

地方都市の再生に向けて

～都市再生特別措置法の改正～

国土交通委員会調査室 さいとう こういち
斎藤 貢一

1. はじめに

第166回国会において、都市再生特別措置法、密集市街地整備法等の一部改正からなる「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案」が可決・成立した。

本稿では、特に都市再生特別措置法（以下「都市再生法」という。）について、法案提出の背景や委員会での法案審査の概要などを紹介する。

2. 都市再生施策の経緯と法案提出の背景

(1) 都市再生法の制定

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に我が国の都市が十分対応できたものとなっていないことにかんがみ、諸情勢の変化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を図るため、平成14年6月に都市再生法が施行された。

同法は民間事業者による都市再開発を促進させることに重点を置いていたこともあり、都市再開発事業のポテンシャルの高い東京、大阪などの大都市圏での事業が中心であった。

一方、地方の中小都市等民間活力が十分でない地域において、地域の実情に応じた都市再生を効果的に進めていくことが必要とされたことから、「稚内から石垣まで」をスローガンに全国を対象とし、身の回りの生活環境の改善と地域経済活性化を目的に平成14年4月の決定以降「全国都市再生のための緊急措置」が講じられてきた。

こうした中、平成15年11月、政府の都市再生本部は全国都市再生の支援のための基本的枠組みを構築するとして、市町村の創意工夫がいかせる新たな「まちづくり交付金」制度の創設、市町村のまちづくりに関する権限を都道府県との協議などにより、できる限り一本化、行政とNPO等の民間まちづくり主体との連携・協働の推進を決めた。

(2) まちづくり交付金制度の創設等

まちづくり交付金は、従来の交付金とは異なり市町村の自主性や裁量性を追求した新たな助成措置として創設されたものであり、地域の創意工夫をいかしつつ「全国都市再生」という国の重要課題に取り組むため交付されるものである。

平成16年に「国の補助金等の整理及び合理化等に伴う国土利用計画法及び都市再生特別措置法の一部を改正する法律案」が可決・成立したことで、まちづくり交付金制度が創設され、同年度予算では同交付金に国費1,330億円（平成19年度国費2,430億円）が充てられた。各市町村では「都市再生整備計画」を作成し、まちづくり交付金を活用して公共公

益施設の整備等に取り組み、都市再生を推進しているが、こうした地区の中には、自治体と民間事業者が統一的なコンセプトの下に同一の目標に向けて協調し、適切な役割分担により事業を推進しようとしているケースがある。こうしたケースにおいては、両事業が一体となって推進されることにより、それぞれ単体での場合より都市再生への貢献が増加するとの考えの下、民間都市開発事業の円滑な事業施行を支援することで、都市再生を一層推進することが求められていた。

また、我が国の現下の重要課題である「地域再生」の実現のためには、中心市街地の活性化など各都市の課題を解決するための重要な手法となっている土地区画整理事業の活用が求められており、また、その事業実施は、地方公共団体等の公共主体のみが行うのではなく、民間のノウハウや資金等を活用して進めていくことが必要とされている。現在、地価動向が不透明な中、土地区画整理事業の事業期間の長期化、事業収支の悪化等の問題が生じており、個人施行者又は土地区画整理組合ではこのような問題に的確に対応して迅速に事業を行うことが困難となっているケースが増えている。このため個人施行者及び土地区画整理組合と比較して多様な資金調達等が可能となる土地区画整理会社という形態による施行者の導入が必要とされた。

平成 17 年には、これらの施策を通して全国都市再生の一層の充実を図るため、「民間事業者の能力を活用した市街地の整備を推進するための都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案」が可決・成立した。

(3) 第 166 回国会における法律改正

今回の都市再生法改正案の提出は、主として、同法における「民間都市再生事業計画」(民間都市開発推進機構より 公共施設に関する無利子貸付、出資、社債の取得等、債務保証の支援が受けられる)の申請期限が平成 19 年 3 月 31 日で終了することとなり、同事業が都市再生緊急整備地域¹内において、今後も新規事業が見込まれ、金融支援等の後押しが是非とも必要であるとの要望もあるため、申請期限の延長を行おうとするものである。

このほか、市町村、都市再生整備推進法人、防災街区整備推進機構等は、市町村都市再生整備協議会を組織することができることとし、市町村が都市再生整備計画を作成しようとするときは、市町村都市再生整備協議会の意見を聴くものとし、市町村長は、都市開発事業を施行する特定非営利活動法人等に対して助成等を行う特定非営利活動法人又は公益法人を都市再生整備推進法人として指定することができることとし、民間都市開発推進機構は、都市再生整備推進法人に対する助成等を行うことができることを内容としている。

3. 法案審査における主な論点

参議院国土交通委員会における法案審査では、都市の再生に向けて多様な視点から質疑がなされたが、本稿では、まちづくり交付金の在り方、都市再生緊急整備地域の現状、まちづくりの担い手づくり及び地方都市の再生に絞って、その論点を紹介することとしたい。

(1) まちづくり交付金の在り方

まちづくり交付金の在り方について、平成 16 年にまちづくり交付金制度が創設され、徐々に予算額も増加している中で、交付金の実績及び効果を含め、現在までの取組状況、また、その重点を全国各地の地域の中核となる都市あるいは中小都市にも及ぼしていくべきではないかとの指摘がなされた²。

答弁では、同交付金はおおむね事業期間が3年から5年で、事業開始時に計画の目標を記載し、この計画により、例えば居住人口を増やす、商業の販売額を増やすなどの目標を設定し、その目標の達成状況について市町村が計画終了後自ら事後評価を行い、それを検証し次の計画にいかしていくという仕組みであると、一番早いグループは平成 18 年度末で事業期間の3年を経過し、現在 29 地区でその事後評価を実施しているとした。

評価の詳細は結果を待たなければならないものの、大半の地区において計画目標の達成が可能な状況であるとしている。

また、アンケートにおいても、まちづくり交付金により、まちづくりを総合的に捉え、考え、あるいは実行する契機になったとの評価がなされている。

なお、まちづくり交付金は、平成 19 年 2 月末現在、全国 664 市町村、1,102 地区において活用されている。

(2) 都市再生緊急整備地域の現状

平成 19 年 3 月現在、都市再生緊急整備地域の指定状況は 65 地域、約 6,612 ヘクタールとなっている。しかし、同地域については未着手の箇所も随分あり、今後これを積極的に増やしていくのかどうかについての質疑がなされた³。

答弁では、これまでの5年間で様々なプロジェクトが具体化してきている一方、権利調整が難航するなど、様々な隘路から未着手になっているという事業もまだ数多くあるとし、これらについて、引き続き支援していく必要があるとの認識を示した。

都市再生緊急整備地域内での民間投資見込みが約 12 兆円とされるなか、着手済み事業が 6 兆円(平成 18 年度には 1.3 兆円分が完成予定)にとどまっているが、この事業未着手の原因については、大規模な事業予定地の大部分が空閑地であるものの、一部の隘路等のために事業着手に時間を要する(岡山駅東口地区)、再開発組合の事業パートナーが選定されるなど着実に進展しているものの、多数の権利者の調整になお時間を要している(福山駅南地区)、地域経済の改善状況にばらつきがある中で、事業リスクの確定が困難なため、開発事業者と協議を進めているものの計画内容の確定に時間を要する(北九州市曲里町地区)など様々なものがある。

一方、プロジェクトの実施に伴って新たな人の流れなども出てきており、これがまちづくりのエネルギーとなり、地域の価値の向上につながるような取組、例えば防犯活動等によって安全、安心なまちづくりを進めるというような、新たな取組に発展するといった先進的な事例(六本木・東京ミッドタウン地区)も出てきており、今後、都市再生緊急整備地域の指定などに際しては、このような動きなども支援するということを含めて、引き続き進めていくことが大切であるとの認識を示した。

(3) まちづくりの担い手づくり

法案では地域の担い手をいかした地域活性化対策として、市町村都市再生整備協議会の創設が提案されている。これに関して、同施策は主として地方都市の再生事業を想定しているが、行政がきめの細かいフォローをしないと、本来の意味での住民参加、市民参加の都市再生はできず、この地域の担い手のニーズを反映させる実効性ある施策が必要であるとの観点から質疑がなされた⁴。

答弁では、市町村都市再生整備協議会について、まちづくりに密接な関係を持つ様々な主体が、都市再生整備計画及びその実施について活発な議論を行うということを期待し、市町村が都市再生整備計画の作成を行うときにこの協議会の意見を聴かなければならないという規定を置くとともに、都市計画の要請を市町村が行うときの意見聴取等、一定の権能を同協議会に持たせているとのことであった。

また、そのねらいとして、まちづくりを進める上で従来、公が実施してきた事柄について、公だけではなく多様な主体が参画し、個性的な地域づくりに向けて、様々な地域で取組をしている人々、団体が出てきており、それらが地域の課題に取り組んで自律、協働して多くの仕事をしている、また、平成18年7月の都市再生本部において「都市再生の担い手について」が決定され、今後、政府は、地域のまちづくり活動の担い手として、NPO等の団体が十分に活動できるよう、関係法令等において手続や管理運営への参画に係る位置付けを明確化するなどとしたことを踏まえての措置であるとの答弁がなされた。

(4) 地方都市の再生

地方都市の再生について、参考人として出席した東京大学先端科学技術研究センターの大西隆教授は、地方都市の再生には産業政策が不可欠であり、地方での雇用をどのように確保していくのかということが非常に大きな点であるとし、産業政策とまちづくりは、一体化していく必要があると述べた。

また、中心市街地活性化については、中心市街地というその物的な空間の再生とそこで商業者が活動している中で、その商業の更新ということとうまくリンクさせないと、まちは整備されたもののそこに暮らす人がいないということになりかねず、福祉政策との連携に加え、そこに暮らす人が何を必要としているのか、あるいはどのような能力があるのかということをも十分踏まえつつ、それをいかすような形で再生を図る必要があると指摘した。

そして、その答えは地域様々であり、いかに自分の地域に合った解答を見つけるかということが地域にとって、真に再生できるかの鍵を握ることになるとの認識を示した⁵。

4. まとめ

国立社会保障・人口問題研究所は、去る5月29日、2035年までを見通した「都道府県別将来推計人口」（平成19年5月推計）を公表した⁶。

それによると2005年の国勢調査によれば、2000年から2005年にかけて既に32道県で人口が減少しており、今回の推計によると、人口が減少する都道府県は今後も増加を続け、2010

年から2015年にかけては42道府県、2020年から2025年にかけては沖縄県を除く46都道府県、2025年以降はすべての都道府県で人口が減少するとの見通しを示した。特に2005年の人口を100としたときの2035年時点での人口の将来見通しでは、減少幅の大きい3県の数値が秋田県68.3、和歌山県71.2、青森県73.1となっており、大幅な人口減少が見込まれている。

このような人口減少時代の中、コンパクトシティを志向した昨年を中心市街地活性化法及び都市計画法等の一部改正や今回の法改正を始めとして、地方都市の再生を目指しての諸施策が講じられているが、都市再生施策に関しては、特に東京圏などの大都市部では一定の成果を上げつつあるものの、地方都市では容積率の緩和等、規制緩和による民間投資誘導策では十分な効果が発揮されないことが明らかとなっている。

平成19年4月27日、地域経済の活性化と地域雇用の創造を地域の視点からより一層推進させるために、地域再生法の規定に基づき、政府における施策の推進を図るための基本的方針である「地域再生基本方針」の一部を改定した。

政府は、地域再生の意義を「地域の自主的・自立的な取組とそれを尊重した国の支援とがあいまって、我が国の活力の源泉である地域の活力の再生を加速し、持続可能な地域再生を実現すること」とし、具体的に「地域の知恵と工夫の競争のサポート・促進、補助金改革等による自主裁量性の尊重、縦割り行政の是正、成果主義的な政策への転換、民間のノウハウ、資金等の活用促進といった地域の自主的・自立的な取組のための環境整備を行うとともに、構造改革特区、都市再生などの関係分野との連携を深めつつ、地域再生計画に基づく地域の総合的な取組を支援するとしている。

先程紹介した東京大学の西大教授は、地方都市の再生には、地方での雇用確保、産業政策と都市政策の連携が不可欠であると指摘した。この課題を克服することは容易ではないが、「地域再生基本方針」にもあるとおり、従来型の縦割り行政の是正等、政府一体となった取組が求められている。

¹ 「都市再生緊急整備地域」とは、都市再生の拠点として、都市開発事業等を通じて緊急かつ重点的に市街地の整備を推進すべき地域として政令で定める地域である。

² 第166回国会参議院国土交通委員会会議録第4号2～3頁(平19.3.22)

³ 第166回国会参議院国土交通委員会会議録第4号7頁(平19.3.22)

⁴ 第166回国会参議院国土交通委員会会議録第4号7～8頁(平19.3.22)

⁵ 第166回国会参議院国土交通委員会会議録第5号10頁(平19.3.27)

⁶ 国立社会保障・人口問題研究所ホームページ・<http://www.ipss.go.jp>