

住都市住宅学

No.37

Spring 2002

第 37 号

【特集】 経済構造が変容の中での都市再生の事業制度を考へる



■特集 「経済構造が変容の中での都市再生の事業制度を考へる」

小泉都市再生とまちづくり—法制度論の観点から

有識士 坂和章 平

1. 私の問題意識

1) 私は84年5月の大阪駅前ビル「商人アモ」以降、都市再生問題に取り組み、独立採算方式を基調とした特に「駅前」再生システムをさまざまな角度から分析した。84年9月には阿倍野再生開発訴訟を提起し、88年6月大阪高裁で「第2種市街地再生開発事業」については、事業計画決定の段階で争訟成熟性があり行政処分性が認められる」との、日本初の前例判決を獲得し、最高裁の支持も得た。また84年については、事業計画決定の現場から相談を受けたことや弁護士会での各種調査を背景として、87年には「岐路に立つ都市再生開発」を出版した。これは、その当時の134の事業完了例から各種データをコンピューターに入力し、①土地（施行地区面積、土地の利用状況等）②人（権利者数、転出者数、居住人口等）③金（収入・支出のモデル、各項目の比率等）④建（建築敷地、建築面積、建築延べ面積、平均階数、平均築年数、保留率等）の観点から再生開発の実態を分析したもので、当時としては珍しい取り組みであったため大きな反響を呼んだ。時あたかも82年の中曽根内閣の発議の中、再生開発は「打ち出の小槌」のような幻想をもって受け入れられ全国各地に広がった。2) 87年10月 NHK は「土地はだれのものか」と題する特集を組んだ。その反響はすさまじく、「予見しうる将来、これほど国民の関心をそそげるテーマはなかなか考えにくい」とされた。しかし90年2月の「不動産融資の総量規制」を境に土地取引は激減し、地価上昇は沈滞化して下落の方向に向かった。3) 01年10月「再生開発の根幹等」といわれた兵庫県川西市で「再生開発から都市再生を考へる」シンポジウムが開催された。これは景気低迷・赤字財政の下、損失補償や余剰床の買い上げ等による自治体財政の

圧迫に自治体が悲鳴をあげたもので、全国市町村連絡協議会が旗揚げされた。また01年10月には「区画整理・再生開発の検証」というショッキングな本が出版された。これは、全国53例の検証に直向する区画整理・再生開発を「氷山の一角」として紹介したもので、実にタイムリーかつ価値のある出版であった。4) 私は01年2月、三重県久居市の再生開発について民事調停を申立て、組合解散のため保留床を処分し赤字を清算する必要性を訴え、関係者で協議を続けていた。また岡山県津山市の再生開発については、赤字を抱えた組合の解散のため、組合員に対して都市再生開発法39条に基づく賦課金を課したところ、これが「総会の決議無効確認の訴え」として訴訟に持ちこまれる異例の展開となった。またこれと平行して、同法26条に基づく理事の解任請求の手続きも実施した（土地区画整理事業では、同法40条に基づく賦課金の事例は多数あるが、再生開発事業では賦課金の実施も組合の理事の解任請求も全国初と思われる）。5) 第三セクターの検証は今や社会現象として定着した。また下関市が出資していた、日韓を結ぶ第三セクターの高速船会社が破綻したことが、再生開発の管理運営のためほとんどの地区で第三セクターが破綻されているから、その検証は駅前事業を根拠から結ぶがす大問題である。そして今や論点は「再生開発組合の破産能力の有無」であり、その事例第1号がどこで出るかが注目の的となっている。6) このような再生開発の検証は、地価下落と保留床の売れ残り（核店舗・テナント不在）から生ずる必然的な結果である。「地価の右肩上がり」を前提とし

ない時代における再生開発のあり方は、近時、専門家の間で深刻に検討され、①大規模な保留床に依存しないで成立する再生開発の仕組みの明確化、②まちづくり事業としての公共的役割の明確化、③合意形成、権利調整手法の多様な展開、④時性と多岐決原理の確立等、抽象論ではなく現実的な地に足を付けた解決メニューが多数提言されている。しかしこのように立派なメニューが示されても、問題は誰がいつまでどのような権限や組織体制で行動に着手するかであり、日本全体の民主主義の形骸化、集団無責任体制、問題先送り体質にメスが入らない限り、その実現は困難である。また地価の安定、不動産の信用回復を基礎とした不良債権処理の道筋が見えない限り、既にデフレ基調に陥ってしまった日本経済の立て直しはありえない。経済不況の克服するには再生開発の検証を防ぐ手立ては存在しない。

7) このように日本のまちづくりが苦況にある中、02年2月まちづくり分野における構造改革としての小泉都市再生の全容がほぼ明らかになった。まちづくりの分野においても、戦後56年間続いた「護送船団方式」が成り立たないことは明白である。本稿は小泉都市再生を素描し、その位置づけを論じたい。

2. 日本のまちづくり法制の特徴

1) 日本の都市や土地に関する法律を体系化したのは五十嵐敬喜『都市法』（1987年、ぎょうせい）が最初だが、私達も『まちづくり法実務体系』で、その後を追った。五十嵐は、日本の都市計画法制の特徴を①絶対的土地所有権②線引き・色塗りの敷根による都市計画③国家主権の都市計画④メニュー追加方式とする。⑤。同感だが、私は日本のまちづくり法の「規制性・難解性」をキーワードとして追加したい。68年の都市計画法は、高度経済成長・都市化社会の流れの中、スプロール化をおさえ健全な都市をつくるための制定されたが、全国総合開発法等の「開発法」がひびき、「保全法」は圧倒的に劣勢とされた。これは、公共事業を中心とした土建国家を目指し、利益誘導政治を進める自民党の体質を合致したもので、日本独特のまちづくり法の体系化が進んだ。そして日本のまちづくり法は次第に規制・難解

となり、国民の手を離れて官僚のみが操る道具となった。また法律以外の要綱や通達さらに中央官庁による地方への補助金による縛りというシステムによって官僚支配がより貫徹されていった。2) 他方、戦後56年間の民主主義の形骸化の中、発生するさまざまな社会・経済問題に対する機動的な対応が不足し、問題先送り体質が広まった。都市計画法は80年に地区計画法の創設、都市再生開発方針の導入がされた。また92年改正により、③都市マスタープランの充実、④用途地域の見直し、⑤誘導価値制度の創設等、時代の流れに対応した改正がされたが、なお不十分であった。00年の都市計画法の32年ぶりの大改正は、少子・高齢化、都市化社会から都市型社会への移行という社会経済情勢の変容に対応するものであるが、00年の地方分権一括法の施行、01年の中央省庁の再編、と相まって規制・難解さは更に深まり、日本のまちづくり法制は一般国民には到底理解困難な法律体系となっている。

3) 95年1月17日の阪神大震災の発生により復興まちづくりが大テーマとなった。しかし駅前重点地区での区画整理と再生開発を中心とした3・17都市計画決定は、住民とマスコミの反響を受け、都市計画制度の機能不全を印象づけた。まちづくり協議会方式が先進的試みとして導入されたが、試行錯誤の連続であり、成功とは評価できない。昨年NPOまちづくり法人が次々と結成されているが、その果たした役割は未知数で、今後の展開とその成熟を期待する他ない。震災で倒壊した多数のマンションは、その建替えシステムの欠如を露呈させ、建替え派 vs 修繕派の泥沼的な訴訟まで出現した。30年以上経過した老朽マンションの建替え制度の必要性という、わかっていながら手つかずとされた問題が一挙に噴出したわけで、それまでの放置・無策ぶりの責任は重大である。このように日本のまちづくり法は複雑性・難解性をキーワードとして、機能不全を繰り返してきたといわざるをえない。

3. 小泉都市再生の具体的内容と新たな法律案

1) 01年4月の小泉内閣成立直後の5月8日、「環境、防災、国際化等の観点からの都市の再生を目指

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再生に関する施策を総合かつ強力に推進すること」を目的として都市再生本部が内閣に設置され、01年12月までに計5回の会合が開かれた。そして、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等、第1～3次の都市再生プロジェクトが順次決定された。また民間都市開発投資促進のための緊急措置が決定され、前例し実行された。さらに、都市再生に緊急に取り組むべき制度改革の方向として、従来の行政主導から、①民間事業者の力の発掘による都市再生の推進、②地球住民の主体的なまちづくりの取組みの推進、を掲げた。また都市再生を進めるため引き続き検討すべき基本的課題として、③社会経済情勢の変化への対応、④行政と住民との間の適切な関係の確立、⑤民と民との適切な関係の確立、⑥国と地方公共団体の新しい関係の確立、を掲げた。

2) 2001年7月国土交通大臣が「国際化、情報化、高齢化、人口減少等21世紀の新しい潮流に対応した都市再生のあり方」について諮問し、社会資本整備審議会は02年1月「中間とりまとめ」を発表した。これは、民間の都市活動を促す都市計画の枠組みについて、①新たな都市計画の枠組みの必要性、②新しい時代のまちづくりの仕組み、③今後の検討の方向性、本道密集市街地の解消のための方策について、④本道密集市街地の現状と課題、⑤今後の本道密集市街地の改善の基本的方向、⑥具体的な施策の方向、を提示した。そして今後は、①21世紀型都市再生のビジョン、②次世代参加型まちづくりの方策等、中長期的な視点に立った都市再生のあり方の検討に入った。

3) 02年2月8日、都市再生特別措置法案が閣議決定の上第154回国会に提出された。これは、「近年における我が国の経済社会の構造的な変化、国際化の進展等に対応し、都市の再生を図るため、内閣に置く都市再生本部において都市の再生の推進に関する基本方針等を策定するとともに、都市の再生の拠点として緊急に整備すべき地域における民間都市再生事業計画の認定制度の創設、都市再生特別地区（仮

称）等の都市計画等の特別措置の創設及び都市再生緊急整備協議会の設置等所要の措置を講ずるもの」である（7月に緊急整備地域の指定基準を閣議決定する予定）。

小泉内閣が国会に提出予定の都市再生内閣の法案は、他に③都市再生開発法等の一部改正（民間事業者等により行われる都市の再生開発を促進するため、一定の要件に該当する民間団体を市街地再生開発事業の施行者に追加するとともに、高度利用推進区（仮称）を定めた地区区画整理事業における換地の特別の創設、民間都市開発推進機構の土地取得業務に係わる取得期限の延長等の改正）、②マンション建設の円滑化等に関する法律（マンションにおける良好な居住環境の確保を図るため、法人格を有するマンション建設者の設立、権利変換手続による関係権利の変換、危険又は有害なマンションの建築の促進のための特別な措置等）、③建築基準法等の一部改正（居住環境の改善、適正な土地利用の促進等に資する合理的・機動的な建築・都市計画制度を行うため、とシックハウスを促進策のための規制の導入、建築の形態規制の合理化、地区計画等の見直し、土地所有者等による都市計画の提案制度の創設等）等である。これらは数ヶ月にわたる都市再生本部での議論を法案化したもので、異例のスピードである上、思い切った内容となっている。

4. 小泉都市再生の歴史的位置づけ

1) 戦後復興が終わり、「もはや戦後ではない」という名セリフを聞いた池田内閣により日本は高度経済成長路線に乗り、「都市政策大綱」と「日本列島改造論」の田中内閣の下で、68年に「近代都市法」を確立させた。82年の中曽根内閣による規制緩和・内需拡大路線の下、都市再生開発は「打ち出の小槌」としてもはやされ、都市政策が興光をあげた。これは公共事業を軸とした土建国家的経済政策を目指し、利益誘導政治を進める自民党の体質と合致していたためだが、89～90年のバブル崩壊以降自民党政治は限界点に達した。93年の細川内閣は、戦後38年間続いた自民党の一党支配を終焉させ、「生活者利益優先の時代」、「責任ある変革」を宣言した。とこ

ろが細田内閣は唐突に退陣し、橋本自民党内閣による六次改革が始まった。しかし橋本内閣も38年退陣し、極度の政治不信の中、ハブニングのように01年4月小泉内閣が登場し、黒坂なき構造改革を宣言した。その内容は、①経済・財政の構造改革（不良債権処理、新規国債発行枠を30兆円に抑制）、②行政の構造改革（郵政3事業の民営化、特殊法人の廃止、統合）を核としたもので、01年6月の「骨太の方針」にその全容が示された。

2) 小泉都市再生は小泉改革そのものではなく、政策の1つの柱にすぎないが、公共事業の見直しや予算配分に直結する点において、小泉改革そのものを通じている。かつて細田内閣は、自民党政治を打破することによって生活者優先の政治、政府財のトライアングルの打破を試みたが、小泉都市再生は「自民党という政権与党の中からできる」というスタンスで改革を実現しようとしている点に特徴がある。従って自民党内での勢力基盤が弱い小泉内閣による都市再生が成功するためには、国民の高い支持と、自民党抵抗勢力（従来の公共事業依存型、利益誘導型、国債依存型）による横よりの排除が不可欠である。細田内閣が「八頭立ての馬車」に乗った不安定な連立政権だったのと同じく、小泉内閣もそのような網羅的な政権として、今、都市再生に取り組んでいることを認識する必要がある。

5. 小泉都市再生の政治的・経済的側面

1) 小泉都市再生は必然的に公共事業の削減・見直し、さらには道路特定財源の見直し問題に直結した。内閣発足直後の公共事業費一律一割カットの宣言に続き、01年6月、国土省はダム事業や高速道路事業の凍結・見直しの独自案を発表した。そして01年12月の財務省予算では、国債発行30兆円枠にこだわった緊縮予算の中、道路を中心とする公共事業を大幅にカットした上、都市再生等の重点7分野へ2兆円を投入する「メリハリ予算」を実現した。しかし、小泉内閣が不気味で公共事業の見直し・削減を考えれば考えれば、これをめぐって政治的攻防が最も本質的な問題として浮上することになる。

もっとも実は、この公共事業の見直しは、自民党

政治が限界に達する中、六次改革を唱えた橋本内閣において既に着手されていたものである。すなわち橋本内閣は、97年を財政再建元年と位置づけ、公共事業の見直しを宣言し、北海道が97年に導入した「時のアセスメント」を元にして、公共事業の効率性・透明性チェックのための再評価や新規事業採択制評価の新システム等を実施した。だが、橋本内閣の構造改革と公共事業の見直しは自民党内の主流とならず、結局は景気対策という美名の下で、5兆円もの大規模な補正予算によるバラマキ路線の道にたどられ去った。また「ミスター公共事業」と称された亀井静香自民党政調会長は、00年7月、公共事業技術見直し検討会を設置し、8月、自公保連立与党は何と233件の公共事業の中止勧告を打ち出し、2兆5千億円の予算削減を勧告した。しかし、実はこの多くは既に休止中の事業や代替事業が検討されているものであったため、結果的に亀井派の派手な公共事業見直し案は、国民の目を欺く羊頭肉肉であったことが判明した¹⁶⁾。

公共事業の見直し・削減が本当に可能か否か、それは法律論ではなく、一に政治論であり、自民党内の権力闘争そのものである。従って自民党内の権力争いの構図を基き、国民の投票という民主主義のルールによってしかその是非を判定することはできない。小泉都市再生における公共事業の凍結が本物だと考えるならば、国民がこの政治抗争の仕組みを理解し、主権者として明確な意思表示をしなければならぬ。

2) 日本の経済不況は深刻で、失業率が高まり、今やデフレスパイラルの危機に陥っている。さらに外務省改革に端を発した02年2月の田中真紀子外務大臣の更迭以降、小泉内閣の支持率は急落し、小泉政権そのものが危機にある。外務省改革は単純な政治問題で都市再生論とは無縁だが、景気対策が先か財政再建が先か、あるいは両者同時か、という経済政策における根本的議論は都市再生に重大な関連がある。その点では、都市再生の諸政策を実現するには、景気対策としての公共事業創設型バラマキ（借金）予算を採用してはならないと考えている。

日本の今日の経済不況の根本原因は、「失われた10

年」と称される不良債権処理の遅れを中心とした日本の社会全般に蔓延する「問題先送り体質」にあり、小泉内閣にあるのではない。国債に依存した借金体質のまま進めば、少子・高齢化が進む日本の財政が破綻することは明らかである。財政再建が日本最大の課題であることを前提として、歴代内閣はそれぞれの経済対策を訴えてきた筈である。細田内閣は政治改革を看板とされ、その一部の実現だけで終わったため、経済政策は表現されなかったが、橋本内閣は明確に財政再建を表明した。しかしこの路線は結果的に自民党内の大勢とならず、また国民の支持を得られないまま橋本内閣は退陣し、以降、小泉内閣・森内閣と景気対策なら「何でもあり」という経済政策に移行したのである。

小泉内閣は再度この方針を一変し、本気で財政構造改革（国債の30兆円枠維持等）をやろうとしているため、不良債権処理が未了のままでは足腰や体力の弱った日本経済が本当に生き残れるのかどうかという瀬戸際に立たされた状況になっている。緊急再開の厳格化と再開後の破産を防ぎ、活力ある都市を取り戻すためには、法制度論やまちづくりのテクニク論を超えた日本経済そのもの立ち直りが不可欠である。また小泉都市再生が唱える環境回復型の新たな公共事業への予算注人も、日本の経済再生なしにはありえない。このように、都市再生の行方論論には政治論だけではなく、政治家にはとっつきにくい政治権力論や経済再生論に入らざるを得ないことを認識し、これを全国民的な議論にする必要がある。

6. 小泉都市再生の特徴とその評価

1) 小泉都市再生の第1の特徴は「官から民へ」というキーワードに示されている。都市再生本部の設置は実は小泉内閣が決定したのではなく、森内閣末期の01年4月6日の経済対策閣議会議における緊急経済対策の中に盛りこまれたものであり、そこで既に、21世紀型都市再生プロジェクトの推進とともにPPPの積極的活用等がうたわれていた。小泉都市再生はそれを更に押し進め、①民間都市開発投資促進のための緊急措置の前倒し実施の他、②

2/3以上の地権者の同意による都市計画の提案、③1種・2種を問わず、再開発事業の施行者に地権者の2/3以上の同意による再開発会社の追加等、を提案している。これらは、従来政治家が一体としてトライアングルを組んで、まちづくり分野の公共事業を独占していたものや民間に開放するものであり、その方向性は正当である。しかし残念ながら日本では、民間とは必ずしも市民や住民を意味するものではない。近時NPOまちづくり法人が多数結成されているが、阪神大震災からの復興まちづくりや全国的なまちづくり運動の展開ぶりを見ても、「市民によるまちづくり」は日本では不十分である。むしろ民間の再開発の象徴は、赤坂六本木の毒ビルによるアークヒルズの再開発のように、大手デベロッパー主導によるものが多い。中曽根アパルンネサンス時代にもはやされた駅前再開発は、土地バブルで資金を集めた大手ゼネコンが主役だったが、小泉都市再生における官から民へというキーワードがこれと同じではならず、潮風のゼネコン投資策になったのでは無意味である。なお、まちづくりへの市民参加は、日本のまちづくりでは必ずしも市民不在・住民不在が繰り返されてきたという根本的な問題として、長期的に学習・改善していくべき課題である。

2) 小泉都市再生の第2の特徴は、小泉構造改革と併せてスピードと時間性である。今日までの日本の都市政策やまちづくり法の分野での諸施策は、自民党政治の下で他の分野と同じく、民主主義の名の下に皆の意見を聞くことに目を奪われ、いつまで何をやるのかという観点を失い、問題を先送りしてきた。マンション代替問題の先送りや再開発に5-8年もの長期間を要するため時代の流れに対応できなかったこと等の反省の下に、小泉都市再生は立法のスピードを早めるとともに、再開発もその期間を1/3以下に短縮するとしている。民間提案の都市計画についても、行政は6ヶ月以内に都市計画決定するという形で時間性を明確にしている。これは従来には必要不可欠で合理的な視点であり、何としてもこれを維持する必要がある。

3) 第3の特徴は多数決原理の尊重である。地権者の2/3以上の同意による都市計画の提案や再開発会

URBAN HOUSING SCIENCES	21	都市住宅学37号 2002 SPRING
------------------------	----	----------------------

URBAN HOUSING SCIENCES	22	都市住宅学37号 2002 SPRING
------------------------	----	----------------------

社の設立、さらには4/5以上の同意による法人格を有するマンション建替組合の設立等、小泉都市再生では多数決原理の考え方が顕著である。これは悪くすると、少数意見の排除、弱者切り捨てとなるが、従来の日本型民主主義ではこの面が強調されすぎた傾向が強い。議論を尽くした上で多数決による方針決定と、決定された方針の速やかな実行は民主主義の根幹であり、小泉都市再生はその当然のことを明確にしているにすぎない。弱者救済に名を借ったが得られ得る利益の確保を許さず、多数決による決定の尊重と速やかな実行は当然の方向性である。

4) 第4の特徴は、石原慎太郎東京都知事の「東京都にカジノの設置を」や沖縄での「経済特区」の発想と共進する都市再生の「特区」という思い切った発想（差別化）とその政策化である。

今般提案された都市再生特別地区（仮称）の創設はその典型であり、内閣直轄の都市再生本部がこれを認定すれば、用途地区や容積率等の都市計画法上の規制をいったんすべて自衛にもとすという思い切った内容である。80年代のイギリスが「特区」を都市再生の起爆剤として採用し成功したのを参考にしたものだが、これを短期間で国の現実政策として提案したのは、小泉都市再生ならばこそである。特区の候補地として、東京では晴海や豊洲の臨海部の他JR大塚駅北側等があり、これらが実現すれば都市再生が一気に加速する可能性がある。もっとも小泉都市再生の推進のためには、住民によるまちづくり法の学習が不可欠であり、そのための啓蒙活動が重要である。

7. おわりに

小泉都市再生を法制度論から論ずるには、その内容と目指す方向性の検討の他、戦後56年間の歴代内閣の下で形成されてきた日本のまちづくり法の歴史的分野の中で位置づけることが必要であり、さらに日本のまちづくり法体系の中にどう位置づけるのかという視点が重要である。しかしそれ以上に重要かつ現実的な問題は、小泉改革・小泉内閣は継続できるのか否か、ということである。その継続のためには自民党内の政治権力闘争での勝利と経済不況の克

服が不可欠であるが、それは国民の理解と協力（支持）なしにはありえない。都市再生本部での議論やそれを踏まえて今国会に提出される小泉都市再生法案は、いずれもまちづくりの分野における構造改革を目指すもので重要なものばかりであり、私はその成立を願っている。不十分なながらも本稿がその検討の一助となれば幸いである。

注

- 1) 大久保昌一編著(1985)『苦悩する都市再開発』都市文化社
- 2) 大塚高哉刊463・6・24月号1283号p21、最刊4・11・2616号46巻8号p2658
- 3) 坂和卓平他(1987)『破綻に立つ都市再開発』都市文化社p133-160
- 4) 日本放送連合協会『世界の中の日本ー土地はだれのものか』p4
- 5) 01年12月9日朝日新聞
- 6) NPO法人区画整理・再開発研究会全国連絡会議編(2001)『区画整理・再開発の概観』自治体研究社
- 7) 津崎義平(13年ノ)第25号借付支元等請求国庫申立事件
- 8) 国土建設津山支庁13年(ワ)第202号総会議決無効確認請求事件等
- 9) 山口地裁判平10・6・9判時1948号p28、また三セクの破綻は02年1月9日日報新聞等特集
- 10) 関西再開発研究会からの提言その1(00年6月)、その2(01年6月)、再開発懇話会からの提言(01年10月21日)等
- 11) 五十嵐敬喜他(1993)『都市計画一得論の構図を超えて』岩波新書p17
- 12) 坂和卓平他(1995)『まちづくり法実務体系』新日本法規p7-11参照
- 13) 坂和卓平他(2001)『改正都市計画法のポイント』新日本法規p1-25参照
- 14) 坂和卓平他(1995)『震災復興まちづくりへの模索』都市文化社p105-129参照
- 15) 五十嵐敬喜他編著(2001)『公共事業は止まるか』岩波新書p3

URBAN HOUSING SCIENCES	23	都市住宅学37号 2002 SPRING
------------------------	----	----------------------