

## 《市區重建策略》檢討

### 東京考察簡短報告 (2009 年 2 月 8 日至 2 月 11 日)

#### 1. 背景

- 繼政策研究顧問 (香港大學研究隊) 對六個亞洲城市進行政策研究後，我們舉辦了兩次考察，讓主要持份者能取得有關其他城市進行市區更新工作的第一手資料。東京是其中一個選定進行考察的城市。
- 發展局局長林鄭月娥女士率領一行 28 人的代表團，代表團成員包括《市區重建策略》檢討督導委員會委員、市區重建局 (市建局) 《市區重建策略》檢討委員會成員、市建局分區諮詢委員會中的區議員、發展局代表及市建局的代表。
- 由公眾參與顧問 (世聯顧問公司) 統籌的兩天半考察活動包括與政府官員、學者和在東京具市區更新經驗的人士會晤。除此以外，亦實地考察一些重建及文物保育項目。
- 會議和講座的摘要以及代表團成員所表達的關注和意見總結如下。

2. 講者： 都市整備局、都市開發政策部助理組長佐藤先生 (Mr. Itaru Sato)  
日期： 2009 年 2 月 9 日  
地點： 東京都政府辦公室 (日語進行)

### 簡報會的摘要

- 東京的都市再開發項目主要是由公私營機構和居民共同開發。六本木和 Mid Town 的重建項目是典型的例子，透過重建改善了東京市中心的面貌。
- 儘管地積比率有上限，當局彈性處理有關項目。在政府長遠政策的牽動下，重建項目得以在私人發展商主導及原居民參與的模式下進行。項目完成後，舊區得以更新，交通等公共設施也因此而改善，達致多贏的成果。
- 共同開發的主要對象是木建築社區。木造的建築在發生地震或火災時相當危險。透過共同開發，可以令地區煥然一新，這也是國家設計的新方向。
- 有關六本木的開發，其總面積佔 11 公頃。開發項目在 1988 年開始進行，需時 15 年。牽涉的業主共 132 位，租約土地者 8 位，當中涉及 800 多個住宅，200 間店舖，以及一個圖書館。受影響的近 400 位產業持有人。
- 六本木發展項目包括兩個區，即 A 區及 B 區。六本木地鐵站位於 A 區，是發展的中心，連繫其他地段。擴闊道路及強化公共設施是這個項目的重要特點。B 區是主要及特定的開發地段，朝日電視台也位於那裡。開發後的樓總面積達 729,000 平方米。東京都其後的開發規劃全以此項目為標準。
- 由於有優惠政策配合，令原有的公園可成為規劃的中心，在當中進行了大量的綠化工作，以助提高防火的功用。公園裡及其周邊共有 600 多棵櫻花樹，其中有 140 棵是原有的。

### 代表團成員所表達的關注和意見

#### **政府有否為其“投資”評估回報**

- 沒有正式的評估，但有關的開發增加了可發展的空間，同時為公用事業帶來很大的益處。故此，政府與發展商皆有誘因推動他們進行開發。

#### **參與權與產業大小的關係**

- 參與權取決於產業的大小。基本上開發是依據各種規定，以游說協商的方式進行。

### **租客的權益**

- 業主與租客可根據租約條款私下協商。

3. 講者: 東京工業大學社會工學科(專門研究都市計劃)  
中井檢裕教授 (Dr Norihiro Nakai)

日期: 2009 年 2 月 9 日

地點: 香港駐東京經濟貿易辦事處

講題: 東京市區更新的歷史 (特別提及文物保育) (英語進行)

#### 講座摘要

- 中井教授簡介了有關市區更新的歷史，他首先介紹第一個於商業中心區進行的重建項目 – 銀座(銀座於 1871 年被完全燒毀)。
- 市區重建的目的：
  - 1) 改善衛生設備，例如供水設備，並對抗自然疾病，包括霍亂。
  - 2) 從自然災害，例如火災、地震或戰爭的破壞中復完過來，保護這些地區避免再受傷害。
  - 3) 將舊區的基建現代化，如擴闊狹窄的街道，建立公共交通系統，例如火車。
- 市區重建的形式：
  - 1) 重建
    - 推土式建設地區 (Scrap-and-build of an area)
    - 一次過徹底重建 (Once-and-for-all)
  - 2) 復修
    - 逐步改善地區
    - 一系列小項目，包括復修、翻新及重建
  - 3) 保育
    - 保護地區的歷史環境
- 相關法例：
  - 1) 19 世紀末 – 東京都市更新法 (Tokyo Urban Renewal Ordinance)
  - 2) 都市計畫法 (Urban Reform Act) 及災害對策基本法 (1961) (Construction of Building Block for Disaster Prevention Act)
  - 3) 都市再開發法 (1969) (Urban Redevelopment Act) – 現時仍是都市重建項目的主要法例。
- 在 1970 年代，快速增長的經濟和工業化成爲市區更新的主要原因。在 80 年代，資訊科技業的影響力日漸增加，亦帶動經濟發展，進一步加速了市區更

新。

- 1980 年代至 90 年代初期，地產發展商積極參與市區重建，最著名的例子就是六本木新城；亦有其他例子，如惠比壽地區由工業區重建成為住宅區、商用地方及酒店，以及鄰近東京的橫濱(日本最舊的城市)。
- 一些復修項目是由地區人士而不是政府發起，這些項目由 1960 年代開始已一直進行。
- 當局鼓勵私人機構參與市區重建。自法例生效後，全日本共有約 1000 個獲准的重建項目，當中大部分是位於主要城市。這些重建項目由現時的業主及發展商進行商議，發展商負責興建新的樓宇。當項目完成後，部分樓宇會移交現時的業主，這是業權變換的安排。
- 舊火車站地區及鄰近舊式的木造建築可重建成為新的樓宇及火車站廣場，關鍵在於有沒有足夠的重建樓面空間，可予以保留作出售之用。所保留的地方或樓面空間愈大，有關項目在財政上的收益便愈多。
- 日本有超過 2000 幢歷史建築物，大部分都因其歷史及文化價值而受法例保護。保育的主要誘因是財政上的得益和稅務優惠。
- 於 1995 年地震後重建的神戶市是重建及保育的一個好例子。市政府興建了新樓宇的同時，亦保留了一些舊樓宇的外觀。

## 代表團成員所表達的關注和意見

### **社區參與市區重建**

- 雖然法例列明，只要獲得三分之二的住宅及商舖業主同意便可進行重建，但負責重建的單位一般都會多走一步，嘗試徵求所有人的同意。那些不支持重建的受影響人士可以領取賠償然後遷出，或將他們的個案交由法庭處理。很少人會選擇後者；相反，相關的重建組織一般會按情況與這些人士進行密集和間中長時間的商議。這些重建組織的成員包括受影響居民、商舖業主和發展商等。他們會負責商議及根據市場決定權益變換的價格。

### **賠償 – 受影響的居民和商舖業主可選擇返回重建後的地點**

- 雖然受影響人士可以選擇接受商議後的金額然後遷出，但他們亦可透過商議過程決定返回重建後的地點，當中牽涉權益變換的安排。

- 處理賠償的主要機構不是政府，而是得到發展商資助，向重建項目提供資金的組織。這些組織主要負責決定相關的權益，有關權益並不只限於金錢上。

### *政府資助*

- 由於市區更新往往帶來更大的社區利益，例如改善公共交通系統，政府樂意提供誘因，如經濟援助及地積比率津貼。在文物保育方面，政府期望發展商考慮相關的行政規例（並非法例），然後進行保育。由於日本文化的關係，這個做法得以順利進行。

4. 講者: 東京大學先端科學技術研究所, 都市環境系統 (專門研究都市復興)  
Kaoru Endoh 教授
- 日期: 2009 年 2 月 10 日
- 地點: 香港駐東京經濟貿易辦事處
- 講題: 東京的市區更新及社區參與的發展 (日語進行)

### 講座摘要

#### 赤羽車站西口地區市街地再開發事業

- 以 1965 年赤羽車站再開發的案例說明:
  - 1) 再開發是爲了改善車站附近狹窄而混亂的道路, 受影響的居民和商戶超過 300 戶。日本當局花了 20 多年時間進行前期工作, 整個再開發的過程長達 40 年。日本當局並沒有對受影響的居民採取強硬的措施。在日本, 再開發項目須獲 85% 以上的業主同意才能展開(法例要求三分之二的業主同意才能組成「再開發委員會」)。
  - 2) 與受影響業主的協商, 集中討論是否讓他們在新開發的建築物內換取單位, 還是向他們提供補償。協商的重點是在公平的基礎下作「等價交換」, 不論是現金或物業單位, 兩者的價值應大致相若。
  - 3) 由於再開發項目往往需時數十年, 國家經濟在再開發的過程中可能出現波動。舉例來說, 在 1965 年, 日本的經濟處於高增長期, 建築成本十分高昂。但到了 1990 年泡沫經濟爆破後, 赤羽車站西口地區市街地再開發事業便遇到很大的困難。有些業主想把物業賣掉卻未能賣出, 所以只能出租。在這困難的時候, 由於市場價格下降, 本來可以得到 105 平方米房子, 現在只換取 95 平方米的房子。故需要很大的精力和時間進行重新協商。
  - 4) 日本的私人開發商本可妥善經營, 但泡沫經濟爆破後, 很多公司破產。能成功經營數十年的公司非常罕見。
  - 5) 赤羽車站西口再開發後, 該地區看來很繁華, 車站附近人流也特別多。廣場也變得熱鬧, 但車站旁邊的地區仍然是舊區的模樣。

#### 其他的再開發模式

- 接觸模式 - 直接與再開發的目標人士商討, 獲得同意後才進行開發項目, 故需要花很長的時間。
- PFI (Project Financing Issues) 模式 - 一開始便定下一個非常顯明的預算, 列明開發商和政府各應擔當的百分比。以往的開發項目須要在項目完成後才能評估其果效(不論成功與否)和計算利潤(如有的話)。故推行項目的風險比

較大。但採用了 PFI 模式後，情況便有所改善。

- 在日本，再開發也有失敗的例子。一些公共工程因為規模龐大而難以進行。赤羽車站西口再開發是 300 位業主共同努力的成果。整個城市需要改造和再開發，讓所有人認同有改變的需要。每個再開發的模式都有其難度。

## 代表團成員所表達的關注和意見

### **再開發所需的時間**

- 再開發最少需要兩年半的時間，皆因城市規劃要先諮詢附近的人的意見，並向他們解釋規劃的詳情及當中的困難。此外，再開發需要根據法律程序進行，而該程序需時最少兩年半。故需在這兩年半時間內完成設計和各種工作。

### **會否立例來鼓勵開發**

- 不會立例來鼓勵開發，一般會採用鼓勵協商的方法。過往甚少訴訟個案出現，而這只會被視作最終的手段。開發商要作兩個保證，第一，受影響的居民能以「等價交換」的方式換取物業；第二，一旦他們在開發過程中需要遷離，也會考慮將所需的費用在「等價交換」的安排下計算在內。

### **風險承擔**

- 如開發商承擔太大的潛在風險，地區機構（政府）有權要求受影響人士分攤風險。最近，有關當局正努力提供協助，避免發展商破產。

### **政策的配合**

- 提高土地的容積率，或通過改變土地用途，減少各種的建築限制。這可抵償開發商承擔的風險。

### **樓換樓 舖換舖**

- 必須要先確保原本的商業單位可以在再開發區重開，也可以在別處重開。不一定需要以樓換樓，以舖換舖，可以住宅交換舖位，或以舖位交換住宅，一切以協商為原則。

### **為受開發影響的人士進行追蹤調查**

- 沒有進行過這類的調查。

5. 講者: 日本全國市街地再開發協會研究部部長 **Mr. Takaharu Fukushima**  
日期: 2009年2月10日  
地點: 香港駐東京經濟貿易辦事處(日語進行)

### 講座摘要

#### 市街地再開發事業的概要

- 都市再開發法(1969)第一條訂下市街再開發的目的為:
  - 1) 整合及提供舒適方便的都市環境
  - 2) 預防都市災害
  - 3) 提供優質都市住宅
  - 4) 整合及提供公共設施

#### 日本市街地再開發事業的特點

- 業權變換方式 - 土地及建築物的擁有權都屬於開發事業後發展的建築物擁有者，部分擁有權會根據「等價交換」的安排用作換取開發前的物業。擁有開發事業前土地或建築物的人士需要在該處停止其生活或商業活動，但不一定要強制將他們遷往外區。
- 「保留床」(建築樓面) - 政府提高地積比率，讓業主在返回開發後的樓宇時，開發商可向他們提供生活或營商的空間。
- 地區組織的參與 - 推行再開發的組織，不一定是地方公共團體或 UR 都市機構這類特別關注公眾利益的組織，由地主、業主甚至個人組成的組織以及由民間發展商組成的會員組織也可參與。

#### 都市整備方法

- 單純方式(道路和公園整備)
- 公共設施的整備及建築物和土地的整形化(土地用途區劃整理事業)
- 公共設施的整備，建築物和土地的準備及建築物的總合整備(市街地再開發事業)

#### 市街地再開發事業的條件(都市再開發方法)

- 藉都市規劃徹底運用地區資源，並重建經濟
- 防火建築物的總面積，少於所有建築物的總面積的三分之一
- 土地使用不恰當
- 當區內的土地使用可重新安排時，便有都市更新的機會

### 施行者（都市再開發法的規定）

- 公共團體 – 公共團體，UR 都市機構
- 民間團體 – 個人，市街地再開發組織，市街地再開發會社

### 產業持有人在地區內的權益

- 權利變換方式（第一種市街地再開發事業） -  
權利是指土地擁有權，租地權，建築物擁有權及保留建築樓面。權利變換期約為半年，期間產業持有人可以提出定價來作「等價交換」，有關人士必須在討論過程中達成共識。如有任何人最終不同意有關安排，便會以法律行動解決。這是一個標準過程。
- 從擬定計劃到最後定案的過程中，開發商會與產業持有人進行磋商。由於在提出申請以至作出決定期間只有三十天的時間，要在三十天的時間內完成各項工作是不可能的，當中牽涉反覆的游說。遇到任何爭論及反對，便需依據法律程序處理。這是一般公共項目所依循的程序。若是民間開發項目，由於商業連繫，較易就交換的條件達成共識。
- 民間開發商在進行開發事業時，會選擇帶來高利潤的地區項目，故他們能向反對者提供巨額賠償。若是國家再開發的項目，則可能沒有很大的收益，因政府的考慮集中在防災防震方面，故一般不可能提供高額賠償。

### 為開發項目提供誘因

- 補助金
- 免息貸款
- 特別稅收減免

在日本，住宅項目比較容易賣出，所以這類目較易處理。相反，商舖難以賣出，故開發商一般都在商舖上面發展住宅。由於六本木地點特別，故所有開發地的商業單位都能賣出。

### 代表團成員所表達的關注和意見

#### **免息貸款及稅收減免**

- 有關措施只惠及開發商，因他們往往要在開發項目完成後幾年才能獲利。

### **權利持有人是否包括租客**

- 房東/業主可以從發展商獲取現金補償，而租客可以跟房東商討，以期獲發部份補償。

### **等價交換**

- 不論是現金還是物業單位，兩者的價值都是一樣。價格由三位專家(負責推行開發項目的單位)根據項目的成本釐定，隨後有三十天的議價期。議價期是不能改變，因任何改變都會影響價格。如果過了三十天仍無法達成協議，便會採取法律程序。

### **預售**

- 房子可以在項目完成前六個月開始預售。

## 6. 2009年2月10日的總結

### 羅致光博士的總結報告

- 很多講者都提出有關東京重建項目的「等價交換」安排(即在項目範圍內的受影響業主可以選擇加入重建組織，並交出他們的地段作重建之用，每位業主在重建完成後可獲分配一個重建後的單位)，羅教授相信這個原則只能保證受影響的業主可在重建完成後獲得一個單位，但並不一定是一個價值相同的單位。在日語裡，「等價交換」並非單指「金錢」的意思。由於受影響的業主是重建組織的成員，實際的賠償金額須由組織內的成員一起商議，包括發展商。
- 研究團隊只找到很少有關日本的從政者和發展商與指定重建項目之間的關係，但羅博士相信他們在選擇和執行重建項目方面擔當一定的角色。
- 羅博士認為，重建組織的模式意味著在較偏遠或貧窮地區擁有物業的業主是難以著手重建其物業的。
- 東京市政府將由重建都市房屋(出租公屋)所騰空的土地租予發展商，讓發展商重建周邊的地區。但羅博士認為此舉成效有限，皆因都市房屋只佔東京 1,900 公頃的土地。
- 東京市政府在市區重建過程中擔當重要的角色：**(a)** 指定重建區域；**(b)** 審批由業主及發展商組成的組織所提交的重建方案；**(c)** 審批向受影響業主提供的賠償方案；及 **(d)** 給予額外的地積比率及稅項減免，讓重建項目在財政上更可行。

### 代表團成員就東京的市區重建例子與香港的相關性發表的意見

- 多位成員贊成讓重建地區內的受影響業主選擇搬回重建後的地區。他們認為此舉能減少對抗，又能保留社會網絡。
- 東京都政府向重建組織 (包括發展商)提供多種不同的資助，但商議過程的透明度不足。
- 一位成員指雖然香港受重建影響的業主不會全部選擇在重建後搬回原區，但向他們提供這個選擇亦是好的。
- 有些成員指在香港受市建局重建項目影響的租戶比在東京的租戶得到更佳的待遇。

- 東京的重建項目著重受影響業主的參與和共識。一位成員指東京的重建項目主要是把低密度的木造樓宇改建成多層辦公室或住宅樓宇，所以能有較多空間和受影響業主商議，滿足他們的需要。
- 一位成員建議政策研究顧問應從社區參與的角度參考其他相關個案（例如除業主之外，其他持份者有否參與重建及在哪一個階段開始參與）。
- 一位成員認為香港現時的市區重建模式為市建局帶來沉重負擔。他認為政府應鼓勵更多私人發展商參與市區重建。

世聯顧問公司

2009年4月