

# 日本の公的機関による都市再生に関する一考察

＜日本の経済・消費・市場動向と都市再生＞

森 忠彦

日本大学大学院総合社会情報研究科

## A Reconsideration of Urban Regeneration (Urban Renaissance) Conducted by an Incorporated Administrative Agency

-In Reference to the Connection of Urban Renaissance with Economy,  
Consumption and Market in Japan-

MORI Tadahiko

Nihon University, Graduate School of Social and Cultural Studies

---

In this paper, focusing on the “Urban Renaissance”, urban regeneration conducted by the incorporated administrative agency, the author considers dominant trends of Japanese economy, consumption propensity and market movements in order to show the situation in which the city construction is to be carried out by Urban Renaissance Agency, which is established specifically for the work. And in this perspective, the four management strategies of the agency are examined and evaluated to establish which one of them is best and most relevant for achieving that kind of steady and well-balanced development of cities which will stabilize citizens’ life.

Finally, several main characteristics of the urban reconstruction project of Urban Renaissance Agency are presented in contrast with a general notion of urban regeneration programs performed by the government, local governments and private firms.

---

### 1.はじめに

当稿においては、公的機関が取り組む「都市再生」にその範囲を絞って論述する。「都市再生」に取り組む公的機関とは、独立行政法人都市再生機構である。

当公的機関が取り組む都市再生に関しては、拙稿紀要「戦後の日本の公的機関が規定する住宅建設、都市整備ならびに都市再生」<sup>1)</sup>において既に紹介しているが、改めて独立行政法人都市再生機構が取り組む「都市再生」とは何かの概要をまとめると、

#### ①「都市再生」の対象地域

大都市、地域の中心都市（既に市街地を形成している地域で、都市活動及び都市生活を営むための都市基盤の整備が遅れている地域）

#### ②「都市再生」の主な目的

市街地の整備改善、賃貸住宅の供給支援等

#### ③「都市再生」の主な成果

都市機能の高度化、居住環境の向上等

#### ④「都市再生」の最終目標

都市の健全な発展、国民生活の安定である。

日本は、戦後、住宅建設、都市整備という公的機関の取り組みを主導として、住宅不足解消やまちづくりに成果を上げてきたが、時代は都市整備から都市再生へと移行し、都市再生に取り組むべく法令の改正が行われ、2004年7月1日に独立行政法人都市再生機構が設立された。

当稿では、都市再生を推進する公的機関として設立された独立行政法人都市再生機構を取り巻く、日本の経済、消費、市場の動向を整理し、これらの動向に対応するための公的機関としての取り組みと経営戦略（ドメイン戦略、競争戦略、組織戦略、資源戦略）について考察する。

さらに、日本において都市再生の機運が高まり、政府の主導の下、地方公共団体や民間企業等が都市

の再生に取り組むに至った経緯について述べ、政府が主導する都市の再生について調査することにより、一般通念としての「都市の再生」と独立行政法人都市再生機構が推進する「都市再生」との違いを考察する。

## 2.日本の経済動向

戦後の資本主義的供給システムは、労働力と供給手段の集団化による社会的性格を備え、機械制大工業による生産力の著しい向上を背景とし、社会への供給力の急速な発展という物的条件を整えた日本式の産業システムと考えられる。その供給力の発展は、直線的、安定的なものではなく、資本の運動として周期的に激しい収縮と膨張を交互に繰り返し、全体として供給を増大するという独特のスパイラル型循環的發展を遂げてきた。

この産業の供給経路は、活況、繁忙、停滞(恐慌)、不況の各時期を周期的に継起させるスパイラル型円運動の産業循環を辿る。

不動産における産業循環の四局面は、次のように展開する。中位の活況では、不況下に生き残った少数の強力な個別資本が、特別剰余価値を求める固定資本の更新を開始し、順次活発化し、不動産部門間の連携で一般的活動化する。同時に低利の貸付資本の潤沢さは、指導的不動産部門の本格的供給拡大を引き起こし、景気上昇はさらに拡大し、次の繁忙の局面に向かう。

不動産の固定資本の集中的な更新と拡大への新投資が起これ、この一大新投資をもたらす需要が、供給より超過する事態となる。労働力は吸引され、価格は上昇し、利潤は増大し、熱狂的な資本投下競争を引き起こす。信用は膨張し、再供給の過程は極限に達する。

しかし、この繁忙は長続きせず、固定資本更新投資が一巡し、拡大新投資の建設期間が終わると、事態は一方的な供給に変わり、不動産の一方的な販売が累積的に増大する。これを緩和する貸付貨幣資本の需要が高まることにより、利子率は急騰するが、この過剰供給は大規模化し、ついにはその時々々の価格変動では調整しきれず、総供給と総需要の累積的

矛盾が表面化する。供給の過多が一斉に露呈し、市場を圧迫すれば、金融機関は危険を感じて信用を収縮する。それは再供給過程を抑制する方向に働き、不動産の供給拡大と需要(消費)との矛盾が一举に現実化し、不動産市場における停滞することになる。

最近の不動産市場における不況は、価格崩壊、利潤率低下、資本過多によると考えられる。資本と労働力の過多とが同時に現れると、ますます過剰供給の傾向になる。それに応じて利潤率の一層の低下が抑えられ、不動産市場の停滞は不況に姿を変える。供給は低迷し、相対的過剰人口(失業者)は豊富になり、低賃金、低利子率となる。そして、生き残った少数の強大な資本は、減価した資本を集中・集積させ、技術を改善して供給を拡大させることにより、不況克服のための供給増大への努力がなされ、新しい産業循環が始まる。

このように、日本では、資本主義的再供給過程が、戦後の不動産での産業循環として進行して来た。

しかし、ここに来て、デフレの兆候が顕在化し、政府は、そのスパイラル化への進行を止めるため、関係各方面と協力して対策を講じている。

日本経済は、1950年代の後半から、順調な経済成長を続けて来た。しかし、1999年以降、成長率は下げ止まり、低めの安定を維持している。2008年のリーマンショックにより、経済の急激な停滞が生じた。

経済の成熟化は、先進国に共通した現象であり、新しく、しかも多様な価値を生み出すような産業の担い手が台頭してくる。価値観が多様化する中で、事業の盛衰サイクルが短期化する。それ自体は、経済のダイナミズムをもたらすが、産業界の「主役交代」がスムーズに進むように、そのインフラ整備をする必要がある。社会インフラとしての都市の整備に対する取り組み方も変わる。経済社会は、労働資源を中心とする生産要素を成長分野に流動化させる「消費社会の成熟化」を進める。

一方、国際化した社会や市場では、国際基準が生まれてくる。この基準の採用は、日本の経済システム全体の「構造転換」を意味する。社会も従来の集団から、個人が当事者とする発想へと転換が必要であり、変革する社会のシステムに順応していかなければならない。特に、現在の若手世代は、市場原理、

国際基準に沿った生き方を望んでいるという傾向もあり、この傾向は、日本企業の国際競争力の回復、日本経済社会の新たな進展、都市機能の高度化、都市環境の向上を図る都市再生に対しては、明るい見通しにつながる。

### 3.日本の消費動向

#### 3.1 消費需要とその変化

消費需要は、年齢別の一人暮らし世帯の消費支出を見ると、65歳以上月当たり15万円、35～65歳で月当たり22万円、35歳未満で月当たり19万円である。高齢者による総消費需要への影響は、増加よりも低減の傾向が強い。

また、勤労者世帯1世帯当たり年平均1か月間の消費支出の推移をみると、昭和55年(1980年)以降増加し、平成7年(1995年)にピークに達した。一般に消費支出額は、生活水準の向上などにより増えていくが、平成12年(2000年)の調査では、景気の低迷による収入の減少や物価の下落によって、5年前より減少し、平成18年(2006年)の調査でも引き続き減少となった<sup>2)</sup>。

名目国内家計最終消費支出は、平成2年(1990年)の2,320,560億円から平成10年(1998年)の2,788,970億円へ増加した後、平成13年(2001年)2,771,950億円、平成17年(2005年)2,770,920億円と減少し、その後、平成19年(2007年)は2,823,860億円まで漸増した<sup>3)</sup>。1990年以降の傾向を見ると、内訳の推移のうち増加したのは、通信費と保険医療費である。一方、減少したのは、家具、家庭用品、家事サービス、被服、履物費である。横ばいで変わらなかったのが、住宅、電気、ガスと外食費である。

#### 3.2 少子高齢化及び世帯規模縮小の進展

昭和40年代(1970年代前半)、1年間に生まれてくる子供の数は、200万人前後であったが、近年では120万人を下回るまで減少を続けている。これには親となる世代の人口規模の縮小と、彼らの子どもの生み方(出生率)の変化が関わっている。出生率(合計特殊出生率)は、低下が始まる前の昭和46年(1971年)の2.16から、2006年には約4割減の1.32になっ

ている。この数値は長期的に人口を維持できる水準(人口置換水準)の2.07よりかなり低い<sup>4)</sup>。合計特殊出生率が人口置換水準を下回れば、親世代より子世代の数が少なくなり、やがて総人口は減少に向かう。平成20年(2008年)の出生率は1.37人であり、今後10年以内は総人口の増加が望めない。

また、昭和50年(1975年)には平均世帯人員が3.28人、単独世帯数は約656万世帯であったが、平成17年(2005年)には、平均世帯人員2.55人、単独世帯数は約1,446万世帯と大幅に単独世帯が増加した。ちなみに、一般世帯総数は約4,906万世帯であった<sup>5)</sup>。

国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば<sup>6)</sup>、2025年には世帯人員2.37人、単独世帯数は約1,716万世帯、一般世帯総数は約4,880万世帯と予測され、人口同様に世帯総数も減少の傾向であり、消費総需要増加の傾向は考えがたい。

### 4.不動産の国内市場の動向

前述のような日本の経済動向、消費動向の中、不動産の国内市場の現状を俯瞰すると、大都市においては、都市としての魅力や国際競争力を高めていくためには、社会経済情勢の変化に対応した都市構造への転換が必要な状況である。

また、地方都市等においては、集約型都市構造への転換を図るため、衰退しつつある中心市街地の活性化など地域の活性化を推進し、それぞれの都市の実情に応じた個性的なまちづくりを進めることが必要な状況である。

さらに、災害時に大きな被害が想定される密集市街地等においては、国民が安全に安心して暮らせるよう、地域の防災性を高めるまちづくりを加速する必要がある。

政府は、日本経済、消費の拡大、安定のために、社会インフラの整備拡充という視点から、都市の再生を重点施策の一つとして取り上げ始めた(当稿第7節に概要を説明する)が、それらの都市の再生の推進にあたっては、多数の関係者間の意見調整や利害調整の困難性、公共施設整備と民間の都市開発事業とのスケジュールのミスマッチ、初動期の資金確保の困難性、用地先行取得や公共施設整備等に関する

る民間事業者の負担能力を超えたリスク等が隘路となっている。さらに、現下の金融・不動産市場等の経済環境の急激な変化がこれらのリスク等に影響を及ぼし、民間事業者の事業意欲を減退させ、民間事業者による事業実施領域を縮小させる状況となっている。

このような不動産の国内市場の動向において、今後、独立行政法人都市再生機構が都市再生に取り組む上で重要なポイントを抽出すると以下のとおりである。

- 1) 土地が余り、スペースの活用が重要になる。
- 2) 地域の選択した土地利用計画を推進する傾向が強まる。
- 3) 高齢化、少子化によるモノとサービスの新たな住宅機器の需要が生まれる。
- 4) 国際化が進み、内外格差が消え、住宅や環境用輸入機器の採用が増える。
- 5) インターネットのさらなる汎用が拡がり、不動産の流通コストが下がる。
- 6) 住宅セキュリティの採用が普及する。
- 7) 生活スタイル全般の変革が生じて、不動産のコスト低下が生まれる。

## 5.独立行政法人都市再生機構の国内市場への対応

独立行政法人都市再生機構は、前述のような国内市場に対応するため、中期計画を定め、業務を推進している。

現在定められている中期計画（第二期）は、独立行政法人通則法（平成11年法律第103号）第30条第1項の規定に基づき、国土交通大臣から指示を受けた平成21年4月1日から平成26年3月31日までの期間における中期目標を達成するための計画であり、そのうち、都市再生に係る取組みの概要は以下のとおりである<sup>7)</sup>。

### 5.1 国家的プロジェクトへの取組み

「国有地の戦略的な活用による都市拠点形成」、「密集市街地の緊急整備」、「大都市圏における都市環境インフラの再生」等の都市再生プロジェクトをはじめ

めとした、21世紀の我が国の経済基盤等の確立に必要な不可欠な国家的プロジェクトに積極的に関与し、その実現に向けた取組みを行う。

### 5.2 社会経済情勢の変化に対応した都市構造への転換

大都市等においては、都市の拠点における道路や駅前広場等都市基盤施設の不足、大規模工場跡地等の低未利用地の未活用、連続立体交差等広域インフラの未整備等の課題を抱えている。これらの課題に対処し、社会経済情勢の変化に対応した都市構造への転換を図るため、都心ターミナル駅や業務機能等が集積した都市拠点の更新・高度化、大規模工場跡地等の土地利用転換等による地域拠点の形成及び広域インフラ整備と連携した市街地整備等の取組みを行う。

### 5.3 地方都市等の中心市街地の活性化等の地域活性化

地方都市や大都市圏の近郊都市において、集約型都市構造への転換という政策課題を踏まえた中心市街地の賑わいの創出など地域の実情に応じた個性的なまちづくりの実現等が重要な政策課題となっている。このため、地方公共団体等と連携しつつ、地域全体の面的な活性化を図るコーディネート等を通じて、中心市街地活性化に資するまちなか居住の推進や公益施設等の誘導、都市の顔となる拠点形成及び歴史・文化資源等の地域の特性を活かしたまちづくり支援等の取組みを行い、地域活性化を図る。

### 5.4 防災性向上や環境改善による安全・安心なまちづくり

密集市街地等の防災対策の推進や良好な住宅市街地の形成が必要な区域において、都市の防災性の向上や環境の改善を図るための必要な取組みを行う。

- 1) 密集市街地の整備改善のための総合的な取組み  
まちづくり協議会の立上げ・運営への支援、事業計画や地区計画等の計画策定への支援など、地域の防災性を高め、生活環境の改善等を図るためのプロセスを着実に進めるコーディネートを実施する。その上で、地方公共団体等との適切な役割

分担の下、避難路・延焼遮断帯として機能する都市計画道路(防災環境軸等)、主要生活道路の整備及びこれと一体的な沿道市街地の整備、老朽化した木造住宅等の建替え促進による耐震・不燃化等に取り組むとともに、これらに伴い移転が必要となる居住者のための賃貸住宅の整備等を行うなど、居住者の居住の安定にも配慮しながら、密集市街地の整備改善のための総合的な取組みを推進する。

## 2) 公園等の整備による防災機能の強化

市街地の整備改善と併せた防災公園の整備と、地方公共団体からの委託に基づく都市公園の整備を推進する。

## 3) 住宅市街地の環境改善

良好な住宅市街地の形成が必要な地域において、福祉・子育て支援等の地域課題に対応した良質な住宅ストックの形成や少子高齢対応施設等の整備に民間事業者等を誘導する。また、高度成長期に整備された大都市郊外の計画開発住宅市街地では、居住者の高齢化や土地利用とニーズとの乖離等が課題となっていることから、社会資本ストックを最大限に活用した再活性化等のあり方を検討する。

## 4) 災害復興への取組み

これまでの復興支援の経験を活かし、国等の要請があった場合は、復興に係るコーディネート等支援に積極的に取り組む。

## 5.5 都市再生実現のための具体的取組み手法

### 1) 公の政策目的実現のためのコーディネート実施

民間を都市再生に誘導するためのコーディネートを実施する。これらの取組みにあたっては、地域全体を面的なエリアで捉えたコーディネートを推進し、近隣地区の整備課題も踏まえた事業の発掘及び適切な事業手法の選択を行っていく。

### 2) 都市再生への民間誘導のための基礎的条件整備

市街地再開発事業(直接施行及び協調型)、土地区画整理事業、防災街区整備事業、土地有効利用事業、住宅市街地総合整備事業、民間供給支援型賃貸住宅制度、防災公園街区整備事業等の各種事業制度の活用や市街地再開発事業、都市公園整備事業等の施行受託等により、都市再生に民間を誘導するための基礎的な条件整備としての面的整備

及び賃貸住宅の供給の支援に関する業務等を行う。また、関連公共施設の整備がなされないことが事業化の隘路になっている事業実施地区において、道路、公園、下水道等の関連公共施設の整備を実施し、本体事業の進捗に合わせて完成させる。

### 3) 機構が実施する事業に民間事業者を誘導するための取組み

#### ①民間事業者とのネットワーク維持・拡充

民間事業者のニーズを的確に把握し、民間事業者を都市再生に誘導するため、都市再生パートナーシップ協議会を活用する等により、民間事業者とのネットワークの維持・拡充に努める。

#### ②市街地再開発事業への民間事業者の誘導

機構が実施する市街地再開発事業においては、特定事業参加者制度、特定建築者制度及び特定業務代行方式の三手法を活用することにより、民間事業者を事業に誘導する。

#### ③事業推進のためのエントリー制度の活用

市街地再開発事業や民間供給支援型賃貸住宅制度等において、事業を推進するため、エントリー制度を活用し、事業初期段階から民間事業者の意向を具体的に把握し、ニーズに合致した事業スキームの構築等を行う。

独立行政法人都市再生機構が以上の中期計画を遂行しつつ、今後の国内市場へ対応を図るためには、以下の視点が新たに必要であると考ええる。

- 1) 地価の下落を生かし、都市再生として、都心には高層住宅、商業施設を整備する。
- 2) 少子高齢化を生かしたモノやサービスの需要に対して、住宅機器、施設の開発を手掛ける。
- 3) 個人のライフスタイルに合う居住環境を創出し、単身向住宅の開発を重視する。
- 4) インターネット等の情報システムの利便性を重視する。
- 5) 個性的教育サービスの提供、サイバー大学院等の情報サービスを採用、連携する。
- 6) 健康重視の傾向を重視し、レジャー等への施設の拡充を図る。
- 7) 新しい機能、環境に価値を見出す都市再生を重視する。

## 6. 独立行政法人都市再生機構の業務範囲と今後の経営戦略

### 6.1 都市再生機構の業務範囲

都市再生機構の業務範囲は、独立行政法人都市再生機構法(平成15年6月20日法律第100号)第11条に具体的に規定されており、その主な業務内容は以下である。

- 1) 市街地の整備改善、宅地の造成、整備した敷地、宅地の管理及び譲渡
- 2) 利便性の高い中高層賃貸住宅の整備、管理及び譲渡
- 3) 市街地再開発事業、防災街区整備事業、土地区画整理事業、住宅街区整備事業、流通業務団地造成事業の実施
- 4) 上記3)の事業に参加組合員等としての参画
- 5) 市街地再開発事業の特定建築者又は防災街区整備事業の防災特定建築者として、建設、管理及び譲渡等
- 6) 市街地の整備改善に必要な調査、調整及び技術の提供
- 7) 公共の用に供する施設の整備、管理及び譲渡
- 8) 地方公共団体からの委託に基づき、民間事業者による市街地再開発事業等の施行と併せて整備されるべき公共の用に供する施設の整備、管理及び譲渡
- 9) 住宅又は施設の建設、管理、増改築及び譲渡
- 10) 土地提供者等に譲渡又は賃貸するための住宅、事務所、店舗等の建設、管理、増改築及び譲渡
- 11) 都市公園の建設、設計及び工事の監督管理
- 12) 都市基盤整備公団から継承した賃貸住宅等に附属した公共施設、店舗、事務所等の増改築及び譲渡
- 13) 賃貸住宅の建替え、管理及び譲渡
- 14) 賃貸住宅居住者の利便に供する施設の整備、増改築及び譲渡
- 15) 賃貸住宅の建替えに伴う業務全般
- 16) 災害発生時の緊急賃貸住宅の建設、管理、増改築及び譲渡
- 17) 16)に附帯する業務

このように、都市再生機構が実施する業務は法律で規定されており、業務範囲は限定されている。また、事業の実施に当たっては、現在計画実行中のものを除き、公の政策目的に資するもので地方公共団体や民間事業者のみでは実施困難なものに限定される。しかも、事業着手にあたっては、2008年3月に策定した「都市再生事業実施に係る基準」への適合について検証を行うことが必要である。さらに、検証結果は直近の事業評価監視委員会に報告し、その評価を受けることとし、併せて評価結果を公表することにより説明責任を果たすことが義務付けられている。

都市再生機構は、様々な制約条件の中、地方公共団体及び民間事業者と連携し、適切な役割分担を図りながら都市再生の業務を推進している。

実際に都市再生のプロジェクトを遂行するためには、地方公共団体等が定めるまちづくりビジョンの実現や、民間活力を活用することが必要となるが、公の組織、民間企業などの属性の異なる関係者の調整を図り、橋渡しをする役割が必要となる局面が多い。

すなわち、基本構想の立案、事業計画の策定や関係者間の調整、事業化リスクの低減等のコーディネート業務や基盤整備等、都市再生に係る業務の実施を通じて、都市再生における先導的な役割を果たしつつ、まちづくりに係るノウハウ・人材等が不足する地方公共団体の行政機能の補完や民間事業者を都市再生に誘導するための条件整備を行うことが、都市再生機構の重要な役割となる。

### 6.2 都市再生機構の経営戦略

独立行政法人都市再生機構を一つの企業体と考えた場合、都市再生を実現するためには経営戦略が必要となる。

ドメイン(業務領域)戦略については、前述の通り、法律により業務の範囲が規定されており、その範囲は限定される。今後は、その範囲の中で、企業体としてのパフォーマンスを如何に高めていくことができるかという視点が重要になる。

競争戦略については、都市再生機構が行う業務が、民間企業では遂行が困難な業務を対象としているこ

とから、基本的には競争が生じにくい環境で業務を進めることとなる。このような環境下では、ターゲットとなる業務を如何に掘り起こしていくか、また、如何に存在意義を高めていくことができるかという視点が重要になる。

組織戦略については、独立行政法人都市再生機構第二期中期計画において、人事に関する計画の方針、人員に関する指標、総人件費改革の取組み等が記載されている<sup>8)</sup>。その中で、「独立行政法人整理合理化計画」（平成19年12月24日閣議決定）に対応した業務の重点化、スリム化に即した組織の整備を行うことが規定されている。さらに、「独立行政法人整理合理化計画」に基づき、政策目的に沿った業務の見直しを行った上で、これらの業務に即した組織形態の検討結果を受け、適切な組織体制の見直しへ向け、対応することと規定されている。なお、現行の組織は図1のとおりである。

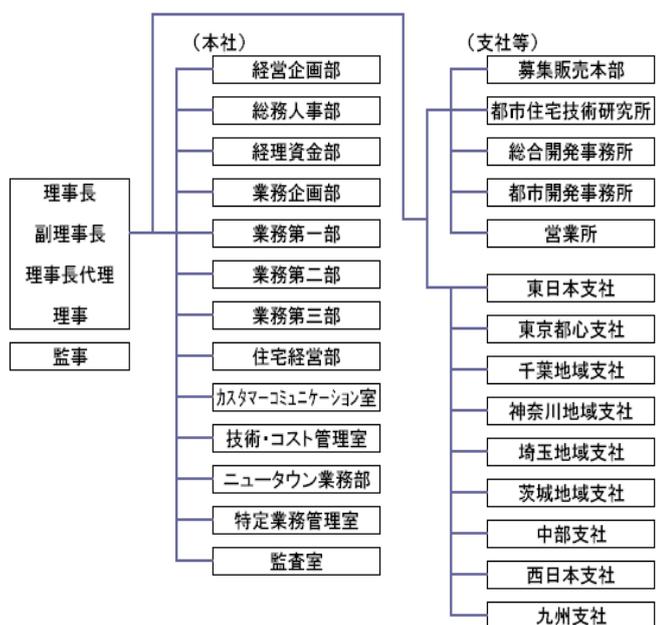


図1 都市再生機構の組織図

以上のように、ドメイン戦略、競争戦略、組織戦略については、法律等で規定されており、限定的な範囲での戦略しか構築できない可能性がある。したがって、企業体としての経営戦略を構築する上では、法律等により、対象範囲に制約を受けにくい、資源戦略が重要になる。

### 6.3 資源戦略としての技術戦略の重要性

独立行政法人都市再生機構の経営戦略として重要となる資源戦略とは、日本住宅公団発足以来の膨大な技術蓄積を活用し、さらに発展させ、如何にして今後の業務に役立てて行くか、という技術戦略を構築することに他ならない。

独立行政法人都市再生機構第二期中期計画において、技術戦略は、「調査研究の実施、技術力の維持向上及び成果等の社会還元」として位置付けられており<sup>9)</sup>、「機構事業の的確な実施及び先駆的事業分野への展開に資するため、都市を取り巻く社会経済情勢、市場動向及び顧客ニーズ・満足度等を把握し、都市再生、ストック再生・再編、コミュニティ再生、子育て支援、高齢者の安心居住、環境負荷の低減等の事項について、調査研究や技術開発及び試験等を行う」と記載されている。また、「必要に応じ民間等との共同研究を活用するほか、蓄積した研究成果、技術力等を社会へ還元するため、研究報告会開催、研究所の公開及び調査研究期報発行等の情報提供を積極的に行う」ことも記述されている。

日本住宅公団発足以来の技術蓄積は、例えば、『調査研究技報』という形式で、論文、報告書、調査レポート等がまとめられている。日本住宅公団発足後、昭和36年度～平成20年度までの論文、報告、調査レポート等の総数は1,200近くにも及んでいる。

それらを分野別に分類すると、建築関連64%、土木関連18%、都市計画関連18%となる。このとき、建築関連は、建築構造、建築材料、建築設備、KSI住宅等が含まれる。土木関連には、上水道、下水道、河川・治水、道路、橋梁等が、また、都市計画関連は、環境設備計画（地域冷暖房施設等）、廃棄物処理設備計画（真空集塵施設等）、通信設備計画（CATV施設等）、供給処理設備計画（共同溝等）、エネルギー設備計画（電線類地中化技術等）が含まれる。

また、内容別に分類すると、調査41%、研究31%、開発14%、実施（プロジェクト報告含む）15%という割合になる。

さらに、内容を研究開発の段階で分類すると、企画（構想、計画）段階42%、設計（実施設計）段階24%、施工（建設）段階20%、管理（維持管理、居住者対応）13%となる。

資源戦略として重要な技術戦略を具体的に構築するためには、日本の経済、消費、市場の動向の分析を踏まえ、過去の膨大な技術蓄積を、将来の都市再生に必要な技術、改良が必要な技術等に再整理することが必要不可欠であると考えられる。

## 7. 政府が主導するその他の都市の再生への取り組み

### 7.1 都市再生本部の発足

日本では、「都市の再生」を実現させるため、2001年5月8日、「都市再生本部」という組織が設置された。都市再生本部は、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など「都市の再生」に関する施策を総合的かつ強力に推進する。その構成員としては、内閣総理大臣が本部長、内閣官房長官、国土交通大臣が副本部長、関係省庁大臣が本部員となり、その事務局として、関係省庁、地方公共団体、民間団体等の職員により構成された「都市再生本部事務局」が内閣官房に設置された。

その後に行われた「都市再生特別措置法」において、都市再生本部の設置、組織等が規定され、その所轄事務は、主に以下の通り定められている。

- 1) 「都市再生基本方針」案の作成および実行推進
- 2) 「都市再生緊急整備地域」を指定する政令の立案及びその地域ごとの地域整備方針の作成と実施推進
- 3) その他、都市の再生に関する施策で重要なものの企画、立案、総合調整に関するもの

その後、平成19年10月9日の閣議決定により、より効果的で、地域から見て分かりやすい取り組みを実施するため、地域活性化関係の4本部（都市再生本部、構造改革特別区域推進本部、地域再生本部及び中心市街地活性化本部）の会合を特段の事情がない限り合同で開催することとし、これを「地域活性化統合本部会合」と位置付けられた。また、地域の再生に向けた戦略を一元的に立案し、実行する体制をつくり、有機的総合的に政策を実施していくため、4本部の事務局を統合し、「地域活性化統合事務局」

が新たに設置された<sup>10)</sup>。

都市再生本部の会合は、2001年5月18日の第1回会合を皮切りに、2007年6月19日までに計18回開催された。さらに、平成19年10月9日から平成21年4月21日まで地域活性化統合本部会合として計6回開催された。

その中で、「都市の再生に取り組む基本的考え方」、「21世紀型都市の再生プロジェクト」に関する基本的考え方及びその選定、「民間都市開発投資促進のための緊急措置」、「都市の再生として対応すべき重点分野」、「都市の再生に関する予算要求」、「都市再生基本方針」案の作成、「都市再生緊急整備地域」の指定及び「地域整備方針」案の作成などが検討された。

### 7.2 都市再生特別措置法

都市再生本部においては、民間事業の支援につながる法律の新設や改正なども検討することとなり、「都市再生特別措置法」の施行や都市再開発法、建築基準法、都市計画法、建物区分所有法等の改正、「都市再生緊急整備地域」の指定などが次々と実施されている<sup>11)</sup>。

「都市再生特別措置法」は、2002年4月に公布、同年6月に施行された。これは、民間による再開発事業などを促し都市の再生を推進させるため、民間事業者に対し、「時間」と「場所」を限定した大胆な支援措置をとることを目的に制定された法律で、その主な概要は次の通りである。

- 1) 内閣に「都市再生本部」を設置（既に設置されているものの法定化）
- 2) 「都市再生基本方針」を「都市再生本部」にて作成した案に基づき閣議にて決定し、「都市の再生」の意義や目標、施策に関する基本的な方針などを定める。
- 3) 「都市再生緊急整備地域」を政令にて指定し、対象とする「場所」を限定する。
- 4) 「都市再生緊急整備地域」に関する「地域整備方針」を、関係地方公共団体の意見を聞いた上で策定し、整備の目的、整備推進に必要な事項などを定める。
- 5) 「都市再生緊急整備協議会」を、「都市再生緊急整備地域」における課題調整のため、必要に応じ

て組織する。

- 6) 「都市再生緊急整備地域」における都市開発事業に対し、都市計画・事業面からの「都市再生特別地区の指定」、「都市計画提案制度」等による支援措置、金融面からの「公共施設整備への無利子貸付」等による支援措置を講じる。
- 7) 本法の施行（10年）や「民間都市再生事業計画」の認定（5年）に期限を設けることにより、時間を限定する。

### 7.3 都市再生基本方針

2002年7月には、「都市再生特別措置法」に基づく「都市再生基本方針」<sup>12)</sup>が閣議決定された。その主な概要は次の通りである。

- 1) 都市の再生の基本的意義は、急速な社会情勢の変化に対応して、都市の魅力と国際競争力を高めることにあり、経済再生の実現、不良債権問題の解消にも寄与する。
- 2) 都市の再生の目標は、わが国の都市を、文化と歴史を継承しつつ豊かで快適な活力に満ち溢れた都市に再生し、将来の世代に「世界に誇れる都市」として受け継いでいくことである。そのため、求心力のあるコンパクトな都市構造への転換や、都市の各課題への取り組み、既存都市資産の的確な価値評価及び活用、国民生活の質の向上などを重視する。
- 3) 都市の再生に取り組む基本姿勢は、対象地域・分野を特定し、優先順位をつけて施策を集中する。
- 4) 施策の対象地域を国際的にみて地盤沈下している大都市圏及び横断的、構造的課題を抱える地方都市とする。
- 5) 都市の再生施策の重点分野として、以下のような施策に取り組む。

#### ①活力ある都市活動の確保

I T等を活用した交通渋滞・交通事故対策、ボトルネック踏切・渋滞ポイントの解消、民間投資誘発効果が高い都市計画道路等の優先整備、通勤・通学混雑解消、国際物流機能の強化など物流の効率化・円滑化等

#### ②多様で活発な交流と経済活動の実現

国際交流機能の強化や都市観光の推進、I Tな

ど将来成長産業の育成、地域に密着した商業をはじめとする都市型の産業の活性化、大学など高等教育機関等と各種都市機能の連携一体化等

#### ③災害に強い都市構造の形成

密集市街地整備、震災対策、都市型水害対策等

#### ④持続発展可能な社会の構築

廃棄物・リサイクル対策、都市公害対策、地球温暖化対策・ヒートアイランド対策、自然との共生等水や緑を活かしたまちづくり、美しい都市づくり等

#### ⑤誰でも能力を発揮できる安心で快適な都市生活の実現

バリアフリー、職住近接のまちづくり、既存住宅ストックの改修・更新、都市型犯罪対策、保育・介護等生活支援サービスの充実、安全でおいしい水の確保等

- 6) 「国際的な経済活力の回復を目指す取組み」と「身の回りの生活環境や地域社会経済の活性化を目指す取組み」、「国及び地方公共団体等の公共主体の取組み」と「民間主導を進めるための規制改革と・金融等の条件整備をする取組み」などを複合的に組み合わせ、総合的に推進する。
- 7) 都市再生緊急整備地域に関する指定基準、国等による施策の集中的実施、整備にあたり国が定める計画との齟齬、環境の保全・改善などを定める。

### 7.4 都市の再生の具体的推進策

政府が主導する都市の再生の主な具体的推進策は以下の通りである<sup>13)</sup>。

#### 1) 都市の再生のための規制緩和

- ①都市再生緊急整備地域の指定、特例
- ②都市計画法・建築基準法の改正：容積率・斜線制限の緩和、都市計画提案制度等
- ③都市再開発法の改正：再開発施行者の追加（再開発会社）
- ④工業(場)等制限法の廃止：工業等制限法と工場等制限法
- ⑤マンションの建替え円滑化：マンション建替え円滑化等に関する法律、建物区分所有法の改正
- ⑥土地区画整理法の改正：高度利用推進区の活用
- ⑦都市の再生のための税改正：都市再生促進税制

## 2) 都市空間の高度利用手法

- ①都心の未利用地空間の有効活用：建築形態の規制緩和
- ②空中権（AR = Air Rights）の活用
- ③移転可能開発権（TDR = Transferable Development Right）の利用
- ④容積率の緩和・移転による高度利用：総合設計制度、一団地の総合設計制度、連担建築物設計制度、特定街区、高度利用地区、再開発地区計画、容積適正配分型地区計画、特例容積率適用区域
- ⑤大深度地下の活用：地下 40m 以深の利用
- ⑥証券化を活用した開発：開発型証券化
- ⑦契約更新のない借地権：定期借地権
- ⑧低・未利用地の登録・公開：低・未利用地バンク

## 3) 既存ストックを活かした都市の再生

- ①都市における既存ストックの再生
- ②既存ビルの再生：PM（Property Management）の活用、耐震改修の促進、コンバージョン（用途転換）とSI住宅（Skeleton Infill）
- ③既存住宅の性能表示：住宅の品質確保の促進等に関する法律、住宅性能表示
- ④歴史的建築物との共存、保存
- ⑤駅スペースの活用及び駅の内部整備への取り組み

## 4) 環境・防災対応策

- ①ゴミゼロ型都市の形成
- ②循環型都市の形成：「循環型社会形成推進基本法」の制定（2000年6月）
- ③循環型社会関連法の制定
- ④都市の緑化：環境インフラの整備、屋上緑化の推進、義務と特例
- ⑤都市の温暖化対策：東京都温暖化防止策、ヒートアイランド現象の防止、地域冷暖房の導入
- ⑥土壌汚染対策：「土壌汚染対策法」の制定（2002年5月）、土壌汚染の調査及び処理
- ⑦シックハウス対策
- ⑧災害に強い都市：都市の防災対策、基幹的広域防災拠点、木造密集市街地の整備

## 7.5 国及び地方公共団体等による都市の再生プロジェクト

都市再生本部では、国及び地方公共団体等で取り組む全国の都市の再生プロジェクトについて、「都市再生基本方針」の中で「内閣が定める都市再生のための統一した方針の下にさまざまな主体が協力して具体的な行動をとる行動計画」と位置付けた。

その選定については、前述の都市の抱える課題に対応した、「21世紀の新しい都市創造」に向けたリーディングプロジェクト及び「20世紀の負の遺産の解消」についての緊急対応プロジェクトとして、次のような視点を踏まえて行うことが位置付けられた。

- 1) 都市構造に係る基本的課題に取り組むもの、従来とは異なる新しい手法により取り組むもの、といった性格を持ち、内閣が定める統一的な方針に基づいて関係省庁が総力をあげて取り組むべきプロジェクト
- 2) 民間投資への誘発を持つなど民間の力を引き出すもの、虫食い土地の整形化による有効利用などの土地の流動化に資するもの、といった性格を持ち、経済構造改革につながるプロジェクト  
上記の選定基準に基づき、都市再生本部により、以下のようなプロジェクトが選定された<sup>14)</sup>。
  - ①東京湾臨海部における基幹的広域防災拠点整備
  - 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
  - ④大都市圏における国際交流・物流機能の強化
  - ⑤東京圏における環状道路の整備（首都圏3環状道路：首都圏中央連絡自動車道、東京外環状道路、中央環状線・横浜環状線等）
  - ⑥大阪圏における環状道路の整備（大阪都心部の新たな環状道路、京都第二外環状線等）
  - ⑦名古屋圏及び福岡圏における環状道路の整備（名古屋環状2号線、東海環状自動車道、福岡外環状道路等）
  - ⑧大阪圏におけるライフサイエンス国際拠点形成
  - ⑨都市部における保育所待機児童の解消
  - ⑩PFI手法の一層の展開
  - ⑪密集市街地の緊急整備
  - ⑫都市における既存ストックの活用
  - ⑬大都市圏における都市環境インフラの再生

- ⑭東京圏におけるゲノム科学の国際拠点形成
- ⑮北部九州圏におけるアジア産業交流拠点形成
- ⑯地方中枢都市における先進的で個性ある都市づくり
- ⑰)国有地の戦略的な活用による都市拠点形成

一般通念化している政府が主導する都市の再生は、独立行政法人都市再生機構が行う都市再生と比較し、防災対策、交通問題、都市環境対策、少子高齢化、ニュービジネスや科学の振興、大都市圏の再開発、地方の振興など幅広い分野及び地域にわたっていることが分かる。このような政府が主導する多岐にわたる都市の再生のプロジェクトを推進させるためには、民間の事業者に対し、大胆な支援措置をとることが必要となる。

## 7.6 民間活力の活用

国や地方公共団体等による都市の再生を実現させるためには、民間の持つ資金力やノウハウなどの民間活力の活用が不可欠である。そのため、都市再生本部では以下のような方針を定め、民間事業者による都市開発プロジェクトの前倒しや拡大につながる支援策の検討に取り組んでいる。

- 1) 民間の事業について一定の規準を設け、投資規模が大きいもの（概ね1 ha 以上で概ね3 年以内に着手予定のもの）で都市の再生上意義の高い事業（都市構造再編促進効果の高いもの、新しい手法を導入するもの、土地の流動化に資するもの等）を「民間都市再生プロジェクト」として選定。
- 2) そのプロジェクトについて柔軟な対応による時間リスクの軽減などを通じた強力な支援。
- 3) 具体的な支援策及び運用改善策
  - ①民間事業者の時間リスク軽減のための申請に対する公的手続きの短縮化、期間の明確化。
  - ②地域特性に応じた民間の創意工夫を活かせるための容積率や高さ制限などの弾力化でメリハリのある配置などの対応。
  - ③完成間近な都市計画道路の整備等、民間の都市再生事業に影響を及ぼす公共施設の重点的整備。
  - ④「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（PFI法）」の制定（1999

年7月)

- ⑤まちづくりを行うNPO(Non Profit Organization)への支援
- ⑥TMO (Town Management Organization) の認定

政府が主導する都市の再生においては、民間活力の積極的活用を前提としている。一方、独立行政法人都市再生機構が行う都市再生は、民間が実施困難な領域を業務対象としており、民間活力の活用という点において発想に明確な違いがあることが分かる。

## 8.まとめ

当稿では、都市再生を推進する公的機関として設立された独立行政法人都市再生機構を取り巻く、日本の経済、消費、市場の動向を整理し、これらの動向に対応するための公的機関としての取り組みと経営戦略（ドメイン戦略、競争戦略、組織戦略、資源戦略）について考察した。

さらに、日本において都市再生の機運が高まり、政府の主導の下、地方公共団体や民間企業等が都市の再生に取り組むに至った経緯について述べ、政府が主導する都市の再生を調査することにより、一般通念としての「都市の再生」と独立行政法人都市再生機構が推進する「都市再生」との違いを考察した。

その結果、独立行政法人都市再生機構の「都市再生」は極めて限定的であるのに対し、一般通念化している政府が主導する「都市の再生」は分野や地域が多岐にわたっており、全く異なるものであることが分かった。公的機関が規定する住宅建設、都市整備と同様、都市再生に関しても、日本人の一般的な社会通念化とは、明らかに相違することが分かった。

独立行政法人都市再生機構の経営戦略構築にあたり、ドメイン戦略、競争戦略、組織戦略については、法律等で規定されており、限定的な範囲での戦略しか構築できない可能性がある。企業体としての経営戦略を構築する上では、法律等により対象範囲に制約を受けにくい、資源戦略、すなわち、過去の組織からの膨大な技術蓄積を生かすための技術戦略が重要になることが分かった。

なお、公的機関の都市再生を支える技術力ならびに技術戦略の詳細については今後報告予定である。

## 引用文献

- 1) 森忠彦「戦後の日本の公的機関が規定する住宅建設、都市整備ならびに都市再生」日本大学大学院総合社会情報研究科紀要、No.10、2009年、157～167頁.
- 2) <http://www.stat.go.jp/data/getujidb/2i.htm> : 総務省統計局統計調査部消費統計課、平成18年度家計調査結果.
- 3) <http://www.stat.go.jp/data/sekai/03.htm> : 総務省統計局「世界の統計」2009年3月.
- 4) <http://www.ipss.go.jp/syoushika/seisaku/html/111b1.htm> : 国立社会保障・人口問題研究所、出生数及び合計特殊出生率の推移、2009年12月1日.
- 5) <http://www.stat.go.jp/data/nenkan/02.htm> : 総務省統計局「第59回日本統計年鑑(平成22年)」、2009年11月.
- 6) <http://www.ipss.go.jp/pp-ajsetai/j/HPRJ2008/yoshi.html> : 国立社会保障・人口問題研究所、日本の世帯数の将来推計(全国推計)の概要、2008年3月推計.
- 7) <http://www.ur-net.go.jp/aboutus/pdf/ur2009keiki0002.pdf> : 独立行政法人都市再生機構、第二期中期計画、2009年3月、1～4頁.
- 8) <http://www.ur-net.go.jp/aboutus/pdf/ur2009keiki0002.pdf> : 独立行政法人都市再生機構、第二期中期計画、2009年3月、15～16頁.
- 9) <http://www.ur-net.go.jp/aboutus/pdf/ur2009keiki0002.pdf> : 独立行政法人都市再生機構、第二期中期計画、2009年3月、11頁.
- 10) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/> : 首相官邸地域活性化統合本部会合、2009年12月1日.
- 11) 宮下直樹「図解 都市再生のしくみ」東洋経済新報社、2003年4月、88～97頁.
- 12) 内閣府「都市再生基本方針」2002年7月.
- 13) 宮下直樹「図解 都市再生のしくみ」東洋経済新報社、2003年4月、118～123頁.
- 14) 宮下直樹「図解 都市再生のしくみ」東洋経済新報社、2003年4月、46～55頁.

## 参考文献

- a) 宮崎勇、本庄真「日本経済図説 第三版」岩波書店、2001年2月.
- b) 橘木俊詔「家計からみる日本経済」岩波新書、2004年3月.
- c) 月尾嘉男「縮小文明の展望 千年の彼方を目指して」東京大学出版会、2003年6月.
- d) 宇沢弘文「社会的共通資本」岩波新書、岩波書店、2000年11月.
- e) ガース・サローナー、アンドレア・シェパード、ジョエル・ポドルニー(石倉洋子訳)「戦略経営論」東洋経済新報社、2002年8月.

(Received: December 31, 2009)

(Issued in internet Edition: February 8, 2010)