

【第82回 定期講演会 講演録】
日時：平成14年6月21日

「動き出した都市再生～都市再生特別措置法施行される～」

都市再生本部事務局次長
山本 繁太郎

ご紹介いただきました山本繁太郎でございます。今日はお暑い中ご参集いただきまして、ありがとうございます。私たち都市再生本部事務局は、実はこのビルの13階に間借りをしておりまして、エレベーターで1階経由でワンクッションで上がってくるという、非常に便利なところだったので助かりました。今日はひとつよろしく願いいたします。座ってお話をさせていただきます。

都市再生特別措置法ができてから、緊急整備地域を指定するというので、今月の頭、6月1日に都市再生特別措置法が施行されましたので、今日でちょうど丸3週間になるのですが、公共団体から自分の土地の区域のこの部分の指定をしてほしいという申し出があったりして、新聞などにもカバーされております。

今日、資料を持ってきましたのは、6月11日に、東京都と大阪府、市、名古屋市の4つの公共団体が出てこられたもので、2ページ目に付しておりますけれども、実は昨日、横浜市からみなとみらいの土地の区域を指定すべきだという申し出がありまして、都合5つの都市から指定の申し出をいただいております。これからの段取りとしては、各省調整ができましたらできるだけ早く、月明けにも本部を開いて、政令で指定する案を決める。政令につきましては、パブリックコメントの手続などがありますので、ほぼ2週間ぐらいを経て政令にするという段取りになります。また時間がありましたらその話に戻ってきたいと思っております。

3月の末に法律が成立したのですが、参議院の国土交通委員会の審議のときに、社民党の淵上貞雄先生という委員の先生がご質問に立たれて、冒頭、「都市再生、都市再生というけれども、一体再生というのはどういう意味だろうかと思はれる。辞書を引いてみると、一たん死んだものがよみがえる、蘇生と書いてあった」と。私も真面目に聞いていたのですが、思わず吹き出してしまったのですけれども、「君たちは都市のどういうところを死んだと思ひ、どういうふうによみがえらせるつもりなのかね」という議論をしていただきまして、色々な事柄を立体的に考えるのは、非常に大事だなと気がつかされたような次第です。社民党自体はこういう大がかりな特別措置の仕掛けが、現に既成市街地に住ん

でいる人たちの生活を乱してしまうのではないかというような問題意識から法案自体には反対されたので、残念だったのですけれども、そういうご指摘をいただきました。

都市が死ぬという意味ですけれども、人がいなくなる、活動しなくなる、人が生活しなくなる、命が見られなくなると、そういったような話だろうと思います。人がいなくなった、使われなくなった都市の地域を、どうして再び生き生きと使うようにするのかというような課題です。都市再生と一言で言っていますけれども、実は都市行政部門で都市再開発に政策的に気合いを入れて取り組み始めたのは1980年以降だと思います。そのころから都市計画のツールでは、ある程度まとまりのある都市について、都市再開発方針を導入してやり始めました。その後使われるようになった言葉は、再開発に加えて都市機能更新、あるいは近時では都市再構築というような言葉を使っていますけれども、そういう流れの先に都市再生があります。

世界的に見ると、西ヨーロッパが近代的な都市の歴史を一番古く持っているので、色々な言葉が使われていますけれども、OECDの事務局ではアーバンレネッサンスという言葉を使っています。その都市を再び生かしていこうという精神的な、文化的な側面を強調した言葉使いだろうと思います。ちなみに内閣の都市再生本部事務局も英訳でこのアーバンレネッサンスという言葉を使わせていただいております。我々の伝統的な、物理的なイメージである再開発は、リディベロップメントとか、リストラクチャリングとか、あるいはビルドというような言葉があるそうですけれども、近代都市計画の一番先進国である英国ではアーバンリジェネレーションという言葉を使っています。これが一番我々の言う都市再生になじむのかなと。最近では、英文なんか見てみますとリバーズと、文字どおり再生という言葉を使っているようなケースもあります。そういう文脈の中で、都市再生を、どう考えて取り組んできたかという話を今日ご紹介したいと思うのです。

正直に申し上げますけれども、基本的には竹をすばっと割ったような明確な方針のもとに、真っ直ぐに取り組んできたということでは実はないのですね。色々な意味で試行錯誤を繰り返して、色々な視点から都市再生の課題をつついてきたということが正直なところでございまして、そういったことも余り包み隠すことなくご説明をさせていただいて、ご理解を賜りたいと思うような次第です。

レジュメに従いまして、一番初め、都市再生本部ができて、昨年12月の総理の指示で都市再生特別措置法を立案しようということになったわけですが、そういうふうに出てきた流れを、ちょっと振り返る形で見てみたいと思います。都市再生本部ができるまでどういう取り組みがなされてきたかと。振り返ればきりがありませんけれども、基本的にはバブル崩壊以降の色々な経済対策が、どういう考え方で講じられてきたかをちょっと振り返って見てみたいと思います。例えば平成4年以降、昨年の都市再生本部ができるきっかけになりました緊急経済対策まで、13回の経済対策が打たれております。緊急経済対策という言葉が一番多いのですけれども、総合経済対策といったり、色々な言葉で政府の対策が打たれてきています。

実は、最初の3分の1ぐらいは基本的に伝統的なサイクリング（景気循環型）の対策が打たれてきたと思います。つまり、結局需要がないから景気が後退するので、需要を追加する総需要政策ということで色々打たれてきた。バブル崩壊で地価が下がる。土地の需要をつければいいではないかということで、公共用地の先行取得とか、これは国の直轄事業だけではなくて、公団の事業も補助事業もそれぞれずっと施策が打たれてきた。

しかし、そういう施策を打ってもなかなか経済の全体の動きを転換させることはできないということで、色々悩みが深くなっていくわけです。都市再生本部の今の取り組みに端的に結びつくような施策が、そういう意味で最初に打たれたのは平成6年の細川内閣の時代です。2月に総合経済対策が打たれて、この中で民間都市開発推進機構に、民間都市開発を進めるために都市開発適地があるとした場合に、民都機構が土地を取得して、本当に民間都市開発を進めようとする事業者に土地所有権をつなごうということで、土地取得事業という施策が導入されました。最初は5千億円のお金が、政府保証枠ですけれども、用意されて進められてきております。

次に注目すべきといいますか、1つの特徴的な経済対策を取り上げるとすれば、平成9年の11月、橋本内閣で講じられました緊急経済対策です。この緊急経済対策には「21世紀を切り開く」という形容詞がついています。実はこの9年の11月というのは、霞が関で働く者にとりましては、夏に行政改革会議が中央省庁改革の中間報告を出しまして、暮れにはその最終報告ができる、今の中央省庁改革の姿形が世の中で確定していく過程ということで、非常に騒がしかったタイミングなのですが、実はこの経済対策の世界では、21世紀を切り開く緊急経済対策が打たれたちょうどこの11月に、三洋証券とか拓銀の破綻とか、山一証券の廃業とかといったようなことが重なったタイミングですね。そういったときにこの対策が打たれて、このときはかなり包括的な議論がなされておりました。土地の取引を活性化させたり、有効活用したり、先ほどの言葉使いではありませんが、都市の再構築に取り組んでいこうと。不動産の証券化も含めて流動化をやっていこうというような施策が、かなり包括的に掲げられているわけです。

それから、より具体的な施策としてはその翌年、同じく橋本政権ですけれども、平成10年の4月に総合経済対策が打たれて、都市再生の世界では土地債権の流動化、それから土地の有効利用、トータルプランということが打ち出されて、都市再生に関連して、住宅都市整備公団、今の都市基盤整備公団に、土地の有効利用事業が導入された。都市の真ん中の大事な土地を、きちんとした建築物の敷地になるようにをまとめていこうという仕事が都市公団に新たに付加されました。財政資金出資金2,000億と、財投資金1,000億で始まったわけですけれども、その後もずっとその施策が追求されてきているところです。

こういう流れの中で、今の都市再生本部が仕事をする物の考え方といいますか、下地を包括的な形で用意したのは、小淵内閣になりましたから真っ先に組織されました経済戦略会議だったと思います。この資料では一番最後のところに、都市再生本部の活動という色

刷りの1枚紙がありますので、これを横に置きながらご覧いただきたいと思います。実は、小淵内閣が10年の夏の参議院選挙の後に成立した直後に戦略会議が設置され、それからわずか半年後の11年の2月26日に、「日本経済再生への戦略」という答申を出しております。その経済戦略会議の基本的な問題意識が、日本経済を再生させるためになすべきこととして、やはり機能不全になっている金融システムを何とかして再構築をしなければいけないと。金融システムを再構築する具体的な方法として、都市再生に取り組むべきだという問題意識がありました。この答申の第3章では、「バブル経済の本格精算と21世紀型金融システムの構築」という課題を掲げておりまして、実はその中で不良債権の実質処理促進のためのスキームということをやっております。その具体的な方法として都市再生委員会を作りなさいと。これは総理の直接の管理のもとに都市再生委員会を作って、21世紀にふさわしい都市を構築するための国家戦略を作って、具体的に未来都市型パイロットプロジェクトというものを、この都市再生委員会に色々な権限を集めて進めなさいということをやっているわけです。

基本的にここで用意された物の考え方といいますか土俵が、都市再生本部に流れてきていると思います。今ざっと見ていただきましたバブル崩壊以降の色々な試みのポイントをもう一度整理しますと、機能不全になっている金融システムをもう一度機能するようになるという仕事と表裏の関係に都市再生という課題があるという問題意識ですね。この表裏の関係にある2つの課題を同時に前に進めることが、結局産業を再生させ、日本経済を生き返らせることにつながるという問題意識で、ある程度のコンセンサスといいますか、もしみんなが力を集中するならば、そういう物の考え方に沿ったやり方をすべきだということで、ある程度方向性がまとまってきたと思います。

実は、先ほどの1枚紙の2番目のところに、都市再生推進懇談会という枠を作っておるのをご覧いただきたいのですが、これは実は戦略会議が11年の2月に答申を出しまして、この年の夏以降、戦略会議では、出した答申が政府によってどういうふうに行われているかをフォローアップする作業がずっと続きまして、旧建設省に対しまして都市再生委員会を追求するように、追求できないのであれば、どういう方法で答申で掲げた方向性に取り組むつもりなのかというモニタリングの作業が進みました。その過程で、当時の旧建設省の基本的な受けとめ方としては、色々荒れた大都市の真ん中に近い土地をきちんと使えるようにまとめてやっていくという仕事は、非常に地道な、地に即した、地を這うような仕事でもあるので、官邸に、内閣の真ん中に色々な権限を集めて、何もかもそこで決めさせるというアプローチをしたから、地べたの色々な問題が解決するという事ではないように僕たちは思いますと。だから、現場をコントロールする部隊が仕事をしやすくなるようなことはどんどんやってみましょうと。もし総理のイニシアチブで何かやってもらえることがあるとすれば、政策的な事柄にしろ、制度的な事柄にしろ、方向性について確認をする。それで、制度とか予算とかについてもその確認したことに従って着実にやっていく。方向性を定めてもらうということにつきましますということで、座長は建設大臣ですけれども、

場所としては東京であれば官邸で、石原知事ほか関係の首長さんと有識者と集まっていたいて、首都圏を再生させるためにやるべきことは何かという議論を1年ぐらいかけてやっていたいただきました。その結果が出たのが翌年の秋で、それがここに書いてあるわけです。一応の方向性を伊藤滋先生を座長に議論をしてきたわけです。実際に答申を出したときは森内閣でしたが、小渕内閣のときに始めて東京圏と大阪圏についてそれぞれ方向性を論議したというような下敷きがあります。そういう形でずっと仕事を進めてきて、そういう流れの中で具体的なきっかけとしては、昨年3月の緊急経済対策で都市再生本部の設置が提起されたということでございます。

都市再生本部の設置に至る経緯について若干ご説明させていただきたいと思うのですが、直接の契機は、この1枚紙には4月6日の緊急経済対策と書いておりますけれども、実は与党の政策責任者が3月9日に、与党の緊急経済対策というのを打ち出されまして、その中で都市再生本部を作れということが提起されております。この与党の緊急経済対策についてコメントをしたいと思います。先ほど幾つか引用しました政府のバブル崩壊以降の13回にわたる経済対策、いずれもこれに関する意思決定は、基本的に政府の中でということがこのタイミングで経済対策として打てるかということ、大蔵省とか経済企画庁なんかの調整のもとに整理をして、並行する形で与党の政務調査会で個別の政策ツールを論議をして、まとめる形で与党と政府が同時に緊急経済対策を決めるという形でやってきたと思います。

ところが、この都市再生本部誕生のきっかけとなりました与党の緊急経済対策は、それまでのそういったやり方と全く異なるやり方で打ち出された。具体的には、3党の政策責任者の直接のイニシアティブでこの経済対策がいきなり打ち出されたということでございます。典型的なトップダウンといえますか、3党の政調会長と会長代理で話し合われて、政府に対してこれをやれという形で打ち出されたと思います。これは政府に対してもそういう形で打ち出されましたし、与党の中、例えば自民党の中でも、政務調査会の中の各部会に色々な施策の部品を出して来なさい。それを組み立てて、党として緊急経済対策を打つよというやり方ではなくて、政調会長の基本的なリーダーシップで打ち出されたと思います。問題意識としてはもちろん経済情勢判断であります。年度末に向けての証券市場の状況とか、金融機関が抱える不良債権の色々な問題などについての非常に危機的な、それから、新しい13年度の第1・四半期における経済の見通しも非常に厳しいといったような判断があって、何とかしなければいけないということを政策責任者は考えられたというのが一番大きいと思います。

結果として、与党が出された緊急経済対策の柱は3本の柱になっておりまして、証券市場の活性化と不良債権の処理を前倒すという話と、それから都市再生、不動産の流動化という、この3つの柱が打ち出されているわけです。

中身について、都市再生関連でポイントを2つ申し上げます。1つは都市再生本部を作って何をやれと書いてあるかといいますと、都市再生プロジェクトを実施しなさいと書いて

である。バブル崩壊以降、経済対策を打って色々な論議はしてきたけれども、やるべきことはもう定まってきたはずではないかと。ですから、それをプロジェクトという形で具体的な行動に移せと。アクションを重視するという思想があったと思います。

それから第2は、これは明確に緊急経済対策の中には書いてありませんけれども政府は本気でやる気のある公共団体と、めりはりをつけて付き合うぞという姿勢を、与党の緊急経済対策では明確にされたと思います。恐らく東京都が念頭にあったと思いますけれども、公共団体、なかんずくトップのやる気の姿勢をきちんと受けとめる形で政府は行動をすべきだと。それで、本当に実行性のある都市再生のプロジェクトを追求すべきだという思想であったと思います。

実際にはどういう形で仕事をするかということについて2つのことが言われています。抽象的に書かれているので本部のことも含まれているかもしれませんが、都市再生を実施する機関を新たに用意すると。実施機関ですね。それと実施機関が行動するためのエネルギーといいいますか、燃料といいいますか、としての都市再生ファンドを作れということはこの緊急経済対策では言っています。都市再生ファンドでお金を用意して、この実施機関にプロジェクトという形でアクションを起こさせると、こういうふうに考えられていたと思います。

そういうふうな問題意識で緊急経済対策が政府に対して投げかけられた。そういうことであってみれば、政府として緊急経済対策を決定するまでに相当な調整が必要でございまして、与党が打ち出した3月9日から、現実に政府が経済関係閣僚会議で緊急経済対策を打つまでに1カ月かかりました。4月になって、ここに書いておりますように、政府の対策として定められた。実際は、与党の政策責任者と経済関係閣僚と一緒にの会議で、この緊急経済対策は4月6日に打ち出されたわけですがけれども、この1カ月間の調整でどういう議論がなされたか、簡単にご紹介いたします。まず、与党の問題意識を政府として受けとめた部分ですね。そのまま採用した部分は、まず第一に本部の位置づけです。都市再生本部は、総理の指揮のもとに、都市再生を国の重要な戦略的な課題として重点的に取り組むということ。それから、本部をマネージするために、公共団体、それから民間の方々も入っていただいた独立した事務局を作るという部分を受けとめています。

それから、プロジェクト主義についても受けとめていまして、21世紀型都市再生プロジェクトを進めるというふうに政府の対策では掲げております。具体的な行動を行う、しかもスピードを持って迅速に行動を起こすという問題意識、こういったところをそのまま政府の緊急対策でも受けとめている。受けとめ切れなかった部分といいいますか、採用し切れなかった部分がファンドの取り扱いであります。

ファンドについての政府の基本的な考えは、都市基盤整備公団が進める土地の有効利用事業が、与党の対策でいう実施機関、それから実際にやることに一番近いわけですから、ぜひこの具体的な実務を前に進むようにしようということです。都市公団の有効利用事業を最大限に生かすようにしようというのが政府の緊急対策の受けとめ方です。従って、

有効利用事業について出資金を充当する色々な要件がありますけれど、そういったものを緩和したり、あるいはもしそういう形で仕事がどんどん進んで所要資金が出てくれば、政府はいつの段階でも、どういう形ででも資金を供給していきますということを申し上げて、ファンドを作って、とにかく生の金を用意するという形は、政府の対策ではとらないというふうに整理をしたと思います。

4月6日に政府の対策が打ち出されて、直ちに自民党の総裁選挙になりましたので、実際に都市再生本部ができましたのは全く新しい小泉政権の下、5月8日のことです。生まれるきっかけになったのは前の政策責任者の下ですが、実際に都市再生本部が生まれてきたときは小泉内閣だったということで、5月8日に私たちはこの13階に集められて、仕事を進めることになるわけですが、何を手がかりにどういう思想でこれに取り組むか、頭からかなり試行錯誤の部分があったと申し上げたのはそういうことであるわけがあります。

それでは都市再生本部ができてから、これまでどういうふうな取り組みをしてきたかを、幾つか整理をしながらご紹介をしていきたいと思います。試行錯誤と申し上げましたけれども、都市再生に取り組む際の色々な論点があります。非常に大きな論点として2つありまして、それを初めに整理する必要があったということでもあります。

まず第1は、緊急経済対策として都市再生に取り組むということが掲げられている。緊急経済対策であるからには、直ちに実需に結びつくといいますが、実効性がある、財貨サービスの購入に結びつくという意味での実効性がある。実需を振興する、その規模についても関心がある。だから、すぐ効果があるスピードとリアル需要、それからボリュームと、そういったようなものに緊急対策として経済的な観点から関心がある。そういう課題としての都市再生の仕事と、都市のあり方を論じる非常に長期的な課題にどういうふうに取り組むかという問題です。どういう形でやればそういう21世紀を通じた日本国民の大宗が生活する都市のあり様を改善していくとすることができるのか。さまざまな主体が関わってきますので、関係主体がある程度統一された指針に従って動いていくというのはどういうことなのかという、そういう論点といえますか問題意識ですね。どちらに重点を置いて取り組むのか。生まれた出目が緊急対策にあるものですから、当然前者に相当のウェイトがあるといえますか、世の中の関心は相当そっちにあるわけですが、これまで都市政策に携ってきた部隊が、中長期的な都市のあり方をきちんと改善していく取り組みについてはどう考えたらいいのかと、そういうふうな議論をしたと思います。

実は、5月8日に事務局が集まって、最初の都市再生本部の顔見せの会合を10日後の5月18日に持ったのですけれども、この中で総理から都市再生に取り組む基本的な考え方というものを表明してもらいました。その中で本部が取り組むべきプロジェクト、これが緊急経済対策で都市再生本部が受けとったマニフェストなのですから、このプロジェクトという言葉を再定義しまして、その中に、この上から2番目の右側のところに、都市再生に対する基本的な考え方の2行目に書いていますように、色々な条件整備としてやは

り制度を論じる、色々な制度をその運用も含めて総点検した上で必要な制度改革があればそれにも取り組む。そういう国自体の、国会も含めてですけれども、アクションを広義のプロジェクトであるというふうに再定義しまして、そういったこともやりますよと入口で宣言したわけでございます。緊急対策と長期的な都市のあり方の議論は、そういうことで両方追求しましょうというのがまず第1の論点であります。

それから、第2の論点は、大都市にあらゆる努力を集中するのか、それとも地方都市も含めてこれに取り組んでいくのかという、政治的に最も重い課題です。実質的に、緊急経済対策で使われている言葉も、大都市の国際競争力が目に見えて落ちてきていると。そのために、東アジアだけ見ても色々な小都市に遅れをとっていると。だからそういったところときちんと伍して、世界の都市として闘っていけるような大都市をきちんと再構築すると。それが都市再生の最大の課題だというのが、実は政府与党の入口の主張です。これは政策責任者と東京都知事、大阪府知事との色々なやりとりがあって、緊急経済対策が生まれてきたということとも関わっていると思います。従って5月18日の段階では、やはり大きな都市の国際競争力を追求するというのを、基本的な考え方の中でも、それから総理の各省への指示の中でもうたっております。今までは国土の均衡ある発展という政治的なスローガンのもとで、どちらかという行政投資、行政的な努力という面で看過されてきた大都市の具体的な課題に取り組むのだということ、かなり明確に主張しております。

ところが、実は5月18日に第1回の会合をして、そのことを宣言した前後からですけれども、小泉内閣の所信表明演説、それから本会議の質疑、予算委員会での質疑とやっていく中で、例えば財政構造改革、30兆円の話、どんどん話が進んでいきます。結局公共事業も基本的にはトータルをカットする、6月には骨太の方針で10%カットする。それから地方財政も10%カットするという話が、直接総理からではなくても、財務大臣から答弁の中でご発言になるようになってきますと、要するに公共投資自体、それから地方財政も含めて、全体がそういうふうに圧縮される中で、しかも重点的に東京を中心とする大都市に投資をしようとするのかという心配が出てきた。都市再生に取り組むことについての、色々な危惧が与党の中でも論議されるようになりました。

実は、6月14日の第2回の会合で、プロジェクトに関する基本的な考え方、それから都市再生本部がプロジェクトを取り上げる場合、どういう分野を取り上げるかということと、それから地方都市についてどういう態度をとるかということ、改めて決めてもらった。これを決める過程は、もちろん目の前は6月15日の都議会議員の選挙の告示なのですが、7月には参議院議員の選挙もあるということで、与党の中でも都市再生本部が大都市だけやるのであれば、内閣の方針としてそれでいいのかという声が非常に強くなりまして、基本的にとった態度は、ここの都市再生プロジェクト選定方針のところに書いておりますように、固有名詞を上げてアクションプログラムとして都市再生本部が追求するのは、大都市のプロジェクトである。しかし、地方都市についても共通する横断的な、しかも構造的な課題については光を当てて、各省に努力してもらおうということを言っております。

横断的、構造的な課題には取り組むと言ってきております。

実は、このときは例示として、停滞する中心市街地の問題でありますとか、鉄道で分断されている市街地をどういうふうに一体的に整備するかというような課題であるとか、それを横断的、構造的課題として例示したのです。そういうことで、圧倒的に大都市が遅れている、大都市に力を入れようということによって生まれてきておりますけれども、地方都市が掲げる課題も看過はしないという方向になっております。それは今日に至るまで同じ姿勢でやってきています。以上のように、2つ目の論点は、大都市、地方都市問題であります。

この第1の論点、第2の論点を共通してでありますけれども、小泉内閣が構造改革の一環として都市再生を進めるという課題についてどう考えるかという論点が3つ目にあるわけであります。構造改革の一環として都市再生をやるといえるときに、もちろん正面のテーマは、民間にできることは民間にやっていただくということに尽きるわけであります。民間の力を都市再生に向ける。都市の投資に民間の力を十全に発揮していただく。これの背景に、金融システムの機能不全というのがあって、システムの再構築の努力と相まって、今回の特別措置法のような枠組みを考えるということにつながるのですが、実はさらにその背景に、財政構造改革との関係で、先ほどちょっと触れましたけれども、公共団体の財政力が非常に疲弊しているという難問がある。公共事業のカット、それから地方財政計画のカットというようなことがある。それはしかし、財政構造改革の一環としてなされている。しかも、それは結局、都市再生を進める民間の力と並ぶ車の両輪である地方の財政を、そうでなくても疲弊している財政力を弱めていく方向に向いておりました、そういう中でどういう手立てがあるのか。これが非常になかなか解のない問題点であります。

それからもう1つは、やはり構造改革として追求されている特殊法人改革であります。特殊法人の廃止ないし民営化という議論の中で、一つ一つの公共団体ではなかなか取り扱えない色々な課題について、例えば都市基盤整備公団が仕事をしまいりますけれども、これをどうするかということが俎上に上っております、今まで伝統的に都市再生という課題に取り組んできた色々な政策ツール、実際に仕事を進める事業主体である、制度を進める主体であるその一つ一つについて改革の論議がなされている。そのことのために、我々が緊急経済対策以来受けとめています具体的なアクションを起こす、スピーディーに現場を動かしていくという課題との関係で、非常に悩みが深い。どんどん現場の動きが遅れていく。そういう方向に力が働く。そういう中で、構造改革の一環としての都市再生を考えてきたというのが現状であります。

以上のような3つの論点に悩みながらも、具体的な都市再生プロジェクトを決めることは第一の課題でありますので、議論の余地の少ないテーマから順次、つまみ食いのという批判はありますけれども、今まで3次にわたって都市再生プロジェクトを決めてきております。これをちょっと見ていただきます。いちいち説明するのは時間的に難しいのですが、6月14日に第1次のプロジェクトを決めておまして、これは特に東京都市圏が抱えている一番大きな問題点、余り論議の余地がない、必ず政府の方針としてみんなの力を集めて

進めていかなければいけない課題という意味で、東京湾臨海部に基幹的な広域防災拠点を作ろうということを決めております。通常の内閣の意思決定ですと、どういう規模の防災拠点を、どこに誰の力で造るかということ調整をいたしまして、それが完全に詰まったときに、こういう拠点を整備するという方針を決めるというやり方ですけれども、都市再生本部では、阪神大震災の経験に照らすと、東京圏に直下型の地震があった場合に、救援活動の拠点としては、立川だけではとても不十分だ、海からのこういう防災活動が、さらには復旧活動が非常に効果的だ、だから、いずれにしても、どうしても要るのだから、政府として作るという方針をまず決めました。どこにどういう形でやるかをその後政府内で調整をしてきております。この6月14日の時点では、14年度予算で具体的に意思決定しようということでしたが、これは15年度の要求時点までに具体的な箇所とか規模といったようなことを決めるつもりです。

それから、2番目の大都市圏におけるごみゼロ型都市への再構築は、いずれにしても一般廃棄物も産業廃棄物も含めて、大都市が圏域内で全く処理し切れなくて、色々な圏域に、甚だしいときは海外にまで迷惑をかけているというような状況がありまして、これから自立的な都市をきちんと経営していくためには、とにかくごみを出さない社会をつくる、自域内での確に処理できるようにしていく、そのために必要な産業政策を投入して、きちんと循環的な都市になるようにするという方向性を決めました。これは関係公共団体等も、それから政府の中の関係部局ともかなり議論が進んできまして、具体的なごみの総量の削減の目標とか、あるいはその処理、あるいはその施設の集中立地の手立てとか、そういうものが具体に進んできております。

第1次決定で一番ユニークなのは、3つ目の中央官庁のPFIによる整備で、この霞が関ビルがある霞が関の三丁目の街区ですね。この中の文部科学省と会計検査院をPFIで建てかえる。今まで、PFIの推進法もできましたけれども、中央省庁が関わる色々な公共施設の整備については、PFIの実績は全く上がっておりませんで、霞が関官衙のど真ん中の施設をPFIでやろうということ、かなり乱暴に内閣の方針として決めたということがまず第1ですね。

それから第2に、役所の施設を、とにかくPFIであれ直轄事業であれ、建てかえればそれでいいということはやめよう。都市再生を論ずる以上、そういう大規模な投資活動をやるのであれば、1つの街区全体が抱えているまちづくり上の色々な課題をセットで解決するということをやってみようじゃないかということですね。この2つの課題を掲げまして、PFIで建てかえることをエネルギーにして、きっかけにして、霞が関三丁目の街区全体をきちんとやる。民間のビルディングなんかもありまして、そういったものの再構築も併せてこの事業全体でやるということを決めました。

施設整備を担当する霞が関の部局からすると、大変迷惑なことだと思います。従って、これを決めてからちょうど1年たちますが、大変ご苦労をかけているわけですね。それは文部科学省にしても、財務省の国有財産部局にしても、実際に仕事をする国土交通省の官

庁営繕部にしても、大変ご労苦をかけているわけですが、このプロジェクトは恐らくPFIの先例になるとともに、公共施設を整備するときに町全体を考えるとという大事な先行事例になる。これは、実は公共団体も、公共団体でさえと言った方がいいかと思えますけれども、市庁舎を整備をしたり、あるいはそのほかの図書館とか学校とか、そういったような公共施設を整備するときに、真面目な役人ほど自分が与えられた仕事を、無事期間内に的確に仕事をすればいいというふうに課題を設定しがちで、その施設の周辺に住んでいる人たちが色々な町の課題を抱えている、それを併せてやってくれば、公共団体としても大変仕事が前に進むのですけれども、意思決定が縦に割れているものですから、なかなかそういうふうな行動様式にならない。

これはうちの先輩たちもよく言いますけれども、今日は都市公団の方がおられてまことに申しわけないのですけれども、都市公団の賃貸住宅が建てかえの時期を迎える。かなりまとまった団地で、特に30年代の初期にやったやつは、既成市街地の真ん中の方にありますので、そういったようなものを建てかえるときに、極力その団地の周辺の市街地が抱えている課題を、併せて解決するように都市再生の事業をすべきだということは都市公団の賃貸住宅の建てかえでも課題としてはあるのですね。しかも都市再生のプロが仕事をしている。リーダーたちもそういう課題意識は持っている。しかし現場ではなかなかそういったことに取り組めないというような事情があります。今、都市公団は、そこは極力そういった形で取り組もうということで努力していただいておりますけれども、同じような流れでこの中央官庁施設のPFIは、そういう仕事を付加して、2つの面からのモデルになってほしいということをうたっているわけです。

第2次決定は14年度予算要求の直前、8月28日に、主として公共側が、公共の中でも特に国の直轄事業とか、公団の事業でかなり責任を持って整備をしていかなければいけない。財政資金も相当たくさん使う国際交流物流、これは空港、それから港湾、それから大都市の環状道路、そういったようなものについて方針を決めていただいております。

大都市圏における環状道路体系の整備。これは、図面を持ってきていなくて恐縮なのですが、首都圏であれば3環状ですね。首都圏中央連絡道、外郭環状道路、それから首都高の中央環状道路。それぞれ今着手している道路の区間は、次期5カ年期間中、これから5、6年の間に全て供用するという方針を明示していただいております。環状道路が本当にでき上がれば、今の既成市街地の中にある色々な渋滞はほとんど解消するというふうに道路局も説明しておりますので、東京の自動車交通の体系を抜本的に変えるという意味で、必ず作るという方針を決めております。ところが、今年の8月28日ですから、道路公団改革の論議がはじまっています。どういうことを年末までに、少なくとも方向性は打ち出すかということを論じられている最中ですが、特殊法人なり、仕事をする主体のあり方がどうあっても、大都市圏の環状道路はどうしても要るということについては、内閣として確認しているということが言えると思います。

そういったようなことをプロジェクトとしては整理をしまして、それから、予算編

成過程で、12月4日に第5回の会合を開きまして、このときにさらに積み残した幾つかの課題を整理しております。東京、大阪を中心にそれぞれ6,000ヘクタールぐらいある密集市街地にどういう手を打っていくかという話。密集市街地を抜本的に改善してきちんとした市街地に作り直すというのは、これは相当時間がかかるということを前提に、この第3次のプロジェクトで取り上げた緊急整備という言葉の意味ですけれども、東京も大阪も6,000ヘクタールある中で、地震があったり火災が起きたりしたときに市街地大火になってしまうような、市街地全体が燃え広がるというような、そういう危険な市街地が2,000ヘクタールあるというので、その2,000ヘクタールについては、少なくとも市街地大火にはならないようにしようということを決めていただいております。具体的にどうするかといいますと、道路とか公園といった公共空間を基本的に用意することと、敷地の方では地震がきても壊れない、火事になってもしばらく燃えないという耐火の構造に建てかえていく、できれば共同化するというようなことを地道に努力することで、そういう市街地を広げようというようなことを言っています。

それから、都市のストックを使うというテーマ。それから、都市における自然を保全する、失われたものは回復するといったような、都市環境インフラを再生させるといったような課題をこの3次のときには決めていただいております。プロジェクトとしてはそういうことで、一応の政府としての方向性を決めて、各省がそういう方向で努力してくださいということは、こういったテーマについては言えるようになったと思うのです。

それから、都市再生本部がやってきたもう1つの大きな分野として、民間の都市開発事業をきちんと前に進める、1歩でも2歩でも前に進めるために、私たちは何をすべきかという作業をずっとやってきました。これが実は、8月28日の第3回の会合で、第2次の都市再生プロジェクトと並んで決めていただいた措置であります。民間都市開発投資促進のための緊急措置。これは要するに、現在ある程度の規模で民間都市開発投資を企図しておられる事業者があったら、ぜひその計画を私たちに教えてください。事業推進上の色々な課題があれば、それを私たちに教えてください。公共団体と一緒にあって、どういう手が打てるか論議をしましょう。公共団体からも民間都市開発事業として進めたいものがあれば挙げてくださいと。こうしましたところ、一番右側の列の真ん中あたりにありますように、286プロジェクトが出てきまして、これは一応申し出てもらう前提として、敷地規模が1ヘクタール以上で、しかも単に構想中の段階のものではなくて、少なくとも2、3年のうちには必ず事業に着手すると。そういうたぐいのものを持ってきてくださいと言ったところ、286プロジェクトありました。圧倒的に東京都市計画の区域が多いわけですが、そういったものが東京に限らず色々な都市から上がってきておりまして、その具体のプロジェクトに即して、どういったことが支障になるかということ整理をしまして、実は昨年9月から12月までの4カ月間、特にその前半の3カ月間は都市再生本部事務局の相当の力をこれに集中しまして、公共団体も随分煩わせたのですけれども、論議して整理をしました。整理をした結果が、実は12月の予算編成過程で都市再生本部に

出しました、都市再生のために緊急に取り組むべき制度改革の方向という報告であります。

実は、12月4日に報告し決定してもらった制度改革の方向は2つの分野に分かれておりまして、1つは民間事業者の力を発揮して都市再生を進めていただくという課題に照らして、どういう制度改革が必要かという部分。もう1つは、もうちょっと地に即したといえますか、地域住民、地権者とかまちづくり組織とか、そういったグラスルーツの方向から町を改善していくために、そういった試みをスムーズに進めるためにどういう制度改革が必要かと。この2つの部分からなっている。民間都市開発投資促進のための緊急措置で、3カ月間論議してきたことは前者の部分の提案であります。実は、その制度の運用と、それから制度改革自体と2つに分けてやっています、特に運用の部分は、ご存じのとおり、ほとんど公共団体が運用されるものですから、なかなか都市再生本部が公共団体を引き回すようなことはなかなか言い切れなかったのですが、少なくとも、東京都、それから大阪市あたりとは、かなり細かくやりとりをした上で、運用の改善の合意をしたものを書かせていただいております。

理念的には、まず一番大きいのがやはりスピードアップですね、手続のスピードアップ。特に各法律、各セクションが追求する色々な課題、各セクションはそれぞれ自分たちが追求している公益があると言っているものですから、自分のところをクリアして隣のところにいって、そこの追求する公益をクリアしていきなさいというので、全部直列に手続が進むわけですね。ところが、例えば石原知事が、やはりこのプロジェクトを進めようと、東京都民にとって必要だ、だから、極力進めるという方向でどこに問題があるか整理しろと、こう意思決定したとすれば、並行して課題を処理することが可能なわけですね。1つの部分で、本当にクリティカルなものがあれば、それは実現できないということになるかもしれませんが、しかし、並行して手続を処理することで各段にスピードアップするという点に着目して、それはぜひ進めてくれと。東京都はそういうことでも努力している。都市計画と例えば港湾、臨港地区の手続とか。なかなか並行で難しいのがアセスメントの手続ですけども、東京都はアセスメント自体についてかなり合理化する方針を決めて今条例を提案してくれておりますけれども、そういうような形でスピードアップを図るという部分を主張しております。

これは、実は私たちは公共団体との間に立って、色々問題意識のやりとりをしたので、一緒に悩んだ結果なのですけれども、要するに行政部隊、特に公共団体、霞が関もそうだと思いますけれども、行政部隊が公益を追求するときの色々な指標を何に求めるか。どれだけ努力したかという指標を、恐らくインプットで計る。アウトカムについてはなかなか指標がないから、例えば公共事業であればどれだけ財源を投資したかとか、国と地方の金を幾ら、何億円投資したかということで計る。あるいは、大事な公益を行政部内できちんと考量したかというのは、かけた時間で計るとかですね。つまり、時間をかけることが、僕たちが公益を大事にしている証拠だみたいなのところがあるのですね、行動文化的に。そういったところは、しかし、現実に仕事をしようとする、都市再生事業をしようとする民

間事業者の方々の時間感覚からするととんでもないと、とんでもない基準を役所は持っているということになるわけですし、そのあたりを意思疎通を図りながら、極力並行処理でスピードアップするというのが第一です。

それから第二、運用改善では、色々細かいことがあるのであれなのですけれども、行政手続の色々ないいか悪いかを判断するときの基準について、極力都市計画なんかについても事前明示性を確保したい。再開発地区計画という、きちんとした施設をその土地の区域で導入すれば、容積なんかも緩和できるという枠組みがありますけれども、再開発地区計画を決めていくときに、例えばその地区の整備方針を決める段階では、容積はどこまで、用途地域で決められている容積をどこまで緩和できるかということについて、都市計画責任者からなかなか明示してもらえないというふうなところが、事業計画の立案上非常に支障になっているということで、極力方針段階で幅はあっても明示できるようにするとか、そういったような努力をしています。

もう一つ、運用の問題としては、都市計画道路の整備であります。都市計画事業担当部局は、今までどの都市計画道路のどの区間を整備していくかということのプライオリティーについて、当たり前ですけれども、予想される自動車交通量、それが自動車交通をさばくためにどれほどネックになっているかという基準で決めているわけですけれども、その基準を捨てるわけではありません。その基準に加えて、民間都市開発事業が都市計画道路に沿ったところで行われようとする、都市計画道路がその部分だけでも整備されれば、当該民間都市開発事業の建築投資の効用を発揮することに役立つと、そういったような要素も都市計画道路整備の採択の基準として考えていこうと。私は、都市計画で仕事をしていることもあって、こういう物の考え方で道路の仕事をしてくれるようになったというのは非常に画期的だと思うのですけれども、そういう行動をするということを言っています。

それから、都市計画道路に関連しては、第2に最後の何十メートルではありませんけれども、9割まで計画した箇所の仕事が進んでいるけれども、あと一部分が整備できないために道路の効用を発揮できない、しかも長い間さらされているということについての色々なご議論がありまして、これは都市計画事業者がスピードアップして、早期に供用するということを世間に宣言していただく。宣言していただいて、必要があれば強制力を使ってでも道路を空けていく。必要な国庫補助があれば、優先的につけていくというような方針を公共団体とも相談して定めてもらいました。運用面ではそういったようなことをうたっております。法制として次期通常会でぜひ取り上げたいということ、この12月4日の段階で取り上げた改革の方向に書き込んだのは幾つかありますけれども、ポイントは民間事業者による都市計画の提案制度でございます。民間事業者に都市計画を提案していただくということをここでは言っておいております。

それからもう一つは、法定の再開発事業を株式会社ができるようにする。株式会社に施行権能を与える。これは2種事業も含めてですね。そういったようなことを提案していただきました。これらは全て今の通常会に法律案として提出されておまして、都市計画法、

建築基準法の改正ということで、一部はもう成立しておりますし、今、最終的な国会の審議をしていただいている最中のももあります。併せて、法制の関係では、東京と大阪の工業等制限法を廃止するという方針を明確に打ち出してもらっています。これももう既に法律はでき上がっております。

そういう枠組みで次期通常会で法律の必要なことは改正するというのを、都市再生本部で12月4日に決めていただいたのですけれども、さらに12月14日になりまして、総理から指示がありまして、もっと思い切って民間都市開発を進めるために、特別な立法を考えるようにということでありました。それが都市再生特別措置法として結実しているわけでありまして。これは特別措置法の基本的な枠組みとして、参考資料の1に示しております。さっきリファアーマせんでしたけれど、参考資料の2が先ほど来言いました9月、10月、11月と都市再生本部事務局で一生懸命やってきた緊急措置の具体的な中身を整理していますので、ご覧いただきたいと思えます。

そういう民間都市開発投資促進のための色々な支援措置の検討の成果を、ひとまとめにする形で思い切って特別法を用意するよというのが12月14日の総理指示なのですが、そのときの思想は、まず努力を集中すべき場所を特定する。場所を特定して、なおかつそれもいつまでもだらだらやるのではなくて、基本的に時間を限定して、これから例えば10年間この場所で徹底的に都市再生のための力を集中して講じていく。国も地方公共団体も、そういうことで心を1つにして前に進めていこうと、そういう枠組みを用意してみろということなのですね。法律で用意しています具体的な方法としては、まず都市再生緊急整備地域という地域を決める。これは実はここで都市再生事業を、土地を高度に利用する事業をどんどん前に進めてもらおうということを宣言することになるわけです。そういう場所を特定するということになるのです。

実は、都市計画の世界では、冒頭ちょっとコメントしましたが、1980年、昭和55年に都市計画法上、再開発方針というツールを導入しています。これから市街地を再構築する時代だと、既成市街地をですね。例えば、東京都市計画区域全体で700万ヘクタールありますけれども、そこを全体をのべつ幕なしに再開発するというのは難しいですから、特に力を入れて再開発事業を進める地域を特定しようというのが、再開発方針の1号市街地と言われる、都市計画のマスタープランの中にそういう市街地を書き込みなさいと。そうしたら、そこに再開発のための力を集中しよう。それは、例えば都市開発資金の融資とか税制とか色々なものをくっつけて、その集中的な努力を促そうという、そういう思想で用意された都市計画のマスタープラン上の計画要素なのですね。

それが法律上用意されて、実際に都市計画で運用されたときに、どういうふうに運用されたかということ振り返りますと、東京都市計画の区域の……。今ちょっと間違いました620平方キロですね。東京都市計画はそれだけ区域があるのですけれども、そのうちどこをターゲットにするかということを実は決め切れなかった。だから1号市街地は、この620平方キロ全部だというふうになっているわけです。

制度上、そういうツールが与えられても、集中すべき地域を決められなければ、ないのと同じですから、要するに政治的、行政的意思決定がなされていない。従って、市街地再構築の、再開発の仕事をする立場からすれば、民間事業者の方々の立場からすると、要するに行政サイドの精神が定まっていない。だから、現にそこを土地利用しておられる方、住んでおられる方が、そんなでかい建物を造ってとんでもないことだというふうに言われるときに、行政の方も明確な意思を持って受け答えのしようがないと、そういう状況ですとここまできているわけです。

だから、少なくとも都市再生特別措置法のツールを使って、正面から努力を集中するという以上、地域を決め切らなければいけないわけです。いかにして決め切ることができるのか。政治家の先生方の中には、これはやはり公共団体に何もかも決めてくれといっても決め切れない。だから、むしろ法律で地域を決め切る、法律でここをとにかく努力を集中するところだって決め切ったらどうかと。都市再生特別措置法の別表で、この地域をやるのだというふうにやったらどうだということを主張する先生方も、つまり都市計画決定の現場について、実情を理解しておられる方々は、そういう主張する方々もあったのですね。なかなかそれは、実務的にそういうことは難しい。色々やりとりをして、基本的にはそういう物の考え方も踏まえた上で、法律上、内閣が政令でこの地域を決めるという形になっております。都市再生緊急整備地域は政令で決める。

これについては色々な議論がありまして、都市計画の権限は全て公共団体に委譲してありますので、広域的なことは都道府県が決めるという形になっています。もしこれが都市計画であれば、そういう役割分担があるのかという議論があるわけですが、この地域を決めるのは都市計画ではなくて、施策の努力を集中する地域を内閣として決めるということにしています。しかし、その企図するところは、昭和55年にマスタープランに再開発方針を入れようということを努力した先輩たちの問題意識と全く同じであります。それを今決めるために、公共団体の方から申し出があったということでもあります。

ちなみに法律の制度としては、公共団体もこの地域を自分たちの区域で指定すべきだと考えた場合は、都市再生本部に指定すべきだということで申し出ることができるということになっています。また、内閣の都市再生本部も、国の色々な問題意識から地域に指定して努力を集中すべきだと考えた場合は、指定することができる仕組みになっていまして、その場合は公共団体の意見を聞くという形になっています。その手続に今入っておりまして、それからその地域が決まりますと、法律上の特例として、都市計画事業特例と金融支援の特例2つが発動されることとなります。

まず、都市計画の事業特例では、一番大きなものは、都市開発事業者が都市計画を提案できるというのが入口であります。再開発事業であれ、そうでない任意の事業であれ、都市開発事業者が仕事をするために今の都市計画は好ましくない、この仕事を的確に進めるために、都市計画はかくあってほしいというものがあれば提案できる。これは非常に画期的でありまして、自分でこんなことを言って申しわけないのですけれども、都市計画の建

前は、全知全能の都市計画決定権者が、都市計画区域のあらゆる事情を常時掌握していて、必要なことがあれば適時的確に都市計画を決定し変更するという建前になっているのですね。だから、都市計画決定なり変更をイニシエイトとするといいますか、手続を動かす、その引き金を引くのは都市計画決定権者だけだということになっているわけです。

例えば基本的な都市計画要素である容積とか建ぺいとか用途とかというのは、用途地域の都市計画で決まっていますけれども、これはあれだけの広がりの方の内でのどの程度の規模の土地所有者であれ、その計画の範囲内でやっている限り、市街地がべらぼうなことにはならないという、非常に大ざっぱな計画で決まっているわけですから、個別具体的に、特に土地をまとめた方がしっかりした建築活動をしようとした場合、必ずそういう用途地域の都市計画要素は変更する必要があるわけですね。必ず変更する必要がある。だから、再開発の都市計画決定するときなんかは、必ずその前提として、都市計画変更ないし別の地区計画ないし都市計画決定があるということが当たり前であるわけですがけれども、しかし、それでも都市計画決定権者に対しては、法律上、与えられた権利として都市計画はかくあるべしということを言う手立てがなかったのです。事実上は陳情したり、ここがこうなっていますということは、当然仕事をする方々はやっておられるわけです。しかし、それを受け入れるか受け入れないかは、都市計画決定権者の裁量だということになっているわけです。

色々な問題があれば、手続に入ることをためらって、そこに色々なものが滞ってくる。だから、本当はこんなことを言っていないかわからないのですが、本当は例えば用途地域の都市計画は仮に置いてある。個別具体の仕事をするためには、どうしても的確な都市計画決定がいるというふうに考えますと、そういう仕事を本気でやろうとする人を前にして、手続を動かさなくていいのかと問わなくてはいけないということなのです。そこに都市計画に対する、都市計画の現場の運用に対する不満が充満しているということが事実なのです。それならいっそのこと、仕事を自分の責任で進めようとする方がかくあるべしというのを提案していただくようにしよう。そうしたら、それを都市計画手続の引き金にして、一番右側に書いてありますように、それは仕事をするための都市計画決定ですので、仕事のための認可と同時に、しかも6ヶ月以内に意思決定しなさいということを法律で書いております。

これは、6ヶ月というのは色々なご議論があると思います。従って、その提案までに色々な調整が必要になってくるといことが実務的にあり得ると思いますけれども、しかし、精神として何年もかけない。ご提案があった計画については必ず、そのまま都市計画決定しますということで、都計審に付議するか、あるいはかくかくしかじかというふうに変更して付議しますというふうに言うか、あるいは採用できませんという場合は、かくかくしかじかの理由で採用できませんということを都計審にきちんと報告した上で、提案者に返すという手続を決めております。これは、だから都市計画を運用する公共団体の都市計画の各部隊にとっては大変なこととして、だから、これからの運用については、色々

な意味で調子を合わせて協力していかなければいけないと思っているのですけれど、そういうことをやったということですね。

それから、真ん中の都市再生特別地区は、提案をする都市計画の対象として、既存の都市計画を全て白紙として、全く新たに事業計画に沿って都市計画を提案できる。その都市計画を定めれば、それがそのまま建築基準法の世界では確認手続で建築活動に入れるという意味で、これも都市計画建築基準法の世界では初めての試みですけれども、こういうものを導入した。これを提案の対象にする。ですから、提案によって、既存都市計画を一たん白紙にして決める計画上のツールを導入する。もう一つは、提案したものについて、事業計画上の手続とあわせて6ヶ月以内に同時に意思決定する。これが都市計画事業の特例であります。基本的に、運用する公共団体については非常に厳しいのですけれども、都市計画に対する実務的な不満がどこにあるか。どういうふうになれば、それを少しでも解消していけるのかということに着目して、こういう特別措置法の枠組みを用意したということでございます。

それから、もう一つは金融支援ですけれども、金融支援は2つの形から成り立っておりまして、民間都市開発プロジェクトには必ず必要になる公共施設整備。これは非常に根幹的なものについては、もちろん都市計画事業者が都市計画街路の事業としてやるわけですが、たまたま都市開発プロジェクトに直接接している街路の一部、歩道の部分の拡幅とかそういったようなことが、都市計画事業者のプライオリティーからすると必ずしも高くないと。しかし、プロジェクトにとっては非常に大事だ。

先ほど言いました、都市計画事業の箇所採択の優先順位からすると、そういったものも極力都市計画事業者は優先的に採択して進めようということですが、それでも間に合わないものについては、民間事業者に立てかえて施行していただく。そのために必要な資金を融資しよう。特に国費相当分については無利子で貸し付けようという仕組みでございます。この金融支援は、民間都市開発推進機構を通じてやる。必要な資金は国が民間都市開発推進機構に貸し付けて、民都機構を通じて事業者にお貸しするという仕組みになっています。これは、でき上がった施設の部分は、公共団体が施設を引き取って管理するということが大前提でありまして、これについては2種類あります。都市計画施設なので、最終的には公共事業でやる。東京都でやれば、国の補助金と東京都の財源手当でやる。従って、引き取るときにお金を払うというケースもあり得ます。今のところこういう財政事情なので非常に少ないのですが、そういったものは公共団体のお金と国の補助金でこれを返していくということになります。

それからもう一つは、民間都市開発プロジェクトが、開発利益でこの当該施設を整備する。整備した結果東京都に移管するというものについても、国費相当分は無利子貸付するという制度になっています。これは本来であれば、全額都市開発事業者が開発利益から出さなければいけないというので、相当な重荷になっている部分があるのですが、ここを何とかして軽くしたいというのが無利子貸付の世界です。

それからもう1つは、開発期間中のファイナンスをできるだけ応援したいという考え方です。特にシニアの優先的なローンとかりスクを一番とる出資の部分を除いて、中間的なリスクをとる部分ですね。その部分についての資金供給者、社債の取得者というのが、非常に限られているという現実に着目しまして、民都機構がこういう社債等を取得できるようにしようと、メザニン部分への資金供給が1つと、もう1つは、事業に即して社債なんかを発行される場合に、ローンも含めてなのですが、極力、できれば社債発行で直接資金を調達してほしいわけですが、そういう場合に債務保証する。債務保証することによって、社債の消化をスムーズにするというような仕組みを用意しております。所要資金を国庫から交付しまして、民都機構に基金として積みまして、それを背景に債務保証事業などをやっていただくという仕組みでございます。

こういう枠組みを動かすために、民都機構がこういう金融支援をできるプロジェクトは、国土交通大臣が認定した事業だという仕組みになっていまして、民間事業者は国土交通大臣に認定を申請して、認定してもらってこういう支援を受けていく。まだ、14年度中に、実際に金融支援を受けられるようなプロジェクトはなかなか限られていると思いますので、予算も非常に限定的ではありますがけれども、15年度以降、都市再生特別措置法の施行に並行する形で予算制度も拡充していくという、そういう姿勢であります。

以上が都市再生本部がこれまでやってきたことなのですが、あと若干お時間をいただきまして、都市再生を考える視点ということでコメントをさせていただこうと思います。色々な意味で試行錯誤を繰り返してきたこの1年というふうに申し上げましたけれど、どういう視点に着目して、色々な施策なり行動様式を考えたらいいのかという意味で、ここに幾つか書いておりますけれども、やはり一番大きくといいますか、広い観点から言いますと、高度経済成長期に我々が習い習熟してきた行動原理を見直していくということに尽きるのかなという気がします。私たちが経験した圧倒的な成功体験、それに裏打ちされた行動様式。これは国も地方公共団体も行政内部も事業者も、普通の生活者としての市民も、皆ほとんど共有していた行動様式ですけれども、経済主体としてマーケットに出るとき、当然の前提として、いつまでもそういう条件が続くというふうに誤信して行動してきていた。それはバブル崩壊した後もそういう要素があるというような気がします。むしろ、今から振り返りますと、やはり高度経済成長期の色々な経験は、かなり特別な条件のもとに成立した特別な経験だったというふうに考えていく必要があるのかなという気がします。

具体的な事例を出して幾つか考えてみますと、例えば土地に対する物の考え方ですけれども、土地の価格がずっと継続して上昇するということから、全ての経済主体がそれを前提に行動すれば結局土地のマーケットが十全に機能しない。価格の機能が十全に働かないというふうな世界にずっと我々は生きてきて、土地を建物の敷地として利用するという観点から考えますとそこに困難があった。使用するかどうかにかかわらず価値が決まる典型的な財である金と並べて比べますと、金の単位重量当たりの価格が金の大きさにかかわら

ず同じように、土地の単位面積当たりの価格は敷地規模にかかわらず、近傍隣地であれば同じだと扱われていた。だけれど、きちんと土地をまとめて建物の敷地として使うからには、単位面積当たりの価格は、規模に応じて当然変わるというふうに思うのですが、そういう行動を土地のマーケットでしてこなかった事情がありますね。土地を建物の敷地として使って、建物を収益に付して仕事をしていくということを考えると、行動様式はおのずと変わってくるのかなというふうに思うわけです。

それから私たちの仕事、例えば旧建設省、国土交通省の仕事、社会資本整備の仕事からしますと、圧倒的に足りない、世の中の経済活動、あるいは都市生活活動なんかからして、圧倒的に社会資本が足りない。従って、新規に供給するということが全ての政策の正面にありまして、絶対的に足りないということが本当にそうなのかどうかということの正当性は一切論議しない。しないで済んだ時代がずっと続いてきたということがあると思われま

す。

先ほど例に出した街路整備の色々な優先順位、圧倒的な自動車交通がある。どうしたらいいのだろうか。東京オリンピックの前に先輩たちが論議された昭和40年問題。もう自動車で埋め尽されて、東京都市計画区域の中の道路は機能不全になると。どうしたらいいのだろうかという議論がなされていますけれども、とにかく、自動車交通が非常に普遍化をして、道路は自動車交通を円滑に流すということと1対1の関係で論議してきているわけです。

ところが、都市計画という観点から街路を見ますと、自動車交通をさばくというのは、ほんのその機能の一部でしかないわけです。街路があって、都心居住用の住宅がある、樹木があるというような光景を思い浮かべてみますと、子供を生んだお母さんが子供を連れて乳母車で歩いている空間もみんな街路なのですね。ところが、そういうことをほとんど念頭に入れないで街路整備をずっと、既成市街地の中の街路整備も考えざるを得ない時代があったと私は思うのです。それ程、自動車に比べて道路が足りなかった。しかし、本来街路はどのような機能を果たすかという世界を正面から考えられるようになってきたかなと思います。都市再生の世界ではですね。

それからもう1つは、今、私たちが持っているストックをどう使うかということについて、どう思いをいたすかという部分です。例えば、先輩たちもずっとやってこられた都市計画の一番大事な仕事で、区画整理の仕事があります。関東大震災の後に帝都復興で、東京のダウンタウンの区画整理をやり切った地域、3,000ヘクタール以上やり切った地域の土地利用を、先輩たちがやった努力に照らして、それにふさわしいような土地利用をしているかどうかですね。せっかくでき上がった区画整理のブロックがあります。8,000平米、7,000平米か1ヘクタールまでのブロックがありますけれども、その中で区画整理の前のときの土地利用と全く同じような土地利用をしている。それは戦前がそうであっただけではなくて、戦後のこれほどの経済力を持った私たちの時代に同じような土地利用をしている。土地をまとめて大きな建築物を造ろうとすると、マンション反対とか

色々な紛争が起きる。帝都復興で作った市街地でさえそういうことがある。あるいは、戦災復興でやった名古屋も、今度は駅前が緊急整備地域に入りますけれども、名古屋も1ヘクタール弱の大きなブロックを、たくさん先輩たちが精一杯やって作っている。都市再生プロジェクトで名古屋は何をやりたいかというお話を聞くと、例えば東京とか横浜でやったようなインナーハーバーの再開発をしたいとか、色々なことを、あるいは郊外で新市街地を区画整理でやっているの、それとのアクセスをこういうふうにしたいというふうなお話があるのですが、戦災復興の区画整理で先輩たちが作り上げた市街地を、その基盤にふさわしいような形で使い切るために、行政は何ができるのかという視点はほとんどないのでですね。

聞きますと、車の旅行速度は25キロで、25キロというのは実は東京都の旅行速度の目標なのですけれども、今、東京都は18とか19だそうです。都市計画道路の整備率が、東京都市計画で55%。名古屋だと9割近くをいっているのですが、それは要するに、先輩たちが努力してやった。その結果をどうやって使うかというのは、名古屋とか札幌だから主張できる都市再生上の課題かなと思うのですね。もしそういう主張があれば、今までなかなか我々がツールをきちんと磨いてこなかった分野なので、国も一緒になってぜひそういう部分は努力しないといけないと思います。

若干お時間をいただいて、もう1つ考える種としてご紹介したいと思うのは、高度経済成長期の物の考え方で、この都市再生の観点が一番整理してあるのは、昭和43年の自民党の都市政策大綱であります。都市政策大綱は、田中内閣の列島改造のベースになっているのですけれども、これを今読み返してみますと、もう言葉使いを忘れてしまったようなのも結構あるのですがご紹介しますと、主張のポイントは、日本の社会が高度工業社会を迎える。高度工業社会を日本列島の中できちんと展開をするためにはどうしたらいいかという課題設定があります。

高度工業社会が到来をすると、国民の不安がだんだん募っていく。特に、過密と過疎両面から、国民がこのまま生活していけるだろうかと不安がどんどん募っていく。特に、都市については住宅難、交通難、環境破壊、こういったことで、このまま生き続けていけるのだろうかという不安がずっと広がっていく。何とかしなければいけない。高度工業社会を生き抜く日本の社会はどうやったらできるのかという課題設定ですね。その答えとして、こういう問題を単に大都市への集中の現象的な問題としてとらえるのではなくて、日本社会の構造変化としてとらえようと。構造変化としてとらえれば、解決策がこういう形でできるという物の考え方をするわけですね。

これから子孫に引き継ぐべき豊かな国土のあり方は何かというと、結局、大都市と地方をバランスのとれた形で利用するのだと。大都市は改造する。今ある足りないところはどんどん改造していく。地方はどんどん産業開発を進める。結果としてどういうことになるかということ、日本列島全体が改造されて、1つの広域都市圏になる。日本列島全体が広域都市圏になるという思想ですね。非常に高能率で、均衡が確保された、世界に開かれた都

市を日本列島は造ると、こうたっているわけです。今、我々はこれを読み返してどう考えるかですね。先輩たちはそういうふうを考えていた。

都市的な価値、都市再生を考える視点という処で、都市の本質、富を生み出す力と書いていますけれども、人が集まると集中する、エネルギーが出てくる、色々な事柄の処理が効率的にできるという都市の本質を、日本列島全体でそういう高度工業社会を造り上げるという方向で追求しています。確かに高度成長期にみんなが大都市に集中していた理由は、都市のそういう価値が魅力になって人を集めてきたと思います。しかし、そこに無いのは田園には田園の価値があるのではないかという視点ですね。田園だからできる生活があるはずだと考えたときに、その部分、守るべき田園生活の価値という部分が完全に欠落している。今、この時点で振り返れば、そういうふうに見えます。

実は、今世紀の初めに近代都市計画が英国で論議をされたときに、やはり同じように19世紀を通じて工業化がものすごく進展する、都市集中が進む。都市の住宅難、環境破壊が進む。生活環境も非常に悪くなる。どうしたらいいかということで、田園都市の議論が出てくる。これは近代都市計画の制度につながるわけですがけれども、英国の人たちが田園都市の考え方で整理したのは何だったかといいますと、決して都市的な価値だけを追求しようということではなくて、田園的な生活の価値と都市的な生活の価値をいいところだけとって融合させようと。都市と田園の結婚だという言葉使いが使われていますけれども、そういうことが今世紀の初めの近代都市計画の田園都市の議論のときにはなされている。40年前の列島改造、都市政策大綱のときには、都市的な価値だけを追求しようということが主張されている。

僕たちが都市再生を議論をするときには、どういう価値に立脚して都市再生を追求すべきなのかなと思うのです。恐らく、都市的な価値を、過疎地帯を含めて日本全土にあまねく広げるというのは、私は今この時点で無理があると思います。第2の都市的な価値、田園的な価値を結婚させようというのも、頭の中ではできるかなと思いますけれど、地に即して考えると無理があるのかなと思います。別に大都市に限らない。人が集まって生活している地方、津々浦々にある都市を含めて、都市的な価値を究極まで追求する。ですから、人が集まって、なおかつ利便性を確保し、環境も確保して高能率な生活ができる。エキサイティングな生活ができるという都市生活を追求する。しかし、それ以外の土地では田園的な生活価値を追求する。この2つの価値をめりはりを持って追求するということではないかなと思います。その一方の努力の分野が、都市再生ということなのかなと思ってやっているのですけれども。

何か取りとめのない話になりました。最後に余談です。

最近、建設省のクラブにおられた朝日新聞の先輩記者の方と話しておりまして、昔は楽しかったなと、昔はいい時代だったなと話しておりまして。昔の人は偉かったということも話したのですが、そうしたらその記者の方が、そういえば山本君、こういう百人一首の歌を知っているかねと言いまして、「ながらへば またこのころや しのばれむ 憂しとみし

世ぞ 今は恋しき」という歌があるのを知っているかねと言うのですね。

自分は子供の頃、かるたを取っているときにこの歌を、牛を見るといふ歌なのかなと最初は思っていたのだよねと言うのですよ。しばらく勉強すると、牛臣氏という豊臣氏みたいな大名がいるのかなと思っていたのだよねと。今、物がわかるようになってこの歌を思い返すと、今の時代感覚にまことに合っているねと言うのです。私は、その「ながらへば またこのころや しのばれむ 憂しとみし世ぞ 今は恋しき」という歌が、私たちの今の気持ちに余りにもぴったりくるものだから愕然としまして、酒を飲んでいたので、帰って子供を起こしまして、子供が持っている百人一首の解説書をひもといてみたのです。そうしたら何と、これを作った人は藤原清輔朝臣という人で、百人一首の番号だと84番という番号が振ってあるのですけれど、84番というのは、要するにずっと時代が遅れてきて、平安時代の末期に保元・平治の乱の時代に生きた人なのだそうですね。

保元・平治の乱といえば皆さん思い当たられると思いますけれど、日経新聞の文化の欄に、池宮彰一郎さんという人が、平家物語から「物語」をとって「平家」という小説を書いておられます。私は、池宮さんが小泉さんのファンで、小泉さんにこういう気持ちで仕事をしなさいというメッセージを毎朝送っている小説だと思って、朝トイレでいつも読んでいます。けれども、そういう気持ちで読んでみると、まことにえげつないと思うこともあるのです。藤原官僚群というのがいて国家を私している。それに対する改革のリーダーとして平清盛を置いて、改革の手段として保元の戦争も平治の戦争もやるわけですね。そういうのを見ていますと、まことにその朝日新聞の先輩は、大事なことに気をつけさせてくれたなと思うのです。

ちなみに、ついでに藤原清輔朝臣のお父さんはどういう人かというのがまた百人一首の解説本にありまして、お父さんは藤原顕輔という人で、お父さんですから恐らく30歳ぐらい年上なのだと思いますけれど、この人は大変な歌人で、崇徳院という上皇から「詞花集」という勅撰和歌集を編めと言われて、清輔の方はそれに参画できなかったというので寂しがっているというようなことも書いてあります。何でそれを言うかといいますと、実は、顕輔さんが詠んだ歌はどのような歌かといいますと、「秋風に たなびく雲の 絶え間よりもれ出づる月の 影のさやけさ」というのです。たった一世代前の親父はそういう歌を詠んでいるのです。これを酔っぱらいかげんで解説書をひもときながら私が思いましたのは、これはあたかも高度成長期に、新全総を編んだ先輩たちの気持ちだなと。要するに、進むべき方向について1点の曇りもない。高度工業社会に向かって日本が進んでいく。そのために何をどうしたらいいか。その美しさには関心があるが、日本社会として進むべき方向については、1点の曇りもないというのを親父たちは詠んでいるのですよね。しかし息子は、「ながらへば またこのころや しのばれむ 憂しとみし世ぞ 今は恋しき」と言っているのです。我々も気合いを入れて仕事をしていかなければいけないなと思う次第であります。

