行して行われ、昭和51年3月に岩田屋デパートと福岡市との間で仮契約の文書が取り交わされ

ている。

一方、福岡市はこの事業の施行規則を定めて、昭和51年4月1日にこれを福岡市都市計画西新地区第1種市街地再開発事業施行条例として公布し、次いで6月3日に事業計画を公告してこれを同月5日から都市再開発法第16条および第53条の定めるところに従い、2週間「公衆の縦覧」に供した。

反対運動が具体的な法的行動となって現われたのはこの時点からである。すなわち、地元住民13人は、この再開発事業は総体的に「公共の福祉に寄与する」とは言い難く、公共性に乏しいばかりか、キーテナントとして予定されている岩田屋デパートを中心とする新規参入者の便益にのみ奉仕する疑いが濃いものであって、現事業計画のままでは現居住者としてとうてい容認しうるものではない旨の意見書を提出したのである。しかし、この意見書は採択されなかった。そして、2週間の縦覧期間が終わり、同年7月28日、福岡県知事はこの事業計画の設計概要を認可し、福岡市はこれを受けて、昭和52年2月17日にこの事業計画を公告した。そこで反対派住民は直ちに、この計画＝行政処分は違法・不当であるとして、事業計画の取り消しを求める訴訟を福岡地裁に提訴する。同時に、本案訴訟の判決が出るまでに事業が完成すれば訴訟の意味がなくなるため、事業計画の執行停止を求める仮処分も申請した。しかし、この執行停止仮処分の申請は福岡地裁および福岡高裁において却下され（昭和53年3月）、本案の行政処分取消請求事件も昭和54年3月27日に取り下げられている。

一方、再開発賛成ないし推進の立場を採る住民——とくに、岩田屋デパートの進出によって自らの顧客も増加すると見込まれた業種（例：パチンコ店）や岩田屋との競合の可能性が少ない業種を営む者、それに、道路拡幅予定地域にあって当時仮設店舗で営業していた住民に積極的賛成派が多かったと言われる——も団体を組織した。一つは、任意団体である「西新B地区地下鉄再開発事業対策協議会」であり、他の一つは、その後結成された法人組織であり商業協同組合および出店者組合でもある「西新再開発地区共同組合」である。後者には、福岡市から年間100万円程度の補助金が支出された。ただ、これらの賛成派組織の内部でも、意見の対立や感情のもつれなどから脱退者が生じて反対派に

加わるとか、あるいは、反対派を説得に行った人が逆に説得されて反対派の一員になるといったことも生じた点には注目しておいてよい。

土地収用法に基づく代執行を目前にして反対派住民がその“徹底抗戦”路線を転換、自主移転してから（昭和56年3月26日）、再開発事業は急速に進展する。昭和54年7月には起工式が行われ、工事は2年後の昭和56年6月に竣工する。この間、昭和56年1月17日には株式会社西新岩田屋が設立され、同年2月17日には再開発ビル管理会社である株式会社エルモールも設立されている。そして、昭和56年6月26日に西新エルモールが営業を開始した。この間、ここで営業していた約100名の権利者はそれぞれの「進路」へと分かれ、新しい生活を体験することになる。

現在、「西新エルモール」には4つの団体が組織され活動している。権利床の保有者40名から構成される「イー・エム保全会」、ここで営業している権利床保有者、処分床購入者およびテナントから構成される「エルモール協同組合」、再開発ビル1階西側の権利者と西新岩田屋とで設立された貸床会社「株式会社エルモール」、そして、区分所有者から構成される「エルモール管理組合」である。「西新エルモール」の運営面では「エルモール管理組合」が比較的重要な役割を果たしており、「イー・エム保全会」、「エルモール協同組合」、「株式会社エルモール」、および西新岩田屋の代表者から構成される理事会の下に、催事や営業方針などを検討する「営業委員会」とビルの補修・管理等を監理する「管理委員会」が設けられている。なお、管理組合の最高意思決定機関は「区分所有者集会」である。

### 3. 調査の結果と検討

#### 3.1 調査対象者

西新地区再開発事業の直接的影響を受け、それまでの生活を何らかのかたちで変更せざるを得なかった権利者はほぼ次の5つの範疇に分かれる。）

- ①移転後、権利変換を受け、再開発事業完成後も権利床で営業を続けている者。
- ②移転後、権利変換を受け事業から撤退するが、権利床は保持している者。
- ③移転後、権利変換を受け事業から撤退し、権利床を売却した者。
- ④移転後、権利変換を受けず、金銭補償を受けた者。
- ⑤先行買収に応じ、金銭補償を受けた者。

各範疇の人数は、プライバシーの問題もあり、詳らかにされていないが、①および②を合わせると計40名である。今回の調査の対象となったのはこの範疇の権利者とテナントである。③、④、および⑤の範疇の人については、10年という歳月の経過もあり、移転先を特定することはできなかつた。調査票配付数は41通、うち回収できたのは30通であった。(回収率73%)以下、回収分について分析を加えることにする。<sup>(6)</sup>

### 3. 2 定住状況と権利状況

表1 居住と営業の有無

1. 市街地再開発事業が実施された西新地区に	
1-1. あなたは居住しておられたことがありますか (はい いいえ)	
あるとすれば、いつまでですか	
(昭和 年 月～昭和 年 月)	
1-2. あなたは現在どこに住んでおられますか (福岡市早良区藤崎、糸島郡前原町というようにお書き下さい。)	
1-3. あなたは営業していたことがありますか (はい いいえ)	
あるとすれば、いつまでですか (昭和 年 月～昭和 年 月)	

	有	無	平均年数
西新地区での居住の有無	19	11	32年
西新地区での営業の有無	15	9	27年

回答者のうち62%に相当する人がかつて再開発事業の対象となった地域に居住していたと答えており、その平均居住期間は32年である。最長は57年間であった。また、平均営業期間も27年と四半世紀を越えている。つまり、半数以上の人々が約1世代の間、西新で生活し、営業等で生活の基盤を築き上げ、そして、再開発を機にそれまでの居所を去ったということになる。移転先を「早良区西新」、つまり、同じ西新地区に新住所を求めた人は5名であり、その他の人は、早良区有田であるとか早良区飯倉のような、いずれも福岡市内で西新から1時間の交通圏内にある比較的近距離の場所に居を構えている。

## 表2 土地・建物の権利関係

2. 1-1.に「はい」と答えられた方、西新にお住まいであったときの土地や建物の権利関係についてお聞かせ下さい。（所有期間が不明の場合は、大体のところで結構です。）

権利の種類	有	無	平均年数
土地所有権	13	5	38年
借地権	1	3	22年
建物所有権	13	3	33年
借家権	4	1	20年
その他	3		

従前権利者全体の権利状況が明らかでないので確定的なことは言えないが、従前の権利で取得できる権利床が過小床となることなく（参照、都市再開発法第79条）再開発ビルに権利床を取得できた従前権利者はやはり土地およびもしくは建物に対して所有権を有していた人が圧倒的に多い。逆に解釈すると、「権利変換方式」、「均衡の原則」（参照、都市再開発法第77条第2項）、および「過小床不交付の制度」（都参照、市再開発法第79条第3項）を採る現行の土地

再開発法制の下では、借地権者や借家権者は、その評価額が小さければ小さいほど、従前の権利を維持することが困難であることを意味していると言えよう。

**表 3 再開発前の居住環境の評価**

3. あなたは再開発事業が実施される前の西新地区の居住環境につきどう思っていましたか。	
①非常に満足していた	2
②満足していた	15
③不満であった	5
④非常に不満であった	3
⑤どちらとも言えない	4

この回答結果は、昭和53年に筆者が行った調査結果と比較すると興味深い。再開発前の西新の街の印象について訊かれた商店街の人々約170名のうち、「不満な点が多く、あまり好きでない」と答えたのはわずかに4名にすぎなかったからである。ただ、このとき126名(72.4%)の人が選んだの質問文が「気に入ってはいるが、もっとよくなつて欲しい」であったことと、不満の主たる原因が交通問題であったことを考慮すると、今回の調査で③と④に答えた人の真意は「好きだったが、不満であった」というものであったと解釈できるかも知れない。今回の調査の記述式回答にも、そして、前回の調査でも、西新の長所として「買い物と交通の便がよい」を指摘するものが目だったことは、そのことを裏付けていると言えようか。そうすると、西新の街に対する肯定的評価はさほど変わっていないことになる。

### 3. 3 再開発に伴う移転について

**表4 移転の態様**

4-1.<1-1.>に「はい」と答えられた方 あなたはそれまで住んでおられて場所か ら移転なさいましたか。	
①仕事場・住居ともに移転した	5
②仕事場のみ移転した	3
③住居のみ移転した	11
④どちらも移転しなかった	3

再開発でもっとも大きな影響を受けたのは、①に該当する人々であろう。もちろん、「移転後、権利変換を受けず、金銭補償を受けた住民」もここ含まれるわけだが、すでに述べたように、その実数は把握できていない。②と答えた人は、再開発前は仕事場のみが再開発地区にあり住居は別の場所にあった人であり、③と答えた人は、現在もエルモールで事業を継続している人々であろう。④と答えたのは、いわゆる不在地主であった人々と考えられる。

**表5 移転への態度**

4-2. 当時、移転に対してはどのようにお 考えでしたか。いくつでも結構ですから、 ○を付けて下さい。	
①積極的に移転した	6
②移転してもよいと思っていた	4
③できれば移転したくなかった	3
④やむをえず移転した	9
⑤どちらでも良かった	0
⑥移転に反対だった	6
⑦その他 ( )	0

移転に対する態度は分かれている。しかし、複数回答であることを考えると、数の上からは、移転に消極的であった人が肯定的であった人を上回っているとは一概に言えまい。むしろ①と⑥に注目して、両者はほぼ同数であったと考えた方がよいだろう。こうした態度の差がいかなる要因から派生するのかは定かでない。昭和53年調査の中の「あなたは現在の西新の街についてどんな感じをお持ちですか」という問に対する「現在のままでいいと思う」という回答選択肢に答えた人が商店街で20.1%いたが、こうした当時の現状に対する認識の差が影響しているとするのは推測の域を出まい。しかし、いずれにせよ、移転に消極的だった関係住民が相当数いたことは厳然たる事実である。

### 3.4 営業状況の変化

表6 移転前の業種

4-3.<1-3.>に「はい」と答えられた方にお尋ねします。  
4-3-1.移転前の営業種目・内容はどんなものでしたか。具体的に記入して下さい。

この質問への回答では、日常洋品販売、貴金属・眼鏡販売、文房具販売、美容業、飲食店など、個人経営の物販の店舗が圧倒的に多い。そのことは「庶民の生活の街」としての西新地区の性格を物語っていよう。これは昭和53年の調査でも、「西新で主に日用品や食料品」を買うと答えた人が455名中371名、81.5%に上ったことによっても示されている。

表7 移転前の従業員数

4-3-2.移転前の従業者数はどのくらいでしたか。  
常雇（2.9）人、臨時・パート（2.1）人、家族従業者数（2.2）人

移転前の営業規模を尋ねる質問である。上欄の数字はいずれも回答の平均値である。経営者も含めた従業員数の合計は4.8人であり、従前の営業の小規模

ぶりがうかがえる。

**表 8 移転前の営業施設と状態**

4-3-3. 移転当時の営業施設等についてお尋ねします。						
土地 ( m <sup>2</sup> )			建物 ( m <sup>2</sup> )		売場面積 ( m <sup>2</sup> )	
自己所有	借地	その他	自己所有	借家	平均：土地=139.4m <sup>2</sup> 建物=130.0m <sup>2</sup> 売場=113.2m <sup>2</sup>	
10	4	1	12	4		
営業施設について、いずれかを○で囲んで下さい。						
					はい	いいえ
① 適当な施設で、問題はなかった					8	5
② 施設が手狭だった					11	6
③ 施設が老朽化していた					12	4
④ 現地で拡張または改築する計画をもっていた					9	7
⑤ 他の地区に移転する計画をもっていた					11	1
⑥ その他（営業施設について、その他の問題や計画があった方は具体的にお知らせ下さい。）						

**表 9 移転前の営業形態**

4-3-4. 移転前の営業形態について、いずれかを○で囲んで下さい。		
	はい	いいえ
① 「店売り」と「外販」の両方を行っていた	6	9
② 「店売り」が中心であった	15	1
③ 「外販」が中心であった	2	11

表10 営業面から見た再開発前の西新地区

4-4. 再開発事業開始前の西新地区をどのように感じていましたか。該当するものを○で囲んで下さい。	はい	いいえ
①来店者も多く営業は順調だった	14	3
②親しみやすい商店街だった	22	3
③地区全体として活気があった	4	12
④地区の防災上、危険があった	17	2
⑤地区全体として活気がなかった	14	4
⑥再開発による活性化の必要性を感じていた	16	3
⑦その他 ( )	2	

営業規模が小さかったことは、土地面積、建物面積、および売場面積の平均的数字からもうかがえる。しかし、これはあくまで平均的数字であって、回答の約3分の2が、売場面積は100㎡以下であり、「店売り」を中心に行っていたと答えている。また、当時の営業施設の状況については、ほとんどの店舗が約1世代を経過してきていることもあり、施設の狭隘さ・古さを指摘する声が多い。「小売の規模が小さく、家族従業員の店が多く、商店街全体を身据える人がいない」旨の記述回答はそのことを裏付けている。その解決策として現地での拡張または改築、あるいは他地区への移転を構想していた人が少なからずいたことは注目しておいてよい。さらに、個々の営業は順調と感じていた人が比較的多いのに対し、西新商店街全体としての活気については欠如ないし不十分という評価が多く、この評価が「再開発による活性化の必要性」への認識に結びついたものと考えられる。

### 3. 5 再開発の影響とその評価

表11 営業場所の変化

5. 西新地区再開発事業開始後のあなたの経過についておたずねします。 5-1. 現在地にいたるまでの営業場所の変化について、いずれか該当するものを一つ選んで○印をつけて下さい。			
①再開発前	➡ 福岡市が斡旋した仮店舗入店	➡ エルモール	13
②再開発前	➡ 個人で用意した仮店舗入店	➡ エルモール	1
③再開発前	➡ 福岡市が斡旋した仮店舗入店	➡ 現在の場所 (エルモール以外)	1
④再開発前	➡ エルモール		5
⑤再開発前	➡ 現在の場所 (エルモール以外の場所)		0
⑥再開発前	➡ 他の営業場所	➡ 現在の場所 (エルモール以外の場所)	1
⑦再開発事業を機に営業をやめた			2
⑧その他 (具体的にお答え下さい)			0

表12 移転を機に営業を止めた理由

5-2. 移転を機に営業を止めた方におたずねします。あなたが再開発ビルの店舗に入居しないことにした主な理由は何ですか。(2つまで選んで下さい。)	
①営業継続の意思がなかった	1
②新たな店舗新装資金がなかった	0
③再開発ビルの共益費が高すぎた	1
④再開発ビルに住居部分がなかった	0
⑤入手できる面積がせますぎた	0
⑥業種が高層の商業ビルに合わなかった	0
⑦業種が岩田屋と競合するものだった	2
⑧その他 ( )	1



されている。回答者の大半が土地および・もしくは建物所有者であることを考慮すると、この傾向は渡辺通1丁目および千代町の調査とほぼ軌を一にしている。<sup>(7)</sup>つまり、「土地建物〔権利者〕では補償金額・将来の営業見通しがやや高く、借家〔権者〕では権利変換の内容にはあまり関心が無<sup>(8)</sup>」いという傾向である。われわれの調査でも、権利変換を希望せず他所転出を決めた権利者にも回答を求め得たとするならば、同様の結果が出たものと予想される。

表15 福岡市との交渉方法

5-5. 移転にあたってあなたは福岡市当局とどのような対応をしましたか。 あなたがとった対応の方法で該当するものに○印をつけて下さい。	
①個人的に市当局と交渉した	9
②市会議員を通じて市当局と交渉した	1
③再開発推進協議会を通じて市当局と交渉した	14
④業者団体を通じて市当局と交渉した	0
⑤弁護士を通じて市当局と交渉した	2
⑥反対派の対策協議会を通じて市当局と交渉した	4
⑦とりたてて市当局とは交渉しなかった	1
⑧その他（具体的にお答え下さい）	1

市当局との対応では、「個人的に市当局と交渉した」人と再開発賛成派であった「再開発推進協議会を通じて市当局と交渉した」人が多い。賛成派と反対派の割合は、昭和53年調査でも約3対1であったが、今回もほぼ3対1となっている。千代町調査では「個人的に市当局と交渉した」住民が約65%と圧倒的に多く、渡辺通調査では「再開発推進協議会を通じて市当局と交渉した」住民が52%ともっとも多いことを考えると、市当局との交渉方法は事例によって異なると言えよう。そして、この違いは住民の組織化とコミットメントの程度に左右されると推測されるのである。

表16 補償への満足度

5-6. あなたに対してなされた補償についておたずねします。 5-6-1. 移転補償について	
①満足	0
②まあまあ	15
③不満	5
④非常に不満	4
⑤どちらともいえない	3

表17 権利変換または権利変換にかわる金銭補償への満足度

5-6-2. 権利変換または権利変換にかわる金銭補償について	
①満足	1
②まあまあ	10
③不満	8
④非常に不満	4
⑤どちらともいえない	1

表18 先行買収への満足度

5-6-3. 先行買収を受けた方におたずねします。先行買収の補償について	
①満足	0
②まあまあ	2
③不満	0
④非常に不満	0
⑤どちらともいえない	0

移転補償や権利変換の内容に対する権利者住民の反応はほぼ二分されると言ってもよい。しかも、ここには表出していないが、交渉方法のところで垣間見

えた再開発への賛成・反対の態度と満足度との間にはほとんど相関がない。(但し、先に賛成した者に対する補償や権利床の割当ては優遇されているというコメントがあった。) こうした満足度の決定要因としては様々なものが考えられる。一般に、再開発事業で支払われる補償金は、権利変換を希望しないことによる金銭補償(都市再開発法第80条第1項)と土地ないし建物の明渡しに伴う損失補償(都市再開発法第97条第1項)の2種類であるが、それまでの自己の営業の蓄積や実績に対する主観的評価と客観的評価との乖離や近隣の不動産取引の情報などは施行者から提示される補償金額を容易に受け入れ難いものにするであろう。「市の職員はサラリーマンで商売人ではない」というコメントはかかる文脈において理解できる。また、権利変換計画において定められる再開発施設での配置や土地・建物等の価額は新規営業の帰趨を制する重要な要素だけに、各権利者の利害や思惑が複雑に絡み、権利変換処分が穏便に関係権利者の承諾を得ることの方がむしろ稀と言った方がよいかもしれない。

表19 広報・市職員の評価

5-7. 市街地再開発事業につき福岡市がなした広報や説明について、あなたは どう思いましたか。	
①かゆいところに手が届くようだった	0
②かなりよくわかった	8
③わかったような、わからないようなだった	6
④よくわからなかった	2
⑤大事なことは何もわからなかった	9
⑥何とも言えない。その理由は( )	5
5-8. 広報や説明にあたった市職員の態度をどう思いましたか。	
①親切であり、住民のためによくやってくれたと思う	8
②親切だったが、必ずしも住民本位ではなかったと思う	10
③不親切だったが、やるべきことはきちんとやってくれたと思う	0
④不親切で、住民のために行動しているのではないと思った	7
⑤何とも言えない。その理由は( )	1



て市と交渉したか、ということとほとんど関係がない。「業種配置で権利変換をしたが、権利と営業はべつのもので、地権者の権利と営業はわけるべきだった」というコメントは、権利変換計画策定における配置設計の難しさ、あるいは、  
 <権利変換計画の作成> → <縦覧の公告> → <計画案の縦覧> → <意見書の提出> → <計画案の修正> → <計画案の確定>という手続（都市再開発法第72条～第85条）の見直しを暗示しているのかもしれない。

### 3. 6 再開発の現状とその評価

表21 生活環境の変化

6. 移転後の生活環境の変化についてお尋ねします。次の項目のうち、該当するものに○印を付けて下さい。			
	良くなった	変わらない	悪くなった
家庭環境	6	11	3
暮しやすさ	6	10	4
子供の教育環境	5	7	4
収入	7	8	4
仕事のしやすさ	8	4	4
隣近所との関係	5	9	3
通勤・通学の便	6	7	4

この設問は、各人の個人的レベルの生活の質の変化を多面的に問うものである。いずれの質問においても「よくなった」が「悪くなった」を上回っている。もちろん、個々人の生活の質の変化を再開発事業のみに帰することはできない。諸事万端変化の激しいこの社会で、個人の生活の質に影響を与える要因は他にも数多く存在しうるからである。しかし、ここでは敢えて「移転後の」と強調しているのであるから、回答者も自己の生活の質の変化と再開発事業との因果関係を念頭に置いて回答していると考えてよいであろう。そうすると、問題は、「よくなった」が「悪くなった」を上回っている事実は再開発事業の肯定的評

価に結びつけてよいのか、それとも、数の上では少ないとはいえ、「悪くなった」と答えた住民が存在する事実をヨリ重視すべきであるのか、ということであろう。前者のように考えれば、公共性のある事業に多少の犠牲はつきものだという功利主義的議論に直結しやすいし、後者の立場を採れば、パレート最適な公益論に発展しうる。

表22 営業状況の評価

7. 現在営業している方におたずねします。再開発前にくらべて現在のあなたの営業の状況はいかがですか。該当するものを○で囲んで下さい。									
7-1.来店者が	増加	13	変わらない	5	減少	1			
7-2.いわゆる「客ダネ・客層」が									
変わった	11	変わらない	6	どちらともいえない		2			
7-3.売上げ(数量)は	増加	13	不変	4	減少	1			
7-4.店売りと外販の比	不変	4	店売り増	7	外販増	0	外販なし	9	
7-5.営業経費は非常に増加	15	やや増加	3	不変	1	減少	0	——	
7-6.採算の条件は	好転	6	不変	8	悪化	5	——		
7-7.移転に伴う各種の融資制度には	満足	4	普通	11	不満	3			
7-8.営業の後継者はおられますか。	有	9	無	7	探している	1	——		
7-9.後継者の有無が現在の営業や将来計画に影響していると思いますか。									
影響している	9	影響していない	7	どちらとも言えない		2	——		
7-10. その他、再開発以前に比べて大きく変わったことがあれば具体的にお答え下さい。									

この設問に回答した人は、現在もエルモールで営業している人がほとんどである。この回答結果からはある程度明確な影響のパターンを指摘することができる。つまり、再開発によって、来店者は増加し、客層・客ダネが変わり、売上高も増加した。そして、どちらかと言えば店売りの比率が増加し、営業経費は非常に増加したが、採算条件はそれに見合うほど好転していないし、用意さ

れた融資制度もそれほど好条件ではない。このパターンは渡辺通調査と類似している。<sup>(10)</sup>やはり、福岡市でも高級品を扱うことで知られるデパートをキーテナントにしたことで、とりわけ競合商品を扱う業種では、店舗の内装や品揃などがヨリ“高級に”変化し、また、商品仕入価格も上昇したということであろうか。「営業時間などが自由にならない」というコメントは、デパートの営業時間に拘束されることへの苛立ちを感じさせる。また、「再開発ビル自体の造りが悪くて、とくにB1、B2の入店経路がごちゃごちゃである」というコメントは、ビルというハードウェアへの不満として注目される。

表23 キーテナントへの評価

8. 再開発ビルのキー・テナントとして岩田屋デパートが入居したわけですが、このことについておたずねします。	
8-1. 今までを振り返って、	
①岩田屋をキー・テナントにしたことは成功だった	13
② " 基本的に成功だったが、問題点も多い	13
③ " 基本的に失敗だったが、良かった点もある	1
④ " 失敗だった	1
⑤どちらとも言えない	1
8-2. 上の質問で①、②、③に回答された方、岩田屋をキー・テナントにしたことで「良かった」と思うことは何ですか。(いくつでも結構です)	
①地下鉄駅と直結したデパートということで集客力があり、他のテナントの客も増えたと思うから	16
②福岡市の有力デパートと隣接して営業することで、他のテナントの「ブランド・イメージ」も向上したと思うから	10
③岩田屋と日常的に接触することで、これまでは得られなかったような営業上のヒントやノウハウを得ることができたから	4
④営業上でも岩田屋との相互協力関係ができたから	3
⑤岩田屋からの直接・間接の応援があるから	5
⑥営業や商品面で岩田屋と他のテナントとの間に分業関係が確立して、お互いに競合することが少ないから	1

⑦その他（ ）	2
8-3.<8-1> の質問で②、③、④に回答された方、岩田屋をキー・テナントにしたことで「問題」もしくは「失敗だった」と思うことは何ですか。（いくつでも結構です。）	
①岩田屋に客をとられて予想以上に客が来ないこと	0
②岩田屋デパートのイメージと自分または他のテナントとのイメージが合わないこと（客層の違い）	1
③自分または他のテナントと岩田屋とが営業上競合する関係にあること	2
④岩田屋が他のテナントに対し非協力的であること	1
⑤岩田屋がキー・テナントであることによって、営業コストがかかりすぎる	5
⑥岩田屋の営業時間等に拘束されること	10
⑦その他（ ）	2

この設問に対する回答結果は少々意外である。それは、「岩田屋をキー・テナントにしたことは成功だった」と「岩田屋をキー・テナントにしたことは基本的に成功だったが、問題点も多い」の2つでほぼ90%を占めるからである。昭和53年の調査では、再開発の反対理由として「入居予定の岩田屋デパートに押されて地元商店街の経営がむずかしくなりはしないかと心配だから」と答えた人が商店街では79.3%に上ったが、この結果からすると、その懸念も一応解消していると言えよう。あるコメントの、「再開発の一番大事な要素はキーテナントだ。その点、西新では岩田屋が良くやっています」という指摘はその意味で中っている。大部分の人が「成功」と評価する最大の理由は、「地下鉄駅と直結したデパートということで集客力があり、他のテナントの客も増えたと思うから」ということで、「岩田屋という高級デパートのブランド・イメージ」よりもどちらかと言えば「地下鉄駅との直結したデパート」（エルモールの地下2階は福岡市営地下鉄西新駅と直結している）という側面を重視している。

一方、現在、「問題」として認識されているのは、「岩田屋の営業時間等に拘







②催事や休み等について意思統一できる	3
③エルモールの管理運営に自分も参加できる	3
④キー・テナント岩田屋の独走を抑制できる	8
⑤権利者やテナントの「まとまり」ができる	3
⑥その他（ ）	0
9-8.<9-6> の質問で②、③、④に回答された方、協同組合方式にしたことで「問題」もしくは「失敗だった」と思うことは何ですか。(いくつでも結構です。)	
①関係者の意思統一をするのに時間がかかりすぎる	3
②実質的にキー・テナント岩田屋主導になっている	7
③責任の所在が明確でない	2
④かえって権利者やテナントの「まとまり」が阻害されている	2
⑤その他（ ）	2

エルモール協同組合はエルモールで営業している権利者やテナントの組織であるが、その評価についてはほぼ管理組合の場合と同様と思われる。ただ、その利点として「キー・テナント岩田屋の独走を抑制できる」を挙げた回答が若干多いが、その基本的役割は、営業面での岩田屋との調整と抑制ということになるだろうか。ただし、「任意組合、親睦団体で可」というコメントもあった。

**表27 西新地区の現状の評価**

10. あなたは現在の西新地区をどう思っていますか。	
①非常に満足している	5
②満足している	14
③不満である	5
④非常に不満である	1
⑤どちらとも言えない	5

西新地区の現状に対する満足度を問う設問であるが、①・②と③・④を比較すると、前者が63%、後者が20%である。問3では、再開発前の現状に対する評価が①・②が57%、③・④が29%であるから、わずかではあるが、再開発後約10年を経ようとする西新への満足度が高まったと言えようか。とくに、「①非常に満足している」が増え、「④非常に不満である」が減ったことを考慮すると、満足度の“質”はかなり上がったのでは、とも推測できる。ただ、「住宅が少なくなり、マンションが増え、地区のコミュニケーションが多少取れにくくなり、街全体に情緒がなくなってきた」というコメントは喪われつつある“質”を指摘していて、傾聴に値する。また、「西新自体が福岡の副都心として活用されている」というコメントは、西新の“副都心”としての発展に対する自信と評価の表われとも言えようか。

表28 「ツイン・ドーム」の評価

11. アジア太平洋博覧会跡地にダイエー・グループの「ツイン・ドーム」が建設されることになっていますが、隣接する西新地区の住民・営業者としてのあなたのご意見をお聞かせ下さい。	
①賛成	12
②条件付で賛成（その「条件」は〔 〕）	4
③反対	4
④どちらかと言えば反対	3
⑤どちらとも言えない	4
⑥その他（ ）」	1

付けたりのような質問であるが、西新地区から約2km離れた海岸地域に建設されるダイエー・グループの「ツイン・ドーム」は、大規模な商業施設を含むことが確実なだけに、近辺の既存の商店街に与える影響もまた、「テナント・オーナーとしては脅威」というコメントに表現されたように、大きいものと予想される。しかし、影響を受けることが必至と見られる西新地区の住民の反応は、むしろ積極的である。（賛成が約60%。）つまり、彼らは、「ツイン・ドーム

ム」のインパクトを利用して自らの地区の更なる活性化を図ろうとしているのであろうか。いずれにしても、西新地区再開発の次の10年の展望はまたも流動的なようである。

ただし、「ツイン・ドームには賛成ですが、福岡市もアジアの中心的な国際都市に育ってきたのですから、地元資本でやって貰いたい。ダイエーがやると将来公共性の強いツイン・ドームではなく、商業的に必ず利用される」とか、「福岡市が新たに開発した土地を一企業に分譲するわけですので、当然一定の枠、制限等が約束されていると思います。完成後もその監視制度的なものを継続して欲しい」というコメントは、独り西新地区住民のものではないだろう。

12. 最後に、これから再開発を行おうとする住民や自治体に何かアドバイスがありましたら、是非お聞かせ下さい。

この自由記入欄に寄せられた意見を以下いくつか列記しておこう。(必要最小限の加筆修正を行った部分がある。) いずれも体験に基づく貴重な意見であり、都市再開発を考える上で大いに参考になるものと思われる。

「10年前の再開発という言葉には新鮮さがあったが、現在では多様化して広範囲に使われている。少なくとも、都市計画に関する再開発事業は、自治体主導で実施すべきでない。[渡辺通] 1丁目のサンセルコに始まり、西新、天神、千代町と市施行でやってきたが、日の浅い千代町はまだ結果が判明しないものの、1丁目と天神は完全な失敗で、西新だけが、岩田屋がテナントとして入居したことによって何とか面目を保っている状態です。成功したのは福岡市だけです。なぜなら、平面的に利用していたところを高層化して、固定資産税の増収が図れたからです。失敗させられた市民はどうなるのですか。まだ述べたいことは多々ありますが、元に戻すことができないので、あまり思い返したくないというのが本音です。」

「地方公共団体が行う都市再開発事業の中で、商業地区の再開発についてはあくまでも組合施行でなければ色々の面で無理を生じ、個々の権利者の中には、生活面で犠牲を強いられたり、権利の面でも犠牲を払うことになる。行政権の介入は最小限度に留めるべきだと思う。」

「小規模の営業をしている方々の救済をもっとしっかりやるべき。」

「営業時間、休日の最低線を事前にキーテナント共々協議すべきだと思います。交代休日の増加はいろんな面で住民側は取りがたい面がありますので。自治体へ。強くものを言う人が得をしたということにならないよう、公正に進めて欲しい。」

「再開発において、大規模建造物の中にキーテナントを誘致する場合においては、西新方式の様に、建物の心臓部または全建物を地元権利者の所有とすることは、地元権利者としてもっとも大切なことである。」

「岩田屋ビル自体が行政の建てたビルで、10年前でも先見性がなかったと思うが、現在ではとくに遅れを感じている。ユーザーや元の地権者のためにつくられたものではなく、ただのコンクリート・ビルを岩田屋が使っているようで、B1、B2の飲食関係は伸び悩んでいるのではないかと思う。」

#### 4. おわりに

本論の基礎となったアンケート調査は様々な意味で不十分なものであった。まず、権利変換を希望せず、あるいは、過小床であるために、金銭補償を受けて他所へ転出して行った従前権利者を捕捉できなかった。ある意味では、再開発の影響をもっとも大きく受けて人はこの人たちであったとも言うことができ

## 註

- (1) 参照、拙稿、「行政における公共性——都市再開発行政に即して」（福岡県自治体問題研究所編『市街地再開発と住民』（九州大学出版会、1984年）201-250頁。
- (2) 拙稿「行政における公共性」、248頁。また、「手続的公共性」と「実質的公共性」の定義については、参照、同論文、238-248頁。
- (3) 参照、手島孝「『現代の立法』としての『行政手続法』」（『公法研究』、47号、1985年）、138頁。なお、手島はこの傾向を「手続多幸症」と名付け、それは、「社会内部の利害と思想がいよいよ多元化し対立抗争の度を高める現代にあっては、およそ政治的決定は、その任とする社会的統合の機能を果たすに不可欠なその正当性を、もはや調達きわめて困難ないし不可能な“決定内容の実質的正しさ”によりは、むしろすぐれて、予め社会的に合意された“決定形成の手続”の履踐に求めるほかなくなりつつある」現象であるとする。（同上）
- (4) 参照、拙稿「行政における公共性」、247-248頁。
- (5) 福岡市都市再開発局『福岡市の区画整理と再開発』、1977年4月、44頁。なお、以下の経過は、筆者が行った福岡市西新再開発事務所、再開発反対派住民、西新岩田屋、エルモール共同組合等でのヒアリング、および訴訟資料等を総合して作成したものである。
- (6) 調査票の作成に際しては、すでに実施され、その成果が公刊されている「渡辺通1丁目地区営業者・居住者の移動実態調査」（蔦川正義「市街地再開発事業と権利者の動向」（福岡県自治体問題研究所編『市街地再開発と住民』第2章のⅢ所収）と「福岡市千代地区再開発事業における権利者の動向調査」（三上禮次「福岡市千代地区再開発事業における権利者の動向」（『九州芸術工科大学一般・基礎教育系列研究論集』12、昭和63年、1-27頁）との整合性を考慮し、これらの調査と共通ないし類似した質問項目を随時取り入れている。
- (7) 参照、蔦川「市街地再開発事業と権利者の動向」、165-169頁、および、三上「福岡市千代地区再開発事業における権利者の動向」、15-17頁。
- (8) 三上「福岡市千代地区再開発事業における権利者の動向」、16頁。
- (9) 損失補償については、参照、昭和44年12月23日建設省都再発第88号通達第8条。
- (10) 参照、蔦川「市街地再開発事業と権利者の動向」、154-155頁。

【以上】

る。この人々が現在どこで、どのような暮らしを送り、10年前自分たちの前に立ちはだかった再開発をどう見ているかを調査しないことには、評価は片手落ちにならざるを得まい。できることなら、他日を期したい。また、サンプル数が少ないこともあって、権利の種類、営業の有無、業態等々の因子間のクロス集計ができていないということである。このため、例えば、売上げ増加に寄与した要因の分析とか、営業者と非営業者とでの、現状に対する評価の相違の分析などが行われていない。

しかし、こうした限界はありながらも、少なくとも次の2点は明らかになったと思われる。まず、第1に、再開発の現状について、回答者の評価は分かれているということである。評価が分かれているという事実自体、実質的公共性の観点からは重要である。

第2は、どちらかと言えば、現状を肯定的に評価する回答が数の上からは多かったということである。もちろん、このことが直ちに再開発は成功したという評価に結びつくものではないが、一つの指標にはなりうるであろう。

再開発事業は「清算」手続をもって完了するものではなく、関係権利者が生きている限り永続するものである。都市再開発法もたびたび改正され、より複雑かつ多様なものへと変貌しつつあるように思われる。しかし、法制度や手続の改正は、具体的な結果の分析と反省に基づくフィードバックとして行われないう限り、実効性の薄いものとならざるを得ないであろう。本論のような追跡調査が行われた例は寡聞にしてほとんど知らないが、アフターケア的調査が定期的に行われ、再開発による生活苦や家庭不和に悩む人が出ないような都市再開発制度・手法の改革に寄与するようなシステムが創出されることを望むものである。

最後に、本調査に際しては、イーエム保全会、エルモール協同組合、株式会社エルモール、および西新岩田屋の各位のご協力を賜わった。ここに心から感謝の意を表する。