

まちづくりに係る総合的な支援制度の沿革*

The Historical Transition of National Subsidy System for Comprehensive Urban and Town Development

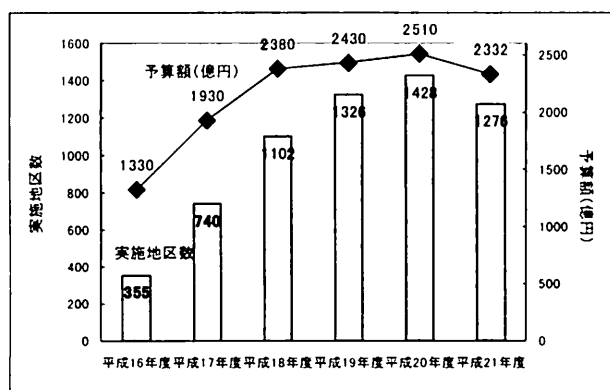
新屋 千樹**・犬飼 武***

By Kazushige SHINYA, Takeshi INUKAI

まちづくり交付金は、まちづくりに関する国から地方公共団体への代表的な支援制度として多くの地方公共団体において活用されているが、本稿では、まちづくりに係る国から地方公共団体への支援制度が、まちづくり交付金制度に至るまでにどのような沿革をたどり、発展してきたのかを概観したものである。昭和60年度に創設された新都市拠点整備事業を源流として、その後の街並み・まちづくり支援事業（平成4年度創設）、まちづくり総合支援事業（平成12年度創設）そして、まちづくり交付金制度（平成16年度創設）へと変遷してきた各制度について、それぞれの特徴を概説するとともに、まちづくり支援の枠組みという点で、そのような沿革過程に通底すると考えられる論点について若干の考察を加えた。

1. はじめに

まちづくり交付金は、平成16年度の制度創設以来、まちづくりに関する国から地方公共団体への代表的な支援制度の一つとして広く認知され、多くの地方公共団体において活用されている。



図－1 まちづくり交付金の予算と活用地区数の推移
(国土交通省資料)

制度の枠組みは、地区単位で策定される「都市再生整備計画」に基づき、ハード事業からソフト事業まで、まちづくりに関する幅広い取組に対し一括して補助を行い、執行においても地方公共団体の高い自由度が確保されていることが特徴である。支援制度としては、比較的最近になって構築された新しいスキームのように捉えられる向きもあるが、このような枠組みの全てが一朝一夕に生まれたものでは当然なく、沿革を遡れば、やはり相応の

歴史をもっている。

そもそも都市は、様々な施設、事業、あるいは活動の集合体であり、まちづくりと言ってもその捉え方や指示内容が多様である。そのような中であって、本論で遡る昭和60年以前の支援体系は、下水道、道路、公園のような公物管理法の体系に属する基盤施設や、区画整理、再開発のような確立された基幹的な面事業等に対して個別に補助を行うものであり、都市の活力や文化といったものに着目し、ソフト分野も含めてまちづくり自体を対象にするものではなかった。

本論は、まちづくり交付金制度の創設から6年が経過し、市町村の緊急ニーズが一巡したことや、市町村合併関連事業がほぼ終息していると考えられるこの期に、かつての支援体系から、今日のまちづくり交付金制度に至る軌跡を、若干の考察を交えつつ概観するものである。

2. 支援制度

(1) 新都市拠点整備事業（昭和60年度創設）

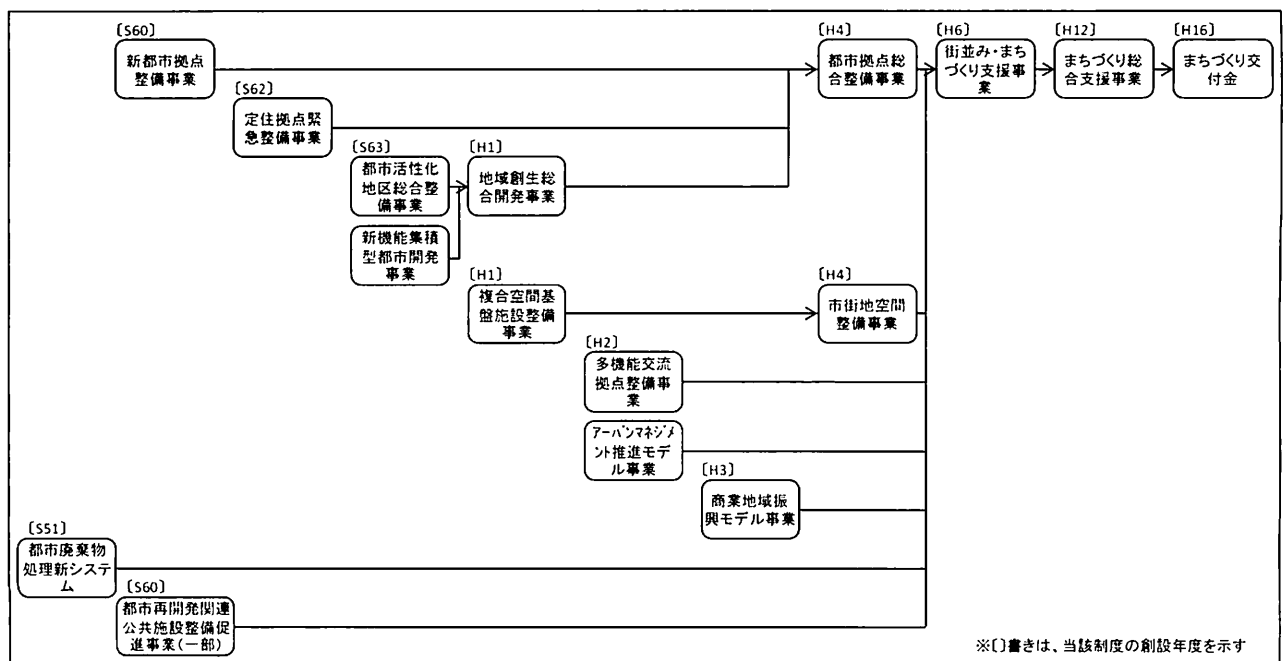
過去の支援制度の中に、まちづくり交付金の源流を求めるとすれば、昭和60年に創設された新都市拠点整備事業に遡ることができる。この制度は、「鉄道操車場跡地等を活用し、地域社会の中核となる新たな都市拠点の形成を促進するため、高次都市基盤施設及び公共施設の整備等を総合的に行う事業」（制度要綱¹⁾）に対し補助を行うものであり、端的に言えば、当時の社会的要請であった、旧国鉄操車場などの鉄道跡地を活用した拠点開発ニーズに応えることを主眼とした制度であった。

*keyword：まちづくり、まちづくり交付金、国庫補助金

** 正会員 工修 国土交通省都市・地域整備局都市計画課 課長補佐

*** 正会員 工修 国土交通省都市・地域整備局まちづくり推進課 係長

(〒100-8918 東京都千代田区霞が関2-1-3)



図－２ まちづくりに関する支援制度の変遷（街並み・まちづくり総合支援事業ハンドブック資料を加筆）

この制度に現在のまちづくり交付金制度に繋がる萌芽が認められるのは、大規模跡地を活用して新しい都市拠点を整備するという、それまでにない政策課題に対応するために、鉄道施設の撤去、人工地盤、センター施設（複合交通センター、高度情報センター）、多目的広場など、従来のインフラ概念では捉えられないような施設整備等を補助対象とした点にある。また、限定的ではあるが、拠点施設の立地活動促進費として広報のようなソフト面も補助対象に含まれている。

ただし、対象エリアは三大都市圏や県庁所在地レベルの都市における鉄道跡地等に限定されており、特定の目的性の強い制度であったことが窺える。

なお、新都市拠点整備事業を活用した事例としては、神戸ハーバーランド地区（立体遊歩道、多目的広場等）や横浜みなとみらい21地区（動く歩道、多目的広場等）等大規模拠点開発に合わせた遊歩道や多目的広場等の整備がある。

（２）街並み・まちづくり総合支援事業（平成６年度創設）

新都市拠点整備事業は、平成４年度に他の支援制度と統合する形で都市拠点総合整備事業へと衣替えし、更にこれを主たる母体として、平成６年度に「街並み・まちづくり総合支援事業」が創設された。この新制度の枠組みは、街路事業、公園事業、土地区画整理事業などの「基幹事業」が行われる場合に、これらに付随する「プラスアルファ」（街並み・まちづくり総合支援事業ハンドブック²⁾）部分の各種整備等に支援を行うもので、新都市拠点整備事業等が専ら拠点開発を目的としていたのに対し、広く基幹事業に付随するものへと制度のターゲットが大きく拡大している。

特筆すべき新機軸として、「メニュー＋限度額」方式と

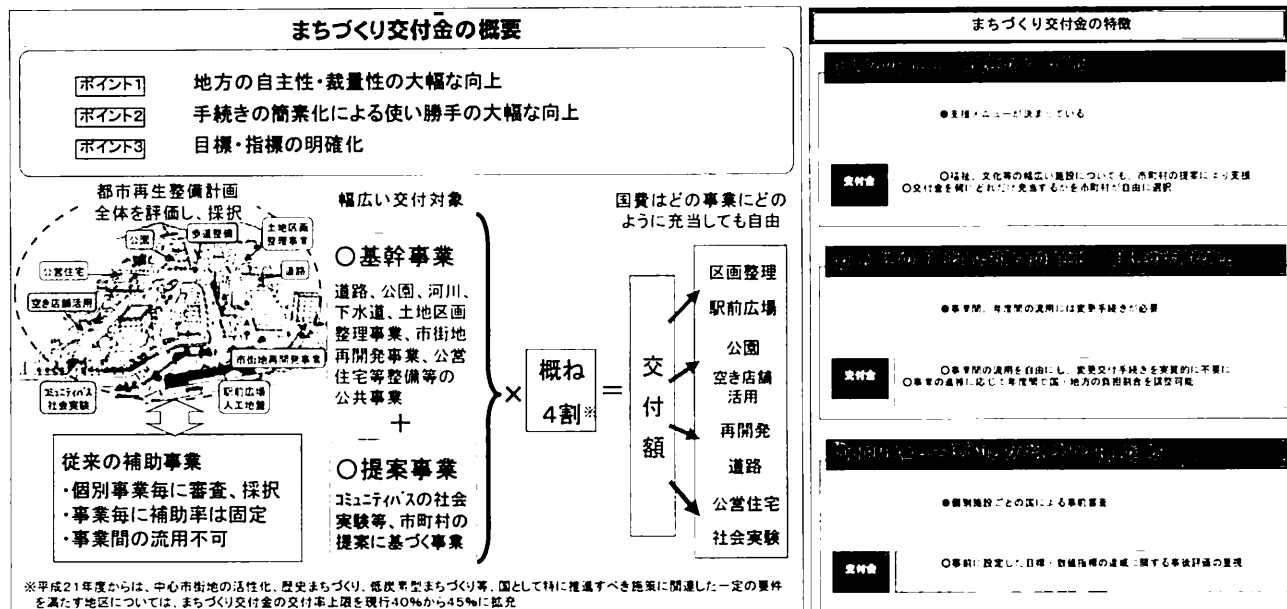
いうパッケージ支援の仕組みが採用され、併せて、補助メニューの中に、都市拠点総合整備事業から引き継いだ事業の他、地区施設や景観整備など、より決め細かな事業が追加された点が挙げられる。この点において、街並み・まちづくり総合支援事業は、地方公共団体が地区単位で計画を策定した上で、当該計画の範囲内で、補助金の交付はきめ細かなものも含めて一括して行うという、後のまちづくり交付金に繋がる制度スキームの嚆矢となった制度と位置づけることができる。

ただし、まちづくりの本体とも言うべき「基幹事業」は、一体要件はあるものの基本的には本制度の枠外であり、あくまでこれに付随する部分のみを対象とした制度である点で、この段階では、横断性、総合性の点では限定的な枠組みに留まっている。

なお、街並み・まちづくり支援事業を活用した事例としては、さいたま新都心地区（新駅の自由通路や区画整理事業と合わせた多目的広場整備等）や名古屋ドーム、大阪ドーム周辺のペデストリアンデッキ、滋賀県彦根市の街路事業と一体となった歴史的街並みの整備等がある。

（３）まちづくり総合支援事業（平成１２年度創設）

平成１２年度は、地方分権の観点から、省庁再編や多くの法制度の見直し（都市分野では都市計画法改正等）がなされた時期である。本制度は、そのような地方分権の大きな流れの中で、第二次地方分権計画（平成１１年３月）に位置付けられた「まちづくりに関する新たな統合補助金」を具体化するものとして、基幹事業を取り込みつつ、街並み・まちづくり総合支援事業が発展解消する形で創設された制度である。制度設計にあたっての問題意識として、「それまで様々な行政課題や事業目的に対応するために支援制度の充実を図ってきた結果、制度全体が複雑化し、身近なまちづくりと言えるような比較的小



図－3 まちづくり交付金制度の概要（国土交通省資料より）

規模な施設整備についてまで、施設ごとに要望ヒアリングや交付申請等を行わねばならず、手続きが煩雑なものとなってしまうとの反省に立ったもの」(まちづくり総合支援事業ハンドブック³⁾)とされていることから、地方公共団体の使い勝手の向上を主眼としたものであった。

このような背景から、本制度は、街並み・まちづくり総合支援事業の補助対象に加え、基幹事業をも含めた枠組みとなり、その意味で様々な事業を横断的に包含した、初の「統合補助金」といえる制度となった。基幹事業を取り込んだこともあり、街並み・まちづくり総合支援事業から予算規模も拡大している。

これにより、地区内であれば施設横断的に国費の予算流用ができることとなり、執行自由度が大きく拡大するなど、この段階で、総合的な支援制度として、まちづくり交付金へと繋がる基本的枠組みの素地が相当程度整えられたと捉えることができる。

なお、まちづくり総合支援事業を活用した事例としては、大分県中津市の中心市街地地区のように、区画整理、道路及びポケットパーク整備など中心市街地の活性化に向けて総合的な事業を実施した地区や、富山県八尾町のように石畳舗装の整備や無電柱化等による歴史的街並みの再生による地域の活性化や観光振興などをテーマにまちづくりを行った地区等が挙げられる。

(4) まちづくり交付金（平成16年度創設）

まちづくり交付金は、全国都市再生の推進という時代的、社会的な要請を大きな背景としつつ、これを地域主導の個性あるまちづくりという形で推進するために、まちづくり総合支援事業が発展解消する形で、平成16年度に創設された。これまでは、法令根拠を持たない予算上の制度（予算補助）であったが、まちづくり交付金とな

表－1 まちづくり交付金創設後に創設された主な交付金制度

創設年度	交付金名	所管省庁
平成16年度	村づくり交付金	農林水産省
平成17年度	地域住宅交付金	国土交通省
平成17年度	地域再生基盤強化交付金	内閣府
平成18年度	安全・安心な学校づくり交付金	文部科学省
平成19年度	地域自立・活性化交付金	国土交通省
平成19年度	みなと振興交付金	国土交通省
平成19年度	農山漁村活性化プロジェクト支援交付金	農林水産省
平成21年度	地域活力基盤創造交付金	国土交通省

って、都市再生特別措置法に位置づけられ法律補助となり、予算規模も飛躍的に拡大した。

制度的枠組みの面でも、これまでの支援制度にない新機軸がいくつか含まれている。特に、まちづくり交付金から踏襲された幅広い補助メニューに加え、これらに対する一定割合の範囲内で、市町村の提案に基づくハード・ソフト事業を補助対象にできるという枠組み（いわゆる「提案事業」）は、画期的なものと評価してよいであろう。これにより、例えば福祉や文化、各種イベントなど、従来の枠組みを超えたより総合的なまちづくりに対する国の支援が可能となった。また、事業ごとではなく横断的に一律の補助率が適用されたことに加え、事業の進捗に応じて年度を跨いで国費と地方費の割合を調節できることとなり、執行面において、施設横断的な国費の流用の自由度が更に向上しただけでなく、時間軸上の自由度も拡大している。この他、交付にあたっては、各要素事業の詳細審査ではなく、計画全体の目標設定や効果等の確認を行うこととされており、国による事前審査よりもむしろ市町村による事後評価が重視された。これは、

都市再生整備計画に記載したまちづくりの目標・指標が期間終了後にどの程度達成されているかを中心とした事後評価を市町村自らが行い、その実施・公表を義務づけるものであり、まちづくり交付金において新たに導入された枠組みであった。

このような多くの新しい枠組みを組み込んだまちづくり交付金は、補助制度のあり方全体にインパクトを与えたと考えられ、それ以降、まちづくり以外の複数の分野において、表－１に示すように類似する枠組みを持った交付金が誕生したことから、補助制度の交付金化の潮流に先鞭をつける格好となった。

なお、まちづくり交付金を活用した事例としては、松山市中心地区の坂の上の雲をテーマにしたまちづくり（博物館や道後温泉等の観光拠点周辺の景観整備、パークアンドライドの社会実験等のソフト事業等）や、富山市の富山港線沿線地区の歴史・文化と公共交通を活かしたまちづくり（LRT 整備に合わせた周辺整備やフィーダーバスの運行、歴史的街並みの保全・活用等）など、地域の資源を活かした総合的なまちづくりが挙げられる。

3. おわりに

以上のような沿革を概観すると、まちづくりに関する国から地方公共団体への支援制度は、各時代の社会情勢に対応しつつも、大きく以下のような命題の中で、変遷をたどってきたものと捉えることができる。

一点は、まちづくりという、明確な対象領域としては捉えにくい総合的取組みに対し、どのような枠組みで支援を行うかという問題である。冒頭に述べたように、当初は、公園、道路、面整備事業といった要素に着目して、箇所ごとに個別補助を行う枠組みであった。その後、地方分権の流れとも相俟って、街並み・まちづくり総合支援事業あたりから、個別にみれば比較的小規模な事業ではあるが、パッケージとして効果を発揮するものについて、地区単位で一括して補助を行うという総合的な支援の枠組みが確立していった。（一方、個別事業に対し支援を行うものは、広域性、根幹性の強い事業に限定される傾向にある。）

もう一点は、公物管理法の体系に属しない施設や景観整備など、伝統的には付加的と考えられてきた事業やソフト的な取組みに対する支援のあり方の問題である。国は基幹的、根幹的な施設のみを支援すべきであり、付加的な部分にまで手を出す必要はないとの意見があり得る一方で、従来付加的、余剰的とされてきた取組の多くは、今日ではむしろ公共施設整備を行う上での本質を成しているとも考えられる。また、まちづくりが多様な側面を一体的に包含する以上、基幹的部分のみを切り分けて支援を行うことにより、却って硬直的で使い勝手の悪いものとなり得ることも事実である。

これは、まちづくりに関する国策性にも関係する論点でもある。まちづくりの主役は地方、との考え方は既に定着しているが、一方で、かつての国鉄操車場跡地の利

活用や、中心市街地活性化、都市再生、景観、歴史・文化など今日的な都市行政のテーマを見ても、立法化されたものも含め国としても取り組むべきとされた課題は多い。

そのような中、まちづくり交付金は、都市再生という国策性の強いテーマの下に市町村が計画策定を行い、当該計画の範囲内で、地方公共団体の裁量を最大限尊重しながら幅広い施設・事業に対して補助を行う枠組みとして構築されている。これにより、国策性と地方の裁量性の両立を図った制度とすることができる。

ただし、このような枠組みの下で、一部の地区において、いわゆる箱物整備等が無駄との批判を受け、まちづくり交付金制度全体が無駄なばらまき制度であるかのような批判を受けたことも事実である。地域の裁量を尊重した結果であるとしても、国の支援制度である以上、地域の取組への批判が地域のみにとまらないのが、この問題の難しいところであろう。

なお、内容について述べる立場にはないが、平成 22 年度においては、国土交通省全体で更に拡大した交付金化がなされることとなっており、一部事業を除き、まちづくり分野に限らず国土交通省所管補助制度全体が一つの交付金に一括化される予定である。

最後になるが、本稿の執筆にあたっては、各支援事業の当時の建設省、国土交通省の担当者に、制度創設の経緯等についてご教示頂いた。記して感謝申し上げる。

参考文献

- 1)『新都市拠点整備事業制度要綱』、建設事務次官通達、1985
- 2)『街並み・まちづくり総合支援事業ハンドブック』、(財)都市みらい推進機構ほか、pp1, 1999
- 3)『まちづくり総合支援事業ハンドブック』、(財)都市みらい推進機構、pp1-2, 2002