

民間主導による都市の再生

荒川光弘 氏 国土交通省都市・地域整備局企画課長

都市再生特別措置法の立法、都市再開発法や都市計画法の改正などの都市再生関連法の内容、その目指すところについて国土交通省都市・地域整備局企画課長・荒川光弘氏に、うかがった。

時間と場所を限った 都市再生の推進

一連の都市再生関連法についてお聞きしてまいります。まずは都市再生が目指す都市像というテーマからうかがいたいと思います。

荒川 歴史的な背景から申しますと、戦後の一時期、経済の発展に伴って人口が都市に集中し、都市が拡大する都市化が急速に進みました。1965年から1970

年の5年間に於いては、市街地の面積が40%も増えています。それが1995年から2000年の5年間は、わずか2%しか増えていません。都市化は一段落したのですが、今の都市の現状を見ますと、あまりにも急速に都市化が進み、その対応に追われてきたことからひずみも生じています。例えば、長距離通勤であるとか緑やオープンスペースの不足、防災上危険な密集した市街地が広く存在するといった問題が山積しているわけです。都市再生の課題の一つは、そのような「20世紀の負の遺産」を解消することによる都市のボトムアップです。もう一つの課題は、21世紀に入って世界各国の都市間の競争が激化する中、都市の発展基盤を整えて国際競争力を高めるといったことです。

喫緊の課題としては経済活性化に資するということもあるわけですね。

荒川 今、盛んにデフレ脱却のための土地の流動化ということが言われていますが、流動化するだけでなく、具体的な建設投資に結び付くことによって有効需要が生まれるわけで、民間の建設投資を促進させることはデフレ脱却の経済対策としての最高の処方箋になり得るものです。

都市再生を進める上で、どのような視点が求められるとお考えですか？

荒川 われわれは二つの枠組みで考えています。一つは民間事業者の活力を活かして都市再生を強力に進めていくことで、そのために時間と場所を限定して大胆な措置をとっていくこと。もう一つは、地域住民の主体的なまちづくりの推進です。都市は人々の生活の場であり、勤労する場ですから、利用する人々のそれぞれのニーズに的確に応えなければなりません。その二つの要請をうまく



組み合わせることで、活力と魅力ある都市がつくられるということになると思います。都市再生関連の一連の法制度もそういう視点から用意しました。

国土交通省で進められた法整備ですが、まず都市再生特別措置法(19頁・図参照/以下、特別措置法)についてその内容とねらいをうかがいたと思います。**荒川** これは優良な民間の都市開発プロジェクトをできるだけ早く立ち上げようという視点でつくられた法律です。国が都市再生の基本方針を決め、それに沿ったかたちで、都市再生緊急整備地域(以下、緊急整備地域)を指定し、その緊急整備地域の整備方針を決めます。これまでの都市計画というのは、あくまで自治体が決めて、国が合意するかたちでしたが、今回の制度は国がリーダーシップをとるわけで、地方への権限委譲という時代の流れとは少し異なるという意味でも特徴的な法律と言えます。

もう一つ特徴的なことは、官主導から民主導への転換という思想です。従来、国家的プロジェクトであれば、国が公団がやるというのが基本的なスキームでしたが、この法律では、できるだけ民間が主体として動きやすくすることを考えました。

従来、官が担ってきたことを民間に替わってもらおうとすれば、新たなネックも生じるわけです。まず、右肩上がりの時代であれば、開発プロジェクトは多少時間がかかっても採算がとれましたが、こういう厳しい経済状況になりますと、いかにして事業として成り立たせるかがポイントになってきます。そこで緊急整備地域内に限っては、土地利用規制の緩和として、都市計画の制度に都市再生特別地区を定め、民間事業者の提案により容積率など諸々の規制をいったん白

紙にして、開発構想が事業として成立するようにゼロベースから考えてもらうという仕組みをつくりました。あるいは、緊急整備地域内の優良な民間プロジェクトに対しては、無利子貸付、出資・社債等の取得、債務保証などの金融支援の措置を設けることによって、資金調達の問題にも対処しています。

この法律は、都市再生という喫緊の課題に対処するためのものであることから、施行状況を踏まえて、法施行後10年で見直しを行うこととされています。時間と場所を限定することで、従来のまちづくりの手法からすれば、かなり大胆な措置が講じられており、特別措置法は、官から民という流れを実現するため、隘路になっている部分を解消することを目的とした法律とも言えるでしょう。

再開発事業の円滑化

次に「都市再開発法等の一部を改正する法律」ですが、この改正のポイントは何ですか？

荒川 いくつかの改正をパッケージにしていますが、大きな改正点は、市街地再開発事業について民間の事業者に新たな権能を付与したこと。今まで市街地再開発事業の施行者として認めていたのは、個人施行者、組合、公共団体だけでしたが、民間活力を活用しようという観点から、地権者の賛同を得て設立する株式会社や有限会社(再開発会社)も施行主体として認め、併わせてその主体に土地の収用権限も与えました。地権者の3分の2以上の同意を得るという要件は付けているものの、仮に住民の一部に反対があっても、民間事業者は土地収用により事業を進められるように

したという、かなり踏み込んだ改正です。

日本は市街地の道路を拡幅するだけで数十年かかるということがよく指摘されていますが、私権をある程度制限しても、都市再生を実効性のあるかたちにしていく必要があるということですね。**荒川** 市街地再開発のための合意の形成には大変な時間がかかり、どうしても事業期間は長引いてしまいます。これまで民間事業者には収用権限は認めていませんでしたが、今回そこに風穴を開けたということでは、極めて画期的な改正であると言えます。

ただし地権者の特別多数決という要件は付けているわけですね。

荒川 規制緩和をはじめ制度の改善を考えると、どこまで認めていいのかわからない、さまざまなケースを考えて制度設計をしていくわけです。民間事業者には信頼できるデベロッパーも数多くいますが、残念なことにそうでないところもあるわけで、それらを一律に規制できる法制度が求められます。そういう意味ではやはり軸足は、性悪説に置かざるを得ないということです。

都市再開発法¹では、その他、どのような改正が行われましたか？

荒川 再開発事業というのは、公共施設を含む土地と建物を一体として整備する事業のことですが、その他、土地と公共施設の整備だけを行う土地区画整理事業という事業がありまして、それを規定する土地区画整理法²も改正しました。

ある地域に木造住宅が密集していて、防災上も好ましくないから、区画整理事業を施工して、大きなマンションを建て、道路を拡幅し、公園などのオープンスペースをつくりたいとします。ところが当該地域には、新築したマンションに移りたい人もいれば、希望しない人もいて、

1 都市再開発法：昭和44年6月3日公布。昭和44年6月14日施行。平成14年7月31日最終改正。都市における土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図るため、市街地の計画的な再開発について定める法律。
2 土地区画整理法：昭和29年5月29日公布。昭和30年4月1日施行。公共施設の整備改善および宅地の利用の増進を図るため土地の区画形質の変更等に関する土地区画整理事業に関して必要な事項を定めている。



混在して住んでいるわけです。そのよう
なとき、これまでの換地は、住民はできる
だけ移動させない方がいいとされてきま
した。「照応の原則³」と言いますが、財
産権に対する制約はできるだけ小さい
方がいいという思想から、現地換地を原
則としてきたわけです。しかし、その原
則で事業を進めると、土地の高度利用
のニーズを反映し切れず、地域のあちこ
ちで小規模なマンションが建つだけとい
うケースも見られました。そこで今回、照
応の原則を外して、土地を高度利用し
たい人たちの意向を聞き、それを高度利
用推進区というかたちで集約して換地で
きる制度を創設しました。これによって
細分化されている土地の高度利用をよ
り円滑に進められると考えています。

まちづくりに関する 自由度の向上

建築基準法⁴も改正されました
が、これはどのような趣旨なのでしょう
か？
荒川 「建築基準法等の一部を改正す
る法律」というかたちでまとめたもので、
都市計画法⁵の一部改正も含まれてい
ます。これは冒頭申し上げた都市再生
の二つの基本的な枠組みのうち、主に
後者の地域住民の主体的な取り組みの
推進を目的とするものです。

四つほど改正点を挙げますと、まず、
まちづくりに関する都市計画の提案制
度の創設があります。住民などの自主的
なまちづくりの推進や地域の活性化を図
るため、土地所有者やまちづくり協議会、
まちづくりNPOなどが、一定の面積以上
の区域について、土地所有者の3分の2
以上の同意を得れば、都市計画の提案
ができるというものです。

特別措置法の都市計画の提案
制度とはどのような違いがあるのです
か？

荒川 要するに今回、提案制度につい
て一般制度と特別制度を同時に立法し
たということです。特別措置法の方は特
別制度で、緊急整備地域における都市
再生特別地区に関する都市計画という
ように対象を限定し、3分の2以上の同意
を得た土地所有者というばりを付け、
行政には6カ月以内の応答義務を課し
ています(11頁・図2参照)。

一方、都市計画法の改正の方は一般
制度を入れていきます。都市計画につい
て提案できるメニューには制限がありま
せん。行政に6カ月以内の回答という義
務は課していませんが、それでも官が計
画を決めて住民の賛同を得るといふ従来
の都市計画と比べますと、住民の主体
的な取り組みを認めたということで、発
想を転換する改正と言えます。

二つ目の改正点は、用途地域におけ
る容積率などの選択肢の拡充です。こ
れまでも、地域ごとにまちづくりをしよう
というときの都市計画のメニューは実態に
合わせて用意してきたつもりですが、昨
今の土地利用の状況を見て、さらに見直
しました。容積率の制限の他、建ぺい率
の制限もメニューを増やしています。敷
地規模の制限については、低層住宅専
用地域のみ適用できたものをすべての
用途地域で適用できるようにしましたし、
日影規制⁶についても規制を緩和して
います。

三つ目は、容積率制限などの緩和を
迅速にする仕組みを設けたことです。総
合設計制度⁷という仕組みがありまして、
住宅系の建物の場合、行政庁の許可を
得れば、1.5倍まで容積制限を緩和でき

るのですが、その審査基準を定型化し、
建築確認の手続きだけで済むようにし
て、審査手続きを迅速化できる制度を導
入しました。採光を確保するための斜線
制限⁸についても実質的に採光が確保
できるときは制限を外せることにしてい
ます。

四つ目が、地区計画の見直しです。
現行の地区計画制度はたくさんメニュ
ーがありましたが、これを整理・合理化し、
地区計画という一つの括りにして制度を
簡素化したものです。地域の特性に応
じて用途制限、容積率制限などを扱え
るよう、分かりやすく、使いやすい制度に
するという趣旨で改正を行っています。

今後の都市再生の取り組み

都市再生に関する法制度につい
て全面的な見直しをされたわけですが、
積み残した課題はありますか？

荒川 緊急整備地域の支援メニューと
しては、土地利用規制の緩和、金融支
援、公共施設整備といったところをそ
ろえましたが、税制上の措置だけは法施
行に間に合いませんでした。これまでの
民間のプロジェクトに対する税制上の優
遇措置は、限られた範囲にとどまってい
たのですが、この度、大臣が認定する優
良な民間都市再生プロジェクトに対して
は、事業を行う事業者、あるいは事業
者に協力する従前地権者といった人た
ちに重点を置いて、譲渡・取得・保有の各
段階で、従来の優遇措置をさらに深掘し
た税制の措置を創設しました。

官から民へ、中央から地方へとい
う流れの中で、今後都市再生について
はどのように取り組まれるのでしょうか？

荒川 まず基盤整備などの事業を進め

3 照応の原則：土地の交換、替え地(換地)は、もとの宅地の位置、地積、土質、水利、利用状況、環境等を総合的に勘案して、これに見合うようにするという定め方。

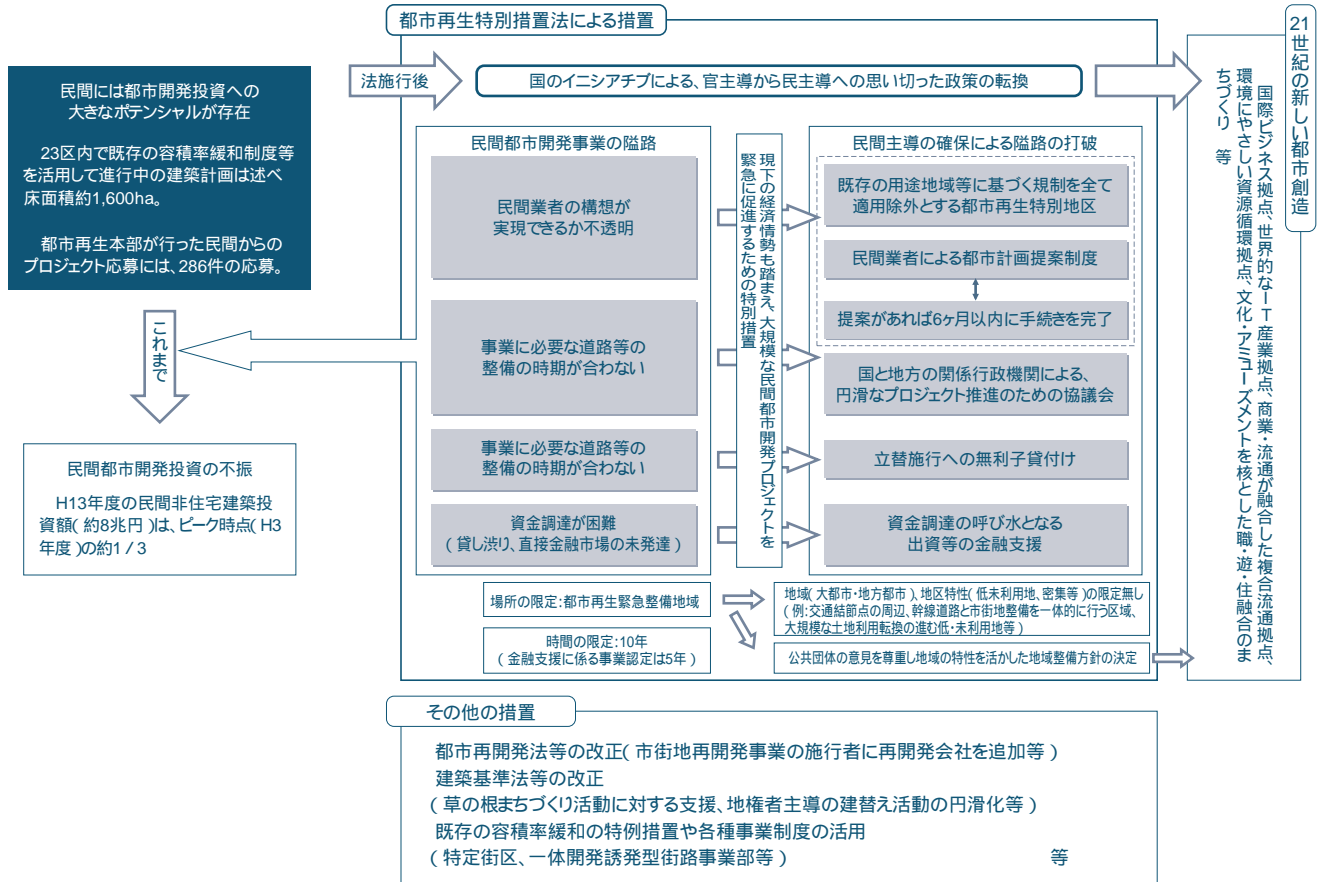
4 建築基準法：昭和25年5月24日公布。昭和25年11月23日施行。平成14年7月12日最終改正。建築物の敷地・構造・用途について、その最低の基準を定める法律。

5 都市計画法：昭和43年6月15日公布。昭和44年6月14日施行。平成14年7月12日最終改正。都市計画の内容およびその決定手続き、都市計画制限、都市計画事業などを定める法律。

6 日影規制：日照の確保を目的として都市計画で定める制限。用途地域()が第1種または第2種住居専用地域、住居地域、近隣商業地域、準工業地域内では、一定基準以上の建物は一定時間以上、隣地に日影を落とすとはならないという場合がある。用途地域ごとに規制を受ける建物の規模と最大日影時間は異なる。

用途地域：都市の将来のあるべき土地利用を実現するため、建築物の用途・容積・形態について制限を定める地域。平成4年の都市計画法の改正により住居系の用途地域が細分化され、8種類から12種類となった。

図 都市再生特別措置法のポイント



出所：国土交通省資料

る立場としては、14の都市再生プロジェクト(13頁・資料参照)におけるわれわれの担当部分、環状道路や空港といったインフラ面について求められる役割を的確に果たしていくこと。また緊急整備地域について言えば、地域整備方針に沿って、持てる施策を集中投入していかなければならないと考えています。

また、まちづくりに関する制度を整備する国の役割ということ言えば、地域住民の主体的な取り組みを促進するために、個々の制度の使い勝手をより良くしていく必要がありますが、一方では、最後に残る筋のようなものを考えるという役割があると思います。古い言葉で言えば、ナショナルミニマムを確保するための

制度的な枠組み。あるいは「20世紀の負の遺産」を解消して、21世紀にふさわしい都市をつくっていく際、地域全体を考えれば、一部の住民の意思にそぐわないことをしなければならない局面も出てくるはず。その際、私権制限と地域住民の意思をうまく調和させるためには、仕切りをどこに置いて制度設計していくのか。それが都市再生というテーマを考えるときに、しっかり検討しなければならない重要なところの一つではないかと思っています。

国土交通省都市・地域整備局企画課長

荒川 光弘(あらかわ みつひろ)

1979年3月東京大学法学部卒。同年4月建設省入省。1986年4月九州地方建設局用地部用地第一課長、1991年4月福島県企画調整部総合交通課長、1993年4月同企画調整課長。同年6月建設省河川局河川総務課企画官。1994年7月内閣法制局第二部参事官。2001年7月国土交通省総合政策局建設振興課長を経て2002年7月現職。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com

7 総合設計制度：敷地内に公開空地（ ）を設置するなど、市街地の環境整備に貢献する良好な建築計画に対し、容積率などの制限を超えた設計を許可する制度。

公開空地：民有地内で、歩行者の通行や利用を可能とした公開性のあるまとまった空地をいう。空地を取ることにより、総合設計制度を適用することができ、その面積に応じて容積率の割り増しを受けられる。

8 斜線制限：建築基準法による建築物の高さの制限の一つ。前面道路の反対側の境界線までの水平距離に比例した高さを限度とする。制限高さが境界線から斜線をなして変化するのでこの名がある。