

都市再生推進法人の可能性 ～縦割りを超えたインフラマネジメント～

平野 勝也¹・末 祐介²

¹正会員 博士（工学） 東北大学災害科学国際研究所
（〒980-8572 仙台市青葉区荒巻字青葉468-1, E-mail:hirano@tohoku.ac.jp）

²正会員 修士（農学） 中央復建コンサルタンツ株式会社 社会インフラマネジメントセンター
（〒980-0011 仙台市青葉区上杉2-3-7 K2小田急ビル, E-mail: sue_y@cfk.co.jp）

本稿は、国土交通省都市局が進める都市再生推進法人制度により、都市再生推進法人が行政の縦割り・横割りを超えた公共施設と民間施設に対して、ハード・ソフト関わらず、一体的にエリアマネジメントの名の下に整備、管理、運用が一元的に実施できる可能性について指摘し、議論の発端となることを期するものである。

キーワード:都市再生推進法人, 縦割り, 横割り, エリアマネジメント

1. はじめに

平野(2007)¹⁾において、2005年に制定された景観法の可能性について論じたが、その動機は景観法が大きな可能性を秘めているにも関わらず、実運用上も国土交通省の解説上も、「自主条例に法的根拠を与える」という表面的な価値ばかりがクローズアップされていたことにあった。

本稿の動機も同様であり、都市再生推進法人に対して、筆者らが大きい可能性を感じているにも関わらず、都市再生推進法人の「メリット」としては、あまり強調されていない側面があるように感じている。そうしたことについて、本稿が議論の発端になれば幸いである。

2. 都市再生推進法人の一般的メリット

都市再生推進法人の根拠法である都市再生特別措置法を用いた官民連携まちづくり全般について解説した手引きに、国土交通省都市局まちづくり推進室官民連携推進室「官民連携まちづくりの進め方 ～都市再生特別措置法に基づく制度活用の手引き」²⁾（以下「手引き」という）がある。複雑な制度を丁寧に解説しており（本来的には制度そのものを簡略に制定すべきではあるが）、最先端の官民連携まちづくりの現場に関わる者にとっては必携のものとなっている。この手引き19ページでは「3-1. II. 都市再生推進法人のメリット」として、以下の3点が挙げられている。

- ・まちづくりの担い手として、公的位置付けを付与されることで、まちづくりの円滑化を図ることができる。
 - ・市町村に対する都市再生整備計画及び景観計画の提案が可能
 - ・都市利便増進協定等を活用して賑わい創出などの効果を生む
- となっており、いわゆる「まちづくり会社」の強化版といった趣である。また、手引き26ページからは、「3-3. 都市再生推進法人等が活用できる制度一覧」として、「計画の提案」、「協定への参画」、「計画の提案、協定への参画以外の都市再生特別措置法に基づく特例」、「税制特例」、「財政支援」が様々示されており、従来の「まちづくり会社」と比して、都市再生推進法人がいかに強化された法人となっているかがよくわかる。

3. 都市再生推進法人への期待

筆者らが着目する可能性はこうしたものではない（もちろんこれらのポイントも重要であることは言を俟たないが）。都市再生推進法人の根拠法である都市再生特別措置法（以下「法」という）に戻ってみたい。第八章「都市再生推進法人」にある「第百十九条（推進法人の業務）」（表-1）に都市再生推進法人が行える業務が一号から十五号まで列挙してある。特に筆者らが注目したいのが、「第三号」である。「次に掲げる事業を施行すること又は当該事業に参加すること」ができるとされており、「イ」については第一号で示した様々援助を

表-1 都市再生特別措置法（抜粋）

- （推進法人の業務）
- 第百十九条 推進法人は、次に掲げる業務を行うものとする。
- 一 次に掲げる事業を施行する民間事業者に対し、当該事業に関する知識を有する者の派遣、情報の提供、相談その他の援助を行うこと。
 - イ 第四十六条第一項の土地の区域における都市開発事業であって都市再生基本方針に基づいて行われるもの
 - ロ 立地適正化計画に記載された居住誘導区域内における都市開発事業であって住宅の整備に関するもの
 - ハ 立地適正化計画に記載された誘導施設又は当該誘導施設の利用者の利便の増進に寄与する施設の整備に関する事業
 - ニ 立地適正化計画に記載された居住誘導区域又は都市機能誘導区域内における低未利用土地の利用又は管理に関する事業
 - ホ 立地適正化計画に記載された跡地等管理等区域内における跡地等の管理等に関する事業
 - 二 特定非営利活動法人等による前号の事業の施行に対する助成を行うこと。
 - 三 次に掲げる事業を施行すること又は当該事業に参加すること。
 - イ 第一号の事業
 - ロ 公共施設又は駐車場その他の第四十六条第一項の土地の区域又は立地適正化計画に記載された居住誘導区域における居住者、滞在者その他の者の利便の増進に寄与するものとして国土交通省令で定める施設の整備に関する事業
 - 四 前号の事業に有効に利用できる土地で政令で定めるものの取得、管理及び譲渡を行うこと。
 - 五 第四十六条第一項の土地の区域又は立地適正化計画に記載された居住誘導区域における公共施設又は第三号ロの国土交通省令で定める施設の所有者（所有者が二人以上いる場合にあっては、その全員）との契約に基づき、これらの施設の管理を行うこと。
 - 六 公園施設設置管理協定に基づき滞在快適性等向上公園施設の設置等を行うこと。
 - 七 都市利便増進協定に基づき都市利便増進施設の一体的な整備又は管理を行うこと。
 - 八 低未利用土地利用促進協定に基づき居住者等利用施設の整備及び管理を行うこと。
 - 九 跡地等管理等協定に基づき跡地等の管理等を行うこと。
 - 十 第四十六条第一項の土地の区域又は立地適正化計画に記載された居住誘導区域若しくは都市機能誘導区域の魅力及び活力の向上に資する次に掲げる活動を行うこと（第三号から第八号までに該当するものを除く。）。
 - イ 滞在快適性等向上施設等その他の滞在者等の快適性の向上又は利便の増進に資する施設等の整備又は管理
 - ロ 滞在者等の滞在及び交流の促進を図るための広報又は行事の実施その他の活動
 - 十一 第六十二条の八第一項の規定による道路若しくは都市公園の占用又は道路の使用の許可に係る申請書の経由に関する事務を行うこと。
 - 十二 第四十六条第一項の土地の区域又は立地適正化計画の区域における都市の再生に関する情報の収集、整理及び提供を行うこと。
 - 十三 第四十六条第一項の土地の区域又は立地適正化計画の区域における都市の再生に関する調査研究を行うこと。
 - 十四 第四十六条第一項の土地の区域又は立地適正化計画の区域における都市の再生に関する普及啓発を行うこと。
 - 十五 前各号に掲げるもののほか、第四十六条第一項の土地の区域又は立地適正化計画の区域における都市の再生のために必要な業務を行うこと。

行える民間事業に直接参画もしくは事業を実施できるとする規定であり、これも非常に重要な規定である。都市再生整備計画に位置づけられた事業、もしくは立地適正化計画に位置づけられた事業に対して、その民間事業を都市再生推進法人が直接実施して良いことを意味している。さらに注目すべきは「ロ」の規定だ。「公共施設」の整備が都市再生推進法人の業務として位置づけられている。さらに、同第五号の規定により公共施設の管理も同様である。つまりは公共施設の整備も管理も都市再生推進法人の業務として位置づけられた法体系となっているのだ。

さらに、ここで言う「公共施設」とは法第二条2項に「この法律において「公共施設」とは、道路、公園、広場その他政令で定める公共の用に供する施設をいう。」と定義されているだけでなく、該当する政令である都市再生特別措置法施行令第一条で、「都市再生特別措置法（以下「法」という。）第二条第二項の政令で定める公共の用に供する施設は、下水道、緑地、河川、運河及び水路並びに防水、防砂又は防潮の施設並びに港湾における水域施設、外郭施設及び係留施設とする。」として、結局、おおそ国土交通省の所管するすべての社会基盤施設が網羅的に「公共施設」として位置づけられているのだ。確かに、農水省及び水産庁所管の農道や漁港といった社会基盤施設が含まれていないのは残念な点である。特に漁港は、漁港と街が一体となった魅力づくりなどを港湾同様に進める必要がある地域が多いだけに、適用の

拡大を期待したいところであるが、ともあれこれだけ網羅的に所掌を超えて公共施設の「整備」「管理」が都市再生推進法人の業務として位置づけられている規定は可能性しか感じられないのも確かである。

4. 公共施設の縦割り横割りを超えた一元化

筆者らが関わってきた復興まちづくりでは、事業主体間の調整に多大な苦勞をしてきた。小さな浜の復興事業であっても、復興の主体となる市町村事業の中に、県道事業や県管理の海岸堤防、河川などがひしめき合い、同時に事業が動く。当然ながら他の事業が変更になると玉突き変更を余儀なくされるケースもあり、調整に難渋したケースも多く聞かれました。実際にそうした難しさも体験もしてきた。

確かにこれだけの事業が同時に動くと言うのは、復興特有という側面があることも事実であるが、その一方で、通常のまちづくりにおいても、街を代表する魅力を持った河川や、その街を代表するような目抜き通りが都道府県管理であることの方が圧倒的に多いだろう。つまり市町村が、人口減少の中で中心市街地の活性化や魅力づけを行いたいと思っても、主要なインフラ管理者が都道府県なのであれば、こうした所掌分担の制度の下では、予算も含めた都道府県の理解が得られなければ何もことは動かないことを意味している。

官民連携は、各地で成功例が増えてきており喜ばしい限りである。語弊を恐れずにいえば、法的権限を持つがその分融通の効かない「官」と、法的権限が弱い、融通が効き機動力ある「民」の連携という性格の異なる二者でありそれぞれの特徴を生かした協働がしやすい。それに対して先述のような、縦割り（インフラの種類）や横割り（国・都道府県・市町村）を超えた「官官連携」は、法的権限・根拠を持った融通の効かないもの同士の連携となるために、その協働はさらに難しいものとなる。ここに風穴を開けていくことが、今後のまちづくりにおいて重要であることは言を俟たない。官民連携の重要性もさることながら、官官連携がより一層重要になってくるのだ。つまりは、繰り返しになるが、都市再生推進法人がそうした縦割り・横割りを超えて「公共施設」として一元的に整備、維持管理できる素地というのは、極めて評価、そして期待できる可能性を秘めているのだ。

ただし、これは未だ可能性にすぎない。現行規定だけで都道府県や市町村と都市再生推進法人が整備・管理協定を結べばできると強弁できなくはないが、現時点では、その協定に根拠法は明確に存在しない。既存制度である指定管理制度やコンセッションを用いれば、管理運営に関して実行できる可能性は否定しないが、こと整備となると相当難しいのではないかと思われる。

なぜなら、都市再生整備計画に基づいて都道府県管理の道路整備を市町村に移すだけであっても、法五十八条「道路整備に係る権限の委譲」で示されているように、都道府県管理の道路を市町村管理にするという権限委譲の仔細が規定されており、市町村でさえ、このような手続きの上で認められる都道府県管理の「公共施設」整備を、法的な管理権限の委譲や契約の方法等が明示されぬままの現状では、都市再生推進法人がその整備を今すぐ可能かと言われれば難しいと考える方が素直であろう。そのため「手引き」でもことさらには強調していないのかもしれない。同様に、市町村管理の公共施設であっても、その権限をどのように都市再生推進法人に委譲するもしくはどのような契約を結べばそれが実施可能なのか、公共施設はそれぞれ法的根拠を持って行政が管理しているものであり、法制度の充実が待たれる。

5. おわりに ～まちづくりの理想的な体制～

これからのまちづくりは、より一層空間の質を求め、公共の縦割り、横割り、そして民間の枠を超えて「共鳴する」まちづくりが必須になると考えている。なぜなら「共鳴」こそが、投資効率が最も高いからである。つまりは官民を超えて施設整備まで含めたエリアマネジメン

トのために、より権限を一元化していく必要性が高いと感じている。

筆者らの身近な例で言えば宮城県女川町の民間施設であるシーパルピア女川と公共空間であるレンガみちは計画時から協調し一連の空間として完成しており、その官民界は一般市民にはわからないであろう。そうした一体の空間をより活用していく上で、例えば舗装の修繕でどちらかの主体がレンガを用いないといったことは、エリアの価値を考える上ではあってはならない。もちろん、現在シーパルピア女川を管理しているまちづくり会社である女川みらい創造（株）もレンガみちを管理している女川町も、両者協議の上で協調した適切な管理が行われているが、そうした信頼関係があるのであれば、いつそのこと一元管理にしたほうが効率的であろう（ただし、漁港までは残念ながら法に規定されていないため拡充が望まれる）。同様に、宮城県石巻市の中心街で実現した河川堤防（国）、プロムナード空間（堤防腹付盛土部分市事業）、いしのまき元気いちば（民間事業）の一体空間も現在「川まちづくり」の文脈で、一体的な維持管理体制を構築しつつあるが、都市再生推進法人を活かし、より一層踏み込んだ一元管理へと展開することが、エリアマネジメントとしても正解であろう。

実は、こうした現場での努力と実績が、可能性を持った制度を充実・展開させていくのが世の常である。法の道筋を決め、社会を動かしているのは、永田町でも霞ヶ関でもなく、人口減少と戦い、少しでも愛する街の魅力を向上しようと努力し続ける一つ一つの現場なのである。各地での縦割り・横割りを超えた、さらなる動きに大いに期待したい。

参考文献

- 1) 平野勝也：景観法の可能性 ～創る景観と軽やかな運用～、景観・デザイン研究講演集、No.3, pp.142-146, 2007
- 2) 国土交通省都市局まちづくり推進室官民連携推進室：官民連携まちづくりの進め方 ～都市再生特別措置法に基づく制度活用の手引き、官民連携まちづくりポータルサイト (<https://www.mlit.go.jp/toshi/useful/>)、手引き本編一括ダウンロード版 <https://www.mlit.go.jp/toshi/pdf/tebiki/tebiki.pdf> 2021.8.30閲覧