

## 平成20年度 第4回 官業改革タスクフォース 議事概要

1. 日時：平成20年9月16日（火）10：00～11：00
2. 場所：永田町合同庁舎2 共用会議室
3. 議題：有識者ヒアリング「都市再生機構の今後の業務・組織の在り方について 等」
4. 出席者：【有識者】慶応義塾大学 日端康雄名誉教授  
【規制改革会議】安念主査、大橋専門委員
5. 議事概要：

○安念主査 今日はお忙しいところお出ましましてありがとうございます。私ども、URにつきましては、そろそろ一種のエグジットオプションといいたいでしょうか、このまま77万戸、毎年1,000億円の財政負担をしながら、世の中大体においてそう給料も上がっていかない時代に、このままのサイズで維持できないと思っております。とはいえ、あれだけの大きな仕事をしておりますし、また福祉的な意味もありますので、そんなに無茶なこともできない。ならば、しかし、どういう着地点があるのか、素人なものですからただ迷っているだけで何も名案が出ないものですから、先生初め識者の方々の御意見を承っている段階なのでございます。本日はどうぞよろしくお願いいたします。15分か20分ぐらい御説明をいただいて、あと質問させていただきたいと思っておりますので、よろしくお願いいたします。

○日端氏 それでは、お手元にメモがございますが、今、先生からお話がありました、賃貸住宅の話は今日のテーマではないですね。後で、必要があれば私の意見を申しのべます。メモは機構の組織の中で都市再生事業と言っている分野を今後どう考えるべきか、というようなことが中心になっております。

私は、今の規制改革の問題というのは、官僚制の排除とか、無駄な公共投資をやめさせるとか、そういうことは全くよろしいのですが、これからの日本の社会で公的分野、特に官と民の融合するような領域をどうするかというビジョンがないまま行くと問題なのではないか。また、私の感覚なのかもしれませんが、国民の関心は改革疲れとでも言うんですか、改革に慣れてしまっていて関心が非常に落ちているのではないか。何か過去のものを断罪したり切り捨てるという発想も改革の中では必要なんですけれども、政策と組織をどういうふうにし・オーガナイズするのか、そういうメッセージがちょっと足りないのかというのが私の印象でございます。

特に今、社会潮流が民間活用ということになっていますが、会社というのは本来、社会的公器というような考え方もありますけれども、現在の風潮ですと、株主の利益還元組織のような形になっているのではないか。都市の公共空間の問題というのは、公益性の問題を扱う上では、企業の社会的役割の視点が余りはっきりしていないのではないかと思っております。

勿論、私の話は、国の組織を大きな政府にするという逆流を言っているわけではなくて、むしろ選択と集中で新しい国の組織がどうあればいいかという中の一つの都市分野の話です。そうしますと、都市機構の問題に関しては、国がなぜ都市政策に関与するのか。本来、地方分権のもとでは、自治体の責任ということなんですけど、20世紀の後半、非常に急速な都市化社会と、それか

ら先進国共通ですが、8割以上の人々が都市に住む、そういう社会を引っ張ってきたのは国でもあったわけで、問題の解決を自治体に投げておしまいというわけにはいかないのではないかと。特に都市再開発の問題はかなり難しい課題なので、そこについては、やはり国の責任というものもあるのではないかと。

常識的な話で言いますと、最初に、日本の社会はこれから急速な人口減少社会ですけれども、世界経済を見ますと、世界と競争する上で経済活力を高めていく上で、大都市圏というのは非常に重要な経済的エンジンになっているわけですね。世界で言うと、今はニューヨーク、ロンドン、東京ですが、そこに新たに上海とか、新たな世界都市がどんどん出てくるわけですね。

そういう意味では、今、東京というのは、首都でもあるわけですし、そういう面では、これからその役割が増大していくのではないかと。現に世界都市競争も大分前から言われていますけれども、国際金融センターへのかけ声とか、そういったことも東京首都圏の機能強化として実質的にやっていかなければいけない。ただ、その結果、東京は一極集中で、特に中心部には非常にリスクが増大してくる。東京というのはやはり超高密度社会、過密都市ですし、地球上が気象異常で大規模自然災害というのはこれから更に増えてきます。大規模地震もあります。それから安全・安心のリスク管理とか、あるいは最近急浮上しています低炭素社会へ東京を転換する仕事も、国が主導して、自治体や民間がやらなければならない。これは、私のかかわっている財務省の有識者会議でも、霞が関が率先してやっていくべきだということを行っているわけです。

一方では、地方分権の枠組みでは大都市圏は自治体で分割されているんですが、自治体区域を超えて巨大都市圏を一体的に考えるべき国の役割というのはあると思うんです。これがまず第1点です。

それから、次は都市再生。日本の場合には、小渕内閣から経済構造対策として都市再生が始まっていますが、実は、脱工業社会の新しい経済社会の段階に入って、これまでの20世紀の工業都市をどうするかは先進国共通の課題なんです。中心市街地が空洞化し、郊外が拡散し、工場が消えていっているというのは、先進国のすべてが共通しているんですが、イギリスを筆頭に順番にそういう都市問題を経験し、取り組んで来ているわけですね。

経済的にはある程度豊かになっているんですけども、その豊かな社会で、一体、どういう都市を目指したらいいのかということで、多様性のある都市とか、コンパクトシティとか、サステイナブル・シティとか、そういう新しい都市モデルを模索し、工業社会型都市、近代都市を造り変えていこうということなんです。これも地方分権期待だけで、地方からの成果を待っていても、いつまでたっても、何も出てこないかもしれない。自治体にはそういう創造力が逆にどんどん落ちてきているような気がする。放っておくと、問題が解決されないまま、日本と欧米都市社会と質的には差がどんどんついてしまっているのではないかと。

また、御存じのように、日本の都市というのは、先進国の中で突出して、都市基盤が脆弱ですし、それから景観も貧相ですよ。経済的には豊かなんですけれども、都市は防災的に脆弱で豊かさが欠けている。これは、昭和30年代半ばからの経済の高度成長期から、国の政策で大都市に劣悪な市街地を大量に形成させることになった結果なんです。それが木造密集市街地とかスプロ

ール市街地であり、それを今、みんな自治体の責任にするというのはちょっとそのまま肯定できないですね。

これは行政法の先生方の言い方ですけれども、その理由の一つは、近代法としての都市計画という制度にも原因があった。簡単に言いますと、都市計画は国民の財産権であります土地所有権を拘束します。個人の財産権を拘束するという事務は、これは基本的な公権力の行使でもあって、かつ、国の専管事項だという取り扱いで都市計画制度というものはできています。規制の内容は法律に根拠を定めているのですが、この制度が19世紀型の制度そのものなんです。規制の内容は必要最小限にとどめて、行政裁量もできるだけしないというような形が、非常に質の悪い市街地の形成、それが木造密集地とかスプロールになるわけですね。

日本の都市計画・建築法制度は明治大正時代に欧米各国から学んだ制度ですが、欧米各国は、戦後、すっかり変えてしまった。日本は敗戦の経験もあった戦後の急速な都市化に対応する制度に戦前からのものを変えないままきてしまったのです。

東京をはじめ大都市の木造密集市街地やスプロール市街地が、20世紀の負の遺産と政府の審議会でも言われているんですけども、日本とアメリカは戦前からゾーニング制という仕組みを持っています。しかし、中身は法的性格を含めてまったく違っています。アメリカも戦前戦後に都市化の急成長を経験したんですが、アメリカの都市は決して日本のようなスプロール市街地ではないんです。アメリカの場合には、19世紀からサブディビジョン・コントロール（宅地分割規制）という強制的制度が全米の各都市であり、郊外開発は、日本のように農道沿いに家が建つということは認めていない。すべて碁盤目状に街割りをしていますから、市街地としては質的に非常にしっかりした空間になっているんですね。ゾーニング制も合理的に効果を発揮している。

いずれにしても日本の都市は、抜本的に法律制度も見直して基本的に市街地の防災性の格段の改善とアメニティ、環境とか快適性の向上とさらに都市の「多様性」を確保して魅力的なまちにかえていかなければならない。

次は、経済政策と不動産市場の関連性です。都市開発とか住宅建設、不動産というのは、投資規模が非常に大きいので、政府のマクロ経済の道具になってきています。これはもう随分前からそういうことになっている。しかし、残念ながらその結果、不動産市場はバブルを繰り返して、その後に深刻な企業破綻や失業、さらに土地問題を発生させる。そして、結局これは国が始末する立場になる。また同時に、政府の後押しする不動産開発を通じて、国民は非常に豊かな都市環境の形成や資産形成を願望しているんですけども、過密やリスク増大により都市環境的にはむしろより一層質が落ちていっているのではないか。こういった課題は国の政策が解決しなければならないのではないか。

それで、都市機構の今後の業務、組織に関連してですが、こういった政策を進めていく上では、自治体の責任と併せて、公的事業主体というものをもう一度しっかりと見直すべきではないのかということです。まず一つは、市場主義だけでは都市の再開発は組み立たない。これは、ほぼ経済学の先生方の認識ですが、現実には多数の利害関係者を取り込まざるを得ない都市の再開発事業に、いわゆる「市場の失敗」が内在しておりまして、それは、先ほどの負の遺産の木造密集市街

地もスプロール市街地も同様ですね。

最近、自治体の再開発コストが非常に増大しております。六本木ヒルズができたとき話題になりましたが、あのプロジェクトは20年かかっているんですね。六本木ヒルズだけじゃなくて、パークヒルズとか、新宿のアイランドタワーとかですね。だから、その間膨大なコストがかかります。実際に六本木ヒルズは、最終的に2,700億円の事業費ですが、当初の計画では半分以下だったんですね。

しかし、ああいった再開発は立地もいいので、開発利益がそれを上回って成り立っているんですが、公共団体施行になるとそうはいかないですね。名前を伏せますけれども、東海道沿線の有力な都市のある駅前再開発は、40年前から再開発に着手していますが、事業にはまだ到ってない。今までかかったコストは人件費を除いて40億円だそうです。実際はもっとかかっていると思う。

それから、これは話題になったかなり大規模な駅前再開発ですが、これも同じくらい時間がかかっています。かかっている経費が大体数百億円ですね。これは公共団体施行なので土地を一たん全面買収します。バブル時代に買いましたので、その減損が何千億円にもなるようです。事業費が1,000億円です。公共団体施行ですから膨大な赤字を税金で処理するのですが、開発が成功すれば開発利益を享受できますが、地価が下落する状況で、こういうリスクの大きい仕組みの再開発を、公共団体はあまりやりたくないでしょうね。

では、民間に任せようと、国土交通省がいろいろな制度を作ったんですね。特建者制度とか、認定再開発制度などいろいろあるんですが、民間に任せると、えてして地上げ方式になる。お金で処理しようとするんですね。そうすると、地権者はどんどん金権体質になる。ごねればごねるほど得だという風潮ができてしまうんですね。だから、みんなで共同でまちづくりをやるんだという、公益意識が薄れてしまう。お金の効力がまだあったときはいいんですけども、今そういう情報はみんな共有されているから、お金も時間もかかるようになってしまう。

余談ばかりすると時間がなくなりますが、官民コーディネート業務というのが、都市の再開発にとって非常に重要な仕組みだと私は理解していますが、規制緩和と民活も一つの壁に当たっているように思います。

都市機構という組織のルーツは、ほかの公団公社とちょっと違う経歴を持っていると思う。昭和30年に、大都市圏の住宅不足の著しい時代ですから、中堅層の人たちに住宅供給をするという国の政策の実施機関としてできた。最初は民間人が総裁になって、いわゆる第三セクターとして非常にうまくやっていた。公的住宅建設も不動産開発ですが、不動産開発というのは、動く資金も大きく、それを公団組織は独特の企業倫理を持っている組織としてずっと来ているので、道路公団や首都高公団、あるいは地方の住宅公社と違うメンタリティがあると組織であったと思っています。ただ、その後、住宅都市整備公団に変わったあたりから霞が関の官僚制がどんどん浸透して企業性が次第に落ちているということにはなるんですけども、しかし、半世紀にわたる事業実績をもってまだまだしっかりした組織だと思います。

都市機構は、官民をコーディネートする事業力を持っている。実績をみれば、大川端のプロジェクトとか立川とかいろいろなプロジェクトがあります。今や、第三セクターは杜撰な経営や、

官僚制の一角とみられて悪者にされていますけれども、フランスでは混合経済会社といわれて、今もそこはしっかりやっているようだ。そういう第三セクターから官僚制を排除して市場経済と公共性の融合領域での公益実現のために活用すべきなのではないか。安易にスクラップにしてしまうのが国益になるかどうかは慎重に検討すべきだと思います。

パリのラ・デファンスに副都心公社というのがありますが、昭和30年代の後半に、新宿西口副都心と同じ時期に同じような発想で、東京の副都心、パリの副都心計画が始められた。いずれも副都心公社をつくって、東京都は淀橋浄水場跡地を超高層街にすることを計画して都は主に取り付け道路などを建設し、民間に土地分譲する形で10年ぐらいでみんな売ってしまって、公社も解体してしまった。

パリのラ・デファンスの場合は、跡地なんかなくて、公社が民地を買収して、民間には建築権を与えて建設した。過去には、公社を解散する議論も出たが、ずっと副都心を整備し続けるということで現在も公社が全体の運営をやっている。少し専門的ですが、両方のプロジェクトは、ル・コルビジエというフランスの有名な都市計画家で建築家の発想でできている。しかし、現在できているまちの質は格段に差がありますね。国も関与して、第二凱旋門とかいろいろな文化施設をつくったりしてパリの観光名所にもなっている。で、そこにやはり、半官半民の公社という組織が一つ介在して実現できているのですね。

ところで、近年、自治体の再開発力が非常に落ちているように思われます。これは、経験のある職員が辞めた後に専門職が雇えないとか、それから民間に任せれば何とかできるという民活の風潮なのですが、結果的には官の肩代わりの部分は民間はなかなかできなくて、本当に一部の自治体が何とかやっているという状況ですね。都市機構が自治体から再開発の要請があるようですが、現状では断っている例が多いように思われます。これは問題で、国の関連でも、都市機構を使った方が効率性もいいのではないかとこのプロジェクトが幾つかあります。1つは国有資産有効活用です。単純な一般競争入札で処理できる資産はそれでいいですけども、都市開発絡みは、これは全く今までお話ししてきた再開発型のプロジェクトです。これをやるのに20年はかかる。これらは今、財務省の地方財務局でやることになっているけれども経験がない。そこでは都市機構は民間ディベロッパーと同じ扱いですね。国の組織をそういうことに活用すれば、官民連携のコーディネーター役として、国有地の有効活用ももっと効率性が上がるはずですよ。

かつて、90年のバブル崩壊のあとの長期不況で、破綻企業の土地問題処理に、土地有効利用事業が都市機構でやられてきて、現在も続いています。ここでまたバブル崩壊が起きていますね。これからまたこうした問題解決をやるときに、国の政策とか役割が出てくるのではないかと。それから、平成7年の阪神・淡路大震災のときに、最初は自衛隊が現場に出て行ってやりますけれども、その後の復興事業では、都市機構が重要なコーディネーター役を果たしたですね。

また、これからの国際関係を考えますと、新興国、アジア、こういった国に日本の貢献が求められます。現に権利変換とか区画整理という手法は、国際的に見ても日本固有の仕組みですが、韓国や台湾、中国には技術移転されて、今やそれを当然のように使っています。これからはタイとかフィリピンだとか、更にはその先のインドなどからも要請があるでしょうが、そういうとき

に、都市機構のような組織が出ていくのが良いのではないか。

予定の時間も来ましたので、ここでごく簡単にまとめのコメントですが、これからよりいっそう重要性の高まる国の政策としての都市再生政策のもとで、都市機構という公的組織の解体、再編の視点としていくつかあります。先ず行財政改革で現在の組織をスクラップにしてしまうというときに、これからの政策の費用と効果を考えるべきではないか。レジュメのbに書いているのは、複雑な都市の再開発事業の前段をいわゆる官と民のコーディネートができる公的組織がやって、そこで整理して、あと市場で民間ディベロッパーが事業できるような、そういう形に持っていく上では、都市機構というのはまだ役割があるというように考えています。そのときに、一度潰してしまった組織の再建コストを考えると、先ほど言った組織のメンタリティがきちんと残っている組織を一度壊すと簡単には再建できないのではないか。

結局、究極には、現在の日本の都市計画とか建築規制の法制度が、もう先ほども言いましたように非常に古い考え方の制度なので、これを改革することが本当は一番重要だ。簡単に言うと、都市開発をするときに、都市計画法と建築基準法のダブルスタンダードになっている。都市計画は理想的なレベルを求め、建築基準法は最低限度の制限で、裁量も例外的に特例的にしかできない。そのギャップは地権者の合意に求める。そうすると、みんなが合意をすれば何をやってもいいみたいになっている。全員合意というのは、地主や所有権者のエゴが出やすいんですね。全員合意が公共性だという形を取ってしまっているところが、この都市の再開発事業が厳しい壁にぶつかっている原因の一つでもあると思います。

繰り返しますが、建築基準法というのは、これはもう、建築的な土地利用に対しては最低限の安全衛生上の規制でしかやらない。都市開発の方はどんどん社会の需要が上がって、景観法なんかもそうですけれども、豊か社会の市民の関心はよりよいまちの方にシフトしています。そうすると、開発をやるときに、そのギャップとジレンマに混乱が生まれるわけですね。都市計画制度は、都市計画法を中心に膨大な数の法律、政令、基準があり、民間が官業の代替えをやろうとしても役所の中の調整が進まない。これは企業にとって大変なリスク要因です。で、これはもう地方分権改革の法律の作業と同じですから、思い切って必要のない法律制度なんかはどんどんスクラップにして、21世紀のまちづくりに相応しい都市建築法制をつくる必要がある。

○安念主査 どうもありがとうございました。

私も、今のURの機能のうち、再開発と賃貸とが何と言っても二本柱で、勿論、事業規模というボリュームとしては賃貸の方がはるかに大きいんですけども、恐らくURも、賃貸そのものが今後、少なくともこういう公的なオーガニゼーションで発展するような事業ではないと思っています。私もそう思います。民間だって相当出ているわけだし、そもそも住宅そのものは数的にはもう過剰なわけですから、あえて国の金を投じて自分でリスクを取ってという必要はないと思うんですが、再開発の方は、先生御指摘のように、全く民間だけでできるかといえば、私もそれはできないと思います。それは情報の非対称その他の市場の失敗は必ずありますので、それはそうだと思うんですが、さはさりながら、これからの時代に、東京の都心のように、先生も先ほどおっしゃいましたように、要するにコストをかけてもリターンが見込めるという、つま

り民間の活力も大いにコミットできるような案件というのは、これからそもそもあるんだろうかという疑問もございます。

○日端氏 東京区部の住宅市街地には広大な木造密集地があり、阪神淡路大震災後に出来た、いわゆる密集市街地整備法での危険ゾーンだけでも数千ヘクタールあるといわれています。そこに、地下鉄や道路ができて立地条件はどんどんよくなっている。そこには、言葉は悪いんですけども、零細な地権者がはりついているわけです。そこを民だけでうまい話を持って行って開発しようとしても手も足も出ないですね。だけど、阪神淡路の大震災を経験して、改めて行政には東京のような大都市の防災上の義務と責任も再認識されて、官と民の協力をうまくできる仕組みをつくれば、私はできる場所はいっぱいあると考えています。

○安念主査 物理的な面積は私もそう思うんですが、23区というのは世界の大都市に比べたらべらぼうに広いですよ。木密とまで言えるかどうかは知らないけれども、しかし、木造モルタル2階建てがべたっと広がっているのが東京、ほとんど都心からしてそうになっていますよね。それは何とも奇怪な情景なんですけど、ただ、都市のクオリティを上げれば上げるほど地価も上がるわけですから、考えてみると、こういうスプロール化した都市というのは、いかにも汚いし、リスクもそれなりに大きいんですけども、我々貧乏人でも住めるような大都市でもあったのかなという気もしないではないですけどね。

○日端氏 東京区部の密集市街地は一面、アジア型の都市としてあって良いという意見は専門家にもありますが、東京圏というのは世界最大の巨大都市圏です。20世紀の終わりごろ、国連の推計では今ごろとくにメキシコシティとか上海などに追い抜かれていいはずですけども、環境問題などでそうはなっていないですね。日本は人口減少国で先行き経済的にはどうしようもないというわけにいかないと思う。東京はほかに首都でもあるし、経済エンジンになれるところはないですからね。

だから、谷中とか、ああいうところはまだ歴史性があるから保全型でもいいですけども、戦後の昭和30年代40年代の高度成長期にできた木造密集地、庭先木賃で密集化して零細な土地は、やはり都市改造を頑張るべきではないでしょうか。

昔は官が一方的にできるような制度をつくって、実際、何もできない。阪神・淡路でつくった密集法だってやはり民の知恵と役割でうまくやらなければ何もできないですね。

しかし、今は、公務員倫理法などで、むしろ官と民は断絶せざるを得ないような制度になりますね。

○安念主査 飯食ったらいけないんですから。

○日端氏 そうです。

○安念主査 どんどん情報は貧弱になっていますよ。

○日端氏 一方では民活期待をしながら官と民がテーブルについて一緒に議論も出来ない。そんなふうにしてうまくやっている国は、残念ながらどこにもないですよ。

アメリカは官民連携の歴史のある国です、例えばマンハッタンの街割は、19世紀の初めですけ

れども、まず、あの碁盤割を強制的に決めた。その碁盤割を決める委員会のメンバーは弁護士とか不動産経営の企業家とかで、最も経済効率の良い碁盤目で決めて、土地利用は最大限民間の自由にといいことでした。だから、最初はセントラルパークも何もなかった。そのかわり、道路は広くて道路率が45%ぐらいある。ところが、その街区の中が稠密化していろんな社会問題を起こして、それで19世紀の後半にセントラルパークをつくったんです。いずれにせよ、碁盤をつくるころは公共が民間の意見を聞いて決め、きちんとやっているのです。

話を戻しますと、東京の密集市街地整備はもう難しいという話で終わらせてはいけないと思う。レジュメに都市政策の国の役割というのを書きましたが、マクロ経済はやはり国の政策ですから、その下支えみたいなものとして官民連携の組織、しかもそれも事業のできる組織ですね。政策は役所と専門家組織でやればいいので、その政策を事業で受け止められないと絵に描いた餅に終わってしまう。

機構も出来てちょうど50年ですね。50年ぐらいを見越して、経済、社会とかそういうのはどうなるか予測できませんけれども、街というのは50年たっても大体予測できますからね。

○安念主査 50年単位でしょうね。人工的につくったまちがまちらしくなるのに50年かかると言いますよね。やはりこのアーバンリハビリテーションというのは50年の単位で物を考えるんでしょうね。

しかし、先生まさに御指摘のように、都市計画に関連する法律自体がいわばスプロール化してしまって、全部を知っている人は多分もういないでしょうね。これはどこから手をつけたらいいんですかね。そもそも建基法と都市計画法の二重構造でさえ、昔から、もう何十年も問題だと言われていて、その上、何とか地区だの何とか計画だの、そんなのがもう、リージョナルなものも全国版も含めれば、おっしゃるように、もうとてもじゃないが通観できないような数になっていて、どこから、どういう基本的なデザインで、どこから手をつけ始めればいいんでしょうか。

○日端氏 やはり一つは経済政策からのニーズをうたい、もう一つは、都市政策。都市政策は自治体とタイアップですけれども、もう一度それをやる上でのシステムデザインのつくり直しですね。

土地とか住宅、都市の問題はマイナーな問題で、政府の中でも、土建屋の世界じゃないかというような位置付けなんですけれども、実は国民生活にも経済にも、非常に大きな影響力を持っていますね。

○安念主査 しかし、マンハッタンは、そうはいつでも、昔は本当の田舎だったから線も引けたらろうと思います。ところが、日本の場合は、特に東京について言えば、実は多くの人って持ち家なんですよね。小さな土地持ち。それで、人間というのは、どうしても小さな物持ちほど強欲ですわな。それはもう今までの政策でできてしまった。民主主義というのは、要するにみんなそれぞれ1票持っているわけですから、そういう零細な土地所有者の政治的なプレゼンスというのは、実は非常に大きいものですよね。自分たちの土地の価格を最大化するような政策でなければ、もしないようになっていますよね。ここから先、革命でも起きない限りは覆せない。

○日端氏 一般論としては全くそのとおりでありますけれども、ただ、社会は変わっていきますね。阪神淡路大地震や景観法もそうですけれども、今まではほとんど考えられなかったことが受け入れられるようになる。例えば新宿区などは都市計画が決めている用途地域で使えない高さ制限の規制を景観をうたい文句にかけられるようになってきているのです。地主は今までみたいに所有権をタテに反対しないですよ。だから、一般規制の制度をいじるには何かもう大革命を起こすみたいと考えてしまうのですが、実際動くところはもう本当に少しずつ動いている。それをあとから自治体が住民の声に従って、結構そういうことに対して思い切った権利制限につながるようなこともやるような雰囲気になってきています。これはやはり日本全体の将来に対する閉塞感とか何かそういうところから国民の権利意識の変化も起きて来ているのではないのでしょうか。

○安念主査 そうそう。土地が下がるということを初めて学習しましたからね。

○日端氏 土地を持っていた方が絶対的だったわけですね。だけど今は土地神話も完全に消えている。

○安念主査 変わりましたね。私も弁護士をやっているものですから、前に何件か遺産分割をやったんですけれども、やはり世の中変わったなと思ったのは、相続人の間で土地を押しつけ合うようになったんですよ。昔は絶対なかったですからね。預貯金は欲しい、土地は向こうへ行ってというね。つまり土地が下がるリスクがあるということを初めて多くの日本人が学んだと思うんですね。そういう意味では、先生がおっしゃったように、今、都市計画をまさに都市計画たらしめるのには、ある意味でチャンスなんですよ。

○日端氏 そうですね。場所によっては下落を下支えできるかもしれません。

○安念主査 そうそう。だから、景観や何かで高さ制限に住民が反対しなくなったのは、せめてこれで、おっしゃるように下支えができる可能性ができたからだと思いますね。

大橋先生いかがですか、何か。

○大橋専門委員 今日は非常にいい話を聞かせていただきましてありがとうございます。

今日の先生のお話を私なりに整理してみますと、当然、我々はUR機構のあり方について検討しているわけですが、その前提として、URがやっている都市再生事業あるいは都市再開発事業について、国がどういう役割を果たすべきなのかということ、もう一つは、民との間にどういう役割分担をすべきかどうかというお話をされたと思うんですね。その後者については、つまり民と官といいますか、URがどういう役割分担するかについては、この会議はかなり議論してきましたが、では、広い意味での都市政策の中で、国と地方公共団体とはどういう分担関係をするかということについては、この会議は余り議論してこなかったように私は思っております。

そういうことで、今日の先生のお話のポイントは、むしろ広い意味での都市政策において国の役割は非常に重要なんだということをお話しされたんだと思いますが、私はややそこは、もともと例えば都市再開発事業という、あるいは都市政策というものの受益者は地域の住民であって、全国民ではないわけですから、そういう意味で言えば、基本的には、その都市政策における主要なアクターはあくまでも地方公共団体が担うべきだろうと思っているのでございますが、そういう考え方はやはり間違いでございませうか。

○日端氏 将来的にはそうだと思います。しかし、自治体が一人前にそういう役割を果たせないまま時間が過ぎていくと国全体にとっての利益に反する。それを当分国が肩代わりしていくということだと思います。

確かに政府と地方公共団体の役割分担では、防衛だとか外交だとかは勿論、国の役割なんです。都市政策について、イギリスとかアメリカは国がしっかりやっています。イギリスとアメリカは大分違いますが、アメリカは巨大な国で連邦一州一自治体の関係で州は国みたいなものですが、連邦政府にも都市住宅政策組織があって、経済政策とも絡んで、自治体の仕事に顔を出していますね。

イギリスの場合も、サイズで言えば日本より小さな国ですが、地方分権と中央集権が微妙に絡んでいますが、都市住宅政策に国は強い存在感があります。例えば、サッチャー政権のやったことは地方自治体の権限を一時的に公社に与えてドックランド開発などの都市再生をやりましたね。日本もイギリスよりは大きいですが1億数千万人の島国ですが、国民の意識から見る国の存在は国民の身近にある。徳川時代からの、そういう歴史性があるような気がする。

○安念主査 これからもURが都市再開発に関与していくとして、その場合、財源はどう調達することになりますか。

○日端氏 その辺の具体的な話になると、余り深く考えてきていないんですけども、コンサルタント業で組織の経営採算をとるのは難しい。機構に土地有効利用事業というのがありますが、そこで国は3,600億円出資していますね。ああいう形の国の政策的支援とか、資本金も今は国と公共団体ですけども、民間からも出してもらおう。

再開発型のプロジェクトは、地上げをやって、どんどんコストをかけてやっていくという力が企業にももうないですね。やはり民間だけでは限界で、開発の前さばきをしてくれる公的組織であれば不動産企業は出資すると思う。あとは、民間からも収入を得るような方法を考えて、公的役割絡みの三セクとしてとにかく経営的に自立させるということですね。機構を、文字どおり混合経済会社としてしっかりしたものにしなければいけない。機構は今、4,500人ぐらいいるんですね。多分半分ぐらいが開発専門集団だと思うので、2,000人ぐらいの組織でしょうか。

○安念主査 僕は、率直に言って、賃貸部門は余りにも管理コストが多過ぎるので、今のままよりは地理的に分割・民営化した方がいいと思っているんですが、都市再開発は技術屋の集団で、これは分割のメリットが余りないのではないかと考えているんです。むしろそのまま置いておいた方がいいのではないかと思うんです。

問題は、今おっしゃるように、二千何百人いても、その全部が都市再開発部門にいるわけではなくて、住宅部門にもいるんですけども、やはり何といてもプランナー部門の方が労働集約的だから人はいますよね。問題はその規模なんです。これは先生方のような工学系の方に申し上げるのは何ですけども、私の見るところ、技術屋さんを養っていくのってすごく金がかかるんですね。つまり現場を与えなければならないから。どうですか、先生のごらんになるところで、今のヒューマンリソースの規模ですけども、やはりこれぐらいは維持していかないと、技術力とかノウハウは維持できないですか。

○日端氏 適正規模がどれくらいか、様々な角度からよく研究してみるべきだと思いますけれども、例えば、大手の民間不動産企業は、最近社員を増やしていますが、1,000人ぐらいでやっていますからね。

○安念主査 そうですね。割に小さいというか、イメージからすると小さいですよ。

○日端氏 今の機構は、過去からの大量の住宅建設事業、それから都市公団になってからの都市事業で組織が大きく、それから地域公団とも合体していますね。そこはリシャッフルすべきでしょう。公団賃貸住宅はもう政策的役割は終わっているわけですから、これは民営化して良いのではないかと。居住者は大分、低所得階層が増えているみたいですが。

○安念主査 そうです。公営住宅階層ですからね。

○日端氏 公団居住者は、いわゆる公営階層とは違うと思う。今まで公団階層でいた人たちが高齢化でそうなったので、所得はなくても資産などがあると思う。全く所得がなくて公営住宅に入っている人たちとは違う。しかし、住宅は老朽化している。そういう仕事と、それから、古い団地は、建て替えはしていますけれども、立地条件的には非常に良い資産なので、それを有効活用すれば企業としてやっていけないはずはないと思う。

○安念主査 一応、今でも黒になっていますしね。

○日端氏 そうですね。

○安念主査 この再開発事業の進め方ですが、多分URはコンサルティング、プランナーだろうというご指摘をいただきました。実際の案件を組成するのは主としては多分自治体だろうと。とはいえ、URという形のままかどうかかわらんけれども、URの都市再開発部門、あるいは自治体が、その事業地の地面を全部買い取って、そこで自分でビルを建てて、それで分譲するなり賃貸するなりして上がりを取って、それで事業費をペイしていきましょうなんていうのは、もともと無理ですよ。結局、金を出すのはやはり民間ということになるんですか。その場合は、土地についても建物についても、やはり民間の金で整理をする、そういう意味ですか。

○日端氏 最終的にはそうだけど、その途中のお金は公的資金もあり得ると思う。今、先生がおっしゃったように、再開発の場所はローカルな場所なんですけれども、再開発は非常に大きな資金の事業ですから、その背中を押すのは国なんだろうと思う。アメリカがずっとそういう政策をやっているんです。景気が悪くなると、自治体に再開発をやらせるために。それはある種、不況期の公共投資の一角にもなるんです。だけど、手を変え、品を変え、政府の経済政策としてはそういう必要もあるはずなんです。

○安念主査 景気が悪くなったときに土地を買収すれば安いし、計画が実行段階になると、景気も大体シクリカルには回復しているころだからそこそこもうかるというのが、恐らく理想形なんじゃないかと。

○日端氏 民間企業では不況期に土地は買えませんからね。

○安念主査 勿論取れません。例えば東京の木造住宅が密集してあるようなところって、山手線の中だって幾らだってありますよね。ああいうところって、私は素人で全くわからないんですが、場所によっては再開発適地になるんですか。

○日端氏 物理的状況、権利調整の困難さだけ見るとどうしていいかわからないという意味では、自治体や開発者側はもう最初から負け戦のような事業なんです。ただ、やはり立地的なポテンシャルと、都市政策的には防災性確保の緊急性があり、民間の知恵も出してもらってその土地利用を解体する制度的システムをつくれれば動くところが出てくると思う。そして一つ動けばそれにつながって、だんだん広がって改造されていく、そういう見通しだと思う。

○安念主査 これは、議事録は幾らでも削除、訂正していただいて結構なんですけど、具体的にそういうことができそうなどころって、例えばどういうところですか。

○日端氏 例えば池袋の業務開発をやっているところに近いところとか、世田谷の三軒茶屋あたりとか、そういう密集地は結構ありますよ。

○安念主査 そうですか。池袋というのは要町の方ですか。それともこっちの内側の方ですか。

○日端氏 東池袋4/5丁目あたり。

○安念主査 それは再開発をして、やはり高層住宅もつくるわけですか。

○日端氏 勿論含まれます。

○安念主査 オフィスビル等をつくってと。

○日端氏 そういう場所ですからね。

○安念主査 それはそうですね。

○大橋専門委員 私は80年代に三軒茶屋の市街密集地のようなどころを見に行って、当時、あれは三軒茶屋の駅前のちょっと上の北沢の方へ行ったら、もうすごい密集地で。それでいろいろ話を聞いて。その後、25～26年たってかなりよくなりましたね。よくなったような感じはしますけどね。

○日端氏 北沢地区なんかは木造密集地の典型的な例ですけれども、結局、今まで何を行政は試みてきたかというのと、とにかく道路を広げたいわけですよ。あるいは子どもの遊び場をつくりたい。だけど、みんな狭い土地をそんなに切り取られたらやっていけないわけです。だから、北沢地区とか太子堂地区というのは、何十年たっても道路も何メートルもできない。それでお手上げだと言ってきているわけですね。行政はとにかく防災ですからね。行政から見ると防災だけが公的介入の理屈ですからね。そういうアプローチじゃないアプローチにしないといけないのではないですか。

○大橋専門委員 そのときに東京都の人が、やはり国の力をかりないとなかなか地権者なんかは土地を離してくれないんですよというようなことをおっしゃっていましたね。

○日端氏 零細地権者に土地を出せと言っても無理、生活を奪うようなものですからね。

○大橋専門委員 ちょっと話は違いますけれども、先生の2ページのcに書いてある「UR機構に求めたい国の事業」として4つくらい上げておられますが、これは、ある意味ではUR機構の生き残りの事業として考えられると思うんですけれども。

○日端氏 ただ、これだけでは組織としてやっていけないでしょうね。

○大橋専門委員 勿論やっていないのでしょうけれども、例えば1番目の国有資産有効利用というのは、こういう20年かかる宿舎・庁舎プロジェクトというのは、今後かなり出てくるものなん

ですか。

○日端氏 プログラムはもう全部できています。私は理財局の国有資産有効活用有識者会議の副座長をやっていますが、もう4年目ですけれども、最初は23区の官舎から始まった。六本木に古い共同住宅宿舎があって、家賃が市場では何十万円するのを何万円で役所の職員が住んでいる。それは隠し給与だとかそういう批判から始まって、23区の宿舎を全部、有効利用の視点から見直すことになった。売れるところは売ったり、統合したり。それから、中にいる必要のない人は外に出してもらう。このプロジェクトは、その後全国の公務員宿舎に広げ、さらに次に庁舎ですね。大手町に、東京国税局とか気象庁がありますが転出します。それから、既に再開発をやっているところもありますが、それらを全部見直しました。

北の丸公園のそばに昔、農林省の米価審議会なんかをやっていた、古い会議所や宿舎があります。すばらしい立地ですよ。隣に大手不動産会社がつくったマンションは、もう億ション以上の高級マンションでした。そういうものも全部売却とか統合、あるいは公園にするなどを提案しました。霞が関の庁舎は財務省ブロックあたりから建て替えです。それから、庁舎も日本全体に広げ、すべての資産を。有効利用の視点から評価して措置を提案しているのです。大口のものとか不整形の土地は、そのまま売ったのでは余り価値がないんだけど、ここに公的介入があれば、価値が上がる場合もあるのです。

だけど、そうすると時間がかかりますね。利害関係者もいる。だから、20年と言っているのは過去の例からで、それこそさっきの公共団体施行の再開発の例のようになってはいけません。実際、機構も多少絡んでいる国有資産もあるけれども、財務省としては、今の独立行政法人民営化の雰囲気の中では、機構を国の機関としては使えない状態になっていますね。

○大橋専門委員 実際には、この先生がお書きになった20年かかる宿舎・庁舎プロジェクトの企画とか調整というのは、地方財務局がやっておられるとおっしゃいましたね。

○日端氏 本省と地方財務局です。

○大橋専門委員 実際は、建設省の営繕部あたりがやっているんですか。

○日端氏 営繕部もやっています。霞が関も時間をかけて全面的に再開発、有効利用する。これは安倍政権のときに「品格」を考えよという注文がついている。霞が関は容積率が全体で500%で一律にかかっています、まだ未利用の容積もあります。東京都と協議して都市計画の容積率見直しも、やってできない話ではないと思います。実現すれば国の資産価値を上げることになるかもしれません。

各省庁はみんな霞が関に集まりたいのです。海上保安庁が築地にあります。あそこは結局、東京臨海埋め立て地へ移り、跡地に東京国税局が入ります。だけど、あそこでも危機管理上、昼間なんか非常に道路が渋滞して霞が関まで時間がかかりすぎるといわれています。本音は霞が関に入りたい。だったら、それでは霞が関に入れるものは入る。そのかわり霞が関をもっと高度利用するというプロジェクトを、2008年の6月の有識者会議の報告書に書きました。

○安念主査 やはり公権力をどういうふうに行使するのかのデザインのし直しをしなければいけないと私も思うんですが、余りに強烈的な公権力というのはシンガポールみたいになってしまうし、

そんなわけにはいかない。といって、零細な利害を零細な利害のままにしておけば現状は動かない、それだけのことですよね。

URの場合はどうなんですかね。UR自身が公権力を、今だって本当は行使できるんですけども、実際にはしないですよね。何でも任意でやりますよね。それで、それをやっているとなんか付加価値がつかないなとつくづく思ったのは、先生もよく御存じだと思いますが、青山通りの土地をURが買いましてね。結局、公権力を行使できないと、任意買収の積み重なりだと何か奇妙な地形になってしまいましてね。

○日端氏 あの場所は東京都心でも超一等地ですし、民間企業であれば、どんな形の敷地でももうけられるわけですから、もうそれで需要があるわけです。それで、敷地を整形するために隣地の買収をかけても、だれも合意してくれない。合意だけでは再開発が残念ながら成立しないのです。

○安念主査 まあ、そうでしょうけれどもね。それにしても、あれは要するに、ただ買って、転売した、それだけの結果になってしまいましたからね。

○日端氏 そういふところもあるし、きちんとやれたところもある。それは、実際上はUR機構に公的権限なんか何もありませんよ。国の機関であるというだけで、それだけでできる範囲ですね。

○安念主査 そうそう、その信用でやっているだけですよね。

○日端氏 収用権なんか一応使えるようになっているけれども、収用権というのは、そもそも都道府県に委員会があるけれども、最後は首長の責任にもなりますから余り使われません。美濃部さんが都知事るときには、一人でも反対者がいたらやらないと公約して道路建設で一度も収用権を使わなかったのが道路は1メートルもできなかったのです。それが本当に都民の願いだったのかということですが、やはり政治家が一部の選挙民の希望に迎合してしまうと公共事業も全員同意でしかできない前例を作ってしまった。

○安念主査 本当はそうであるべきなんですけどね。最後は、どれだけごねてもこれだけしか出さないぞ、それなら早く売った方がいいだろうというメッセージを発することはできるはずなんですけどね。

○日端氏 繰り返しですが、イギリスのサッチャー改革の中で、都市の内部開発でドックランドをやったんですが、あのときに公社をつくりましたね。そして公社に地方公共団体の権限を与えたんです。都市計画を決めたり、収用したり。それで、事業が終わってから、公社は解体されたと思います。だから、国も本気でやるのなら、ある種のプロジェクトにはUR機構に公共団体の権限を与えるぐらいのことをやらないと、必要な公共の力も発揮できないですね。

○安念主査 そうですね。何も収用権をめちゃめちゃ行使しろとは言いませんけれども、行使できるとしておくのは、私も当然必要なことだという気がいたしますね。

では、時間も過ぎました。今日はどうもありがとうございます。いろいろ貴重なことを教えていただきまして。末永く取り組んでいかなければなりませんので、先生にまたいろいろお教えいただかなければならないことが多かろうと思いますので、今後ともどうぞ御指導ください。

今日は本当にありがとうございました。