

災害復興・地域再生公社論

－被災地の復興・再生に向けて－

A Theory on Restoration and Regeneration Agency : Toward the recovery and regeneration after the 2011 East Japan Earthquake

高見沢 実*
Minoru Takamizawa*

After three month from the 2011 East Japan Earthquake, there are a lot of proposals for the recovery and reconstruction of damaged cities. Some of them refers to the systems of deregulation, promotion and cooperation such as Special Zone and Reconstruction Company. However, each proposal is only the idea and has little relationship each other. For example, Special Zone is one of the main tool in the expected Special Treatment Law after the 2011 Earthquake, there are very few ideas how it relates to Reconstruction Company and whether it is sufficient to encourage and empower for the real and urgent local needs. This article aims to clarify these relationships and draw a design for the integrated system that can work closely with local authorities.

Keywords: the 2011 East Japan Earthquake, Reconstruction Company, Special Zone, Regeneration Agency
東日本大震災, まちづくり会社, 特区, 公社

1. はじめに

2011年3月11日の東日本大震災およびそれに伴う津波や原発事故に伴う被害からの復興について、さまざまな議論がなされるようになってきた。原発事故に伴う「警戒区域」や「計画的避難区域」等に指定された地域ではいまだ復興の段階ではないとの声が強い一方で、被災より2ヶ月を経過した各地域では、建築制限のかけられた場所での店舗等の再建のニーズが強まるなど、復興への道筋を早急に示す必要性が高まっている。被災の状況およびその後の経過は各地域で多様かつ被災が広範囲にわたることがこのたびの災害の大きな特徴である。

本稿は、こうした多様な被災地において今後必要になると考えられる新しい組織に関する考察である。ここではそれを仮に「災害復興・地域再生公社」と呼ぶ。

筆者は2006年に刊行された『都市計画』261号において¹⁾、「緊急時の都市計画」の概念のもと、こうした組織のあり方を考察・提案している。実は、そこでの問題意識は日本の近年の状況が緩やかな「緊急時」になりつつあるとの危機感であった。当時はまだリーマンショック前であり、不動産バブルによる恩恵が東京を中心とする特定の地域にもたらされる一方、地方からは投資資金が引き上げられ、地方都市の地価は下落する一方だった⁴⁾。

こうして大災害が起こってみると、突然世の中が変わったように捉えられがちであるが、本稿で考察しようとしているのは、もともと日本が抱えていたこうした構造的な問題を解くには、新しい都市計画の方法が必要であるとの観点である。

本稿では、『都市計画』261号におけるこの論考を出発点として、東日本大震災後の被災地で必要とされる災害復興・地域再生公社の具体的なスキーム、業務内容、国や地方自治体との関係、人材等につき試論として論じるものである。この際、既に語られているいくつかの同様の提案等についてレビューし統合的に整

理・考察することが目的である。

2. 「緊急時の都市計画」の一般的特徴と今回の設置イメージ

『都市計画』261号で設定した「緊急時の都市計画」の一般的特徴とは、1)特定のミッションを与えられたうえ、2)時限措置であること、3)適用範囲を限定すること、4)決定方法に特別な工夫があること、5)実現手段に特別な工夫があること、6)これらを達成するために特別な主体の設置がありうること、の6点である。

例えば、「戦後コンセンサス」が崩壊し構造的経済不振にあえいでいた英国では国家が地方に介入する「都市開発公社(Urban Development Corporation)」が制度化されるが、これは、1)都市再生を強力に進めるために、2)設定されたUDCごとに時限を設定、3)特定のエリアを定め、4)計画許可権限を地元自治体から吸い上げて(後期になると地元自治体との協調体制がとられるように変質した²⁾)、5)土地買収(収用権含む)と敷地整序・インフラ整備のあと民間等に土地を売却することができるようにし、6)それらを担う主体としての組織(=UDC)を各エリアに設置した。

今回の被災に即して考えるなら、1)災害復興を中心とする特定の業務を推進するため、2)ある期間を定め、3)特定のエリアを定め、4)業務を円滑に遂行するための特別な権限や決定方法を定め、5)業務実現のための特別な方法を用意して、6)その実現体制を定めること、となる。

『都市計画』261号のあと『都市計画報告』7巻(2009.2)で筆者らは²⁾、英国の都市開発公社(UDC)と都市再生会社(URC)を「民間投資誘発組織」の観点から比較し、前者のUDCは民間参入のバリアを抜本的に改善するための強力な機能が、後者のURCは投資のリスクを低減するマネジメントを中心とする機能が特徴であり、これら2つのメカニズムは時代背景や地域の状況・目的に応じて使い分けられてきたと整理した(表1)。

* 正会員・横浜国立大学大学院都市イノベーション研究院(Yokohama National University)

表1 UDC と URC の比較

	UDC (都市開発公社)	URC (都市再生会社)
組織形態	特殊法人 (QUANGO: quasi autonomous national/nongovernmental organization)	保証つき有限会社 (Independent company, limited by guarantee)
設立者	中央政府 (1980 年地方自治、計画および土地に関する法律)	パートナー (自治体、RDA*1、EP) [非法定]
設立方法	国家重要性に鑑みて中央政府が命令(後で地元要望型)	自治体の発意後、パートナーで協議
組織構造	Board+Staff	Board+Teams
人材	Board: 民間企業出身者、官僚、地方議員、自治体職員等 (7~11 名程度) Staff: 建築、都市計画等の専門家、自治体職員等	Board: 民間企業出身者、大学、RDA、EP、地方議員、自治体職員等 (7~11 名程度) Teams: 建築、都市計画、マーケティング、ファイナンス等の専門家、自治体職員等
任命方法	Board: 中央政府が命令 Staff: 期間限定で直接雇用、自治体職員が出向	Board: パートナーが任命 Teams: 期間限定で直接雇用、自治体職員が出向
人件費	政府補助金	パートナーが負担
存続期間	10 年程度	ビジネスプランに依り決定
業務内容	公共投資により民間資本が参入可能な条件をドラスティックに改善し市場を活性化。収用権をもち土地取得・集約、インフラ整備ののちギャップファンディング等により民間開発を強力に支援	戦略再生フレーム(Strategic Regeneration Framework)のもとに個別プロジェクトのマネジメントを行う。強力な権限や潤沢な財源を持たず、プロジェクトごとにパートナーと協議
評価基準	レバレッジ	レバレッジ

*1 2010 年に誕生したキャメロン政権は RDA を 2012 年までに廃止し、替って地域ごとにローカル・エンタープライズ・パートナーシップ (LEP) を設立することとした。

表2 復興まちづくり会社各提案の比較

	大西による提案 ³⁾	西郷による提案 ⁴⁾
名称	復興まちづくり会社	復興まちづくり会社*1
ミッション	まちづくりの計画や実施はもとより、がれきの撤去・処理・処分、漁業・農業・製造業などの生産基盤の復興、インフラや供給施設の復興、避難生活における介護・精神的ケアなど	新しい公共事業、住宅、コミュニティ施設、医療施設、社会福祉施設、事務所、商業施設、工房、産業施設などのディベロップ、プロデュース、所有権維持管理、市町村が行う都市計画事業の受託等も。
期間	5 年等有期(大西 b)	—
区域	各市町村	中心市街地なら 1~5ha
権限	「ミッション」とした業務を国や県から請け負う	市町村が行う都市計画事業の受託等も想定
方法	—	土地の所有と利用を分離し、利用権を共有化(まちづくり会社所有タイプは 3 つの方法のうち 1 つ。他は、債権化して流動化(土地流動化法人として買取継承の倉庫など)、国県市など公共団体系所有)
特に土地の扱い	—	—
主体	復興まちづくり会社 (社長は首長)	復興まちづくり会社
人材	市町村の復興担当者、地元の住民や企業などの被災者、国や県からの応援部隊が社員となる。(地元関係者が社員となり、復興を担うことで収入を得る。高度な能力も訓練・学習により修得。)	(明記はされていないが、ディベロップ、プロデュース、所有権維持管理などの専門家)
特区との関係	(明確には言及していない)	特区を活用して規制緩和、税制改正、財政支援

*1 西郷 a は別途、住民主体のまちづくり会社を提案し暮らしを大切にしたい共助のまちづくりを提案しているが、表 2 は市町村主体のものに限る。なお、西郷 b では両者は未分離。

3. 考察の方法

さて、2011 年 3 月 11 日の被災から 2 ヶ月が経過した頃より、国の復興構想会議およびその検討部会の中でも「復興まちづくり会社」等の名称でこうした組織の具体的な姿が語られるようになってきた。5 月 12 日には「復興特区」などの手段が「東日本大震災復興特別措置法(仮称)」の要綱案の中で明らかになったと新聞報道された。いずれもアイデアの段階であるが、被災の規模が大規模であること、またその様態が多様であることを考えると、より普遍性の高い仕組みを用意し、地域ごとの特性や掲げる目標に従って柔軟に、かつ機動的に運用できることが望ましい。

そこで本稿ではまず、「復興まちづくり会社」の具体的な姿に言及している大西隆による提案³⁾、西郷真理子による提案⁴⁾を題材にしなが、それらの共通点、特区との関係、『都市計画』261 号の観点との関係などを整理する。

これらを踏まえ、「特区」と「復興まちづくり会社」との関係、UDC や URC のような組織との関係、国や県・市町村との関係等を整理する。

本稿では提案の良し悪しを議論するのが目的ではなく、あえて他国の制度とも比較することにより、今後詰めるべき課題を明らかにすることが目的である。

4. 「復興まちづくり会社」論の吟味

「復興まちづくり会社」に関する 2 つの提案を比較してまとめたのが表 2 である。

4-1 ミッション

両者とも提案の内容は「まちづくり会社」であり、表 1 の中の URC のイメージに近い。逆にいえば、UDC のような「公共投資により民間資本が参入可能な条件をドラスティックに改善し市場を活性化」したり「収用権をもち土地取得・集約、インフラ整備ののちギャップファンディング等により民間開発を強力に支援」するような強力な組織ではなく、調整やプロジェクトマネジメントが中心となっている。

少しだけ立ち入ってその差異をみてみると、両者とも名称は「復興まちづくり会社」であるが、大西提案では幅広く「まちづくりの計画や実施はもとより、がれきの撤去・処理・処分、漁業・農業・製造業などの生産基盤の復興、インフラや供給施設の復興、避難生活における介護・精神的ケアなど」を設定。これに対して西郷提案では「新しい公共による新しい公共事業」としながら、その基本は「住宅、コミュニティ施設、医療施設、社会福祉施設、事務所、商業施設、工房、産業施設などのディベロップ、プロデュース、所有権維持管理」と狭目に設定している。これは、西郷提案(西郷 a)では共助に関する部分が「住民主体のまちづくり会社」に委ねられていることや、西郷が手がけてきた高松丸亀町商店街等におけるまちづくり会社の業務内容をイメージしながら提案していることによると考えられる。

少し戻ると、被災地では土地・建物の権利の扱いや事業化に向けた強力な動きが必要とされている。従って、地域再生のマクロな観点ももった UDC 的な取り組みも必要と考えられる。この点は「業務を国や県から請け負う」(大西提案)、「市町村が行う都市計画事業の受託等」(西郷提案)の部分が関連する可能性がある。

また、「まちづくりの計画や実施」(大西提案)の部分も、復興計画の実現手段としての諸事業の推進を考えると UDC 的な取り組みも含む可能性がある。いずれにしても新たなミッションを設定する際には、中長期的に地域が自立できるために、公共投資と民間活力のバランスを時間軸の中でどのように変化させていくのか、といった戦略が必要である。

4-2 期間

大西提案(大西 a)は特に期間に言及していないが、構想会議 4/14 にて「5 年等有期」としている(大西 b)。なお、越澤³⁾は復興について「10 年はあまりにも長い」「今回の東日本大震災では、基本的な復興完成は 5 年、住まいの復興は 3 年というような目標を打ち出し、そのタイムスケジュールに向かって政府は最大限努力する」との考えを述べている。この背景には、そもそも人口減少時代に起きた大災害であること、時間の長期化はすなわち人口のさらなる流出と地域衰退の加速を意味するとの危機感がある。

例えば、中越地震で甚大な被害を受けた山古志村では 3 年余りの仮設住宅暮らしを経た帰村率は 61%(2007. 5. 1 時点)、4 年半に及ぶ全島避難後の三宅島の帰島率は 68%(2005. 8 末時点)であった⁶⁾。さらに年齢別でみると三宅島の場合、15 歳未満人口は 1995 年の 16. 4%から 2005 年の 5. 7%に激減、65 歳以上人口は 24. 0%から 37. 4%へと一気に増大した(国勢調査)。15-64 歳人口は 59. 6%から 57. 0%へと微小に変化しているだけなので、雇用もさることながら子供の教育機会なども大きな要因になったと考えられる。

基本的には、土地・建物の復旧や再編、それに伴う金銭的補償やそれらも元手とする生活再建、民間資本も参入できる条件整備や支援など、それぞれの緊急度に応じて事業全体のフレームをそれぞれの地域で構想することが望ましい。場合によっては最初のおよそ 5 年を復興公社、5~10 年目に業務内容を見直して地域再生会社等とし、必要性が低くなり次第廃止するなどの柔軟な対応が求められる。

4-3 区域設定

大西提案では「各市町村」と明示されているが、西郷論には明示されていない。内容をみると、特定の中心市街地のかかなり狭いエリアが想定されている(西郷 b では、「中心市街地なら 1ha~5ha」)。これは、西郷提案では特定地域の再開発・再生が中心テーマとなっているのに対し、大西提案では「町ぐるみ」で行う、行政事業部門の補完を意図していることによると考えられる。

5 章で議論する「特区」の作り方等とも関連するのだが、UDC のような強力な事業体を想定する場合、複数の市町村にまたがるエリアを指定することも考えられる。現に特措法要綱案では特区の設定に関してそうしたケースも想定されているようである。

4-4 権限

URC 的な「まちづくり会社」であれば調整・マネジメント業務が中心となるため、一般論として新たな立法措置は必要ないと考えられる。

しかし UDC のような、特別な権限を有する組織や制度を考える場合には立法措置も必要となる。5 章で検討する復興特区では規制緩和等が中心課題となることが想定されるが、都市計画事業等の事業推進に関する権限についてはいまだ明確でない。

4-5 方法、特に土地の扱い

今の点とからむが、被災地の土地・建物等の処理は緊急性を要する。そこで、これまでに出ているいくつかの議論を整理してみる。復興構想会議においても被災地の土地を国が一時的に買い上げる課題は検討部会に諮問することとされた(2011. 5. 10)。所有者不明の土地売却を自治体が代行できる特別立法の検討も行われはじめたものの、法務省との調整の難航も既に予想されている(2011. 5. 29)。

大きく整理すると、土地・建物を買収して一旦権利が消滅する場合と、交換分合や借地(定期借地)等により何らかの形で権利が継続する場合がある。

伊藤・伊藤⁶⁾は、「復旧を断念する海岸沿い地域の土地の買い上げ、移転先候補地の確保、区画整理、容積率緩和など土地や建物に関する詳細な規制を適用除外するため、震災特区も活用すべきであろう。土地売買や土地交換に関する税制を弾力的に運用する必要がある。」との考えを述べている。

八田・吉田⁷⁾は、所有権まで動かす権利変換事業では所有者の反対等により非常に時間がかかるため、復興特区によって、定期借地を設定して事業者がそこに集合住宅を建設し土地提供者はそこに区分所有権を設定する案を提示している。反対者には補償により納得してもらうスキームである。

先にあげた西郷提案(西郷 a)では土地の所有権と利用権を分け、利用権については、1)債権化して流動化、2)国県市など公共団体所有、3)まちづくり会社所有の 3 パターンを示している。

いずれもアイデア止まりであり、復興構想会議検討部会でもどこまで突っ込んだ提言ができるか不透明である。そこで本論では、特に UDC のような公社の設置を 1 つの解決法として提案しつつ、その際に生じる特区構想とまちづくり会社との住み分け等につき最後に提案する。

4-6 主体

両提案とも調整やマネジメントを主要業務とする「まちづくり会社」のスキームのため、想定している主体が市町村長なのか、デベロッパー寄りの主体なのか両提案の差になっていると考えられる。

4-7 人材

この点もミッションに即してそれにふさわしい人材が考えられている。大西提案では、会社が集まった人材がやがて地元の再生を中心になって担うビジョンが語られている。

付け加えるとすると、こうした方法によって育った人材やノウハウが、やがて日本の各地に波及し、「緊急時の都市計画が必要とされている」各地において継続的・発展的に進化できる基盤も構想することが重要である。

5. 復興特区等との関係

5 月 12 日に明らかになったとされる「東日本大震災復興特別措置法(仮称)」の要綱案の紹介記事によると、○被害の大きかった県や市町村を単位として「復興特別区域(県単位)」、「特定被災復興地区(市町村単位、複数の市町村によるも可)」を設ける。

- 税財政上の優遇措置、土地利用計画等の手続きの簡便化等。
- 区域や地区ごとに官民の復興推進機構を設置。資金や人材は官民で共同拠出。国の支援で基金を設け機構をバックアップする。
- 独自の基本方針や計画を政府が認定。

阪神淡路大震災時に立法された被災市街地復興特別措置法は区画整理事業や再開発事業計画地に合わせて指定され、特に地域内の土地買収等の面で効果を発揮した。しかし、今回の被災地は大都市とは異なり、こうした事業手法によらない多様な土地・建物関連の対応が必要とされている。今回想定されている特区(またはその他の特別立法)は、こうした再生事業の後押しをすることも主要な役割である。しかし「特区」は一般に規制緩和等の措置に特化することが予想されるため、現場における土地・建物の集約や移転、新産業の立地支援等の業務を強力に推進する体制が見えない⁸⁾。UDC のような公社を設置することだけが解決策ではなく官民の人材を長期間派遣したり組織として業務代行するなどの工夫も考えられるものの、地域経済再生等の大きなビジョンのもとで現場業務に強力に携われる体制づくりが欠かせない。

6. 全体の統合

現段階での状況をもとに、UDC 的組織も加えて各組織を並列的に理解したのが図 1 である。

- まちづくり会社は法改正が必要なく運用で可能なため、設置するかどうかは地元の選択に委ねる。
- 復興特区は汎用性が高いため、内容の差こそあれ多くのエリアでの活用が想定される。区域ごとに復興推進機構が設置される。
- 以上の 2 つのツールだけでは市場をドラスティックにつくり出すような現場でのニーズに対応できないことが予想されるため、復興・再生公社が設立できる立法措置も考えられてよい。
- しかし、図 1 の A 市のように組織が乱立するのも問題である。

そこで、組織の乱立を防ぐとともに互いの特徴を出し合っただけで地域が主体的に復興の力を発揮できる組織を統合的に考えたのが図 2 である。

- ①地域の復興に資するため、特区を設定する。
- ②地域ごとに、必要に応じて時限を設けて復興公社を設立する。
- ③復興公社は、企画部門を中心に戦略フレームを定めて全体のマネジメントと設定地域のプロモーションを行うとともに、i) 各種制度も活用して土地の買収・集約・交換分合、環境整備等により市場をドラスティックにつくり出す復興事業推進業務(まちづくり会社の機能を兼ねることも考えられる)、ii) 規制改革のソフト面を主体とする(特区の地元調整機関と想定される復興推進機構の業務を兼ねることも考えられる)業務を両輪にもつような、強力で柔軟な組織とする。

こうして組織を地元で一元化し当該自治体と密接に業務を進めることにより、国や県との調整を強力かつ総合的に行うとともに、民間事業者等にも働きかけて、中期的な地域の自立をめざした組織運営を行うイメージである。

ある復興公社で生み出される「新しい公」の多くは同時に他の地域でも活用でき、これらが中長期的には日本の都市にイノベーションを起こす礎となることを戦略的に構想したい。

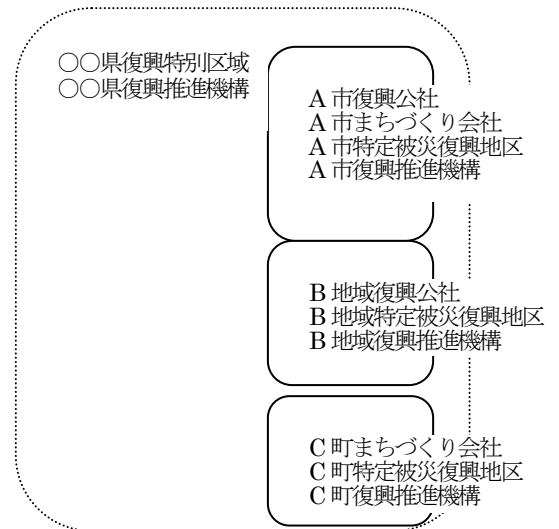


図 1 複数の組織の並列指定イメージ

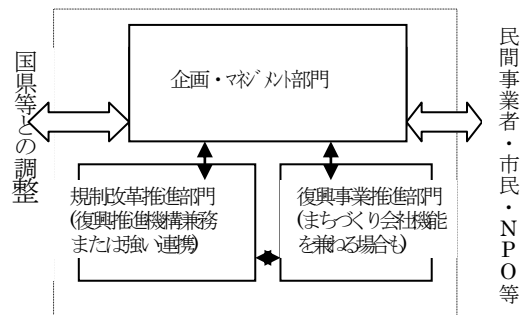


図 2 復興公社イメージ (対象エリアは特定被災復興地区と一体。また、復興公社は当該自治体と密接な関連のもとに業務を進める。図 1 の ABC いずれも復興公社への一元化可能)

補注

- (1) 2030 年の都市圏別人口を予測した『人口減少下における地域経営について』(経済産業省地域経済研究会報告書、2005.12)によると、例えば釜石都市圏は 30.6% の減少、気仙沼都市圏は 24.9% の減少、石巻都市圏は 18.2% の減少と予測していた。
- (2) なかでもマンチェスター都市開発公社(Central Manchester Development Corporation)は、こうした協調路線による成功例として高く評価されている。詳しくは、Re-thinking the Urban Development Corporation 'experiment', Progress in Planning 54 (2000) 1-72。
- (3) 大西隆による提案は、以下の 3 つの材料を参照した。まとまった論としては日経新聞 5 月 11 日朝刊の経済教室(以下、大西 a)を参照し、そのもととなったと考えられる復興構想会議 4 月 14 日提出資料(以下、大西 b)で補った。
- (4) 西郷真理子による提案は、以下の 2 つの材料を参照した。基本としたのは復興構想会議検討部会 5 月 7 日の部会メモ(以下、西郷 a)で、これを 4 月 24 日の同部会メモ(以下、西郷 b)で補った。
- (5) 山中茂樹(2010)『災害からの暮らし再生』、岩波ブックレット 776, p. 36 による。
- (6) 伊藤隆敏・伊藤元重ら経済学者の共同提案より。日経新聞 2011. 5. 23 経済教室。
- (7) 八田達夫・吉田修平、「特区設け改革の突破口に」、日経新聞 2011. 5. 10 経済教室。
- (8) 5 月 29 日の復興構想会議でそれまでの意見の中間整理がなされたが、強制的な土地利用転換のような強い働きかけについては賛否両論の併記。また、官庁の縦割りによらない土地利用手続きの一本化については総論賛成ではあるものの今後検討するとの方針整理にとどまった。

参考文献

- 1) 高見沢実(2006)、「成熟社会の新しい都市計画システムを考える」、『都市計画』261.13-16
- 2) 押田文治・高見沢実(2009)、「新たな地域再生に向けた民間投資誘発型組織のあり方に関する研究—英国 UDC、URC を中心に」、『都市計画報告』7.82-85
- 3) 越澤明(2011)、「復興は時間との勝負である」、『中央公論』2011.6 号.22-29