

# 都市再生における内閣の リーダーシップと民間の活力

和泉洋人 氏 内閣官房都市再生本部事務局次長 / 工学博士 / 慶應義塾大学特別研究教授

2001年5月、閣議決定を受けて、内閣総理大臣を本部長とする都市再生本部が内閣に発足した。国家戦略としての都市再生に関する施策を総合的かつ強力に推進されている、都市再生本部事務局次長を務める和泉洋人氏にうかがう。

## 日本の都市の 国際競争力の低下

2001年5月、内閣総理大臣を本部長、内閣官房長官と国土交通大臣を副本部長、他の国務大臣を本部員とする都市再生本部<sup>1</sup>が発足しました。まず、都市再生が国家戦略として位置付けられた理由からうかがいたいと思います。

**和泉** 都市再生の課題を短期的なものの中長期的なものに分けて考えています。短期的な課題とは、経済対策です。都市開発投資を促進することで、停滞している日本経済を活性化することです。また、土地の有効活用が進み、土地が流動化することで、日本経済の足枷となっている不良債権の処理に貢献することも期待されます。そのようなことからこの都市再生本部も、2001年4月の政府の緊急経済対策<sup>2</sup>を受け、2001年5月に内閣に設置されました。

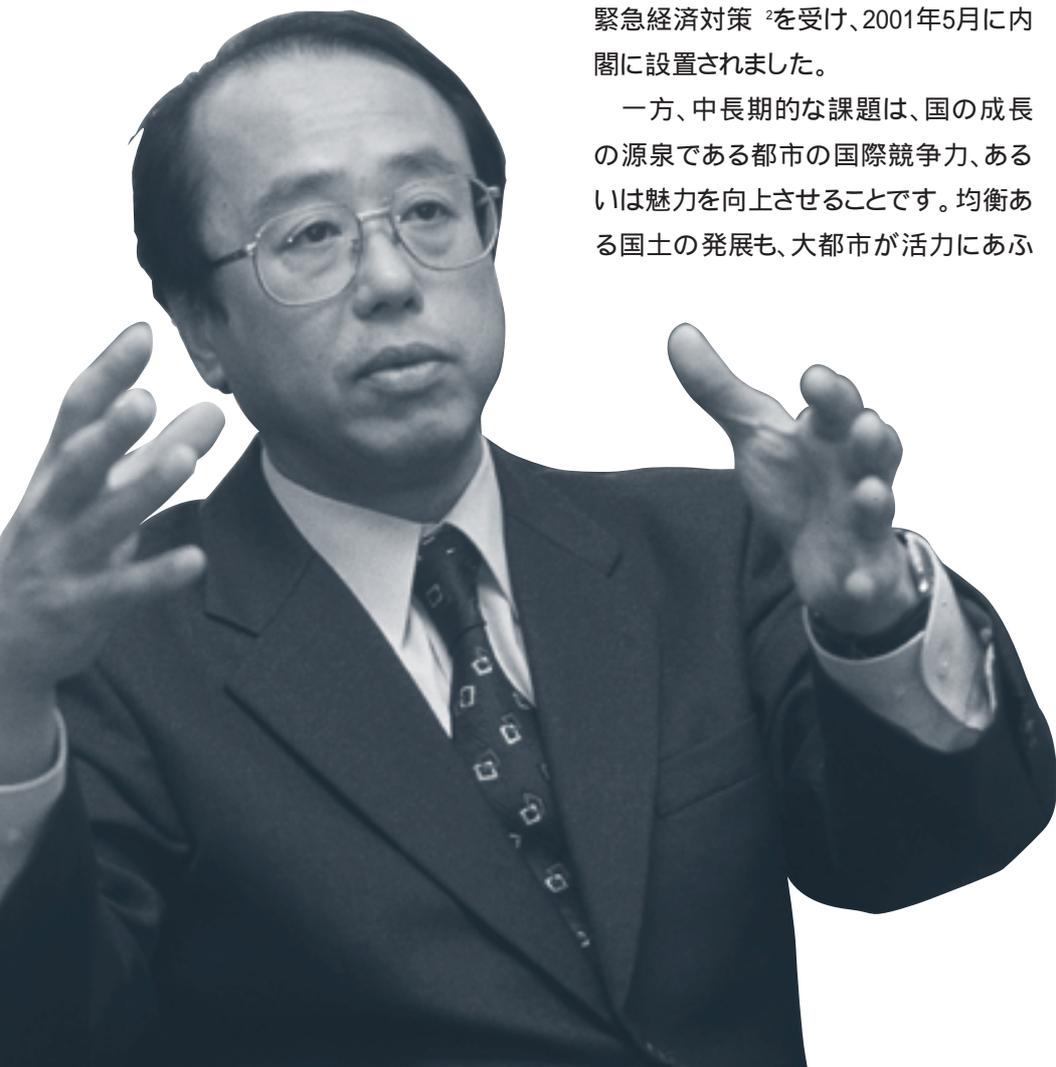
一方、中長期的な課題は、国の成長の源泉である都市の国際競争力、あるいは魅力を向上させることです。均衡ある国土の発展も、大都市が活力にあふ

れていて初めて成立する考え方です。長い間、東京や大阪が国際的プレゼンスを低下させるというようなことは想定もされず、日本の都市は常に成長し、強い競争力を保つということが自明の理とされてきたのではないかと思います。ここにきて内外のさまざまなデータが、日本の大都市の国際競争力の低下を指摘するようになってきているわけです。

国際競争力の比較で、よく出るスイスのIMDによる『世界競争力白書』(The World Competitiveness Year book)において、日本のランキングは急落しています(11頁・表参照)。報道では主に総合ランキングの下落が取り上げられますが、項目ごとに見ていきますと、強い競争力を保持している分野もあれば、極端に弱い分野もあります。例えば、特許許件数や外貨準備高は世界一をキープしていますが、一方で、オフィスの賃借料であるとか産業用大口電力料金などは、極めて低い評価に甘んじています。

株式市場の上場企業数についても、1990年において東京はニューヨークを上回っていましたが、逆転され、今やドラス

1 都市再生本部：環境、防災、国際化等の観点から都市の再生を目指す21世紀型都市再生プロジェクトの推進や土地の有効利用等都市の再生に関する施策を総合的かつ強力に推進することを目的として、2001年5月8日、閣議決定により内閣に設置された。



ティックに差をつけられています。株式売買代金シェアにしても、1989年には東京証券取引所が世界三大金融センターのうち54.6%を占めていましたが、1996年にはその比率が14.7%弱にまで低下しています。

経済活動の舞台となる都市のインフラなどに弱点があるということですね。

**和泉** 例えば、交通機関についてよく指摘されるのが、空港から都市までのアクセスの悪さです。世界標準はせいぜい30分とされていますが、東京から成田空港までの電車の所要時間は53分です。ましてタクシーに乗って東京に着いたとき、2万円請求されれば、海外から訪れた人の多くは仰天するでしょう。

道路網整備では、東京圏の目標は「3環状9放射」ですが、特に環状部分の整備が遅れていて整備率は20%でしかありません。対してパリは74%、ベルリンにおいては96%を達成しています。放射方向から進入する自動車すべてが都心部を通過しているため、慢性的な渋滞が発生し、経済的なロスとともに排出ガスという環境問題を引き起こしているわけです。

航路で言えば、1990年時点でアジア地域には48の主要航路があり、88%の42航路が東京港・横浜港を經由していましたが、2000年には航路数は73と増えたものの、東京・横浜港を經由する航路は43とほとんど増えておらず、シェアは59%に落ち込んでいます。アジアの主要国政府が自国の港湾機能を積極的に強化していますが、日本の国際港湾はコストが高いことや、未だに24時間フルオープンになっていないといったネックから、相対的に地位を低下させており、コ

テナ取扱量のランキングも漸次落ちてきています。

生活環境の面も弱く、公園面積の比率で言えば、東京は市域面積に占める都市公園面積の割合は3.8%でしかなく、ニューヨークの27%、パリの24.4%、ソウルの28.7%と比べてはるかに見劣りしています。一方、高度商業地の年間賃料は、バブル崩壊後地価が下がったといっても、まだかなり高いのです。

日本の出生率は極端に落ちています。将来人口が減少していく中、労働力人口を維持し、経済の活力を保つためには女性の社会参画が不可欠です。しかし、女性参画のための都心部における保育所の整備が著しく立ち遅れており、保育所待機児童は社会問題にまできています。

都市の機能の高度化と居住環境の改善の両方を改善しなければ、都市の真の競争力、魅力は生まれません。さらに言えば、単に都市の機能性を高くするだけでなく、そこで生活して、働きたいと思ってもらえる魅力ある都市環境をつくり、世界から優秀な人材を呼び込めるまでにならなければ、将来の日本の国際競争力の向上は望めないのではないか。国際競争力がある都市に再生していかなければ、今後、国家の発展さえ望めないのではないか、かかる認識から現状を打破していこうというのが中長期的な課題です。

## 都市再生本部の3本の柱

そのような施策を強力に推進していくため都市再生本部を内閣に置き、主導的な役割を果たしていこうということですね。

## 資料 都市再生プロジェクト (14プロジェクト)

都市再生プロジェクト(第1次決定)

1. 東京湾臨海部における基幹的広域防災拠点の整備
2. 大都市圏におけるゴミゼロ型都市への再構築
3. 中央官庁施設のPFIによる整備

都市再生プロジェクト(第2次決定)

1. 大都市圏における国際交流・物流機能の強化
2. 大都市圏における環状道路体系の整備
3. 大阪圏におけるライフサイエンスの国際拠点形成
4. 都市部における保育所待機児童の解消
5. PFI手法の一層の展開

都市再生プロジェクト(第3次決定)

1. 密集市街地の緊急整備
2. 都市における既存ストックの活用
3. 大都市圏における都市環境インフラの再生

都市再生プロジェクト(第4次決定)

1. 東京圏におけるゲノム科学の国際拠点形成
2. 北部九州圏におけるアジア産業交流拠点の形成
3. 地方中枢都市における先進的で個性ある都市づくり

参考：都市再生本部事務局資料

**和泉** 内閣総理大臣を本部長として、内閣官房に組織が置かれたので、これまで以上に官邸がイニシアティブをとれると思います。都市の問題をテーマとした組織で総理が本部長になったというのは戦後初めてです。それだけ都市再生に対する期待も大きく、またその必要性も強く認識されていることなだろうと思います。

都市再生本部のこれまでの活動についてご説明ください。

**和泉** 活動には三つの柱があります。

まず「都市再生プロジェクト」です。これは内閣の統一方針に基づき、都市再生本部が音頭をとって、関係各省・関係各機関と連携しながら推進していくプロジェクトで、都市再生本部発足以来、4次にわたって指定してきており、現在14プロジェクト<sup>3)</sup>(資料参照)を推進しているところです。

二つ目の柱は、「民間都市開発投資の促進のための緊急措置」で、民間の

2 緊急経済対策：2001年4月6日、経済対策閣僚会議および政府・与党緊急経済対策本部の合同会議が開催され、決定された。金融機関が抱える不良債権の最終処理促進策や、銀行が売却する持ち合い株の受け皿となる「銀行保有株式取得機構」(仮称)の創設などを柱としている。

3 14プロジェクト：第1次決定の3プロジェクト、第2次決定の5プロジェクト、第3次決定の3プロジェクト、第4次決定の3プロジェクトの計14プロジェクトを指す。



活力を活用した都市開発を通じて、経済の活性化、土地の有効活用や流動化、都市機能の高度化を図っていこうというものです。

以上の二つは大都市が中心ですが、三つ目の柱として「稚内から石垣まで」というキャッチフレーズで、身の回りの生活の質の改善や地域固有の資源を活かした都市再生を進めていこうという「全国都市再生」を昨年4月から開始しています。

一つ目の柱である「都市再生プロジェクト」とは？

**和泉** 現在推進している14のプロジェクトは、三つのカテゴリーに分けられます。

一つ目は、広域的な都市基盤整備に関するもので、日本の国際競争力を向上させることを目的とするものです。具体的には「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」、「大都市圏における環状道路体系の整備」などです。

二つ目は、「都市部における保育所待機児童の解消」、「密集市街地の緊急整備」など身の回りの生活環境を改善していくもの。

三つ目は、「大阪圏におけるライフサイエンスの国際拠点形成」や「東京圏におけるゲノム科学の国際拠点形成」など、21世紀の日本の経済成長の糧をつくっていく、新しい産業育成です。

## 場所と時間を限って

二つ目の柱として挙げられた「民間都市開発投資の促進のための緊急措置」では具体的にはどのような取り組

みをされているのでしょうか？

**和泉** 民間事業者の活力によって都市開発投資を活性化させようというのですが、それを進めるにあたって、まず最初に、事業の主体となる自治体や民間団体に意見をうかがいました。現在、どのような都市開発プロジェクトを考えているのか？それが思うように進まないのか？あれば、どのようなことがネックになっているのか？都市開発について意見を求めたわけですが、すると予想を超える反応があり、民間事業者を中心に286もの提案が寄せられました。集まった回答を分析したところ、ネックは三つのポイントに集約できることが分かりました。

一つは時間リスクです。役所のさまざまな手続きのため、民間事業者が時間をよめないことがネックになっているわけです。当然、事業の期間が長引けば、それだけ金利もかさみます。

次に、さまざまな規制のため、自由な発想が活かされないことです。民間事業者が創意工夫で都市開発を考えても、地域の特性に合わない規制があるなど、さまざまな規制でがんじがらめにされているように思わないということがありません。

そして公共施設整備とのミスマッチです。大規模なプロジェクトともなれば、それに伴って道路や公園といった公共施設の整備も必要になりますが、通常そのような事業は各自治体が自らの計画に基づいて進めているため、民間のプロジェクトのスケジュールと合わないことがままあるわけです。

そういった諸々のネックが明らかになりましたから、まず運用改善で解決できるものは直ちに改善することにしました。行政手続きの短縮化であるとか、期間の明確化を図っていくこと(11頁・図2参

照)。あるいは、再開発地区計画などにかかる容積率の設定など、地域の特性に応じて、民間の創意工夫を活かせるような対応をすることです。そのような運用改善に合わせて、法的措置を講じました。その一つが昨年3月に通常国会で通していただいた都市再生特別措置法です。この法律の特色を一言で言えば、場所と時間を限って政策を集中投入することです。この法律に基づいて、都市再生緊急整備地域(以下、緊急整備地域)というエリアを政令で定めます。その地域のプロジェクトについては、都市再生特別地区という新たな制度をつくりました。この都市再生特別地区は、高さの制限や容積率の制限、建蔽率の制限など、従前の規制を一度すべて白紙にして考えることができます。

国がイニシアティブをとり、いわば特例として大胆に改革を進めていこうということですね。

**和泉** 緊急整備地域は政令で地域を決めていますが、これはエリアを限定して、そこに持てる政策を集中的に投入しようということです。時間の限定ということでは、この法律そのものが10年で見直されることになっていますし、金融支援措置については5年間という期限を設けています。

民間事業者の主体性を担保する必要もあると思われませんが。

**和泉** 緊急整備地域では、都市再生プロジェクトを行う民間事業者が、地域の地権者の3分の2以上の同意を得ることを要件として、自治体に対して、こういう都市計画を決めてほしい、高度利用のために必要な地区を決定してほしいというような提案をできるようにしました。加えて、提案を受けた自治体には、6カ月

以内に回答することを義務付けています。ちなみに従来、その手続きに平均で2年8カ月もかかっていたので、大幅な短縮になります。

公共施設整備とのミスマッチというネックは、どのような手法で解消されるのでしょうか？

**和泉** 民間事業者が自ら公共施設を立替整備するのは、資金的にも大変重い負担であることから、無利子貸付の制度を創設しました。また現在、金融を取り巻く環境から、日本の金融機関が都市開発投資に慎重とされていますが、都市開発プロジェクトを行うSPC<sup>4</sup>のように、プロジェクトごと特化した会社に対して出資したり、債務保証するといった金融支援措置を設けています。

従来の都市開発の方法論と比較して、かなりドラスティックな手法をとられているようですが、それだけに大きな経済効果が見込めるということでしょうか？

**和泉** 緊急整備地域として7月の1次指定、10月の2次指定と、合わせて44地域を指定しており、それらのプロジェクトが動き出しつつあります。われわれが把握しているだけで、直接の建築投資などで7兆円、それに誘発効果を加えれば、20兆円ほどの投資が行われるものと予測しています。

## 21世紀の都市創造の在り方

本部が進められている三番目の柱である「全国都市再生のための緊急措置」とは？

**和泉** 一種の国民的運動として全国都市の再生を図っていこうというもので、これも意見を募集しましたが、各地域から各々の地域の特色、資源を活かした提

案が840ほど集まりました。これまでの典型的な駅前再開発といえば、キーテナントの百貨店、機関投資家のオフィス、住宅の3点セットでしたが、福祉施設や大学のサテライトオフィス、インキュベーター機能を入れるというように相当多様化してきています。今、望まれている開発は、従来のように単純で画一的なものではなく、それぞれの地域が知恵を絞った、地域の特色を活かしたものだろとう思います。

ただし、共通する課題は統一して改善することにしました。実務的に言えば、各公共団体が東京に出張して一つずつ調整するのは非効率なわけです。そこで横断的テーマを掲げ、それについては公共団体と関係各省が足並みをそろえて一緒にブレークスルーしようということです。

横断的テーマとして挙げられているものは？

**和泉** 例えば「安全で安心なまちづくり」です。長い間、日本は治安がいい国という定評がありましたが、残念ながら相当悪化しており、警察力だけでは限界があります。そこで、公園の街路灯の配置など、まちづくりから治安を考えていく。あるいは、地域コミュニティから治安をよくしていこうといった取り組みです。警察用語で「体感治安」と言いますが、その改善という提案がありました。もちろん「安全で安心」には防災という観点もあります。大都市圏で密集市街地がありますが、大地震に備えて都市の構造を改善していく必要があります。

その他、統一のテーマとして「歴史文化を活かした美しいまちづくり」、「誰もが能力を発揮できるまちづくり」、「環境まちづくり」を挙げています。

今後、都市再生を進めていく上でのテーマは？

**和泉** 都市には地震などの際、危険な密集市街地が広く残っています。また、慢性的な交通渋滞といったものは、いわば「20世紀の負の遺産」です。それを解消しなければならない。そして21世紀型の都市創造をする。その両方をしっかりやっていくことが大事です。

21世紀の都市づくりでは環境という観点が重要になっていくと思われませんが、その調和はどのように図っていくべきであるとお考えですか？

**和泉** 国際競争力の強化、経済の活性化といった観点と同時に、環境であるとか持続可能性を考えれば、コンパクトな都市にしていくとか、長く大切にストックとして活かしていくという発想が大切です。あるいは、安心して暮らせる美しい都市、自然と共生した社会、21世紀にはそのようなところに目を配りながら、バランスよく施策を進めていくことになるでしょう。ただし、そのバランスよく、というのが総花的なことを意味してはならないわけで、選択と集中といいますが、集中すべきところは地域と時間を限って徹底する。これから求められるのは、そういうメリハリが効いた都市再生ではないかと思います。

内閣官房都市再生本部事務局次長 / 工学博士 / 慶應義塾大学特別研究教授

### 和泉 洋人(いずみひろと)

1953年生まれ。1976年東京大学工学部都市工学科卒業。同年4月建設省入省。2001年1月国土交通省住宅局住宅総合整備課長。2002年より慶應義塾大学特別研究教授(現職)。同年7月内閣官房都市再生本部事務局次長(現職)。著書に『容積率緩和型都市計画論』(信山社・2001)、『サステナブル建築と政策デザイン』(慶應義塾大学出版会・2002)など。

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](mailto:h-bunka@lec-jp.com)

4 SPC[ special purpose company ] : 特別目的会社。企業や金融機関が、不良債券を証券化して売却するときや新しく金融商品をつくる時など、特定の目的の遂行のためだけに設立される会社のこと。

