

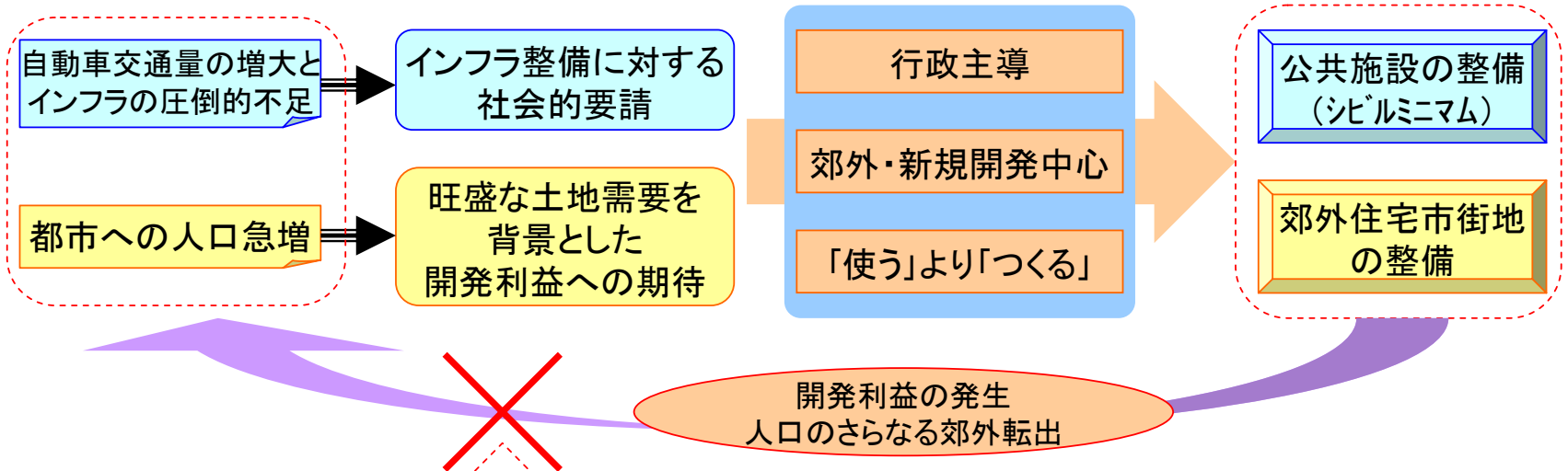
市街地の計画・整備・管理体制のあり方について

目次

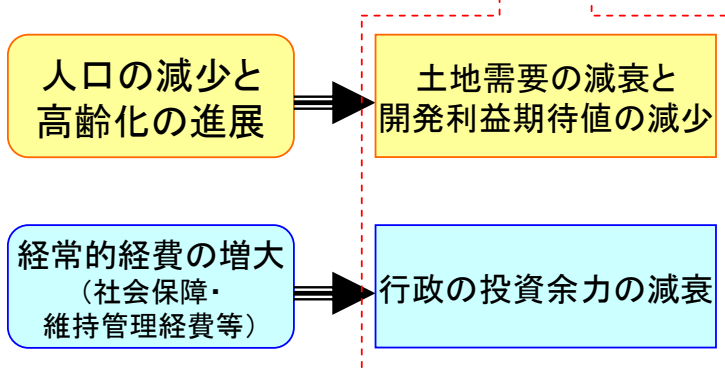
- 1. 今後の市街地整備のシナリオP1
- 2. 市街地のトータルマネジメントP7
 - 2-1市街地集約に向けた市街地整備の計画体系のあり方P8
 - 2-2市街地整備事業とエリアマネジメントの一体的展開のあり方P11

今後の市街地整備のシナリオ

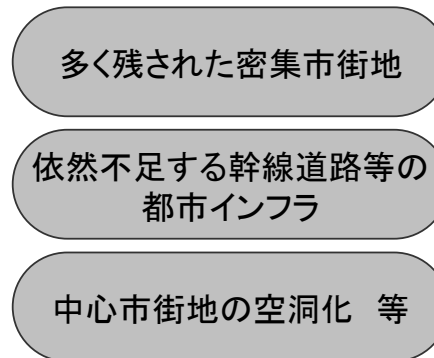
都市拡大期における市街地整備のメカニズム



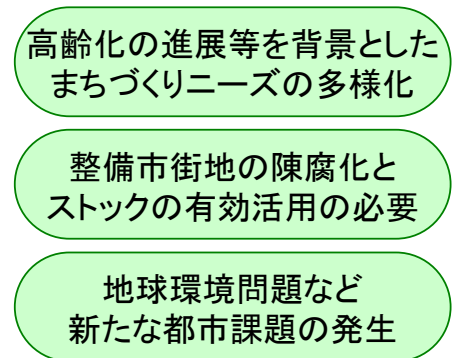
社会経済情勢の変化



残された負の遺産



まちづくりの新たな要請



現状の市街地を放置した場合の問題点

◇拡散型の都市構造をこのまま放置すれば、今後、密度の低下がさらなる都市機能、人口の流出をまねく負の連鎖に陥り、都市の荒廃化や都市経営の破綻をも招きかねない。

◇また、住民の視点からみると、こうした都市、市街地の質や価値の低下により、都市生活の質が低下するのみならず、自己資産についても、その価値が大幅に下落(処分したくても値が付かない)する懸念もある。

薄く広がった現状の都市構造

- ◆人口減少と高齢化のさらなる進展
- ◆社会保障費の増大と投資余力の減衰
- ◆山積する都市問題と密集市街地など多くの要整備市街地の存在

- ◆土地・床需要の下落
- ◆相続等を契機とした土地供給圧力の拡大

このまま放置すれば

【行政の視点】

- ◆商業など都市的サービスの衰退
- ◆高齢者の移動手段である公共交通の衰退
- ◆中心も郊外も市街地が荒廃化
- ◆都市経営の破綻

- 行政サービスの低下と過大な税負担
- 環境に対する過大な負荷

【住民の視点】

- ◆近所の店舗、診療所等の撤閉店・閉鎖
- ◆バス路線の廃止など公共交通サービスの低下
- ◆空洞化の進行による治安・防災上の懸念

- 生活の質の急速な低下
- 保有資産価値の下落

都市構造の集約化とあわせ、都市・市街地ストックの質や価値を高めていく取組が必要

市街地整備の果たすべき公共性とその牽引力

これまでの市街地整備

■「開発利益への期待」を牽引力とした「公共施設の整備」

これまでの市街地整備は、都市への急激な人口流入等を背景として、旺盛な土地・床需要に裏付けられた開発利益の享受を牽引力とし、必要となる公共施設を充足することを主な目的として新規の開発を中心に展開。

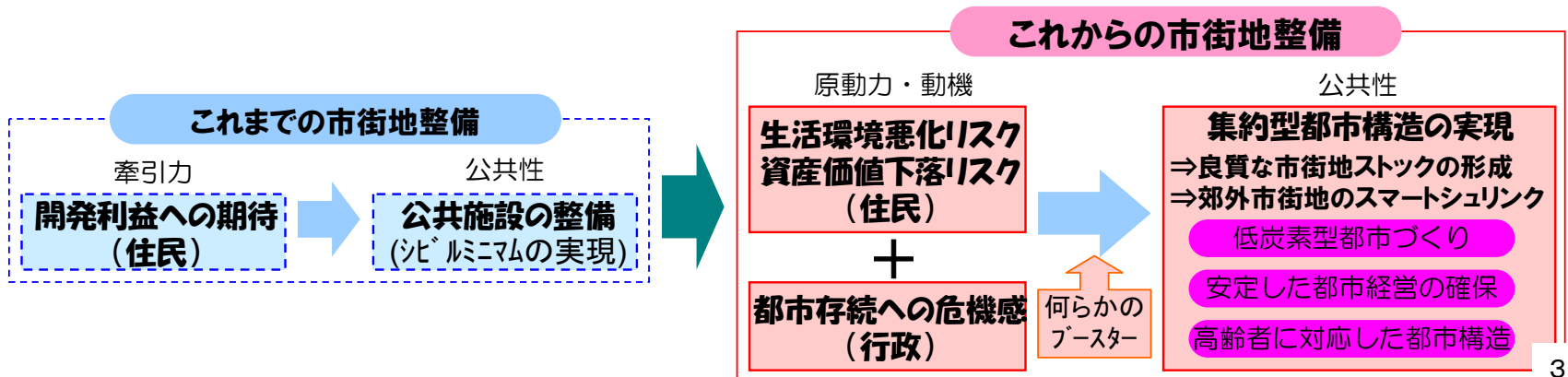
これからの市街地整備

■「資産価値下落リスク」・「都市存続への危機感」を原動力とした「良質な市街地ストックの形成」

◇「良質な市街地ストックの形成」等による「集約型都市構造の実現」は、極めて高い公共性を有する重要なテーマであるものの、これまでの市街地整備を強く牽引してきた**開発利益は大きく減退**。

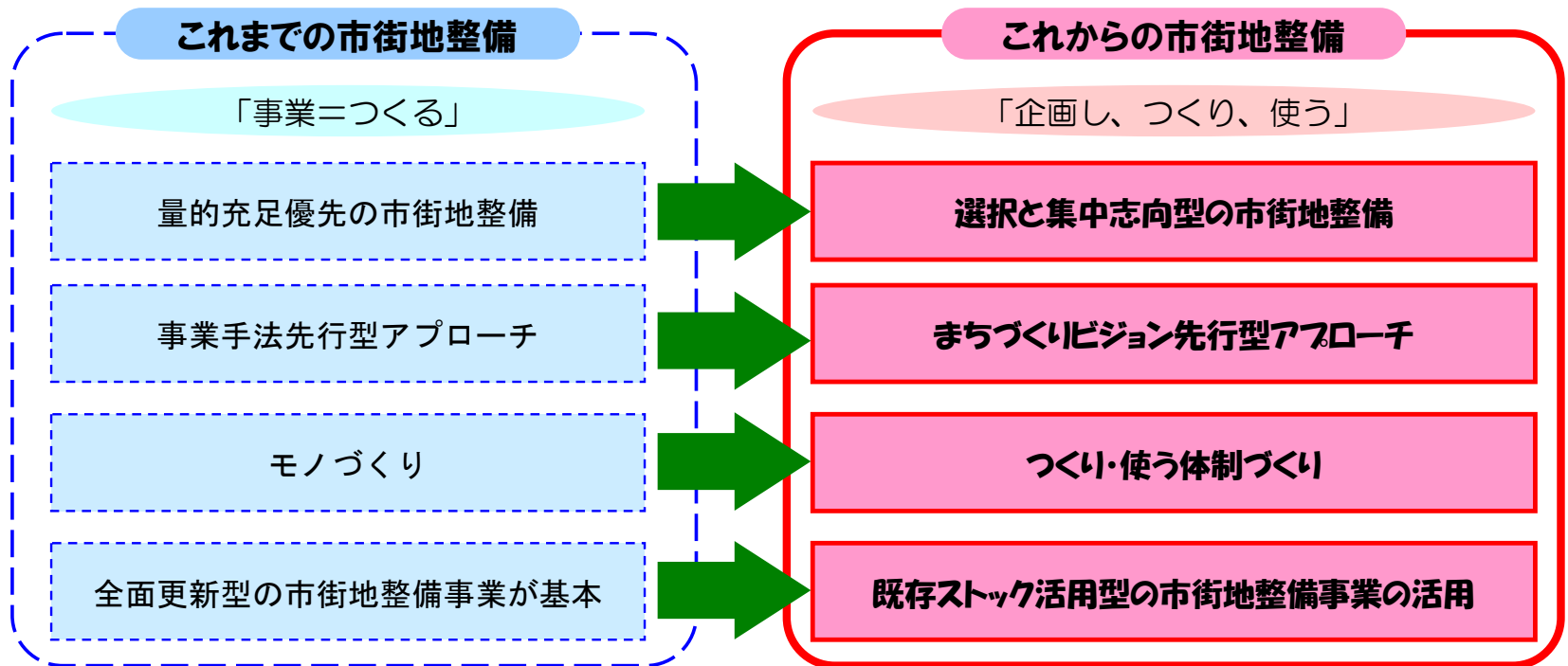
◇一方、少子高齢化の進展等に伴い、「**生活環境の悪化・資産価値の下落への危惧(住民)**」や「**都市経営の破綻への危惧(行政)**」は急速に高まるものと想定され、今後においては、こうした「危機意識」が原動力・動機として作用。

◇しかしながら、特に地方都市においては、**投資余力、土地・床需要は極めて限定的**なものも事実であり、上述のような原動力・動機を良質な市街地ストック形成につなげるよう、**特定の地域に市街地整備を集中させるなど、ある種のフースターとして機能する仕組み・仕掛けが必要**。



市街地整備のコンセプトの再構築

◇限られた投資余力の中、「良質な市街地ストックの形成等」とそれを通じた「集約型都市構造の実現」を達成するためには、市街地整備投資の重点の置き方、市街地整備の進め方から各主体の役割にいたるまで、市街地整備のコンセプトを「つくる」に重点を置いたそれから、「企画し、つくり、使う」といった市街地のマネジメントへと転換する方向で、再認識する必要がある。

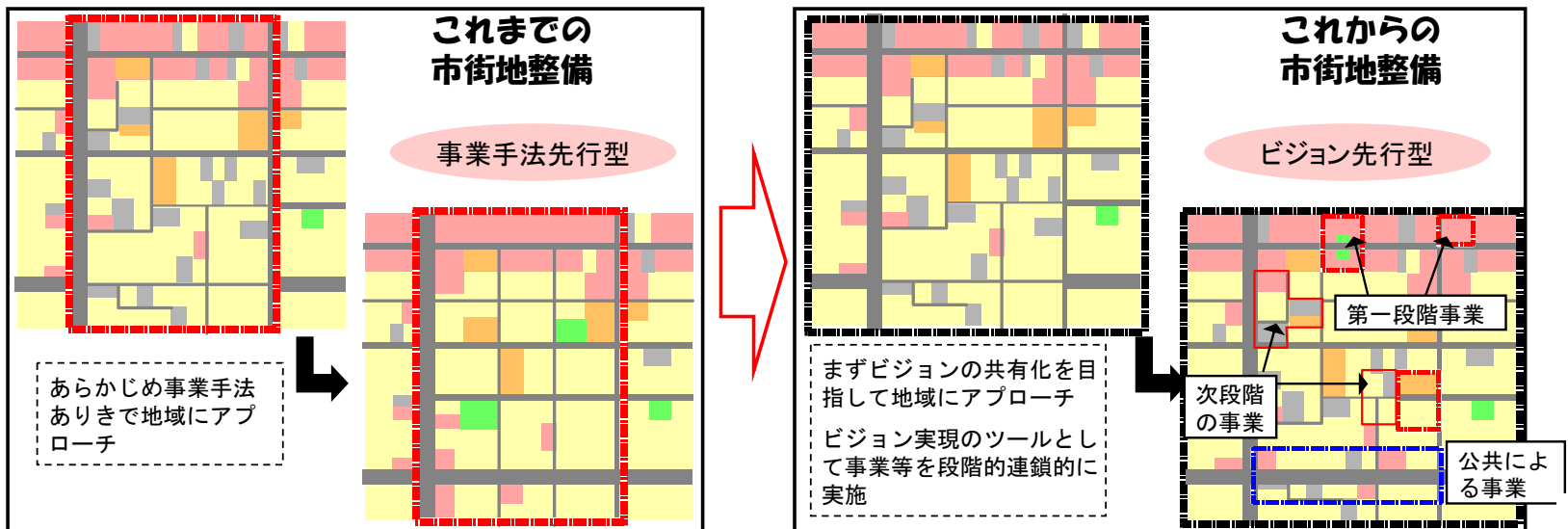


■「量的充足優先型」から「選択と集中指向型」への転換

- これまでの、旺盛な土地・床需要や圧倒的に不足するインフラ整備に対するニーズに対し、ともすると、量的充足に重きを置いて市街地整備事業が展開されてきた傾向は否めない。
- ⇒今後、限られた投資余力の中で集約型都市構造の実現を図るためには、市民レベルの議論とコンセンサスを前提に、集約拠点など「整備すべき区域」に対し市街地整備に係る投資を集中することが重要。

■「事業手法先行型アプローチ」から「まちづくりビジョン先行型アプローチ」への転換

- これまでの、あらかじめ事業手法を決めた上で「事業予定地区」にアプローチする手法が一般的。
- ⇒ストックとしての市街地の使われ方がより重要視される今後においては、第一に、どのような市街地ストックを形成するのか、地域全体で「ビジョン」を共有するアプローチが重要であり、その上で、当該ビジョンを実現するツールとして、市街地整備事業等を段階的、連鎖的に実施していく取組が求められる。
- ☆市街地整備の対象領域も、これまでのように事業区域のみを対象に事業実施だけをカバーするのではなく、整備・改善が必要な区域全体を対象に、ビジョンをまとめ、事業・施策を連鎖的に展開し、区域を成熟させていく、ビジョンの実現を目指した一連のプロセス全体をカバーする方向へ転換することが必要。



■「モノづくり」から「つくり、使う体制づくり」への転換

●これまでの市街地整備は、公共施設の整備や住宅市街地の整備など、「不足を充足」することが至上命題であり、その意味で、「モノづくり」に重点。

⇒今後は、ストックとしての市街地の質や価値の向上を図ることが重要であり、事業の実施にあたっては、市街地ストックの「使い方」を重視するとともに、シームレスに事業後の市街地の適正な維持・管理につながるよう、市街地を「つかう」体制づくりに取り組んでいくことが重要。

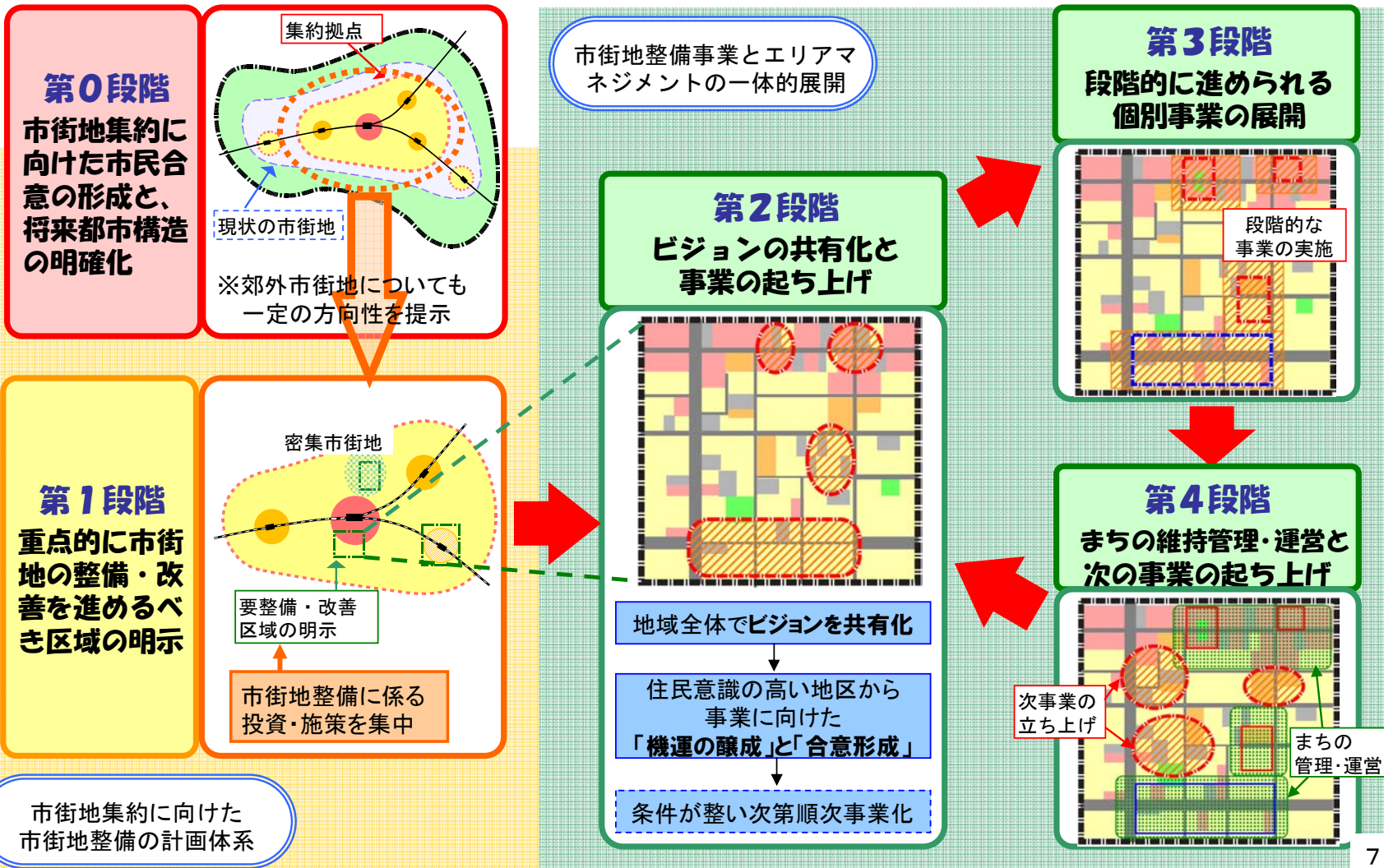
■「全面更新型事業を原則」から「既存ストック活用型事業も活用」への転換

●これまでの市街地整備においては、整備・改善が必要な区域全体に対し、100点を目指して、全面的な更新を行う事業が基本。

⇒投資余力に限りがあり、相対的に都市基盤の整備水準が高い既成市街地における事業展開が中心となる今後は、基盤、建築物等の既存ストックを最大限活用しながら、段階的に市街地の改善を目指していく修復型の事業スタイルも有力な選択肢の一つとして重視することが必要。

市街地のトータルマネジメント

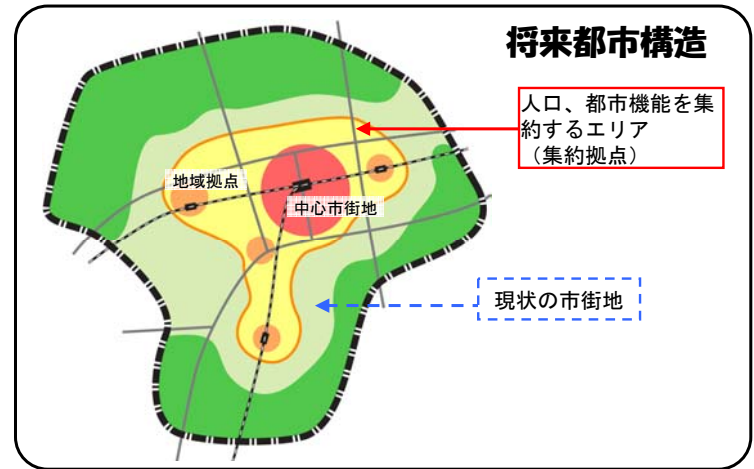
集約型都市構造の実現に向けた集約拠点等における良質な市街地ストックの形成を進めるため、市街地整備の進め方についても、方針・計画段階から事業、管理段階に至るまで、以下のような体系の構築が必要。



市街地集約に向けた市街地整備の計画体系のあい方

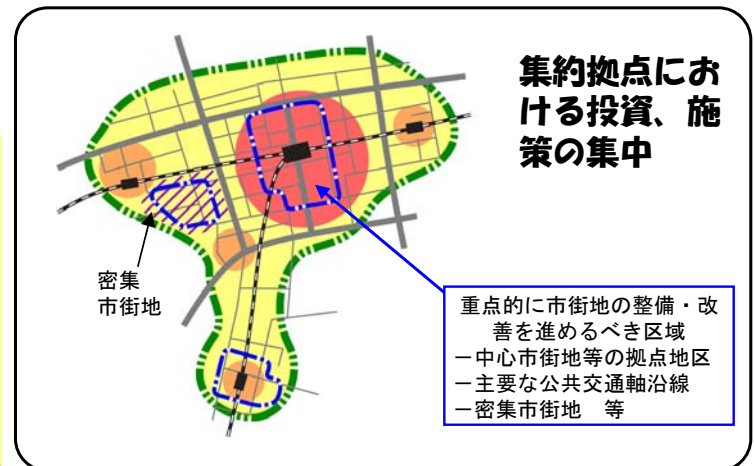
第0段階：市街地集約に向けた市民合意の形成と、将来都市構造の明確化

- ◇市街地整備の前提として、都市計画マスタープラン等の策定プロセスを通じ、目指すべき集約型都市構造と、当該都市構造を目指すことの意義、必要性を提示し、市民合意の形成を図ることが極めて重要。
- ◇この際、人口、土地利用、都市交通等に係るデータや、財政状況等をもとに、目指すべき都市構造の意義や必要性を定量的に説明することが特に重要。また、集約化の道筋が想起できる具体性のあるビジョンの提示も必要。



第1段階：重点的に市街地の整備・改善を進めべき区域の明示

- ◇将来都市構造の実現を強力に推進するため、市街地の現状等を詳細に分析しつつ、集約化を図るべき市街地の区域や重点的に市街地の整備・改善を行うべき地区を可能な限り即地的に設定するとともに、当該エリアに投資・施策を集中する枠組みの構築が重要。
- ◇この際、当該エリアにおいて、民間主体が良質な都市ストックの形成に向けて事業等を実施する場合、いかなるインセンティブが付与されるのか、その充実を図りつつ、事前に条件提示する取組も必要。



今後の検討課題

市街地集約に向けた市民合意の形成と、将来都市構造の明確化

- ◇何らかの形で都市計画マスタープランに「コンパクトシティ」を位置づけている都市は少なくないが、キャッチフレーズの域を出なかつたり、「拡散の抑制」を位置づけるに留まっている場合が多く、明確かつビジュアルに「集約化」を掲げている都市は決して多くはない。
- ◇この要因としては、そもそも集約化の方法論の確立していないこと、多くの自治体において、現状を放置することの問題の深刻さや「集約化」することの損得勘定にかかる理解が不十分であること、このこととの裏腹であるが、『集約型都市構造』への転換に伴う“切り捨て地区”発生に対するためらいが心理的障害要因として作用していることなどが考えられる。

都市構造の集約化に係る方法論の確立

- ◎エントロピー増大の法則ではないが、一旦拡散した市街地を、相対的に地価の高い中心部等に集約化するという取組は極めて難易度が高い取組。今後、都市構造の集約化をスムーズに誘導していくためには、どのようなシナリオで、どのような施策が現実的かつ効果的なのか、その方法論を検討する必要がある。
- ⇒都市構造の集約化に資する市街地整備手法の充実のあり方について検討が必要。

郊外市街地の将来展望の構築と集約型都市構造への理解の醸成

- ◎放置すれば荒廃化する懸念のある郊外市街地について、地球温暖化などの環境政策や農業政策等をも踏まえつつ、経済合理性も勘案した『住・みどり・農』などの土地利用の可能性や、その実現方策など、決して切り捨てではない郊外市街地の将来展望について、一定の見解を提示することが必要。
 - ◎また、現状を放置することの深刻さや、集約化の“損得勘定”について、自治体等に示していくことも重要。
- ⇒郊外市街地の将来における土地利用の可能性を想定しつつ、市街地整備手法を活用したその実現方策について検討が必要。

重点的に市街地の整備・改善を進めるべき区域の明示

◇集約型都市構造の実現を目指していくためには、以下の3つの観点から、集約化を図るべき区域や重点的な市街地の整備・改善を進めるべき地区等を明示し、当該エリアに投資や施策を集中する取組を講ずることが必要。

- ①マスタープランと具体の施策・事業との連結
- ②行政の限られた投資余力の集中化
- ③低水準にとどまる土地・床需要の“集約化”

◇マスタープランと具体の施策をつなぐ区域概念を有した制度としては、都市再開発方針があるが、必ずしも当該方針に基づくエリア指定と、各種制度・施策とが連動するしくみとはなっておらず、地方都市での都市再開発方針の策定実績は多くない。

◇また、こうした取組を進めるにあたっては、なぜ特定エリアに重点化を図るのか等、説明力のある根拠を持った分析が不可欠であり、都市計画基礎調査成果等を活用しつつ、定期的に市街地の総点検を実施する等の取組も必要。

※なお、既成市街地の大半を占める住宅市街地の集約化には効力は及ばないものの、平成18年度に改正された中心市街地活性化法も都市構造の集約化に大きく寄与するものと期待される。

区域を明示し、投資・施策を集中するする枠組みの充実

⇒都市計画マスタープラン等に基づき、集約化を図るべき区域や重点的な市街地の整備・改善を図るべき地区等を明示し、当該エリアに投資や施策を集中する枠組みの充実に向けて、各種の手法・制度の充実を含め、具体的な検討が必要。

市街地整備事業とエリアマネジメントの一体的展開のあり方

市街地の運営・管理の意義・必要性

少子高齢化の進展に伴う市街地荒廃化の懸念(P2参照)

◇市街地は適切なメンテナンスなしでは時間の経過とともに陳腐化する傾向

—いかにきれいに整備された地区であっても、市街地は、適切に管理されなければ、時間の経過とともに、相続等を契機とした敷地の細分化、街並み景観の悪化や土地利用の陳腐化等により質の劣化を招く傾向にある。

乱開発に加え管理も欠如



適切に管理された市街地



市街地整備を実施も適切な管理がなければ



◇今後、少子高齢化が進む中、市街地の質の劣化や荒廃化がさらに加速する懸念

●環境に対する過大な負荷

●都市経営の破綻
行政サービスの低下と過大な税負担

●生活の質の急速な低下
●保有資産価値の無価値化

集約拠点等における「質の高い市街地ストックの形成」⇒ 集約型都市構造の実現

ストックとしての市街地の質や価値を創造し、維持し、増進する取組、すなわち「エリアマネジメント」が必要

●今後における市街地整備施策を支える土台となる重要施策として重点的に取り組んでいくことが必要。

何の動きもない地域でエリアマネジメントに取り組むことは現実的にはなかなか難しく、ビジョンの共有化や事業の実施など、市街地整備の具体的な“動き”を積極的にエリアマネジメントへとつなげていくことが重要。

⇒特に、市街地整備事業の実施に際しては、**エリアマネジメントの取組を原則**とすべきである。

エリアマネジメント活動のパターン

- ◇エリアマネジメントは、大都市等の業務集中地区、地方都市等の中心市街地、郊外市街地などの住宅市街地それぞれに、また、その主たる目的毎に組織形態や果たすべき役割も異なる。
- ◇また、事業等の何らかの動きを契機とする場合もあれば、事業等の動きが特段なくとも、高級住宅地などで市街地の価値や質を維持する機運の高まりがその契機となる場合もあり、様々なバリエーションが考えられる。

地域属性毎にみたエリアマネジメントの取り組みの例

	目的・活動内容	活動組織
業務集中地区 (例：汐留)	地区の競争力強化を目的として、公共施設整備のグレードアップ、まちの管理運営検討、公共施設整備の管理を行う。	協議会（任意団体）が全体の企画・調整を行い、中間法人が公共施設の管理等個別具体的な活動を行う。
中心市街地 (例：飯田)	中心市街地の活性化等を目的として、事業基本計画の策定、事業の運営、施設の管理運営のほか、事業の連鎖的な立ち上げやまちづくり活動への支援を行う。	まちづくり会社が事業の管理等まちづくり事業を行い、NPO等が会社の支援を受けまちづくり活動を行う。
郊外住宅市街地 (例：若松鈴見)	良好な住宅地の形成を目的として、地区計画を補う街づくりルールの策定、まちづくりの核となる施設の誘致、セットバック空間の維持管理、新規まちづくり事業の展開等を行う。	区画整理組合が街づくりルールの作成、各施設の誘致等を行い、事業後はNPO法人が新規街づくり事業の展開、公共施設の管理等を行う。

次頁では、市街地整備事業と一体的に展開される、地方都市中心市街地をイメージしたエリアマネジメントを想定し、そのイメージを提示。

各段階におけるエリアマネジメント活動のイメージ

①ビジョンの共有化と事業起ち上げ

「機運醸成」と「合意形成」

- ◇行政と地域との『橋渡し』
- ◇事業に向けた地域・住民の『機運醸成』と『合意形成』
- ◇事業主体や住民組織の立上げ支援

②段階的に進められる個別事業の展開

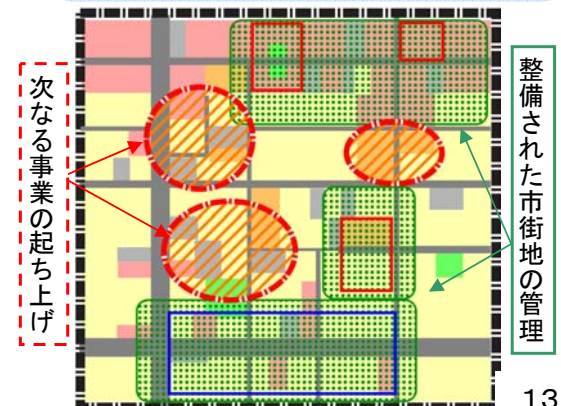
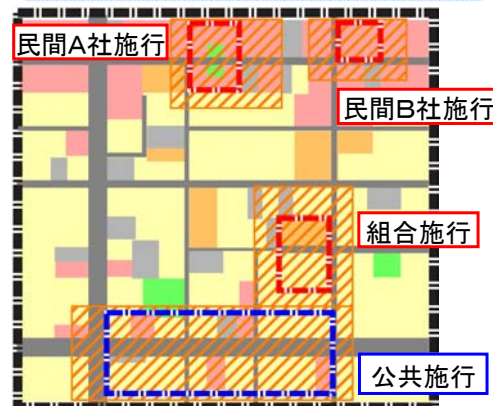
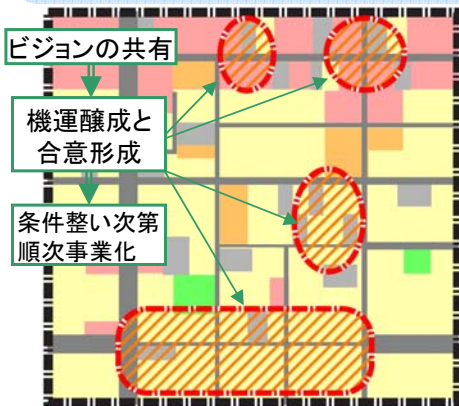
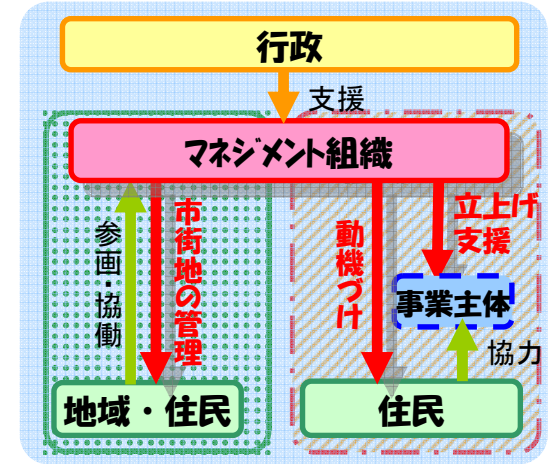
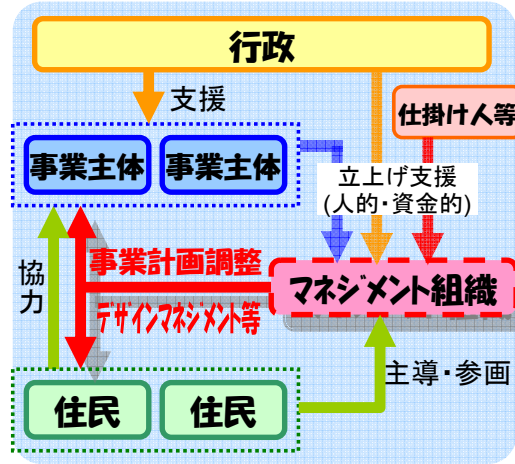
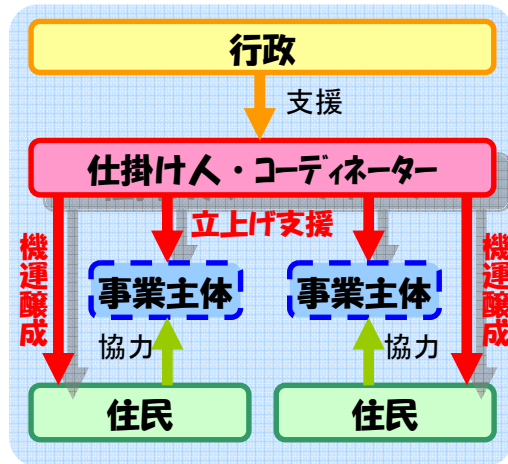
組織の発足と事業調整

- ◇「使い方」を意識した、事業施行や事業計画の調整
- ◇事業後のまちの管理のルールづくり
- ◇土地・床の取得等の事業参画

③まちの維持管理と、次の事業の起ち上げ → ①

市街地の維持・管理

- ◇公共空間、公共的空間の維持・管理
- ◇新規参入業者等の誘致・斡旋
- ◇景観・土地利用等のコントロール
- ◇清掃、防犯活動、イベント等の主催

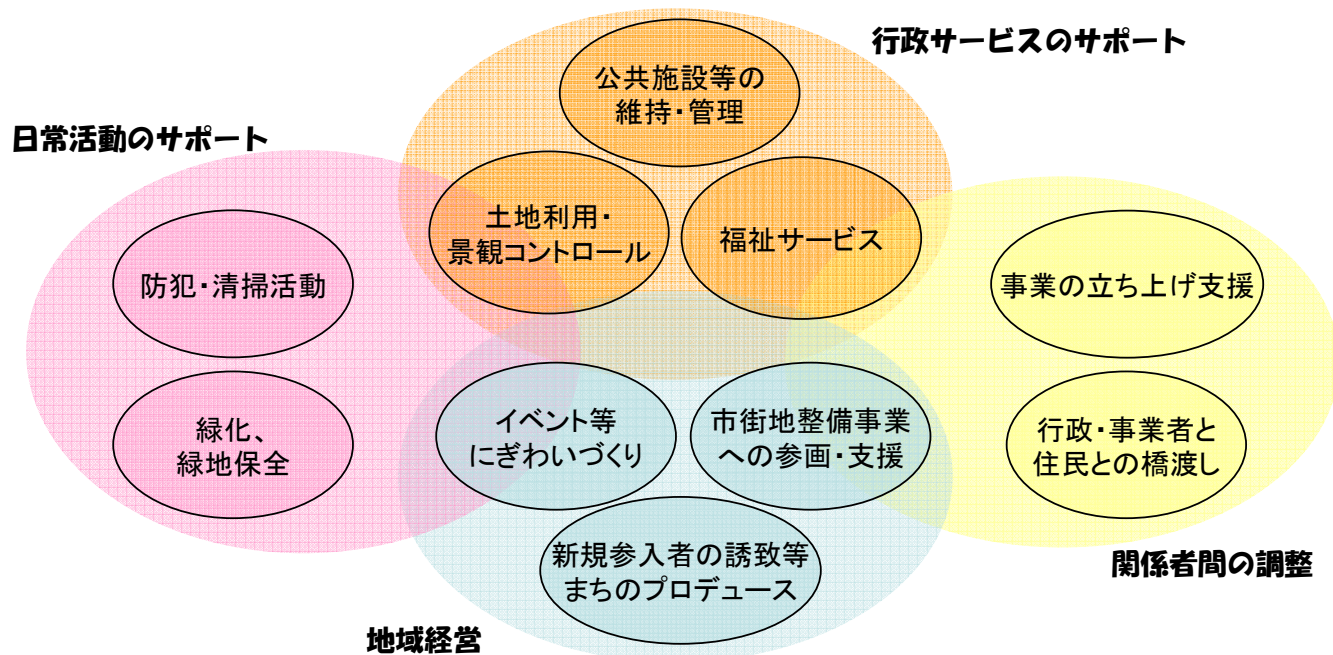


エリアマネジメント活動のコンセプトに係る主な論点

役割と権限

◎エリアマネジメント組織の役割と権限

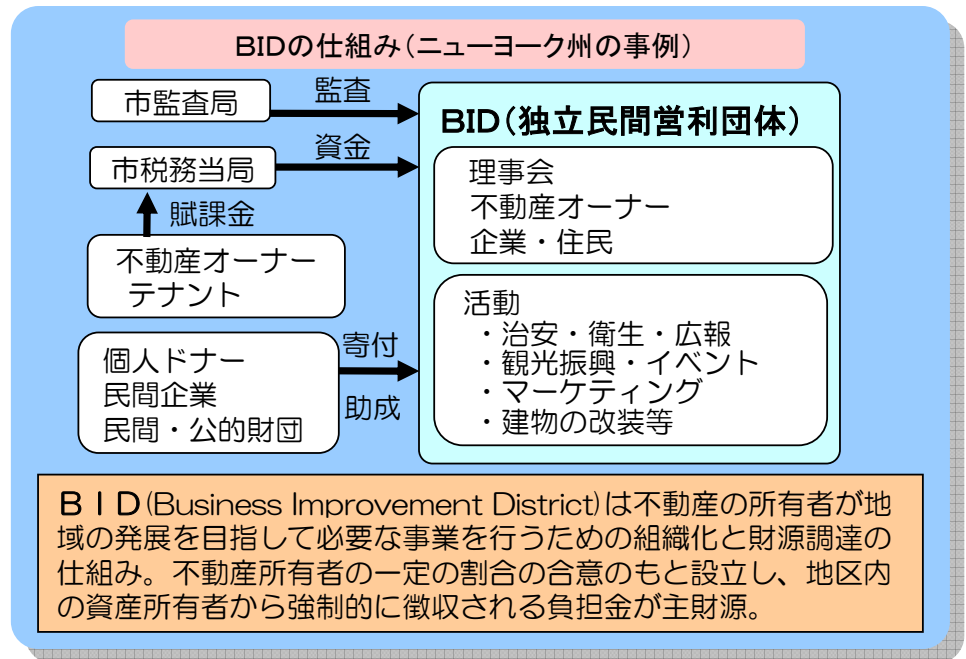
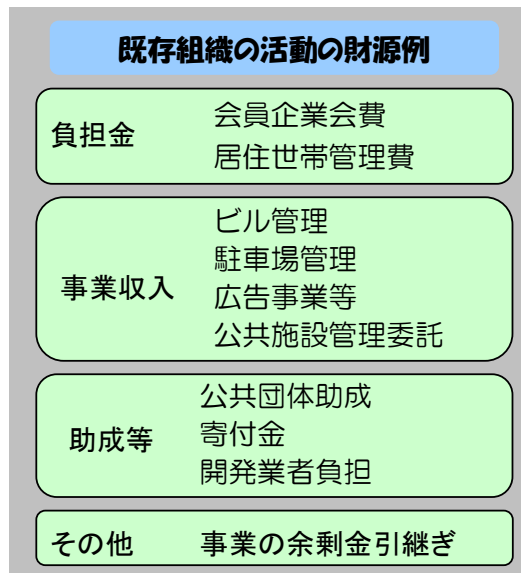
- ◇エリアマネジメント活動は、下記の通り、基盤整備後の土地利用（上物整備）・景観の誘導に関する取組（ガイドライン作成、協定締結等）、公共空間・公開空地・共同施設の管理、イベントなどの賑わいづくりや防犯・清掃活動などの取組が考えられるが、抜け落ちている重要な視点はないか。
- ◇また、景観、土地利用等のある種のコントロール（事前審査等）が役割として期待される場合も想定されるが、任意の取組では、非賛同者が束縛なく良好な環境だけを楽しむフリーライダーとなりうる可能性もある中で、コントロールの必要性・公共性と、付与される権限（強制力）とのバランスをとるように考えるべきか。



財源と負担

◎エリアマネジメント活動に要する費用の財源と負担

- ◇既存組織の収入源は、行政の支援・委託費や地域負担のほか、自主財源として、施設管理に伴う収入（駐車場・テナント収入、広告収入）などの例があるが、こうした事業収入は一定のリスクを伴う中、持続的な活動を担保する安定的な収入源をどこに求めるべきか。
- ◇計画づくり・合意形成等を行う事業の起ち上げ段階など、自主財源の確保が期待できない段階もある中、行政として、どの程度財政的支援を行うことが適切か？
- ◇エリアマネジメント活動は、自らの地域をより良くする活動であり、諸外国のB I D制度に見られるように地域住民や企業も負担すべきではないかとの考えもあるが、NPO等に対する寄附行為に係る税制の展望をにらみつつも、こうしたある種の義務的な地域負担をどのように考えるべきか。
- ◇事業の残余財産を基金にして活動費にあてている例も過去にあるが、市街地整備事業の実施により生ずる開発利益を適切にエリアマネジメント活動の費用に還元していく必要はないか。



人材と組織

◎市街地の管理を担う人材と組織

- ◇エリアマネジメントを担うまちづくり人材は特に地方都市においては絶対数が不足している。URの活用、設計事務所等のまちの専門家の活用等を視野に入れつつ、どのような人材を地域において育成・確保すべきか。また、こうした観点から行政はどのような支援を講ずるべきか。
- ◇エリアマネジメント組織について、市街地の管理を徹底する観点から、管理主体と事業主体は一体化すべきという考え方がある一方、それぞれ異なる組織として独立すべきという考え方もある。特に組合等の住民主体の事業主体とエリアマネジメント主体との関係をどう考えるべきか。
- ◇組合の場合、事業終了後に解散することとなるが、こうした事業主体をエリアマネジメント組織に円滑に継承する仕組みも必要ではないか。

