

【ポイント】

- ・ 2002年制定の都市再生特別措置法の立案作業や制定経緯の情報を明らかにする。
- ・ 2002年には地方への支援も必要ではあるものの、発展著しい東南アジアの大都市への競争に勝ち、地方への支援の財源を確保するためにも、東京をはじめとする大都市再生が不可欠という発想にたっていた。

1. はじめに

平成時代に創設された都市計画制度に関する大きな法律制度の一つが都市再生特別措置法と考える。

筆者は、都市再生特別措置法の立案を内閣官房都市再生本部事務局企画官として担当した経験を有している。最近になって、都市計画制度を分析する学識経験者から、筆者に対して、都市再生特別措置法の制定経緯の問い合わせが相次いだ。また、新型コロナウイルス後において、都市計画制度の再構築が議論されることが予想される。このため、都市再生特別措置法の制定経緯を後世のために正確に記録しておくことが重要と考える。

このため、本リサーチ・メモでは都市再生特別措置法制定時に、内閣官房都市再生本部事務局（以下「事務局」という）において議論されていた内容や制定背景を明らかにすることを目的とする¹。

2. 都市再生特別措置法の前史

(1) 都市再開発方針の策定

都市再生特別措置法以前の都市再開発については、1980年に都市再開発法が改正され、東京都23区に都市再開発方針の策定が義務づけられた。その結果、23区全体を一号市街地（「計画的な再開発が必要な市街地」）として位置付け、そのうちで、市街地再開発事業の事業化が具体化している地区を二号地区（「前号の市街地のうち特に一体的かつ総合的に市街地の再開発を促進すべき相当規模の地区」）に定めていた。

今後、具体的に都市再開発を積極的に進めようとする地区として、一号市街地が大きすぎ、二号地区は小さすぎであり、より現実的な再開発を促進すべき地域設定が必要ではないかという議論が、事務局内に存在した²。

(2) 容積率緩和制度の制定

高度成長期において、容積率等の緩和制度については、特定街区、高度利用地区、総合設計などの運用改善で対応してきたが、用途地域で定めている容積率等緩和する新しい法制度としては、1988年の「再開発地区計画（現在の再開発等促進区を定めた地区計画）」が先駆けとなった。再開発地区計画は1990年に決定された東雲地区や浜町二丁目地区をはじめ、多数の地区で活用されていた。

また、その後多くの容積率等の緩和制度が制定されているが、活用実績の多いものとしては、1995年に創設された、前面道路容積率制限と道路斜線を緩和する「街並み誘導型地区計画」があり、中央区のほぼ全域で活用されるなど、活発に活用されていた。

(3) 東南アジアでの都市間競争激化

バブル以降、日本全体の経済が停滞するなかで、東南アジアにおけるシンガポール、上海の成長が著しく、東南アジアにおける拠点都市としての位置付けをおびやなされる状況になってきた。これは、いわゆる都市競争力のデータ³でも、また、外資系企業の東京証券市場での上場数激減のデータ⁴でも明らかになってきていた。

200年初等において、東京など大都市を、東南アジアの中核拠点として再生することが重要な課題となっていた。

2 都市再生特別措置法の制定

(1) 内閣に都市再生本部を設置

小泉内閣の経済政策の柱として、特に、1 (3) に述べた、東南アジアにおける都市間競争の激化の状況認識のもと、都市再生本部が設置され、その事務局として内閣官房に都市再生本部事務局が設置された。

そこでは、小泉内閣における公共事業の圧縮、民間事業者の活力活用とそのための規制緩和などを内容とする「経済構造改革」を打ち出した。

都市再生本部設置直後の2001年5月以降、都市再生本部は、「東京臨海部の基幹的防災拠点」、「大都市圏における環状道路体系の整備」など、大都市発展を支えるインフラを重視した「都市再生プロジェクト」を決定した。

(2) 都市再生特別措置法の制定

上記の都市再生プロジェクトを決定するのと並行して、事務局では、筆者が中心となって、大都市再生のために、規制緩和措置と金融措置を集中的に実施するための法的枠組みとして、「都市再生特別措置法案」を準備した。

当時は、内閣官房に設置した本部としてIT戦略本部の次に都市再生本部ができ、内閣官房の権威が高かったこと、さらに、小泉総理自らが本部において自分の言葉で都市再生の推進を進めるよう発言があったことから、関係省庁に対して指導力をもって都市再生特別措置法案を立案することができた⁵⁶⁷⁸。

2002年には、国会の審議⁹を経て、都市再生特別措置法が成立した。

都市再生特別措置法の基本的枠組みとしては、

ア 国及び地方公共団体が集中して都市再生施策を実施する地域として国が「都市再生緊急整備地域」を定め

イ 「都市再生緊急整備地域」においては、抜本的な土地利用規制を緩和する「都市再生特別地区」を都市計画決定し、

ウ 「都市再生緊急整備地域」においては、国が金融支援措置を重点的に実施するというものであった。

また、同時に、市街地再開発事業の事業認可の処理期間を3ヶ月と定めるとともに、都市再生事業者からの都市計画提案及び6ヶ月以内の応答義務¹⁰、さらに、第二種市街地再開発事業の施行者に株式会社を追加する改正を行った。

(3) 都市再生特別地区の内容について

都市再生特別地区は、表1に示すとおり、用途規制、容積率、高さ制限、日影規制を都市計画で定める

ことによって、特定行政庁の関与なしに緩和することができるという意味で特徴的な制度である¹¹¹²。

表 1 都市再生特別地区制度の緩和内容及び緩和手続き

	緩和内容	緩和手続き
都市再生特別地区	用途規制	建築確認
	容積率の最高限度	建築確認
	斜線制限	建築確認
	高度地区	建築確認
	日影規制	建築確認
高度利用地区	容積率の最高限度	建築確認
	建坪率	特定行政庁の許可（建築審査会同意）
再開発等促進区 を定めた地区計画	容積率の最高限度	特定行政庁の認定
	建坪率	特定行政庁の認定
	低層住居専用地域の 高さ制限	特定行政庁の認定
	斜線制限	特定行政庁の許可（建築審査会同意）
	用途規制	特定行政庁の許可（建築審査会同意、 利害関係人の意見聴取）

さらに、都市再生特別地区は、高度利用地区、再開発地区計画などが個々の社会貢献を細かく規則に基づき積み上げる運用になっていることを反省して、一件ごとに都市計画決定権者（都道府県知事又は政令指定都市の長）が判断して緩和内容を決める運用となっている。例えば、東京都は都市再生特別地区の運用について以下のとおり定めている。

東京都における都市再生特別地区の運用について

1 基本方針

- (1) 事業者の創意工夫を最大限に発揮するため、事業者提案を基本とする。
- (2) 特別な審査検討体制により、手続を迅速に処理する。
- (3) 一律的な基準によらず、1件ごとに個別審査を実施する。

(4) 都市再生特別措置法の運用の考え方

都市再生特別措置法第2条第3項において、都市再生緊急整備地域は、「都市の再生の拠点として、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」と規定されている。この具体的な指定方針としては、以下のとおり、事業熟度を重視する基準が定められている。

都市再生基本方針 第三 1 都市再生緊急整備地域の指定基準

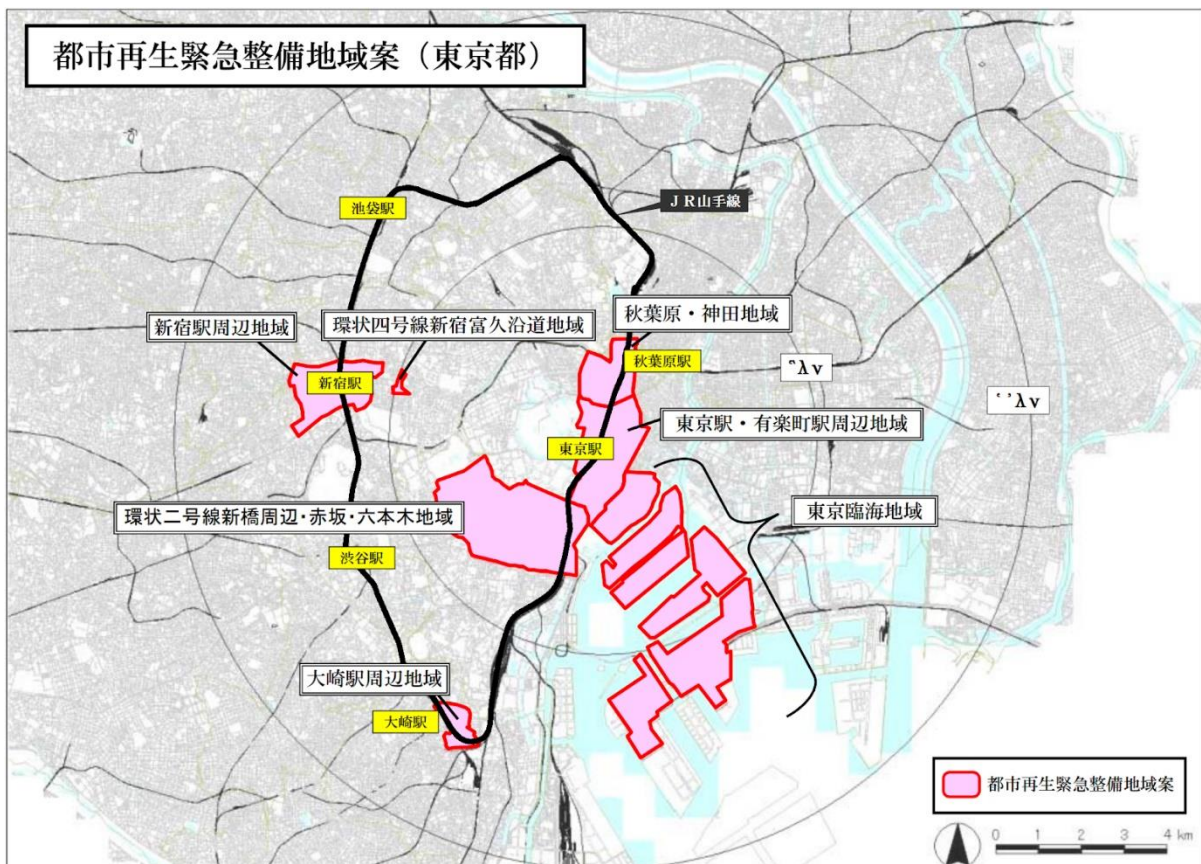
都市再生特別措置法第2条第3項に基づき、都市計画・金融等の諸施策の集中的な実施が想定され、市街地の整備を緊急かつ重点的に推進する必要があると判断した地域であって、以下の具体的な指定基準に該当する地域を「都市再生緊急整備地域」として指定する。

ア 早期に実施されることが見込まれる都市開発事業等の区域に加え、その周辺で、土地所有者の意向や地方公共団体の定めた計画等に基づき都市開発事業等の気運が存在すると認められる地域

イ 都市全体への波及効果を有することにより、都市再生の拠点となる的確な土地利用の転換が将来見込まれる地域

以上の基準に基づき、東京都23区において、以下の図のとおり、都市再生緊急整備地域が指定された。

図-1 当初の東京都心部における都市再生緊急整備地域



その後の都市再生特別地区等の運用については、論文がいくつか発表されているので、そこに委ねることとする¹³。

3 それ以降の都市再生特別措置法を法改正の動向

(1) 概括的な評価

東京都を中心とする大都市における都市再生については、2002年の都市再生特別措置法制定以降、大きな法制上の拡充はなされていない。むしろ、2004年に、地方都市を対象にした都市再生整備計画制度が創設され、さらには、2014年の立地適正化計画制度という都市計画のマスタープラン制度が都市再生特別措置法に盛り込まれるなど、都市再生特別措置法の当初の趣旨である大都市再生の観点よりも、地

方創生や全国的な都市計画制度の要素が大きくなってきている。

(2) 無利子貸付制度の廃止

2011年改正において、都市施設などの公共施設に対する無利子貸付制度が廃止された。その一方で、補助制度として、国際競争拠点都市整備事業という予算補助の制度が創設されている。

無利子貸付制度の廃止は実績がなかったという背景があるものの、民間投資意欲の高い都心部の都市再生事業に対しては、将来財政負担の少なく、かつ、開発利益を吸収しながら基盤整備を支援していくという無利子貸付という手法は筋の通ったものであり、廃止までする必要があったのかは疑問が残る。

(3) 都市計画提案に対する応答義務の緩和

2011年制定の民主党政権下で行われた「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」によって、都市計画提案を都市再生事業者が行った場合の、6月以内の回答義務が緩和された。

地域主権という民主党政権の意向を反映したものだが、民間事業者による迅速な都市再生事業の推進という観点からは、むしろ後退した側面といえる。

(4) ひと・まち・しごと創生法における東京一極集中是正の発想

2014年のひと・まち・しごと創生法は、直接、都市再生特別措置法の内容を修正する項目はない。ただし、法の目的に「東京圏への人口の過度の集中を是正」と書かれているとおり、東京への集中を抑えてその代わりに地方創生を図るという発想がみえる。

2002年の都市再生特別措置法を制定した時点では、大都市の再生によって、東京を初めとする日本の大都市が、東南アジアの伸張著しい都市との競争に勝ち残って、その大都市の発展に伴う成長の成果を地方に均霑していくという発想があった。

より具体的にいえば、その当時でも、都市再生特別措置法制定時から地方部への政策支援も大都市再生と同時に必要とか考えてはいたが、東京都はじめとする大都市は、地方部支援のための財源を稼ぐべき発想にたっており、東京圏での集中が問題であって是正すべきという発想はなかった。

3 まとめ

都市再生特別措置法の立案や調整に尽力された、当時都市再生本部事務局次長の山本繁太郎氏、官邸で小泉総理との調整を行った官邸連絡室参事官の吉田英一氏が鬼籍に入り、正確な立法過程を述べる方が少なくなってきた。

このため、都市再生特別措置法の立案を実際に取り組んだ一人として、自分が知りうる立法経緯を明らかにした。

この情報が、なんらかの形で、今後の都市計画法制の検討にあたって活用されれば、望外の喜びである。

(佐々木晶二)

-
- ¹ 建築学会「建築雑誌」（2019年6月号）において和泉洋人氏が都市再生特別措置法の制定経緯を説明しているが、筆者はまさに事務局で都市再生特別措置法の条文の立案から内閣法制局審査、確証折衝や官邸への説明を行った経験を有しており、本リサーチ・メモにおいて、都市再生特別措置法の制定経緯について、より正確な情報が提供できているものと考えられる。
- ² 現時点では、二号地区は後述の都市再生緊急整備地域と整合がとれる形で指定されている。
- ³ 拙稿「東京都心を世界と戦える街に革新する」一般財団法人民間都市開発推進機構リサーチ・メモ。以下の URL 参照。http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_10.pdf
- ⁴ 東京都政策企画局「都市間競争の時代」。以下の URL 参照。
https://www.seisakukikaku.metro.tokyo.jp/invest_tokyo/assets/pdf/jp/resources/vision_02.pdf
- ⁵ 都市再生本部事務局は、内閣官房という各省庁に対して総合調整する立場であることを最大限活用して、関係省庁に対して強い立場で調整することができた。特に、都市再生緊急整備地域を国が定めるというのは当時の都市計画の地方分権の動きに逆行していたが、国が規制緩和と予算を集中投入するという小泉総理の方針から、総務省を始めとする関係省庁の理解を得ることができた。各省調整の作業においては、あまり前例のないことながら、民間企業や地方公共団体から出向してきた職員が活躍をした。なお、後進の組織である地方創生推進本部事務局は、他省庁へに指導力という観点では若干劣る、内閣官房の下の内閣府の組織になっている。
- ⁶ 内閣法制局の審査では、当時、都市再生本部において都市再生緊急整備地域を定めるという案を持ち込んだが、内閣官房は総合調整機能のみで具体的な法執行事務を担うことができないという意見がだされ、結果として都市再生緊急整備地域の指定は政令で定めるという、大げさながら、所管省庁を明示しない形で法案が決着した。
- ⁷ 法案作成の事前調整段階で、公明党の理解をえるために、都市再生の定義に居住の観点を明記するために、第1条で、都市再生を「都市機能の高度化及び都市の居住環境の向上」と定義した。この趣旨は、居住の観点を特出しただけで、都市機能という用語に居住機能が含まれていることは当然の理解だった。2014年改正で制定された立地適正化計画で都市機能誘導区域と居住誘導区域という、都市機能と居住を別の概念として整理した用語で制度化されたことは筆者にとってはやや理解がしにくい点である。
- ⁸ 自由民主党の当時の党内手続は、内閣官房提出法案の取扱が明確でなく、共管省庁である国土交通省側の国土交通部会のみの手続を行った。公明党も同様である。
- ⁹ 国会審議においては、共産党から株式会社が第二種市街地再開発事業の施行者になることについて強い異論が示されたが、その他の都市再生特別措置法の内容については、特段の異論は示されなかった。なお、具体的答弁は国土交通省都市局長の澤井英一氏と都市再生本部事務局次長の山本繁太郎氏が行った。
- ¹⁰ 事業認可の処理期間3ヶ月及び都市計画提案制度を立案した背景には、当時竣工直前だった六本木ヒルズの再開発事業が十数年の時間がかかったことへの問題意識があった。
- ¹¹ 都市再生特別地区において、特定行政庁の許可や認定がなしに規制緩和ができるように措置できたのは、当時の都市局、住宅局の職員の特段の努力のおかげである。
- ¹² 確認で容積率等が緩和できるということは、事業者の立場からみるとメリットとなるが、逆に、東京都や他の道府県の市にとってみると、緩和に伴う社会貢献を継続的に担保する手法がない（許可であれば許可条件で社会貢献の継続的確保を定めることができる）というデメリットにもなっている。
- ¹³ 都市計画学会論文集に多数あり・例えば、北崎朋希「都市再生特別地区における公共貢献と規制緩和の実態と課題」（公益社団法人日本都市計画学会都市計画論文集 Vol.46,No.3,2001.10）、安藤準也ほか「ドイツ、イギリスとの比較による日本のプロジェクト型都市計画提案の審査手続きに関する考察」（社団法人日本都市計画学会都市計画論文集,No38-3,2003.10）参照。なお、都市再生緊急整備地域等の指定状況は内閣府地方創生推進事務局の HP 参照。
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/toshisaisei/kinkyuseibi_list/