

「都市再生」施策について

民間都市開発推進機構参事
(併) 都市研究センター主任研究員
織田村 達

1. はじめに

本年8月1日、都市再生特別措置法（以下本稿において「都市再生法」という）等の一部を改正する法律が施行され、立地適正化計画などの新しい制度が創設された。

これに伴い、閣議決定によって都市再生基本方針（以下「基本方針」という）も一部変更された。この基本方針は、「都市の再生に関する施策の重点的かつ計画的な推進を図るための基本的方針」（注1）として内閣総理大臣が定めることとなっている。

さて「都市の再生」とは、「近年における急速な情報化、国際化、少子高齢化等の社会経済情勢の変化（中略）に対応した都市機能の高度化及び都市の居住環境の向上」（注2）と定義されているが、その具体的な施策内容は都市再生法成立以来さまざまな変化を経てきている。

本稿では、主に基本方針の変更経緯を追いながら、政府における都市再生施策の変遷について概観してみようと思う。

2. 都市再生法の成立まで

都市再生法の制定、施行は平成14年であるが、「都市再生」という用語は平成13年4月の「緊急経済対策」（注3）においてすでに使われている。具体的施策の項目と

して「金融再生と産業再生」等と並んで「都市再生、土地の流動化」が掲げられた。都市再生の施策としては、国家的なプロジェクトを選定することと、民間事業者の要請に基き「国と地方公共団体が一体となって（民間都市開発）事業促進のための条件整備を機動的かつ迅速に行う」（注4）ことの2点が強調されている。

これを受けて同年5月18日には都市再生本部（総理大臣以下関係閣僚がメンバー）の第1回会合が開かれ、「都市再生に取り組む基本的考え方」（注5）が示された。この文章は、都市再生を構造改革の一環として取り組むといった基本姿勢の記述が多く、具体的施策としては21世紀型都市再生プロジェクトの選定について言及がある程度である。いずれにせよここまでの都市再生の議論は、東京を具体的に意識した大都市圏向けの施策が主であったと言えるだろう。

都市再生本部の最初の仕事は、緊急経済対策で強調された事項の1点目に対応する「都市再生プロジェクト」の選定だった。これは「（国、地方公共団体、民間事業者など）様々な主体が協力して具体的な行動をとる行動計画として位置づけられるもの」（注6）で、平成13年6月の第2回本部会合における第1次指定（「東京臨海部における基幹的広域防災拠点の整備」「大都市圏

におけるゴミゼロ型都市への再構築」中央官庁施設のPFIによる整備」の3件)を皮切りに平成19年(第13次指定)まで、計23プロジェクトが選定された。初期の都市再生本部はこれらプロジェクトのフォローアップにかなりのウェイトを置いていたが、検討が進んでそれぞれが独立の施策として定着したためか、本部会合では次第に取り上げられなくなっていった。

同年8月の第3回会合には2点目の事項に対応した「民間都市開発投資促進のための緊急措置」とともに「都市再生として対応すべき重点分野」が本部決定されている。その最初の項目は「地方都市再生の重点分野」となっており、大都市圏以外への施策展開も意識すべきことが示されていることは注目される。

民間都市開発投資促進については、その後も、地域を限定し規制改革と公共施設整備の重点化によって都市開発をスピードアップさせるための制度整備が議論され、これが都市再生法の成立につながったと考えられる。平成13年12月の第5回本部会合で決定された「都市再生のために緊急に取り組むべき制度改革の方向」の中には「民間事業者が、より強力で事業を推進できるよう法律上の権限を強化するなどの観点から(中略)法改正を行う」(注7)という記述があり、これを受けて平成14年4月に都市再生法が成立、同年7月より施行されて、都市再生本部及び基本方針が法的な根拠をもつものになる。

3. 基本方針の変更経緯

当初の基本方針は法施行後最初(通算第

7回)の都市再生本部会合(平成14年7月2日)に案が示され、同年7月19日に閣議決定された。その中では都市再生に取り組む基本姿勢として「対象地域、対象分野などを特定し、優先順位をつけて関係省庁が施策を集中する」(注8)としている。対象地域は具体的には都市再生緊急整備地域(以下「緊急整備地域」という)を指していると思われるが、これに続く記述では地方都市における対象地域についても言及するなど、全国的な展開への配慮が見られる。基本方針第三には緊急整備地域の指定基準が記載され、別添2として地域のイメージ例が掲げられているが、こちらは東京圏の具体的地区をモデルに記述しているようだ。(注9)

地方都市を意識した都市再生施策の展開については引き続き「全国都市再生～稚内から石垣まで～」として検討が続けられ、平成16年4月、都市再生法の改正とともに基本方針の第1回変更が行われ「第四都市再生整備計画の作成に関する基本的事項」が追加された。これにより、全国版都市再生施策の枠組みとして都市再生整備計画制度が創設され「まちづくり交付金」等による支援が行われることとなったのである。

平成19年12月の第2回変更では、前書き部分に同年11月に策定された「地方再生戦略」の地方再生5原則が追記された。これに先立つ同年10月に都市再生本部事務局は構造改革特区、地域再生、中心市街地活性化等を所管していた他の4つの組織とともに地域活性化統合本部事務局に統合され、政府として一体的に施策展開していくこととなったことを受けたものである。

本部会合も地域活性化統合本部会合としてこれ以降は原則合同で開催されることになる。(注 10)

平成 21 年 4 月にも第 3 回の基本方針変更が行われているが、文言修正が主で内容に大きな変更はなかったようである。

法の附則には施行後 10 年以内に施行の状況について検討を加え、必要な措置を講じる旨の記載がある(注 11)が、この期限が近づいた平成 22 年 7 月より基本方針の改訂に関する検討が開始された。都市開発実務者へのヒアリング、地方公共団体へのヒアリング、有識者ボードなどを経て、平成 23 年 2 月に基本方針はほぼ全面的に「改訂」されることとなった(注 12)。

改訂前の基本方針は別添 1 で「都市再生施策の重点分野」を例示する形となっていたが、改訂後は都市再生の意義や基本方針の中で都市のコンパクト化や安全の確保、環境負荷の小さい都市、大都市の国際競争力強化といった具体的目標を詳細に記述する体裁となった。ただし、施策のツールである緊急整備地域の指定と都市再生整備計画の作成に係る事項については、大きな変更は見られない。

同年 10 月にも第 5 回の基本方針変更が行われるが、これは前回の改訂の 1 ヶ月後に発生した東日本大震災を受けての都市の防災性強化に係る記載の充実とともに、特定都市再生緊急整備地域という新たな制度に対応した記述の追加が必要となったことによる。前回の改訂でも緊急整備地域の見直しについて言及されているが、それを受けての制度と考えることもできるだろう。

都市の防災・安全対策については、さらに平成 24 年 8 月の第 6 回変更において、

都市再生安全確保計画の作成及びその実施についての記載が盛り込まれる。

そして今回 2 年ぶりの第 7 回変更により、立地適正化計画に関する記述が追加された。立地適正化計画はいわばこれまでの都市計画を補完する制度であり、基本方針における記述も手続きに関する事など運用指針に近い内容となっている。

なお、平成 23 年以降の都市再生本部会合は統合会合ではなく単独で行われているが、政策を検討する場というより、基本方針の変更や緊急整備地域等の追加・変更の手続きの一環として開催されているように思われる。

4. まとめ

都市再生の名のもとに実施された施策としては、ほかに地域まちづくりの担い手支援などがあり、時代の要請に対応して幅広い課題を取り上げてきたと言えるだろう。

しかし、例えば当初から掲げられていた大都市圏の国際競争力強化というテーマにしても、いまだ十分な評価を与えられていないようであり、今後「都市再生」施策をどのような方向に展開していくのか注目される。

注)

- 1) 都市再生法第 14 条第 1 項。
- 2) 都市再生法第 1 条第 1 項。
- 3) 平成 13 年 4 月 6 日経済対策閣僚会議。ちなみに当時は第二次森内閣で、直後(4 月 26 日)に第一次小泉内閣と交代する。
- 4) 同上「緊急経済対策」より。() 書きは引用者が補足。

5) 都市再生本部会合第1回配布資料。以下に参照した都市再生本部会合の配布資料はすべて（一部会合は議事次第も）内閣官房地域活性化統合事務局の下記ホームページで見ることができる。

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/toshisaisei/kaisai.html>

6) 第2回本部会合配布資料「都市再生プロジェクトに関する基本的考え方」(都市再生本部決定)。() 書きは引用者補足。

7) 第5回本部会合資料「都市再生のために緊急に取り組むべき制度改革の方向」(都市再生本部決定)。

8) 平成14年7月19日閣議決定「都市再生基本方針」。

9) 例示は「重厚長大産業用地等で、大規模土地利用転換が見込まれる地域」「防災上危険な密集市街地で、一体的総合的な再開発が見込まれる地域」など、かなり具体的な地域を想定した表現になっていた。

10) 平成19年10月19日地域活性化統合本部会合資料1-1「内閣に置かれた地域活性化に係る実施体制の統合について」を参照。

11) 都市再生特別措置法附則第2条。

12) 内閣府自らがこの時の資料で「変更」ではなく、「改訂」という用語を用いている。

(第25回本部会合資料「都市再生基本方針の改訂について(概要)」など)