

# 都市空間の管理（マネジメント）における 都市計画手法の課題と方向性 担い手と検討プロセスに着目して

デジタル化の急速な進展やニューノーマルに対応した  
都市政策のあり方検討会

2021年1月12日

駒澤大学 内海 麻利

# 都市計画法制に求められる手法 -1

## 人口減少・経済縮小社会

空き家、空地、中心市街地の衰退、耕作放棄農地、管理放棄深林など  
「利用の放棄」＝「不作為」

都市機能や都市の価値の低下

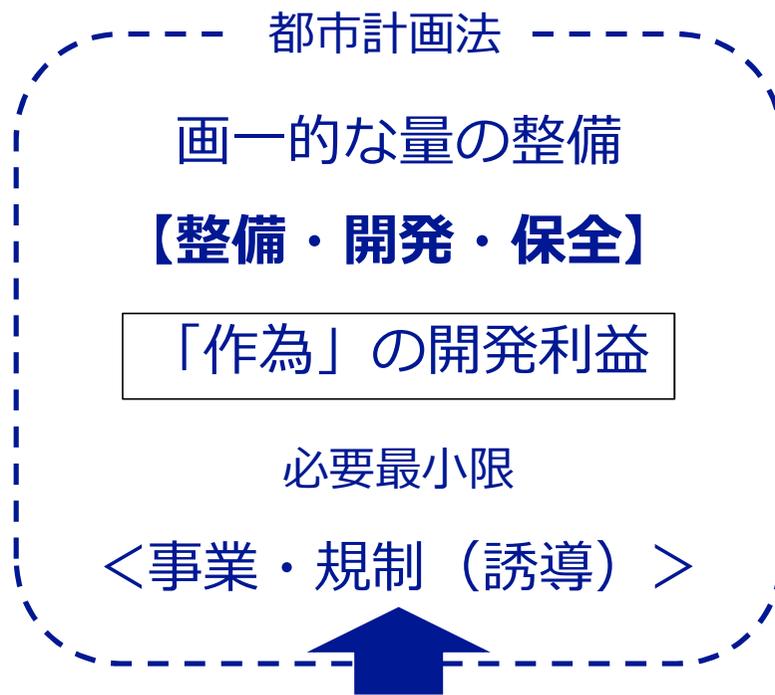
地域経済の衰退、公共サービスの低下、災害リスクの上昇、景観・環境・生態系への影響など

都市空間の価値の維持・創造

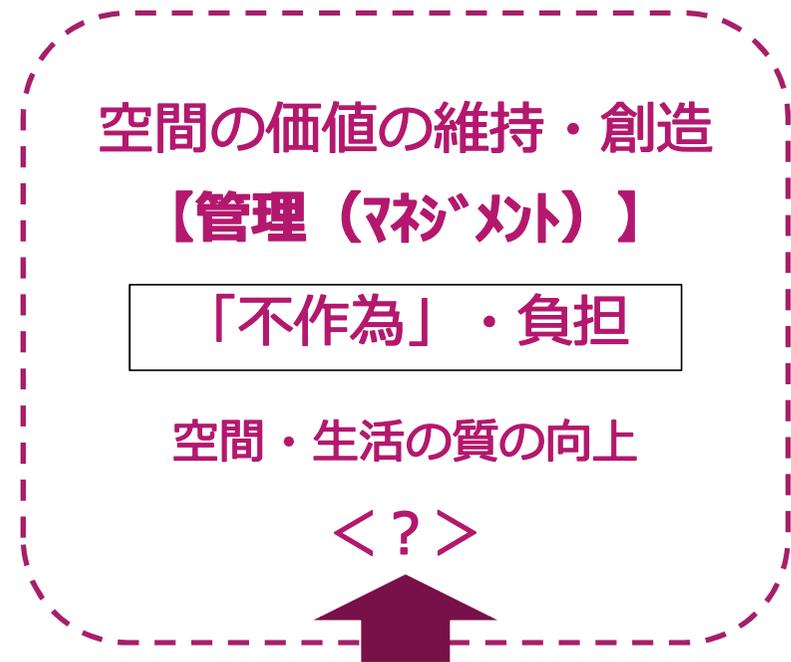
管理（マネジメント）

都市アセットをいかに利活用するか

## 都市計画法制に求められる手法-2



公共団体の役割：民間のコントロール  
成果の正当性：整備・開発（ハード）



公共団体の役割： ?  
成果の正当性：データ（ソフト）

# 管理（マネジメント）を想定した制度による担い手-1

内海麻利「「管理型」都市計画の行為と手法—マイクロ管理の担い手に着目して—」土地総合研究 2018年春号、12-24頁

表1 土地利用にかかわる管理主体と関係当事者

特措法「認定事業者・認定整備事業者」

管理主体例	住民	利害関係者		区分所有者	事業者	一般財団法人	NPO法人	組合及び 連合会	町内会 自治会
		土地所有者	借地権者						
土地区画整理組合		●全員合意							
市街地再開発組合		●3分の2同意							
地区計画※1	●意見聴取手続は条例(同意調達)								
建築協定※1		▲全員合意							
避難経路協定※1		▲全員合意							
都市再生歩行者経路協定※1		▲全員合意							
マンション管理組合				▲4分の3					
緑地保全・緑化推進法人							◎市町村長が指定		
景観整備機構							◎景観行政団体の長が指定		
都市再生推進法人							◎市町村長が指定		
農地中間管理機構法						○指定※2			
中心市街地TMO						◎構想の作成とその認定			
まちづくり協議会	地区計画と連動(同意調達)								
エリアマネジメント組織	マネジメント対象により異なる								

指定管理グループ

自制管理グループ

※1：当該地域の関係当事者団体  
 ※2：都道府県知事が指定

## 管理（マネジメント）を想定した制度による担い手-2

### 自制管理グループ

土地所有者等が当該地区の関係当事者として管理主体となることが想定されているグループ

計画の作成主体あるいは計画への同意を求める主体を計画に定める空間の管理主体として想定しているもの

：例えば、土地区画整理組合と市街地再開発組合、地区計画の利害関係者や地区住民等による管理

関係当事者間あるいは関係当事者と自治体が「協定」や「契約」を締結して管理を行うもの（建築協定以外は比較的近年の制度）

：例えば、建築協定、避難経路協定、都市再生歩行者経路協定、コモンズ協定など

管理のための負担を自らが負う、あるいは自らの権利を制限する、いわゆる自制的に管理を行うことで地域の公益に「貢献」することが想定されている。したがって、管理・負担・権利制限を決定する際に合意や同意調達が要件とされる。

## 管理（マネジメント）を想定した制度による担い手-3

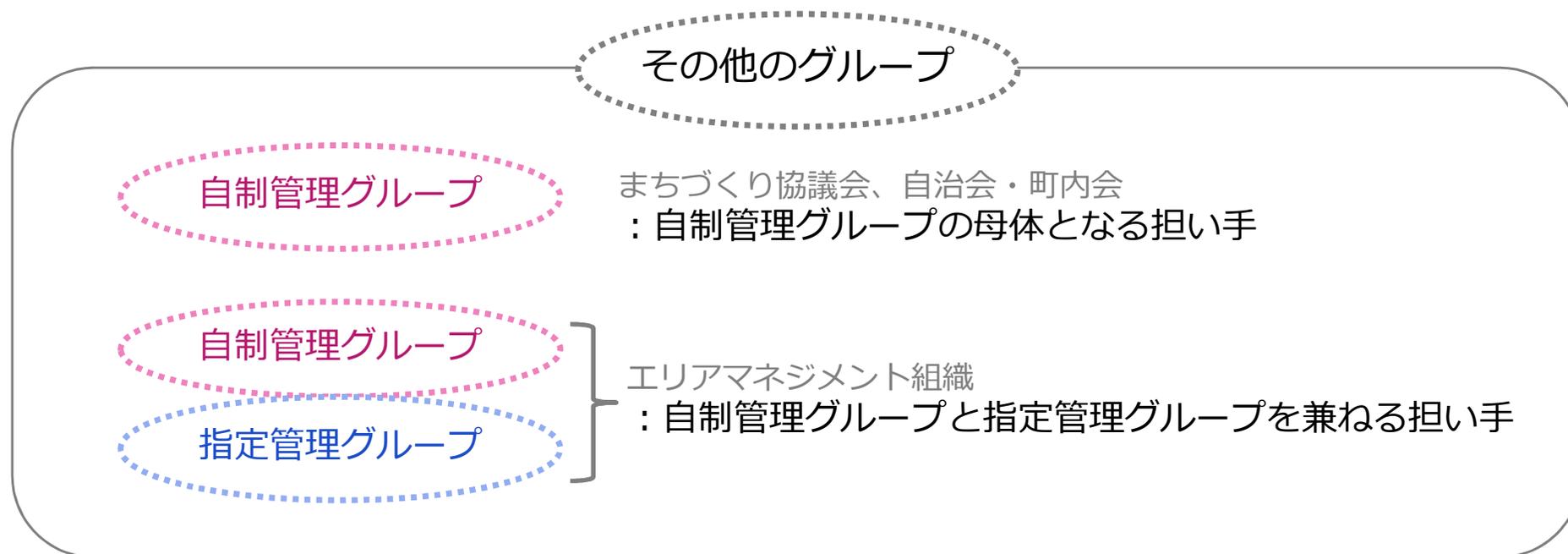
### 指定管理グループ

自治体が認めた組織が関係当事者として管理主体となることが想定されているグループ

：例えば、緑地保全・緑化推進法人、景観整備機構、農地中間管理機構、中心市街地TMOなど  
近年役割の充実が図られた組織：「都市再生推進法人」都市の再生に必要な公共公益施設の整備等を重点的に実施すべき土地の区域の事業用地の取得・管理・譲渡、公共施設・駐車場・駐輪場の管理など

一定の要件を満たすことで、公共的な機関としての位置付けと権限、責務が与えられ、地域の公益に「貢献」することが想定されている。また、事業者の支援を行うことが想定されており、公益性、非営利的観点から指定される。

## 管理（マネジメント）を想定した制度による担い手-4





# 管理（マネジメント）の担い手の実態 -1

## 自制管理グループ

土地所有者等が当該地区の関係当事者として管理主体となることが想定されているグループ

計画の作成主体あるいは計画への同意を求める主体を計画に定める空間の管理主体として想定しているもの

：例えば、土地区画整理組合と市街地再開発組合、地区計画の利害関係者や地区住民等による管理

関係当事者間あるいは関係当事者と公共団体が「協定」や「契約」を締結して管理を行うもの（建築協定以外は比較的近年の制度）

：例えば、建築協定、避難経路協定、都市再生歩行者経路協定、コモンズ協定など

【地域（住民等）】良好な住環境の保全等  
利害関係者等の負担や制限が課せられる  
合意形成が困難  
超高齢化が顕著・管理への動機が乏しい

実態・課題

【事業者：民間企業】開発利益等 + α  
自らの負担による価値の創造  
土地の価値やニーズの低下  
高度成長期のビジネスモデルの限界

## 管理（マネジメント）の担い手の実態 -2

### 指定管理グループ

自治体が認めた組織が関係当事者として管理主体となることが想定されているグループ

：例えば、緑地保全・緑化推進法人、景観整備機構、農地中間管理機構、中心市街地TMOなど。  
近年役割の充実が図られた組織：「都市再生推進法人」都市の再生に必要な公共公益施設の整備等を重点的に実施すべき土地の区域の事業用地の取得・管理・譲渡、公共施設・駐車場・駐輪場の管理など。

### 実態・課題

総合的なマネジメントの技術提供を行う組織としては未知数  
（デジタル化を基礎としたデータによるマネジメントの正当性の確保など）  
自制管理グループとの関係、公平性と公益性  
分野横断的なマネジメントの限界、空間横断的なマネジメントの限界  
←自治体の政策内容（都市ビジョン）や意思決定が前提

## 管理（マネジメント）の担い手の実態 -3

### 自治体（市町村）

#### 政策主体・決定主体としてのマネジメントの主要な担い手

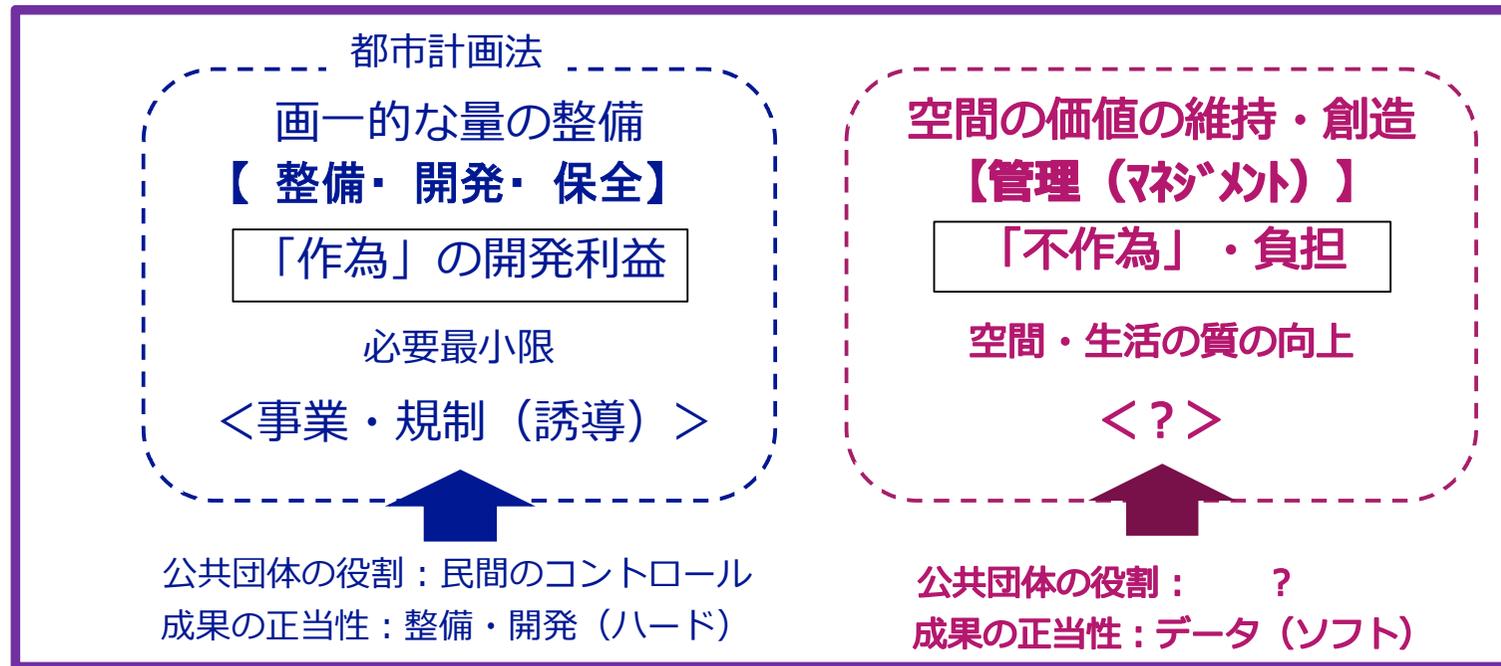
近年のマネジメントにかかわる制度における市町村への期待：例えば、市町村が所有権にこだわらず複数の土地を一括して利用権を設定し共同施設として活用（市町村の働きかけとコーディネート）、都市再生整備計画の作成（公共施設管理者、公安委員会等との協議、調整、各種特例許可にかかわる事務など）、都市再生推進法人や都市再生協議会の設定、各種税制各種計画の策定、計画の変更の判断など

#### 実態・課題

- ・人口が5万人未満の自治体では、都市計画業務にあたる専任の職員1人以下が40%と最も多く、次いで人口5万人～10万人の自治体では、1～3人とする都市自治体が約40%※1
- ・人口8万人以下の市町村では、「地区計画であっても使えない」と感じている※2  
→自治体の都市計画やマネジメントを担う人的資源は乏しい  
←指定管理グループへの期待

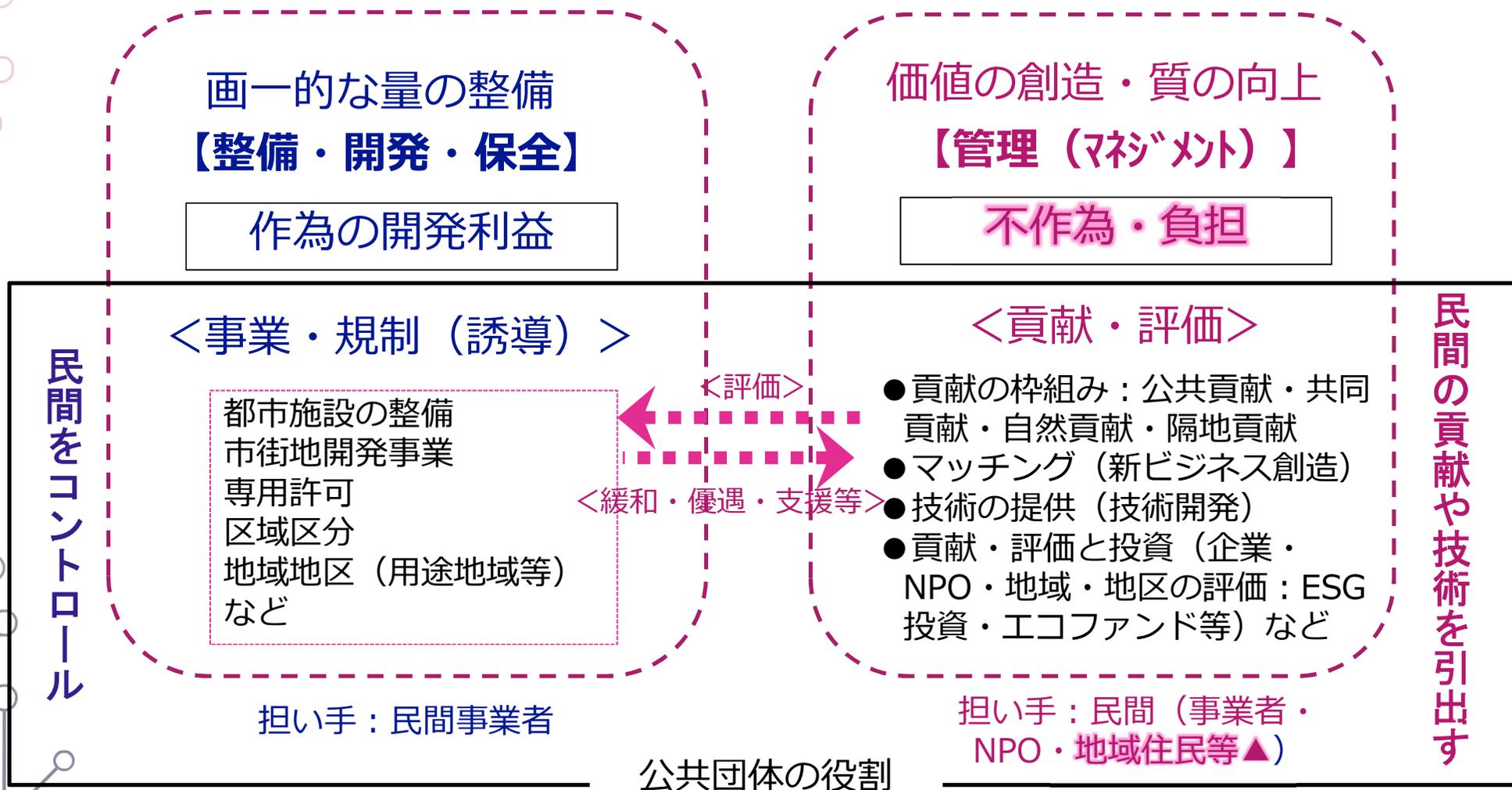
※1：日本都市センター編集『超高齢・人口減少時代の地域を担う自治体の土地利用行政のあり方』日本都市センター、2017年、36頁。※2：地区計画の運用実態に関する調査、調査期間2017年1月4日～2月14日。地区計画を決定している全国の市町村760団体、有効回答数448団体（回収率59%）。

## 空間の価値の維持と創造のための問題提起



整備・開発・保全の手法「事業・規制」に対してマネジメント手法とは何か？  
公共団体（制度）はマネジメントに対してどのような役割を担うべきなのか？

# 管理（マネジメント）手法としての「貢献」【試論】 -1



# 管理（マネジメント）手法としての「貢献」【試論】 -2

## 【整備・開発・保全】 【管理（マネジメント）】

## 【制度枠組み例】

事業者

事業・規制（誘導）  
事業利益

同一敷地の価値の創出・  
維持

事業者

事業・規制（誘導）  
事業利益+緩和等

<貢献①> 同一敷地の価値の維持・創出

事業者

事業・規制（誘導）  
事業利益+・緩和等

<貢献②> 整備区域外（隔地）の価値の維持・創出

地域

住民団体等への  
技術の提供支援的機関

<貢献③> 地域の価値の維持・創出

事業者

民間企業等  
評価の向上・投資

<貢献④> 都市の価値の維持・創出

都市再生特別地区  
京都市上質宿泊制度  
ウォークブル区域制度  
（歩行者利便増進道路ほこみち）  
東京都：「公共貢献」  
共同貢献・自然貢献

※隔地貢献

都市利便増進協定  
都市再生歩行者経路協定  
スポンジ化対策制度  
（commons協定）

※マッチング

※スマートシティ

※エコファンド

## 管理（マネジメント）手法としての「公共貢献」【試論例】：東京都-1

### 都市の価値や質を向上させる＝「公共」への貢献 「公共貢献」

東京都の例：

（2019年2月 東京都都市計画審議会（答申）「東京における土地利用に関する基本方針について」）

「駅と一体となった基盤整備や水と緑のネットワークの形成などの地区外（※隔地）を含めた基盤整備、木造住宅密集地域の解消、緑地・農地の保全・創出などの地域の課題解決に資する「公共貢献」を評価できる仕組みを構築する」

- ・ 共同貢献：基盤整備などにおける複数の事業者による貢献
- ・ 自然貢献：自然環境に対する貢献
- ※ 隔地貢献：整備地域と関連づけて整備区域外の価値の維持、向上

## 管理（マネジメント）手法としての「公共貢献」【試論例】：東京都-2

### <公共貢献の評価>

#### ○駅と一体となったまちづくりや歩行者ネットワークの整備

地下鉄駅の周辺の開発敷地を活用し、交通広場や改札から直結するサンクンガーデン、アトリウム、バリアフリー経路等のインフラ整備地区外も含め、無電柱化や歩道の表層整備等による、安全でにぎわいのある歩行者ネットワークの整備

#### ○水と緑のネットワークの形成

水と緑の軸の形成：水辺へのアクセス路やにぎわい施設と連動した公開空地、船着場の整備、公開空地と河川・港湾区域との一体的な整備、質の高い緑化などみどりの骨格の形成：大規模な都市公園等と連続した質の高い緑化、崖線の保全・再生など

#### ○木造住宅密集地域の解消に資する取組

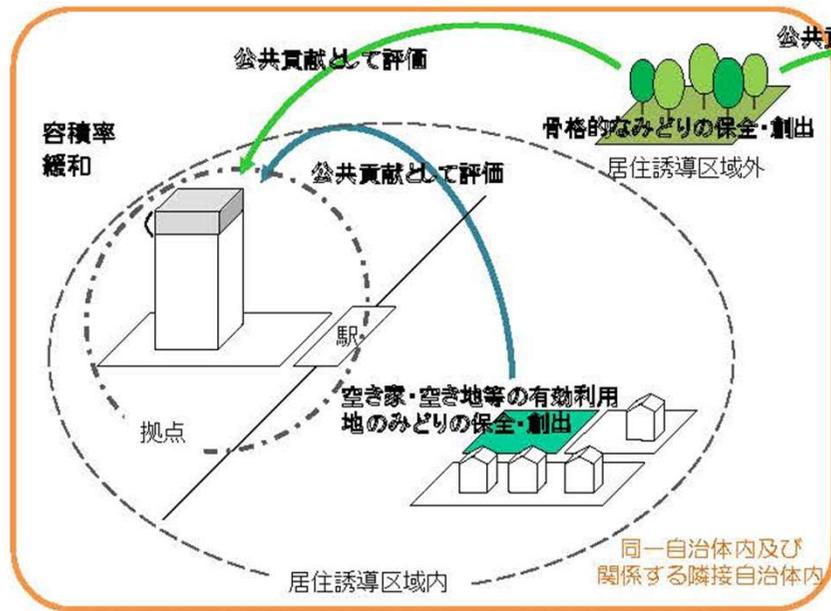
開発に合わせた木造住宅密集地域の基盤整備、環境改善、受け皿住宅の整備

#### ○集約型の地域構造への再編に資する取組

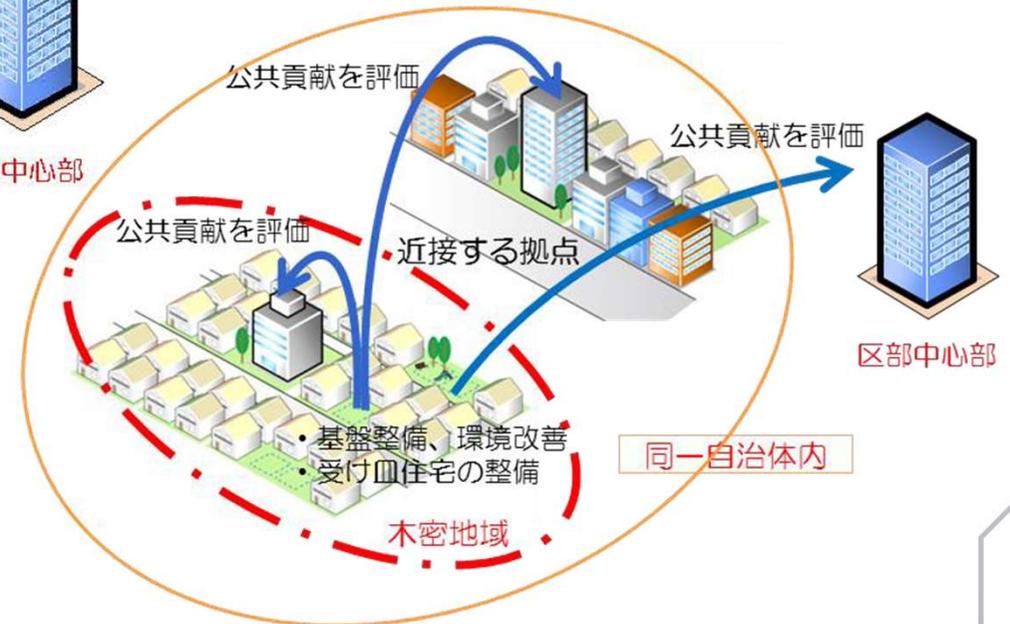
立地適正化計画が策定された地域において、開発に合わせた地域の価値の向上に資する取組（居住誘導区域内の空き家・空き地等の有効利用、区域外のみどりの保全・創出等）

# 管理（マネジメント）手法としての「公共貢献」【試論例】：東京都-3

【都市開発諸制度等の活用によるみどりの保全・創出】



区部中心部

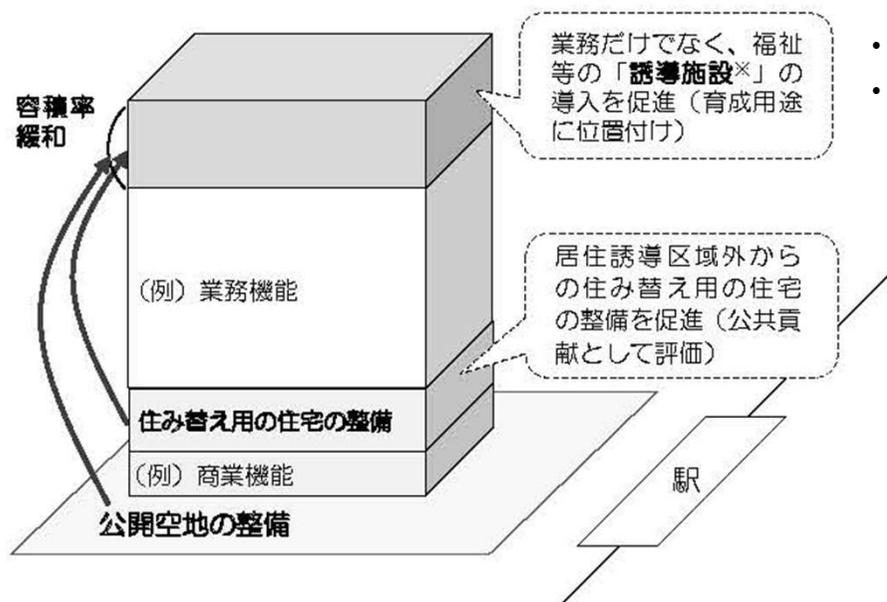


出典：2019年2月 東京都都市計画審議会（答申）  
「東京における土地利用に関する基本方針について」

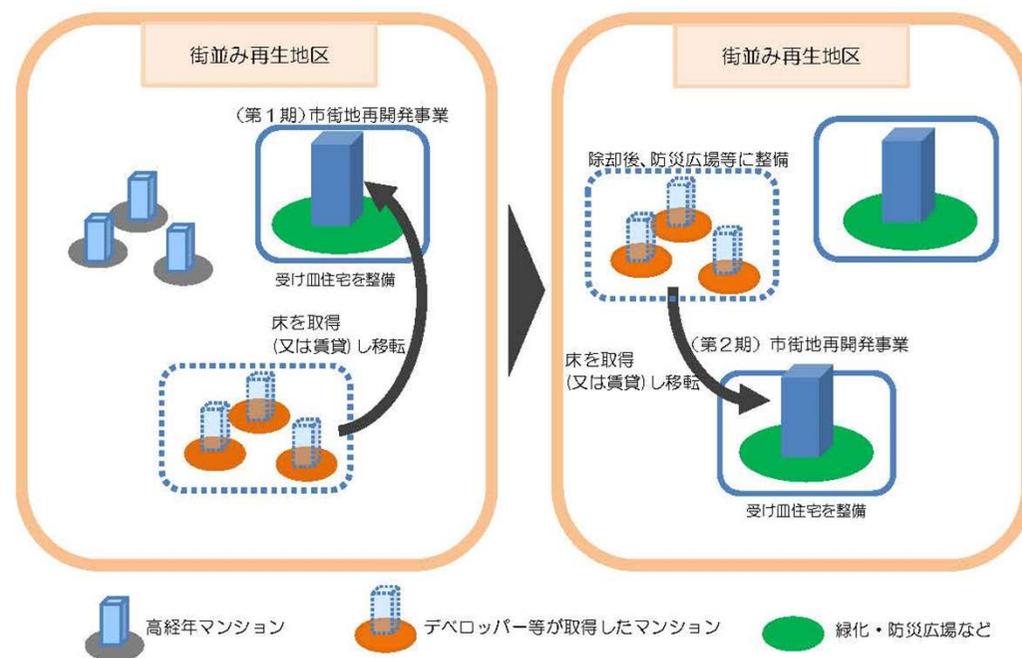
【木造住宅密集地域における更なる不燃化の促進】

## 管理（マネジメント）手法としての「公共貢献」【試論例】：東京都-4

【集約エリア（都市機能・居住誘導区域内）と  
非集約エリア（都市機能・居住誘導区域外）の一体的な開発及び保全】



- 育成用途として医療・福祉・商業施設等の「誘導施設※」を導入
- 居住誘導区域外からの住み替え用の住宅の整備を評価



出典：2019年2月 東京都都市計画審議会（答申）  
「東京における土地利用に関する基本方針について」

【街区再編まちづくり制度を活用した連鎖的なマンション再生の推進】

# 管理（マネジメント）手法としての「地域貢献」【試論例】：京都市 地域の魅力を高めようとする事業者の「地域」への貢献

地域の活性化と地域の魅力を高める「上質宿泊施設」と評価された場合、宿泊施設の立地が制限されている区域（住居専用区域、工業地域、市街化調整区域）において、建築基準法や都市計画法等の関係法令に基づき、特例的に開業を認める措置を活用。

- ・ 周辺地域の魅力を最大限に活用した計画
- ・ 地域経済の活性化に寄与する
- ・ 地域と調和のとれた計画
- ・ 市内産品・サービス（伝統産業品、食材など）
- ・ 防災、福祉、環境対策など市の方針に合致した取組



## ▼ 地域特性や課題に応じた地域貢献・活性化の提案

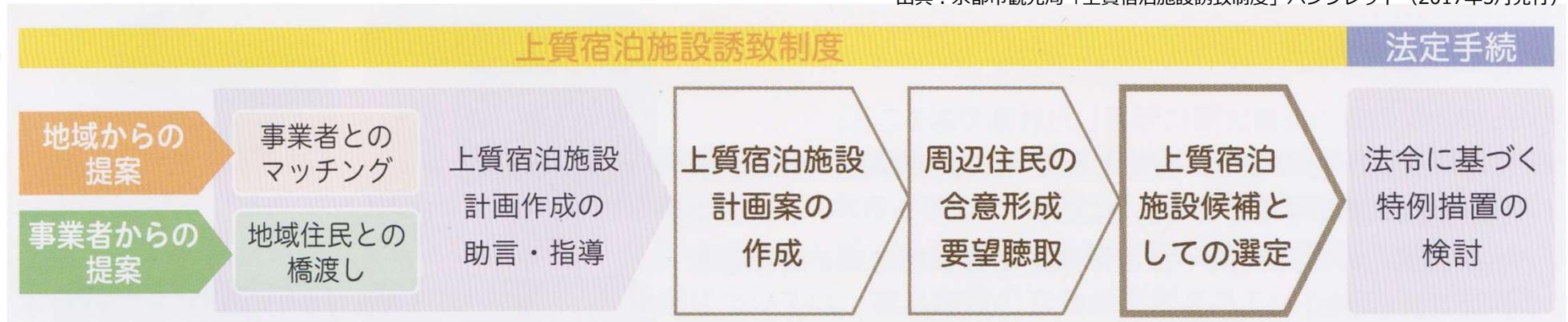
その他、地域の特性や課題等に応じて、宿泊施設利用者と地域住民の両者に資する地域貢献・地域活性化に資する提案を広く求めます。

### 提案例

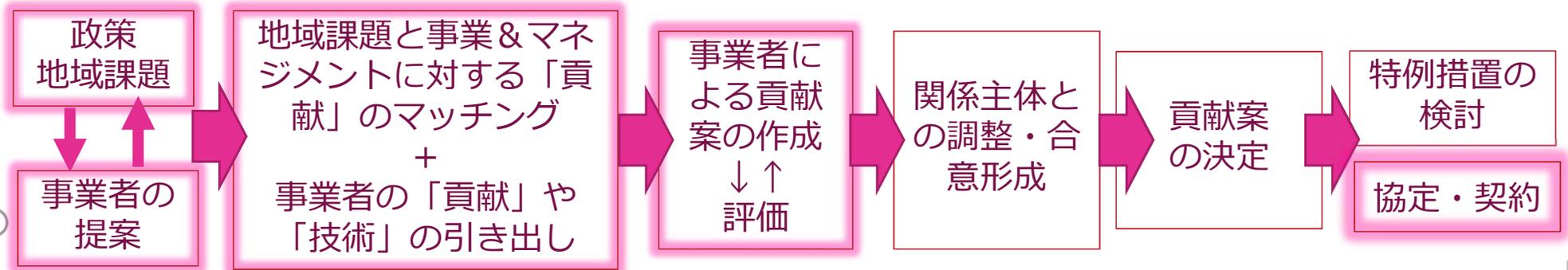
- ◆ 地域住民と宿泊施設利用者が交流できる憩いの場の整備
- ◆ 地域の観光資源をめぐる巡回バスの運行
- ◆ 地域の良好で安全な回遊性を確保する道路改良
- ◆ 地域の良好な景観を保全・創出する街路樹の整備
- ◆ 地域に根付いた祭等、伝統文化行事の運営協力
- ◆ 地域の観光資源を活用した商品の造成や観光資源の整備改修
- ◆ 里山、農地、竹林等の保全活動支援
- ◆ 地域の農産物のPR、直売所棟の運営支援 …など

# 管理（マネジメント）手法におけるプロセス【試論例】：京都市例を用いて

出典：京都市観光局「上質宿泊施設誘致制度」パンフレット（2017年5月発行）



従前の都市計画制度：「必要最小限」の基準による許可や確認



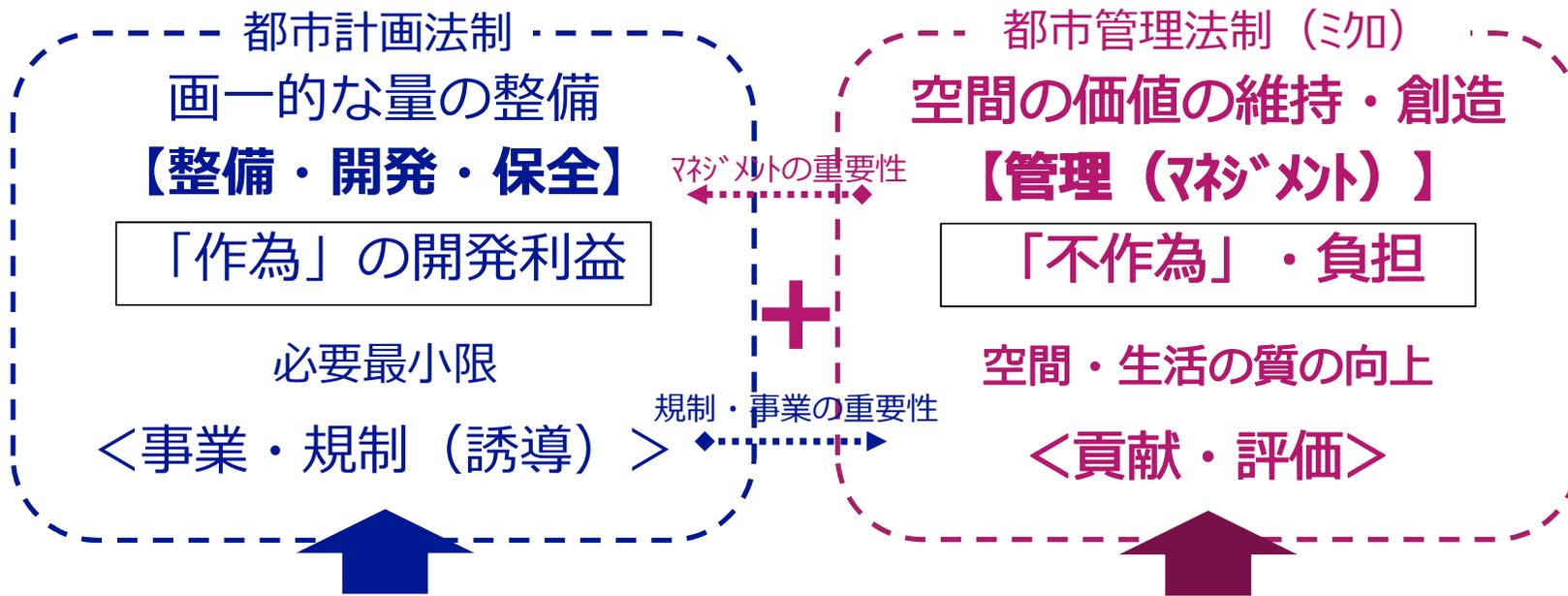
←都市空間・地域の価値を高めるプロセス→

↑↑↑↑↑↑↑  
プラットフォーム・技術的支援（財源・人材・情報等）

## 管理（マネジメント）手法としての「貢献」-3

- 貢献を発掘するためのマッチング（京都の例等：地域課題解決と事業者の新ビジネスとのマッチング）
- 貢献検討の場と機会（スマートシティ等：事業者の技術開発投資）のためのプラットフォームの提供・社会実験の実施
- 新たな価値観に基づく都市や地域への貢献の評価と投資（企業・NPO・地域・地区の評価：ESG投資・エコファンド等）などの可能性
- ✓ 現状の都市計画等の制度を「貢献」という観点からいかに活用するのか（東京都の例）→政策課題の明確化・規制・事業の重要性

# 整備・開発・保全と管理（マネジメント）手法と担い手



公共団体の役割：民間のコントロール  
 成果の正当性：整備・開発（ハード）

公共団体の役割：民間の貢献や技術を引出す  
 成果の正当性：デジタル化を基盤としたデータ（ソフト）

担い手：自治体・民間（事業者・地域）：自制管理グループの貢献

↑ ↑ ↑ ↑ ↑ ↑ ↑  
 : 技術的支援・推進組織（財源・人材・情報等）：指定管理グループの進化