

法施行 10 年を迎える都市再生特別措置法

～都市再生特別措置法の一部を改正する法律案～

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

平成14年6月に施行された「都市再生特別措置法」が間もなく10年を迎えようとしている。この間の施策の推進により、美しく、機能的な空間に生まれ変わり、文字どおり「都市再生」を果たした地区がある一方、この10年で大都市と地方都市との格差が顕在化するとともに、東京や大阪などの大都市においても都市再生事業に必要とされる種地が少なくなっており、都市再生施策も大きな転換点を迎えようとしている。

そこで本稿では都市再生特別措置法の成立とその後の動向を改めて確認するとともに、今通常国会に提出された「都市再生特別措置法の一部を改正する法律案」の概要等について紹介する。

2. 都市再生特別措置法の成立とその後の動向

(1) 都市再生特別措置法の制定の経緯と都市再生に向けた取組

ア 「都市再生特別措置法」制定までの経緯

1990年代のバブル経済崩壊以降、大都市を中心に不良担保不動産や低未利用地が大量に発生し、我が国の経済の再生にとって大きな足かせとなっていた。他方、この状況は都市の再構築へのかつてない好機と捉える向きもあった。そこで、小渕内閣時代の平成10年8月、総理大臣の諮問機関として、我が国経済の再生と21世紀における豊かな経済社会の構築のための構想について調査審議し、意見具申を行うことを任務とする「経済戦略会議」が発足し、平成11年2月に「日本経済再生への戦略」と題する答申を行った。同答申では、これまで果たせなかった都市構造の抜本的再編、居住・商業機能の回復に向けた土地の有効利用を不良担保不動産等の流動化と一体的に推進することとし、そのために、情報、環境、バリアフリー、国際化など都市の構築に向けた今後の政策の重要項目として、①首相直轄の「都市再生委員会」を設置すること、②政府が地方自治体に対し強力なリーダーシップを発揮し、「高層住居誘導地区制度」等の規制緩和措置を積極的に活用し、土地の高度有効利用を促進すること、③都市計画地方審議会の弾力的開催や都市計画決定手続の柔軟性を確保すること、④各種容積率移転制度の要件緩和、利用促進等を進めること、⑤都市計画の線引きについて廃止又は縮小を視野に入れて見直すこと等の都市計画・建築規制の緩和措置の積極的な活用を図るべきであると指摘している。

平成12年2月には、「経済戦略会議」の答申などを踏まえ、今後の都市構造の在り方や

その実現のための方策などについて、当面、まず東京圏を対象とし、日本経済の中心である東京を21世紀にふさわしい魅力ある都市として再生させるため、経済界、地方公共団体、学識経験者等を交えた官民の有識者の意見を結集する場として「都市再生推進懇談会（東京圏）」が開催され、具体的なプロジェクト等の検討がなされた。

その後発足した小泉内閣の時代に、これまでの経緯を踏まえた上で、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鑑み、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ことを目的として、平成14年4月に「都市再生特別措置法」（平成14年法律第22号）が制定され、同年6月に施行された。

イ 平成17年法改正

その後、数回の法改正がなされており、平成17年には、①都市再生整備計画の区域内において都市再生整備計画に記載された事業と一体的に一定の都市開発事業を施行しようとする民間事業者は、民間都市再生整備事業計画を作成し、国土交通大臣の認定を申請することができること、②民間都市開発推進機構は、国土交通大臣の認定を受けた民間都市再生整備事業計画に係る都市開発事業の施行に要する費用の一部に対して出資等を行うことができることを内容とする、「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」（平成17年法律第34号）が成立した。

ウ 平成19年法改正

平成19年には都市機能の高度化及び居住環境の向上を図るため、国土交通大臣による民間都市再生事業計画の認定を申請することができる期限の延長等の措置を講じる「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律」（平成19年法律第19号）が成立した。その概要は、「民間都市再生事業計画」（都市再生緊急整備地域内における都市開発事業であって、当該地域の地域整備方針に定められた都市機能の増進を主たる目的とし、当該都市開発事業を施行する土地の区域の面積が一定規模以上のものを施行しようとする民間事業者は、国土交通省令で定める「民間都市再生事業計画」を作成し、国土交通大臣の認定を申請し、認定を受けた事業は、金融支援や税制上の特例措置を受けることができるというものである。金融支援の主な内容は、財団法人民間都市開発推進機構より①公共施設に関する無利子貸付、②出資、社債の取得等、③債務保証の支援が受けられるというものである。）の申請期限が平成19年3月31日で終了することとなっていたものを、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があったことから、その申請期限を5年間延長すること等を内容とするものであった。

エ 平成21年法改正

平成21年の「都市再生特別措置法及び都市開発資金の貸付けに関する法律の一部を改正する法律」（平成21年法律第45号）では、①金融情勢が急速に悪化している現状に対応し、地域の住民や地元企業等が主体となったまちづくり活動を資金面から支えるため、ま

ちづくり会社等が施行する都市開発事業や公共施設等の整備に係る都市開発資金の無利子貸付制度の創設、②歩行者デッキや地下通路等を地権者等により適切に整備・管理するための地域のまちづくりルールについて、第三者が新たに土地等を取得して当該地域の地権者等となった場合にも適用することを可能とする歩行者ネットワーク協定制度の創設、③国が市町村に対し、都市再生整備計画に基づく事業等の実施に要する経費に充てるため、まちづくり交付金を交付する際の勘案事項として、当該事業等を通じて増進が図られる都市機能の内容を追加するための規定が追加されている。

(2) 都市再生等をめぐる最近の課題と第 177 回国会における法律案の提出

ア 法律案提出の背景

都市再生特別措置法に基づく都市再生緊急整備地域は、平成 24 年 1 月 20 日までに 63 地域、7,783 ヘクタールが指定されており、同地域における認定民間都市再生事業（平成 24 年 1 月 16 日現在、43 件認定）を含む各種プロジェクト等により、一定の経済効果が得られているとされている。一方、アジアの他の主要な国際都市と比較した場合に「交通・アクセス」、「文化・交流」、「居住」等の面が弱みとされている上に、将来的には高い経済成長等を背景にアジアの諸都市が台頭し、東京でさえその地位が大きく後退するのではないかという可能性も指摘されている。

平成 22 年 6 月 18 日に閣議決定された「新成長戦略」において、投資効果の高い大都市圏における魅力向上のための拠点整備を戦略的に進め、世界、アジアのヒト・モノの交流拠点を目指すことが基本方針として掲げられており、民間都市開発プロジェクトに係る規制緩和・金融措置等のための法律案を早期に提出し、平成 23 年度以降、その立上げ支援を行うこととされた。また、それに先立つ平成 22 年 5 月 17 日に発表された「国土交通省成長戦略」においても、都市再生特別措置法を前倒し延長・拡充するとともに、各種の規制緩和や税制措置、金融措置を総合的に講じる地域を新たに設定し、大都市の再生や成長を一層促すことを掲げている。

このような状況を踏まえ、日本の経済成長を実現するためには、東京を始めとした我が国の大都市の国際競争力の強化やその魅力向上に向けて、早急に国を挙げて取組を強化することが必要であるとしている。

イ 「特定都市再生緊急整備地域」の創設

平成 23 年の「都市再生特別措置法の一部を改正する法律」（平成 23 年法律第 24 号）は、官民の連携を通じて、都市の国際競争力及び魅力を高め、都市の再生を図るため、①都市再生緊急整備地域のうち、都市開発事業等の円滑かつ迅速な施行を通じて緊急かつ重点的に市街地の整備を推進することが都市の国際競争力の強化を図る上で特に有効な地域を、「特定都市再生緊急整備地域」として政令で定めること、②特定地域内の都市再生特別地区において、建築物等の敷地として併せて利用する都市計画施設である道路の区域の上空等について、建築物等を建築できること、③国土交通大臣の認定に係る都市再生事業及び都市再生整備事業の施行に要する費用の一部について、資金の貸付けによる支援を行

うことができることとし、政府は、貸付け等に要する資金の財源に充てるための借入金又は債券に係る債務について、保証契約をすることができることとすること、④都市再生整備計画に定められた区域内の土地所有者等又は都市再生整備推進法人は、都市の居住者等の利便の増進に寄与する施設の一体的な整備又は管理に関する協定（都市利便増進協定）を締結し、市町村長の認定を申請することができることとし、認定のあった協定を民間都市機構による支援の対象とすること、⑤まちづくりの推進を図る活動を行うことを目的とする会社であって一定の要件に該当するものを、都市再生整備推進法人の対象として追加すること、⑥民間都市再生事業計画の認定の申請期限を、1年前倒しで延長し、平成29年3月31日までとすること等の措置を講じようとするものであり、平成23年4月20日の参議院本会議で可決成立した。

その後、都市再生特別措置法に基づく特定都市再生緊急整備地域及び都市再生緊急整備地域並びに地域整備方針について、関係地方公共団体から特定都市再生緊急整備地域及び都市再生緊急整備地域の指定等並びに地域整備方針の変更に係る申出があり、内閣官房地域活性化統合事務局の「都市再生の推進に係る有識者ボード」において議論を行ってきた結果、平成24年1月20日に品川駅・田町駅周辺地域、渋谷駅周辺地域等1都6政令市の計11地域が特定都市再生緊急整備地域に指定された。

3. 今通常国会における法律案の提出

これと並行して、「都市再生の推進に係る有識者ボード」では、都市再生特別措置法（平成14年法律第22号）第14条第1項に規定する都市再生基本方針の在り方についても議論を行っており、都市再生特別措置法の一部改正により新たに創設される特定都市再生緊急整備地域の指定基準の追加及び東日本大震災における経験から得られる教訓を踏まえた見直しを内容とする基本方針の改正案が、平成23年10月7日に閣議決定された。

上記基本方針改正案では、災害に対する備えの観点から幾つかの項目が新たに設けられており、「災害に強いまちづくりの推進」の項では、特に人口・機能等が集中した大都市における災害の発生が、甚大な人的・経済的被害につながることを防ぐよう、超高層建築物等における長周期地震動対策の充実等高層建築物等の耐震性の向上、ターミナル駅等における安全性の確保、環状道路ネットワークの整備、密集市街地の防災性の向上、大都市沿岸部の工業関連施設の防災対策の強化等防災対策の充実等の施策を重点的に推進するとしている。また、東日本大震災において大量の帰宅困難者を発生させたことを踏まえ、その経験をいかし、より混乱を最小限に抑制させるための対策を講じることが重要であるとしている。これにより、我が国の経済活動を支える大都市の業務機能、行政機能等について、できる限り継続性を確保する体制を整備し、都市機能に対する国際的な信頼の確保を通じて、大都市の国際競争力の強化を進めるという都市再生特別措置法の立法趣旨が明確になっている。

以上の内容の施策推進の一環として、平成24年2月7日に国会に提出された法律案が「都市再生特別措置法の一部を改正する法律案」（第180回国会閣法第22号）である。

本法律案は、大規模な地震が発生した場合における都市再生緊急整備地域内の滞在者等

の安全の確保を図るため、都市再生緊急整備協議会による都市再生安全確保計画の作成、都市再生安全確保施設に関する協定制度の創設等の措置を講じるものであり、その主な概要は以下のとおりである（次頁図1参照）。

A. 都市再生緊急整備協議会による都市再生安全確保計画の作成

- ①都市再生緊急整備協議会（以下「協議会」という。）は、都市開発事業等を通じて、大規模な地震が発生した場合における滞在者等の安全の確保を図るための計画（以下「都市再生安全確保計画」という。）を作成することができることとする。
- ②都市再生安全確保計画には、大規模な地震が発生した場合の滞在者等の安全の確保を図るために必要な退避経路、退避施設、備蓄倉庫等の施設（以下「都市再生安全確保施設」という。）の整備に関する事業等を記載することとする。

B. 都市再生安全確保計画に係る特例

①認定等に係る手続の特例

協議会は、都市再生安全確保計画に一定の認定等を要する建築物の建築等に関する事項を記載しようとするときは、認定等権者の同意を得ることができることとし、当該都市再生安全確保計画が公表されたときは、これらの認定等があったものとみなすこととする。

②容積率の特例

都市再生安全確保計画に記載された事項に係る一定の都市再生安全確保施設の床面積は、容積率の算定の基礎となる延べ面積に算入しないこととする。

③都市公園の占用の許可の特例

協議会が公園管理者の同意を得て都市公園に設ける一定の都市再生安全確保施設の整備に関する事業に関する事項を記載した都市再生安全確保計画が公表された後、2年以内に当該都市再生安全確保施設の占用の許可の申請があった場合は、当該公園管理者は、その占用の許可をすることとする。

④都市再生安全確保施設に関する協定制度の創設

- 1) 土地所有者等は、その全員の合意により、都市再生安全確保計画に記載された事項に係る退避経路協定又は退避施設協定を、市町村長の認可を受けて締結することができることとし、当該認可の公告があった後において土地所有者等となった者に対してもその効力があるもの（承継効）とする。
- 2) 地方公共団体は、都市再生安全確保計画に記載された事項に係る備蓄倉庫を自ら管理する必要があるときは、当該備蓄倉庫の所有者等との間において管理協定を締結し、当該備蓄倉庫の管理を行うことができることとし、当該管理協定の公告があった後において当該備蓄倉庫の所有者等となった者に対してもその効力があるものとする。

図1 都市再生特別措置法の一部を改正する法律案の概要



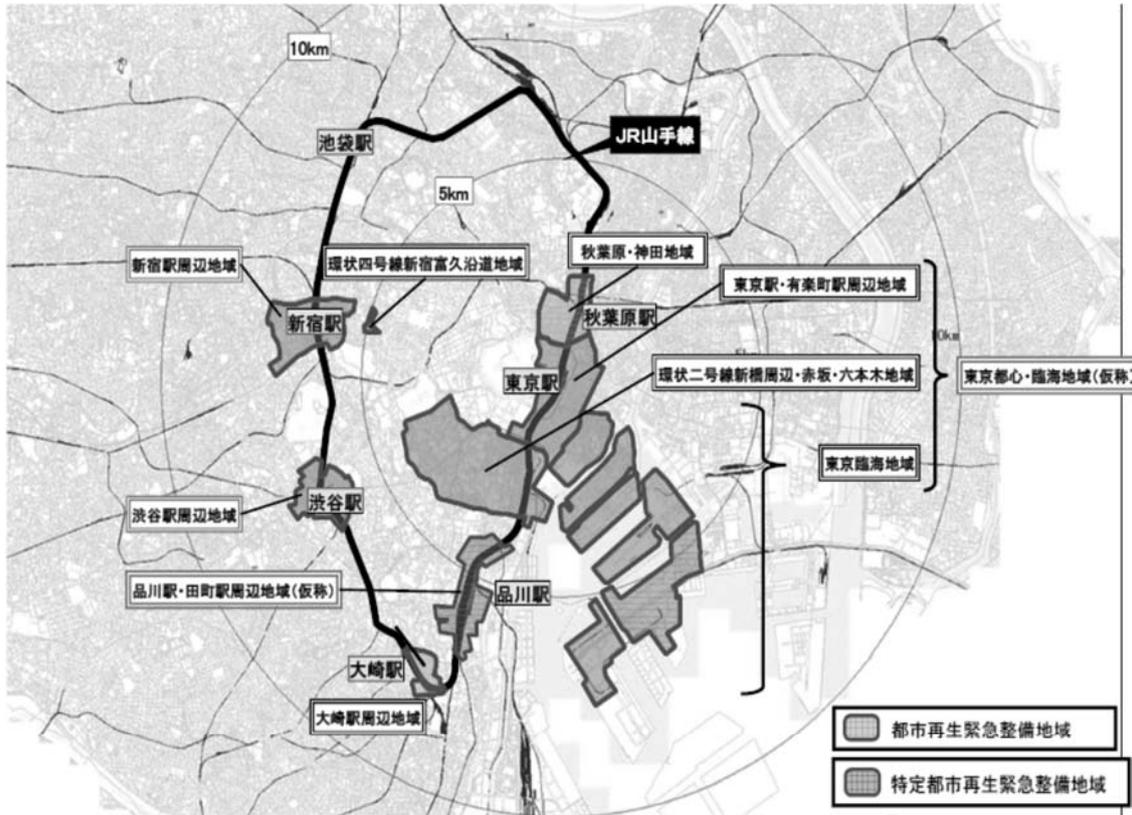
（出所）国土交通省資料

4. おわりに

本法律案の目的は、大規模な地震が発生した場合における都市再生緊急整備地域内の滞行者等の安全の確保を図ることであり、その対象地域が「都市再生緊急整備地域」に限定されていることが注目される。同地域の東京都内における分布は、次頁図2のとおり、東京都心・臨海地域、秋葉原・神田地域、品川駅・田町駅周辺地域、新宿駅周辺地域、環状四号線新宿富久沿道地域、大崎駅周辺地域及び渋谷駅周辺地域となっている。

これにJR東日本エリア内の1日平均の乗車人員（平成22年度）を当てはめると、上位20位以内に位置する、池袋、高田馬場、北千住、上野、立川、吉祥寺及び蒲田の各駅がその対象から外れることとなる。特に池袋駅は第2位であり、さらに私鉄のターミナル機能を併せ持っていることを考えれば、同駅がその対象とならないことの説明が難しいのではないかと指摘がなされている。

図2 東京都内の都市再生緊急整備地域一覧



(出所) 内閣官房地域活性化統合事務局資料

さらに^{ふくそう}輻輳する権利関係で知られる歌舞伎町などを抱える新宿駅周辺地域において、全権利者の同意が前提となるため、退避経路協定や退避施設協定が締結される可能性は不透明である。そのことを考慮すれば、容積率の特例等、本法律案のスキームが効果的に適用されるのは、JR田町車両センターの再開発に伴う品川駅・田町駅周辺地域など、新規に事業が行われるところではないかと考えられる。しかし、施策の実効性を前提とするならば、対象範囲が極めて限定的とならざるを得ない「都市再生特別措置法」の改正をなぜ選択したのかは、疑問の残るところでもあろう。

平成18年に東京都が作成した「首都直下地震による東京の被害想定報告書」では、マグニチュード7.3の東京湾北部地震が発生した場合、都内に448万人の帰宅困難者が発生するとされている。発災時には都では一斉帰宅を抑制する方針であるから、帰宅困難者対策とは、すなわち駅周辺の滞留者等をいかにして的確に一時滞在施設へ誘導するのということであり、実際に都内には既にエリア単位の駅前滞留者等対策を目的とした協議会が池袋、新宿等計8つ立ち上げられており、地震に備えた必要な訓練が行われている。現在、東京都では、行政、事業者、都民のそれぞれの役割に応じた帰宅困難者対策への取組を明文化した条例を制定すべく検討作業が進められている。

このように、各自治体においては、首都直下地震を念頭に自治体、鉄道事業者、商店街、

学校、ライフライン事業者、警察、消防等関係機関が連携をとって備えを進めており、今回の法改正が、このような取組の中で、どう位置付けられるかについても、今後の検討に委ねられている部分が多い。

本来、「都市再生特別措置法」は、都市機能に対する国際的な信頼の確保を通じて、大都市の国際競争力の強化を進めること等を重視した法律で、その法律に防災の概念を盛り込むことによって、大災害時における都市機能の継続性を図ることの重要性は高い。

しかし、首都直下地震の高い可能性も懸念される中にあることは、本来は交通結節点の安全対策を始めとした都市防災に特化した立法措置がなされてしかるべきではなかったのではないかと、とも思われるところである。

【参考文献】

財団法人日本地域開発センター『地域開発 2011. 7』特集 都市再生特別措置法の成果と課題

内閣官房地域活性化統合事務局 都市再生の推進に係る有識者ボード及び都市再生の推進に係る有識者ボード防災WG『人口・機能集積エリアにおけるエリア防災のあり方』（平 23. 12）

東京都『東京都の帰宅困難者対策の基本的考え方』（平 24. 1）

東京都『首都直下地震による東京の被害想定報告書』（平 18. 5）