

## 官民連携制度を活用したまちづくりの促進に関する研究

一般財団法人国土技術研究センター  
都市・住宅・地域政策グループ

伊藤 伸一

朝日向 猛

鈴木 圭一

前一般財団法人国土技術研究センター都市・住宅・地域政策グループ

今岡 和也

### 1. はじめに

#### (1) 官民連携制度創設の経緯

近年、人口減少に伴う税収の減少、高齢化に伴う社会保障費の増大等により、行政の財政状況は逼迫している。

従来、まちづくりは、行政が中心となって担ってきたところであるが、市民・企業・NPOなど、民間主体によるまちづくりの取組みが活発になってきており、まちづくりの新たな担い手としての民間主体の役割が拡大しつつある。

このような流れから、平成23年4月に都市再生特別措置法（以下、「都市再生法」という）が改正され、“市町村と連携してまちづくりに取り組む団体を支援する制度”や、“道路空間を活用して賑わいのあるまちづくりを実現する制度等”（以下、「官民連携制度」という。）が新しく創設された。

官民連携制度は、公共の用に供するために国や地方公共団体が管理してきた道路等の公共施設等において、民間主体の収益活動を行うこと、関係する公共的空間を一体的に整備・管理・運営する協定による地域の賑わい・憩いの創出（民間側のメリット）、収益の一部を清掃等の管理費へ充当する等、民間主体による管理の高度化を図る（行政側のメリット）ことが可能になる。これらにより、行政の人的・財政的資源や創意工夫の余地が限定される中で、これまで構築された既存ストックを活用し、民間の力（資金、独自のアイデア等）を最大限引き出し、官民双方がメリットを感じ、双方の力を相乗したまちづくりの推進が期待される。

#### (2) 官民連携制度の内容

官民連携制度は、都市再生法改正等によって創設された以下の制度から成るものである。

##### ①都市再生整備推進法人

まちづくりに関する豊富な情報・ノウハウを有し、運営体制・人材等が整っている優良なまちづくり団体に公的な位置付けを与え、あわせて支援措置を講ずることにより、その積極的な活用を図るものである。市町村長は、まちづくりの新たな担い手として行政の補完的機能を担いうる団体を、都市再生整備推進法人として指定できる。

<http://www.mlit.go.jp/common/000210482.pdf>

##### ②公共空間を活用して賑わいのあるまちづくりを実現するための制度

###### <道路占用許可の特例>

道路占用について、道路法の規定では、道路の敷地外に余地が無く、やむを得ない場合（無余地性）で一定の基準に適合する場合に許可できることとされているが、まちの賑わい創出や道路利用者等の利便の増進に資する施設について、都市再生法に規定する都市再生整備計画に位置付ける他、一定の条件の下で、無余地性の基準を緩和できることとされた。

<http://www.mlit.go.jp/common/000215063.pdf>

###### <河川敷地の占用許可>

平成23年4月、河川敷地占用許可準則の改正により、河川敷地を利用する際の許可基準が緩和され、河川管理者が指定した都市・地域再生等利用区域に限り、民間事業者も都市及び地域の再生

等を目的とする施設を占有することができる<sup>1</sup>こととされた。

③まちの利便性を高める施設の整備・管理等を円滑に進めるための制度  
＜都市利便増進協定＞

都市再生法に基づき、地域のまちづくりのルールを地域住民が自主的に定めるための協定制度であり、地域住民（地権者等）同士が締結したものを市町村長が認定することにより、良好な居住環境の確保や地域の活性化等、地域主体の公共的な取組みを促進するとともに、市町村と適切に役割分担をはかりながら、まちづくりを促進することが可能となるものである。地域のエリアマネジメントを継続的に取組む際に活用することが期待される。

<http://www.mlit.go.jp/common/000215062.pdf>

④歩行者経路を整備し、継続的に管理するための制度  
＜都市再生（整備）歩行者経路協定＞

複数の所有者がいる土地の区域に、歩行者経路を整備・管理しようとする場合、法定の協定を結ぶことで、費用分担や清掃・防犯活動の役割分担を明確にし、また、実行性を担保することができる。また、協定を結んでおけば、経営状況の悪化等により土地所有者が変わってしまった場合でも、新たな所有者に歩行者経路を確保する義務が承継される（承継効）ことが特徴である。

<http://www.mlit.go.jp/common/000185437.pdf>

（3）官民連携まちづくりの都市再生整備計画への位置付け

これまでの都市再生整備計画は、主として市町村が主体となって、交付金を活用してまちづくりを推進するための計画であった。しかし、今般の都市再生法の改正により、都市再生整備計画では、「官民連携によるまちの整備・管理のための計画」として、交付対象事業だけでなく、（2）に成立した各種特例や民間主体によるまちづくりの推進を図る活動も位置付けることが可能となった。

2. 官民連携制度を活用したまちづくりの  
先進事例

本項では、官民連携制度を活用したまちづくりの先進事例について紹介する。

（1）道路占用許可の特例を活用したオープンカフェの事例（事業化第1号）

①新宿3丁目モア4番街の常設オープンカフェ  
＜まちづくりの経緯等＞

モア4番街は、新宿駅（東京都）の東側で、歓楽街が広がる歌舞伎町エリアと百貨店が並ぶ新宿駅東口エリアを連絡する延長約100m（幅員22m）の区道である（図1参照）。

以前は、違法駐車や歩道上の違法駐輪・放置自転車等が通りを塞いでいる状態であった（図2写真左参照）。そこで、地元の新宿駅前商店街振興組合が新宿区の支援を受けた社会実験として、2005年から歩道上にコンテナ型の食事施設（クレープ店2軒）が店舗し、車道には、テーブルとイスを並べるオープンカフェの社会実験を進めてきた（図2写真右参照）。



図1 新宿モア4番街の位置図



図2 違法駐車・駐輪等により道路環境が悪化（左）とオープンカフェ社会実験により道路環境が改善（右）  
出典：新宿区資料

### <取組の内容>

コンテナ型の店舗の形態で約7年間の社会実験を進めていく中で、店舗の位置や向きなども検討していった。出店にあたっては、上下水道は区が整備し、電気も供給されている。

オープンカフェの営業で人が集まったことにより、賑わいや人の目ができ、放置自転車、ゴミ、ホームレスが減少し、景観面も大きく改善した。社会実験を経て、区として道路占用許可の特例制度の活用を目指すこととした。

### <取組の効果>

道路占用許可の特例を都市再生整備計画に位置付けたことで、オープンカフェが法的に位置付けられ、他の露店等との差異が明確になった。また、関係機関との協議が円滑に進み、社会実験時に毎回更新が必要等の手間を要した道路占用許可や店舗の建築確認等の手続き等が合理化された。これにより、オープンカフェの立地が安定的になり、継続して地域のまちづくりに貢献できるようになった。

### ②道路占用許可の特例を活用したコミュニティサイクルの事例

- ・岡山市中心部におけるコミュニティサイクル（レンタサイクル）

### <まちづくりの経緯等>

岡山市の都市交通戦略では「都心と地域拠点との連携軸の強化」と「都心内の回遊性向上」を目標とし、岡山市にふさわしい交通として、（a）誰もが利用しやすい公共交通、（b）人と環境にやさしいLRT、（c）岡山の気候や地形に適した自転車 と整理されている<sup>2</sup>。

これを受けた自転車施策の1つとして、コミュニティサイクルの社会実験を3回にわたり実施し、その成果も含め平成24年8月に自転車政策の総合的な推進方策である「自転車先進都市おかやま実行戦略」が策定されている。

### <取組の内容>

コミュニティサイクル社会実験では、機器の不調や自転車の利用登録・料金支払いシステムの使い勝手に苦情が見られたが、実験そのものの苦情はほとんどなかった。この社会実験の結果を踏まえ、岡山市では都市再生整備計画 岡山駅東口地区（計画期間：平成24～33年）を策定し、こ

の中にコミュニティサイクルの導入やサイクルポート（自転車駐車器具）の整備・設置を位置付け、平成25年7月27日から運用を開始している（図3参照）。

### （2）都市利便増進協定を活用した事例

#### ①（株）まちづくりとやま

### <まちづくりの経緯等>

富山市が中心市街地の賑わい拠点施設として整備した「富山市まちなか賑わい広場（以下、「グランドプラザ」という。）」が、平成19年9月にオープンした。グランドプラザは、ガレリア（大屋根）や大型ビジョンを備えた、年間を通じて使用可能な全天候型公共用広場である。管理・運営については、当初、富山市が運営していたが、平成22年度からは市や商工会議所、中小企業者等の出資により設立した第3セクターの（株）まちづくりとやまが指定管理者となり行っている。

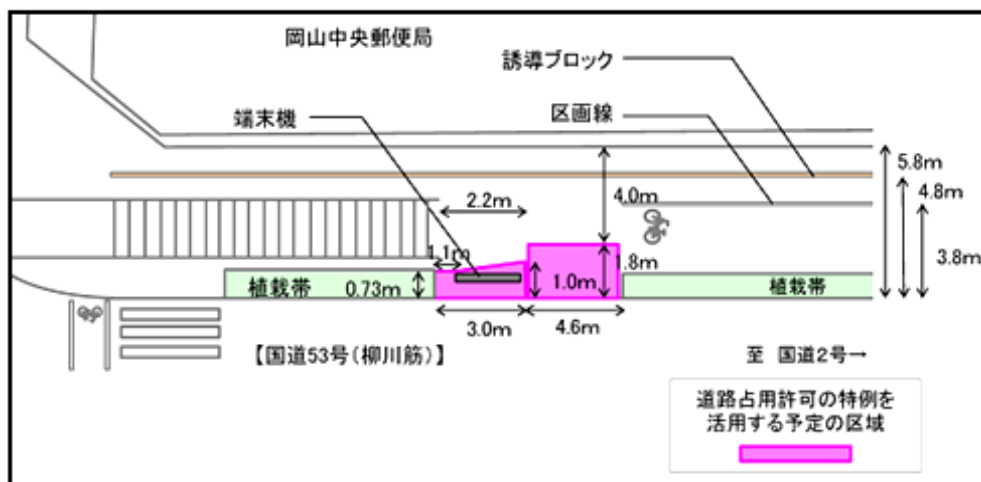


図3 制度を活用して整備・設置する施設等のイメージ

出典：「岡山市都市再生整備計画」平成25年3月岡山市

### ＜取組の内容＞

(株) まちづくりとやまは、平成24年3月に全国2例目となる都市再生整備推進法人の指定を富山市より受けるとともに、グランドプラザの地権者である市と都市利便増進協定を締結し、「ミスト装置」や「音響装置」を設置・運用することで、さらなる賑わいの創出に取組んだ(図4参照)

### ＜取組の効果＞

(株) まちづくりとやまが管理運営を行うこの施設では、年間を通じて数多くのイベント等が実施されており、平成23年度には休日の稼働率が100%となる等、高い稼働率を維持している。また、ミスト装置が稼働する7月～9月末のグランドプラザ前で測定した歩行者通行量調査結果では、対前年比で21.8%増になっており、まちなかの賑わい創出に多大な効果をもたらした。

### ② (株) まちづくり川越

#### ＜まちづくりの経緯等＞

古い町並みが現在に残る川越市北部中心市街地は道幅が狭く、迂回路が十分に整備されていない。特に当該地区を南北に貫く道路は主要幹線であるとともに市民生活上も重要な道路となっていることから、朝夕には交通渋滞が発生している。また、休日を中心に北部中心市街地には多くの観光客が来街するため、歩行者と通過交通の混在が発生し、歩行者の安全確保が求められている。

こうした交通渋滞対策の一環として、市街地への自動車の流入量の抑制や市街地での利便性や回遊性の向上などを目的とするまちなかコミュニティサイクル社会実験を平成24度を実施した。

社会実験は川越市と都市再生整備推進法人である(株)まちづくり川越が行った。本実験においては、都市利便増進協定に基づき8箇所のサイクルポート用地を確保(全て市の公共用地を活用)した。

また、協定で位置づけられた区域の日常管理は、(株)まちづくり川越が実施することとされている。



図4 都市利便増進協定に位置付けている「ミスト装置」をグランドプラザ内に設置し運用している様子

表1 コミュニティサイクル事業(実証実験)の概要

- 期間：平成24年10月27日(土)～平成25年3月15日(金)
- 規模：サイクルポート(8か所)、自転車60台(予備20台)
- 運営(実施主体)：(株)まちづくり川越、川越市

### 都市再生歩行者経路協定の事例

#### ～はかた駅前通り地下通路～(福岡市)

- ・博多駅前の地上交通の混雑緩和と地下歩行者ネットワークの形成を図るため、地下街、地下鉄、ビル地下等をつなぐ地下通路を整備。
- ・出入口を歩道上に設けることができなかつたため、一部を民間の敷地内に確保。
- ・協定の承継効により出入口を将来的にも担保。
- ・整備費用、日常管理等を官民で分担。



図5 はかた駅前通り地下通路の概要

出典：「官民連携まちづくりの進め方」

平成24年1月 国土交通省都市局

<取組の効果>

社会実験開始から1カ月間の利用回数は、1,800回、1日当たり回転率は1.6と利用頻度は高く、平日でも一定程度の自転車利用の需要があることが確認された。

(3) 都市再生(整備)歩行者経路協定を活用した事例

①はかた駅前通り地下通路での都市再生歩行者経路協定

<まちづくりの経緯等>

福岡市の博多駅では、地上交通の混雑緩和と地下歩行者ネットワークの形成(地下街、地下鉄、ビル地下等)を図るための地下通路の整備が必要であった。しかし、地上部の歩道幅員が狭小のため、出入口を歩道上に設けることができなかった。

<取組の内容>

JR九州が管理する地下街の他、隣接する西日本シティ銀行及び福岡センタービルの敷地内に入出口を確保し、整備費用、管理費用(保守工事、修繕を含む)、敷地の無償貸与等に関する協定を福岡市も入れた4者で締結した(平成23年9月30日)

(4) 都市再生整備推進法人の概要と取組事例

①都市再生整備推進法人の指定手順

平成25年6月時点で都市再生整備推進法人に指定されているのは、表2の7団体(5都市)である。

各々の法人指定の流れから、都市再生整備推進法人指定の手順を示すと図6のようになる。事務取扱要領の公表から概ね1カ月~1カ月半で法人の指定に至っている。

②都市再生整備推進法人のメリット

都市再生整備推進法人に指定されると、都市再生法に基づく公的な位置付けが得られ、以下の事項を実施することができるようになる。

- (a) 都市再生整備計画の提案
- (b) 都市利便増進協定への参画
- (c) 市区町村や国等による支援
- (d) 土地譲渡にかかる税制優遇
- (e) エリアマネジメント融資
- (f) 民間まちづくり活動促進事業による支援
- (g) 民間都市開発推進機構による支援

この他、都市再生整備推進法人に指定され、まちづくり会社等が地域におけるまちづくりの担い手として公的に認められることにより、社会的な信用が担保されることになり、市区町村においても公的な支援がやりやすくなる。

③都市再生整備推進法人の指定を受けた札幌大通まちづくり(株)の事例

平成23年11月1日に「札幌都心における都市再生整備推進法人の指定等に関する事務取扱要領」が制定され、同年12月9日、札幌大通まちづくり(株)が全国で初めての都市再生整備推進法人に指定された。

札幌大通まちづくり(株)は、推進法人の指定以前より、大通地区のエリアマネジメントの一環として広告事業やオープンカフェ事業等を実施してきているが、都市再生整備推進法人の指定を受

表2 都市再生整備推進法人の指定状況

法人名	指定時期	所在地	事業内容
札幌大通まちづくり株式会社	H23.12.9	札幌市	商店街の販促企画・施設建設、運営、コンサルティング等
株式会社まちづくりとやま	H24.3.2	富山市	都市開発に関する企画、調査、設計及びコンサルタント等
株式会社飯田まちづくりカンパニー	H24.3.30	飯田市	まちづくりの推進、景観・環境事業等
NPO法人南信州おひさま進歩	H24.3.30	飯田市	環境保全、まちづくりの推進、社会教育の推進等
NPO法人いいた応援ネットワーク	H24.3.30	飯田市	社会教育の推進、まちづくりの推進等
株式会社まちづくり川越	H24.5.28	川越市	観光開発及び土地・建物の有効利用に関する調査、企画等
まちづくり福井株式会社	H25.4.18	福井市	まちづくりに係わる調査・研究、にぎわい再生事業等

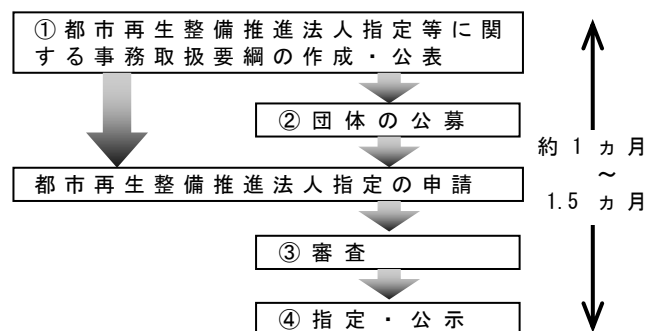


図6 都市再生整備推進法人指定の流れ

け、札幌大通地区の一般国道36号駅前通（南1条通～南4条通）において、都市利便増進協定の締結や道路占用許可特例の活用等により、オープンカフェ等の休憩施設の設置や広告塔・案内板の設置、ベンチや花壇等の設置を行い、賑わいのあるまちづくりの創出を目標とする都市再生整備計画の提案を札幌市に対し行い、平成25年8月にオープンカフェが開業予定である（図7参照。なお、図8の写真は、平成24年度社会実験実施時のもの）。

### 3. 官民連携制度を活用したまちづくりの今後の展開

官民連携制度創設から1年強ほどしか経過していないため実績はまだ数少ないものの、制度適用に向けた準備活動は各地で進められている。

平成24年度には、オープンカフェの社会実験を実施した経験があるなど、官民連携制度の活用の可能性が高い全国232の市区町村に対して官民連携制度に関する意向調査を行い、174の市区町村から回答を得た。

アンケート調査結果からは、地域住民等が中心となったまちづくりは、広がりを見せつつあることがわかる。都市再生整備推進法人に関しては、「可能性あり」に47の回答が寄せられた。また、道路空間利活用に関しては、「可能性あり」に28、都市利便増進協定に関しては、「可能性あり」に51と回答が寄せられており（図8参照）、こうした分野で官民連携まちづくりが進んでいく可能性が高い。

また、人口規模別に回答状況を分析すると、人口10万人未満の都市での官民連携制度の活用意向が低いことがわかった。

今後は、特に人口規模の小さな都市における官民連携制度の活用方策に関する検討・対応が求められる。そのためには、制度創設から間もないものの、今回紹介したようないくつかの事例について、取組みの概要を実例集として整理することが有効である。さらに、こうした事例が実現化するまでには、関係機関の調整方法や制度活用のノウハウなどの成功に向けた工夫があるものと考えられる。そうした工夫を都市再生整備推進法人の指定と官民連携制度を位置づけた都市再生整備計画の策定に関する手引き（案）としてとりまとめ、官民連携まちづくりを目指す市町村に対して広く情報発信していくことが有効と考える。



図7 都市再生整備推進法人による都市再生整備計画の提案事例

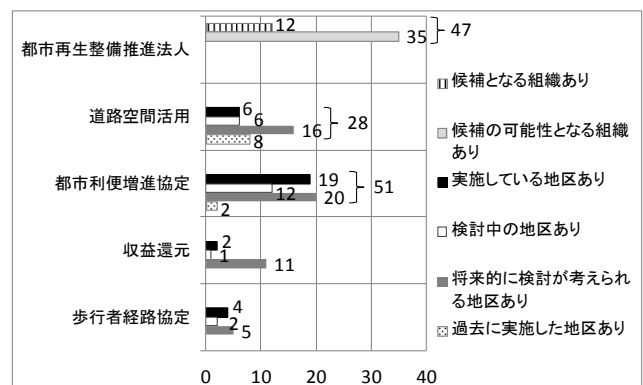


図8 官民連携制度に関する状況

#### < 参考文献 >

1. 「河川敷地占用許可準則の一部改正について」平成23年3月8日 国河政第137号
2. 「岡山市都市交通戦略」平成21年10月 岡山市 5頁

#### < 補注 >

本研究は、執筆者が受託した「官民連携制度を活用したまちづくり推進検討調査 報告書」（平成25年1月 国土交通省都市局）における調査内容を中心にとりまとめたものである（委託者了承済み）。なお、本稿中において、出典の表記がない図表については、同調査報告書より引用しているものである。