

2001年11月22日（木）講演

都市再生の役割と 民間投資支援スキーム（試案）

都市基盤整備公団理事
小澤 一郎

政府の都市再生の現状

1) 都市再生にかかわる議論

今、都市再生ということが盛んに言われています。おおむね都市再生に関する議論は、東京・大阪の大都市を中心になされていますが、地方都市も議論の対象になっています。

大都市では、戦略地域として、臨海部、木造密集地域が重要なターゲットとして取り上げられています。地方都市では、空洞化問題を受け、中心市街地がターゲットとなっています。これらをどのように支援していくかが、都市再生の場で議論されています。

もともと都市再生議論は、不良債券問題、資産デフレ問題が源流です。平成10年、政府の緊急経済対策で、こうした都心の低・未利用地、いわゆる地上げ地を都市基盤整備公団が買い上げ、整形化して供給する土地有効利用事業が始められました。現在、3,300億円ほどの国費によって賄われ、継続中です。このように、土地の有効利用を図り、土地の流動化を促進して、不良債券や資産デフレを景気高揚に結び付けようという動きがすでにあっただけです。

2) 緊急経済対策と都市再生

都市再生の前身は、森内閣時代の、東京都市圏の「都市再生懇談会」に見ることができます。これは2000年の春に立ち上げられ、石原東京都知事と森首相が必ず出席する懇談会で、2000年11月に提言がまとめられました。2001年の年明けに、森内閣でも「日本新生」「経済新生」という言葉が言われていたと思います。

2001年の3月末～4月はじめ、与党で緊急経済対策がまとめられましたが、この中に「都市再生懇談会」の骨子が反映されており、また、都市再生本部を作って、本格的に「都市再生」に取り組むことが盛り込まれています。

緊急経済対策には、柱として四つの個別テーマが

取り上げられており、四つの柱について、具体的なプロジェクトを早急に選択し、立ち上げるよう書かれています。一つ目が、広域防災拠点のプロジェクト、二つ目がエコ・リサイクルのプロジェクト、三つ目が交通基盤のプロジェクト、そして四つ目が都市拠点のプロジェクトです。

これまで都市再生本部が何度か開かれており、具体的なプロジェクトの話が出ています。これらは、上記の四つの柱に沿い、自治体や民間へのヒヤリング、再生本部と各省との協議調整を経て出てきたものです。

例えば、交通基盤整備だと、外環道や県央道といったプロジェクトです。防災では、内閣府の防災担当の総括政策官を中心に、各省があつまった広域防災の協議会ができ、国レベルで整備すべき広域防災拠点のプロジェクト化が進められています。臨海部で二ヶ所ほどになります。また、エコ・リサイクルでは、都市再生本部が事務局役で、関係一都七県、関係省庁による「ごみゼロ協議会」が立ち上げられ、議論がスタートしています。

緊急経済対策ではこのような具体的プロジェクトを早急に立ち上げることを提言していたわけですが、さらに、土地の有効利用や景気対策、資産デフレ対策、不良債権処理に伴う問題に有効なものは、前述の四テーマに限定せず、議論されることになっています。

いずれにせよ、重要なことは、民間投資をどのように活性化するのが、という点です。つまり、公共投資で基盤整備をやるだけではだめだ、ということが強く打ち出されており、公的投資と民間投資が同時に起こるようなプロジェクトを模索しています。できれば、規制緩和やPFI事業のように、公的投資が少なく済むようなやり方が一番いいのです。公的投資が必要になるにしても、投資額の3倍、5倍もの高い民間投資が同時に見込める良質なプロジェクトが望ましい、ということです。さらに、民間投資される場合でも、1,400兆円とも言われる国民貯蓄が流入してくるようなスキームが求められています。

公的投資の 統合プログラムの確立

いくら公的な投資が少ない方がいいと言っても、ゼロと言うわけにはいきません。投資はしなければいけないのですが、しかし、従来のような省庁ごとの縦割りの資金投入では、効果は半減してしまいます。省庁再編で少しは改善されつつあると思いますが、それでもまだまだです。

それがもっとも顕著に現れているのが、エコ・リサイクルに関する事業です。エコ・リサイクルについては、環境省が、ごみの処理場のような行政も含め、どちらかと言えば公的な分野における部分を担当しています。一方、ペットボトルの再生問題や、自動車部品のリサイクルといった産業別のエコ・リサイクルシステムは、経済産業省が行っています。予算額は1対100で、経済産業省が少ないのですが、直接民間に資金助成することができます。

スーパー・エコ・タウンについても、経済産業省がリードしてやっています。これは、都市再生のプロジェクトでも、テーマに挙がっていることもあり、取り上げられていますが、都市基盤整備を伴う都市プロジェクトとの関係が議論されないまま、先行すると、難しいことになります。例えば、たまたま生じた臨海部の空き地に、ペットボトルの処理プラントを作るとか、建設残土の焼却プラントを作り、さらにはその熱利用の施設を作って埋めていくということになりかねません。これでは都市再生的な枠組みのプロジェクトにならないのです。

このように、エコ・リサイクル一つとっても、省庁間のプロジェクトの連携統合が大きな課題になるのです。

広域防災拠点のプロジェクトに関しても、旧建設省の河川行政と、総務省の消防行政、厚生労働省が連携した、一体的な公共投資プログラムにしていかなければなりません。その点が今後、最も注目される課題ではないかと思います。

民間投資の課題

1) 民間デベロッパーによる投資

私達が「民間投資」と言う場合、最初に思い浮かべるのは、都市のプロジェクトならば、民間デベロッパーの投資活動をディスターブしないようにして、活動を促進させる、ということだと思います。例えば、高いビルが建つように容積率を上乘せするとか、容積率の低すぎるものについては緩和するといったことです。

また、都市計画の手続きに時間が掛かり過ぎ、しかも不透明ですから、手続きの透明性を確保し、スピードアップを図ろうという意見もあります。この考え方の延長には、戦略的な土地の有効利用のためのプロジェクトや、土地利用変換をしなければならないような場合は、都市計画の規制を全廃し、好きにやらせてはどうか、といった極論も昔から存在します。

イギリスではサッチャー政権で国営企業の民営化を行った際、都市プロジェクトについては、たまたま同じような手段をとりました。まず、民間投資を喚起するため、エンタープライズゾーンというゾーンを設定しました。そして、自治体の権限を取り上げ、プロジェクト推進のための公的な母体に一切の権限を渡し、国とそのエリアを担当する推進組織ですべての都市計画を行いました。このように、イギリスの成功例がありますから、民間デベロッパーの間から、同様の手段がとれないか、という声が出てきます。

しかし現在の経済は、単なる規制緩和や手続きの簡素化だけで民間投資が期待できるケースは、限定的です。そこで、経済に刺激を与えるという意味で公的投資が必要だとする意見があり、インフラ整備の話が出てくるわけです。

インフラの整備の中には、都市計画の長期未着手道路というものがあります。20～30年前に計画が決まっていて、未だに着手していないものです。早く土地を買い上げ、完工すべきであるとか、いつ完成

するか分からないような補助事業のペースでは困るといった批判が出てきています。

道路は、全部つながってはじめて供用できるし、ある程度経済効果が期待できるわけですから、もう少しで完工できそうなものに投資しようという意見があります。それが民間投資の刺激にもなるというわけです。

都市再生本部では2001年の8月下旬から、民間デベロッパー支援のため、全国の自治体や民間団体を通じ、民間支援になりそうなプロジェクトを集めています。現在、200以上集まっており、その中から厳選していくことになるようです。

2) 地主企業による投資

さて、民間デベロッパー支援だけが民間投資の促進策ではありません。地主企業に対する投資支援も重要です。

例えば臨海工業地帯には、プラントが除去され、空き地になった土地が、何百ヘクタールのオーダーで存在しています。川崎市域の既成市街地に近い工業地帯だけで、2,000ヘクタールもあり、そのうちすぐに使える土地が300ヘクタールほどあります。

装置産業の集積した臨海型の工業地帯というのは、道路も下水道も不十分です。こうした土地を都市的な土地として利用するには、相当のインフラ面での支援が必要です。また、これまで日本の産業を支え続けてきたものづくりの拠点ですから、住宅地等に転換するよりも、今後とも日本を支える産業拠点にしたいというのが、自治体の基本構想の大前提になっています。

従って自治体からは、住宅や商業地区、オフィス街に再開発するのではなく、次世代型の産業技術の集積にすることが、強く求められています。しかし、石油や鉄鋼、造船といった企業には、自治体の構想にマッチするような土地利用のノウハウがありません。結局、土地は空いたものの、毎年莫大な固定資産税を取られるだけで、いつまでたっても土地は動かないという状態が、すでに10年以上続いているのです。

そこで、前述した防災拠点やエコ・リサイクル等のテーマも考慮に入れながら、地主企業がある程度イメージできるようなプロジェクトを提案していく必要があります。例えば日建連でも真剣に取り組もうとしていますし、国土交通省も建設リサイクルの総合システムの検討を行っています。

建設リサイクルの総合システムとは、これまで一緒に燃やしていたガラス、石膏ボード、ドアなどの廃棄物を分別解体し、リユースしようというものです。ところが、このプラントは、ストックしたり仕分けをしたりするラインを置く、かなり広い土地が必要なのです。また、リユースのマーケットも形成しなければならない、一種のシステム産業の創出ということが出来ます。

また、プラント以外に静脈物流システムと呼ばれる、鉄道や海運を使った物流システムを構築する必要があります。臨海部が、この条件によく合致します。また、一都三県でこの総合システムを作る場合、およそ200～300ヘクタールの土地が必要だとする試算が出ており、やはり臨海部が適地なのです。

システムの実現には、建設業界はもちろん、窯業やパネル、電気等の建設産業全体の参加が必要ですから、国土交通省や経済産業省が中心となり、国が音頭をとってやる必要があります。

考えてみると、京浜工業地帯が、世界に冠たる臨海装置型産業の地域になったのは、当時の通産省が音頭をとり、経団連はじめ産業界が大きな組織を作って集中投資したからです。しかし、今、産業界にはそのエネルギーがありません。前述の建設廃棄物の総合システムを作るにしても、多くの業界に影響が及びますから、国土交通省や経済産業省だけでは困難です。やはり国家プロジェクト的に、国や政治が牽引していくべきなのです。

土地資源はたくさんあっても、ばらばらに使ってしまうと後で非常に困った事態になります。一方、社会情勢や日本の将来を考えると、循環型社会の構築は大きな柱のひとつであり、その中でも建設リサイクルシステムが占めるボリュームはかなり大きいものがあります。しかし、リサイクルシステムの旗振り役が不在なので、土地資源はあっても実現が困

難になっています。こうしたケースは、他にもたくさんあるのです。

都市再生のプロジェクトには、確かに駅前再開発やマンション建設というものもあります。しかし、建設リサイクルシステムのように、国と産業界が協力し、国家プロジェクトレベルで推進するテーマこそ、有効な土地利用につながるはずなのですが、こうしたシナリオがないのです。

3) 地主地権者による投資

民間投資の促進による都市再生でもっとも求められているのは、民間のマインドの変革です。すでに述べたように、目のさめるような規制緩和や公的投資の集中は、一部のデベロッパーや大企業には、大きな効果をもたらします。

もう一つ、都市再生の対象には地方都市が含まれることと関連して、大企業以外の民間も支援する必要があります。それが地主地権者の投資支援です。

地方都市には塩漬けのままの土地がたくさん存在しているうえ、商店街も沈滞したままで、展望もなくマインドは低下しています。こうした状況を打破するため、都市再生では、地権者たちが自ら立ち上げる小規模プロジェクトの支援が議論されています。要するに都市再生では、臨海部のような国家プロジェクトレベルのものから、地方都市の草の根レベルのものまで、全員参加型でやれる状況を作っていくということ、本部としては実施に移していくべきです。

民間投資支援スキーム (試案)

1) 密集市街地での民間支援スキーム

地主地権者の投資支援には二つのスキームがあります。

一つは密集市街地における支援スキームです。(11P 図-1) 例えば、東京の杉並区や中野区、世田谷区、特に環六から環七周辺は、阪神淡路大震災クラスの地震が発生すると、甚大な被害を被ると予想されています。都市再生の有識者たちは皆、こうした地区の街づくりを東京都や区に任せるだけでは不十分だ、と述べています。また、補助事業による公的投資や民間デベロッパーによる再開発も必要だが、それだけでは不十分であるという意見でも共通しています。

東京都の公表によると、23区だけで約6,000ヘクタールもの密集市街地が存在し、このうち最も危険な区域は1,880ヘクタール、11ゾーンあります。大地震の際、最初に火災が発生したり、多数の死傷者が出ると予想される地区です。

これだけ広大な面積ですと、行政と民間デベロッパーだけの再生は困難ですから、中心は地権者になります。従って、地権者を支援する仕組みの構築が重要な課題になるわけです。それが地区別に立ち上げる街づくりセンターです。

センターには、行政のOB、企業のOB、地域の中小工務店等に入ってもらいます。地権者は、どのような規制があるか、どのような公的資金のメニューがあるか知りません。こうした情報を公開し、議論して、小さいプロジェクトを随時立ち上げる、というものです。

ある意味では、中小建設業者や地域の工務店に新しいビジネスチャンスを展開してもらうことで、建設業の構造改革にもなります。苦勞の多いやり方ですが、その分、後で大きくマーケットが広がる、ということになります。

実はこの手法は、地元の民間事業者が中心となり、大阪と東京大田区でそれぞれ独自に実行に移されて

います。

大阪の方は門真でやっています。門真は大変な木造密集地で、行政ですら再開発的な仕事を行っていない地域です。そこでは旧建設省の住宅局補助と都市局の補助を取り付け、うまく組み合わせて行政でもできないことをやってしまいました。要するにコロンブスの卵のようなものです。この話を聞き、隣接地区からも引き合いが来て、連鎖的に仕事が増えていきました。補助金による補助事業の方は赤字でも構わないが、事業が終わると地域全部で仕事ができ、全体では大きなプラスになっているそうです。これが支援スキームの大きなヒントになっています。

一方の大田区の建設業者の方は、まずNPO法人を作りました。自分は事務局長で、大学の先生方がトップです。地域に入る際はNPOの名刺で入ります。地権者に、このような公的な補助メニューもありますから、一緒に街づくりしましょうと提案するわけです。汗をかいた分、当然信頼関係も作られ、のちに仕事につながっていくわけです。

このように、地域に入って、一緒に立ち上げをやるという発想は非常に面白いと思います。このような方法を公的に支援していくスキームがあれば、雇用も発生しますし、地権者の人々も自立して街づくりをしようと考えられるでしょう。

2) 中心市街地での民間支援スキーム

二つ目が中心市街地での土地活用・民間投資支援スキームです。(12P 図-2)

平成10年、13省庁連携による中心市街地再生が鳴り物入りでスタートしました。

この事業は初め建設省が言い出したもので、そこに日米構造協議で大店法の撤廃という課題を抱えていた当時の通産省がこの話に乗ったものなのです。

現状は、商業施策については、通産省の指導の元、商工会議所の全国ネットワークを使い、TMO(タウン・マネジメント・オーガニゼーション)という組織が百数十できており、TMOと商工会議所が車の両輪になって、商店街の活性化策に取り組んでい

ます。予算もついていますし、空き店舗対策やイベントを実施したりもしています。

ところが一方の「街づくり」の方は動いていません。この中心市街地再生のスキームは、13省庁連携のなかでも建設省のプロジェクトが他省庁の施策の舞台づくりをするというのが目玉なのですが、その舞台づくりが全然動いていないのです。

そこで、「街づくり」の立ち上げをしなければならぬのですが、実際のところ地方都市には、都市計画課か都市計画を知っている人が存在しない街もたくさんあるのです。これではいくら「街づくり」をやろうと言っても困難です。それならば、コンサルタント等、民間の専門家を長期派遣するなどして支援するスキームを作る必要があります。

実は、商工会議所のTMOのスキームのほうには、専門家派遣も、商工会議所や商店街の人々を東京に呼んで研修を実施するためのスキームもしっかり入っています。しかし、建設省のスキームにはそれが一切ありません。

これで3年間、動きもなくきてしまったわけですから、今後はまず専門家派遣のスキームを作らねばなりません。ハードだけでなく、ソフトでも支援態勢をとろうというわけで、コンサルタントのビジネスにも大いに関係してくるのではないかと思います。

一番の課題は、専門家派遣スキームにおける派遣期間です。

自治体で実施している派遣スキームもたくさんあるのですが、二泊三日程度の短期派遣にとどまっています。しかも、1回当たり三万円程度と、非常に安いのです。これでは優秀な専門家は引き受けません。ちなみに通産省スキームもやはり短期です。

自治体側からは、特に小さい街であればなおさらですが、1~2年の長期派遣が求められていますし、専門家1名だけでなく、いくつかの分野ごとにチームを組んでグループできてほしい、という強いニーズが寄せられています。

今回作るスキームは、長期派遣、チーム派遣ができなければなりません。また、コンサルタント会社との契約では、経費の問題などが生じてきますので、

これにも対処できなくてはなりません。そして、土地活用に向けた様々な知恵を出し、どのような公的資金が使えるのか、税金のこと、借り入れのことすべてにわたって相談に乗ってやれるような仕組みを作る必要があります。

地方都市には、頑張っている商店もありますが、「息子も跡を継がないし、しばらく食うに困らないので、商売しなくても構わない、空き地は青空駐車場のままでいい」というモチベーションの低い方々もいます。これでは地方都市はどんどん滅入ってしまうばかりなので、知恵を出す専門家を出すが必要になります。

また、前述のように、地元の中小建設業者、工務店にも潜在的ノウハウがあるわけですから、彼らを支援するスキームもあっていいと考えています。

3) 臨海部再開発のスキーム

臨海部開発には、次のような流れで考えることが必要です(右図)。

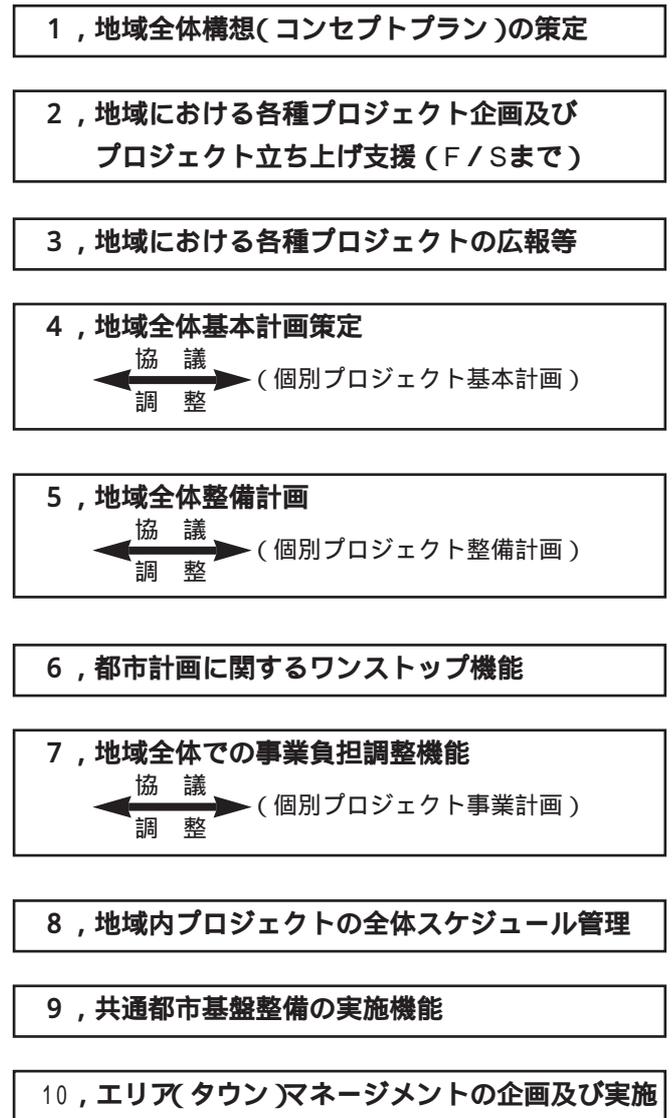
今、臨海部ではたくさんの土地が、点々と空き始めていますが、地主企業にはどうしてよいか分からないのが現状です。そこで先ほどの建設リサイクルプロジェクトの例でも述べましたが、社会にとって必要なプロジェクトとしてどんなものを立ち上げていくか、という「1,コンセプトの策定」が必要です。次いで、「2,プロジェクトのフィージビリティレベル」までしっかり議論しなければなりません。

ところが、既存の予算制度では、こうした部分についてのお金はほとんどでないのです。実際どうしているのかというと、都市基盤整備公団では川崎市や横浜市から相談が来ると、調査費や人件費を財政投融資の予算で賄っています。これだと民営化になったら、とても持ちません。

日本は、社会全体が構想力に欠けています。知恵を結集してフィージビリティのあるプロジェクトを起こすという部分が決定的に欠けているのです。どのようにすれば社会経済的テーマに関して「プロジェクトコンテンツ」を「カタチ」にして、そこに社会のエネルギーを結集し、実現までの部分に資金を

投入できるかが、「都市再生」に課せられた課題だと思います。

臨海部再開発のスキーム



4) ドイツ、ルール工業地帯の再生事例

もう一つ、我々が重点的にやっていきたいのは「3,地域における各種プロジェクトの広報等」です。これはドイツの例が参考になっています。

ドイツのルール工業地帯は、「世界の工場」として地理の教科書にも出ていたほどなのですが、全く操業が停止され、プラントが野ざらしの状態になっていました。この、約8万ヘクタールもの広大な跡

地をどう再生するかが大きな課題だったのですが、ドイツは実に斬新な手法をとったのです。

ルール工業地帯はエムシャー川に沿って続いているため、エムシャーパークエリアとも呼ばれるのですが、ここに州政府がエムシャーパーク公社を立ち上げました。人員は40名足らずで、そのうち三分の二近くが、何とパブリック・リレーションズ・オフィサー、いわゆる広報担当なのです。

エムシャーパーク再生に必要な、自治体や民間プロジェクトを喚起すべく、公社の理念や方針、州政府の考え方、支援策を徹底して知らしめるために広報担当の多い組織になっています。これは10年限定で、昨年、機能を停止しています。期間限定で、スピード感を持って合意形成を徹底的にやるわけです。

日本からも随分視察に行っており、都市基盤整備公団からも若手を派遣しています。これからの仕事の手法の一つとして、考えなければならないものだと思います。

また、広報という意味では、事業の事前評価、事後評価を、一般市民、国民にもう少し分かりやすく知らせる必要があると思います。

それが民間プロジェクトであっても、社会にとって本当に効果のあるものであれば、特定の企業の名前を公表して、非常に良いことをやっている、ということ伝えるわけです。公表された企業にとっても大きなステータスや信用になります。

その他、「10,エリア(タウン)マネジメントの企画及び実施」も重要です。仕事が終わればそれでおしまい、というのではなく、その後のマネジメントについて考えることもこれから必要となるでしょう。

以上のように、図の1、2、3、6、10に重点を置き、仕事の仕方、態勢、これらを支援する公的投資の仕組みを作っていけば、再生に関する知恵も出やすくなるし、大きな雇用も発生すると思います。

小澤一郎（おざわ いちろう）

1945年生まれ。1968年、東京大学工学部都市工学科卒業後、建設省入省。建設省都市局区画整理課長、建設省大臣官房技術審議官等を務めた後、1999年より都市基盤整備公団理事（現職）。

図-1：密集市街地再生と土地活用・民間投資支援スキーム

