

## 「都市再生特区」のあり方に関する検討

行政情報コンサルティング部  
上席コンサルタント 名取 雅彦

### 1. はじめに

都市再生特別措置法（平成14年4月5日法律第22号）の施行を受けて、経済構造改革の重点課題としての位置づけをもつ都市再生に向けての取り組みが注目を集めている。バランスシート不況克服のためにも、都市計画の白紙化等の大胆な規制緩和を可能にする緊急都市再生整備地域の指定等を通じた、民間による都市再生に向けての取り組みの促進が焦眉の課題である。

一方、本来、都市再生の推進に当たっては、市街地開発と産業振興をあわせて推進することによって、より大きな効果が期待できることに留意すべきである。その意味で現在の都市再生の取り組みは、産業振興の視点が弱いようだ。本稿では、産業創生と一体化した都市再生の必要性と取り組みの視点を紹介することにしたい。

### 2. 都市再生に向けた取り組み

わが国における都市再生への取り組みは、2000年11月30日の都市再生推進懇談会の後、2001年4月6日の緊急経済対策の策定、5月9日の都市再生本部の発足を機に精力的に進められてきた。

都市再生本部では、昨年度中に5回の会合がもたれ、3次に渡って都市再生プロジェクトの決定が行われるとともに、民間都市開発投資促進のための緊急措置、都市再生に向けて緊急に取り組むべき制度改革の方向などが

審議されてきた。

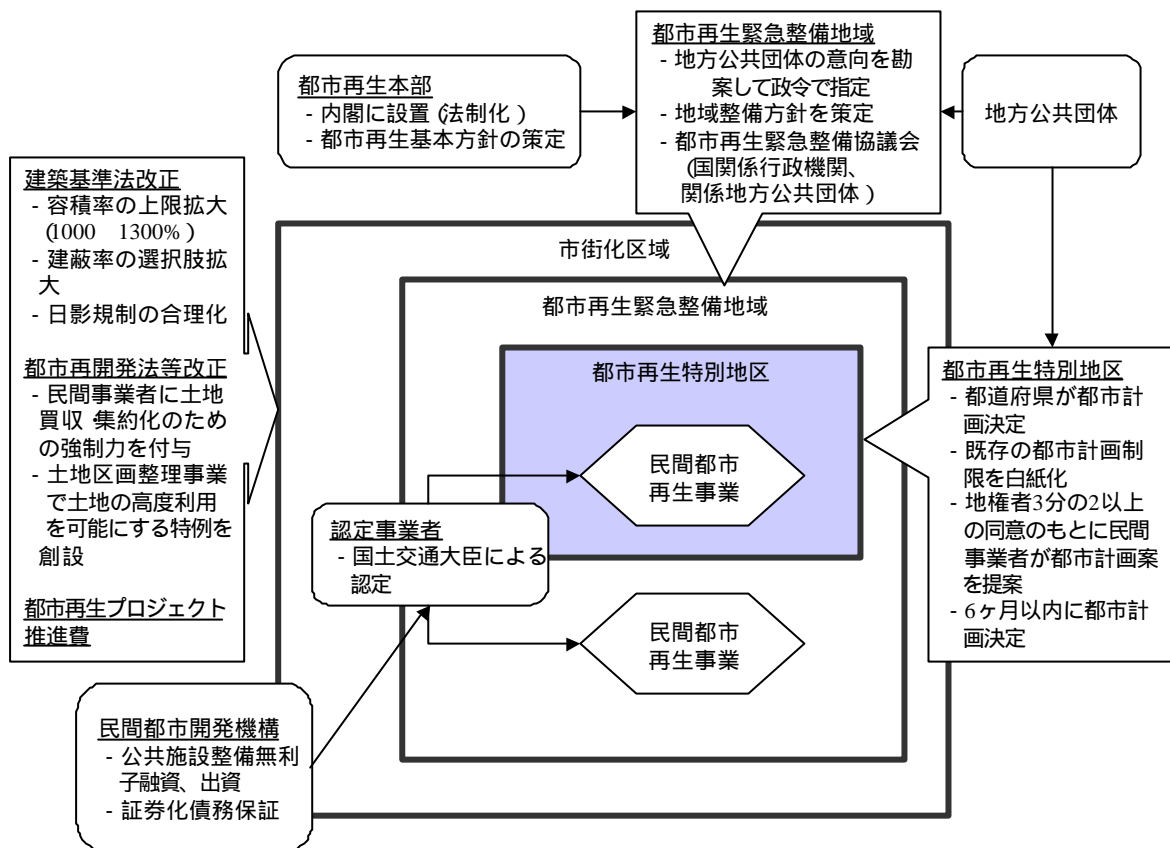
制度面では、都市再生本部における検討、さらには社会資本整備審議会における検討を踏まえて、「都市再生特別措置法」等が第154回国会に上程され、6月1日に施行された。

特別措置法案によると、政府の都市再生本部が、関係自治体の意見を聞き、緊急整備地域の指定に関する政令を立案する。整備地域内で一定規模以上の都市開発事業を計画している民間事業者は、国交省に事業計画の認定を申請することが可能となり、認定を受けた計画に対しては、民間都市開発推進機構が資金借入れに対する債務保証などで支援する。また、緊急整備地域の中に、都市計画の特例を講じる都市再生特別地区が設けられる（図1参照）。

同時に、都市再開発法の改正によって、一定の要件に該当する民間会社の市街地再開発事業の施行が、また、建築基準法の改正によって、都市計画への提案制度の導入、容積率の上限の拡大が実現されることとなった。

都市再生特別措置法によって具現化される特区制度は、かねてより都市再生に向けた制定に対する要望の強い政策であり、今日、制度の効果的な活用が期待されている。この7月19日には、都市再生の基本方針が閣議決定され、24日には、緊急都市再生整備地域の第1次指定が行われた。東京駅・有楽町駅周辺、秋葉原・神田地域、東京臨海地域、大崎駅周辺地域、名古屋駅東、大阪駅周辺・中之島・御堂筋周辺など17箇所が指定され、指定を契機とした都市再生プロジェクトの進展が期待されている。

図1 都市再生制度の概要



(資料) 都市再生特別措置法等をもとに野村総合研究所作成

### 3. 事例地域・先進地域の取り組みからみた都市再生の視点

一方、今日、都市再生を進めようとしている地域の実情をみると、需要が読めず将来像を描ききれない、事業スキーム・開発資金調達の問題、事業化の前提条件が未整理などのリスクに直面しており、都市再生に着手できない場合も多いのが実情である。

都市再生本部第4回会合では、都市再生に向けた民間事業者からの要望として、「時間リスク等の軽減（手続きの短縮化、期間の明確化）」、「地域特性に応じ民間の創意工夫を生かせる制度等」、「関連公共施設の整備等」が取りあげられ、それぞれ制度的な対応が行われたと考えることができる（詳細は、4月8日開催の都市再生本部の第6回資料に例示されている）。

しかしながら、こうした都市計画上の課題に加えて、停滞する経済状況の中で、立地する機能のターゲットが絞り切れなかったり、ターゲットとする機能の需要が読めなかったりすることが事業化の大きな阻害要因となっているのが現状である。その意味では、都市再生特別措置法等によって、都市計画面ではかなりの条件整備が行われたが、依然として需要創出に向けての取り組みが課題となっている可能性がある。

この点、海外の都市再生の先進事例をみると、産業振興政策と都市開発とをドッキングさせることによって、効果的な取り組みを行っており、わが国の都市再生に当たっても参考にすべきであると考えられる。

例えば、ニューヨークマンハッタン島に位置するシリコンアレーでは、港湾の衰退に伴う空き倉庫、縫製工場、住宅等にIT産業の

集積が進みつつある潮流に的確に対応した。市が、デジタル・コンテンツ産業の振興を打ち出し、NYITC と呼ばれる核となる産業支援施設の立ち上げ、多様なインセンティブ要策の展開を通じて、関連産業の立地を促進し、雇用の創出、地域の再生に成功した。

対象地区は、産業振興地区（Business Improvement District）として指定されるとともに、多様なインセンティブ方策が推進された。とくに、固定資産税の減免、賃貸税の控除、電力会社と組んだ電力料金の47%割引、ビルのオーナーと協力した1/3程度のオフィス賃料など、多くのセクターと市との連携がベンチャーの創業と発展を促進したといわれている。また、大学と企業との共同研究、技術や企業経営全般にわたるセミナーなども重要な要因といえる。

またロンドンのドックランドでは、インナーシティの都市再生に向けて創設された都市開発地区（UDA）、都市開発公社（UDC）、エンタープライズゾーン（EZ）などの仕組みを活用することによって、都市再生が効果的に推進された。都市開発公社への開発権限の集約化、都市計画手続きの迅速化等の改革とあわせて、シティから外縁部に移転しつつあった金融機関のバックオフィス等に対する戦略的な誘致が行われ、産業立地に関わる投資面でも優遇措置が展開された。時限立法で設立された都市開発公社が廃止されたあとも、引き継いだイングリッシュパートナーシップが、各種のインセンティブ制度を展開している。

ドックランドについては、当初ターゲットを、当時シティから外部に移転しつつあった金融機関のヘッドオフィス、バックオフィスとして、それらの集積を図り、ロンドン金融センターの一角を担うことを目標とされていたが、不動産不況、公共交通機関整備の遅れなどの問題から、当初は目論見通りには進展しなかった。

しかしながら、ウォーターフロントという特性を生かした良質な都市空間整備とあわせて、税制上の優遇措置を講じ、民間投資を促進したために、近年では金融機関の集積が図られることとなり、シティに次ぐ、国際金融地区が形成された。

#### 4. 今後の都市再生の方向

～「都市再生」＝「市街地再生」＋「産業創生」～

このように地域の実情、先進事例からみると、都市再生を実現するためには、民間による都市への投資によって市街地の再生を推進するとともに、そこで「21世紀のわが国の活力の源泉」となる産業活動が展開されることが必要であると考えられる。都市再生は、「市街地再生」と「産業創生」の両面から推進することが肝要である。

この点、これまでのわが国の都市再生は市街地再生のための条件整備を中心に展開されてきた感がある。緊急都市再生緊急整備地域、都市再生特別特区等による既存都市計画の白紙化等の市街地整備に向けた制度が整いつつある反面、産業創生の視点に立った仕組みとの組み合わせは進んでいないように思われる。

双方の側面からアプローチしている例がないわけではないが、産業開発と都市開発の一体的な取り組みが行われているのは一部に限られているのが実情である。市街地再生の視点のみからアプローチしているケースは、ハード先導型の開発となりやすく、都市再生に向けてのドライビングフォースが明確にならないという問題を抱えがちである。

問題を未然に防ぐためにも、これからの都市再生は、産業構造転換のダイナミズムの中で、ターゲット産業を明確にし、産業創生と市街地再生に向けた取り組み（関連主体参画のための条件整備）を一体的に推進することを提案したい。

(参考) 都市再生にかかわるニーズと事例・関連制度

視点	取りくむべき方策	関連ニーズ	参考事例	関連制度等
都市基盤・公共施設の整備	<p>土地の集約化・基盤整備</p> <p>情報基盤の整備</p> <p>超高速通信対応型建築物の普及促進</p>	<p>低未利用地の散在</p> <p>IDCの立地基盤として、IXの存在が重視されている</p> <p>ビルの情報通信対応企画の統一化</p>	<p>英国都市開発公社 (Urban Development Corporation) への開発許可権の委譲、迅速な基盤整備</p> <p>韓国「超高速情報通信対応建築物認証制度」</p>	<p>土地有効活用事業 (都市基盤整備公団)</p> <p>民間事業者への土地の買収・集約化のための強制力を付与</p> <p>e-プロジェクト 情報特区制度の創設</p>
都市開発の促進	<p>容積率規制・日影規制の緩和</p> <p>開発許可の迅速化</p> <p>民間再開発事業者の権限強化</p>	<p>投資効率を高めるため、容積率が確保できるようにすることが重要</p> <p>開発許可に時間を要し、事業化コストがかかる。</p> <p>一部地権者の反対により再開発が進まないケースがある</p>	<p>英国EZ (Enterprise Zone) SPZ (Simplified Planning Zone)</p>	<p>高度利用地区、特定街区の自治体独自の運用徹底 (2001年4月16日国土交通省通知)</p> <p>容積率規制の緩和 (最大1000/1300%)・日影規制の合理化</p> <p>都市再生特別地区による都市計画の白紙化</p> <p>都市計画手続きの迅速化 (都市再生本部方針 2001年12月)</p> <p>一定要件を満たす民間事業者に強制力をもった再開発の施行権限を付与 (都市再生本部方針 2001年12月)</p>
都市開発投資の促進	<p>開発当初の投資リスクの削減</p> <p>証券化の債務保証</p> <p>投資分の償却</p>	<p>公共施設整備に対する負担感が大きい 開発投資リスクが大きい</p> <p>開発資金を得にくい</p> <p>開発投資の負担感が大きい</p>	<p>英国プロフィットシェアリング (土地価格をディスカウントする代わりに将来的な収益一部を徴収する仕組み)</p> <p>英国ギャップファンディング (開発コストと市場価格の差分に対する補助の仕組み)</p> <p>英国賃料保証制度 (供用開始時の最低賃料の保証)</p> <p>英国EZ (Enterprise Zone)</p>	<p>民間都市開発機構による公共施設整備無利子融資、出資</p> <p>民間都市開発機構による証券化債務保証</p>
企業立地・起業の促進	<p>立地規制緩和</p> <p>法人税・事業所税の減免</p> <p>固定資産税の減免</p> <p>インキュベータ施設・オフィススペースの提供</p> <p>電力料金割引</p> <p>マーケティング支援</p> <p>地区特性に応じた都市計画規制の緩和</p>	<p>立地したくても立地できない (都心部への工場、大学等の立地)</p> <p>首都圏5都県市 (千葉県、千葉市を除く) による要請 (2001年11月1日) 等</p> <p>特定産業の立地促進</p> <p>起業化コストの引き下げ</p> <p>起業家は当初資金不足</p> <p>起業化コストの引き下げ</p> <p>情報不足への対応</p> <p>地区のめざす将来像の形成に向けたコントロール</p>	<p>英国EZ (Enterprise Zone)</p> <p>NYシリコンアレー (Plug-N-Go) オースチンATI</p> <p>NYシリコンアレー (12年間割引)</p> <p>NYシリコンアレー (Portal Siteの整備)</p> <p>中心市街地活性化のための指定</p>	<p>工場立地制限法で規制されていたが、制度を廃止</p> <p>工場等制限法廃止</p> <p>金融特区制度 (名護市を対象として税の減免)</p> <p>都市型ベンチャー支援・インキュベータの確保 (経済産業省)</p> <p>特別用途地区の活用 (例えば「IT特別地区」として、IT産業に適したビルへの規制緩和などを実施)</p> <p>再開発地区計画制度</p>

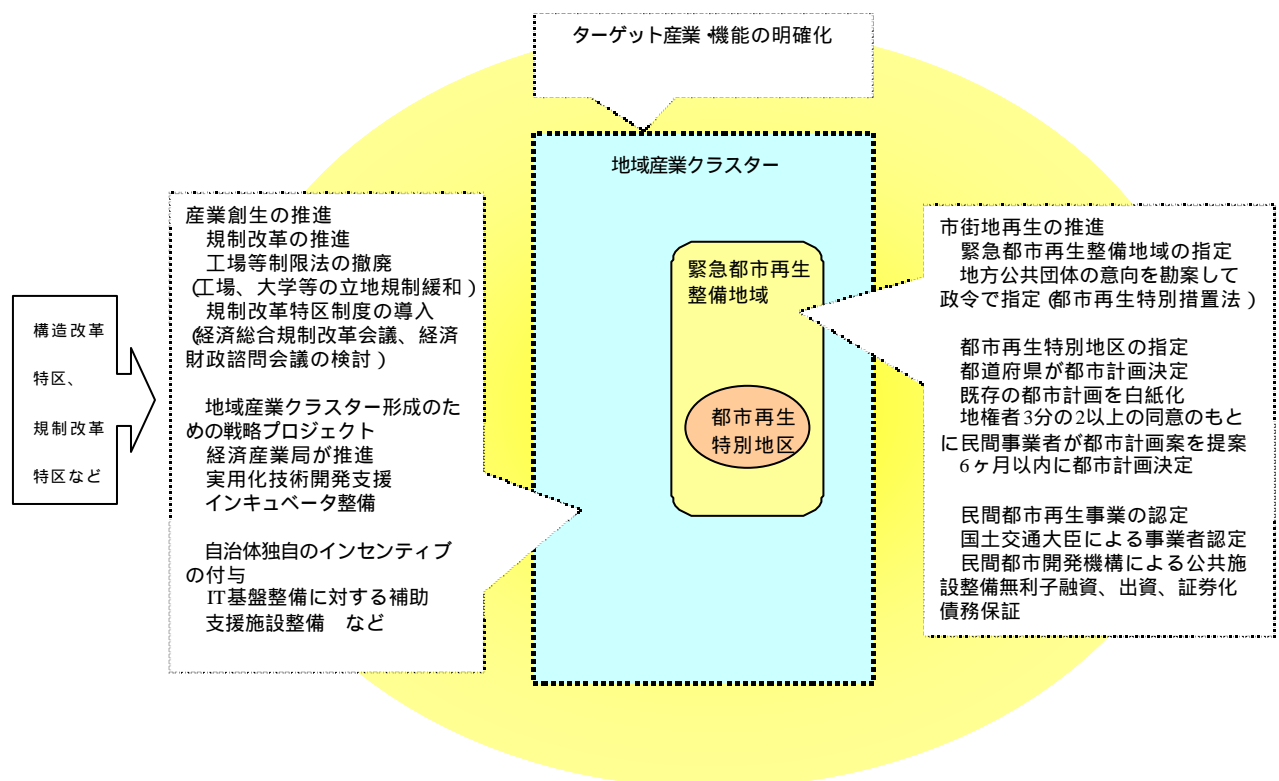
特に、産業創生を市街地再生とあわせて推進するためには、地域における戦略的な産業集積を誘導する「産業クラスター」形成に向けての取り組みとの重ね合わせの中で市街地再生を推進することが重要であろう。取り組みに当たっては、産業クラスターの性格を明確にし、その集積促進に向けた方策を集中的に推進する必要がある。今後の成長性を考慮すれば、IT、バイオなどの産業群、都市機能としては大学が注目される。

このような産業クラスター形成の視点から需要創出を推進するためには、都市再生特別措置法等によるこれまでの規制改革を生かすとともに、必要な規制改革をさらに推進することによって提供可能になるインセンティブを効果的に活用することが望まれる。インセンティブの強化に当たっては、現在、検討作

業が進む「構造改革特区」、「規制改革特区」などの適用も推進すべきである。

空間的には、広域的な視点に立って産業クラスターの形成を推進するとともに、ポテンシャルが高く、民間都市開発事業が構想されている都心地区等において市街地再生を推進することになる。これは、産業クラスターが形成される範囲は、産業・機能によるものの総じて、都市再生が対象とする地域よりは広域に広がっている場合が多いためである（例えば、関西のバイオ・医療産業クラスターは、神戸、大阪、京都に広がる）。いずれにしても両者の重ね合わせを意識して都市再生を推進することが重要である。

図2 これからの都市再生プロジェクト展開の構図



## 5. 市街地再生と産業創生を通じた都市再生の実現に向けて

市街地再生と産業創生の重ね合わせによる都市再生の実現方策としては、以下の3点があげられる。

### 1) モデルプロジェクトの具体化

今後、市街地再生と産業創生の一体的推進を通じた都市再生を実現するためには、モデルプロジェクトを具体化するとともに、産業集積の形成に着目した新たなインセンティブ制度を創設することが重要である。

都市再生本部で検討されている民間都市開発プロジェクトや、経済産業省が取り組んでいる地域産業クラスターに向けての取り組みなどを生かして、市街地再生と産業創生の相乗効果による都市再生を推進すべきである。

ニューヨークのシリコンアレーは、IT産業の集積が進みつつある中で、核となる産業支援施設を立ち上げ、動きを加速したモデル的な事例であろう。民間都市開発プロジェクトでもこうした取り組みを位置づけることにより、開発の社会的役割を高めるとともに、企業立地を促進する仕掛けを構築することが望まれる。

### 2) 新たなインセンティブ制度の創設

都市再生特別措置法の制定によって、市街地再生にむけた各種のインセンティブ制度は一応の条件が整ったが、産業クラスターの形成に資する企業立地・起業の促進などの側面でも規制改革や新たなインセンティブ制度を創設していく必要があると考えられる。

現在、経済財政諮問会議で提起された「構造改革特区」具体化に向けての検討が進められている。構造改革特区では、特定分野の規制が撤廃され、官の役割は縮小し、迅速かつ横断連続的な事業が実験的に進められる。政

府の制度化に向けた検討を踏まえ、各地で、経済特区、知的基盤発展（教育・技術）特区、国際都市機能特区、産業クラスター・起業特区、雇用促進特区等が提案されており、都市再生と一体で推進することも期待される。

また、今回の構造改革特区の検討では、検討対象外とされているが、効果をあげるためには、税制を含めたインセンティブの強化が課題である。以下の方策等についての検討が望まれる。

一定の緊急整備地域からの転出者に対して、譲渡所得から一定額を控除するとともに、登録免許税や不動産取得税など流通税を軽減する。

地区内で都市再生事業を行う者に対して保有税、流通税を減免する。

施設所有者への保有税を減免する。

開発後の入居企業に対する法人税などを減免する。

### 3) 関連主体の連携

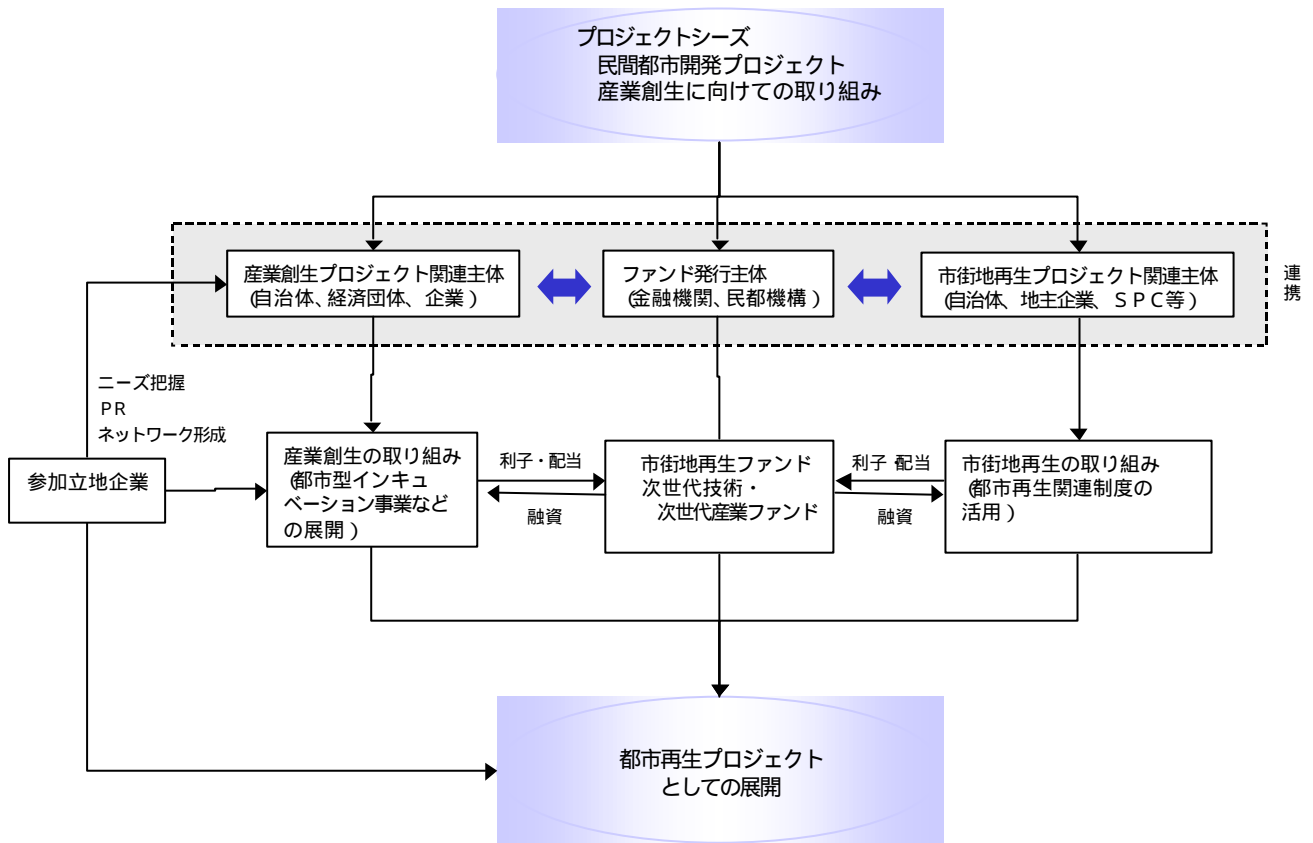
都市再生に向けての取り組みは、自治体、国はもとより、具体の事業を担うデベロッパー、投資家、立地企業など、関連主体の参画とネットワークのもとで推進可能である。特に、市街地再生、産業創生の相乗的な推進による都市再生に当たっては、緊急都市再生整備地域の指定を始めとして、国と関連事業主体とのコーディネーター役として自治体が積極的な役割を展開することが望まれる。

産業クラスターの形成に向けた取り組みは、自治体との連携の下で、経済産業局が中心になって推進している。また、市街地再生に向けての取り組みは、自治体（都市計画部門）が都市再生本部との連携の下で推進している。

現状は、こうしたそれぞれの取り組みは、必ずしも連携しておらず、効果的な投資が行われていない面もある。自治体は、こうした関連主体の取り組みをコーディネートし、一体のプロジェクトとして推進することが重要

である。現在議論の進む構造改革特区も、自治体の自発性を最大限尊重して進めるとされており、自治体の役割はますます重要になると考えられる。

図3 関連主体の連携による都市再生プロジェクト展開のイメージ



筆者  
 名取 雅彦（なとり まさひこ）  
 行政情報コンサルティング部  
 上席コンサルタント  
 専門は行政マネジメント、都市・地域計画  
 E-mail: m-natori@nri.co.jp