

## 小泉政権による都市再生政策の理念と方針と方向性について

上 崎 哉

- 一、はじめに
- 二、政策の理念
- 三、政策課題設定
- 四、政策の方針とその変化
- 五、政策の方向性
- 六、結びにかえて

### 一、はじめに

高まる国民の期待を背に就任した小泉首相は、二〇〇一年五月七日、首相として初めての所信表明演説において、都市再生政策の推進を強く訴えた。更に息つく暇なく、翌日には都市再生本部が設置されたことにより、都市再生に対する関心は否応なく高まることとなった。こうしたことから、その後多くの雑誌において都市再生に関する特集が

組まれ、更には都市問題に関心を寄せる多くの論者によって、政策に対する論評が行われてきた。そして、それら論評の多くは、小泉政権による都市再生政策を「<sup>かこ</sup>」つきのものとして捉えており、そこには論者の価値判断が表われていると言える。これに対して本稿の関心は、政策内容そのものに対して価値判断を下すことにはない。そうした判断を下す前に、構造改革の一環として位置づけられる都市再生政策が、何を目指そうとしているのか、可能な限り深く知りたいというのが第一の関心である。また、小泉政権が発足してからすでに三年半以上が経過しており、その執行状況も気になるところである。一方、政権発足直後に都市再生政策が進められたことから、それ以前の段階で用意されていた政策案も分析の対象とする必要があるといえよう。そこで本稿では、小泉政権発足以前から執筆時点（二〇〇四年二月）までの期間を対象に、都市再生政策を論じてみたい。そして、都市再生政策をここまで包括的に扱った研究はこれまで発表されておらず、ここに本稿の一つの意義があるといえる。

次に、分析の枠組みであるが、われわれは都市再生政策を「理念」、「方針」そして「方向性」という三つの概念を用いて分析を行ってみたい。まずこれら三者の関係であるが、政策過程に関連させれば、前者は政策課題設定以前に、後二者は政策課題設定以後に位置づけられるものである。なぜ、課題設定によって区切りをつけるかといえば、課題設定を契機に政策が蒙る政治的影響が画期的に変化するからである。まず課題設定以前の段階では、政策案に対する政治的影響力が小さいことから、逆にその理念性は高いものとなる。これに対し、課題設定されてしまうと、まさに政策が公的なものとなることから、政治的な影響を強く受けることとなる。そして、こうしたことから、課題設定以前において目指されていた方向と、課題設定された後において目指される方向とにズレが生じるのである。本稿の題材とする都市再生政策も例外ではなく、課題設定された後には、当初の方向から次第にズレていってしまうので

ある。そこでわれわれは、こうしたズレを明瞭に示すために、課題設定以前に立案されていた政策案の目指そうとしていた方向を「理念」と定義し、課題設定以後の方向と区別することとする。

次に、課題設定以降を一つの段階として処理する理由であるが、これは、都市再生政策においてはその方が適切だと考えられるからである。多くの場合、政策過程は決定によって一つの区切りがつけられるが、都市再生政策においては、一つの決定が決定的な意味を持つ訳ではないのである。例えば、都市再生プロジェクトは都市再生政策の主要な手段の一つであるが、二〇〇一年六月に第一次決定されてから、執筆時点までに、八次にわたって決定がなされ続けているのである。

そこで我々は、政策課題設定以降を時期によって区分するのではなく、政策のレベルに応じて、「方針」と「方向性」とに分けてみたい。なぜこうした区別をするかといえば、他の諸主体に対して働きかけを行いうる位置にいる主体の示す方向と、政策が具体的手段を通じて実現される段階で見出される方向を区別したいからである。前者の方向に相当するものが「方針」であり、後者の方向に相当するものが「方向性」である。仮に、政府の活動のみによって目的が達成され、更に政府内において統制が十分に機能しているのであれば、「方針」と「方向性」とを分ける価値はそれほど高くないであろう。だが、都市再生政策は、ただ政府だけが関与しているのではなく、東京都や大阪府といった大都市自治体、それ以外の自治体、更には都市再開発に関わる民間企業等、多くの主体の活動を通して推進されているのである。更に、都市再生政策においては、政府を一つの統一体とみなすことも難しく、小泉首相、都市再生本部、都市再生戦略チーム、各大臣、各省庁といった諸主体の目指す方向にも相違が認められるのである。このため、「方針」を分析しただけでは、実際に政策がどうなっているかは分からないのである。そこで、全体の進むべき

方向として示される「方針」と、政策の実施状況から読み取られる「方向性」とを区別することで、都市再生が進んでいる方向をより詳細に明らかにしてみたい。

ただ、このように「方針」と「方向性」を定義したとしても、都市再生政策においてはもう一つ解決しなければならぬ問題がある。それは、他の諸主体に対して「方針」を示しているのが政府だけではないという問題である。政府以外にも、他の主体の活動に公的に働きかけようとしている主体があるのであり、とりわけ東京都の発信する政策は軽視し得ないものである。よって、都市再生政策の全容を明らかにするためには、東京都の発信する政策も分析の対象に含めなければならぬといえる。ただ、これはこれだけで独立した研究課題として取り上げるだけの価値のあるものであり、本稿にはそこまでの用意はない。そこで、本稿では、小泉首相を中心とする政権中枢が「方針」を示し、他の諸主体はそれを受けて活動をするという図式を用いることにする。

次にこれらを明らかにする方法であるが、まず「理念」は、都市再生政策への影響が指摘されているいくつかの案を取り上げ、それらを体系的に整理することで明らかにしてみたい。次に、「方針」については、公的に決定された文書、公の面前でなされた演説そして主要な人事等から我々が読み取ることとなる。よって、ここには必然的に解釈という作業が伴うが、他者によって下されている評価も考慮に入れることで、客観性は高められるであろう。また、都市再生政策の場合「方針」が変化してしまうことから、それを追うには時系列的な記述が必要となる。そして、こうしたアプローチを用いた主要な文献としては、五十嵐敬喜と小川明雄の手による『都市再生』を問う——建築無制限時代の到来——(岩波書店、二〇〇三年)が挙げられる。同書において著者たちは、都市再生政策について十分な報道をなしてこなかったマスコミに代わる役割を果たそうとしており、<sup>(1)</sup>政策過程についてもかなり詳細な論述がなさ

れている。このため、他の論考に対する影響も強く認められ、本稿も彼らの業績に負うところは大きい。しかし、いくつかの点で不十分さが認められるのである。その第一は、政策過程の記述における不十分さである。かなり詳細に記述されてはいるものの、政治学的な観点からすると、不十分な点が見受けられるのである。例えば、その叙述において彼らは、都市再生政策を政策課題設定するのに決定的に重要であった出来事を見落としてしまっているのである。次に、より大きな問題点として指摘しうるのが、解釈の妥当性である。刊行されてから一年半以上が経過している執筆時点での評価が許されるならば、いくつかの点で解釈に疑問の余地があるのである。よって本稿は、彼らの業績のこうした不十分さを補うものともなろう。最後に「方向性」であるが、これは諸主体の活動や具体的政策の執行状況から読み取ることとなるが、そもそもそこに統一された方向を見出すことは、最初から期待しうるものではない。そこで我々は、やや記述が散漫になるのは避けられないが、一つ一つ状況を記述した上で、全体として都市再生政策は進んでいるのか、また進んでいるとしたらどういう方向に向かっているのかを読み取ってみたい。

## 二、政策の理念

本節では、政策課題設定以前の段階において立案された政策案のいくつかを体系的に再構成することで、都市再生政策の理念を描き出してみたい。具体的には、経済学者である八田達夫、東京都の実務家であった青山脩そして政府の諮問機関である都市再生推進懇談会によって提案されていた案を取り上げることにはしたい。なぜ三つもの案を取り上げるかといえば、政策課題設定以前の段階においては、単数形で示される一理念が絶対的な地位を主張しうるとは限

らないからである。理念の明確化は優れて政治的な営為であり、とするならば逆に、政治性の低い課題設定以前の段階においては、互いに相違、場合によっては矛盾する諸理念の共存が可能なのである。そして、こうした観点に立つとするならば、都市再生に関する全ての案を網羅する必要があることになる。ただ、われわれの関心がその後の方針及び方向性との関係にあることから、ここで取り上げるのは、その後への影響が認められるものに限定してみたい。<sup>(2)</sup>

さて、一つ一つ主張を取り上げて行きたいが、まず経済学者の議論を取り上げることにしよう。彼らの影響を指摘する発言としては松原隆一郎のものが挙げられる。彼によれば、『都市再生』政策にかんしては、論拠は相当に明瞭である。それは一部の都市経済学者が論じてきたことであ<sup>(3)</sup>るとされる。続けて彼は岩田規久男と八田達夫の名を挙げるが、ここでは後者の八田を取り上げることにしよう。というのも、八田の方がより積極的に発言を行っており、更に両者の対談においても、八田が自説を展開し、岩田が主に聞き役に回るといふ構図が成立しているからである。

では、都市再生について八田はどのような主張を行っているのだろうか。およそ、次のように要約できよう。まず八田によれば、「これからの日本の成長産業は、明らかに第三次産業、とくに都市を舞台とした第三次産業<sup>(4)</sup>」であるとされる。そして、「第三次産業の強さは、フェイス・トゥ・フェイス・コンタクトを一日に何件できるかによって決まる<sup>(5)</sup>」が、この点において東京は、アジアの他都市、例えば香港に劣っているとされる。というのも、都心における集積の低さから、面と向かった接触が十分に行えないからである。更に、オフィス賃料の高さもまた、東京の国際的競争力の阻害要因だと指摘される。こうしたことから、まず必要となるのが、都心における容積率の規制緩和によるオフィス供給の増加だとされる。こうした政策の採用により、「都心の企業集積が高まり、一日にフェイス・トゥ・フェイス・コンタクトできる相手が増える<sup>(6)</sup>」ことから、企業の生産性が向上する一方で、供給の増加によりオフィス

賃料は下落することとなる。更に、例えば容積率を二倍にしたとして、オフィス賃料が半分以下にでも下落しない限り、ビル全体の収益性は向上し、それが地価の上昇を通じてデフレの抑制に繋がり、ひいては不良債権問題の解決にも資するとされる。ただ、都心の集積のみを推進すると、混雑という問題が生じることから、ピークロードプライシングといった価格メカニズムを活用した方策の導入により、その解消を図ることが必要だとされる。加えて、都市再生のためには、「長期的な成長にも役立ち、なおかつ短期の景気回復にも役立つような公共投資」<sup>(7)</sup>、具体的には、計画されたまま未整備の道路や、地下鉄での乗換えを容易にするようなインフラの整備が必要であるとされる。列島改造論以来、わが国は「国土の均衡ある発展」というイデオロギーに基づき都市から地方への富の配分を行ってきたが、これがまさにわが国の経済成長を阻害してきたのであり、成長を促進するためにも東京への公共投資が必要だといっているのである。

次に取り上げなければならないのが、石原都政の下で副知事を務めた青山侑の主張である。五十嵐と小川によれば、東京都が矢継ぎ早に発表した計画には種本があり、そのまとめ役であったのが青山だとされる。<sup>(8)</sup>このように彼らは東京都の主張と青山のそれとをほぼ同一視しているが、我々もこの見解には同意することとしたい。というのも、特別職である副知事という肩書きで著作を発行している以上、私的見解とみなすわけにはいかないからである。<sup>(9)</sup>

では、青山は都市再生に関していかなる主張を行っているかといえ、多くの点において、上でまとめた八田の見解と共通しているのである。まず、これからの社会における「フェイス・トゥ・フェイスのコミュニケーション」<sup>(10)</sup>の重要性を指摘している点で、彼らの主張は共通している。第二に、青山もまた、「立体過疎、都心居住過疎の平面都市」<sup>(11)</sup>とされる東京において、都心の集約立体化の必要性を訴えるのである。更に、「外環が完成した暁には、環七、

環八の車線を片側二車線から一車線に減らし、グリーンベルトや水流をつくったり、LRT (Light Rail Transit 軽快電車) を通すといった夢をもちたい<sup>(12)</sup>と述べており、我々で再構成させてもらえば、メリハリのある都市構造への改革を主張しているといえよう。第三に青山は、道路整備の重要性も同じく指摘している。彼によれば、東京オリピックの為に無理してつくった環七の時代には、道路建設は確かに周辺に公害をもたらすものであった。だが、現代では「道路をつくれれば環境がよくなる」<sup>(13)</sup>のだという。というのも、「渋滞のボトル・ネックを解消すると、排出ガスは格段に減少する。地域の生活道路への車の進入も減る」<sup>(14)</sup>からである。それに加えて、道路整備には「ドライバーの人件費やガソリン代など」<sup>(15)</sup>社会的コストを削減するという効果もあるのだという。第四に、列島改造論以降の地方投資のあり方が経済成長を阻害してきたと指摘した上で、『均衡ある発展』の美名のもとに行ってきた公共事業の全国ばらまき路線から決別して、効率性原則に基づく公共事業を行い、結果として全国的な景気浮揚をはか<sup>(16)</sup>ることを主張している点でも、両者の主張は共通しているといえよう。そして、「日本から見ると完成度の高い欧米の都市でさえ、空港や鉄道など交通手段の改善に投資を惜し」<sup>(17)</sup>んでいないのであり、わが国の都市でも空港やそれへのアクセス改善等に向けた投資を行う必要があると主張している。

このように、多くの点で両者の見解は一致しているが、その後推進された都市再生政策に対しては、両者は全く対照的なスタンスに立つのである。八田が「哲学がさっぱり見えてこない」<sup>(18)</sup>と批判するのに対し、青山は、少なくとも否定的な評価は下していないのである。よって、ここからまず、後に実施された政策が八田の意向に完全には副うものでないことが読み取れよう。また、こうしたスタンスの相違は、二点における両者の見解の相違に起因すると考えられるのである。

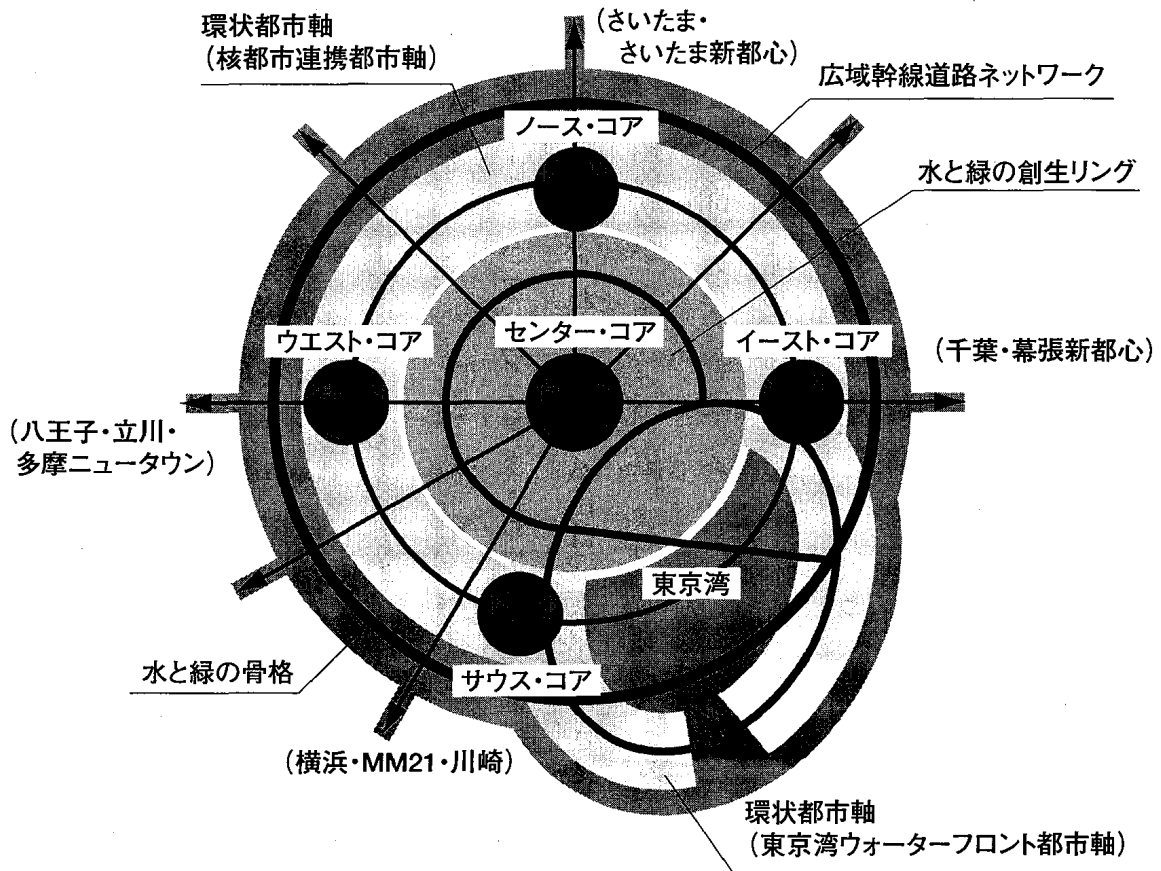


では、いかなる相違があるかと言えば、第一に指摘できるのが、両者が想定する東京の範囲である。まず、青山は一方において都心部の活性化を主張するのであるが、それと同時に、メガロポリスとしての東京圏の重要性も指摘しているのである。この考えは、二〇〇一年四月一二日に東京都が公表した「首都圏メガロポリス構想」にも通じるものである。同構想によれば、それ以前の東京に関する基本的な構想であった多心型都市構造は、業務機能のみの分担を想定している点及び東京都のみを対象としているという二点で問題があるとされる。現代の都市には、「業務のほか、居住をはじめ産業、物流、文化、交流、防災など」<sup>(19)</sup>多くの機能が期待されるが、これらの機能を東京都のみで担うのは困難であり、東京圏全体で分担する必要があるというのである。そして、図一に示されるように、中心部に位置するセンター・コアと、その周囲に環状に配置されるノース・コア、ウエスト・コア、サウス・コア及びイースト・コアが、首都として必要な諸機能を分担し合うのだとされる。これに対して八田は、東京をまさに東京都心部と捉えるのであり、「容積率を規制する一方で、副都心への多極分散が志向され、新宿、池袋、幕張、『みなとみらい』などにインフラ投資が行われました。都心を分散することは、都市の存在意義を否定することです」<sup>(20)</sup>と、いわゆる副都心や業務核都市への投資も、都心の集積を弱めるものであると批判するのである。

そして、このように両者の想定している東京の範囲が異なることから、実は先に共通点として指摘した道路に対する理解も、両者の間には微妙な相違が存在する。まず八田にとって、道路整備の意味は、都心集中によって生じる混雑、すなわち渋滞解消以上のものではないであろう。あるとしても、せいぜい景気対策である。これに対して、青山の拠って立つメガロポリス論においては、それぞれのコア間の交流や移動が円滑に行われる必要があることから、とりわけ環状道路には重要な意味が付与されるのである。また、第一に挙げた共通点である「フェース・トゥ・フェー

ス」のコンタクトという点でも、実は両者の間には相違がある。八田の主張では、こうした接触は都心部においてなされるのに対し、青山の構想では各コア間でも行われるのであり、そうだからこそ環状道路網の整備が必要だとされるのである。

両者の見解の相違する第二点は、地方の扱いである。青山のいう「全国ばらまき」を止めるのであるから、地方の扱いが問題として浮上することとなるが、この点について八田の主張は明快である。彼によれば、構造改革とは、生産性の低いところから高いところへの流れを阻害しているような、政策的関与を止めることであるとされる<sup>23)</sup>。そして、先述のように、これからの経済成長は第三次産業が牽引しなければならぬことから、まず円滑化しなければならぬのは、第二次産業から



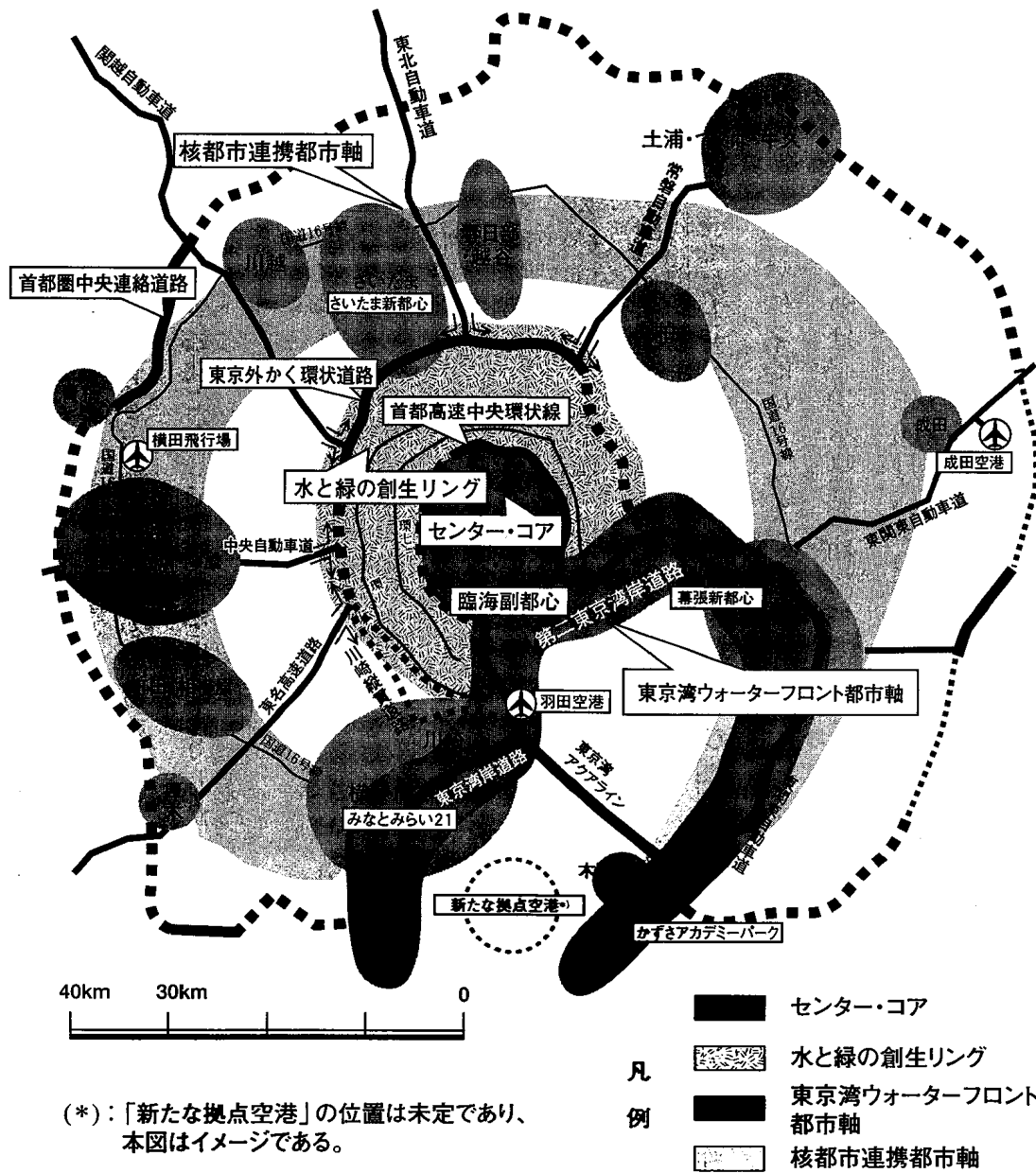
図一 環状メガロポリス構造の概念図

出典：『東京の新しい都市づくりビジョン——都市再生への確かな道筋——』一八頁<sup>24)</sup>。

第三次産業への労働力の流れである。更に、これは視点を変えれば、地方から都市への更なる労働力の移動として現れることとなる。彼によれば、かつてわが国において、石炭から石油へのエネルギー転換の際に採られた政策は模範的だとされる。というのも、「炭鉱のある市町村にカネを配るのではなく、そこから都市に移ってきた炭鉱離職者に住宅を提供したり、彼らを雇用する会社に対して補助金を出したりした」ことが、まさに構造改革と評価できるからである。

これに対して、青山の見解にははっきりしないところがある。彼は、八田と同様に東京への重点投資を主張するのであるが、それは東京には「その集積の利益を生かして日本全体の福祉や教育を担う富を作り出」すという役割があるからである。こうした役割があるからこそ、東京への重点投資が正当化されるのであり、東京が作り出した富は、垂直的調整と水平的調整を通じて地方に配分されなければならないとされる。よって、青山の主張では、第二次産業から第三次産業への、あるいは地方から都市への労働力の移動ということは、少なくとも表面には現れてこないのである。だが果たして、「福祉や教育を担う富」が配分されるのみで、地方は十分と考えるのであろうか。

都市再生政策に影響を与えたと考えられる代表的な学者及び実務家の主張をそれぞれ要約するとこのようになるが、小泉政権発足以前において体系的にまとめられた政策案をもう一つ指摘することができる。というのも、政府において都市再生が取り組まれたのは、小泉政権が初めてではないのである。例えば佐々木信夫は、「大きな流れで見ると、小泉内閣の都市再生本部は、〇一年四月六日の森内閣での緊急経済対策を踏まえてスタートしており、そのねらいが経済活性化にあることは間違いない。これをより遡ると、もともとの源流は、小渕内閣のもとで九九年二月二六日に出された『経済戦略会議答申』にある」と指摘している。なるほど佐々木の指摘通り、就任直後の小渕首相によっ



図二 環状メガロポリス構造

出典：『東京の新しい都市づくりビジョン——都市再生への確かな道筋——』一七頁。

て設置された経済戦略会議は、「日本再生への戦略」と題する答申をまとめており、そこでは次のように提唱されているのである。

日本の都市は、これまでに震災、戦災等大きな不幸を経験しながら、防災上危険な地域が多数存在する等、二一世紀を目前に未だに多くの負の遺産を抱えている。加えて、バブル崩壊以降、大都市を中心に不良担保不動産や低未利用地が大量に発生し、日本の経済再生にとって最大の足枷となっているが、他方この現状は都市再構築へのかつてない好機ともいえる。このため、これまで果たせなかった都市構造の抜本的再編、居住・商業機能の回復に向けた土地の有効利用を不良担保不動産等の流動化と一体的に推進するとともに、情報、環境、バリアフリー、国際化等二一世紀に相応しい都市の構築に向けた国家戦略を策定するため、首相直轄の「都市再生委員会」を設置する。

小淵首相に託された答申は、一年ほど店ざらしの状態が続いたが、二〇〇〇年二月になって急に都市再生推進懇談会が設置されることとなった。そして、小淵首相の参席のもと初回の会合が開催されるが、首相自身は同懇談会の活動を最後まで見届けることはできず、二回目以降は森政権に引き継がれることとなる。また、第一回の懇談会が開催された後、「『大都市は東京だけじゃありません。大阪をどうしてくれませんか』と」「大阪からものすごいクレームが<sup>⑧</sup>ついた」結果、都市再生推進懇談会は、首都圏と京阪神地域を対象とするものに分けられることとなった。というより、京阪神地域を対象とするものを新設し、既設のものに新たに首都圏という形容を付したとする方がより正確であろう。そして、その後懇談会はそれぞれ二回の会合を開いた上で、二〇〇〇年一月三〇日、「東京圏の都市再生に向けて——国際都市としての魅力を高めるため——」（以後、「懇談会提言」）と「京阪神地域の都市再生に向けて

——住みたい街、訪りたい街、働きたい街——と題する提言をそれぞれ提出している。これら両提言を比較するならば、前者がその後の都市再生政策に対する影響が強いとみなしうるので、ここでは前者の内容をまとめておきたい。

まず、同懇談会に課された課題であるが、それは初回到建設省から配布された「東京圏の現状と課題について」と題する二章立ての資料から読み取ることができる。「I. 東京圏の社会経済状況」と題する前半部分では、外資系企業  
の九割以上が立地する東京圏であるが、居住環境やオフィス環境に対する評価の低さから、シンガポールやソウルと  
いったアジアの諸都市に対する競争力を喪失しつつあり、その結果統括拠点の流出や国際会議開催数の減少といった  
問題が生じているとされる。つまり、わが国において圧倒的に海外へのアピールをなしうる東京ですら、都市間の国  
際競争力を喪失していることが第一の問題点として指摘されているのである。この点、同懇談会に委員として参加  
した伊藤滋は、「日本経済復活には外資に来てもらわなければいかんというわけで、外資が気に入るような都市にしよ  
うという政治家の発想がそもその出発点です」と語っている。一方、「II. 東京圏の都市構造等」と題する後半部分  
で指摘されている問題点を簡単にまとめれば、それは東京都心部の密度の低さであるといえよう。まずニューヨーク  
とパリとの比較により東京都心部の夜間人口の低さが指摘され、次いでパリの人口密度分布との比較によって、都心  
部の低密さと山手線外側部分の高密さが指摘されているのである。

そして、先述のように「懇談会提言」が提出されるが、それを我々なりに再構成すると次のように要約できよう。  
まず、住居費負担の高さ、通勤時間の長さ及び混雑といった問題を解決するためには、都心部における土地の高度利  
用により、「職、住をはじめ、商、遊、学、育、医、憩等の」複合的機能が集積された、「歩ける範囲で日常の生活が  
完結するコンパクトな都市」を構築することが必要とされている。ただし、東京都心部への一極集中は否定されてお

り、「国際都市としての機能が一都三県の中心都市圏に効率的に分散・展開し、東京圏内に業務核都市をはじめとする多核的都市構造を構築することが必要である」とされている。よって、理念とする都市構造としては、先に述べたメガロポリス構造がここでも採用されていると言えよう。

次いで、こうした都市再生の実現のための具体策であるが、際立った特徴として指摘しうるのは、民間都市投資に対する大きな期待である。例えば、「今後は、現在以上に民間の資金力、企画力等が発揮された取組みが都市整備を牽引する状況を作り出していく必要がある」と謳われているのである。「懇談会提言」では明示されていないが、一四〇〇兆円から存在するとされた民間資金の積極的な活用が想定されているといえよう。更に、民間都市投資を引き出すための具体的手段もいくつか提案されている。まず挙げられるのは、政府とりわけ国の役割を重視している点である。「都市再生について地方公共団体のみならず国も責任を持つという姿勢を明らかにすることは、民間事業者の都市への積極的な投資を導くという観点から極めて重要であろう」とした上で、例えば「一〇年間で一二兆円の枠で都市への重点投資を行うことを宣明にするなど、国の確固たる姿勢を明確にすることが必要であると」されている。更に、「国際的な旅客の流れと物流を円滑化し、国際競争力を強化するための国際空港機能・国際港湾機能の抜本的な充実」等といった、具体的プロジェクトも挙げられているのである。よって、先に民間都市投資の重視ということを指摘したが、民間のみならず公共投資もまた、東京へと集中しようとするものであると言えよう。

更に、先にまとめた都市構造の実現のためには、単に投資を引き出すのみでなく、それを誘導しなければならない。そしてそのためには、「多核的都市構造の実現を図る三環状道路」の整備、都市づくりのマスタープログラム及び地区毎の再開発計画の策定といった役割を、公共の側が果たすことが必要だとされる。このように、公共の側がデッサ

ンを描き受け入れ態勢を整備した上で、「容積率や税制に関する措置など」といったインセンティブを付与することで、民間都市投資を誘導してこうとうというのである。

ただ、こうして「懇談会提言」は提出されたものの、この段階において政府はそれほど積極的ではなかったようである。このように指摘しうる理由として、次の二点を挙げる事が出来る。第一に、先の答申では「首相直属の『都市再生委員会』を設置すべきであると主張されていたが、実際に設置されたのは建設相の私的諮問機関でしかなかった。後には首相を本部長とする都市再生本部が設置されているのであり、この時点でのこうした対応は、政権の消極性を示すものといえよう。第二に指摘できるのが、森首相自身の姿勢である。伊藤滋によれば、前任者の小淵首相は会議に最後まで熱心に参加していたのに対して、森首相の態度はとても熱心とは評価できないものだったと言う。というのも、初めて出席した会合では、最初の挨拶だけで退席してしまい、これが石原都知事の怒りを買ったことから、二回目以降は最後までいるようになったのだ<sup>80)</sup>という。

およそ一年の空白を経て都市再生推進懇談会が設置されたことについて五十嵐と小川は、「政策的な手詰まり感が、都市再生を再浮上させたのだ<sup>81)</sup>」と政権の主体性を強調している。だがその一方で、「石原〔都知事〕の提案で<sup>82)</sup>」始まったとする報道もあり、こうした政府の消極的な姿勢を鑑みると、恐らく後者の理解の方が妥当であろう。

そして、このように政府がそれほど積極的ではなかったことから、「懇談会提言」の内容は評価しうるが、それがすぐさま実行に移されるような類のものではなかったとされる。例えば伊藤滋は、「しかし、犬の遠吠えのような位置づけです。都市再生推進懇談会は都市問題の専門家から見れば面白いことをやっていますが、中央政府の流れから見ればどうということではなかった<sup>83)</sup>」というのである。なるほど、この段階ではその実現はスケジュールには乗っていない



かったのであり、逆にそのことによって、その理念性は比較的に高いものとなったのである。大西隆は、「背景整理や理念を担当しているともいえる懇談会提案のどこを見ても、人口減少社会の到来による大都市の変化の見通し、具体的には大都市の土地利用・土地需要や都市施設需要の想定は存在しない」と、「懇談会提言」もまた批判の対象にしているが、少なくとも理念として位置づける点では、我々と同じであるといえよう。

これまで、都市再生政策に影響を与えたとされる三つの案を見てきたが、都市構造や地域的な再分配等において相違は認められるものの、大都市の国際的競争力を高める為に、大都市への重点投資や規制緩和を通じて都心の集積を高めるという点では共通しているのである。

### 三、政策課題設定

しばしば指摘されるように、政策の起源それ自体を問うことは、徒勞に終わらざるをえないものである。だがその一方で、課題設定を促した要因を明らかにすることは、それがまさにその後の政策の方向に大きく影響するがゆえに、意味のあることだといえる。そこでここでは、いかにして都市再生政策が政治課題として取り上げられたのかについて、時系列的な分析により明らかにしてみたい。

さて、都市再生政策の推進を政府に促した要因については大きく二点挙げられている。第一に指摘できるのが、景気対策である。財政の悪化から公共投資を拡大できない代わりに、民間の投資を都市再生に呼び込もうというのである。そしてその手段として、少なくとも財政的には低コストである規制緩和が用いられたというのである。例えば大

西は、「小泉内閣では財政資金の充當を強調できないから、勢い民間資金の導入を促すための規制緩和に頼らざるをえない」と指摘している。第二に指摘できるのが、選挙対策である。例えば八田は、「都市再生が叫ばれている。理由は極めて政治的である。自民党は、大都市からあげた税収を地方にばらまいてきた。このために選挙で都市の投票者からそっぽを向かれた。これに危機感を感じて、都市の票を取り戻すには都市政策をつくらなければならないと真剣に考えるようになった。それが理由で都市再生が叫ばれるようになった」と主張している。このように、都市再生政策を推進した要因については二説あるが、本節では、課題設定を促した要因を明らかにすることで、我々なりの理解を示してみたい。

さて、「懇談会提言」がまとめられるのと平行して、自民党内でも都市問題の解決に向けた取組みが始められていた。というのも、二〇〇〇年六月二五日の総選挙において自民党が都市部で惨敗したことから、都市部選出の議員が危機感を抱いたからである。そして、彼らによっても都市政策に関する提言がまとめられるが、丁度この時期にいわゆる加藤紘一の乱が起ったこともあって、ほとんど関心と呼ぶことはなかった。また、こうした都市部選出議員の動きに対して、森政権において政調会長として実権を握っていた亀井静香は、「ふざけたことをぬかすな！ 孤立した都市政策など、ない。都市政策は、即ち農村政策であり、漁村政策だ。それがおたがいに有機的に結ばれてはじめて、都会での快適な生活があり、都会の繁栄がある。そのことを忘れるな。都会で選挙で苦戦したから、都市向けだけの金をぶちこむような政策は、できるはずがない」と、相手にしなかったようである。

このように、自民党議員の危機感に発する動きによっても、都市再生政策は進展しようとはしなかった。一方、森政権はといえば、首相自身の度重なる失言等に加えて二〇〇一年二月一〇日に発生したえひめ丸事件とそれへの拙劣

な対応から、一ヶ台の支持率に喘いでいた。このため、首相退陣論が各紙の紙面を賑せる中、「首相を支える『最後の味方』<sup>(39)</sup>」とされた亀井政調会長は、首相退陣を防ぐためには「『あせんとするような経済対策を打ちだし、首相主導で党税調や財務省の反対を押し切る。これしかない』<sup>(40)</sup>」と、経済対策の作成に乗り出すのである。だが、亀井氏自身、「一九九七年の金融危機時に公的資金を投入するために設けた金融システム安定化枠をイメージし……『この枠を使って何でも買い上げればいい』<sup>(41)</sup>」と、基金の創設により株価及び地価の下落を防ぐという構想は持っていたものの、それ以上の策があるわけではなかった。そのため、その立案に際しては石原都知事に対して応援が要請されている。そして、三月九日に発表された「与党三党緊急経済対策」では、「低未利用地等を有効活用し、環境・医療・防災・情報化・国際化などの視点から都市の再生を目指すため、国と地方自治体が一体となった二一世紀型プロジェクトを積極的に推進する。このために、『都市再生本部』（仮称）を設置する」と、初めて都市再生本部の設置が謳われるのである。

こうして、都市再生に関する作業部会が与党に設置されることとなったが、これがそのまま小泉政権の都市再生政策に繋がったとは考えにくい。というのも、亀井氏によって政権維持のための最後の手が打たれたのとほぼ同時に、森首相は事実上の退陣表明に追い込まれてしまうのである。このため、「与党三党緊急経済対策」もまた、政権と同じ運命を辿るであろうと予測されたのである。ところが、森首相にとって最後のひのき舞台として用意されていた日米首脳会談において、情勢は一変するのである。同会談では、えひめ丸事件等について意見交換が行われたが、アメリカ側から強く要求されたのが日本の不良債権処理であった。そして、このアメリカの要求は三月一九日の日米共同声明に盛り込まれ、そこでは「総理大臣は、引き続き適切な経済政策を遂行するとともに、企業債務及び不良債権の

問題に効果的に対処することを含め、日本経済の再生及び金融システムの強化のための構造改革及び規制改革を精力的に促進する決意を改めて述べた」と謳われているのである。更に会談終了後、森首相は、先に提案されていた都市再生本部とは別に、「首相の諮問機関として都市新生会議を設けて土地流動化政策を検討する考えを示<sup>(4)</sup>」すと同時に、不良債権処理を最大の目的とする緊急経済対策のとりまとめを指示した。

こうした指示を受けた都市再生に関する与党三党作業部会は、その取りまとめを急いだが、亀井氏のとくと同じく、即座に案を用意できるわけもなく、四月二日には、石原東京都知事及び太田大阪府知事から、プロジェクトに関する要望の聴取を行っている。そして、四月六日、今度は経済対策閣僚会議の名で「緊急経済対策」が公表され、

内閣総理大臣を本部長、関係大臣を本部員とする「都市再生本部」(仮称)を内閣に設置し、環境、防災、国際化等の観点から都市の再生を目指す二一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の再生に関する施策を総合的かつ強力に推進する。なお、内閣官房に国土交通省等関係行政機関、地方公共団体の職員、民間人からなる専属の事務局を設置する

と謳われるのである。

その後、森首相がかねてから表明していたように、総裁選が前倒しの形で実施され、橋本龍太郎、麻生太郎そして亀井静香三氏との戦いに小泉純一郎氏が勝利することで、都市再生政策の行方は新しい首相の手に託されることとなった。そして、既述の通り、首相自身が所信表明演説において都市再生を訴えたのであり、最終的には小泉首相の意思が働いたことは確かである。よって、一つの解釈としては、最終的には首相の決断が大きかったということもいえるかもしれない。だが、恐らく、この点に関して小泉首相の貢献を高く評価することは妥当ではないであろう。

このように判断しうる根拠として、まず、舛添要一の見解を指摘することができる。舛添は、「首相に就任したばかりのころの小泉首相は、そうした大改革がすぐにできるわけでもないことを誰よりも知っていたはずである。現実には、森喜朗内閣から引き継いだ政治プログラムに載っていることしかできないのだ」と明確に断じている。また、「実のところあの時点で小泉さんには、郵便事業の民営化以外にこれといった独自の政策はなかった」との野中広務の見解は、しばしば他でも耳にするところである。更に、後に都市再生戦略チームの座長として、小泉都市再生政策に協力することになる伊藤滋は、「というよりも、総理は都市問題についてはあまり熟知していないのです。ですから専門家の意見はよくききます」と、首相を評している。加えて、状況証拠としては、その後サミットが控えており、そこにおいて日本の不良債権問題が議題となることがほぼ確実な状況であったことも挙げられよう。よって、小泉首相としてみれば、お膳立ては全て整っていて、最後のセレモニーだけを自分の役割とすればよかったのである。これまで都市再生政策を扱った文献において、日米首脳会談が取り上げられたことは無かった。だが、本節で明らかにしてきたように、日米首脳会談こそが都市再生政策を政策課題の位置に押し上げたのである。つまり、都市再生政策を政治課題とした最大の要因は、不良債権処理が国際的に公約されたことであつたといえるのである。

#### 四、政策の方針とその変化

こうして、米国から不良債権処理を要求されたことから都市再生政策が政治課題として設定され、それを小泉政権が引き継ぐことで、現在に至るまで都市再生政策は推進され続けている。ただ、第一節において議論したように、そ

の方針には変化が認められるのである。そこで本節では、施政方針演説、骨太の方針、主要な人事そして都市再生本部の決定等を手掛かりとして、小泉政権によって示されてきた政策の方針とその変化を明らかにしてみたい。

所信表明演説に続いて都市再生に関する方針を示したのは、五月八日に閣議決定された「都市再生本部の設置について」である。その冒頭では、「環境、防災、国際化等の観点から都市の再生を目指す二一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の再生に関する施策を総合的かつ強力に推進するため、内閣に都市再生本部（以下「本部」という。）を設置する」と謳われている。次いで、五月一八日に初めて開かれた都市再生本部において決定された「都市再生に取り組む基本的考え方」では、わが国の都市において「特に、中枢機能が集積している東京圏、大阪圏などが国際的にみて地盤沈下している」ことが問題であり、都市の「魅力と国際競争力を高めることが内政上の重要課題である」と、基本的な視点が表明されている。更に、「都市再生」を「構造改革の一環」と位置づけた上で、その実現のためには「民間に存在する資金やノウハウなどの民間の力を引き出し、それを都市に振り向け、さらに新たな需要を喚起することが決め手となる」とされている。そして、「このための条件整備として」、二一世紀型都市再生プロジェクト等の「必要な都市基盤を重点的に整備するとともに、様々な制度を聖域なく総点検し、改革を行う」ことが必要であると主張されている。つまり、二一世紀型プロジェクトの推進と規制緩和を両輪にして、民間都市投資を促進しようというのである。

このように、当初の小泉政権の都市再生政策は、我々が第二節において要約した理念、特に青山と「懇談会提言」のそれをまさに踏襲するものであると言えよう。都市の国際的競争力の重視、東京および大阪といった大都市中心、民間都市投資を重視した上でそれを引き出すためにプロジェクトの推進や規制緩和を謳う点で、まさにその方向は一

致しているのである。首相としては、電光石火都市再生本部を設置したところまでは良かったが、次に打つ手があるわけではない。そこで、「どうということはない」等の「懇談会提言」が再び日の目を見ることとなったのである。

更に、三度というべきか、都市再生プロジェクトの決定に先立ち、六月一日には東京都が、七月一日には大阪府がプロジェクトの提案を求められている。そして、六月一四日及び八月二八日と、続けて都市再生プロジェクトの決定がなされるが、その内容は次のようなものである。まず、第一次決定されたのは、一、東京湾臨海部における基幹的広域防災拠点の整備、二、大都市圏（東京圏・京阪神圏）におけるゴミゼロ型都市への再構築、三、中央官庁施設のPFIによる整備、の三プロジェクトである。次いで第二次決定されたのは、一、大都市圏における国際交流・物流機能の強化、二、大都市圏における環状道路体系の整備、三、大阪圏におけるライフサイエンスの国際拠点形成、四、都市部における保育所待機児童の解消、五、PFI手法の一層の展開、の五プロジェクトである。

こうして決定された都市再生プロジェクトからも、この時点ではまだ理念と同じ方向を向いていることが読み取れよう。まず、これらのプロジェクトのほぼ全てが、「懇談会提言」においても提案されているのである。<sup>46)</sup>更に、東京および大阪中心という方針も、まだ維持されているといえる。確かに、第二次決定されたプロジェクトの中には、中部国際空港や新北九州空港等も含まれているが、基本的には東京と大阪を対象とするものであった。この点について、「二次決定までは、どちらかというところ、地方に流れていた金を大都市に流そうという発想が強いですよね」と大西に問われた伊藤滋は、「どちらかじゃないな、そのものです。羽田空港を拡張しようとか、環状道路をつくるとか、あるいは大阪のライフサイエンス国際拠点づくりとか、みなその発想です」と答えているのである。<sup>48)</sup>また、毎日新聞に

よるインタビューにおいて太田大阪府知事は、「昨年、政府の都市再生本部ができて、自信ができた。東京が先行し、『大阪のために作ったのに』と言われ、『よし、やるぞ』と思った<sup>49)</sup>」と述べているのである。

このように、その当初はまさに東京・大阪を主な対象とするものであったが、こうした方針が明らかにされると、各方面から批判の声が上がることとなる。例えば、福島県の佐藤栄佐久知事は、「国は都市を再生しようとしているが、首相の所信表明にもある通り、地方がやれることは地方にまかせ、地方に比重を移した方が景気対策にもなる<sup>50)</sup>」という批判を行っている。そして、こうした批判が功を奏し、地方都市もまた都市再生の対象に加えられるのである。こうした方向転換が最初に示されたのは、六月一四日の第二回都市再生本部において決定された「都市再生プロジェクトに関する基本的考え方」であった。そこでは、「第二に、地方都市については、人と自然との共生、豊かで快適な生活を実現するためのまちづくり、市街地の中心部の再生、鉄道による市街地分断の緩和・解消など、各都市に共通する横断的な、かつ、構造的な課題を抱えており、これらの課題に的を絞って都市の再生に取り組む」と、地方都市に関する言及がなされている。五月一八日に決定された「都市再生に取り組む基本的考え方」では、地方都市に関する言及が全くなかったことを考えれば、これはまさしく方針の転換を意味するものといえよう。

その後九月三日になって小泉首相は、首相補佐官として元建設省事務次官であった牧野徹を任命する。首相自身が意図したものかどうかは判断しえないが、彼の任命は都市再生政策の方向を更に変化させることとなる。というのも、彼の視野には東京と大阪のみが入っていたのではなく、他の諸都市も入っていたのである。「『日本に六百七十の市がある。これらはすべて私の視野の中にある』<sup>51)</sup>」というのが、都市再生担当の首相補佐官としての基本的考え方のだという。そして彼の理解によれば、大都市圏に関する処方せんは比較的是っきりしたものであり、環状道路の整備



等小泉政権の方針で問題ないが、変化に富んだ地方都市については、その多様性を考慮する必要があるのだという。よって、首相補佐官としての自分の役割は地方都市の活性化にあるのであり、その実現のためには「自分の頭だけでは極めて不十分だから、すばらしいメンバー十数人に集まって活発に議論していただく<sup>62)</sup>」くことが必要だと考えたのだという。そして、こうした考えが受け入れられることで、伊藤滋を座長とする都市再生戦略チームが編成され、九月二一日に初会合が開催されている。また、座長に就任した伊藤滋は、「ただね、国際競争力って話は、我々都市計画家の世界ではなくて、少数の大手デベロッパーの話なんですよ<sup>63)</sup>」と語る一方で、「小泉内閣の都市再生のなかに『全国都市再生のための緊急措置、稚内から石垣まで』というキャッチフレーズがあります。この提案にもとづいているいろの案を募集したら八五〇件ぐらい集まりました。これを整理していますが、非常に面白い<sup>64)</sup>」と、その関心もまた全国の都市を向いているのである。このように、政権中枢に非常に近いところでありながら、同チームは理念とは異なる方向を向いているのであり、逆に政権の方が同チームに引きずられて行くのである。

ただ、同戦略チームの初会合から約一週間後の九月二七日に行われた所信表明演説において小泉首相は、「都市の魅力と国際競争力を高めるため、広域防災拠点の整備や大都市圏の物流機能の強化、ライフサイエンスの国際拠点形成、中央官庁施設や国立大学等のPFI方式による整備を初めとする都市再生プロジェクトを具体化します。また、都市と農山漁村の共生と交流を進め、それぞれの住民がお互いにその魅力を楽しむことができるような施策を推進してまいります」と述べており、この段階ではまだ都市に優位が与えられていると言えよう。

こうして地方都市へと重心が移されようとする一方で、規制緩和に向けた取組みも進められつつあった。まず、八月二八日には「民間都市開発投資促進のための緊急措置」が決定され、そこでは「現下の厳しい経済状況を踏まえ、

民間都市開発投資を前倒し・拡大を図るための緊急措置として、都市再生の主要な担い手である民間都市開発プロジェクトの立ち上りを支援することが謳われている。そして、政府の要請に応じて民間経済団体や地方公共団体等から二八六プロジェクト（うち民間提出二〇五プロジェクト）の提出がなされた。また、併せて寄せられた要望は、「時間リスクの軽減（手続の短縮化、期間の明確化）」、「地域特性に応じた民間の創意工夫を活かせる対応等」及び「関連公共施設の整備等」と二つにまとめられた上で、それへの対応が一二月四日に明らかにされている。すなわち、同日「都市再生のために緊急に取り組むべき制度改革の方向」と題する決定が都市再生本部によってなされ、そこでは「民間事業者が、より強力に事業を推進できるよう法律上の権能を強化するなどの観点から、次期通常国会を目指して、以下のとおり法改正を行う〔傍線原文〕」と述べられているのである。続いて一二月一四日には、小泉首相から直接「都市再生本部事務局に対し、『民間都市再生促進のための緊急措置について』文書にて指示」<sup>55</sup>されたことで、法案の作成が進められることとなった。

一方、首相自身もまた、年明けの衆院において、「都市計画に係る規制をすべて適用除外とし、民間事業者が自由に事業計画を立案できる新しい都市計画制度を導入するとともに、民間事業者に対する強力な金融支援などを実施します」<sup>56</sup>と演説し、立法化を後押ししているが、恐らくこれが首相として最も深く都市再生に触れた演説となろう。そして、二月八日に閣議決定された上で国会に提出された「都市再生特別措置法案」は、衆参両院での審議を経た上で、三月二九日に可決成立、四月五日に公布されている。このように、およそ立法はスムーズに進められたといえるが、衆参両院の審議において付帯決議が付されていることには触れておく必要がある。というのも、衆院の付帯決議<sup>57</sup>には、「都市再生緊急整備地域の指定に当たっては、大都市圏に偏ることのないように配慮するとともに、当該地域の選

定理由、選定経過等について説明責任を十分果たすよう務めること」という内容が含まれているのである。すなわち、国会の付帯決議によっても、大都市圏への集中という方針は否定されることとなったのである。

同法に関する詳しい説明については他の業績に譲るが、本稿を進める上で必要なことについて簡単に論じておきたい。まず同法の目的を一言で述べれば「都市再生を図ること」であり、同法で定義する「都市再生」とは、「近年における『情勢の変化に対応した都市機能の高度化及び都市の居住環境の向上を図る』こと」（第一条）とされる。そして「都市の再生に関する施策を迅速かつ重点的に推進するため」（第二条）に、内閣総理大臣を本部長、内閣官房長官及び国土交通大臣を副本部長、その他全閣僚を本部員とする都市再生本部が内閣に設置される。先述のように、小泉政権発足と同時に都市再生本部は設置されていたが、それは閣議決定に基づくものであり、法的根拠を有するものではなかった。また、法定化以前の都市再生本部では、法務大臣、外務大臣及び防衛庁長官はメンバーではなかったが、同法制定により加わることとなった。そして、このように全閣僚によって構成されることから、その位置づけは閣議に準ずるものであるとされ、議事録も公開されない<sup>68)</sup>。また、その事務に関しては、内閣官房に設置される都市再生本部事務局が担当している。

次に都市再生のための枠組みであるが、まず都市再生本部の作成した案に基づき「都市再生基本方針」が閣議決定される。閣議決定まで必要とする理由については、「都市の再生は、都市政策やまちづくりの観点からの施策だけではなく、経済社会の構造改革等の国家的な観点から政府を挙げて取り組むべき、内政上の重要課題ですので、政府を挙げて取り組む姿勢をより一層明確にする」<sup>69)</sup>ためであると説明されている。そして、同方針に基づいて、「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して政令で定める地域」（第

二条第三項)と定義される都市再生緊急整備地域(以後、「緊急整備地域」)が都市再生本部によって指定される。指定された地域では、地域ごとに地域整備方針が都市再生本部によって決定された上で、「民間都市再生事業計画の認定、都市計画の特例等の特別の措置」(第一条)により、市街地の整備が推進される。

これら両手段のうち前者は、民間の優良な大規模プロジェクトの早期立ち上げを支援するために、国土交通大臣が事業を認定するものであり、認定された事業には民間都市開発推進機構による「無利子貸付け、出資・社債等の取得及び債務保証といった金融支援」<sup>(61)</sup>等の措置が用意されている。一方後者は、更に都市再生特別地区(以後、「特別地区」)と都市計画決定等の提案制度からなるものである。このうち前者は、「既存の用途地域等による制限に代わり、誘導すべき用途や容積率、高さ等の必要な事項を都市計画に定めることにより、迅速な手続(建築確認)で建築物の建築を可能とする」<sup>(62)</sup>ものである。特別地区は、先の小泉首相の演説もあってか、当初は建築規制を無制限にするものと理解され、激しい批判の対象となったが、青山も反論するように、<sup>(63)</sup>改めて特別地区として都市計画決定を行うものである。一方後者は、都市計画の決定等の提案制度であり、緊急整備地域内において都市再生事業を実施しようとする事業者に対し、都市計画の提案を認めるものである。

こうして、法整備により規制緩和への準備が進められる一方で、四月八日には「全国都市再生のための緊急措置」<sup>(64)</sup>「稚内から石垣まで」が都市再生本部によって決定されている。その内容は、「『全国』を対象にして、『身の回り』の生活の質の向上と『地域経済・社会』の活性化を図」<sup>(64)</sup>りうるような事業を募集するものであり、七月までに約八〇〇件の提案が寄せられた。そして、これら諸提案の実現を、共通して制約している制度的問題が抽出され、その解決に向けた取り組みが各省庁に要請されている。更に、伊藤滋によれば、「〔平成〕一五年四月に小泉総理とお昼にカレー

ライスを食べながら懇談したときに、総理に『一〇億円ください。全国を回って、草の根まちづくりでおもしろいところに取り組んでいるところに一カ所三〇〇万円ずつ渡してきます』と言ったら、一〇億円の予算が付いて『全国都市再生モデル調査』という事業にな<sup>(65)</sup>ったのだという。そして、この事業に対しては約六四〇件の提案が寄せられ、そのうち一七一件が採択されている。また、伊藤の提案に先立つ一月三十一日の施政方針演説で小泉首相は、民間を主体とした都市再生について言及する一方で、「大都市だけではありません。北海道の稚内では、ロシア・サハリン州との交流を軸にした国際観光・交流都市づくり、沖縄の石垣では、港を中心にした町づくりが進んでいます。四国の松山では、小説『坂の上の雲』が町づくりのテーマです。地域の知恵と個性を生かした取り組みを支援してまいります」と発言している。

その後六月二七日に決定された「経済財政運営の構造改革に関する基本方針二〇〇三」では、都市再生に関する記述は見当らない。また、九月二六日の所信表明演説では、「稚内から石垣まで、全国で都市再生の事業が動き始めました」と言及されていることから、全国の都市再生へと重心が完全に移行しているのが読み取れよう。更に一月二八日の都市再生本部では、「それ〔大都市〕以外の地域、すなわち地方都市においては、そもそも一般的な民間活力が乏しいこともあり、なかなか〔民間都市再生事業等が〕活用されていない<sup>(66)</sup>」という問題が指摘されている。このため、地方都市の再生には、「地域の実情を熟知した市町村が中心となり、都市の再生に必要な各種事業を一体として実施することにより、当該市町村の持つ長所、ポテンシャルを活か<sup>(67)</sup>すことが必要だとされ、その具体策として「市町村の創意工夫を活かせる新しい『まちづくり交付金』制度の創設<sup>(68)</sup>」が提案されている。

こうした提案を受けて、いわゆるまちづくり交付金関連法案の作成が進められる一方で、二〇〇四年一月一九日の

衆院本会議で小泉首相は、都市再生プロジェクトのひとつである「琵琶湖・淀川流域圏の再生」に言及した上で、「稚内や石垣では、港と町の連携に加え、海外や周辺観光地との交流を促進し、観光振興と市街地の活性化に向けた施策が動き出しています。松山では、小説『坂の上の雲』をモデルに、歩きやすく住みやすい町づくりが進んでいます。地域の知恵や民間のやる気を生かし、全国で都市再生を進めてまいります」と語っている。なぜ、「琵琶湖・淀川流域圏の再生」について言及したかは分からないが、首相の認識においては、これら三つの事例が都市再生をまさに象徴するものなのであろう。日本列島の両端プラスなぜか松山である。一方、まちづくり交付金関連法案は順調に審議され、三月三十一日に参院で可決成立し同日公布されている。

こうして導入されたまちづくり交付金についても詳細は他の業績に譲るが、基本的には都市再生整備計画を作成した市町村に対し、まちづくり交付金が交付されるというものである。そして、同整備計画が「都市再生基本方針」に基づく必要があることから、新たに「第四 都市再生整備計画の作成に関する基本的事項」を加えた「都市再生基本方針」が、四月一六日に決定された。そして、四月一日にはすでにまちづくり総合支援事業として実施されていた約六二〇箇所に対し約八三〇億円が配分され、更に六月一八日には新たに募集された都市再生整備計画三四〇箇所に対して更に約四九〇億円、合計約一三三〇億円が配分されている。そして、これら配分箇所は全都道府県に及んでいるのである。

その後、六月四日に決定されたいわゆる骨太の方針では、都市再生に関する記述は復活しているが、「(2)都市再生の総合的な推進」は「一、地域再生」の一項目として扱われているのである。「稚内から石垣まで」というスローガンについて五十嵐と小川は、「後になって地方も見捨てていないことを示すため、取ってつけたように」掲げたものであ

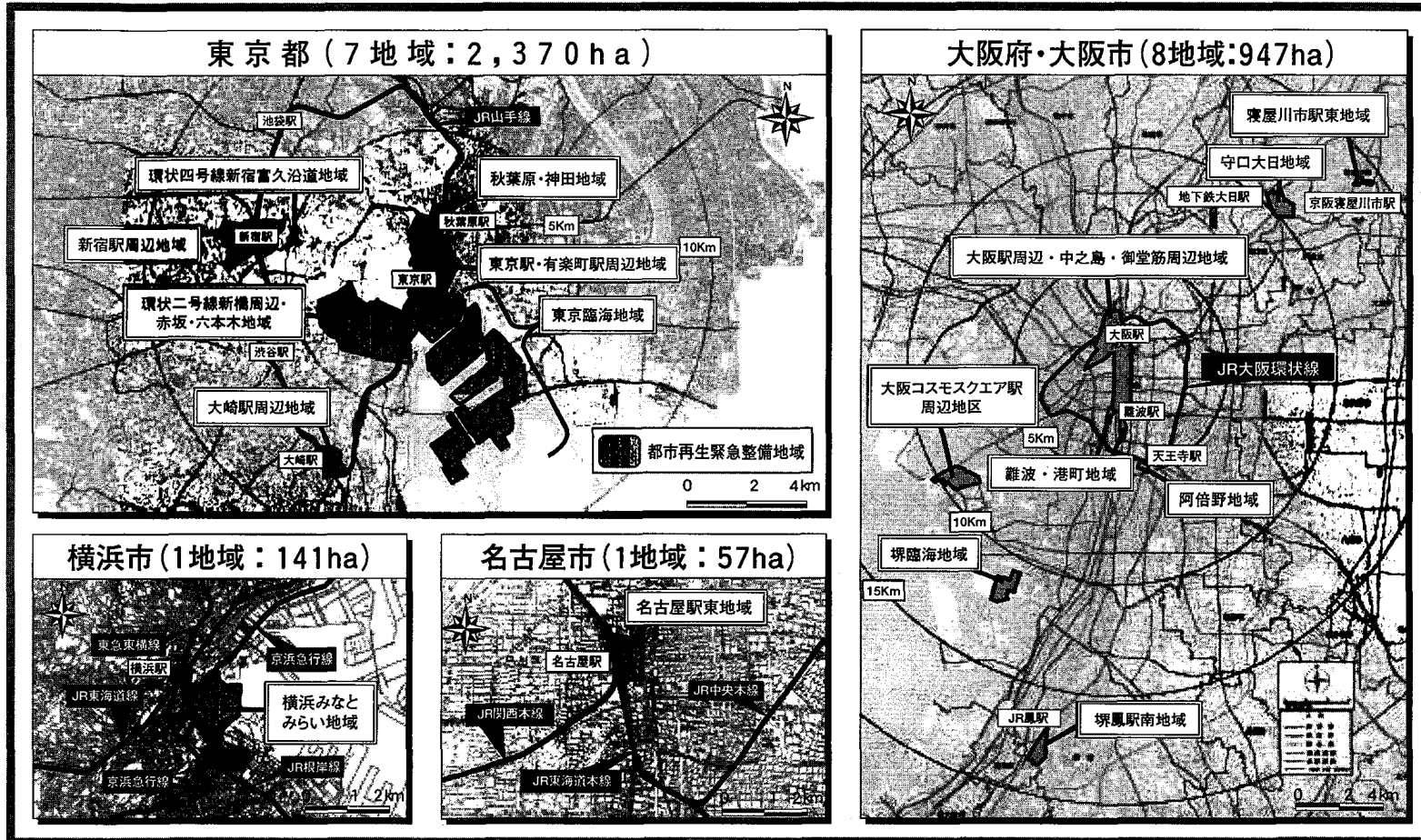
ると評価している。だが、これまで描いてきたように、なるほど都市再生本部が設置された当初においては、東京及び大阪を対象としたものであったが、その後は全国の都市へと重心は移っていくのである。

## 五、政策の方向性

理念及び小泉政権発足当初の段階では、都市再生政策の課題は、大都市、とりわけ東京圏の再生であった。ところが、第四節において描き出したように、大都市の再生という意味合いは次第に希薄化し、最終的には大都市もまた、全国の都市の一つとしての位置づけしか与えられなくなってしまった。このように政権中枢の方針は変化していったが、理念の実現の為の主要な手段と位置づけられていた規制緩和と都市再生プロジェクトはどのような状況にあるのであろうか。本節では、その現状を明らかにしてみたい。

まず取り上げてみたいのが規制緩和による民間都市投資の促進であるが、この点で政策の柱となるのが、緊急整備地域であり特別地区である。まずその指定状況を見てみると、二〇〇一年七月二四日に第一次指定がなされるが、その内訳は東京都七地域、横浜市一地域、名古屋市一地域そして大阪府八地域であった。よって、この段階においては、東京と大阪を中心とした大都市圏に重点をおくという、当初の方向は守られているといえよう。だが、その地域を細かく見てみると、東京都と大阪府の姿勢の相違を見出すことができる。第一次指定された地域を図示したものが図三であるが、東京についてはいわゆる都心及び副都心が選ばれており、メガロポリス論が複数の都心を容認していたことを想起すれば、理念に示された方向に則るものといえる。更に、東京都としてもこうした意図をはっきり有してい

東京都、横浜市、名古屋市、大阪府・大阪市  
17地域 約3,515ha



図三 都市再生緊急整備地域 (第一次指定)



たようである。都市計画局都市づくり政策部開発企画課長であった織田村達は、「東京都から七つの緊急整備地域が指定されていますが、戦略的に育成していくために、ストーリーが作れるような場所を厳選して指定してほしいと国にお願いし、この七つが現在に至るまで東京都の緊急整備地域になっているわけです」と語っている<sup>70)</sup>のである。第二節において論じたように、東京都自身都市再生に対する明確なイメージは描いていたのであり、緊急整備地域の指定においても、そうした方向性は堅持されているのである。

これに対して大阪の場合、都心への重点的投資という方向性を読み取ることは困難である。東京の緊急整備地域が都心を中心とする半径約八キロメートルの円内に収まっているのに対し、都市としての規模が小さいはずの大阪において、半径八キロメートル以遠に五つの地域が選ばれているのである。更に、その一つである寝屋川市駅東地域については、その指定の経緯を明らかにしてくれる資料があるので、簡単に紹介しておこう<sup>71)</sup>。共産党所属の市議であった中川正彦によれば、同地域には、高架事業完成前の京阪寝屋川市駅や再開発によってつくられた駅前広場等が含まれていたという。そこで、これらを壊して作り直すのかと職員に問うたところ、「『都市再生の指定を受けるためには、面積が十ヘクタール以上という要件があるので、こうなりました。市としては、かねてから計画している寝屋川市駅東地区の再開発事業一・六ヘクタールを事業化するために受けたものです』と、あからさまに、面積を増やすための水増しであることを認めた<sup>72)</sup>という。もちろん、再開発は都市再生の重要な要素であるが、都心から一〇キロメートル以上も離れた地域で単独で行われるものを、都市再生とみなしてよいのであろうか。また、仮にこれが指定を受けた理由だとすれば、緊急整備地域の活用について、少なくとも我々が理解してきた意味での理念を、大阪府は有していないといえる。

続いて、一〇月四日には、新たに札幌市、仙台市、千葉市、川崎市、京都市、神戸市、高松市、北九州市そして福岡市といった自治体の地域が指定され、翌年の七月一八日には、さいたま市、柏市、相模原市、岐阜市、静岡市、岡山市、広島市、那覇市といった自治体の地域が指定されている。更に、二〇〇四年五月二二日には、仙台市、川口市、藤沢市、厚木市、堺市、豊中市、高槻市、寝屋川市、福山市、福岡市といった自治体の地域が指定されている。そして、このように対象地域が拡大されていることについて、都市再生本部事務局企画官である伊藤明子も、「東京・大阪および県庁所在地レベルくらいまでということにしています<sup>(74)</sup>」と語っているのである。国会の付帯決議があるとはいえ、本来の趣旨は都心へと民間都市投資を呼び込むことにあったはずであるが、この状況を見る限り、当初の理念は完全に見失われてしまっているのである。

このように、緊急整備地域の対象は拡大されていくが、それによって都市再開発は動いているのであろうか。次に、この点についてみてみたい。先述のように、特別地区の活用によりまさに建築無制限という状況が現出するであろうと言う予測が一方において立てられていた。だがその一方で、特別地区と従来手法との相違について大方潤一郎から尋ねられた伊藤滋は、「どんなに国が政策や制度でいろいろなことを言っても、実際は東京都のような自治体がちゃんとそれまでのように運用などで縛るから、ほどほどの予定調和型へ行き着くでしょう<sup>(75)</sup>」と答えている。そして、彼ら都市計画の専門家の指摘するように、特に東京都において、当初特別地区の活用は進まなかったのである。その証拠に、東京都において初めて特別地区が決定されたのは、二〇〇三年二月二〇日のことであり、緊急整備地域に指定されてから、一年半近くが経過していたのである。

このように、東京都において特別地区の活用が進まない点について前出の織田村は、悪い歯切れながらも、次のよ

うに述べている。

ただ、ここで問題は、やはり我々としても、都市再生特別地区で何が出来るのかということ、実際に持っている都市計画上のツールは、正直申し上げて、容積率の緩和、その区域の中の斜線〔規制〕の緩和といったことしかありません。しかも、これらは無限定という表示がありますので、いろいろな方とお話していきますと、都市再生特別地区という伝家の宝刀を出せばさっとうまくいくというのではなくて、その地域で、それまでにつくっていった地区計画の内容とどう整合を取るかとか、或いは、逆にその地域で新しい開発の構想を表に出した時に、全体構想がまだ充分でないとすれば、新たにある地区計画のようなもので、そういうものを担保するなり、或いは、ある種の都市基盤そのものの整備みたいなものを地区計画で担保するというようなことを一緒にやりながら、そういった特別地区をうまく使っていくということでないか、どうもうまくいかないのではないかということとを、最近はずいぶん思っています。<sup>76)</sup>

葦原敬は「都市のシステムは、断片的には動かないという認識が弱いと活性化の手段にはならないどころか、都市再生という長期的に重要な事業を一時的に停滞させる可能性が高い」と述べているが、まさにそういう状況に陥ってしまったようである。

ただ、制定から二年半以上が経過してみると、この点についても変化を読み取ることが出来る。まず、緊急整備地域の指定において、大阪府に理念が見えてこないことは先に指摘したとおりだが、こうした傾向は一層促進されるようである。このように解釈しうる事例として、二〇〇四年五月一二日に第四次指定された高槻駅周辺地域を取り上げてみよう。というのも、同地域指定の背景には、容積率の制約からキャンパス拡充において問題を抱えていた大

阪医科大学のイニシアティブがあったといえるからである。同大理事長の國澤隆雄によれば、病棟や校舎等が新たな建築サイクルに入ってしまうと、本部キャンパスでの用地確保が困難となるであろうことは予測されていたが、苦しい財政事情等により周辺用地の買収等は進んでいなかったという。そこで、「この問題を打開するために……地元高槻市との慎重な折衝を重ね、様々な打開策を検討し、高槻市に対して都市再生特別措置法（平成一四年法律第二二号）に基づく都市再生緊急整備地域の指定について協力を依頼するに至りました。高槻市においては大阪府と協議を重ね、平成一五年末に『JR高槻駅・阪急高槻市駅周辺地域を都市再生特別措置法に基づく都市再生緊急整備地域に指定すること』を大阪府より都市再生本部に申出いただきました<sup>(78)</sup>」というのである。そして、緊急整備地域に指定されるや否や、従来は容積率二〇〇%、建ぺい率六〇%であった地区に対し、容積率の最高限度四〇〇%、最低限度二〇〇%、建ぺい率五〇%という内容で、特別地区の提案がなされ、一月一七日に開催された大阪府都市計画審議会において決定されている。同地域の整備目標では、「大規模工場跡地の土地利用転換及び医療系大学の建替えにより、商業・居住機能のほか、医療・福祉機能等、多機能な複合都市拠点を形成」すると述べられているが、これに認められるのであれば他地域での適用も容易であろう。

また、先に見たように、立法後しばらくは、特に東京において特別地区は積極的に活用されてはこなかったが、次第に適用事例も増えているようである。例えば、先に制度の適用の難しさを訴えていた織田村であるが、二〇〇四年三月九日に実施された座談会では異なる見解を示している。そこでは、都の実施したアンケートに特別地区の適用を視野に入れていると回答したプロジェクトのうち、「かなりの部分が現在も継続的に検討されている状況だと認識していますし、うち数地区については東京都でも具体的にご相談をしています。したがって今後の展開としては、特別

地区の適用が相当出てくるのではないかと思っています<sup>(79)</sup>と語っているのである。また、当初はどの程度のボーナスが与えられるか読めないことから、新たな制度に戸惑っていた感のある事業者も、内容によってはボーナスが与えられることから、自由な発想やチャレンジの必要性に気づき始めたようである。

このように、都心部中心という理念は東京都を除いてほぼ完全に見失われてしまっているが、民間側の創意工夫を引き出すという方向には進もうとしているようである。肯定的にも否定的にも解釈しうるが、現時点で読み取れるのはこうした方向性である。一般には一〇年の時限立法だと理解されている都市再生特別措置法であるが、今後ますます特別地区の適用事例は増えるものと思われる。

次に、都市再生政策の方向性を読み取る為の題材として都市再生プロジェクトを取り上げてみたいが、その全てを対象とする余裕はないので、ここでは東京圏及び大阪圏における空港機能の強化と環状道路<sup>(80)</sup>の整備を取り上げることとする。ただ、分析に入る前に、これらのプロジェクトは基本的には、国際的競争力を備えたメガロポリス構築のために、政府が中心となって実施するものと位置づけられていたということを確認しておきたい。

さて、上で挙げたものは全て第二次決定に含まれていたものであるが、実は、いずれの事業もそれ以前の段階から動き始めていたのである。まず、羽田空港の再拡張であるが、二〇〇一年度予算編成過程において、石原都知事が当時の亀井政調会長と直談判することにより、調査費が認められていたのである。元々運輸省は、首都圏第三空港の整備によって首都圏の航空需要の増加に対処しようとしていたが、より実現性の高い案であるとして、羽田空港再拡張が先行することとなったのである。次に、関空二期工事であるが、そもそも当初の計画段階から二期工事は予定されていたのであり、一九九六年には上下分離方式において造成を担当する関西国際空港用地造成(株)が設立されていた。

更に、同年一月三日「空港整備五箇年計画について」（以後、「『空港整備計画』」）が閣議決定され、そこで「関西国際空港の全体構想のうち二期事業として平行滑走路等の整備を推進する」と謳われることで、二〇〇七年の供用開始に向けて、二期事業が開始されていたのである。

次に、首都圏の環状道路であるが、ここではとくに外環道（関越道と東名高速間）を取り上げてみたい。同事業はこれらプロジェクトの中で最も古顔であり、一九六六年に都市計画決定されながら、地元の反対により、一九七〇年に当時の根本建設大臣がいわゆる凍結宣言をしていたのである。その後も常に計画には位置づけられながら、事業が進められない状況が続いていたが、外環道の一部開通式に参列した青島都知事が肯定的な発言をしたことから、事業再開への道が開かれることとなった。そして、環境への配慮等から、地下化等の案が構想されているうちに石原都知事へとバトンタッチされ、都知事及び国交相が現地視察した上で遺憾の意を表明したことから、反対住民も対話の席に着くことに合意したのである。

このように、進捗の差はあれ、いずれの事業も実現に向けて動き始めていたのであり、そうした状況において都市再生プロジェクトに選定されたのであるから、事業のより一層の促進が期待されるところである。ところが、いずれのプロジェクトにおいても、都市再生プロジェクトに選定されたことの効果は見えてこないのである。特に、省庁の動きが制約となる事例が見受けられるのである。

まず、その事例として関空二期工事を取り上げてみよう。先述のように、これらプロジェクトの中では最も着手が早かったが、すでに二度にわたって主に財務省（一度目は大蔵省）から横槍が入っている。そのうち一度目は、都市再生プロジェクトとして選定される以前の二〇〇〇年のことであり、本稿の関心から外れるので取り上げないが、二

〇〇五年度予算編成過程における動きは取り上げなければならぬであろう。そもそも、関空が二期工事を必要とした一つの理由は、二一世紀初頭には空港容量が限界に達すると予測されていたからであった。ところが、関空に対する需要は予測通りの伸びを見せることはなく、また、最近では、空港へのアクセスと離着陸料等の問題から、国内線の伊丹シフトと呼ばれる現象が起っていた。こうしたことから、財務省は関空の必要性に対して疑問を呈し、二〇〇五年度予算案への計上を拒んだのである。また、元来財務（大蔵）省は、関空に対して否定的な立場だったということも指摘できよう。というのも、市街地にある伊丹空港に対して、長年相当額の騒音対策費を支出させておきながら、新たに関空を建設するというのは二重の投資になるではないかというのである。<sup>81)</sup>

こうした財務省の反対に対して、何とか二期工事を継続させようと、国交省は積極的に動いており、まず、伊丹シフト抑制のために伊丹空港の発着規制という案が出され、更にそれでは不十分とみるや、それまで第一種空港と位置づけられていた伊丹空港を第二種空港に格下げするという案までが提案されることとなった。ただ、この提案に関しては、地元自治体から強く反対の声が上がることとなった。また、社員に対して関空の積極利用を呼びかけている松下電器産業等、地元経済界も二期工事推進に向けて協力体制を築いている。このように、国交省と地元は二期工事推進に向けて必死であるが、それというのも財務省が予算を認めようとしなかったからである。ただ、財務省が単なる財政至上主義から難癖をつけているとの理解は適切ではないであろう。というのも、関空二期工事は本来、「空港整備計画」に基づいて推進されているのであり、そこでは、「近畿圏の既存空港との役割分担を明確にした上で」二期工事を進めると規定されているのである。よって、伊丹との関係の整理を財務省が要求するのは根拠のないことではないのである。

その後、二〇〇五年度予算編成過程の大詰になって、関空国際空港会社の黒字決算が発表され、更には、伊丹空港格下げに反対していた地元自治体も、国全体での空港の位置づけ見直しの一環として格下げされるのなら已むを得ないということ、格下げを事実上受け入れることとなった。そして、このように財務省の要求が一応満たされたことから、谷垣財務相と北側国交相の間で、「関西国際空港の二本目の滑走路を二〇〇七年に使用開始することで合意」<sup>82)</sup>がなされた。こうして、さまざまな騒動はあったものの、二〇〇七年に第二滑走路が供用されることはほぼ確実な状況となっている。

次いで、羽田空港再拡張を取り上げてみよう。同空港は、空港整備法第二条において、第一種空港と位置づけられており、その設置及び管理の責任は国交省にある。よって、再拡張事業を行うにしても、法律上は国の事業として行われなければならない。ところが、都市再生プロジェクトに選定された後の二〇〇二年度予算編成過程において、国交省から地元負担が要請されたのである。石原都知事の言葉を借りれば、「東京からいい出したことであるから、東京だけでも金を出せ、関係のある首都圏を構成している七都府県市が金を出せなんていうことが、わけのわからぬ形で、財務省とっておりますが、国交省の中から出てき」<sup>83)</sup>たのである。財務省が反対するなら話は分かるが、国交省となるとそう単純ではなさそうである。

そして、こうした要求に対し、東京都の姿勢は少しふれるところがあったが、最終的には、各自治体は地元負担反対で一致することとなった。このため、二〇〇三年度予算には事業費計上は認められず、その後二〇〇三年一二月にあって漸く、事業費の約二割に対し、東京都、神奈川県、横浜市及び川崎市が無利子で貸し付けを行うという、地元負担を軽減する案について合意が成立した。更に、この合意を受けて「東京国際空港における緊急整備事業の円滑な



推進に関する特別措置法」が制定され、成田空港及び飛行ルートを抱える千葉県の手合も得られたことから、羽田空港再拡張事業は着手されることとなった。

さて、こうして関空二期工事と羽田空港再拡張を対比してみると、やはり国交省の姿勢は疑問である。なぜ前者においては積極的であるのに対し、後者では地元負担を要請したのであろうか。もちろん、財政事情もあるであろうが、それならば石原都知事が当初勘違いしたように、財務省が要求すればよいことである。では、なぜこうした相違が生じたかといえば、恐らく「空港整備計画」に根拠を持つか持たないかが左右しているのである。関空二期工事が「空港整備計画」に根拠を持つことは既に見たとおりであるが、羽田空港については「沖合展開の早期完成」と規定されており、これは再拡張とは異なるのである。その一方で、「空港整備計画」には「東京国際空港の将来における能力の限界に対応し、首都圏における新たな拠点空港の構想について、事業着手をめざし、関係地方公共団体と連携しつつ総合的な調査検討を進める」と述べられているのである。そして、この規定に基づき東京湾内の複数のエリアが調査されていたのである。すなわち、当初の運輸省の案であった首都圏第三空港整備に向けた調査が進められていたのであり、これが後回しにされた経緯については既に見たとおりである。よって、国交省としては、関空二期工事は自分たちの事業であるが、羽田空港再拡張は自分たちの事業ではないという意識なのであろう。ただその一方で、都市再生を追ってきている我々としては、いずれも同じ都市再生プロジェクトとして決定されているはずとしたいところだが、こうした動きを見る限り、それは国交省の動きに影響を与えるには至っていないようである。空港整備に関する限り、国交省は「空港整備計画」に基づいて活動してきたのであり、都市再生本部の決定に左右されているわけではないのである。

最後に、外環道を取り上げることとしたい。先に簡単に触れたように、外環道は三〇年以上も前に都市計画決定されたものであった。このため、三〇年余り経過した現在においても事業を進める価値があるのかどうか、広く住民に意見を求めながら、原点に立ち返り検討する必要があると考えられ、国交省の言うところのPI（パブリック・インボルブメント）の手法が適用されることとなった。そのため、積極的な広報活動が展開されており、例えば、二〇〇〇年二月には、『外環 Journal』という広報紙が創刊され、二〇〇四年一月一七日には最新号（第一七号）が発行されている。更に、「外環計画に関し、PIプロセスの時間管理を念頭に置きつつ、手続きの透明性、客観性、公正さを確保するため、公正中立な立場から、PIプロセスについて審議、評価、助言することを目的と」して、御厨貴を委員長とする東京環状道路有識者委員会が設置されている。一方、地元住民にも議論に参加してもらう必要があることから、二〇〇一年五月二十八日に初の住民説明会が開催され、二〇〇二年六月五日には、「外環沿線の七区市（練馬区・杉並区・武蔵野市・三鷹市・調布市・狛江市・世田谷区）の住民と区市の担当者、国・東京都の担当者で構成される」PI外環沿線協議会が設置されている。<sup>84</sup>

こうした状況において、同じく外環道も都市再生プロジェクトとして決定をみたが、このニュースは『外環 Journal』等では取り上げられていない。原点に立ち返って住民参加のもと議論を行うというのがPIの趣旨であり、都市再生本部によって決定されたからと言ってすぐさま実現に向けて動くわけにはいかないというのである。<sup>85</sup>なるほど、三〇年以上も凍結されたままの事業を現場において担当する立場を考えれば、十分に理解しうる主張である。ただ、客観的事実は事実として地元住民に伝えることは、PIの趣旨からいっても外れてはいないのではなからうか。また、外環道を都市再生に位置づけて理解してきた我々としては、協議会の議論において広域的な視野がやや欠けてい

ることは気になるところである。例えば、外環道整備のみによって実現するわけではないが、都内の渋滞緩和によって、相当量の地球温暖化ガスの排出量が減るといふ指摘もなされているのである。ただ、住民の反応を見る限り、外環道整備による環境改善効果に関しては、国と都は住民を納得させられるだけの詳細な根拠を示すことができていないようである。

その後、同協議会は紆余曲折を経ながら積極的に開催を重ね、最終的に二〇〇四年一月二一日に「P1外環沿線協議会二年間のとりまとめ」を発表するが、そこでは「必要性については、さまざま意見が出され、共通の認識を得るには至らなかった」と述べられているのである。関空二期工事と羽田空港再拡張は事業完成に目途がついているのに対し、外環道の先行きはまだまだ不透明なままなのである。

これまで本節では、規制緩和と大規模プロジェクトを題材に、都市再生政策が実際にどうなっているかをみてきた。まず、当初は都心の集積を高めるための手段であったはずの規制緩和であるが、そうした理念はほぼ見失われ、使い勝手の良い都市再開手法に堕してしまっているようである。また、空港機能の強化は、大都市の国際競争力の強化という都市再生の原点に関わるものだったはずだが、そうした意味が顧みられることはなく、それぞれ個別の事業として進められているに過ぎないようである。また、環状メガロポリスという都市構造の実現にとって、環状道路は大きな鍵となるものであるが、現在のところではその完成の目途は全く立っていない状況である。

こうしてみると、果たして理念で示された都市構造にわが国の都市は向かっているのかと問われれば、少なくとも我々が扱ってきた資料からは、そうした方向性を読み取ることはできないと返答するしかないであろう。

## 六、結びにかえて

これまで我々は、構造改革の一環として位置づけられる都市再生政策が、二〇世紀の負の遺産を多く残すとされるわが国の都市を、どのような方向へと改革しようとしているのか、可能な限り深く知りたいという問題関心に従って議論を進めてきた。そこでまず、経済学者、実務家そして政府の諮問機関によって提案されていた案を手掛りに、都市再生の理念がどのようなものであるか描き出してみた。これら二つの意見は、完全に一致するものではなかったが、平面的に際限なく外延化してしまっているわが国の都市構造を、集約立体化の方向へと改革するために、東京への重点的投資と規制緩和を実施するという点では共通していたのである。ただ、これらは都市の一つの理想像を描いたという意味では、それなりの理念性を認めることができるが、特に関空二期工事と外環道整備に関する混乱が示すように、将来の予測などに関して細部にまで詰めた上で提案されたものではなかったといえる。このため、いざ現実化しようという段階になると、その貢献度は低いものとならざるを得なかったのである。

ただ、これら理念に示される都市構造が一朝一夕に実現されるものではないことは当然のことであり、仮に実現されたとするならば、一つの改革であったと評価することは可能であろう。ところが、こうした理念があったにもかかわらず、小泉政権によって政策課題設定された途端に、その方針は当初の理念からズレていき、焦点は大都市から全国都市へと拡散してしまっているのである。本稿でその全てに触れられたわけではないが、都市再生は多くの事業が総合的に実施されてはじめて現実となるものである。そして、わが国の都市構造が、少なくとも戦後の六〇年近い歴史の

重みの上に形成されている以上、その改革は生半可なエネルギーによって成し遂げられるものではない。とするならば、都市再生の実現のためには、エネルギーを全国に分散させる余裕は無いはずであり、とりわけ東京の再生に全力を挙げて取り組むことが必要だったといえよう。もちろん、これによって都市再生の成功が保証されるわけでもなく、また地方からの批判は当然生じよう。しかし、それだけの大事業であることは確かである。

そして、都市再生本部を設置した本来の趣旨はこの点にあったはずである。まず社会に対しては、都市再生に重点的に取り組む政府の姿勢を明らかにし、一方政府内部に対しては、強力な指導力を発揮するという役割を担っていたはずである。ところが、とりわけ都市再生プロジェクトの推進状況から明らかになったように、都市再生本部が一丸となって、都市再生の実現に邁進しているというには程遠い状況にあるといえる。なるほど、財務相としては、国の財政に責任を持つ以上、大規模なプロジェクトに対する予算を安易に認めるわけにはいかないのかもしれない。だが、財務相であると同時に都市再生本部長でもあるのであり、更に、政権が実行しようとしているのが一つの改革である以上、日常的な意思決定のスタイルに拘泥することは、かえってその妨げとなろう。また、副本部長でもある国交相の足元からも、政策の推進にブレーキをかけようとする動きが見られたのである。

しかし、両大臣に批判の集中砲火を浴びせることは正当なことではないであろう。そもそも、都市再生政策は小泉首相自身が所信表明演説で表明したことによって始められたのであり、もし首相に本気で取り組む姿勢があったならば、閣議決定された都市再生基本方針に基づいて、首相が両大臣のみならず他の閣僚をも指揮監督することは、恐らく不可能ではなかったはずだからである。だが、都市再生を言い出した張本人である首相自身に熱意や真剣さが欠けることから、理念の実現を目指して都市の構造改革が進められるということにはならなかったのである。

伊藤滋が指摘していたように、もともと小泉首相の都市問題に関する関心が低かったのは確かであろう。ただこの点に関しては、一人の政治家があらゆる問題に深い関心を示すことは困難であり、免罪の余地はあるといえよう。だが、仮に前政権からの継続課題であったにせよ、自ら所信表明演説において取り上げることで政策課題とした以上、その推進について責任は負わなければなるまい。更に、首相にはそれなりの体系性を有する案は示されていたのであり、事実当初はそういう方向に進めようとしているのである。とするならば、自ら都市再生の理念を理解した上で、その方向に政府全体を積極的に指揮監督していくという選択肢もあったはずである。ところが、地方の抵抗を受けて早々に当初の旗印は降ろしてしまい、首相の指導力が垣間見られたのは、都市再生特別措置法制定においてのみであった。関空二期工事と羽田空港再拡張という都市再生プロジェクトが困難に直面した際にも、首相はアクターとしても登場してこないのである。

小泉政権の一枚看板ともいえる構造改革。そしてその一翼を担うとされた都市再生であるが、我々のようにそれを積極的に理解しようという立場からしても、もはやそこに理念を見出すことは困難である。本稿で明らかにしたように、元々が不良債権処理目当てだったのであり、恐らく我々は期待をかけすぎたのであろう。

## 注

- (1) 五十嵐・小川、前掲、六〇頁。
- (2) 政策課題設定以前の段階において提案されていた重要な案としては、本稿で取り上げるもの以外にも、二〇〇〇年十一月のOECDによる「OECD対日都市政策勧告」が挙げられる。同勧告は「都市への投資拡大」を謳う等、後の方向と一致する面もあるが、その一方で都市政策の手段として規制緩和を批判し規制の再構築を提案しているという点で、明確にその方向を異に

- するのである。このため、同勧告が都市再生政策に強い影響を与えたとはみなしにくいのである。そこで、本稿では同勧告を取り上げることはないが、参考文献として次のものを挙げておく。国土交通省都市・地域整備局まちづくり推進課監修、国際都市政策研究会訳『再生！日本の都市——OECD対日都市政策勧告——』（ぎょうせい、二〇〇一年）。
- (3) 松原隆一郎「都市再生への視点」（日本土地法学会編『土地バブル経済と法・都市の混迷へ土地問題双書 35』、有斐閣、二〇〇四年）二六一～二六二頁。
- (4) 岩田規久男・八田達夫『日本再生に「痛み」はいらぬ』（東洋経済新報社、二〇〇三年）一四八頁。
- (5) 前掲、一六二頁。
- (6) 前掲、一四九頁。
- (7) 前掲、一七九頁。
- (8) 五十嵐・小川、前掲、一五五～一五六頁。
- (9) また、本稿の趣旨とは直接関係ないが、副知事時代の叙述と退職後の叙述とは微妙な相違がある。解釈の仕方によっては、彼の姿勢を示すものと思われるのでここで紹介しておきたい。彼は、都心の高層化に反対する主張に対して反論を展開しているが、副知事任在職時代の著作では、「しかし、これまで平均二年かけていた手続期間のコスト負担を転嫁されてきた民間事業者や都心居住希望者からは、土地は誰のものかという声が聞こえてくる」（青山脩『東京都市論』、かんき出版、二〇〇三年、六一六～六一八頁）と述べていたが、退職後の著作では「都心居住希望者からは、『土地は誰のものか』という声が聞こえてくる」（青山脩『石原都政副知事ノート』、平凡社、二〇〇四年、一〇九頁）と、民間事業者に関する記述が削除されているのである。削除に深い意味は無いのかもしれないが、五十嵐と小川によってデイベロップパーとの関係が指摘されていること（五十嵐・小川、前掲、一五七～一五八頁）を鑑みれば、副知事時代の著作では思わず本音を書きってしまったのではないかと考えられるのである。

- (10) 青山、前掲『東京都市論』、二頁。
- (11) 前掲、六四頁。
- (12) 前掲、九五頁。
- (13) 前掲、九二頁。青山、前掲『石原都政副知事ノート』、九三頁。
- (14) 前掲、九三～九四頁。
- (15) 前掲、九二頁。

- (16) 青山、前掲『東京都市論』、二〇四頁。
- (17) 前掲、二頁。
- (18) 二〇〇一年一月四日付『朝日新聞』。
- (19) 「東京の新しい都市づくりビジョン」一五頁。
- (20) 岩田・八田、前掲、一七二頁。
- (21) 図一だけから判断すると、サウス・コアの西南に横浜・MM21・川崎が、ウエスト・コアの西に八王子・立川・多摩ニュータウンが、ノース・コアの北にさいたま・さいたま新都心が、イースト・コアの東に千葉・幕張新都心がそれぞれ位置しているようにも解釈できる。だが、そうした解釈は妥当ではなく、これら諸都市がそれぞれのコアに相当しているのである。その証拠に、典拠資料では、「核都市連携都市軸には、複数の核都市の幅広い機能集積により、センター・コアとともに東京圏の活力と魅力の発揮を先導するノース・コア（さいたま、さいたま新都心）、イースト・コア（千葉、幕張新都心）、サウス・コア（横浜、MM21、川崎）、ウエスト・コア（立川、八王子、多摩ニュータウン）の四つのコアが含まれる」（前掲、『東京の新しい都市づくりビジョン』、二〇頁）と記述されているのである。また、本稿一二ページの図二も参照のこと。
- (22) 厳密には「限界生産物の価値」と定義されるが、八田自身もこうした言いかえを行っているので、ここでは簡略な表現を用いさせてもらった。
- (23) 岩田・八田、前掲、一七四頁。
- (24) 前掲、一七五頁。
- (25) 成戸寿彦・青山併『都心活性化地図』（かんき出版、二〇〇〇年）六一頁。
- (26) 青山、前掲、二〇六、二〇七頁。
- (27) 佐々木信夫『東京都政』（岩波書店、二〇〇三年）一三三頁。
- (28) 伊藤滋『都市の再生、地域の復活』（ぎょうせい、二〇〇四年）一九二頁。
- (29) 前掲、一五八頁。
- (30) 前掲、一九二、一九三頁。また、同様の内容は、二〇〇〇年一月五日付『朝日新聞』でも報じられている。
- (31) 五十嵐・小川、前掲、一三九頁。
- (32) 二〇〇〇年一月五日付『朝日新聞』。
- (33) 「《インタビュー》都市再生政策を考える」（『地域開発』、四四八号）四頁。



- (34) 大西隆「都市再生はゆとりと環境共生から」(『地域開発』、四四八号) 一二頁。
- (35) 大西隆「都市再生法では都市は再生しない?」(『都市問題研究』、第五四卷第六号) 九頁。
- (36) 八田達夫「『都市の生産性』を取り戻すことが日本経済の再生につながる」(『エコノミスト』、二〇〇一年七月一〇日号) 二九頁。
- (37) 八田以外に大西もまた同様の指摘を行なっている(大西隆「都市再生の展望と転換期のまちづくり」、大西ら編『講座 新しい自治体の設計2 都市再生のデザイン』、有斐閣、二〇〇三年、一四〇―一五頁)。
- (38) 大下英治『亀井静香奔る——政界大迷走——』(徳間書店、二〇〇〇年) 二四九―二五〇頁。
- (39) 二〇〇一年三月三日付『朝日新聞』。
- (40) 前掲。
- (41) 二〇〇一年四月五日付『毎日新聞』。
- (42) 二〇〇一年三月二一日付『朝日新聞』。
- (43) 舛添要一「内閣総理大臣——その力量と資質の見極め方——」(角川書店、二〇〇二年) 二七頁。
- (44) 野中広務「老兵は死なず 野中広務全回顧録」(文藝春秋、二〇〇三年) 二二四頁。
- (45) 伊藤、前掲、一九四頁。
- (46) 都市再生特別措置法制定の要因として不良債権処理問題を指摘するものとしては、石田頼房の論考が挙げられる(石田頼房『日本近現代都市計画の展開一八六八―二〇〇三』、自治体研究社、二〇〇四年、三二五頁)。
- (47) 「京阪神地域の都市再生に向けて」では、「ライフサイエンス」という概念は用いられていないが、「医療関連産業」の育成をこの意味に捉えるならば、一応言及はなされている。
- (48) 伊藤、前掲、一九四―一九五頁。
- (49) 二〇〇二年二月四日付『毎日新聞』。
- (50) 二〇〇一年五月二三日付『朝日新聞』。
- (51) 「都市再生は全国六七〇都市を視野に入れて——インタビュー—— 牧野徹・内閣総理大臣補佐官に聞く——」(『月刊建設オピニオン』、平成一四年一月号) 一〇―一一頁。
- (52) 前掲、一一頁。
- (53) 大方潤一郎・伊藤滋「ホンネで見直す二二世紀の都市と暮らし。住民の身近な生活の質と国際競争力の向上に向けて!」(都

- 市構造改革研究会＋エクスナリッジ編『都市再生と新たな街づくり事業手法マニュアル』、エクスナリッジ、二〇〇三年）五頁。
- (54) 伊藤、前掲、一八七頁。
- (55) 都市再生特別措置法研究会編『都市再生特別措置法のQ&A』（ぎょうせい、二〇〇二年）八頁。
- (56) 二〇〇二年二月四日衆院本会議。
- (57) 参院でもほぼ同内容の付帯決議がなされている。
- (58) 同法の内容について最も詳細な解説がなされているのは、やはり先に挙げた都市再生特別措置法研究会の手によるものであろう。
- (59) 都市再生本部事務局に対する電話インタビュー。
- (60) 都市再生特別措置法研究会、前掲、五五頁。
- (61) 前掲、六九頁。
- (62) 前掲、八九頁。
- (63) 青山、前掲『石原都政副知事ノート』、一〇七頁。
- (64) 「全国都市再生のための緊急措置——稚内から石垣まで——」。
- (65) 「座談会」草の根都市再生——稚内から石垣まで」、『地域開発』、四七四号）六四頁。
- (66) 津森洋介「全国都市再生のための基本的な枠組みの構築」、『時の法令』、一七一八号）六頁。
- (67) 国土交通省都市・地域整備局まちづくり推進課都市総合事業推進室「まちづくり交付金制度——制定までの経過と課題——」、『月刊自治研』、第四六巻七月号）六六頁。
- (68) 「『全国都市再生』稚内から石垣まで」の支援のための基本的枠組の構築」。
- (69) まちづくり交付金に関する現時点での参考文献としては、先に引用した津森と国土交通省都市・地域整備局まちづくり推進課都市総合事業推進室によるもの以外に、『月刊自治研』（第四六巻七月号）に所収されている諸論文がある。
- (70) 五十嵐・小川、前掲、三四頁。
- (71) 「都市再生施策の展開と再開発への活用についてI」（『再開発コーディネーター』、一〇八号）一四頁。
- (72) 第一次指定された大阪の他の緊急整備地域については、建設経済研究所編『都市再生』がまちをこわす——現場からの検証——（自治体研究社、二〇〇四年）第七章を参考のこと。
- (73) 中川正彦「ゆきづまった再開発計画が『都市再生』で拡大復活」（『議会と自治体』、第六二号）五〇頁。

- (74) 前掲、「都市再生施策の展開と再開発への活用についてI」、一三頁。
- (75) 大方・伊藤、前掲、一六頁。
- (76) 織田村達「東京都における都市再生プロジェクトの動向」(『レポート・レジャー』、五九六号) 二二頁。
- (77) 蓑原敬「成熟のための都市再生——人口減少時代の街づくり——」(『学芸出版社』、二〇〇三年) 一一六頁。
- (78) 國澤隆雄「都市再生緊急整備地域の指定に関する経緯」(『大阪医科大学学報』、第六〇号) 三頁。
- (79) 前掲、「都市再生施策の展開と再開発への活用についてI」、一五頁。
- (80) 本来ならば、大阪の環状道路も取り上げなければならないが、ここでは紙幅の関係上、除外することとする。
- (81) 佐藤章『関西国際空港——生者のためのピラミッド——』(中央公論社、一九九四年) 五六頁。
- (82) 二〇〇四年一月九日付『日本経済新聞』。
- (83) 二〇〇二年六月一九日東京都議会第二回定例会。
- (84) 「PI外環沿線協議会一年間のとりまとめ」。
- (85) 国土交通省関東地方整備局東京外かく環状道路調査事務所に対する電話インタビュー。
- (86) 古川公毅「都市再生と環状道路」(『高速道路と自動車』、第四四卷第八号) 一二頁。