

街づくりの仕組み

大型閉鎖店舗の再生は、様々な街づくりの仕組みの中で、また、様々な主体との関わりの中で検討されなければならない。

ここでは、街づくりの体系や法定都市計画の内容、都市計画の決定手順等について概観した上で、大型閉鎖店舗の再生にかかわりの強い中心市街地活性化法や国によるまちづくり支援の内容について解説する。また、地域独自のまちづくりを行う手段としての条例によるまちづくり制度や、様々な主体とのパートナーシップによるまちづくりの動向についても触れる。

街づくりの仕組み

1．街づくりの体系と街づくりの仕組み

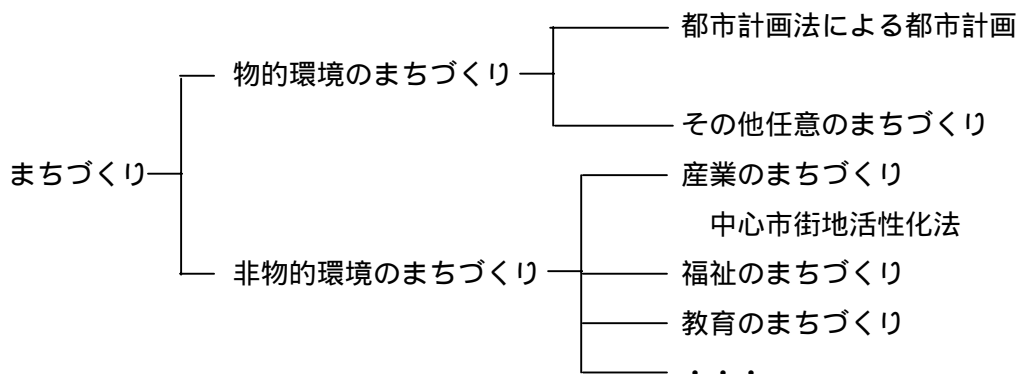
街づくり（あるいはまちづくり）とは、住民や行政による、生活者の視点からの、生活を取り巻く様々な地域環境改善の試みの総称である。生活者を取り巻く環境は多様であるから体系化の方法も一義的ではないが、一般に大きくは、生活者を取り巻く環境を物的環境と非物的環境に分け、前者を「ハードのまちづくり」、後者を「ソフトのまちづくり」と呼ぶことが多い。

ハードなまちづくりは、住宅や店舗などの個別の建物環境、街路や公園といった公共空間を改善するための試みであり、このような試みの中心にあるのが、都市計画法で定められた都市計画の仕組み（法定都市計画）である。

これに対してソフトのまちづくりは、例えば、産業や教育、福祉といった直接的には物的環境に関わらない生活環境の改善のことを指している。高齢者のための地域によるケアシステムの充実、商店街の販促活動などはソフトのまちづくりの例である。

これらを図化すると、以下ようになる。

図表 - 1 まちづくりの体系



このうち本稿で中心的に取り扱うのは、物的環境のまちづくり、なかでも都市計画法による法定都市計画であり、産業のまちづくりのうちの中心市街地活性化法の基本的仕組みである。

しかしながら、この図からも明らかなように、法定都市計画や中心市街地活性化法によるまちづくりは、まちづくりのごく一部でしかない。例えば中心市街地のまちづくりをとってみれば、主として中心市街地活性化法を用いた商業環境の改善という意味では産業のまちづくりもあれば、街路環境の改善といった物的環境のまちづくりも含むし、さらには再開発などがある場合には法定都市計画も関係するという具合に、まちづくり

は常に総合的であることを忘れてはならない。

法律に基づく仕組み、すなわち国の用意した仕組みは、中心市街地活性化法による仕組みに一部そのきざしは見られるものの、残念ながらこのようなまちづくりの総合性に十分対応したものとは言い難い。

まちづくりは、地域の課題に対応して行われる。地域の課題が多様であることを反映して、まちづくりも多様に行われるべきものである。従って、まちづくりの仕組みを学習する際には、個別課題に対応するそれぞれの仕組みをよく理解しつつも、それらをどのように組み合わせることによって、地域固有の課題に対応するための総合性を確保させるかという視点を常に忘れないようにすることが重要である。

2．法定都市計画

(1) 法定都市計画の体系

法定都市計画の内容を簡潔に要約すれば、現実の都市空間を操作することで、目標とする望ましい都市空間を実現する技術体系ということになる。従って、わが国の都市計画の基本法である都市計画法を概念的に整理すると、以下のような体系となっている。

- (A) 都市計画を行うべき区域
- (B) 目標とする都市空間像の設定 (マスタープラン)
- (C) 目標とする都市空間を実現するための手段
- (D) 都市計画を決める手続き
- (E) その他 (都市計画の財源など)

上記のうち、いわゆる法定都市計画の内容を規定している部分は (B) および (C) である。

一方、都市計画の決定主体には都道府県と市町村がある。従来、わが国の都市計画はごく一部を除いてほとんどが都道府県が権限を有していたが、2000 年の地方分権によって、市町村が決定する都市計画の領域が一定程度拡大された。

上記、(A) (B) (C) について、決定主体別に都市計画の主たる内容を整理したものが、図表 - 2 である。

なお、市町村の中でも政令指定都市は、都市計画区域、区域区分、市の区域を越える都市施設を除き、全ての都市計画決定権限を有している。

本稿の紙面で法定都市計画の全体系を逐一解説するのは不可能であることから、以下では、主として中心市街地を念頭においたまちづくりに関連が深いと思われるものに限り、解説を加えることとする。法定都市計画制度の詳細については、国土交通省『都市計画運用指針』(<http://www.mlit.go.jp/crd/city/singikai/sn140426.htm>) (社) 日本都市計画学会編『実務者のための新都市計画マニュアル』丸善、などを参照されたい。

図表 - 2 決定主体別の都市計画の内容

	都道府県決定	市町村決定
都市計画を行うべき区域	・都市計画区域	・準都市計画区域
マスタープラン	・都市計画区域の整備、開発及び保全の方針 ・都市再開発方針等	・市町村の都市計画に係る基本方針（市町村マスタープラン）
実現するための手段	・区域区分（線引き） ・用途地域（3大都市圏内） ・広域の見地から決定するその他の地域地区 ・広域の見地から決定する根幹的都市施設 ・大規模な市街地開発事業	・用途地域（3大都市圏以外） ・特別用途地区 ・その他の地域地区 ・地区計画等 ・その他の都市施設 ・小規模な市街地開発事業

(2)市町村の都市計画に関する基本的な方針

「市町村の都市計画に関する基本的な方針」は、通称、市町村マスタープラン（以下、市町村 MP）と呼ばれ、市町村におけるまちづくりの理念、都市計画の目標である都市の将来像や整備方針を記述したものである。

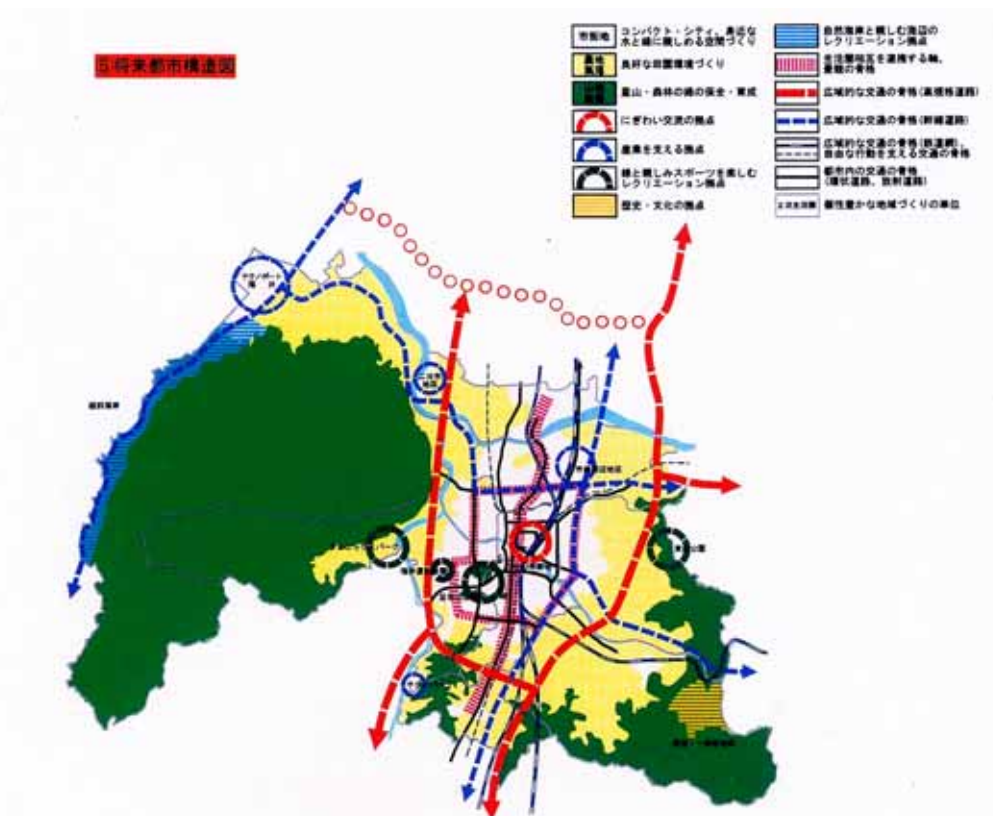
個人、企業、開発事業者など多種多様な主体の土地利用・建設行為の集合である現代都市を対象とした都市計画は、専ら公共の福祉の目的で、規制や、場合によっては収用という形の公権力行為によって、私権である土地所有権の自由な行使を制限しなければその目的を果たせない。そこでは必然的に、都市計画は私権である土地所有権への制約を課することになるが、このような強権的な手段を正当化するには、それに見合うだけの合理的根拠がなければならないことは当然である。都市計画におけるマスタープランの役割はまさにこの点にあり、従って、科学的・客観的な合理性と同時に、私権制限を受ける側の土地所有者・市民が十分に納得して策定されたものであることが強く要求されている。

市町村 MP はこのような都市計画のマスタープランの 1 つであり、市町村の最高位に位置する計画である「基本構想」に即して、市町村が定めるものである。1998 年 1 月末現在で、策定済の市町村が 286、策定中が 845、未着手が 894 となっており（国土交通省資料）、現時点では 1000 近い区市町村で既に市町村都市計画 MP が策定されているものと推定される。

MP の対象としている都市計画は、大きくは「土地利用」と「都市施設」から構成される。「都市施設」は、都市としての諸機能を円滑に運営維持するために必要不可欠な施設のことであり、都市基盤施設（インフラストラクチャー）とも呼ばれる。道路、鉄道などの交通施設、公園、緑地などの公共空地、水道、下水道などの供給処理施設の他、学校や病院なども都市施設の1つである。一方の「土地利用」は、都市施設を除く全ての土地の利用のことであり、利用には用途のみならず、その土地に建設される建築物の形態に関する事項も含まれる。市町村 MP では、土地利用と都市施設のあり方、あるいはこれらの関係について、一般的には市町村全体に関わる全体構想と、全区域を複数の小地域に分割し、そのそれぞれについてより詳細な将来像等を示した地域別構想という形式で表現している。

市町村 MP のもう1つの特徴は、ワークショップや地域別懇談会など、従来よりも濃密な市民参加を経て策定されたものが少なくないことである。従って、地域の街づくりの方向性を考える際には、まず参考にすべき重要な計画ということができよう。

図表 - 3 市町村都市計画MP全体構想図の例(福井県福井市)



(3)土地利用規制

マスタープランに記述された都市計画の目標を実現するために用意された手段の1つが土地利用規制である。土地利用規制とは文字通り、私人の土地利用行為を制限す

る仕組みであり、わが国では、そのための方法としてゾーニング（地域地区制度）を採用している。

ゾーニングとは、都市を小さな地区に分割し、それぞれの地区に対して、あらかじめ用意された土地・建物の利用形態に対する制限を適用する方法である。

わが国の都市計画制度では全部で 20 種類にも及ぶゾーニングが用意されているが、そのうち最も重要なものが用途地域である。

用途地域

用途地域は、現在、以下に示す 12 種類が用意されている。3 大都市圏にあっては都道府県、その他の地域にあっては市町村が、都市計画区域内に必要な地区に、地区の状況に応じてこの 12 種類の中から 1 種類を選び指定する。

図表 - 4 用途地域の種類

用途地域	地域指定の趣旨	建ぺい率 (%)	容積率 (%)	絶対高さ
第 1 種低層住居専用地域	低層住居に係る良好な住居の環境の保護	30, 40, 50, 60 のうち、当該地域に関する都市計画で定めたもの (以下、同じ)	50, 60, 80, 100, 150, 200 のうち、当該地域に関する都市計画で定めたもの (以下、同じ)	10m 又は 12m
第 2 種低層住居専用地域	主として低層住居に係る良好な住居の環境の保護			
第 1 種中高層住居専用地域	中高層住居に係る良好な住居の環境の保護			
第 2 種中高層住居専用地域	主として中高層住居に係る良好な住居の環境の保護			
第 1 種住居地域	住居の環境の保護	50, 60, 80	100, 150, 200, 300, 400, 500	
第 2 種住居地域	主として住居の環境の保護			
準住居地域	道路の沿道としての地域の特性にふさわしい業務の利便の増進を図りつつ、これと調和した住居の環境の保護			
近隣商業地域	近隣の住宅地の住民に対する日用品の供給を行うことを主たる内容とする省庁その他の業務の利便の増進	60, 80		
商業地域	商業その他の業務の利便の増進	80		
準工業地域	主として環境の悪化をもたらすおそれのない工業の利便の増進	50, 60, 80	100, 150, 200, 300, 400, 500	
工業地域	主として工業の利便の増進	50, 60	100, 150, 200, 300, 400	
工業専用地域	工業の利便の増進	30, 40, 50, 60		

用途地域が指定されると、その種類に応じて建物の用途や形態に制限（144 頁参照）がかかる。建物形態については、建ぺい率、容積率の最高限度は上の表中からそれぞれ 1 つを選んで指定される。建物の絶対高さについては、第 1 種、第 2 種の低層住居専用地域を除いてはない。その他、用途地域と連動する制限としては道路斜線、隣地斜線、北側斜線による斜線制限、日影規制がある。また最低敷地規模、外壁後退距離が定められている場合もある。このように各種の制限が組み合わさることにより、敷地に建設できる建物の形態は、極めて複雑なものとなっているのが一般的である。

その他の地域地区

その他の地域地区として重要なものには、まず「特別用途地区」がある。特別用途地区は、用途地域を補完する目的で、用途地域に上乘せして指定されるものであり、地区の特性に応じて名称、目的、制限の内容などは、市町村が条例で決めることができる。

○ 先進事例

< 京都市の職住共存特別用途地区 >

京都市の職住共存特別用途地区は、京都都心部の再生を目的に、良質なにぎわいと都心の住環境を調和させるため定められた。具体的にはこの地区に指定されると、容積率が 300% を超えるようなマンションに対しては、300% を越える部分の半分をにぎわいを生む店舗、飲食店等としなければならないというものである。東京都の三鷹市でも、同様の趣旨を有する特別用途地区「特別商業活性化地区」が現在検討されている。

「特定街区」は、建築基準法の「総合設計」と同様の内容を有する地域地区であり、敷地の一定部分を「公開空地」として一般公衆の用に供することによって、用途地域で定められた容積率の最高限度が緩和されるものである。このように、敷地所有者・利用者に対して一定のインセンティブ（この場合、用途地域による規制の緩和）を与えることで、「公開空地」のような公共的施設の提供を促す仕組みは一般に「誘導手法」と呼ばれ、現在の都市計画においては中心的手法の 1 つとなってきた。インセンティブには、都市計画規制の緩和の他、税の減免や補助金などの場合もある。

その他、比較的によく利用されるその他の地域地区としては、高度地区、防火地域・準防火地域、風致地区、生産緑地などがある。

(4) 都市施設

都市計画法で定められている都市施設は、道路、都市高速鉄道、駐車場などの交通施設、公園、緑地などの公共空地を始めとして多数にのぼるが、中心市街地関連で決定されていることが多いものは、道路、駅前広場、公園などである。そもそも全ての都市施設を都市計画として定める必要はなく、例えば決定しなければならない道路に

関しても、都市計画で定める都市施設は都市全体の機能維持に不可欠な施設との観点から定められるものであることから、都市の骨格を形成するような道路に限られている。

これらの施設が都市計画として決定されると、まず、施設が予定される区域内に一定の建築制限が発生する。これは将来、事業が予想される区域内に、取り壊すことが困難な建築物が建築されることを抑止するためであり、そして最終的には公共事業や都市計画事業として施設の建設が図られることになる。

(5)市街地開発事業

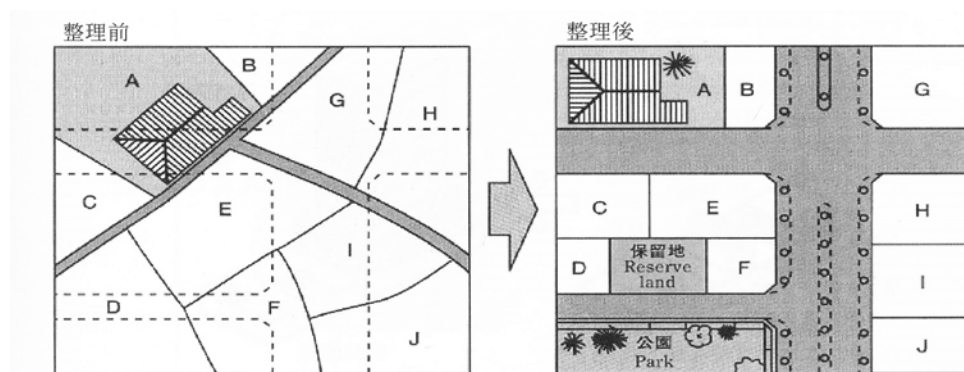
一般にわが国の法定都市計画では、土地利用は規制によって、都市施設は事業によって目標の実現を図ろうとしているが、望ましい都市施設と土地利用を事業によって同時に実現しようとする仕組みも用意されている。これが、市街地開発事業である。

市街地開発事業で重要なものは、「土地区画整理事業」と「市街地再開発事業」である。

土地区画整理事業

土地区画整理事業は、基盤未整備で未整形な土地に対して、一方で基盤整備を行うと同時に、整形な敷地群を作り出す事業である（図表 - 5）。

図表 - 5 土地区画整理事業の仕組み



（出典）『実務者のための新都市計画マニュアル』日本都市計画学会編、丸善

もともとの土地所有者は、その土地の一部を「減歩」として無償で提供し、面積は小さくなるが従前とほぼ同位置に整形な土地を得る。これを「換地」という。換地の過程で各土地所有者から減歩された土地は寄せ集められて、一部は道路や公園などの公共施設に、残りは新たに第三者に売却することによって事業費を稼ぐ「保留地」となる。土地所有者にとっては、所有する土地の面積は減歩によって小さくなるものの、土地の単価自体は公共施設整備によって上昇するので、総資産額は従前と同じかもしくは従前を上回ることになる。事業を行う施行者は、土地所有者等が作る組合、都道

府県や市町村などの地方公共団体、公団公社、個人のいずれかである。

土地区画整理事業は「都市計画の母」と呼ばれるように、わが国の計画的市街地の形成に大きな役割を果たしてきた。2001年度末での施行実績は、換地処分が完了したものだけでも9,455地区、30万haに及び、これはわが国のDID地区面積の約1/4にもあたる。しかしながら、地価が右肩上がりで上昇していた高度成長期に、主として基盤施設が未整備だった都市の縁辺部で最も大きな効果を上げることができた土地区画整理事業は、人口減少と地価下降の時代を迎えた現在、極めて厳しい事業環境下にある。

近年、都市郊外での市街化需要の減退に対応する形で、中心市街地を含む既成市街地内の土地区画整理事業が注目されるようになり、「まちなか区画整理」や「ミニ区画整理」など新たなタイプの区画整理事業が用意されてきている。

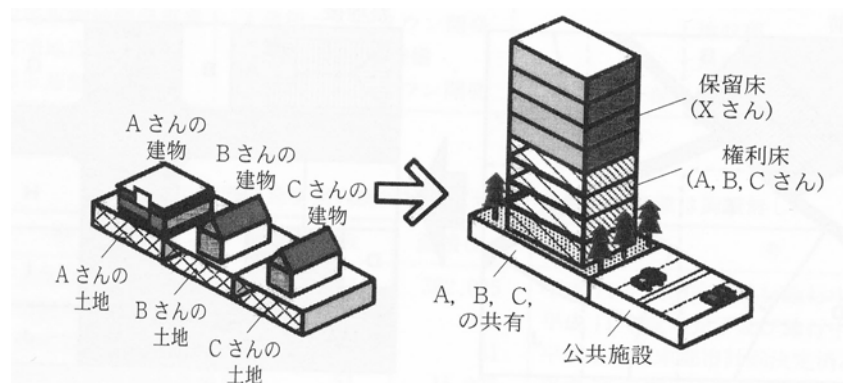
市街地再開発事業

市街地再開発事業は、基盤未整備で木造家屋が密集しているような既成市街地に対して、基盤整備を行うと同時に密集した建物を整理し、防火性能に優れた耐火建築物を整備する事業である。

市街地再開発事業には2つの方式がある。1つは第1種事業と呼ばれ、区画整理事業をいわば立体的に展開する「権利変換方式」を採用する事業である。いま1つは第2種事業と呼ばれ、こちらは施行者が事業区域内の土地建物を一旦全て買い取り、基盤整備と建物建設を行ったうえで再分譲する「管理処分方式」を採用する事業である。

第1種事業では、従前の地権者はその資産額と同等の価値を有する床を、新たな建物の中に得る。これを「権利変換計画」という。新たな建物の中で、従前地権者に割り当てて最後に残った部分の床を「保留床」と言い、これを第三者に処分することで再開発の事業資金を稼ぎ出すことになっている(図表 - 6)。従って、第1種の市街地再開発事業では、できるだけ大きな保留床を確保し、それを処分することが事業の成否を決めることになる。

図表 - 6 市街地再開発事業の仕組み



(出典)『実務者のための新都市計画マニュアル』日本都市計画学会編、丸善

法定市街地再開発事業は、制度が創設された 1968 年以来、現在まで約 550 地区において行われてきた実績があり、不良市街地の改善に大いに貢献してきたが、土地区画整理事業同様、現在は保留床の処分などに関して、極めて厳しい事業環境にある。保留床処分に頼らない新たな資金調達方法として、不動産の証券化等が検討されているところである。

(6)地区計画等

これまで述べてきた法定都市計画のほぼ全ては、都市全体の観点から機能の向上を図る目的で利用されるものである。しかしながら、人々の都市に対する最低限の要求が満たされるにつれ、都市全体の機能向上は、生活者としての都市住民には実感としてわかりにくいものになってきている。人々は、都市全体の機能向上よりもむしろ、身近な生活空間の環境改善に関心をシフトさせてきており、都市計画には、従来の「鳥の目」だけでなく、「虫の目」も求められるようになってきた。このような状況に対応するための都市計画の仕組みが、「地区計画」制度である。

地区計画には、その他の都市計画とは異なるいくつかの特徴がある。第 1 に、地区計画は、比較的小さな区域を対象とした住民に身近な空間作りのための都市計画である。第 2 に、身近な空間作りの都市計画であるから、住民に最も近い存在である市町村がこれを定める。第 3 に、地区の空間のあり方を比較的詳細に定めるので、十分な住民参加を前提とした都市計画である。

地区計画制度が創設されたのは 1980 年のことだが、それ以降、様々なタイプの地区計画のバリエーションが用意されてきた結果、現在では図表 - 7 のように多くの地区計画類型が存在する。

図表 - 7 地区計画の種類(国土交通省の資料より)

規制の強化・緩和パターンによる類型		都市計画法に基づく 「地区計画」	密集法に基づく 「防災街区整備 地区計画」	沿道法に基づく 「沿道地区計画」	集落法に基づく 「集落地区計画」
一般型	一般規制を補完するために各種規制を強化(用途については緩和も可)	○	○	○	○
再開発等 促進区	公共施設整備と一体となった土地利用 転換を前提に、容積率等を緩和	○		○	
誘導 容積型	公共施設が未整備な段階で容積率制限 を強化	○	○	○	
容積適正 配分型	公共施設が充足してきている地区での適切 な高度利用等のために容積を移転	○		○	
高度 利用型	高度利用のため、空地確保等を条件に、 容積率・道路斜線を緩和	○		○	
用途別 容積型	都心居住促進のため、住宅を含む場合 に容積率制限を緩和	○	○	○	
街並み 誘導型	壁面・高さの制限を条件に、斜線・前 面道路幅員による容積率制限を緩和	○	○	○	

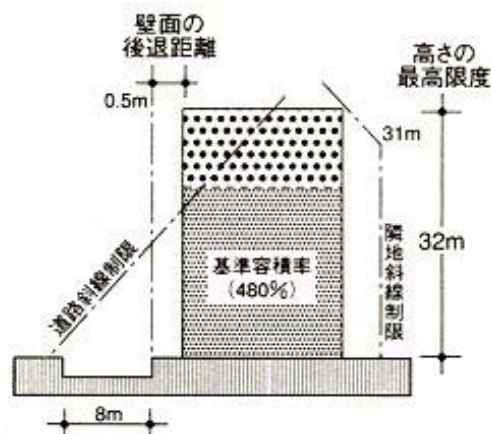
大きくはこれらの地区計画は、用途地域による従来の規制内容をより詳細に強化するタイプ（一般型、誘導容積型）と、公共施設の整備と引き換えに容積を緩和するタイプ（再開発等促進区、容積適正配分型、高度利用型、用途別容積型、街並み誘導型）の２種類に分けることができる。本稿との関連の深いものとしては、一般型地区計画、街並み誘導型地区計画、場合によって再開発地区計画（再開発等促進区）、用途別容積型地区計画などであろう。

○事例

<東京都中央区の街並み誘導型地区計画>

東京都中央区では、東京駅八重洲口から日本橋にかけての広い地区に、街並み誘導型地区計画を指定し、地区の再生をはかっている。この地区計画では、まず建築物の外壁を道路境界線から原則 0.5m 後退させ、道路幅員に応じて建物高さを詳細に決めることにより、道路斜線制限と前面道路幅員による容積率制限の緩和を可能にさせている。

例えば、指定容積率が 600% であったとしても、道路幅員が 8 m のところでは、本来 8×0.6 で 480% の建物しか建てることができないが、街並み誘導型地区計画で幅員 8 m の道路に対しては、高さを 32 m と定め、その結果ももとの 600% 全てを用いた建物の建設が可能になった。ただし、 $600 - 480 = 120\%$ については住宅、店舗等の用途とすることを義務付け、さらに建物の 1 階は店舗、飲食店などの商業用途に限定することで、にぎわいの創出も同時に図っている。



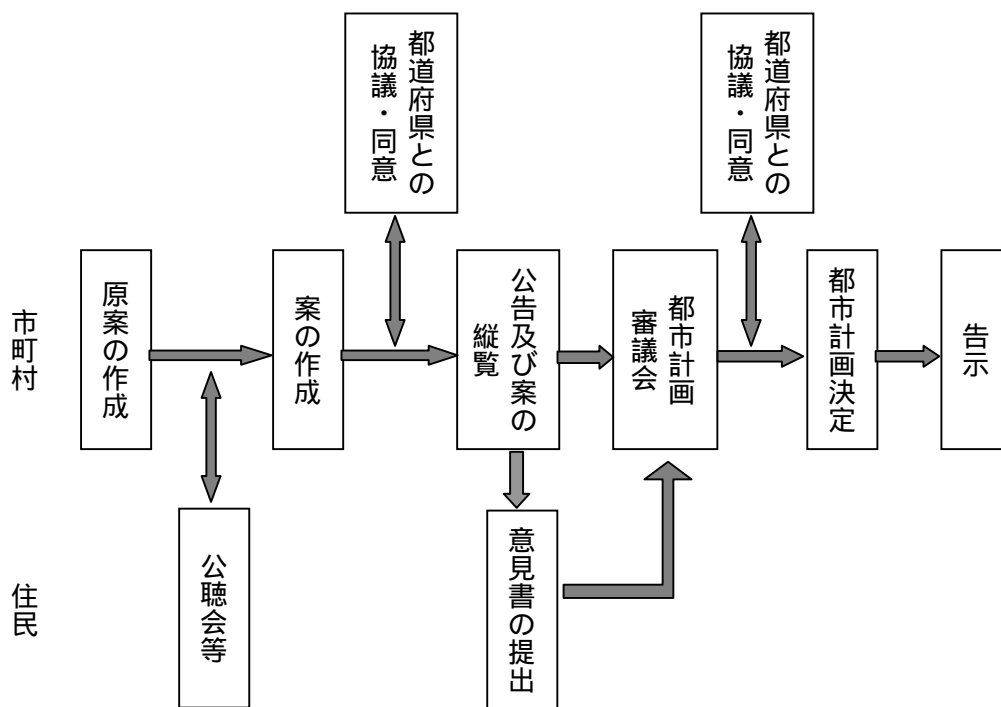
このように多くのタイプが存在するものの、地区計画で定める内容は共通しており、1 つは地区の将来のあるべき姿を記述した「地区計画の方針」、今 1 つは地区レベルの基盤施設である「地区施設」の種類・位置等と具体的な建築物の規制内容を記述した「地区整備計画」である。地区整備計画に記述された具体的な建築物の規制内容は、市町村がそれを条例化することによって、強制力を有する規制となる。

地区計画は 1980 年の創設以来、2002 年 3 月末時点で、全国で 789 区市町村において 3,787 地区で策定されており、今後のわが国の都市計画の中心を担う手法として期待されている。

(7)都市計画の決定手順

以上述べてきたような法定都市計画は、全て法律で定められた手順に基づき決定されなければならない。手順は、都道府県決定の場合と市町村決定の場合でやや異なるが、図表 - 8 に市町村の場合の手順を示す。

図表 - 8 都市計画決定の手順(市町村決定の場合)

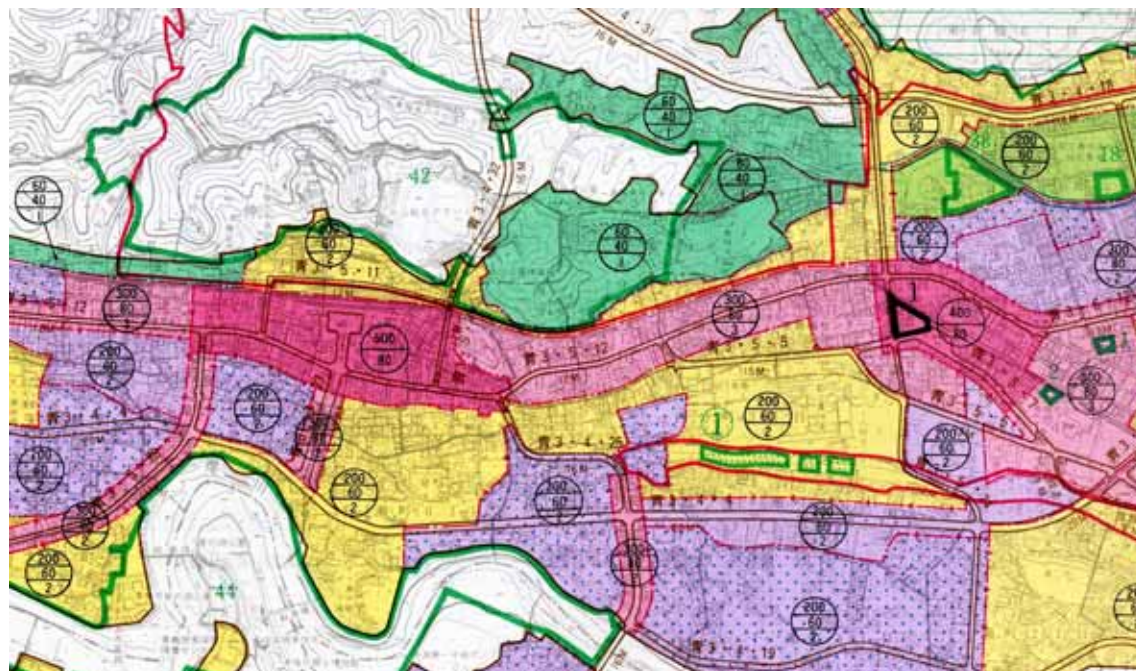


ここで都市計画審議会とは、学識経験者、地方議会議員、各種団体代表者、一般市民（公募による場合もある）等から構成される審議会であり、市町村の提案する都市計画の案の内容を住民からの意見などを踏まえて検討し、議決する役割をもたされている。なお地区計画に関しては、既に述べたようにこれよりも充実した住民参加手続きを踏むことが一般的である。

2003年1月から、上記の手順に加えて、地域の住民等が都市計画の案を自治体に代わって提案できる制度が創設された。一定の区域の地権者は2/3の同意があれば、またいわゆるまちづくりNPOも地権者の2/3の同意をもって、都市計画の案を自治体に提案することができ、提案が行われれば、自治体は都市計画審議会ですそれを審議しなければならない。住民主導の都市計画制度として、今後の活用が期待されているところである。

< 都市計画図の見方 >

このようにして決定された都市計画の内容は、都市計画図によって確認することができる。知りたい地域の都市計画図は、一般にその地域の市町村に行けば購入することができる。



上図は東京都青梅市の都市計画図の一部である。この図はカラーを白黒で表示しているためわかりにくい、色の付けられている部分が用途地域が指定されている地域であり、各色が12種類の用途地域に対応している。色のない白図の部分（図中左上方、および左下方）は、用途地域が指定されていない地域で、青梅市の場合、開発を抑制すべき市街化調整区域であることを示している。

用途地域に用いる色は全国共通で、緑色系が低層住居専用地域に、黄緑色系が中高層住居専用地域に、黄色系がその他の住居系地域に、赤色系が商業系地域に、水色系が工業系地域に用いられる。

各地域中には、○で囲まれた中に数字が書き込まれている表示がある。例えば上から200、60、1といった表示が見て取れるだろう。これはその地区の建物の形態制限を表しており、容積率の最高限度200%、建ぺい率の最高限度60%に加えて、第1種高度地区と呼ばれる地域地区が指定されていることを示している。

代表的都市施設である道路については、道路の区域が赤線で示されている。図中の左中央には羽子板型に決定された道路があり、ここが駅前広場である。道路には例えば「青3・5・5」と表示されているが、これは青梅都市計画道路区分3・規模5・一連番号5を意味し、区分3は幹線街路、規模5は幅員12m以上16m未満を意味している。なお都市計画道路の幅員については、一般にその数値が図上に表示されている。

その他、各所に太線枠で表示されているものが、都市計画公園・緑地である。また、図右中央に濃い太線で表示されている三角形の区域が、市街地再開発事業地区を示している。他にも都市計画図には様々な情報が記載されており、地域の空間作りにとって最も基礎的な資料となっている。

3．中心市街地活性化法

(1) 中心市街地活性化法とは

中心市街地活性化法とは、正式名称を「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律」といい、全国の中心市街地の衰退を受けて 1998 年に制定された中心市街地の活性化を目的とした国の仕組みである。

中心市街地活性化法では、まず市町村が「中心市街地活性化基本計画」を策定する。活性化基本計画では中心市街地の範囲、活性化のビジョンおよびビジョンの実現のために行われるべき施策が記述される。中心市街地活性化基本計画は 2003 年 6 月 16 日時点で、全国 570 の市区町村で策定されている。

活性化基本計画に「中小小売商業高度化事業」が記載されている場合には、次に述べる TMO(Town Management Organization)が活性化において大きな役割を果たすことが期待されるようになる。

(2) TMO

TMO は文字通り、活性化を主目的としながら中心市街地のマネジメントを行う組織である。中心市街地活性化法では、TMO になることができる組織として、(1)商工会、商工会議所、(2) 公益法人(財団) (3) 市町村が出資(3%以上)する特定会社(中小企業者が出資した大企業の出資割合が 1/2 未満)の 3 種類を規定している。これらの組織は、中小小売商業高度化事業構想(TMO 構想)を作成し、それが市町村に認定されて初めて TMO となることができる。

TMO が設立されると、TMO は活性化に関わる様々な計画や事業計画を記述した「TMO 計画」を策定し、これが国に認められると、中心市街地等商店街・商業集積活性化施設等整備事業、中小商業活性化総合補助事業、高度化出融資、中心市街地商業活性化推進事業など、様々な支援を受けることができるようになる(個別事業の概略については次節で述べる)。

全国でどれだけの TMO が設立されているかの正確な統計はないが、国の中心市街地活性化推進室によれば、2003 年 3 月 11 日時点で 268 と報告されている。

○ 先進事例

< 山形県新庄市の新庄 TCM 株式会社 >

新庄 TCM 株式会社は、平成 12 年に TMO として設立された。TMO のタイプとしては特定会社にあたる。この TMO のユニークな点は、全国で初めて出資者と役員を一般公募した点である。その結果、株主として 201 個人・団体が出資し、株式総数 320 株・資本金 1,600 万円のまちづくり会社が設立された。米英ではこのように一般市民が出資者となったまちづくり会社は珍しくないが、わが国では先進例として注目されている。

(3)国による中心市街地活性化の支援メニュー

中心市街地活性化関係 8 府省庁の中心市街地活性化の主な支援メニューを以下に示す（詳細については、中心市街地活性化推進室のホームページを参照）。なお、本支援メニューは、平成 15 年度のもので、年度により変わることには注意を要する。

図表 - 9 国による中心市街地活性化の支援メニュー(平成 15 年度ベース)

大区分	小区分	支援メニュー	所管官庁
吸引力を高める	商業の魅力向上等	* 商業・サービス業集積関連施設整備事業	経済産業省
		* 中心市街地商業等活性化総合支援事業	〃
		* 中心市街地等商店街リノベーション補助金	〃
		* 商店街空き店舗対策事業(中小商業活性化総合補助事業のうちソフト事業)	〃
		* コミュニティ施設活用商店街活性化事業	〃
		* 大型空き店舗活用支援事業	〃
		* 中心市街地商業活性化推進事業（基金）(テナント・ミックス管理事業等)	〃
		* マネジメント対策事業(中小商業活性化総合補助事業のうち商店街等活性化事業)	〃
		* 都市型新事業の立地促進のための施設整備に対する補助	〃
		* 起業家育成施設（ビジネス・インキュベータ）等の整備に対する補助	〃
		* 中心市街地都市型産業基盤施設整備事業	〃
		* 日本政策投資銀行による出融資	〃
		* 産業基盤整備基金による債務保証	〃
		* 都市再生総合整備事業	〃
		* まちづくり総合支援事業	国土交通省
		* 共同集配事業の促進に対する支援	〃
		* 地域総合整備資金貸付事業	〃
		* 地域資源活用促進事業	総務省
		* 卸売市場施設整備事業	〃
		* 食品販売業等連携活性化実践事業	農林水産省
		* 専門小売活性化事業	〃
		* 食品リサイクル推進モデル整備事業	〃
		* 環境衛生関係営業の活性化促進事業	〃
		* 中小企業労働力確保法に基づく人材確保・育成等に対する支援	厚生労働省
	公益機能の導入等	* まちづくり総合支援事業（再掲）	国土交通省
		* 中心市街地の活性化等に資する官庁施設整備	〃
		* 中心市街地再活性化特別対策事業	総務省
		* マルチメディア街中にぎわい創出事業	〃
		* 中心市街地電気通信施設整備事業	〃
		* 生涯学習の推進	文部科学省
		* 学習拠点施設情報化等推進事業	〃
		* 社会体育施設整備費補助金	〃
		* 地域・学校連携施設整備事業（複合化促進型）	〃
		* 都市部における社会福祉施設の整備	厚生労働省
		* 在宅介護支援センターの運営	〃
		* 駅前保育サービス提供施設等設置促進事業	〃
		* 送迎保育ステーション試行事業	〃
		* パートバンク・パートサテライトの運営	〃

大区分	小区分	支援メニュー	所管官庁
	様々な機能の受け皿づくり	* 都市再生区画整理事業 * 街なか再生型の市街地再開発事業 * 地域振興整備公団による特定再開発事業又は都市基盤整備公団による都市機能更新事業 * 優良建築物等整備事業 * 事業用地の先行取得のための都市開発資金制度 * 中心市街地整備推進機構による用地取得 * 日本政策投資銀行による中心市街地活性化関連融資	国土交通省 “ “ “ “ “ “
	イベント開催等	* 中心市街地商業等活性化総合支援事業（再掲） * 活性化対策事業（中小商業活性化総合補助事業のうち商店街等活性化事業） * 中心市街地商業活性化推進事業（基金）（広域ソフト事業） * 中心市街地再活性化対策ソフト事業	経済産業省 “ “ 総務省
	来訪者へのサービス向上や観光資源開発	* 街なみ環境整備事業 * 交通ターミナル等と一体となって整備される宿泊施設整備に対する融資 * 国際交流拠点・快適観光空間の整備 * バリアフリー観光空間の整備 * 観光まちづくりプログラム策定推進事業 * 観光交流空間づくりモデル事業 * 地域資源活用促進事業（再掲） * 中心市街地電気通信システム整備事業 * 重要伝統的建造物群保存地区の保護	国土交通省 “ “ “ “ “ 総務省 “ 文部科学省
快適に過ごせる環境を整える	歩きやすい環境づくり	* 賑わいの道づくり事業 * 身近なまちづくり支援街路事業 * 特定交通安全施設等整備事業 * 人にやさしいまちづくり事業 * 電線共同溝整備事業 * 道路開発資金による自転車駐車場整備事業 * 中心市街地再活性化特別対策事業（再掲） * 少子・高齢化対策事業 * 都市再生事業 * 「安全歩行エリア」の整備等による都市生活の安全性の向上 * 道路交通のＩＴ化・バリアフリー化による都市生活のアメニティの向上 * バリアフリーのまちづくり活動事業	国土交通省 “ “ “ “ “ 総務省 “ “ 警察庁 “ 厚生労働省
	憩いの場づくり	* 中心市街地活性化広場公園整備事業 * 快適な河川空間の整備 * 街づくりと連携したウォーターフロントの整備 * 商店街等振興整備特別事業	国土交通省 “ “ 総務省
来やすくする	中心市街地へのアクセス改善等	* バイパス・環状道路整備事業 * 都市内道路の整備に対する補助 * 連続立体交差事業 * 都市圏交通円滑化総合対策事業	国土交通省 “ “ 国土交通省・警察庁

大区分	小区分	支援メニュー	所管官庁
	駐 車 場 の 整 備 等	* 中心市街地商業等活性化総合支援事業（再掲） * 中心市街地等商店街リノベーション補助金(再掲) * 商店街駐車対策事業(中小商業活性化総合補助事業のうち商店街等活性化事業) * 商業・サービス業集積関連施設整備事業(再掲) * 特定交通安全施設等整備事業(再掲) * 日本政策投資銀行による駐車場整備に対する融資 * 中心市街地再活性化特別対策事業（再掲）	経済産業省 “ “ “ 国土交通省 “ 総務省
	公 共 交 通 の 利 便 性 向 上	* 交通ターミナル等の整備 * L R Tを含む路面電車の導入に対する補助 * 鉄道駅総合改善事業費補助 * オムニバスタウンの整備 * バス利用促進等総合対策事業 * 交通施設バリアフリー化設備整備費補助 * 地下鉄など鉄道整備に対する補助・融資 * 公共交通移動円滑化設備整備費補助 * 公共交通活性化総合プログラム	国土交通省 “ “ 国土交通省・警察庁 国土交通省 “ “ “ “
住 む 人 を 増 や す		* 特定優良賃貸住宅供給促進事業 * 住宅金融公庫の都市居住再生融資制度 * 地域活性化住宅制度 * 高齢者向け優良賃貸住宅制度 * 住宅市街地整備総合支援事業 * 住宅宅地関連公共施設等総合整備事業 * 下水道の整備 * シルバーハウジング・プロジェクト * 痴呆性高齢者グループホームの整備	国土交通省 “ “ “ “ “ “ 国土交通省・厚生労働省 厚生労働省
実 現 に 向 け た 仕 組 み と 環 境 づ くり	計 画 づ くり	* 市町村の基本構想策定に対する支援 * タウンマネージメント計画策定事業 * 都市活力再生拠点整備事業 * 土地利用転換推進計画策定事業 * 中心市街地再活性化対策ソフト事業(再掲)	経済産業省 “ 国土交通省 “ 総務省
	専 門 家 派 遣 や ま ち づ くり の 人 材 育 成 等	* タウンマネージャー養成派遣事業 * 中心市街地活性化フォーラム支援事業(T M O 活性化支援事業) * T M O 自立支援事業 * T M O 診断・評価調査研究事業(T M O サポート事業) * 中心市街地実態調査・普及啓発事業(経済産業省) * 都市防災総合推進事業〔住民等のまちづくり活動支援〕 * 地域活性化の支援措置 * 中心市街地再活性化対策ソフト事業(再掲) * 「文化芸術による創造のまち」支援事業	経済産業省 “ “ “ “ 国土交通省 “ 総務省 文部科学省

4．条例によるまちづくり制度

(1) 法律制度の限界と条例によるまちづくり

本稿の最初に述べたように、「まちづくり」「街づくり」の意味する範囲は広く、地域によって異なっているのが普通である。

例えば、２．で述べた法定都市計画は、まちづくりのうちのハードな物的環境に関する部分のさらに一部分でしかない。物的環境に関する部分に限って見ても、例えばまちなみや景観のように、その価値判断に個人の主観を排除しきることができない領域は、現在の法定都市計画では取り扱うことが極めて難しい。ましてや物的空間の計画を離れ、地域の生活ルールづくりや産業おこしといったソフトな領域の計画は、伝統的に都市計画の範囲外とされ、そこでは３．で述べた中心市街地活性化のような都市計画とは全く独立した別の国の仕組みが用意されている。

このように、広い範囲をカバーする「まちづくり」に対して、国が用意した仕組みはその一部だけをカバーしていたり、あるいは部分部分しかカバーしていないという現実がある。そこで、まちづくりとこれらの国の仕組みのギャップを埋めることが必要になるが、このギャップは、法律に定められていない、非法定のまちづくりによってしかカバーすることができない。

非法定のまちづくりには一般的に強制力はなく、基本的には人々の良き志に依存しているのが実態である。このことは、それ自体決して悪いことではないものの、一方で、実効性に欠けるという課題があることは否めない。そこで非法定のまちづくりの領域に対しても、ある程度の実効性を伴った仕組みが求められるようになってきており、そのための手段として最も期待されているのが自治体の条例である。

全国各地で、まちづくり条例を制定し、地域独自のまちづくりを行う例が急速に増大している。これらの条例は、特に地区計画という形でその一部に法定都市計画を含むような場合もあるが、大部分は法定まちづくりでは対応できない領域のまちづくりに対して、一定の法律的根拠を与え、その実効性を高めようとするものと解釈できる。

(2) まちづくり条例

まちづくりの意味するところが幅広いことを反映して、まちづくり条例の対象とする領域も、環境、景観、開発規制、福祉、産業、観光など様々な分野がある。地域独自のまちづくりの仕組みであるから、その形は極端に言えば、まちづくり条例の数だけあると言ってもよい。しかし、ほとんどのまちづくり条例で共通していることは、市民の自発的なまちづくりを推進しようという考え方であり、そのため、多くのまちづくり条例では以下のような項目が用意されている。

- ・まちづくり協議会

地域のまちづくりに関して、地域の合意形成を担い、地域の総意を代表することが期待されている住民組織である。実態として、町内会や自治会、商店街振興組合など既存の地域組織と重複しているような場合も少なくない。条例では、例えば専門アドバイザー派遣や勉強会の開催への助成など、初期の協議会活動に対する支援制度が用意されている例も増えてきている。

- ・まちづくり計画

上記のまちづくり協議会などが、地域の総意として立案する地域の将来像やそれに向けての様々な試みが記述された計画である。立案された計画は、地域から行政への「提案」という形で処理されることが多い。行政の「提案」の受け止め方については、第三者機関による評価などを義務付けている例も登場してきている。

- ・まちづくり協定

地域のまちづくりに向けた住民同士の自発的な約束のことである。約束の内容としては、建築のルールから商店街の場合は営業時間、共同の販促活動など、あるいはゴミや夜間の騒音といった生活のルールにいたるまで幅広くある。厳密に言えばあくまでも紳士協定にすぎないが、行政がそれを正式に認定することで、様々な行政行為・行政指導に実質的に反映させようとしているケースがほとんどである。

5．まちづくりの主体とパートナーシップ

(1)まちづくりの主体

まちづくりに関わる主体としては、行政、住民・市民、民間企業、専門家などがあげられる。

分権が進んできたこともあり、行政のうち、まちづくりに関して中心となる主体は市町村と考えてもよい。少なくとも法定都市計画に関して言えば、案を作成し、決定する中心的主体であり、また条例といった手段を用いて、地域独自のまちづくりの仕組みを創り出す際にも、中心となる主体である。とはいえ、国や都道府県による関与が小さくなったわけではなく、国に関して言えば、４．で述べた種々の補助・助成制度や、あるいは2003年6月に発行された中心市街地の活性化に関する特定課題別都市計画運用指針の案など、自治体への指導という形での関与は続いている。

住民・市民は、今日のまちづくりにおいてはまちづくりの主役である。このような状況が生まれつつある背景としては、以下の２点が指摘できよう。

第１に、高度成長期のまちづくりは経済成長を実現するための都市機能の整備を主たる目的としていたが、経済成長によって生活の最低水準が達成された現代社会においては、まちづくりの主たる目的は生活の質の向上に変わってきており、目的が生活の質の向上である以上、そのエンドユーザーである住民・市民によるまちづくりへの参加と評価が不可欠であるからである。従って計画の策定に関してはワークショップなどを通じて住民・市民の意向を適格に把握し、また決定のプロセスは情報公開を通じて住民・市民に対するアカウンタビリティ(説明責任)を高めていく必要がある。

第２に、より積極的な住民・市民の参画を可能とする、住民・市民の側の成熟化への動きが見られるようになってきている。既に述べたようなまちづくり協議会は、地域の自律的な組織として、地域の計画を立案し、その運営管理に携わることが期待されている。また、市民が主体となって構成された非営利の民間組織(いわゆるNPO)も、近年全国各地で数多く設立されてきており、地域密着型の非営利活動や、あるいは環境といった特定のテーマに関して広域的な活動を行ってきている。

次に、民間企業もまちづくりの重要な主体の１つである。民間企業は地域の産業を支える存在であるが、従来はまちづくりへの積極的な参画は商店街などを除いて少なかった。現下の経済状況では、地域における新たな産業づくりはまちづくりの重要なテーマの１つであり、民間企業をまちづくりに積極的に関与させる必要性は高い。

最後に専門家である。わが国では、まちづくりの専門家は、大きく分けると、行政プランナー、民間プランナー、学系プランナーがある。実務上の継続性、専門性、中立・公平性など専門家に求められる資質に関して、いずれも一長一短という現実があり、知識や人材の交流など様々な努力がなされているところである。

(2)まちづくりとパートナーシップ

まちづくりには、大きくは以上のような主体が関与することになるが、これらの主体がそれぞれ独立に行動していたのでは、よいまちづくりはできない。お互いに協力し合うことで、まちづくりの水準を上昇させていくことが必要であり、これがパートナーシップである。

パートナーシップのもともとの意は、異なる複数の主体が、ある特定された共通の目的の達成のために、互いの資源を持ち寄り、役割を分担した上で協力しあう関係のことを言う。公共と民間が共同出資して設立する第3セクターなどはその古典的な例である。しかし最近ではもう少し緩く、「行政と市民のパートナーシップ」のように、それぞれが対等の立場として、互いを尊重しつつ協力する理念を意味して用いられることが多い。また、同様の言葉として、「協働」という言葉も頻繁に用いられるようになってきているが、「協働」には、単なる協力関係を越え、従来ありがちだった従属・依存関係から脱皮して、対等の立場として責任を分担し合い、「共に汗をかく」関係になるべきであるという意味合いが込められていると考えるべきだろう。

○先進事例

<神奈川県大和市の「大和市協働推進会議に関する基本協定」>

「大和市協働推進会議に関する基本協定」とは、2003年5月に大和市の協働推進会議と大和市長との間で締結された行政と市民のパートナーシップを進めていくための協定である。

協働推進会議とは、「大和市新しい公共を創造する市民活動推進条例」(2002年制定)に位置づけられた組織であり、市と市民の協働事業や市民からの市への提案において中心的な役割を果たす組織である。学識経験者2名、団体代表者3名、事業者関係委員1名、公募委員12名、市職員2名の計20名から構成されている。

この基本協定では、まず「市民等、事業者及び市は、相互理解を深めながら対等の関係で協力・連携し、新しい公共の創造に貢献する」ことが合意されている。具体的には、協働推進会議は、福祉・環境・まちづくりなどさまざまな分野において、市民や市からの提案などを検討し、市長へ提案すること、さらに市長はこれを受け、提案内容を検討しその結果を協働推進会議に説明する責任を負うことなど、市と市民の基本的な関係のあり方を規定した内容になっている。