

# 第1回 まちづくり活動の担い手のあり方検討会資料

国土交通省 都市局  
平成28年11月

# 「民間の担い手によるまちづくり」の特徴

## 従前のまちづくり

(今回の議論における国交省都市局の視点での整理)

### ○基盤施設整備、土地利用規制が中心

- ＜民間等による都市活動の環境整備＞
- ・都市活動については商店街、自治会等活動分野毎の公益性に応じて別途支援

### ○民間の役割は限定的

- ＜日常管理への参加＞
- ・施設の保全活動
- ＜民有施設の管理＞
- ・施設管理会社  
(再開発ビル、地下街 等)

＜地権者として参加＞

- ・区画整理・再開発組合

＜施設整備での民間ノウハウ・資金活用＞

- ・P F I
- ・パブリック・インボルブメント

## 都市の成熟に伴うまちづくりの変化

### ○地域全体の政策課題（地方創生、国際競争力、福祉、子育て等）と直結

- ・立地機能そのものや都市活動も重視
- ・多様な人の参画による多様な活動が必要

### ○人口減に伴う縮退、公共施設再編等への対応

- ・維持管理の負担軽減、ストック効果等基盤施設の管理・利活用を重視
- ・空き地・空き店舗、P R E等土地利用面での問題が顕在化

### ○民間の公益性再評価

### ○官民連携の重視

### ○持続可能性・自立性・多様性の重視

## 民間の担い手によるまちづくり

### ○「活動、機能、基盤」「ハード、ソフト」の関係が深化

- ・活動やその成果の重視 (=エリアでの評価)
- ・基盤施設、立地機能、活動の目的・役割の一体化

### ○公共（空間、施設）の役割変化

- ・人の参画、活動を重視
- ・稼ぐ公共、柔軟な利活用
- ・民間（空間、施設）との一体化、境界部の変化

### ○事業性の重視

- ・公共投資に対する評価の軸が、投資規模から活動の成果へシフト
- ・公共支援のあり方の変化 (≠過度の補助金依存)

# 都市制度における民間まちづくり活動の位置づけ

○民間まちづくり活動に関する近年の制度変遷は以下のとおり。制度改正により都市制度・まちづくり分野への民間活力の参画を図っている。近年では、都市再生推進法人や協定制度など民間まちづくり活動の環境整備を図るための改正が行われている。

	都市計画法	土地区画整理法	都市再開発法	都市再生特別措置法
2002 (H14)	・都市計画の提案制度の導入		・市街地再開発事業の施行者に再開発会社を追加	
2004 (H16)				・都市再生整備計画の創設
2005 (H17)		・土地区画整理事業の施行者に区画整理会社を追加		
2007 (H19)				・都市再生整備推進法人制度の創設
2011 (H23)				<ul style="list-style-type: none"> <li>・都市再生整備推進法人の対象にまちづくり会社を追加</li> <li>・都市再生整備推進法人による都市再生整備計画の提案を可能とした</li> <li>・都市利便増進協定制度の創設</li> <li>・道路占用許可の特例制度の創設</li> </ul>
2014 (H26)				・「都市再生推進法人」に改称
2016 (H28)				<ul style="list-style-type: none"> <li>・都市再生推進法人の指定要件のうち、株式会社に関する市町村の3%以上の出資要件等を撤廃</li> <li>・低未利用土地利用促進協定制度の創設</li> <li>・都市公園の占用許可の特例制度の創設</li> </ul>

# まちづくり団体に関わる諸制度について

制度（法律）	目的	主な業務内容	指定数
<b>都市再生推進法人</b> （都市再生特別措置法）	地域におけるまちづくりの担い手として都市再生を一層推進	都市利便増進協定等の各種協定への参画、公共公益施設等の整備・管理 等	22※1
<b>中心市街地整備推進機構</b> （中心市街地の活性化に関する法律）	中心市街地のまちづくりの主体として中心市街地の整備改善を推進	中心市街地の整備改善に資する建築物の整備、中心市街地の整備改善を行う事業者に対する有識者の派遣・情報提供 等	—
<b>景観整備機構</b> （景観法）	民間団体や市民による自発的な景観の保全・整備を推進	景観重要建造物等の管理、良好な景観形成を行う事業者への有識者の派遣・情報提供 等	111※2 （延べ数）
<b>緑地管理機構</b> （都市緑地法）	民間団体や市民による自発的な緑地の保全・緑化を推進	緑地の管理、市民緑地の設置管理 等	6※3
<b>歴史的風致維持向上支援法人</b> （地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律）	民間活力を活用した歴史的風致の維持向上を推進	歴史的風致維持向上施設の整備、歴史的風致維持向上施設の整備を行う事業者に対する有識者の派遣・情報提供 等	4※4
<b>地域再生推進法人</b> （地域再生法）	地方公共団体の補完的な立場で地域再生を推進	地域再生を図るための事業の実施、地域再生を図るための事業を行う者に対する有識者の派遣・情報提供 等	—
<b>道路協力団体</b> （道路法） ※今年度創設	民間団体等による道路管理の充実、道路の利便増進等を推進	道路管理者に協力して行う道路の工事・維持、安全な道路交通の確保・利用者の利便増進に資する工作物の設置・管理 等	—
<b>河川協力団体</b> （河川法）	自発的に河川の維持、河川環境の保全等の活動を行う民間団体を支援	河川管理者に協力して行う河川の工事・維持 等	230
<b>港湾協力団体</b> （港湾法） ※今年度創設	民間団体等による自主的な港湾の利用促進・管理に係る取組を推進	港湾管理者に協力して行う案内施設、見学施設等の港湾情報提供施設の整備・管理 等	—

平成28年9月末現在（※1,2：平成28年3月末現在、※3：平成27年3月末現在、※4：平成28年2月末現在）

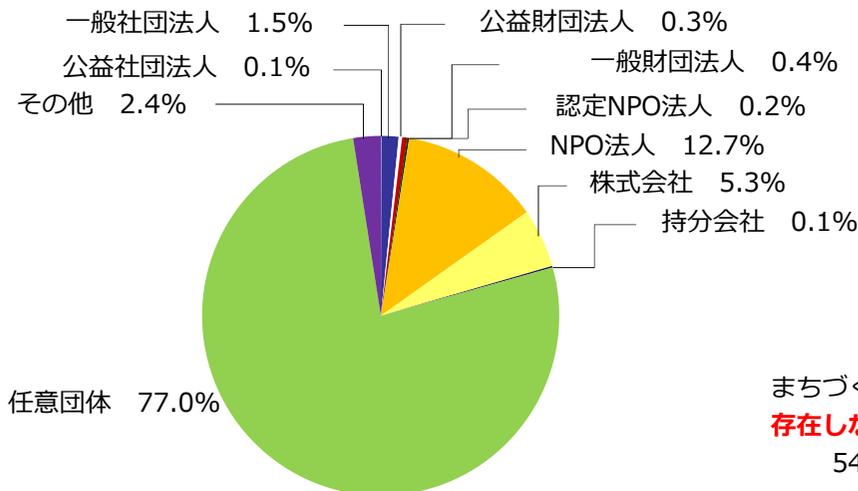
# 民間まちづくり団体の状況

○全国の約半数の自治体にまちづくり団体が存在し、これらの団体による自発的な事業活動が展開されつつある。

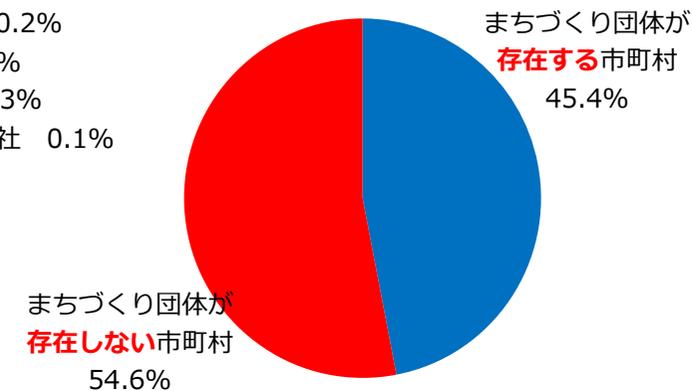
## ○組織形態別のまちづくり団体数

組織形態		総数	市町村からの出資が3%以上の団体の割合
社団法人	公益社団法人	3	66
	一般社団法人	63	
財団法人	公益財団法人	13	31
	一般財団法人	18	
特定非営利活動法人	認定NPO法人	8	527
	NPO法人	519	
株式会社		218	71%
持分会社		5	40%
任意団体		3,157	
その他		95	
合計		4,099	

## ○まちづくり団体の組織形態



## ○まちづくり団体が存在する市町村の割合

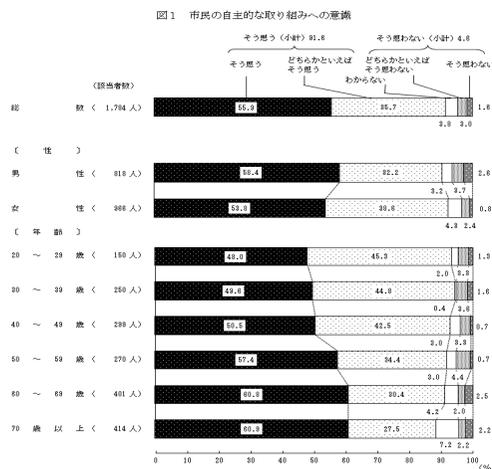


※国土交通省都市局調べ（平成28年3月） 全国1,741市町村に対して、まちづくり団体に関するアンケート調査を行い1,691市町村から回答を得た。（回答率：97%）

※まちづくり団体：まちづくりを主な目的として活動している団体（まちづくり会社、社団・財団法人、特定非営利活動法人、任意のまちづくり団体等）。

ただし、土地開発公社や商店街振興組合、商工会議所等のまちづくりを主目的としない団体は対象外。

## ○平成25年度NPO法人に関する世論調査（内閣府）



## ○民間主体の自発的な活動（例：株式会社北九州家守舎）



リノベーションによるエリアの価値向上



リノベーションまちづくりの水平展開(リノベーションスクール) 4

→ 社会のニーズや課題に対して、市民自らが自主的に集まって取り組むことは大切だと思う割合が、9割以上に及んでいる。

# 民間まちづくり団体の組織形態別活動パターン

○民間まちづくり活動を主体の組織形態毎で分類すると以下4パターン。各主体の活動が地域の問題の解決に寄与している一方、それぞれ固有の課題を抱えている。

## A 地域住民の任意組織 (町内会、まちづくり協議会組織等)

### 主な活動類型

- ・清掃活動、日常的な公園管理、防災 等

### 主な課題

- ・町内会を除き、特定個人に依存した組織も多く、継続性に難。
- ・任意加入であり、主な収入源が会費であることによる、フリーライダー問題。

## C 地場資本による民間会社（社団・財団を含む）

### 主な活動類型

- ・空き家・空き店舗ビジネス（家守舎）、再開発への参画（飯田まちづくりカンパニー）、地域エネルギー（おひさま進歩）、歴史的街並みの保全とそれを活かした観光ビジネス、観光資産等の指定管理 等

### 主な課題

- ・コミュニティビジネスの一形態。利益率はさほど高くはなく、かつ信用力が弱いため資金調達に難。

## B NPO法人

### 主な活動類型

- ・コミュニティ支援、空き家・空き店舗の斡旋、地場産品を活用した飲食、物販 等

### 主な課題

- ・コミュニティビジネスの一形態。利潤の薄いビジネスを展開しており、資金力に難。

## D 大手企業や企業が構成員となる協議体 (社団・財団を含む)

### 主な活動類型

- ・特定地区のブランド力の強化（大丸有）、沿線まちづくり、開発に伴う公共貢献の一環としての公共施設の管理（うめきた） 等

### 主な課題

- ・最も自立的で活発な活動ながら地方都市では成立しがたい。

# 民間まちづくり活動の分類(1)

○エリアマネジメントを中心に、民間まちづくりを活動の目的別に分類。これらの要素は必ずしも個々で行われるのではなく、お互いに連携することが多い。

i) エリア全体の環境に関する活動	①地域の将来像・プランの策定・共有化	地域の将来像・プランの策定 等
	②街並みの規制・誘導	まちづくりルールの策定・運用 等
ii) 共有物・公物等の管理に関する活動	③共有物等の維持管理	公共空間の有効利用 歴史的建造物の保全・活用 等
	④公物（公園等）の維持管理	公益施設、公園、道路、河川敷等の管理 等
iii) 居住環境や地域の活性化に関する活動	⑤地域の防犯性の維持・向上	防犯活動・パトロール 等
	⑥地域の快適性の維持・向上	街並み保全・緑化 コミュニティバス・回遊バス 等
	⑦地域のPR・広報	HP、広報誌等による情報発信、共有 等
	⑧地域経済の活性化	イベント、観光まちづくりプロモーション 等
	⑨空き家・空き地等の活用促進	空き地、空き店舗等の有効活用、公共施設の空き床活用 等
	⑩地球環境問題への配慮	河川・里山等の自然的要素の整備・管理 等
iv) サービス提供、コミュニティ形成等のソフトの活動	⑪生活のルールづくり	ゴミ出し等に関するルールの策定 等
	⑫地域の利便性の維持・向上、生活支援サービス等の提供	業務継続地区の構築・運営 防災活動（避難訓練） 等
	⑬コミュニティ形成	運動会等の地域の交流機会の創出 等
	⑭担い手確保	まちづくりセミナー リノベーションスクール等
	⑮収益事業	エリアマネ広告、公開空地の活用 等

# 民間まちづくり活動の分類(2)

○民間まちづくり活動を行政との役割分担との関連から、行政機能の代替、補完、収益事業の3つの機能に分類。収益事業については、賑わい創出を主な目的とするものから、ビジネスの要素が強いものまでさまざま。

①行政機能の代替	合意形成	まちづくりルール、情報の発信・共有
	インフラ	公共施設整備・管理（道路公園・広場等）、 コミュニティバス・回遊バス
	担い手確保	まちづくりセミナー、リノベーションスクール
②行政機能の補完	交流人口拡大	イベント、観光まちづくり・プロモーション、街並み保全・緑化、 公共空間の有効利用（高齢者・子供の交流の場等）
	安全確保	業務継続地区の構築・運営、防災活動（避難訓練等）、 防犯活動・パトロール
	コンパクトなまちづくり	空き地、空き店舗等の有効利用、公共施設の空き床活用、 歴史的建造物の保全・活用
③収益事業	高〔賑わい創出〕  まちづくり活動の要素  低〔収益事業一般〕	公開空地の活用（オープンカフェ等）
		駐車場・駐輪場整備・管理
		家守事業
		面的エネルギー利用
		地域エネルギー事業
		エリマネ広告
		飲食事業
		不動産開発業

# 民間まちづくり活動の分類(3)

○民間まちづくり活動を行政との役割分担・組織形態・まちづくり活動の要素の高低という3つの視点から分類すると、下図のとおり。

<p>① 行政機能の代替</p>	<p>〔合意形成〕 ○まちづくりルール A C D</p> <p>○情報の発信・共有 B</p> <p>〔インフラ〕 ○公共施設整備・管理 (道路・公園・広場等) A B C D</p> <p>○コミュニティバス・回遊バス C D</p> <p>〔担い手確保〕 ○まちづくりセミナー B</p> <p>○リノベーション・スクール等 B C</p> <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"> <p>(凡例) A: 地域住民の任意組織 B: NPO法人 C: 地場資本による民間会社 D: 大手企業や企業が構成員となる協議会</p> </div>
<p>② 行政機能の補完</p>	<p>〔交流人口拡大〕 ○イベント A B C</p> <p>○観光まちづくり・プロモーション B C D</p> <p>○街並み保全・緑化 A B C D</p> <p>○公共空間の有効利用 (高齢者・子供の交流の場等) C D</p> <p>〔安全確保〕 ○業務継続地区の構築・運営 D</p> <p>○防災活動(避難訓練等) A</p> <p>○防犯活動・パトロール A</p> <p>〔コンパクトなまちづくり〕 ○空き地、空き店舗等の有効利用 B C</p> <p>○公共施設の空き床活用 B C</p> <p>○歴史的建造物の保全・活用 B C</p>
<p>③ 収益事業</p>	<div style="border: 1px solid red; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <p>①や②のまちづくり活動の原資にもなりうる、まちづくり活動そのものとも位置づけられる事業</p> </div> <p>○公開空地の活用(オープンカフェ等) B C D</p> <p>○駐車場・駐輪場整備・管理 C D</p> <p>○家守事業 C</p> <p>○面的エネルギー利用 D</p> <p>○地域エネルギー事業 D</p> <p>○エリマネ広告 C D</p> <p>○飲食事業 C D</p> <p>○不動産開発業 C D</p> <div style="border: 1px solid blue; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>①や②のまちづくり活動の原資にもなりうる事業</p> </div>

← 高 [賑わい創出]
まちづくり活動の要素
→ 低 [収益事業一般]

# 大都市と地方都市における課題と活動

○大都市と地方都市とでは、生じている課題や活用できる資産には違いがある。このため、民間によるまちづくり活動も、都市の規模や属性によって、活動の対象や手法には違いが見受けられる。

(おおむねの傾向)

エリア属性	課題	活用できる主な資産	行われている活動
大都市	防災性の向上 環境対策 国際化	公開空地 道路・公園・河川	都心部のエリアマネジメント、 シティセールス
大都市郊外	住宅団地の高齢化・空洞化	団地空間	団地再生
地方都市 (中規模)	中心市街地の空洞化	空きビル	空きビルのリノベーション、 中心市街地活性化
地方都市 (小規模)	人口減少 集落の維持	空き地 空き家	1次産業と連携した再生、 交流促進活動

# 民間まちづくりにおける既存施設の活用パターンと横展開

○民間主体によるまちづくり活動で既存施設（民間又は公共）を活用するものが近年増加している。これらについて、取組事例の実践者等によるネットワーク・人材育成活動も近年活発になっている。

対象となる施設と手法	取組事例	課題
民間施設の リノベーション・再生事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・長野市（NPOなど） ＜空き家再生＞</li> <li>・北九州市等（家守舎） ＜空きビル再生＞</li> </ul>	公共空間も含めた面や線への展開につなげられるか
民間施設を含めた維持管理・活用	<ul style="list-style-type: none"> <li>・新宿区（西新宿）、千代田区（大丸有）、大阪市（グランフロント） ＜公開空地・公共空間活用＞</li> </ul>	収入を確保し持続的なまちづくりにつなげられるか
公共施設の リノベーション・再生事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・紫波町（オガール）＜公民合築＞</li> <li>・佐賀市（わいわいコンテナ）＜広場再生＞</li> </ul>	公共施設を再生してうまく収益をあげている事例はまだ限定的
公共施設の維持管理・活用	<ul style="list-style-type: none"> <li>・札幌市（大通り）＜道路活用＞</li> <li>・富山市（グランドプラザ）＜広場活用＞</li> </ul>	定常的なにぎわいにつなげられるか

# 既存民間まちづくり団体から挙げられた課題

○現在、地域における良好な環境や地域の価値の維持・向上など、様々な目的を持ち、各種活動を行っている民間まちづくり団体が存在している。これら民間まちづくり団体は、自立性確保面、組織・人材面などにおいて、以下のような課題に直面している。

## ◆ 主な課題

### 1 自立性確保

- 地方都市で収益事業を構築するにはノウハウが必要。民間による非収益事業実施には限界。
- 収益事業が軌道に乗るまでの初期資金の確保が必要。継続的運営資金も不足している。
- 公益性の高い活動も行う団体が、営利企業と同じ扱いの課税をされている。
- 関係者が変更した場合等においても民間まちづくり活動を継続するため、資金・人材の安定的確保、関係者のモチベーションの維持が必要。

### 2 組織・人材

- 民間まちづくり活動に携わる人材が恒久的に不足（持続的な活動のためには、ボランティアによる参加だけではなく、専任スタッフの確保が重要）。そもそも中心となる担い手がおらず、行政等と連携のとれた活動ができない。
- 商店街では、高齢化が進み、権利も細分化されて居住者が減少し、新しいことに取り組む担い手がいない。
- 団体に加入するメリットの認知が進まない。
- 認知度が低く、民間まちづくり活動の中心的役割を担うだけの周囲の理解が足りない。

### 3 個別分野

#### [イベント]

- イベントを開催するに当たり必要となる道路占用等の必要な手続きについて、多大な時間が必要。

#### [公共公益施設管理]

- 公共公益施設の管理に当たっての金銭的な負担が大きい。
- 指定管理のみでは新たな事業展開につながらない。

#### [エネルギー]

- 計画段階からの利害関係者との協力関係の構築、長期継続が必要（エネルギー供給事業の採算性・安定性の確保）。
- 地区全体のエネルギー共同利用目標計画を事前明示する枠組みが必要。
- 面的ネットワークへの接続のインセンティブ付与が必要。

## 総論

- 国として取り組みを支援すべきまちづくり活動の範囲をどのようにとらえるべきか。  
→たとえば、公益性や収益性の度合いに応じて取り扱いに差異を設けるべきか。  
→この場合、収益性の高い事業がそのほかのまちづくり活動の財源となりうることを考慮すべきか。
- 大都市と地方都市とでは、置かれた環境や抱える課題が大きく異なる中、各々においてどのような施策を重点的に講じるべきか。
- まちづくり活動の先進事例や成功事例をどのようにして情報共有・蓄積し、横展開を図るべきか。

## 自立性確保のあり方

- 行政の代替機能など、公益性の高いまちづくり活動を自立的に担ってもらうための取り組みとして、どのような支援策が考えられるか。
- まちづくり活動全般の財政的安定性を高める観点から、収益性の期待できるまちづくり活動について、どのような促進策が考えられるか。
- 現状収益性の高いまちづくり活動を担っている主体において、どのような動機づけをもって公益性の高いまちづくり活動へ事業の幅を拡げてもらうことが考えられるか。
- 都市中心部の空洞化が著しく進展しているなど、まちづくり活動に収益性を期待できない地域においてどのような形で自立に必要な財源を確保することが考えられるか。

## 組織・人材のあり方

- 地域の実情にマッチしたまちづくり活動を促進する観点から、組織形態の類型化を図り、とるべき類型への誘導を図ることができるか。
- まちづくり活動を担う、地域の人材育成をどのように推進するか。
- やる気のある地域の人材をどのように組織化し、公共団体や地域外の先駆的実践者とタイアップさせることが考えられるか。
- 高齢化の進展に対応したまちづくり活動を推進する観点から、どのようにして主たる活動人材の世代交代や女性等多様な人材の参画を促すことが考えられるか。
- 地方公共団体における人材育成や体制整備、ノウハウの継承をどのように進めることが考えられるか。
- 市街地整備事業について、その完了後の良好な環境の維持・形成に向け、どのようにして関係者の参画を継続させることができるか。
- まちづくり活動の制度的担い手である都市再生推進法人について、現状どのような問題を有し、その解決のための手法としてどのようなアプローチを取りうるか。