

《市区重建策略》检讨

东京考察简短报告 (2009 年 2 月 8 日至 2 月 11 日)

1. 背景

- 继政策研究顾问 (香港大学研究队) 对六个亚洲城市进行政策研究后，我们举办了两次考察，让主要持份者能取得有关其它城市进行市区更新工作的第一手资料。东京是其中一个选定进行考察的城市。
- 发展局局长林郑月娥女士率领一行 28 人的代表团，代表团成员包括《市区重建策略》检讨督导委员会委员、市区重建局 (市建局)《市区重建策略》检讨委员会成员、市建局分区咨询委员会中的区议员、发展局代表及市建局的代表。
- 由公众参与顾问 (世联顾问公司) 统筹的两天半考察活动包括与政府官员、学者和在东京具市区更新经验的人士会晤。除此以外，亦实地考察一些重建及文物保育项目。
- 会议和讲座的摘要以及代表团成员所表达的关注和意见总结如下。

2. 讲者: 都市整备局、都市开发政策部助理组长佐藤先生 (Mr. Itaru Sato)
日期: 2009年2月9日
地点: 东京都政府办公室 (日语进行)

演示文稿会的摘要

- 东京的都市再开发项目主要是由公私营机构和居民共同开发。六本木和 Mid Town 的重建项目是典型的例子，透过重建改善了东京市中心的面貌。
- 尽管地积比率有上限，当局弹性处理有关项目。在政府长远政策的牵动下，重建项目得以在私人发展商主导及原居民参与的模式下进行。项目完成后，旧区得以更新，交通等公共设施也因此而改善，达致多赢的成果。
- 共同开发的主要对象是木建筑社区。木造的建筑在发生地震或火灾时相当危险。透过共同开发，可以令地区焕然一新，这也是国家设计的新方向。
- 有关六本木的开发，其总面积占 11 公顷。开发项目在 1988 年开始进行，需时 15 年。牵涉的业主共 132 位，租约土地者 8 位，当中涉及 800 多个住宅，200 间店铺，以及一个图书馆。受影响的近 400 位产业持有人。
- 六本木发展项目包括两个区，即 A 区及 B 区。六本木地铁站位于 A 区，是发展的中心，连系其它地段。扩阔道路及强化公共设施是这个项目的重要特点。B 区是主要及特定的开发地段，朝日电视台也位于那里。开发后的楼总面积达 729,000 平方米。东京都其后的开发规划全以此项目为标准。
- 由于有优惠政策配合，令原有的公园可成为规划的中心，在当中进行了大量的绿化工作，以助提高防火的功用。公园里及其周边共有 600 多棵樱花树，其中有 140 棵是原有的。

代表团成员所表达的关注和意见

政府有否为其“投资”评估回报

- 没有正式的评估，但有关的开发增加了可发展的空间，同时为公用事业带来很大的益处。故此，政府与发展商皆有诱因推动他们进行开发。

参与权与产业大小的关系

- 参与权取决于产业的大小。基本上开发是依据各种规定，以游说协商的方式进行。

租客的权益

- 业主与租客可根据租约条款私下协商。

3. 讲者: 东京工业大学社会工学科(专门研究都市计划)
中井检裕教授 (Dr Norihiro Nakai)
日期: 2009 年 2 月 9 日
地点: 香港驻东京经济贸易办事处
讲题: 东京市区更新的历史 (特别提及文物保育) (英语进行)

讲座摘要

- 中井教授简介了有关市区更新的历史，他首先介绍第一个于商业中心区进行的重建项目 - 银座(银座于 1871 年被完全烧毁)。
- 市区重建的目的：
 - 1) 改善卫生设备，例如供水设备，并对抗自然疾病，包括霍乱。
 - 2) 从自然灾害，例如火灾、地震或战争的破坏中复完过来，保护这些地区避免再受伤害。
 - 3) 将旧区的基建现代化，如扩阔狭窄的街道，建立公共交通系统，例如火车。
- 市区重建的形式：
 - 1) 重建
 - 推土式建设地区 (Scrap-and-build of an area)
 - 一次过彻底重建 (Once-and-for-all)
 - 2) 复修
 - 逐步改善地区
 - 一系列小项目，包括复修、翻新及重建
 - 3) 保育
 - 保护地区的历史环境
- 相关法例：
 - 1) 19 世纪末 - 东京都市更新法 (Tokyo Urban Renewal Ordinance)
 - 2) 都市计画法(Urban Reform Act) 及灾害对策基本法(1961) (Construction of Building Block for Disaster Prevention Act)
 - 3) 都市再开发法 (1969) (Urban Redevelopment Act) - 现时仍是都市重建项目的主要法例。
- 在 1970 年代，快速增长的经济和工业化成为市区更新的主要原因。在 80 年代，信息科技业的影响力日渐增加，亦带动经济发展，进一步加速了市区更

新。

- 1980年代至90年代初期，地产发展商积极参与市区重建，最著名的例子就是六本木新城；亦有其它例子，如惠比寿地区由工业区重建成为住宅区、商用地方及酒店，以及邻近东京的横滨(日本最旧的城市)。
- 一些复修项目是由地区人士而不是政府发起，这些项目由1960年代开始已一直进行。
- 当局鼓励私人机构参与市区重建。自法例生效后，全日本共有约1000个获准的重建项目，当中大部分是位于主要城市。这些重建项目由现时的业主及发展商进行商议，发展商负责兴建新的楼宇。当项目完成后，部分楼宇会移交现时的业主，这是业权变换的安排。
- 旧火车站地区及邻近旧式的木造建筑可重建成为新的楼宇及火车站广场，关键在于有没有足够的重建楼面空间，可予以保留作出售之用。所保留的地方或楼面空间愈大，有关项目在财政上的收益便愈多。
- 日本有超过2000幢历史建筑物，大部分都因其历史及文化价值而受法例保护。保育的主要诱因是财政上的得益和税务优惠。
- 于1995年地震后重建的神户市是重建及保育的一个好例子。市政府兴建了新楼宇的同时，亦保留了一些旧楼宇的外观。

代表团成员所表达的关注和意见

社区参与市区重建

- 虽然法例列明，只要获得三分之二的住宅及商铺业主同意便可进行重建，但负责重建的单位一般都会多走一步，尝试征求所有人的同意。那些不支持重建的受影响人士可以领取赔偿然后迁出，或将他们的个案交由法庭处理。很少人会选择后者；相反，相关的重建组织一般会按情况与这些人士进行密集和间中长时间的商议。这些重建组织的成员包括受影响居民、商铺业主和发展商等。他们会负责商议及根据市场决定权益变换的价格。

赔偿 - 受影响的居民和商铺业主可选择返回重建后的地点

- 虽然受影响人士可以选择接受商议后的金额然后迁出，但他们亦可透过商议过程决定返回重建后的地点，当中牵涉权益变换的安排。

- 处理赔偿的主要机构不是政府，而是得到发展商资助，向重建项目提供资金的组织。这些组织主要负责决定相关的权益，有关权益并不只限于金钱上。

政府资助

- 由于市区更新往往带来更大的社区利益，例如改善公共交通系统，政府乐意提供诱因，如经济援助及地积比率津贴。在文物保育方面，政府期望发展商考虑相关的行政规例 (并非法例)，然后进行保育。由于日本文化的关系，这个做法得以顺利进行。

4. 讲者: 东京大学先端科学技术研究所, 都市环境系统 (专门研究都市复兴)
Kaoru Endoh 教授
日期: 2009 年 2 月 10 日
地点: 香港驻东京经济贸易办事处
讲题: 东京的市区更新及社区参与的发展 (日语进行)

讲座摘要

赤羽车站西口地区市街地再开发事业

- 以 1965 年赤羽车站再开发的案例说明:
 - 1) 再开发是为了改善车站附近狭窄而混乱的道路, 受影响的居民和商户超过 300 户。日本当局花了 20 多年时间进行前期工作, 整个再开发的过程长达 40 年。日本当局并没有对受影响的居民采取强硬的措施。在日本, 再开发项目须获 85% 以上的业主同意才能展开(法例要求三分之二的业主同意才能组成「再开发委员会」)。
 - 2) 与受影响业主的协商, 集中讨论是否让他们在新开发的建筑物内换取单位, 还是向他们提供补偿。协商的重点是在公平的基础下作「等价交换」, 不论是现金或物业单位, 两者的价值应大致相若。
 - 3) 由于再开发项目往往需时数十年, 国家经济在再开发的过程中可能出现波动。举例来说, 在 1965 年, 日本的经济处于高增长期, 建筑成本十分高昂。但到了 1990 年泡沫经济爆破后, 赤羽车站西口地区市街地再开发事业便遇到很大的困难。有些业主想把物业卖掉却未能卖出, 所以只能出租。在这困难的时候, 由于市场价格下降, 本来可以得到 105 平方米房子, 现在只换取 95 平方米的房子。故需要很大的精力和时间进行重新协商。
 - 4) 日本的私人开发商本可妥善经营, 但泡沫经济爆破后, 很多公司破产。能成功经营数十年的公司非常罕见。
 - 5) 赤羽车站西口再开发后, 该地区看来很繁华, 车站附近人流也特别多。广场也变得热闹, 但车站旁边的地区仍然是旧区的模样。

其它的再开发模式

- 接触模式 - 直接与再开发的目标人士商讨, 获得同意后才进行开发项目, 故需要花很长的时间。
- PFI (Project Financing Issues) 模式 - 一开始便定下一个非常显明的预算, 列明开发商和政府各应担当的百分比。以往的开发项目须要在项目完成后才能评估其果效(不论成功与否)和计算利润(如有的话)。故推行项目的风险比较

大。但采用了 PFI 模式后，情况便有所改善。

- 在日本，再开发也有失败的例子。一些公共工程因为规模庞大而难以进行。赤羽车站西口再开发是 300 位业主共同努力的成果。整个城市需要改造和再开发，让所有人认同有改变的需要。每个再开发的模式都有其难度。

代表团成员所表达的关注和意见

再开发所需的时间

- 再开发最少需要两年半的时间，皆因城市规划要先咨询附近的人的意见，并向他们解释规划的详情及当中的困难。此外，再开发需要根据法律程序进行，而该程序需时最少两年半。故需在这两年半时间内完成设计和各种工作。

会否立例来鼓励开发

- 不会立例来鼓励开发，一般会采用鼓励协商的方法。过往甚少诉讼个案出现，而这只会被视作最终的手段。开发商要作两个保证，第一，受影响的居民能以「等价交换」的方式换取物业；第二，一旦他们在开发过程中需要迁离，也会考虑将所需的费用在「等价交换」的安排下计算在内。

风险承担

- 如开发商承担太大的潜在风险，地区机构（政府）有权要求受影响人士分摊风险。最近，有关当局正努力提供协助，避免发展商破产。

政策的配合

- 提高土地的容积率，或通过改变土地用途，减少各种的建筑限制。这可抵偿开发商承担的风险。

楼换楼 铺换铺

- 必须要先确保原本的商业单位可以在再开发区重开，也可以在别处重开。不一定需要以楼换楼，以铺换铺，可以住宅交换铺位，或以铺位交换住宅，一切以协商为原则。

为受开发影响的人士进行追踪调查

- 没有进行过这类的调查。

5. 讲者: 日本全国市街地再开发协会研究部部长 Mr. Takaharu Fukushima
日期: 2009年2月10日
地点: 香港驻东京经济贸易办事处(日语进行)

讲座摘要

市街地再开发事业的概要

- 都市再开发法(1969)第一条订下市街再开发的目的是:
 - 1) 整合及提供舒适方便的都市环境
 - 2) 预防都市灾害
 - 3) 提供优质都市住宅
 - 4) 整合及提供公共设施

日本市街地再开发事业的特点

- 业权变换方式 - 土地及建筑物的拥有权都属于开发事业后发展的建筑物拥有者，部分拥有权会根据「等价交换」的安排用作换取开发前的物业。拥有开发事业前土地或建筑物的人士需要在该处停止其生活或商业活动，但不一定要强制将他们迁往外区。
- 「保留床」(建筑楼面) - 政府提高地积比率，让业主在返回开发后的楼宇时，开发商可向他们提供生活或营商的空间。
- 地区组织的参与 - 推行再开发的组织，不一定是地方公共团体或 UR 都市机构这类特别关注公众利益的组织，由地主、业主甚至个人组成的组织以及由民间发展商组成的会员组织也可参与。

都市整备方法

- 单纯方式(道路和公园整备)
- 公共设施的整备及建筑物和土地的整形化(土地用途区划整理事业)
- 公共设施的整备，建筑物和土地的准备及建筑物的总合整备(市街地再开发事业)

市街地再开发事业的条件(都市再开发方法)

- 藉都市规划彻底运用地区资源，并重建经济
- 防火建筑物的总面积，少于所有建筑物的总面积的三分之一
- 土地使用不恰当
- 当区内的土地使用可重新安排时，便有都市更新的机会

施行者（都市再开发法的规定）

- 公共团体 - 公共团体，UR 都市机构
- 民间团体 - 个人，市街地再开发组织，市街地再开发会社

产业持有人在地区内的权益

- 权利变换方式（第一种市街地再开发事业） -
权利是指土地拥有权，租地权，建筑物拥有权及保留建筑楼面。权利变换期约为半年，期间产业持有人可以提出定价来作「等价交换」，有关人士必须在讨论过程中达成共识。如有任何人最终不同意有关安排，便会以法律行动解决。这是一个标准过程。
- 从拟定计划到最后定案的过程中，开发商会与产业持有人进行磋商。由于在提出申请以至作出决定期间只有三十天的时间，要在三十天的时间内完成各项工作是不可能的，当中牵涉反复的游说。遇到任何争论及反对，便需依据法律程序处理。这是一般公共项目所依循的程序。若是民间开发项目，由于商业连系，较易就交换的条件达成共识。
- 民间开发商在进行开发事业时，会选择带来高利润的地区项目，故他们能向反对者提供巨额赔偿。若是国家再开发的项目，则可能没有很大的收益，因政府的考虑集中在防灾防震方面，故一般不可能提供高额赔偿。

为开发项目提供诱因

- 补助金
- 免息贷款
- 特别税收减免

在日本，住宅项目比较容易卖出，所以这类目较易处理。相反，商铺难以卖出，故开发商一般都在商铺上面发展住宅。由于六本木地点特别，故所有开发地的商业单位都能卖出。

代表团成员所表达的关注和意见

免息贷款及税收减免

- 有关措施只惠及开发商，因他们往往要在开发项目完成后几年才能获利。

权利持有人是否包括租客

- 房东/业主可以从发展商获取现金补偿，而租客可以跟房东商讨，以期获发部份补偿。

等价交换

- 不论是现金还是物业单位，两者的价值都是一样。价格由三位专家(负责推行开发项目的单位)根据项目的成本厘定，随后有三十天的议价期。议价期是不能改变，因任何改变都会影响价格。如果过了三十天仍无法达成协议，便会采取法律程序。

预售

- 房子可以在项目完成前六个月开始预售。

6 · 2009 年 2 月 10 日的总结

罗致光博士的总结报告

- 很多讲者都提出有关东京重建项目的「等价交换」安排(即在项目范围内的受影响业主可以选择加入重建组织，并交出他们的地段作重建之用，每位业主在重建完成后可获分配一个重建后的单位)，罗教授相信这个原则只能保证受影响的业主可在重建完成后获得一个单位，但并不一定是一个价值相同的单位。在日语里，「等价交换」并非单指「金钱」的意思。由于受影响的业主是重建组织的成员，实际的赔偿金额须由组织内的成员一起商议，包括发展商。
- 研究团队只找到很少有关日本的从政者和发展商与指定重建项目之间的关系，但罗博士相信他们在选择和执行重建项目方面担当一定的角色。
- 罗博士认为，重建组织的模式意味着在较偏远或贫穷地区拥有物业的业主是难以着手重建其物业的。
- 东京市政府将由重建都市房屋(出租公屋)所腾空的土地租予发展商，让发展商重建周边的地区。但罗博士认为此举成效有限，皆因都市房屋只占东京 1,900 公顷的土地。
- 东京市政府在市区重建过程中担当重要的角色：(a) 指定重建区域；(b) 审批由业主及发展商组成的组织所提交的重建方案；(c) 审批向受影响业主提供的赔偿方案；及 (d) 给予额外的地积比率及税项减免，让重建项目在财政上更可行。

代表团成员就东京的市区重建例子与香港的相关性发表的意见

- 多位成员赞成让重建地区内的受影响业主选择搬回重建后的地区。他们认为此举能减少对抗，又能保留社会网络。
- 东京都政府向重建组织(包括发展商)提供多种不同的资助，但商议过程的透明度不足。
- 一位成员指虽然香港受重建影响的业主不会全部选择在重建后搬回原区，但向他们提供这个选择亦是好的。
- 有些成员指在香港受市建局重建项目影响的租户比在东京的租户得到更佳待遇。

- 东京的重建项目着重受影响业主的参与和共识。一位成员指东京的重建项目主要是把低密度的木造楼宇改建成多层办公室或住宅楼宇，所以能有较多空间和受影响业主商议，满足他们的需要。
- 一位成员建议政策研究顾问应从社区参与的角度参考其它相关个案（例如除业主之外，其它持份者有否参与重建及在哪一个阶段开始参与）。
- 一位成员认为香港现时的市区重建模式为市建局带来沉重负担。他认为政府应鼓励更多私人发展商参与市区重建。

世联顾问公司
2009年4月