

エリアマネジメントによる社会資本の 良好な維持・活用について



都市・住宅・地域政策グループ
首席研究員

佐々木 正



都市・住宅・地域政策グループ
総括・研究主幹

前田 陽一

1 エリアマネジメントとは

エリアマネジメントとは、『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り組み』をいう。（国土交通省、「エリアマネジメント推進マニュアル」，平成20年3月）

そこに住んでいる人々や働いている人々、事業を営んでいる企業等にとって、まちの環境や活力が維持・向上することは、生活や勤労の質が高まる、まちへの愛着が深まる、交流が活発になり社会・経済活動のチャンスとなり、まちの活力がさらに向上するといった好循環を生む。こうしたまちづくり・地域づくり活動を、行政依存ではなく、民間等が主体的に運営し、まちや地域を“育てる”ことがエリアマネジメントである。

表 1-1 エリアマネジメント活動の分類

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 ②街並みの規制・誘導（ex ルールの策定等）
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（ex 公開空地等） ④公物の維持管理（ex 道路、公園、公共施設等）
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（ex 防犯カメラ、パトロール等） ⑥地域の快適性の維持・向上（ex 美化・緑化等） ⑦地域のPR・広報 ⑧地域経済の活性化 ⑨空き家・空き地等の活用促進 ⑩地球環境問題への配慮
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（ex ゴミ出し、ペット飼育等） ⑫地域の利便性の維持・向上、生活支援サービス等提供 ⑬コミュニティ形成

出典）国土交通省、「エリアマネジメント推進マニュアル」，平成20年3月 に筆者一部加筆修正

エリアマネジメントを行う団体は、法人格を持たない任意団体（協議会等）、NPO法人、非営利を設立目的とした一般社団法人や株式会社等、形態は多様である。まちや地域の地権者、立地企業やテナント、商店街、町内会等が構成員や会員となり、行政の担当部署と連携しながら活動を行っている。

その活動内容は、表1-1のi)～iv)に示すように大きく4分類することができるが、いずれも公益性の高い活動を行っている。

こうした活動は、構成員や会員等からの負担金や会費、行政からの委託事業等のほか、自ら収益事業を行うことで収入を得て、団体の運営費や公租公課等の必要支出を差し引いた後の利益を原資とすることもある（利益を出資者等には配分せず、社会還元していることから「非営利」である）。

本稿では、「ii）公共物・公物等の管理に関する活動」に着目し、エリアマネジメントによる都市再生と社会資本の活用・維持管理について述べる。

2 これからの都市再生 人を中心に社会資本を“使いこなす”

2.1 都市再生の資源となる社会資本

今日の少子高齢化・人口減少社会においては、公共投資や行政サービスの効率化が求められており、民の力を最大限活かすことが不可欠である。

まちなかには、道路や河川、公園等の社会資本があるが、道路で結ばれてネットワーク状に連なる公共空間を保有・管理する行政は、まちなかで最大の地権者である（例えば、愛知県豊田市によると、同市の中心市街地活性化基本計画の区域の約4割が道路や河川、公園等が占める）。そのため、道路や河川、公園等は、都市再生の大きな資源であり、チャンスを提供していると言える。

2.2 居心地が良く歩きたくなるまちなかの形成

また、昨今の新たな都市再生の取組として、「居心地が良

く歩きたくなるまちなか」づくりがある。

「都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会」提言（令和元年6月）によると、第二次国土形成計画（平成27年8月閣議決定）の理念である「コンパクト・プラス・ネットワーク」による都市再生の取組をさらに進化させるため、官民のパブリック空間（街路、公園、広場、民間空地等）を人中心の空間へ転換・先導し、民間投資と共鳴しながら「居心地が良く歩きたくなるまちなか」を形成するとしている。

国土交通省では、こうした取組をどのように動き出せば良いのか模索している地方自治体に対し、「ウォーカブル推進都市」として参加を呼び掛け、250自治体の賛同があったところである（令和2年5月31日現在）。

2.3 人を中心にデザインされた社会資本

このように今日、道路や河川、公園等の社会資本の空間デザインの考え方が大きく変化している。

つまり、自動車交通が中心の道路を人の活動の場に、水辺は防災機能を確保しつつ人がより近づけ楽しめる場に、公園をただの広場ではなく賑わいの場へ、というように、人を中心に社会資本を“使いこなす”という考え方である。

姫路市の大手前通りの再整備、広島市などにおける河川敷地を活用したオープンカフェ、福岡市の水上公園の再整備などはそうした先進事例と言える（図2-1～2-3）。



図2-1 道路空間の再整備（姫路市大手前通り）



図2-2 河川敷地の活用（広島市京橋川）



図2-3 都市公園の再整備（福岡市水上公園）

出典）国土交通省資料（図2-1～図2-3）

3 エリアマネジメントによる社会資本の活用・維持管理スキーム

3.1 官民連携の支援制度

まちや地域の価値を高めるエリアマネジメントは、「居心地が良く歩きたくなるまちなか」づくりに有効な手段である。

道路や河川、公園等を整備するのは行政の役割であるが、エリアマネジメントが関わることによって、どのような空間に仕立てて、人を中心に“使いこなす”のかといったアイデア提案をはじめ、道路や河川、公園等に隣接する民地や街区を巻き込んで、社会資本と民地を一体的に使えるようにする。さらには、それによって利益を得る民が、社会還元として道路や河川、公園等の維持管理協力を行うことにより、まち全体の空間を良好な状態に保つことができる。

このような官民連携の社会資本の活用・維持管理を支援できる制度として、占用許可の特例制度、指定管理者制度、PFI等の手法があり、まちや地域の実情に合った事業を選択することができる。

表3-1 主な官民連携の支援制度

分野	主な官民連携の支援制度
道路の歩行者空間	- 道路占用許可の特例（都市再生特別措置法、国家戦略特区法、中心市街地活性化法において法の目的に応じて特例措置を規定） - 道路協力団体 - 歩行者空間を広場兼用工作物に認定した上で広場として指定管理者制度により管理運営
河川敷地	- かわまちづくり支援制度 - 河川敷地占用許可準則の特例 - ミズベリング
都市公園	- 都市公園占用許可の特例 - 都市公園法による設置管理許可制度 - 都市公園法によるPark-PFI - 指定管理者制度による公園施設の管理運営 - PFI法に基づくPFI事業

出典）筆者作成

3.2 官民連携による歩行者空間の活用・維持管理

ここからは代表例として、エリアマネジメントと連携した道路の歩行者空間の活用・維持管理について述べる。

駅前や商業地域など人が多く集まる場では、十分な幅員のある歩行者空間にカフェ等の食事施設・購買施設や広告物などが見られる都市がある。

エリアマネジメントと連携することで、そのような空間利用を行えるよう設計段階から民のアイデアを反映させることができる。

食事施設・購買施設や広告物等は、一般には民地に立地し得るものであるため、道路占用許可基準の1つである「無余地性」（やむを得ず道路以外に設置する余地がない場合に限り許可できる）により、占用許可を受けることが困難となる場合があった。しかし、道路空間の活用ニーズの高まりを受けて、道路管理者が許可基準の運用を柔軟化したり、都市再

生等に寄与し道路利用者の利便増進に資すると認められる場合には、公安委員会の同意を得て「無余地性」を緩和できる特例制度が設けられている。このようにして、歩行者空間の賑わいを創出することができる。

一方、維持管理については、エリアマネジメント団体が、食事施設・購買施設や広告物等から得た利益を原資として、道路の美化・清掃活動や迷惑駐輪防止の啓発活動など、道路環境の質の向上に役立てる仕組みとなっている。道路管理者の維持管理費用の軽減につながることや、管理の目の行き届きにくい点を補える等のメリットがある。

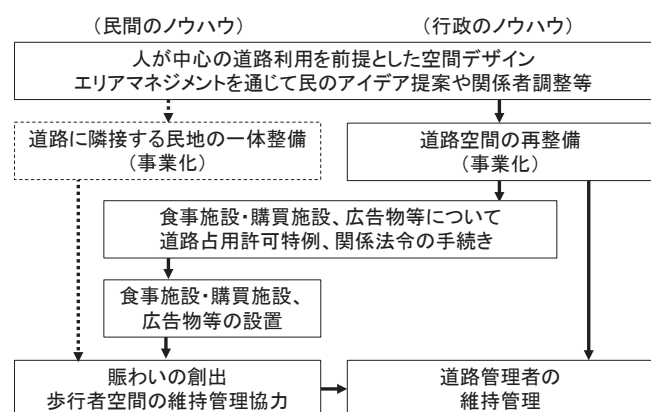


図 3-1 官民連携による歩行者空間の活用・維持管理
出典）筆者作成

3.3 渋谷駅前エリアマネジメントの事例

次に、JICE が支援を行っている渋谷駅前エリアマネジメントを例に、具体的な事業スキームを述べる。

渋谷駅前エリアマネジメントでは、渋谷駅西口のハチ公広場において広告事業、東口地下広場においてカフェ等の食事施設・購買施設及び広告事業を行っている。それにより、渋谷駅周辺の歩行者空間の賑わい創出と良好な維持管理を目指している。

なお、駅前広場は西口、東口ともに渋谷区道に指定された道路区域となっている。

事業スキームの特徴は、表 3-2 及び図 3-2 のとおりである。

このような事業スキームを実現するに当たっては、渋谷区長が渋谷駅前エリアマネジメントを都市再生推進法人に指定する、渋谷駅前エリアマネジメントが都市再生整備計画を提案し、渋谷区が作成する、両者との間で都市利便増進協定を締結し、役割分担、費用負担等を明確するなど、取組に公的位置づけを与えている。

表 3-2 事業スキームの特徴

賑わいを創出する施設（エリアマネジメントが占有主体となっていく収益事業）	①カフェ等の食事施設・購買施設 ・都市再生特別措置法に基づく道路占用許可特例 ②広告物 ・通常の道路占用許可（平成 20 年国道利 22 号通達を運用）。 ・東京都エリアマネジメント支援事業に基づく屋外広告物条例の規制緩和。
利益の還元	・道路、まちづくり、個別の支援施策で得られた利益は、それぞれ道路、まちづくりに還元 ・両者の支援施策の組合せの場合は半々ずつ還元
道路環境維持の役割分担	・道路管理者は日常清掃等の基礎的な維持管理 ・渋谷駅前エリアマネジメントは道路への利益還元として清掃レベルのグレードアップ ※道路管理者、エリアマネジメント、各自が行う清掃内容、頻度等については、清掃社会実験を実施して検討を行った。

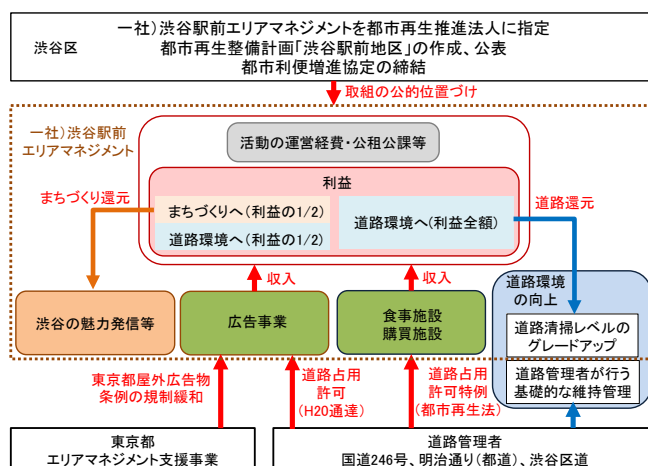


図 3-2 事業スキーム
出典）ともに筆者作成

3.4 現行制度における課題

エリアマネジメントにおける大きな課題は、資金調達や人材確保等の事業継続性があげられる。金融支援や研修等の支援制度も国等により用意されているが、詳細は省略する。

ただし、特に指摘しておくのは、エリアマネジメントにとって、食事施設・購買施設、広告物等の大きな初期投資を必要とする収益事業は、投資を回収できるだけの長期間の年月、安定的に収益事業を継続できることが不可欠である。しかし、道路占用許可が最長でも 5 年など回収期間よりも短いため、許可の更新が得られなければ施設を撤去しなければならず、投資回収が行き詰る恐れがある。そうしたリスクが、金融機関から融資を受ける際に障害となる可能性もある。

4

人が中心の道路づくりの新たな支援制度 歩行者利便増進制度の活用

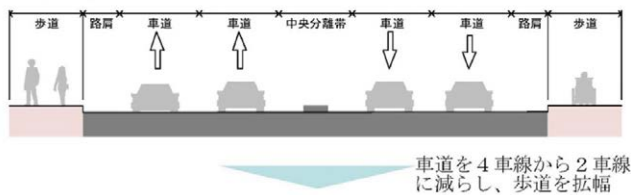
昨今、人が中心の道路づくりに新たな支援制度が改正道路法及び改正都市再生特別措置法に位置づけられた（前者は令和2年5月20日成立、後者は同年6月3日成立）。両制度を組み合わせた歩行者空間づくりについて提案する。

4.1 歩行者利便増進道路

従前の道路法では、歩行者の利便増進に資する観点からの道路整備に係る統一的な構造基準がないこと等の課題があった。そこで、改正道路法では、歩行者が滞留できる賑わいのある道路空間を構築するための指定制度が創設された。

- 道路管理者が、歩行者利便増進道路の区間を指定
- 指定区間では以下の事項が可能
 - ・歩行者が安心・快適に通行・滞留できる空間を整備（新たな道路構造基準を適用）
 - ・購買施設や広告塔等の占用の基準を緩和
 - ・公募占用制度により最長20年の占用許可

【再構築前】



【再構築後】

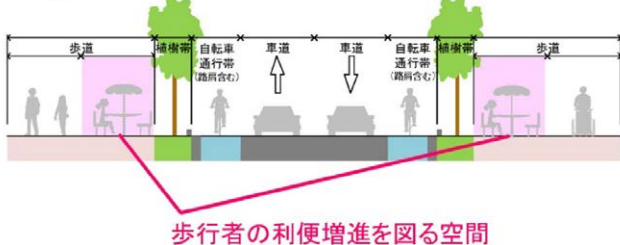


図4-1 歩行者利便増進道路のイメージ
出典) 国土交通省資料

法改正による大きなメリットとして、歩行者の滞留空間の位置づけが明確になっただけでなく、これまで都市再生特別措置法等の他の法令手続きにより適用されていたカフェや広告物等の道路占用許可の「無余地性」の適用除外について、道路法の手続きのみにより可能となるほか、本稿で課題として述べたように、初期投資がかかる施設の事業継続が担保できるよう、公募占用制度により最長20年の占用期間を認めるものである。

なお、国土交通省では、2025年度末までに概ね50区間の指定を目指すとしている。

4.2 都市再生特別措置法との組み合わせ

また、都市再生特別措置法の改正では、市町村が作成する都市再生整備計画に「居心地が良く歩きたくなるまちなか」への転換を図るべき区域（滞在快適性等向上区域）を設定することができるようになる。

この区域内では、公共による道路空間の広場化や民間によるオープンスペース提供に対する交付金等の支援や税制での対応、駐車場出入口規制による安全確保、都市再生推進法人のコーディネートによる道路・公園の占用手続の円滑化等を図るものである。

両制度を併用することにより、人が中心となる道路空間の整備や道路に隣接する民地の活用が進み、まち全体の魅力が増す。また、カフェや広告物等の道路占用に柔軟性が増すとともに、エリアマネジメントを担う都市再生推進法人にとって手続面でのメリットが生じるなど、道路空間を“使いこなす”上での相乗効果が期待できる。

なお、国土交通省では、2025年度末まで100市町村以上での区域設定を目指すとしている。

5

さいごに

都市は住宅やビル等の建築物だけで成り立っているものではなく、道路や河川、公園等の社会資本を含めた人の活動の総合体である。

今日、まちづくりと道路の融合、まちづくりと防災対策の融合など施策連携がますます重要になっている。エリアマネジメントは、市町村よりも小さいサイズで公共的サービスを官民連携で提供できるモデルである。都市内の社会資本が、機能中心から人中心のニュー・ノーマル（新しい常態）に対応した変化を遂げていくなかで、エリアマネジメントも進化し、まちや地域の価値向上にますます貢献する必要がある。

JICEは今度も継続して、道路施策、河川施策等と連携したまちづくりの調査研究を行っていく。なお、エリアマネジメント事例については、JICE REPORT33号（2018年7月発行）にも掲載しているので参照していただきたい。