

日本・韓国・台湾の都市再生に関する制度と実態の比較調査研究（概要）

研究責任者 横浜市立大学 都市社会文化研究科
教授 中西 正彦
共同研究者 國學院大學 観光まちづくり学部
准教授 藤岡 麻理子
共同研究者 横浜市立大学 都市社会文化研究科
博士後期課程 MUHAMMAD AINUN FIKRI

1. はじめに

1.1 背景と目的

日本では、高度成長期に形成された都市ストックの老朽化に対する更新の必要性や、バブル崩壊以降に停滞した都市開発・都市経済の活性化の必要性などから、都市の再開発の促進、いわゆる都市再生と呼ばれる取り組みが 2000 年前後より進められてきた。特に 2002 年に施行された都市再生特別措置法で導入された都市再生緊急整備地域の指定およびそこでの都市再生特別地区は、それまでの都市計画法および関連法制度によるインセンティブ制度を大きく超えて、規制面でもプロセス面でも都市計画の書き換えともみなせる大規模開発の誘発・促進策である。これによって東京をはじめとする大都市部で大規模な都市開発が誘発され、この 20 年以上の間に都市空間は大きく変容した。しかしこの都市再生の枠組みは特に容積率の規制緩和ありきで、公共貢献の妥当性や周辺地域との調和、街並み配慮などの点で懸念や問題が指摘されている。地域の固有性を重んじ魅力を高める都市づくりといった、本来都市再生に必要な課題も十分果たされているとは言い難い。また、大規模な規制緩和と引き換えの計画

と実現であるにも関わらず、公共貢献として認められる事項には、固定的な公共空間の整備のみならず、たとえば施設の運営面や文化施設・教育施設といったいわばソフトウェアに属する事項も含まれることが、この都市再生の仕組みの特徴でもあるが、永続的な緩和に対して持続性が必ずしも担保されないソフト面・運営面が理由となることへの疑念も拭い去ることができない。

一方、世界的に見ても、Urban Regeneration や Urban Renaissance といった用語が定着したと言っていいほど、20 世紀末より「都市再生」の動きや取り組みが進んできている。20 世紀は都市化の世紀と言えるが、21 世紀に入って一度形成された都市を再生・活性化する必要性が国を問わず生じてきていると言えよう。都市再生の様相は国によってさまざまであるが、本研究では東アジアに位置し地理的・文化的にも近いと言える韓国と台湾に着目する。これらの国では、様々な社会制度が日本を参照して整備されてきた面があり、都市計画関連制度もその流れにある。しかし、歴史や社会発展の経緯、文化や国民性の違いなどにより、当然ながらまったく同じ道を歩むはずもなく、今日ではそれぞれに発展

した制度体系とその運用実態が形成されている。そしてこの両国でも「都市再生」が進められており、様々な都市開発・再開発が行われている。概観すると、大規模開発に歴史性といった固有の地域環境の保全や活用を大胆に盛り込むといった点など、我が国との相違も際立つ。また、日本の都市再生があくまで特別措置法という仮置きの法に立脚した制度で、定常的な法制度である都市計画法や関連法へのフィードバックが必要であるにもかかわらず、20年以上にわたってもその道筋が見えない一方で、韓国や台湾では戦略的に導入された都市再生の仕組みが、都市計画関連制度へ一部フィードバックされている点も我が国にとって参照に値する点である。それも含め都市再生の制度政策や適用の実際を参照することは、わが国の都市再生に関する制度の今後にも重要な示唆と刺激を得られるものと考えられる。

本研究は、このような背景と考え方に立って、都市再生の制度とその運用実態を東アジア近隣国としての韓国・台湾と国際比較を行うことで、特にわが国に対する制度改善の示唆を得ようとするものである。

1.2 研究方法

具体的には日本・韓国・台湾の都市再生戦略・制度の経緯と実際を、次のような視点で調査分析を行った。

- ① 都市再生に関する政策・制度とその運用の実態および都市計画関連制度との関係
- ② 国レベルの戦略や制度に対する自治体の受け止め方、自治体の都市づくり政策との関係
- ③ 長期的な観点を持ち地域の固有性を活

かした都市づくり政策のあり方

また、特に自国である日本については、大都市における都市再生関連制度としての都市再生特別地区の適用実態を明らかにし、次にその審査プロセスを調査分析した。これによって我が国の都市再生の現状と課題が明らかになると同時に、韓国・台湾での調査分析における具体的な視点・論点を設定した。

より愚弟的には次のような作業を行った。

- ① 既存文献や WEB 等より、各国の都市再生の状況把握。
- ② 日本の六大都市（東京、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸）を対象に、都市再生特区の適用事例を分析。
- ③ 同じく六大都市の審査プロセスを WEB 調査および各都市担当部局への聞き取りや質問によって把握。
- ④ 韓国（2024年8月）、台湾（2024年3月）への訪問調査。首都であるソウル市、台北市および代表的な地方都市として韓国では釜山市、台湾では高雄市、台南市を選定し、学識者および関連部局・団体の職員へのインタビューを行い、両国における都市再生の実態を把握した。

2. 日本の六大都市における都市再生制度の運用

2.1 都市再生緊急整備地域の指定および都市再生特別地区の適用状況

我が国の「都市再生」の枠組みは大都市において適用実績が多く、ここでは前述の通り東京、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の実態について把握した。特に都市再生

表 1：整備地域指定・特区適用数および都市再生に関する WEB での発信状況

都市名	整備地域数	特区数	審査情報の公開等
東京都	8 地域（うち特定地域 6）	62 地区	審査会等明示
横浜市	2 地域（うち特定地域 1）	4 地区（他に 1 地区取消）	基準等の公開情報が少ない
名古屋市	2 地域（うち特定地域 1）	9 地区	基準、プロセスの明示
京都市	2 地域（特定地域なし）	なし	基準等特になし
大阪市	6 地域（うち特定地域 2）	23 地区	基準等一部公開、府の役割の大きさ
神戸市	2 地域（うち特定地域 1）	4 地区	都心再生の枠組みで各 PJ 紹介

特別地区（以降、特区と呼ぶ）に着目するが、この制度は適用の前提として都市再生緊急整備地域指定を要するものであり、まずその状況を概観する。

2024 年時点において、都市再生緊急整備地域（以降、整備地域と呼ぶ）は全国では 54 地域・約 9,752 ヘクタールが指定されている。これらの地域は、都市再生の推進にあたり都市計画や金融、法制度などの施策を集中的に導入する必要性が高いと判断されたエリアであるが、指定数は、東京都、大阪市、名古屋市、福岡市の順に多く、当然のことながら大都市にて多く指定されている。そのうえで六大都市の状況を概観したものが表 1 である。



図 1：整備地域指定と特区適用状況（横浜市の例）

整備地域指定数はいずれの都市も複数指定されているが、その数は差がある。また特区の適用事例数は一層差があり、東京都が群を抜いて多く、次に大阪が続くが、それ以外は適用数が一桁にも満たない。たとえば横浜は市としてはもっとも多くの人口を擁する規模を持つが、特区は 4 地区にとどまっている。これは都市の状況や個性、あるいはこれまでの都市開発に対する姿勢によるものと考えられる。各整備地域の状況を、基盤整備状況やこれまでの法定再開発事業の事例数などから見る（図 1）と、再開発事業数が多い東京、大阪、名古屋で特区の適用が多く行われている。すなわち都市再生特措法以前より都市の再開発の機運が高かったり実績が多いところに都市再生も行われているということである。横浜はみなとみらいなど計画的な基盤と都市整備を行った地区を擁しており、そこでは特区以外の開発手法によっても大きく開発することができる反面、既成市街地は比較的大規模再開発は生じにくい状況である。神戸も類似の状況と言える。京都は歴史都市としてそもそも大規模開発は抑制的である。それは都市再生特区に関する WEB での情

報提供の差にも表れており、特区事例の多い都市では基準やプロセスが公開されているが、そうでない都市は同様の情報が明確ではなく、基準やプロセスが事前には不明瞭である。

2.2 特区の容積率緩和と都市基盤・公共交通との関係

特区適用に際しては、都市計画の中で建築物等に誘導すべき用途を明示する必要がある。都市計画決定において建物の用途や機能、都市施設の配置などについて詳細に定めることが求められるが、建物用途を過度に限定的に規定した場合、将来的な社会経済情勢の変化に柔軟に対応できず、用途変更や再開発の弾力性が失われかねないことが、特定街区制度など既存のインセンティブ制度の課題であった。これを受けて、特区では用途規制や容積率、建築制限などに関して独自の規定を設けることが可能とされた。また、既存の用途地域などの適用を除外することもできる。この制度設計の柔軟性により、長期にわたる都市開発事業においても、社会情勢の変化や需要の変動に応じて、用途構成や機能配置を見直すことが可能となり、都市再生の効果を持続的に確保しつつ、まちの魅力や利便性を高めることができることが期待されている。また、公共貢献の実現にあたっては行政による事前の規定は極力無くされており、民間事業者による公共貢献の提案が制度の中核をなしているが、近年ではその内容も多様化している。従来は、広場の整備や歩行者空間の確保といった物理的な貢献が中心であったが、近年では地域防災機能の強化、環境性能の向上、子育て支援施設の整備、文化活動の支援など、ソフト面での公共貢

献も多い。

民間事業者の創意工夫を活かした多様な都市機能の導入と、都市の魅力や国際競争力の強化に資する取り組みを促進する枠組みとして、制度導入当初と比較しても、より柔軟かつ総合的な都市づくりの手法としての役割を高めつつあると言えるが、一方で容積率の大規模緩和という形での表出には注意が必要である。

容積率の上限を指定することによる開発のボリュームの規制の必要性や意義は、一般に都市基盤との関係で説明される。大規模な容積、すなわち床を持つ建築物が開発されると、特に周辺の交通や上下水道、公園や公共スペースなどの住環境に大きな負荷をかけてしまうため、特に道路との関係で容積率の制限値の大枠がおおよそ関係づくように、容積率指定の運用もなされている。大規模な容積緩和を伴う特区の場合、周辺の都市基盤の状況と整合的であるべきだが、実際にはどうだろうか。

そこでまず特区の緩和容積率と隣接する敷地・地区の指定容積率について倍率を取った（容積緩和の倍数）。隣接地に複数の指定容積率の用途地域が指定されている場合、接する辺長の割合で重みづけ平均を取っている。次に特区を中心に半径 300m の範囲を GIS にて分析し、その範囲における道路面積の率（道路率）と、バス停および駅の数（公共交通拠点数）を算出した。なお、バスと電車では輸送人員数が異なり都市の基盤設備としての有効性も異なるため、バス停：駅を便宜的に 1：5 として重みづけをしている。そのうえで、容積率緩和の倍数とこの二つの指標との相関を分析したところ（例として図 2、3）、次のような傾向

が見られた。

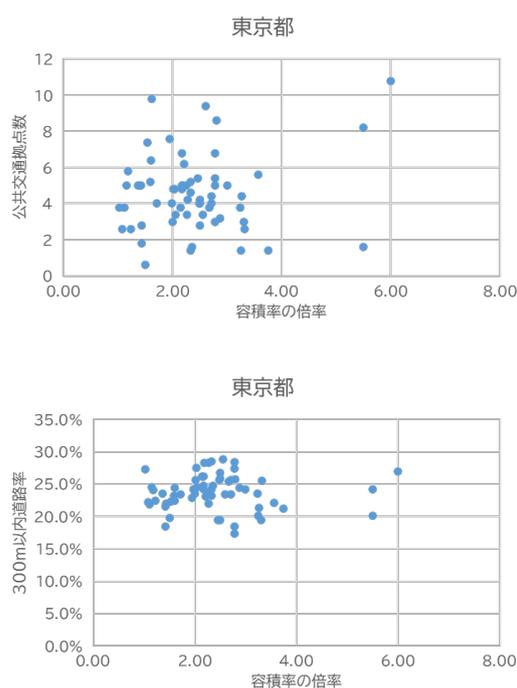


図 2, 3 : 容積率の倍率と都市基盤との関係

総じていえば、道路率、公共交通拠点数ともに、容積率の倍数との関係は明確な相関は見られない。道路率を用いて説明すると、東京都においては、相関係数は 0.00 であり、容積率の倍率と 300m 以内道路率の間には、統計的に明確な関係は見られない。名古屋市（相関係数：-0.03）および大阪市（相関係数：+0.06）もいずれも相関関係はほとんど見られず、容積率と道路率との関係は極めて弱い、またはほぼ無関係と考えられる。これは、容積緩和の判断において、道路率などの物理的インフラの整備状況以外の要素が重視されている可能性を示唆している。

一方、横浜市では相関係数が-0.46 と、比較的強い負の相関が確認された。すなわち容積率の倍率が高くなるほど、周辺の道路率が低くなる傾向があることを意味して

おり、容積緩和が基盤整備と連動していないどころか、貧弱な基盤に対してより負荷を大きく描けていることになる。容積率制限の趣旨に反する結果となっている。

また、神戸市では相関係数が+0.21 となり、やや弱い正の相関が観察された。容積率の倍率が高い地区ほど、周辺の道路率もやや高い傾向がみられる。特区の審査において、ある程度基盤への配慮も考慮されたのではないかと期待されるが、適用数の少なさからは偶然の可能性も否定できず、そもそも創刊の程度は相当低いと言わざるを得ない。

これらの結果から、都市再生特別地区における容積率の緩和は、都市ごとの開発方針、土地利用構造、制度運用の違いなどに影響されており、単一のモデルで説明できない多様性と複雑性があることが示唆される。公的な制度であることを踏まえれば、そもそも容積率の倍数自体に大きなばらつきがあり、都市基盤との相関も本来望ましい正の比例がほとんど見られなかったことは、制度運用の公平性や公正性の点からは疑問を抱かざるを得ない。

2.3 都市再生特区の審査プロセス

前項で見た特区の状況の「バラつき」は、審査プロセスにその原因の一端があるのではないだろうか。すなわち審査において緩和の程度を判断する基準の有無や、審査の体制において専門家等外部性や客観性を持った人間による判断がなされているかといった点に疑問が生じる。そこで六大都市の各担当部局から情報を得た審査の状況が表 2 である。

表 2：特区審査の手続きの比較

都市名	フローの特徴	審査体制	市民参加の機会	決定・不採用時の対応	特徴的な点
東京都	検討会→審査会→都市計画決定	庁内検討・審査体制（局長・技監等）	最終段階で意見聴取（17条縦覧）	都市計画審議会に意見聴取後、提案者に通知	行政内の審査が主、事業者との質疑応答を重視
横浜市	提案→評価委員会→分岐判断	都市計画提案評価委員会（外部委員含む）（分岐まで）・都市計画審議会	提案段階と案段階の両方で縦覧・意見聴取	不採用の場合は都市計画審議会を経て通知	外部評価の導入
名古屋市	6ヶ月内で判断→審議会→決定または通知	名古屋市都市計画審議会	案縦覧段階で市民意見聴取	不採用理由を添えて通知	提案後6か月以内に判断する明確な期限設定あり
京都市	提案前の相談→整合性判断→決定または通知	京都市都市計画審議会	提案内容に対する市の判断への意見提出可	市の判断後、意見書と結果を通知	「整合性」の観点で判断、地元説明重視
大阪市	要綱に基づく明確なフロー化	計画調整局・都市計画審議会	条例・法定縦覧で意見提出可	不採用時は提案者へ通知	提案→案→法定→審議の明瞭なステップ構成
神戸市	事前協議と相談を強調	都市計画担当部局→審議会	提案内容に対して意見書提出可能	判断理由付きで通知	ウェブ会議・来庁など柔軟な事前相談形式あり

共通点としては、すべての都市で、事前相談・事前調整の段階が設けられており、計画提案の適否について行政が初期段階で一定の判断を行う仕組みとなっている。市民や関係者からの意見を聴取するための縦覧・公聴会の制度が整備されており、計画案の透明性確保が最小限ではあるが図られているともいえる。提案が採用されない場合でも、提案者に対してその理由や判断結果を通知する手続きが明示されている。

一方、相違点もある。審査機関の構成において、東京都は庁内組織（検討会・審査会）で完結するのに対し、横浜市は外部有識者を含む「都市計画提案評価委員会」による審査制度を導入しており、評価の透明性・客観性を強化しているとみなすことができる。ただし後述するが、あくまで「都市計画提案制度」に則ったものあることは注意が必要である。

判断期限の設定について、名古屋市では提案から原則6か月以内に判断する制度設

計がなされており、提案者にとって明確なスケジュール管理が可能となり、配慮がうかがわれる。京都市・神戸市では、「まちづくり方針との整合性」「地域住民との合意形成状況」などを判断要素に含めるなど、都市特性や地域性を重視する運用が見られる。また、神戸市・京都市・大阪市などでは、ウェブ会議や柔軟な書類提出方式が導入されており、提案者とのコミュニケーション支援が進められている。

総じてみると、前述の通り、特区の審査については基準がほぼ公開されておらず、公開されているものも定性的なものにとどまる（表?）。また特区の認定そのものが都市計画法上の「都市計画提案制度」に則って行うとする整理をしている都市がほとんどであるため、プロセスについても特区というよりは都市計画提案のプロセスで代替されてしまう。特に審査体制において、外部の専門家が特区の公共貢献と規制緩和の関係を定量的にも判断するといったプロセ

表 3：特区の審査基準

東京都	<ol style="list-style-type: none"> 1. 地域整備方針や都市計画区域マスタープラン等との整合 2. 環境への配慮 3. 都市基盤との調和 4. 都市再生への貢献 5. 容積率の限度等の設定 6. 用途の取扱い 7. 都市計画決定事項以外の取扱い 8. 東京都国家戦略住宅整備事業(国家戦略特別区域法第 16 条)との併用
横浜市	<ol style="list-style-type: none"> 1. 横浜市のまちづくりの方針に則していること。 2. 当該土地の周辺環境等に配慮されていること。 3. 周辺の住民との調整が整い、おおむね賛同が得られること。 4. 都市再生特別措置法第 37 条第 2 項第 1 号に基づき、法律、条例、規則、要綱、方針プラン等に則していること。 5. 誘導する建築物が都市の再生に貢献すること。
名古屋市	<ol style="list-style-type: none"> 1. 地域整備方針や都市計画マスタープラン等との整合 2. 周辺環境への配慮 3. 都市基盤との調和 4. 都市再生への効果 5. 容積率の限度等の設定 6. 用途の取り扱い 7. 都市再生事業の見通し 8. 住民等の意見への配慮
京都市	<ol style="list-style-type: none"> 1. 都市計画法第 13 条その他の法令の規定に基づく都市計画に関する基準に適合していること。 2. 京都市基本構想、京都市基本計画、各行政区基本計画及び京都市土地利用の調整に係るまちづくりに関する条例施行規則第 2 条に掲げる本市のまちづくりの方針に適合していること。 3. 事業区域内の土地所有者等及び周辺住民との協議が整っていること。 4. 周辺環境に配慮されていること。 5. 都市計画運用指針に適合していること。 6. その他必要と思われる事項
大阪市	<ol style="list-style-type: none"> 1. 大阪市のまちづくりの方針（都市計画区域の整備、開発及び保全の方針、都市再開発方針、住宅市街地の開発整備の方針、大阪市基本構想その他計画提案に関連する各種計画及び方針）に即していること 2. 都市基盤及び周辺環境に配慮されていること 3. 計画提案対象区域内及びその周辺の住民等との調整が整い、概ね賛同が得られていること 4. 法第 21 条の 2 第 3 項又は特措法第 37 条第 2 項の規定に即していること 5. 法又は特措法の目的に合致するものであること
神戸市	<ol style="list-style-type: none"> 1. 別表に掲げる本市のまちづくりの方針との整合性 2. 計画提案の周辺環境への配慮の状況 3. 提案対象区域及びその周辺の住民等との調整の状況

スは公的には無いことになり、行っていたとしても個別的や特例的に行っているということになる。また、共通して、事後の総括的な調査と評価を行ってはいない。5 年を目途に、特区認定と引き換えに整備し運用しているソフトな用途などについては報告を得ているところが多いものの、「都市再生」の成果について評価を行っているものとはみなすことができない。

これについては、横浜市の担当部局にインタビューを行ったが、個別の事例について共通する判断基準は存在していないこと、審査した体制も個別で行っており、少なくとも取りまとめ担当者は容積率と基盤の関係の議論や確認の上で判断されたか、各事例の内幕について把握していなかった。容積緩和の理由を説明することもできず、またその際の審査資料も特にまとめて残されているわけではなく、これは緩和制度の透明性の観点からは大きな問題である。担当者としても問題認識は持っているとのことではあった。このような運用となっている要因のひとつには、横浜市が開発狭義の仕組みを特区制度以前より手厚く構築してきており、「街づくり協議地区制度」「環境影響評価」「都市美対策審議会」などが存在している中で、開発を誘導することは他都市と比較しても相当にいていねいに行われていると言えることにはあろう。しかし大規模な容積緩和を止められる手立てとしては存在しておらず、その観点からも妥当性の判断のブラックボックス化とも言える状況を肯定できるものではない。

また、もう 1 点重要なことは、横浜市

においてかつて特区認定された地区（山内ふ頭地区）が存在していたが、特区が廃止（解除）されていることである（図4）。当地区は、2003年と都市再生の制度創設当初に整備地域指定と特区認定された地区であり、その後開発が進められた。その結果、都市開発事業・公共施設整備事業が概ね完了し目標は概ね達成されたとして、2020年に整備地域指定・特区認定ともに解除されたのである。

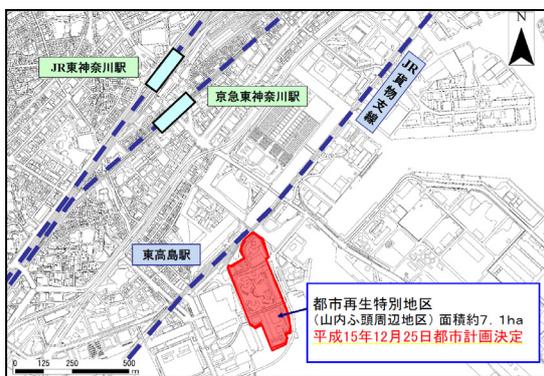


図4：特区解除となった横浜市の山内ふ頭地区

現在は都市計画図からは削除されており、一方で緩和後の規制は、政令のみなし規定により、今後も適用されることとなっている。

。「誘導すべき用途」も今後の適用に含むことで容積緩和の理由となった用途は継続されるものの、そもそもの整備地域指定・特区認定の経緯や目的や妥当性の判断基準が残らないことになり、法制度としては大きな瑕疵と考えざるを得ない。将来的な都市計画関連法との一体化などを考えても、火種となる規定と運用であると言えよう。

2.4 「都市再生」の論点・視点

ここまで見た日本における「都市再生」の状況から、韓国・台湾での都市再生を見るにあたっての視点を次のように導出した。すなわち、①そもそもの「都市再生」の狙い、②法制度上の位置づけと政治・政策との関係、③規制緩和を含む都市再生の判断プロセス、④事後の評価、である。次章以降はこれらの観点を踏まえて調査結果を記述する。

3. 韓国における都市再生の実態

3.1 韓国の都市再生政策

韓国においても、今世紀に入って以降、日本からはやや遅れながらも「都市再生」

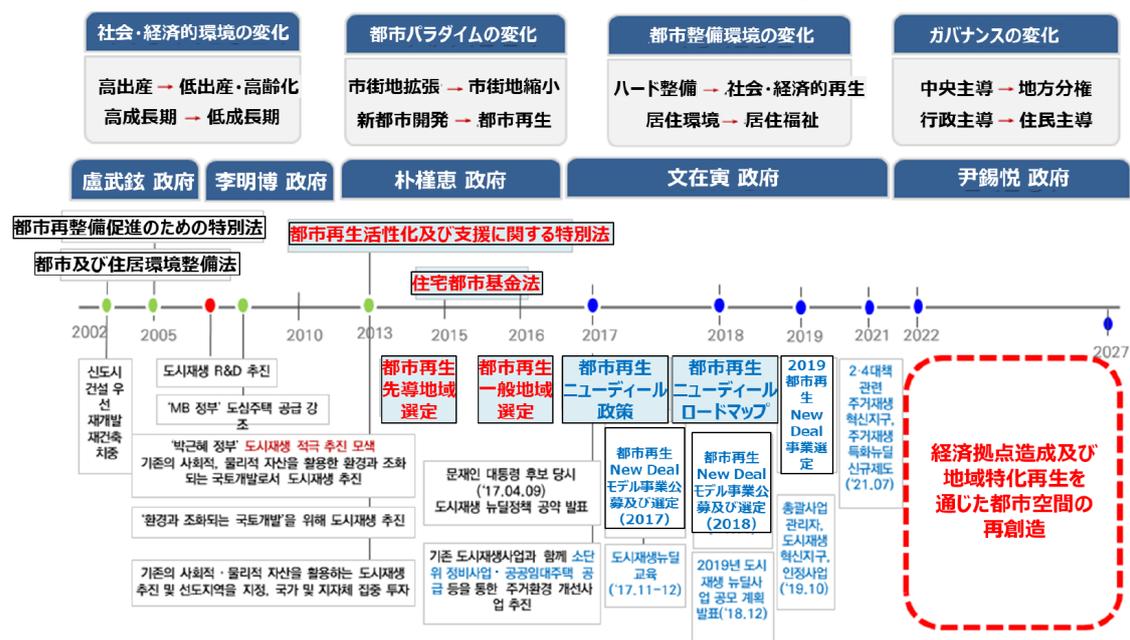


図5：韓国の都市再生政策の変遷（尹政権の資料を一部翻訳）

表 4：文在寅政権下の都市再生事業類型（尹政権の資料を一部翻訳）

区分	住居再生型		一般近隣型	中心市街地型	経済基盤型
	我がまち再生	住居地支援型			
法定類型	-		近隣再生型		都市経済基盤型
既存事業類型	(新規)		一般近隣型	中心市街地型	都市経済基盤型
事業推進・支援根拠	(国家均衡発展特別法)		都市再生活活性化及び支援に関する特別法		
活性化計画の策定	必要時に策定（基金活用等）		策定必要		
均衡発展特別会計 計定	地域自律（市郡区の自律編成）		地域支援		
個別事業の施行根拠 計定	個別法令（小規模住宅整備法等を含む）		個別法令		
支援限度	50億	100億	100億	150億	250億
執行期間	3年	4年	4年	5年	6年
面積(m ²)	5万m ² 以下	5~10万m ² 内外	10~15万m ² 内外	20万m ² 内外	50万m ² 内外
事業規模	小規模住居	住居	準住居、路地商圏	商業、地域商圏	産業、地域経済
対象地域	小規模低層住居密集地域	低層住居密集地域	路地商圏と住居地	商業、起業、歴史、観光、文化芸術など	駅周辺、産業団地、港湾
基盤施設導入	駐車場、共同利用施設などの生活利便施設	路地整備+駐車場、共同利用施設などの生活利便施設	小規模の公共・福祉・利便施設	中規模の公共・福祉・利便施設	中規模以上の公共・福祉・利便施設

자료: 도시재생 뉴딜사업 시책 가이드라인(2017.06), 16년 하반기 도시재생 뉴딜사업 시책 가이드라인(2016.07)

が広く展開されている(図5)。前段として、「都市の再整備」が問題となっていたのが2000年代に入ってからである。経済発展の一方で強かった経済危機なども背景に、都市(再)開発が促進される必要が認識されていた。そのうえで「都市再生」を謳うようになったのは朴槿恵政権からである。日本でも知られている通り、大統領制を敷いている韓国では、大統領についた者の政治的立場、信条、意向などが政策に強く反映されるが、都市開発はその影響をもっとも大きく受ける分野である。また政権が変わると差別化の意味もあって方向性の大きな修正も行われることが多い。ただし、一方でやるべきことを言い換えているだけという評価もあり、現に「老朽化した都市・市街地」「経済停滞した地区」の再開発によって都市のひいては国の活性化を図るという方向性自体は共有されており、ハード重視の度合いが多少変わるとい程度という見方もできる。

いずれにせよ「都市再生」が政策用語として登場したのは2013年であり、その際には日本の都市再生特別措置法もよく研究されたという。導入時の朴政権のもとでは作られたこの枠組みは、おおよそ次のような仕組みである。まず、国の法律である「都市再生に関する特別法」が策定された。それにしたがって、国レベルの都市再生の計画・基本方針等を定めることで、国の主導により都市再生への支援が始まる。そのうえで都市再生に取り組みたい都市自治体において戦略計画を定めて、対象区域と事業を行うこととなっている。区域の設定は、人口、産業、建築物という3つのパラメータに基づき設定することとなっている。都市自治体は、その区域ごとに活性化のための都市再生計画をつくり、国に提案し、国の承認が下りれば、補助金が下されることになる。

この仕組みは、次の文政権で補強された。当初都市再生計画の種別は4種類だったが、

文政権では都市再生の仕組みを進めて「都市再生ニューディール計画」と位置づけ、1種類計画種別に加えられた。それぞれにおいて、目的や対象エリアの面積要件等や補助額の上限が異なる。(表4)

これらのことからわかる通り、規制を操作する法令ではなく、補助金を中心とした支援法であり、ある種の公共事業による政策とみなすこともできる。これは、韓国の場合、都市計画の規制緩和については国土および都市計画法の中で置き換える仕組みが用意されており、その適用によって大規模な規制緩和がもともと可能であったことも大きい。すなわち、日本と比べてももともと規制の緩和的運用が柔軟に行われる素地があったということである。公共貢献や地域の活性化等に資する開発誘導は義務付けが規制の観点からは難しく、誘導や誘発するのは公共事業的な枠組みで開発が起すような必要性があったともいえよう。

3.2 ソウル市および釜山市における都市再生の実態

このような枠組みを自治体はどう受け止めて運用しているか。ソウル市の都市再生担当経験のある行政OBおよび釜山市の都市計画担当部署・担当者へのインタビュー調査の結果から、重要な点について特に述べることとする。

まず、韓国では国だけでなく自治体も政権の意向が強く、政治・政策によって方向性が大きく変わる。国の政権と同党の市長がいれば計画の採択(すなわち補助金の支給)が行われやすく、そうでなければ採択率が下がるという点は、日本ではなかなか実感しにくい。そのうえで国への働き掛けも政治的に密に行われており、各種の制度

創設は自治体からの要望・提案によるところも大きいという。都市再生の仕組みについても、その枠組みについては自治体の提案を参考にしたものというが、ソウル市も釜山市もどちらも自分の市が制度を提案したと主張していた。いずれにせよ、国からの支援を様々な状況と理由で引き出すことは韓国の自治体でも重要な取り組みと姿勢である。

特に朴政権によって都市再生の制度創設された当初から、日本円にして数億から十億円以上に及ぶ金額が支給されてきたことは、その額の大きさも含めて興味深い。また日本の「都市再生」との狙いやそもそもの概念の違いも存在する。すなわち、我がまち再生型や住居地支援型、一般近隣型などの都市再生の対象地区は、日本ではローカルなコミュニティ地区に近く、「都市再生」の枠組みというよりはコミュニティの活性化、あるいは「地方創生」の枠組みと類似と思われる地区や計画も多い。ただし、そこでも投入される金額は日本よりも相当に大きな規模であることは異なる。

また、中心市街地型のような日本の大規模都市再開発に類似する都市再生でも、対象地域の類型に商業だけでなく「歴史」や「文化芸術」が盛り込まれており、これの積極的活用が都市再生の要件とされることも日本の運用とはやや異なるところである。

これらについて、事例を基に説明している。たとえば中心市街地型に属する世運商店街(ソウル市)である。当該ビルは1970年代に建てられた古いビルで、周辺も含めて電気関係の機会やパーツを扱う個人店が集積する地区である。日本で言えば前世紀までの秋葉原が近く、かの電気街が、より

小規模な個人店の一層集中により成り立っている地区である。このビルをリノベーションによって用途・店舗は大きく変わらないながらも、現代的なビルとなり、公共空間が屋上も含めて多く整備された。また工事の途中に発見された歴史的遺構を保存・展示していることも重要である。韓国、特にソウルでは歴史的遺構があちこりに潜んでいるが、その保存と活用は、都市再生に限らず都市開発時の重要なポイントとなっている。韓国の都市計画の専門家に聞いた際には「歴史法令は都市開発法令の上位に立つ」と明言しており、日本の歴史文化の位置づけに対して相当な優位性を持っている。それでも開発抑制に働くことへの逆風も当然にあり、歴史文化の扱いは常に都市開発制度とのほさまにあるようでもある。

また、あるいはコミュニティ再生型の事例として、同じくソウル市の西村（スッチョン）と長寿村（チャンスマウル）が挙げられる。これらは日本では「都市再生」とみなされるものではなく、地域活性化あるいはコミュニティのまちづくりと呼ぶ方がふさわしい。これにも韓国では「都市再生」の旗のもとに地域の位置づけと計画策定、そして多額の補助金が投入されている。西村はローカルな商店街の活性化（コミュニティ拠点整備、休憩所として機能）とその周辺の住居建物の韓屋（ハノク）形式への再整備などを進めているものである。また長寿村は、斜面地の密集市街地であるが、そこに住む高齢者が長寿であることに着目して、やはりコミュニティ拠点を設けて活性化を図りつつ、アートの導入によるローカル観光資源の創出にも取り組んでいる。



写真 1、2：世運商店街



写真 3、4：西村



写真5：長寿村

3.3 韓国における都市再生の概念と評価

日本の都市再生に類似した大都市における規制緩和型大規模開発の実態は、財閥系デベロッパーのプロジェクトが先導し、都市計画法令にビルトインされている規制緩和が追従する仕組みで運用されている。特区のような仕組みではなく、都市計画制度の地域地区に塗り替え型の仕組みがあり、それが適用されるのである。一方で、都市計画変更を前提にしながら実際には行われるかどうか明らかではないうちに大規模プロジェクトが公表されることに批判もある。ただし日本の特区適用プロジェクトも実態としては同じようなものではある。

しかしそれら以外の事例を広く見ると、そもそも「都市再生」という概念自体は、日本で言う「都市再生」だけでなく、むしろ「地方創生」およびコミュニティ再生を組み合わせたものというイメージで捉えられる。たとえば、都市内の生活圏単位でコミュニティ支援センターを開設し、公益団体（行政の外郭団体的）と住民代表によるセンター運営などの事例が非常に多い。成功事例として有名なものに、ソウル近郊の水原市歴史都市デザインセンターがある。ただし、成功例とみなされる事例は少なく、投資した金額に見合う効果が見られないというのが一般的な評価である。4～5年とい

った短期間でにぎわい創出や地域経済活性化につながっている事例は少ない。そもそもプロジェクト評価について定まった仕組みがないことも、我が国と同様の問題と考えられる。定量的なプロジェクト評価は行っているとは言いが、これも有効に機能しているとは言い難いとのことである。

一方で、歴史文化の保全や活用という観点では、日本の都市再生においても見るべきものがある。すなわち、歴史性を活かしたデザインの開発や、展示の必須化による地域への愛着心の育成などは、大規模な公金が投入される開発事業だからこそ必須とされている面はあるものの、各開発の個別化・個性化の方向にも一役買っていると評価できよう。

4. 台湾における都市再生の実態

4.1 台湾の都市再生関係制度

台湾も韓国に近い面があり、総統（の政党）による政策の影響が大きい。都市部では新規の都市開発も多く行われている一方で、国策として地域資源を活かしたリノベーション型の都市再生に取り組んでいるのが特徴である。ここで言う地域資源として大きいのが工場跡地などの産業遺産である。日本の統治時代など物資の産出地として発展がはじまった台湾が、戦後工業国として一層発展してきたことはよく知られているが、現代化の過程で産業構造が激変し、環境対策の影響もあって、多くの工場が廃止になったり移転したりした。それにとまって「都市再生」も、産業遺産を含む歴史文化を活かしたリノベーションまちづくりという意味合いで展開されている。

そもそも「都市再生」に相当する台湾での用語は「都市更新」もしくは「都市再生」があたるが、日本の文脈に近いのは同じ用語の后者よりは前者である。すなわち「都市更新」とは日本で言う都市再開発、都市再生を束ねた概念であり、都市計画関連法制と制度によって、都市再生関連事業を都市計画の決定や変更で裏付ける手法のことである。工場跡地のリノベーションや歴史的市街地の容積移転による保全などに適用されている事例がある（後述）。「都市再生」とは、それにも加えて都市活動やコミュニティの活性化支援が大きく相当する。例として、歴史文化を活かした地域再生や、次のようなテーマを関連する法律や政策によって推進するものを指す。○公有地、国有企業用地、港湾、駅などの周辺地域にある政府主導の都市の再生、○民間の建物や古い住宅団地の再建、○民間部門の自己再生の支援、などである。

すなわち、都市更新は規制制度の緩和的運用、都市再生は政策・支援制度の意味合いが強く、これも我が国の「都市再生」に比して、韓国の「都市再生」に近い印象を受ける。また、都市自治体である台北市、高雄市が、ともに都市再生政策を国に提案したのは自らと認識していることも類似例があって興味深い。

4.2 台北市および台南市における都市更新の事例

上記の理解を基に事例を見てみよう。まず、近年日本でも多く紹介されている文創園區である。大規模工場跡地や港湾施設などの役目を終えた都市用地などに、アートや創造系の産業（ただし従前よりは規模が小さいもの）を誘導・導入し、創造の拠点

とすると同時に観光資源などとしても発展を図るものである。台北市では華山 1914 文創園區、松山文創園區などが、台南市でも藍晒圖文創園區などが存在する。台北市の四四南村は、日本軍の軍人住宅を基にリノベーション型のアート等の拠点としたものである。これらは観光資源としても有名になってきており、平日休日を問わずにぎわいを呼ぶ地区となっている。一方で公金が多く投入された公共事業としての意味合いも強い。



写真 6：華山 1914 文創園區



写真 7：松山文創園區



写真 8：四四南村

大稻埕は歴史的建築物で構成された商店街が、都市計画道路拡幅で存続の危機に陥った際に、その歴史性を保存する運動が起き、結果として容積率（開発権）の移転によりこの場所の開発が中止された事例である。容積率の移転、しかも距離を置いた「飛ばし」での都市計画運用は、日本では（特例容積率適用地区はあるものの）なかなか適用が進まない仕組みである。これも歴史文化の保存も目的の一つとしながら、都市計画の運用をそれに従わせるという意味で興味深い制度と運用である。



写真 9：大稻埕

4.3 台湾における都市再生の評価

台湾における「都市再生」の概念は、先に述べた通り、都市活動やコミュニティの活性化支援という意味合いである。そこには日本における公共貢献と引き換えの大規模規制緩和という形態ではなく、公共事業によって歴史文化を活かしながら活性化を図るといふ、そもそもの視点の違いがうかがえる。逆に言えば、公共事業であることから地域貢献を義務付けるという形ではなく、直接的に実現しているともいえよう。

一方で、事業の評価についてはやはり十分に行われているとは言い難いという。これは評価が難しいという一方で、リノベー

ション型の都市再生が台湾では比較的有効に機能しており、特に観光資源となることで産業としての観光が発展し、にぎわい創出やひいては経済の活性化につながっているという陽の理由も存在するようである。一方で、観光地化が進むことでもととの住民が住みにくくなって転居を余儀なくされ、商店などもチェーン化が進むという、ジェントリフィケーションの発生は問題視されつつある。都市再生が成功しても、そこには別の問題が発生するという教訓とみなせよう。

5. おわりに

最後に本研究の成果を概観する。まず、日本の都市再生を主に特区の評価から見ると、公共交通拠点数や道路率といった都市基盤の観点からは、特区事例の容積緩和と相関は見られない。「容積率による規制」の本来の趣旨などからは疑問である。事例ごとの緩和の程度も差が大きい。その要因は審査プロセスにも求められる。審査基準は定性的、プロセスの透明性や客観性にも課題がある。また、事後評価は報告にとどまり、政策・計画の振り返りという視点は不足しており、これらは今後すぐにでも取り組むべき大きな課題と言えよう。そもそも特区制度の位置づけが時限的であることへの疑問もあり、これは将来制度の定常化を図る際に大きな禍根となる可能性がある。

これらを含めて、韓国・台湾との比較から考えてみる。そもそも当然のことであるが、国間で状況は大きく違うが、都市再生についても国・自治体の「政治」「政策」と

の関係が異なる。そのうえで、都市開発プロジェクトに対する社会からの関与については、大規模開発型の事例については、日本以上に審査プロセスが定型化されていない。ただし、開催頻度高い審議会での議論や歴史活用等に対する意識高い市民の意見が強いこともあり、プロジェクトが中断・修正されることもあることが確認された。総じて開発の是非については行政と事業者だけでなく、学と民（市民という意味の）が運動的に関わることも多く、日本とは異なる様相である。また、規制緩和だけでなく「支援」をどう捉えるかは、日本が今後考えていかななくてはならないことである。いつまでも容積率緩和が効くとは考えられる、緩和が効力を失った後になにがインセンティブとして働き得るか。韓国や台湾のように公的補助金の大規模投入は日本では考えにくい、直接的な金銭だけでなく視野の階層を上げて考えてみれば、一層ひいての税制など、あるいは計画と紐づけたスポット的な補助金の活用は避けて通れぬ手段となると思われる。これは公共事業と民間都市開発の関係を再度構築し直す必要性ともみなすことができよう。

一方、事後評価が課題であることはどの国にも共通であった。この点は示唆的には語ることができず、制度や事業の評価をどう行っていくべきかを理念的に検討すべきという、今後の課題と捉えられよう。

<主要参考文献>

- 1) OECD “The Governance of Land Use in Korea -URBAN REGENERATION”, 2019
- 2) 埴正浩：「石川の歴史的資産を活かしたまちづくり—保存と再生と活用と」『季刊まちづくり』4, pp.90-97, 2004
- 3) NPO 法人 GP ネットワーク「まちづくりセミナー2011 第4回講演録 講師：水野雅男

氏 2011年1月7日」

(<https://gpnw.jp/?tid=100280>, 2025.2.2 閲覧)

- 4) 藤岡麻理子・中西正彦・鈴木伸治：「都市における土地利用コントロール制度と歴史的環境保全制度の関係に関する国際比較研究—日本・韓国・台湾における関連制度の比較分析から—」『都市計画論文集』53 (3), pp.1109-1116, 2018.10
- 5) 藤岡麻理子・中西正彦・鈴木伸治：「都市における歴史的環境保全制度の自治体運用に関する日本・韓国・台湾の国際比較研究」『都市計画論文集』54 (3), pp.998-1005, 2019.10