

新たな時代の都市マネジメントはいかにあるべきか
(中間とりまとめ)

平成27年8月

社会資本整備審議会
都市計画・歴史的風土分科会 都市計画部会
新たな時代の都市マネジメント小委員会

目次

はじめに	P 1
第1章 都市をめぐる社会・経済情勢の変化	P 3
第2章 今後の都市政策の方針	
Ⅰ 今後の都市政策に求められるもの ～ 新たな時代の都市マネジメントはいかにあるべきか	P 7
1 一連の時間軸の意識・トータルでの都市空間の形成	P 7
2 「民」の実力・知見の最大限の発揮	P 8
Ⅱ 「都市マネジメント」の本質 ～ 実践に当たり求められるもの	P 9
Ⅲ 「都市マネジメント」の実践に向けて	P12
1 一連の時間軸やトータルでの都市空間の形成を意識したマネジメントの推進 (1) 立地適正化計画等による都市の将来像の明示等 (2) 一連の時間軸やトータルでの都市空間の形成を意識した関係者の連携によるルールづくり等 (3) まちづくりの方針の実現に向けた柔軟かつ機動的な整備手法の導入	P12
2 地域を運営する主体との協働 (1) エリアマネジメント団体の自立性・継続性の向上 (2) エリアマネジメント団体相互間や官民の連携促進	P18
今後に向けて	P23

地方都市における人口減少・高齢化の進展と市街地の拡散、大都市における高齢者の急増などわが国の都市が抱える諸課題に対応して、今後、わが国の都市は多極ネットワーク型のコンパクトシティをめざすこととしている。他方、東日本大震災の教訓を踏まえ、都市の防災性を高めるとともに、地方都市においては産業や雇用機会の確保による活性化、大都市においては国際競争力の強化を図ることが急務であるほか、わが国の都市整備手法等を海外において展開する機運も高まっている。

こうした都市政策上の課題を解決するためには、ハード面を中心とした施設・インフラが相当程度整備されていること、厳しい財政状況や人口減少・高齢化等の制約条件が課せられていることを考えると、「民」の力を最大限活かすとともに、既存ストックの有効活用や整理合理化、柔軟な手法によるスピードアップを図るなど、従来の発想を転換した大胆な手法が求められる。また、投資や施策の評価や広報等を適切に行い、住民の理解を得ることはもとより、来訪者やビジネス関係者等の関心を高めることも必要である。

このような状況を踏まえ、平成26年2月27日付けで国土交通大臣より社会資本整備審議会長に対して「新たな時代の都市マネジメントはいかにあるべきか」について諮問され、同諮問について調査審議するために、「新たな時代の都市マネジメント小委員会」が設置された。

調査審議を始めるに当たっては、めざす都市像として、

- ① 人口減少と高齢化の中でも都市の機能を維持し、持続的な都市生活を可能にするための「コンパクト」な都市、
- ② 切迫性が指摘される大規模地震等の災害の被害を軽減し、生命と財産を守る「レジリエント」な都市、
- ③ 激化するグローバルな都市間競争の中で存在感を発揮し、わが国経済の成長のエンジンとなる「グローバル」な都市

を掲げ、そのような都市像を実現するためには、従来のようにインフラ整備や土地利用コントロール等を通じて都市の姿形を整えるだけでなく、持てる資源を最大限活用して効率的・効果的に都市機能を高めることが必要との認識の下、当小委員会では、今後の「都市マネジメント」、すなわち、都市全体から、地域・街区、個々の施設に至る広狭様々な都市空間について、それぞれのレベルで幅広い関係者の総

力を結集して整備、管理運営等を行い、効率的・効果的に都市機能を高めていく営みのあり方について調査審議を行った。

また、審議の対象である「都市マネジメント」について、広義には、地方公共団体の財政運営や行政体制のあり方、あるいは都市政策の分野に関しても都市機能の配置、土地利用規制、都市防災、都市環境といった切り口が考えられるが、諮問の趣旨を踏まえ、当小委員会においては、これからの時代に求められる「民間主体によるまちづくり活動」、「都市の施設・インフラの管理・運営等」、「面的な実現手段としての市街地整備」という要素を中心として、まず調査審議を行うこととした。

その後、平成27年夏頃の中間的なとりまとめを念頭に、平成26年6月25日開催の第1回より計9回にわたって、「都市の機能の維持・増進のために『民』が担う『公』のあり方」及び「柔軟性やスピード感、既存ストックの有効活用や整理合理化を踏まえた都市機能の更新のあり方」を中心に調査審議してきたところであり、今般、それらに関するこれまでの審議内容を整理し、「Ⅰ 一連の時間軸やトータルでの都市空間の形成を意識したマネジメントの推進」、「Ⅱ 地域を運営する主体との協働」に再編成した上で、中間とりまとめを行ったものである。

(人口減少・高齢化の進展)

わが国は、出生率・出生数の低迷や、急速に進む高齢化を背景に、人口減少局面に突入している。都市においても、時期の早い遅いはあるものの確実に人口減少に向かうことが見込まれている。

都市における人口減少・高齢化の様相は、一般に、大都市と地方都市とで異なる。地方都市での特徴は人口「密度の低下」である。モータリゼーションの進展等を背景に低密度な市街地の拡大が進んできた中、今後の人口減少でさらなる低密度化が見込まれている。一部の地方都市では、中心部でさえ、空き地や駐車場の低未利用地の散在・増加が進んでおり、地域の魅力や活力が低下し、人口流出が加速しつつ、高齢者人口さえ減少する負のスパイラルが懸念されている。その結果、商圈規模が維持できず、様々な都市機能を提供するサービス産業が成立しなくなるおそれが指摘されている。逆に、大都市での特徴は高齢者「数の急増」である。高度経済成長期を中心に就職・就学等の目的で地方から流入し、定着した人々の高齢化が進んでおり、ベッドタウンとして発展してきた郊外部を中心に、高齢者の急増が見込まれている。そのため、増大する医療・介護サービス需要に対応できるだけの施設の確保やサービスの提供が困難となることが懸念されている。

他方、近年、高齢者の就労意欲は高く、就業者数も年々伸びており、体力・健康状態も向上している。働けるうちは働きたいという高齢者も多く、高齢者の社会参加を一層進めることで、社会を支える人材に厚みをもたせることが可能となる。また、結果的に健康寿命が延びれば、増大する医療・介護サービス需要に対する一定程度の緩和が期待される。

(財政制約の深刻化と施設・インフラの老朽化)

わが国では、高度経済成長期以降、集中的に施設・インフラが整備されてきた結果、道路、都市公園、下水道など都市の施設・インフラは、地域差はあるものの相当程度の整備水準に達しており、同時にそれらは一斉に老朽化している。

他方、多くの都市の施設・インフラを管理する地方公共団体においては、小規模な自治体ほど技術職員の不足・不在や、財源不足や財政の硬直化で投資余力に

乏しいといった事情を抱えている。都市の施設・インフラの老朽化が進行する中、将来にわたる適切な維持管理が課題となっている。

また、都市においては、広場、地下街、自由通路、駐車場など、民間所有の施設ではあるが、不特定多数の人々が自由に利用できる公共的な施設も多く存在している。これら公共的な民有施設についても、例えば、8割以上の地下街が開設後30年以上を経過するなど施設の老朽化が進んでおり、近年、機械式立体駐車場での事故も続いている。一般に、公共的な民有施設は公物管理法令の適用を受けないため、安全確保を含めた適切な維持管理が、最終的には施設の所有者・管理者の任意の協力を委ねられるといった課題を有している。

(地震や風水害等の災害の甚大化)

わが国の都市は、その多くが沖積平野^{*1}や沿岸部の埋立地に形成されていることから、自然災害のリスクが高い地域に人口・資産等が集積している。そのため、その直下や周辺で大規模地震が発生した場合、火災、建物倒壊、津波等による人的被害に加え、交通ネットワークや電気、水道等のライフラインの寸断等を通じた経済活動の停滞や混乱など様々な被害が予想されている。

また、わが国では、梅雨前線の活動や台風の接近・上陸等による被害が毎年発生しているが、近年、雨の降り方が局地化・集中化・激甚化し、従来の想定を超える被害が発生している。今後、気候変動に伴い、これらのリスクがさらに増大するおそれも指摘されており、適応策が求められている。

大都市都心部の地下空間は、地下街、オフィスビル、商業施設、地下鉄等が地下通路によって水平・垂直に複雑かつ広範囲につながる中、それぞれの施設の所有者・管理者が異なっているため、大規模地震時等における円滑な避難誘導や、大量に発生する避難者・帰宅困難者への対応等が課題となっている。

また、東日本大震災を機に、エネルギーの安定供給、省エネルギーの推進・再エネルギーの活用の重要性が改めて認識されている。特に、企業活動においては、災害時の業務継続性の確保等が重視されるようになっており、今後、エネルギーの自立化・多重化など都市の防災性の向上を図ることが、国際競争力の強化の観点からも重要となってくる。

*1 河川の堆積作用により形成された平野であり、洪水時の河川水位より低く、一般に地震による揺れが大きいなど、自然災害のリスクが高いとされている。

さらに、地震時等に大規模な延焼の危険性や道路閉塞による避難経路の喪失のおそれが高い「地震時等に著しく危険な密集市街地」の大半が東京及び大阪に集中しており、その迅速な改善が求められている。

(グローバルな都市間競争の激化)

A S E A N、インド、中国等アジア新興諸国での経済発展が続いており、将来的にも人口増加や富裕層・中間層の拡大等を通じた経済成長が見込まれる中、グローバルに企業活動を行う上で魅力を増したシンガポール、香港などアジア諸都市が急速に台頭しており、国際間でのヒト・モノ・カネ・情報の獲得をめぐる都市間競争が激化している。

そのような中、わが国は、自然災害リスク、英語通用性、外国人にとっての医療・教育の利用しやすさ等において、比較劣位にあるとされており、これらを背景に、わが国は、外資系企業のアジア統括拠点数、国際会議の開催数などでシンガポールや香港に遅れをとっている。

わが国が本格的な人口減少社会を迎える中、今後とも、高度な専門人材やグローバルに活動する企業、質量ともに優れた投資や情報呼び込むことで経済を成長させるとともに、国際社会の中で存在感を発揮するため、大都市をはじめとした都市の国際競争力の強化が求められている。特に、近年、外資系企業を中心に、オフィスビルに対して、高水準の設備、優れた耐震性、災害時のバックアップ機能等へのニーズが高まっており、民間の投資・ノウハウを活かした施設の整備や管理運営の重要性が高まっている。

(食料・水・エネルギーの制約、地球環境問題)

今後、世界人口の増加に伴い、食料・水・エネルギーに対する需要の爆発的な増大が見込まれている。また、地球温暖化の進行や生物多様性の危機など地球環境問題は深刻さを増している。こうした中、人口の大半が居住し、社会・経済活動が行われる都市の持続的な発展を図る上でも、食料自給率の向上、健全な水循環の維持・回復、地球温暖化対策、生物多様性確保等に取り組み、自然環境との調和を図ることが求められている。さらに、わが国がこれらの諸課題と高いレベルで調和しようとする姿を発信し、世界をリードしていくことが期待されている。

わが国の都市では、緑豊かで良好な環境を形成するため、緑地の保全や緑化の

推進、都市公園の整備等が推進され、さらに、首都圏や近畿圏では広域的な見地からの緑地保全がなされてきているが、依然として、都市やその周辺部では、市街地の拡大に伴う緑地の減少や分断化が進み、残された緑地も管理不足による質の低下が課題となっている。他方、近年、民間開発に伴う緑の創出が進んでおり、連続性を持った緑の回廊が計画的に整備されるなど良好な都市環境や生物多様性の確保に寄与している。

(ライフスタイルの多様化)

近年、核家族化、居住地域と職場の分離等を背景に、都市を中心に地域コミュニティの弱体化が進んでおり、世代間・地域間の交流が減少し、地域への愛着の希薄化や、災害時の共助機能の喪失等が懸念されている。他方、まちなみ、生活環境、地域の伝統行事等の保全、にぎわいの創出、防犯・防災活動、社会的弱者支援など従来は地域コミュニティによって担われていた様々な活動が、NPO等多様な主体によって補完・代替される動きも出てきている。

また、結婚や出産後も仕事を続けることを希望する女性や、健康であれば働き続ける意向を持つ高齢者が増加している。

第2章 今後の都市政策の方針

I 今後の都市政策に求められるもの ～ 新たな時代の都市マネジメントはいかにあるべきか

都市政策には、今後とも、住民の生活の質を向上をさせ、経済活動の活発化を図り、地域の魅力・活力を維持向上させるとともに、防災・減災機能を高め、それらを通じて国際社会の中で存在感を発揮するなどにより、わが国の発展を支えるのはもちろん、将来にわたって国民が安全・安心や豊かさを実感できる社会を築いていくことが求められている。

その際、世代や性別、出身その他バックグラウンドを異にする多様な人々の都市を舞台とする諸活動が、社会・経済や文化・芸術に至るまで幅広い分野で新たな価値を生み出す原動力となることから、行政、住民、NPO、事業者等の幅広い関係者が総力を結集することで、個性（オリジナリティ）のあるクリエイティブでイノベティブな都市を形成していく視点が重要である。

前章で整理した社会・経済情勢の変化に対応して、コンパクト・レジリエント・グローバルという都市像をめざすことにより、様々な制約がある中で、このような社会を構築していく必要がある。そのためには、以下に述べるとおり、一連の時間軸の意識、トータルでの都市空間の形成^{*2}、「民」の実力・知見の最大限の発揮という視点をもった「都市マネジメント」を政策の基軸に据えて実践することが重要となってくる。

1 一連の時間軸の意識・トータルでの都市空間の形成

地域差はあるものの都市には施設・インフラが相当程度整備され、むしろ、老朽化や、今日のニーズに合致していないことが主な課題になる中で、人口減少時代を迎え、財政制約の厳しさが増すことを踏まえれば、持てる資源を賢く使って、効率的・効果的に都市機能を高めていくことが以前にも増して求められている。

そのため、既存ストックの有効活用を図るとともに、新たな整備・更新に当た

^{*2} ここでは、都市空間を、個々の施設・インフラの単位にとどまらず、広狭様々な単位で面的に捉えることを意味している。例えば、公共施設か民間施設かに着目した場合、公共施設だけではなく、民間施設を含めた都市空間を意味することになる。

っても、管理運営段階を含めた施設・インフラの持続可能性や、将来の更新・除却費用を含めたライフサイクルコストの妥当性を念頭に入れて計画・整備するなど、計画・整備、管理運営から、更新、新たな利活用、場合によっては整理合理化に至る一連の時間軸を意識する視点が重要となっている。

少子・高齢化が待ったなしの深刻な課題になるのに伴い、子育て支援、医療・福祉等の大量かつ多様なニーズに対して、限られた人材・財源で対応していく必要があり、民間が多くを供給する子育て支援、医療・福祉等の関連施設の立地が都市政策上も重要となっている。対症療法では限界がある状況であることを踏まえ、コンパクトシティ化を進めるなど都市全体の観点から民間施設を含めたトータルでの都市空間の形成を図る視点が重要となっている^{*3}。

あわせて、一連の時間軸を意識し、トータルでの都市空間の形成を図る上では、時間・空間が広がるために複数主体が関わる蓋然性が高まるが、その中で最適利用を図っていけるようにする視点も重要である。

2 「民」の実力・知見の最大限の発揮

高齢者、女性、外国人等の多くの人々が暮らし、働き、憩う場である都市においては、高齢化に伴う人口構成の変化や、ライフスタイルの多様化とも相まって、人々のニーズも多様化し、複雑になってきている。

グローバルな都市・地域間競争がますます厳しくなる中、大都市はもちろん地方都市においても、地域の強みを活かし、個性を伸ばすまちづくりが重要になっており、「民」の創造性の発揮等が期待される^{*4}。

また、レジリエントの観点では、大災害時には特に自助・共助が求められることから、平時から住民・民間が主体となった防災・減災のためのまちづくりの取組が求められる^{*5}。

このように、様々な面で効率的・効果的に都市機能を高めていくことが求められる中、公平性・中立性の観点から画一的な対応を原則とし、人材や財源に制約

*3 「コンパクト」な都市の実現を図るためには、例えば、立地適正化計画等により、長期的視点に立った都市の将来像の明示や、都市空間の最適利用による一体的・多面的な機能発揮が重要となる。

*4 「グローバル」な都市の実現を図るためには、例えば、官民が連携して、にぎわいの創出、災害への備え等の推進により、まちの魅力を高めるとともに、国内外に広く伝わるよう情報発信することなどが重要となる。

*5 「レジリエント」な都市の実現を図るためには、例えば、エネルギー供給のネットワーク化など事業の早期の段階からの管理運営に関するルールづくりの促進や、女性・高齢者・子供・障害者・外国人等に配慮した施策など「民」との連携による効果的な推進が重要となる。

がある行政のみで、多様かつ複雑なニーズに応じていくことは現実的ではないし、望ましくもない。一方、「民」は本来的なまちづくりの担い手であり、地域の活力の維持や地域の価値の積極的向上など公共的な役割の一端を担おうとする機運が高まっている。

また、大都市を中心に人間関係や地縁的つながりの希薄化が指摘される中、高齢者の急増、頻発する災害等の課題に適確に対応するためには、身近な分野で多様な主体が共に助け合い、支え合う「共助」の精神が必要不可欠である。その際、これまで地域に居場所を見いだせなかった若者や、孤立しがちな高齢者、声を上げにくかった女性等が、地域における共助社会^{*6}の実現に受け身ではなく、主体的に参加することが重要であり、彼らの活躍の場となる地域コミュニティの再構築など社会参加の機会の充実を図ることが求められている。

そのため、「民」の活動領域が拡大し、経済合理性の発揮^{*7}や、きめ細かなニーズへの迅速な対応など、「民」の実力・知見が最大限に発揮されるようにする視点が重要となっている。

II 「都市マネジメント」の本質 ～ 実践に当たり求められるもの

このような、一連の時間軸の意識、トータルでの都市空間の形成、「民」の実力・知見の最大限の発揮を意識した都市政策の推進に当たっては、従来のようにインフラ整備や土地利用コントロール等を通じて都市の姿形を整えるだけでなく、経済性の追求に加え、生活の質の向上をめざし、その対象とする空間概念や時間軸、主体を拡張しつつ、幅広い関係者の総力を結集して、都市空間の整備、管理運営等を行うことで、効率的・効果的に都市機能を高めていく営み、いわば「都市マネジメント」と呼ぶべきものを、政策の基軸に据えて実践していくことが求められている^{*8}。

*6 共助社会とは、「地域の課題に対応し地域の活性化を図っていくために、共助の精神によって、住民が主体的に支え合う活動を行っている活力ある社会」とされている（「新たな国土形成計画（最終報告）」（平成 27 年 6 月 国土審議会））。

*7 例えば、民間の経営手法を導入した公共施設の管理運営等に係るコストの縮減に加え、道路空間等の公共空間での営利事業（オープンカフェ等）の実施、公共施設の集客力を利用した民間テナントの誘致等による収益の創出が考えられる。また、これらのコスト縮減や収益創出を通じて確保される財源が、「民」の公共的な活動の原資となることで、当該活動の持続性が高まる。

*8 新たな時代の都市マネジメント（「都市マネジメント」）においては、空間概念・時間軸・主体の拡張（計画整備、管理運営等）に至る一連の時間軸や、民間施設を含めた都市空間の総合的形成に加え、「民」の実力・知見の最大限の発揮という視点を意識的に採り入れるとともに、それに伴って広がる幅広い関係者の総力の結集を図っていくこととなる。

ここでいう「都市マネジメント」には、都市の将来像の作成など都市全体^{*9}に及ぶものから、エリアマネジメント活動を典型とする街区やコミュニティ単位などのまちづくり活動、地下街・通路の管理ルール of 作成など個々の施設に関するものに至るまで様々な範囲での取組が含まれている。

そして、このような「都市マネジメント」が、民間施設を含む個々の施設はもちろん、街区やコミュニティなど都市内のより狭い地域から都市全体に至るまで、行政と「民」との協働により実践されることで、多様なニーズに対応した都市機能等の維持向上、災害時における自立・業務継続、地域の強みを活かした活性化と対外発信等が可能となり、コンパクト・レジリエント・グローバルというめざす都市像の実現に寄与することが期待される。

「都市マネジメント」の実践に当たっては、それぞれの局面で官民が適切に役割分担するとともに、広狭の様々なマネジメントが相互に影響を与え合いながら、狭い地域での都市空間の最適利用と都市全体での都市空間の最適利用との調和を図る不断の営みが求められる。

その際、都市機能・居住機能の誘導に係る都市全域を見渡したマスタープランである立地適正化計画を策定するプロセスなどを活用し、幅広い関係者が都市の将来像を広狭様々な範囲で共有することが重要である。

都市の将来像は、一方的に行政が作成するべきものではなく、「民」が創造性・柔軟性を発揮し、「民」ゆえに把握できるきめ細かなニーズを反映させるなど積極的に参画し、官民が知恵を出し合って協働で作り上げることで真に共有されることになる。

同時に、官民ともに、「都市マネジメント」の実践の中で得た知見を計画へフィードバックし、不断の見直しにつなげることも重要である。

都市全体のマネジメントに最終的に責任を負うのは、都市計画決定の主体である行政（市町村等）である。「都市マネジメント」に関わる様々な取組には、行政がリードすべきもの^{*10}や、行政が調整役・仲介役として関与すべき、または協力

*9 「都市全体」と言う際、一つの「都市」の単位をどう捉えるかは議論のあるところだが、この中間とりまとめでは、一つの都市計画区域ないしは一つの市町村を念頭に記述している。ただし、実態として、複数の区域や市町村が一体の都市圏を形成している場合があり、この範囲を「都市」と捉えるのが妥当な場合もある。

*10 例えば、都市の将来像（立地適正化計画等）の作成など、利害関係者との調整を経つつ行政が決定主体となるもの。

するもの^{*11}がある中、行政には、「民」の主体性・自主性を尊重しつつ、適切な支援を通じて、多様なニーズを的確に捉えて迅速に対応できる「民」の柔軟性を引き出すとともに、「民」の個々の活動が都市全体での都市空間の最適利用と調和するよう、正の外部性の高い方向へ誘導したり、活動相互の連携や互いに学び合うことを促したりすることが求められている。

その際、行政においては、幅広い関係者の総力の結集に向けて、まちづくり、医療・福祉、産業等の各部門の連携を図ることが重要であり、また、生活圏・経済圏を同じくする他の市町村との連携を図ることも重要である。

「都市マネジメント」を担おうとする「民」には、互いに切磋琢磨しながら、自ら人材を育て、活動に磨きをかけ、より良いサービス（より効率的に収益をあげ、ニーズに対してより効果的で、より正の外部性の高い活動）を提供していくことが期待される。

そのためにも、「民」、とりわけ民間営利団体^{*12}が、その役割を持続的に果たし続けることができるよう、当該団体が担う「都市マネジメント」の活動の中で、民間営利団体ならではの経済合理性を発揮し、効率的・安定的に収益を得て、これを活動を支える原資に充てられるようにすることが重要である。

以下では、このような「都市マネジメント」の実践を見据え、対象とする空間概念や時間軸を拡張していく「一連の時間軸やトータルでの都市空間の形成を意識したマネジメントの推進」の側面、そして、対象とするまちづくりの担い手（主体）を拡張していく「地域を運営する主体との協働」の側面という2つの側面から、それぞれ対応の方向性を示すこととする。

*11 例えば、指定管理者制度の運用、公物管理法の適用がない公共的な民有施設の安全確保など行政の積極的な関与が求められるものや、市街地整備など誘導を含めた関与が求められるもの、さらには、エリアマネジメント活動（P18 参照）など「民」の主体的・自主的な取組への支援・連携促進等が求められるものが考えられる。

*12 ここでは、活動の一部として収益事業を行うエリアマネジメント団体も、その側面において民間営利団体に含まれる趣旨である。

Ⅲ 「都市マネジメント」の実践に向けて

1 一連の時間軸やトータルでの都市空間の形成を意識したマネジメントの推進

都市計画は、都市計画区域マスタープラン、市町村マスタープラン、施設・市街地整備事業の計画等の重層的な決定によって、広がりのある空間を面的に制御するものだが、急速に都市化が進み、開発需要が高まる段階では、人材・財政の事情、利害調整の進捗状況等の中で、結果的に、実施可能な個別プロジェクトから施設整備が進められてきた。一方、民間施設については、必ずしも積極的に都市計画決定がされてこなかった中、旺盛な民間投資によって整備が進み、トータルでの施設量や配置を制御するには及んでいなかった。また、急速に進む都市化の段階において、計画・整備の手法とその主体についての制度が発展する一方、管理運営については、公物管理法に基づく安全確保がなされてきたものの、特に、都市の施設の中には、公物管理法の適用がなく、安全確保を含め、施設の所有者・管理者に委ねられてきたものも少なくない。

そのような中、人口減少時代を迎え、地域差はあるものの都市には施設・インフラが相当程度整備されており、財政制約の厳しさが増すことを踏まえれば、持てる資源を最大限活用して、効率的・効果的に都市機能を高めていくことが求められており、同時に、少子・高齢化が待ったなしの深刻な課題になるのに伴い、子育て支援施設、病院、福祉施設等の民間施設の立地が、都市政策上も重要になりつつある。

民間が所有・管理するものを含めた都市の施設・インフラをトータルで最適に整備、管理運営するためには、個々の施設・インフラのみならず、広狭様々な単位で面的に、また、複数主体が関わり都市空間の最適利用を図ることが重要となっている。例えば、複数の施設・インフラが連携すること（一体的な機能発揮）や、ひとつの空間・施設に複数の役割を持たせること（多面的な機能発揮）が求められている。

また、「都市マネジメント」の実践に当たっては、地域を長期的・持続的にマネジメントする視点が必要であり、これを念頭に置いて施設・インフラの計画・整備や管理運営を行うことが必要である。特に、計画・整備、管理運営から、更新、新たな利活用、場合によっては整理合理化に至る一連の時間軸は長期間にわたり、多様な主体がそれぞれの関連分野に、順次、参画等することが見込まれるため、関係者の連携や情報共有を図り、円滑なマネジメントを推進することが必要であ

る。

そのため、管理運営段階を含めた施設・インフラの持続可能性や、将来の更新・除却費用を含めたライフサイクルコストを念頭に置いた個々の施設等の計画・整備と都市全体での都市空間の最適利用との両立が図られる仕組みや、個々の施設等の管理運営の自由度、民間の管理運営主体の交代を許す柔軟性と最適利用・安全確保との両立が図られる仕組みが求められる。

具体的には、以下に取り組むべきである。

(1) 立地適正化計画等による都市の将来像の明示等

立地適正化計画、市町村マスタープラン等により、長期的視点に立ち、都市の将来像や都市全域を見渡した都市機能・居住機能の適正配置等について、幅広い関係者が関与しつつ作成・明示し、状況に応じて不断に見直しつつ、様々な社会構造変化、自然災害リスクの中、持続可能で活力あるまちづくりを進めるべきである。

また、立地適正化計画等の策定プロセスなどを活用し、幅広い関係者が都市の将来像を広狭様々な範囲で共有することが重要である。

① 都市の将来像等の事前明示による民間開発の円滑な誘導

民間事業者の視点での事業リスクを低減し、その投資を促すため、立地適正化計画の作成等によって、都市の将来像や都市全域を見渡した都市機能・居住機能の適正配置、民間事業者による施設整備への支援措置等を事前に明示し、民間開発による都市機能等の導入を円滑に誘導すべきである。

② 幅広い関係者が連携したまちづくりの方針の作成・共有等

地域の特性にあわせた幅広い関係者が連携してまちづくりの方針を作成し、共有することが重要である。例えば、鉄道、バス等の公共交通等のネットワークを介して、複数市町村による広域的な生活圏・経済圏が形成されている場合には、関連する市町村が連携した立地適正化計画を作成することにより、当該圏域における都市機能（医療・福祉、子育て支援、商業等）を一定の役

割分担の下で整備・利用することができ、広域的な地域の活性化と効率的な施設配置を図ることが可能であるため、その作成を推進すべきである。

特に、大都市郊外部では、都市機能の集積が進んでいる鉄道沿線を軸として、沿線の地方公共団体、鉄道事業者、地域住民等の協働により、駅周辺への生活支援機能の誘導や、拠点病院等の高次の都市機能についての沿線市町村間での分担・連携を図り、あわせてサービス向上等によってフィーダー（支線）交通を含む公共交通機能の強化を図ることが考えられる。このような取組が進むよう、関連する市町村が連携した立地適正化計画の作成につながる関係者間での機運醸成や合意形成を促すための場づくりを支援すべきである。

（２）一連の時間軸やトータルでの都市空間の形成を意識した関係者の連携によるルールづくり等

都市空間の最適利用を図るためには、都市空間の広がりもさることながら、計画・整備から管理運営等に至る一連の時間軸を意識しつつ、順次、参画等する関係者の連携や情報共有を図ることが重要であり、より早期の段階からの参画を得ることが効果的である。そのため、関係者が連携し、施設・インフラの管理、利活用等に関するルールづくり等が推進され、それが安定的に継続されるよう促すべきである。

① 公共空間・公共的空間の一体的な機能の発揮

ターミナル駅周辺等の公共施設と民有施設が混在している歩行者通路・交通広場等の公共的空間や、駐車場・荷さばき施設など、それぞれの空間や施設が連続的・一体的に機能発揮される施設については、一定のエリアにおいて、ネットワーク等に関するマスタープランを策定し、個々の空間・施設の所有者・管理者だけでなく、交通事業者等の利用者を含めた関係者間での合意形成を促すとともに、新たな都市開発事業の誘導を含めた整備、管理及び利活用の安定的な継続を促すべきである。

また、地下街は、オフィスビル、商業施設等と通路によって一体的な地下空間を形成し、不特定多数の人々が自由に利用できる公共的空間であるが、

それぞれの施設の所有者・管理者が異なることから、利用者の利便性、バリアフリー等の観点で、より一層、一体的に機能を発揮できる余地がある。一方、地下街等の公共的な民間施設については、安全性の確保が最終的には施設の所有者・管理者の任意の協力を委ねられることになるといった課題も有している。

そのため、行政、事業者、利用者等の関係者による協議会の組織等によって、適切な連携と役割分担の下、利用者の利便性、バリアフリー、防災機能の維持向上等に一体的に取り組むべきである。あわせて、関連法制度の連携強化のほか、安全性確保に関するガイドラインの周知徹底や必要に応じた見直し等の充実を図るべきである。

② 施設・インフラの多面的な機能の発揮

道路空間を活用したオープンカフェの実施など、都市空間の多面的な機能の発揮を図るため、都市利便増進協定等の協定制度の活用を促進すべきである。

また、自由通路、広場等のオープンスペースについて、都市再生安全確保計画における退避施設等への位置付けを促進するなど、防災面も含めた多面的な機能の発揮を推進すべきである。

③ 事業の早期の段階からの管理運営に関するルールづくりの促進

住民、事業者等の関係者の参画を得つつ、施設・インフラの計画・整備段階など事業の早期の段階から、施設等の管理運営に関するルールづくりを行うことにより、施設等の適正な配置や、円滑な事業推進が可能となり、より効率的・効果的な都市機能の整備・更新につながる。

例えば、都市機能が集積し、多くの経済活動が行われている地域においては、平時におけるエネルギー効率の向上や、大規模地震発生時における経済活動の継続、早期の復旧を確保するため、エネルギーの自立化・多重化を推進することが重要である。そのため、エネルギー施設の整備を加速する支援措置を講じるとともに、事業の早期の段階から災害時を含むエネルギー供給のルール化等について、住民、事業者、行政等の関係者間での機運醸成・合意形成を図りつつ、その合意内容の安定的な継続を促すべきである。

また、施設・インフラや市街地の整備においては、事業の完了がまちづくりの完了ではなく、整備したストックを有効活用していく視点が重要であり、計画・整備段階から管理運営段階までの一連の過程を全体的に見据えたマネジメントの視点が求められている。そのため、計画段階など早期の段階から、地方公共団体、開発事業者、エリアマネジメント団体等の関係者が連携し、管理運営段階を想定したルールづくりを進めるとともに、例えば、市街地再開発事業等においては会社施行制度を活用するなど、適切な連携と役割分担の下、当該ルールが引き継がれるよう取り組むべきである。

④ 計画・整備、管理運営等の各段階に複数主体が関わる公共的施設の安全性確保

商業施設の駐車場など身近な装置として多くの人々に利用されている機械式立体駐車場については、一部の施設において重大事故が発生しており、再発防止の観点から、構造・設備面といった製造段階のみならず、装置の設置段階や、その後の管理・利用の段階も含めた安全性の確保が求められている。そのため、関係行政機関や関係団体とも連携・協働し、製造、設置、管理及び利用の各段階を通じた継続的な安全性確保対策を推進すべきである。

(3) まちづくりの方針の実現に向けた柔軟かつ機動的な整備手法の導入

都市機能の整備や更新は、従来、行政による施設・インフラの整備にあわせてなされる場合が多かったが、今後は、まちづくりの方針を踏まえた対象地域全体での都市空間形成の観点から、民間による都市機能の整備や更新を適切に誘導することが重要となる。そのため、まちづくりの方針の実現に向け、民間の視点での事業リスクの軽減を図るため、事業期間の短縮や事業コストの縮減を視野に、より柔軟かつ機動的な整備手法を導入すべきである。

① 需要に応じた多様な手法による連続的・段階的な整備の推進

地方都市の中心市街地等において、住民の生活の質の向上や経済活動の活発化等に資する都市機能の誘導・集積を通じて、都市の価値の向上を図るため、多様な地権者ニーズを踏まえ、市街地再開発事業等の法定の市街地整備

事業の柔軟かつ機動的な実施を推進するほか、任意の建替や既存建築物・公的不動産の活用、土地集約・整形化と建物共同化の一体的実施など、多様な手法による連続的・段階的な市街地整備を推進すべきである。その際、老朽化する非木造建築物の除却コストの負担が課題となることが多いことから、民間による都市機能の整備や更新の誘導に当たっては、その負担について配慮すべきである。

あわせて、従来の街区単位にとらわれない、沿道空間を単位とする柔軟な区域設定による事業や、需要に応じた小規模な区域、合意形成の整った区域等での機動的な事業の実施を図るべきである。

また、都市空間の最適利用の観点から、空き店舗等を利用した民間主導によるリノベーション事業や、公的不動産（PRE）を活用して官民が連携して行う事業が推進されるような環境整備を図るべきである。

② 公的不動産等の種地としての活用と連鎖的な事業展開

大都市を中心に広がる密集市街地の整備改善を早期に推進する必要がある。密集市街地では、複雑な権利関係等により、合意形成に長期間を要する等様々な課題があることから、地権者等の多様なニーズに柔軟に対応し、事業期間の短縮や事業コストの縮減を図ることが重要である。そのため、地権者等への多様な選択肢の提示や、集団移転や仮移転を要しない直接移転が可能となるよう、公的不動産の種地としての活用や公的主体による種地の取得とともに、集団移転した後の土地を次の種地として活用する連鎖的な事業を推進すべきである。

③ 大街区化等による有効高度利用の促進

大都市都心部等の国際競争力の強化や、大都市郊外部や地方都市の再生等により都市の価値の向上を図るため、細分化された土地を集約・整形し、一体的な敷地として活用する大街区化等を推進し、民間事業者による都市機能の整備や更新を誘導するなど、低未利用地等の有効高度利用を図ることが重要である。そのため、細分化された土地の集約・整形化や複雑な権利関係を整理できる土地区画整理事業や市街地再開発事業等の市街地整備事業が一層活用されるよう環境整備を図るべきである。

2 地域を運営する主体との協働

（「都市マネジメント」の実践における行政と「民」との協働）

上述のように、コンパクト・レジリエント・グローバルという都市像をめざし「都市マネジメント」を実践するに当たっては、一連の時間軸の意識、トータルでの都市空間の形成に加え、「民」の実力・知見の最大限の発揮という視点が重要となってくる。

様々な面で効率的・効果的に都市機能を高めていくことが求められる中、公平性・中立性の観点から画一的な対応を原則とし、人材や財源に制約がある行政のみで、多様かつ複雑なニーズに十分に答えていくことは現実的ではないし、望ましくもない。一方、本来的なまちづくりの担い手である「民」において、地域の活力の維持や地域の価値の積極的向上など公共的な役割の一端を担おうとする機運が高まっている。

そのため、「民」の活動領域が拡大し、経済合理性の発揮や、きめ細かなニーズへの迅速な対応など、「民」の実力・知見が最大限に発揮されるようにする視点が重要となっている。

また、「都市マネジメント」は、行政と「民」との協働により、都市全体だけでなく、街区やコミュニティ単位など都市内のより狭い地域においても実践されることで、地域住民のニーズに沿った地域密着の課題に対してより迅速かつ適確な対応が可能となり、その効果が高まることが期待されており、さらには、地域それぞれが個性を追求し、自らの魅力を高める取組を競うことが、都市全体の魅力向上にもつながっていくことが期待されている。

（エリアマネジメント活動の広がり）

このような中、近年、街区やコミュニティ単位など、地域における良好な環境や地域の価値を維持向上させるための、住民・事業主・地権者等による主体的な取組（エリアマネジメント活動）が広がっており、各種協定の活用等によるまちづくりルール作成、マルシェ等のイベント開催、各種情報発信による利便性の向上、防災・防犯や清掃等の環境維持活動、公共施設の管理運営、民間施設の公

的利活用等の多様な活動が展開されている^{*13}。また、活動主体も、任意団体、NPO法人、株式会社、社団法人・財団法人など多様である。これらの活動を通じて、住民等の意識の向上や相互理解が進むとともに、良好なまちなみや景観が形成され、にぎわい創出や集客効果、公共施設管理費等の財政負担の軽減等の効果をもたらされており、地域の発展の重要な要素となっている。

例えば、これまで、道路、公園等の公物は公的主体が整備・管理を行い、それ以外は民間主体が担うといったように、それぞれが十分な連携をせずに都市整備が進んできたところも多く見られるが、近年は、財政制約の下で民間の柔軟な発想を活かす観点等から、指定管理者制度や各種協定制度の活用により、公平・公正な契約ルールに則りつつ、公共公益施設を民間が管理運営したり、民間施設と一体的に管理運営したりする手法も発展してきている。

また、市街地の衰退に伴う空き地・空き家の発生など、市場原理では地域の持続可能性が懸念される中、行政が中心となって対応しようとする中、当該エリア外との公平性や中立性の原則から柔軟な対応が難しいケースもあることから、エリアマネジメント団体が中心となり、地域住民、地元企業、行政等との意見交換の場を設定し、相互理解を深めることで、円滑かつ柔軟な取り組みの実施が可能となることも想定される。さらには、エリアマネジメント活動は、弱体化した地域コミュニティで対話をもたらし、関係者間の利害調整や協調を実現することが期待できることから、エリアマネジメント団体には、公共公益的施設の本来の所有者・管理者に対し、民間の視点から活用方策を提案したり、関係者間を調整するなどの役割も今後一層期待される。また、エリアマネジメント活動は、関係者と協調してエリアの価値向上等をめざすものだが、協調それ自体が地域の価値を向上させるともいえる。コミュニティの弱体化が進む中、エリアマネジメント活動の推進は地域コミュニティを育む上でも重要な施策と位置付けられる。

一方、エリアマネジメント団体の多くは、自主財源の確立途上にあり、中核となる専門人材も不足するなど、団体の自立性や継続性が懸念されている。特に、活動初期においては、知名度も低く、小規模組織であることから、運転資金等の確保に支障を来す場合があることも指摘されており、いまだ、エリアマネジメント活動の普及は十分とは言えない状況である。

*13 このようなエリアマネジメント活動を推進する団体は、都市再生特別措置法の制定、まちづくり三法の改正等を背景に2000年代に急速に増加している。

(都市政策として支援すべきエリアマネジメント活動)

エリアマネジメント活動は、本来「自分たちの地域をよくするための自分たちの取組」であるため、民間の主体性・自主性を損なうような行政による過度の干渉は控えるべきである。他方、都市政策上の観点からは、官民連携の下、都市機能や良好な居住環境の維持向上に取り組むエリアマネジメント活動については、その普及を図るための環境整備を図ることが重要である。

環境整備の対象の考え方は、都市機能等の維持向上という観点から見て、自らの活動地域の範囲を超えて、あるいは、当該活動に直接関わらない地域の関係者に対してもプラスの効果を及ぼすような「外部性」を有する取組^{*14}か否か、当該活動そのものが公共財や準公共財と位置付けられる活動^{*15}か否かにより判断することが適当である。基本的には、その中でも、いまだ定着していない先進的なまちづくりとして全国的な普及を図るべき取組については、積極的に支援することが必要である。

また、先進的な活動を行うエリアマネジメント団体の中には、にぎわい創出活動や公共施設の維持管理等の外部性の大きな取組に要する原資確保のため、収益性のある事業をあわせて実施しているものもある。このように、補助金等に依存せず、自立性・継続性をもって活動できるような環境整備も必要である。

環境整備に当たっては、施策の効果を評価する視点をもちながら、基礎的な地方公共団体である市町村が地域の実情にあわせた施策を講じるのを基本として、国は、国と地方公共団体の役割分担の下、活動の外部性、公益性、先進性等の性質に加え、活動の立ち上がり段階や合意形成段階か否か等も踏まえて、財政支援、税制支援、規制緩和等の環境整備の手法を適用すべきである。

特に、官民連携の下、都市機能等の維持向上に取り組むエリアマネジメント団体をパートナーと認識して連携するとともに、その活動領域を拡大することは、「都市マネジメント」の実践において、都市空間の最適利用（一体的・多面的な機能発揮）という面からも効果的である。また、より広域に効果を波及させるため、地域の協議会等によって、そのような団体を有機的に結びつけていくことも効果

*14 当該地域の活性化による国際競争力の強化、帰宅困難者対策、災害時の業務継続機能の確保、地方都市における産業の育成等が考えられる。

*15 対価を支払わない者を排除できないという「非排除性」と、消費者・利用者が増えても他者の消費・利用を減少させない「非競争性」をもつ財を公共財といい、そのいずれかの性質をもつ財を準公共財といい、市場で提供されづらい活動。

的である。

「都市マネジメント」の実践を通じて、エリアマネジメント活動が全国に広く展開されることで、ともにわが国の都市の機能を支えるストックである公共施設と民有施設の適切かつ効率的な維持管理、運営が実現し、これまでの公共投資、民間投資によって蓄積されてきた既存ストックの有効活用が図られ、それと一体となったソフト事業と相まって、都市の魅力が一層高まることが期待されている。

具体的には、以下に取り組むべきである。

(1) エリアマネジメント団体の自立性・継続性の向上

エリアマネジメント団体の地域住民への認知度の向上に取り組むとともに、人材面、財源面での課題に対応するため、団体間の連携促進、先進事例の水平展開等により、ノウハウの共有、人材育成等に取り組み、エリアマネジメント活動の円滑化やその活動領域の拡大を図るとともに、団体の自立性・継続性を向上させるべきである。

① 都市再生推進法人制度のさらなる活用等

エリアマネジメント団体が、その知名度を向上させ、関係者との調整を含めて円滑に活動するためには、市町村長による都市再生推進法人の指定^{*16}を受け、公的な位置付けを得るとともに、自らの発意を提案し、各種支援措置を受けることが効果的である。エリアマネジメント団体の活動領域の拡大が求められる中、自立的・継続的な活動のための環境整備も視野に入れつつ、指定要件の拡充を含め、制度の更なる活用を図るべきである。あわせて、情報公開など団体のガバナンスの強化も重要である。

② 自主財源の確保など優良・先進事例の水平展開

先進的なエリアマネジメント活動に対する立ち上がり支援を充実させると

*16 都市再生推進法人の指定をうけることのできる法人には、まちづくり会社、NPO法人、一般・公益社団法人及び一般・公益財団法人がある。なお、株式会社であるまちづくり会社の場合は、市町村の3%以上の出資が必要である。

ともに、引き続き、安定的な自主財源の確保等による取組など優良事例の紹介、団体間の交流の促進等によってノウハウを共有するなど、優良・先進事例の全国規模での水平展開を図るべきである。

③ 活動の中核となる人材の育成

エリアマネジメント団体の多くは、活動の中核となる人材の不足等の人材面での課題を抱えており、財源面等での課題とあわせ、自立的・継続的な活動が懸念されている。また、地域の管理には専門的な知識を有する人材が必要である。そのため、引き続き、様々な関係者を巻き込んだ実践的なワークショップ等による人材育成を支援するとともに、専門的な知識を有する人材の育成など人材面等の課題に対して地域や組織を超えて連携する取組を推進すべきである。

(2) エリアマネジメント団体相互間や官民の連携促進

また、地域のエリアマネジメント団体によるそれぞれの活動が有機的に結びつくことで、都市空間の最適利用につながるよう、団体間の情報共有・連携を促進するとともに、エリアマネジメント団体の参画を促進する環境整備に取り組むべきである。

① エリアマネジメント団体相互の連携・補完を促進する場づくり

地域のエリアマネジメント団体間の情報共有・連携を促進し、それぞれの活動が有機的に結びつくとともに、必要に応じて補完しあうよう、地方公共団体やNPOなど民間団体による場づくり等を推進すべきである。

② エリアマネジメント団体の参画を促進する環境整備

地域の魅力や活力の維持向上を図るためには、地方公共団体、住民、エリアマネジメント団体等の関係者が連携し、将来の地域の姿を共有した上で、まちづくりの方針の策定や、エリアマネジメント団体が担う施設・インフラ

の運営等に関するルールづくりを推進することが重要である。今後とも、ガイドラインによる優良事例の提示や、地方公共団体等による連携のための場づくり等を推進するとともに、そのような場へのエリアマネジメント団体の参画を促進するべきである。

今後に向けて

- ・ 今後の都市政策には、人口減少・高齢化の進展、財政制約の深刻化等の社会・経済情勢の変化に対応して、コンパクト・レジリエント・グローバルという都市像をめざすことにより、様々な制約がある中で、将来にわたって国民が安全・安心や豊かさを実感できる社会を築いていくことが求められており、そのためには、一連の時間軸の意識、トータルでの都市空間の形成、「民」の実力・知見の最大限の発揮という視点をもちながら、「都市マネジメント」を政策の基軸に据えて実践していくことが重要となってくる。
- ・ このような認識の下、当小委員会では、今後の「都市マネジメント」のあり方を調査審議し、都市全体のマネジメントに最終的に責任を負う行政が、「都市マネジメント」に関わる様々な取組を調整・仲介することを重視しつつ、「一連の時間軸やトータルでの都市空間の形成を意識したマネジメントの推進」として、立地適正化計画等による都市の将来像の明示、まちづくりの関係者の連携によるルールづくり、まちづくりの方針の実現に向けた柔軟かつ機動的な整備手法の導入といった方向性を提示するとともに、「地域を運営する主体との協働」として、エリアマネジメント団体の自立性・継続性の向上、エリアマネジメント団体相互間や官民の連携促進といった方向性を提示した。
- ・ 現在、「都市マネジメント」に関する先進的な取組が一部において見られるものの、一般的には、官と「民」との協働や、行政各部門の連携を意識的に行っている取組は緒についたばかりといえる。
- ・ そのため、国土交通省においては、今回の「中間とりまとめ」で打ち出した方向性を広く発信し、住民、民間の事業者・団体、地方公共団体等のまちづくり関係者間で「都市マネジメント」の必要性等の認識の共有を促すとともに、自らも方向性の実現に向けた施策の具体化に取り組むことを期待している。
- ・ なお、先にも述べたとおり、今回の「中間とりまとめ」は、「都市の機能の維持

・増進のために『民』が担う『公』のあり方」及び「柔軟性やスピード感、既存ストックの有効活用や整理合理化を踏まえた都市機能の更新のあり方」を中心に調査審議した結果をとりまとめたものであり、今後、都市公園を始めとしたオープンスペースの再編と利活用のあり方等についても調査審議を進め、建付地とオープンスペース、公有の空間・施設と民有の空間・施設を一体でマネジメントしていく手法についてさらに議論を深めていく。また、グローバルな都市をめざす観点から、「グローバルな視点も取り入れた都市の現状や制度・政策の評価のあり方」について調査審議を進めていく。