

## ○特集：都市の公共性と新たな協定制度

東日本大震災復興対策本部事務局参事官  
(前国土交通省都市局まちづくり推進課長)

栗田卓也

国土交通省都市局都市計画課都市計画企画調整官

堤 洋介

### まえがき

都市とは、いうまでもなく多くの住民、企業などが活動し、生活する公共空間である。公共空間としての都市空間を支える担い手としては、経済活動を行う主体としての民間主体（企業、市場）と、国、地方自治体の政府だけではなく、都市空間で多様な活動を営む住民や営利以外の視点から関与する企業などにも大きな役割が期待される。その種の取組みは、企業についてはCSR（corporate social responsibility、企業の社会的責任）などへの注目、あるいは、新しい公共とも称されるNPO法人その他の多様な民間の担い手の増加等もあり、実態面で活発に行われている。また、それを後押しする政策や制度も充実される方向にある。本稿では、2011年の都市再生特別措置法の改正により創設された、地域住民など民間の街づくりの担い手による都市空間の共同管理を誘導する仕組み（都市利便増進協定制度）を軸にして、都市の公共性、都市コミュニティの重要性に論を展開していくこととしたい。

Keywords: urban community, common-pool resources, agreement

### 1 都市の公共性

#### (1) これまでの都市整備の概観

大胆に割り切りながら、戦後来の都市政策を振り返ると、人口の都市集中に対応するための居住空間等の確保、土地利用に不可欠な道路をはじめとするインフラ整備に始まる。1950年代から70年代にかけては、人口の都市集

中の抑制などの国土政策を踏まえて、個々の都市では、無秩序な市街地の拡大を都市計画の規制手法により抑制し、インフラを備えた市街地を計画的に整備することで、都市環境の悪化を防ぎながら、集中する人口の収容に努力してきた時期と位置づけられる。郊外部での日本住宅公団（現在の独立行政法人都市再生機構）によるニュータウン整備も人口集中に伴う住宅問題の解決策の一つである。

他方で、この時期を通じて形成された市街地、特に商業市街地については、例えば、駅前商店街の画一的な構成などが金太郎飴的であるという指摘が後代に行われる。また、インフラ、住宅の規格的な大量供給の時期を経て、クルマ社会化が都市の形に大きな影響を与えた。1970年代以後は、クルマ移動を前提とする郊外の大規模商業施設の立地等が進展し、「大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律」（大店法）などの法制度も講じられたが、1990年代以後、規制緩和の潮流の中で大規模商業施設が増加し、中心市街地の空洞化問題が政治的問題にまで持ち上げられた。地方都市の顔、アイデンティティが失われ、シャッター街の汚名を被る商店街が続出した。このため、1990年代以後の都市政策の問題意識は、商業施策との連携に振り向けられてきたきらいがある。

## (2) 大都市が直面する人口問題の質と量

そのような人口の都市集中への対応に追われる時期は過去のこととなった。日本社会は既に2005年をピークに人口減少過程に入っているし、これまで人口を地方から吸引してきた東京などの大都市においても、これから人口減少期を迎える。

人口面で大都市が直面する課題は人口減少ということだけではない。むしろ、より大きな問題は、高齢化であろう。老年人口（65歳以上人口）比率が今後顕著に上昇していく。これは、かつて都市の成長を支えた若年人口が齢を重ねていくことの裏返しにほかならない。（表1）大都市圏のどの都府県でも老年（65歳以上）人口割合は30%に達する。老年人口比率は既に地方部で経験している水準だが、都市部では人口が多いこと等から、老年人口の実数

の増加のインパクトは凄まじい。(表2)

(表1) 老人人口比率の推移

	2005年	2035年
東京都	18.5%	30.7%
大阪府	18.7%	33.3%
愛知県	17.3%	29.7%

(表2) 老人人口の実数の推移

	2015年 (2005年比)	2035年 (2015年比)
東京都	+約83万人	+約74万人
大阪府	+約68万人	+約14万人
愛知県	+約52万人	+約30万人
東京圏3県	+約186万人	+約114万人

注) 老人人口は65歳以上人口。東京圏3県は、神奈川県、埼玉県、千葉県。

出典：国立社会保障・人口問題研究所、日本の都道府県別将来推計人口、2007年5月

それらの高齢者は、一言でいえば郊外部に多い。戦後の高度成長をけん引してきた団塊の世代が、都心部で働きながら居住の場を郊外に求めてきたことが要因の一つであるが、日本住宅公団等が供給してきた郊外住宅団地の人口構造は高齢世帯に偏っている。

また、世帯構造に着目すると、一人住まいの高齢者が増加する。全国ベースで、2005年から2030年にかけて、老年人口に占める単身者割合は、15.0%から19.6%に上昇すると推計されている。(国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計(全国推計)」(2008年3月推計)から)

### (3) 大事になる都市のコミュニティ

このような都市の高齢化の実態は、都市形成、都市空間の管理に大きな影響を与える。かつてのニュータウンが街ごと高齢化していくことについて、老朽化した共同住宅の建て替えと合わせて、高齢者ケア施設を整備していくこと等により対応していくことは、その一つの目にみえる典型である。さらに、都市政策はよりベーシックなところで、都市の高齢化に対応していく必

要性に迫られている。その一つに、都市における地域コミュニティの再生という視点があると考えられる。

都市で孤立感を感じる人は意外と多いのではないか。都市には匿名性という特徴がある。隣の人をあまり気にしないでいいという気楽さの源である。

かつての都市への人口集中は、農村社会の地域の共同生活に土着的に否応なく取り込まれてしまうというコミュニティの窮屈さを避ける面もあった。そのような農村社会のコミュニティは全人格的な関わりを求めがちで、若者を中心に煩わしいと感じる人も多かったはずである。

移り住んだ都市部では、企業社会が疑似コミュニティ機能を果たしてきたので、地域コミュニティとの関わりや必要性は意識されることがなかった。しかし、長い経済の停滞などもあり企業がコミュニティ機能を今後も果たすことは難しく、個々人の社会における孤立性は強く意識されるようになってきている。となると、都市でも地域コミュニティは、重要性を増してくる、あるいは切実に必要とされるようになってくる。

このことは高齢化とも密接に関係している。高齢者ほど職場を離れて地域で過ごす時間が長いことを考えると、その必要性は倍加する。既に、団塊の世代の退職が始まり、その世代の地域への回帰は現実化しており、地域活性化の原動力となっている人材も多い。地域に回帰した定年退職者等が、地域の公共的な活動に活躍の場を得たり、NPO法人（特定非営利活動法人）などを設立して実質的な起業を果たす事例もあちこちに見られる。長期化する高齢期において、社会への参画を通じて自己実現を果たしていくことは、日本社会の豊かさ、安定に直結する。

一方で、そのような団塊の世代の実態も踏まえると、重要性を増していく都市におけるコミュニティは、かつての農村コミュニティとは異質なものであるべきである。かつての企業戦士である高齢者層を含めて自立した自律的な個人が、相互に目的や認識を共有しながら、緩やかに結びつく、それが求められる都市のコミュニティであろう。その目的は、地域での支えあいでもいいし、趣味を通じたものであってもいい、共同で小さな事業を起こそうということでもいい。それらの営みを通じて、個々人が社会との繋がりを実感

していけるものであればいい。個々人からみると、常に全人格的な関わりを求められるのではなく、部分人格的に、場所を選び、複数のコミュニティに属することができる、そういう特性を備えた多様なコミュニティが求められていく。

コミュニティ政策は行政が関心を持つべき領域ではあるが、行政が得意とする領域ともいえない。多様で柔軟なコミュニティ形成に、NPO法人、住民組織、商店会、まちづくり会社などの、いわゆる新しい公共の多様な担い手、機能が果たしていく役割は大きいと考えられる。しかし、都市政策が、その領域に全く無力ということでもない。例えば、街の中心部を活性化拠点として、地域住民等が共同管理していく、そこを拠点にして一つ一つは小さくても多様な街づくりの取組みを生み出していく、その土壌を整えるための政策形成は不可能ではない。いわば、郊外の大規模商業施設にマーケットを奪われてきた中心市街地の役割の再定義である。本稿の2で論じる都市利便増進協定制度は、そのような枠組みの一つとして、位置付けたい。

#### (4) 都市の公共性

都市のコミュニティ、都市の一定空間を地域住民等が共同管理していくことを考えることは、都市における公共性について考えることに通じる。都市空間を物的に構成するのは、単純化すれば、主に行政により供給される道路、公園などの公共施設（公的空間）と、主に民間主体により整備される建築物群（私的空間）である。それらの公的空間と私的空間が重層的に織りなす空間の総体として、都市空間が形成されている。多種多様な空間が重層的に形成される限り、一定の秩序、ルールが求められ、公法的にそのルールを提供してきたのが、都市計画法や建築基準法などの法体系である。

しかし、公的空間と私的空間の二分論は、都市空間の実態を正確には説明しない。私的空間の中には、歩行空間として活用されているものや、公園的な空間機能を提供しているものも多い。業務市街地の代表である東京丸の内の仲通りの歩道の相当部分は沿道の民間企業の敷地であるが、歩行者がそれを意識することはまずないであろう。建築物のバックヤードが開放空間とし

て公園的に利用され、昼休みにビジネスパーソンたちが弁当を開く姿もみかけるが、それらも民間企業の敷地、施設である。民間建築物内に設けられたイベント空間などの広場機能を有するスペースが、東日本大震災発災当日の帰宅困難者の宿泊、休憩スペースとして提供されたことも記憶に新しい。いわば準公共的な空間が都市空間には多種多様に存在しているのである。

都市においてより上質な空間を形成していくことは、国際、国内の都市間競争が激化していく中で、業務、居住環境の質を高め、都市の魅力を向上させていく上で極めて重要な要素である。

行政が提供する公的空間は、量、質とも、本来の行政の役割のあり方、厳しい財政事情などを考え合わせると、最低水準保障的なポジションにとどまらざるを得ない。ならば、地域住民、NPO法人、地元企業など多様な街づくりに向かう新しい公共の担い手たちの上質な空間形成への取組みは、より一層重要なものとなってくる。それらのあり方は、増大する人口の収容のための居住空間の形成、都市の骨格となる道路、公園などの整備に関心が高い都市計画法などの公法的な規制、行政により主導される取組みとは異質なものと捉えるべきである。そのような観点からも、新たな都市の整備・管理手法の一つとしての住民、企業等の民間主体間の協定制度は、求められる方向性に沿ったものと考えられる。都市空間形成に関わる民間の担い手側の自覚的、自治的な取組みには、大きな期待が寄せられている。

## 2 都市法における協定制度

### (1) これまでの協定制度

都市法の領域では、これまでもいくつかの協定制度が、建築基準法、都市緑地法をはじめとして提供されてきている。（表3）

(表3) 都市法における協定制度

私人間の契約	<p><b>建築協定(建築基準法 1950年創設)</b></p> <p>市町村が条例で定める区域内において、住宅地としての環境を維持増進等するため、<u>建築物に関する基準</u>について、地権者間で契約【5,229地区(2009.3.31時点)】</p>
	<p><b>緑地協定(都市緑地法 1973年創設)</b></p> <p>都市計画区域内等において、地域の良い環境を確保するため、<u>緑地の保全又は緑化</u>について、地権者間で契約【1,883地区、6,011ha(2010.3.10時点)】</p>
	<p><b>景観協定(景観法 2004年創設)</b></p> <p>景観計画区域内において、良好な景観を形成するため、<u>建築物等に関する基準</u>について、地権者間で契約【20地区(2011.7.1時点)】</p>
	<p><b>移動等円滑化経路協定(バリアフリー法 2006年創設)</b></p> <p>重点整備地区内における<u>移動等円滑化のための経路の整備又は管理</u>について、地権者間で契約【実績なし】</p>
	<p><b>避難経路協定(密集法 2007年創設)</b></p> <p>災害時に必要となる<u>避難経路の整備又は管理</u>について、地権者間で契約【実績なし】</p>
	<p><b>都市再生歩行者経路協定・都市再生整備歩行者経路協定(都市再生法 2009年創設)</b></p> <p>歩行者の移動上の利便性・安全性を向上させる歩行者経路の整備又は管理について、地権者間で契約【1地区(2011.9.30時点)】</p>
	私人と行政の契約
<p><b>管理協定(都市緑地法 2001年創設)</b></p> <p>緑地保全地域又は特別緑地保全地区内において、緑地の保全のため、<u>緑地の管理・施設の整備</u>について、公共団体と地権者間で契約【1地区、1.1ha(2011.1.31時点)】</p>	

例えば、建築協定は建築基準法第69条に根拠を有し、市町村が条例で定める区域内において、住宅地としての環境を維持増進するため、建築物に関する基準について、地権者間で契約を結ぶ制度であり、その性格は住民を中心とする民間主体間の協定の一つである。目的は良好な住宅地としての環境維持であるため、協定事項については、建築物の敷地、位置、構造、用途、

形態、意匠など法目的実現のための事項が限定列举されている。

協定締結の要件としては協定対象区域内の地権者全員の合意が必要と法定されている。また、協定締結の法律効果としては、承継効（第三者効）、すなわち協定締結後に土地の所有権、地上権等が譲渡された場合においても、土地の所有権等の譲受者が締結済みの協定内容に拘束されるというものである。

良好な住宅地の環境維持のため、実態上は、比較的小さな区域設定を行うことで合意形成が円滑に行われてきたと思われ、1950年の制度創設以来これまでに約5200地区で活用されてきた。都市法領域における協定制度では最も古く最も活用実績が多い。

次に活用実績が多い協定制度は、都市緑地法第45条に根拠を有する緑地協定である。これは、都市計画区域内や準都市計画区域内において、緑地の保全又は緑化について地権者間で協定を締結するものであり、法的性格は建築協定と同様に民間主体間の協定である。協定締結の要件として区域内の地権者全員の合意を求め、法律効果として承継効が付与される点も、建築協定と同様である。1973年の制度創設以来、約1900地区で活用されている。

以上にみるように、住宅地や都市の環境形成に着目して、比較的古くから民間主体間の協定制度が活用されてきていることがわかる。しかし、民間主体間の協定制度の新設は、2004年に制定された景観法により景観協定制度が創設されるまで、しばらくのインターバルが置かれることとなる。

景観協定は、市町村が景観形成を政策的に進める区域として定める景観計画区域内において、良好な景観を形成するため、建築物、樹林地、屋外広告物などに関する事項を内容として定めるものである。良好な景観形成という法目的実現のため、建築物については形態意匠、敷地、位置、規模、構造、用途などが協定事項として法定されている。協定締結に区域内の地権者の全員合意を求めること、法律効果が承継効であることは、建築協定、緑地協定と共通している。景観協定は、これまでに20地区で活用されている一方、表3に掲げるように、景観協定以後にもいくつかの協定制度が創設されたが、残念ながらこれまでに活用実績はほとんどない。なお、都市法領域では、上



にみた民間主体間の協定制度的以外に、市民緑地契約（都市緑地法第55条）など行政と住民の間の協定制度的の例も存在している。

## (2) 景観法、景観協定の意義

街の景観は公共性や外部性が大きく、都市の質に多大な影響を与える。景観法は、景観形成の面で価値、意義のある建造物の保全や、建築物のデザインや色などに配慮して街の景観を優れたものにしようとする。その手法の一つとして、住民間の協定制度的が用いられているわけだが、市民相互、地域コミュニティの力による街づくりを後押しすることが企図されている。

景観については、人口集中に後追的に対応せざるを得なかった市街地の整備が、かつての誇るべき都市景観を失わせたという指摘がある。我が国の市街地景観について、江戸にみられたような、武家屋敷街、町人街など用途的に明確な土地の区割りや、高さ、建築様式などに統一感を感じることのできる建築物の配列などが再評価されることも多い。他方、〇〇銀座を名乗る駅前の中心市街地の画一的な構成、郊外のロードサイドの全国チェーン店の看板や店舗建物は、都市の個性を失わせた。

景観法は、景観が都市の質、格の観点から重要と位置づけ、都市法制に文化的視点を改めて持ち込み、民間主体の活動が紡ぎだす公共性、外部性を正面から捉え直しているという意味で、都市法制における一つの画期を成す法制と評価し得る。

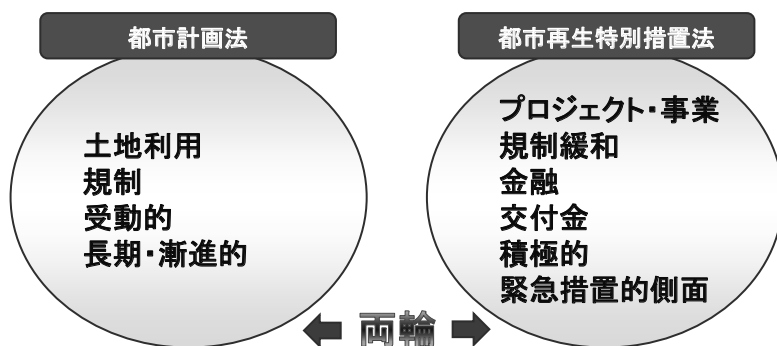
## (3) 都市再生特別措置法の改正による新協定制度的の創設

本小節では、本稿の軸を成す、都市再生特別措置法（以下、都市再生法）の2011年改正により創設された新たな民間主体間の協定制度的を紹介したい。

2002年に制定された都市再生法は、今日の都市法制の重要な一翼を成す法制度である。制度創設当初は、大都市部を中心として建築物の容積率等の規制緩和、金融支援などの手法により、大規模都市開発プロジェクトを誘導するなど、民間活力の活用を通じて、国際競争力の低下が懸念されていた都市の再生、ひいてはバブル崩壊後の経済の活性化を目論んだものである。

都市計画法が、土地利用に関する規制を敷くことにより、計画的な都市整備を、長期的視点から受動的、漸進的に誘導しようとするものであるのに対し、都市再生法は、より積極的な面を備えている。（表4）

（表4）都市計画法と都市再生特別措置法



都市再生法は、2004年の改正により、「全国都市再生～稚内から石垣まで～」を標語として、市町村等のまちづくりに要する経費に対する国からの交付金の交付を主な政策手段とする措置が追加されたことで、大都市、地方都市を通じた都市再生の主要法制度の位置を持つに至った。

その後も数次にわたる法改正が行われたが、2011年の通常国会での改正においては、改めて都市の国際競争力の低下に対応した都市の緊急整備制度の拡充として、金融支援手法の抜本的再編、規制緩和メニューの追加などが行われたことと合わせて、全国の都市の魅力の向上を図るために、街づくりへの多様な民間主体の参画を誘導する制度拡充が行われた。（改正法の協定関連部分は、2011年10月20日に施行されている。）

その街づくりへの民間主体の参画誘導手法として、道路占用許可制度の柔軟化措置とともに、講じられたものが都市の賑わい・交流の創出のための民間主体間の協定制度（都市利便増進協定制度、都市再生法第72条の3以下）の創設である。

この協定制度は、例えば、都市の中心部などでの賑わい・交流の場（広場、

緑地空間など)等について、地域住民などが自主的な管理を行うことを誘導しようとしている。街づくり、地域活性化に意欲を持つ地域住民などが、活用度の低い中心部の空間地などを自主的に管理し、オープンカフェやフリーマーケットを開催するなどの独自の取組みを展開することは、中心部への人的流動を増加させることを通じて、経済の活性化にもつながると同時に、街に必要なコミュニティ空間を形成することにもつながる。街づくりが民間主体の参画により行われることは、街づくりへの参加者の満足度の向上にも直結しよう。

都市利便増進協定の協定締結者は、協定対象区域内の一団の土地の所有者等又は都市再生整備推進法人(市町村長が指定したNPO、まちづくり会社、一般社団・財団法人)とされている(都市再生法第72条の3第1項)。

また、協定事項は、都市再生法第72条の3第2項により、

- ・協定の目的となる都市利便増進施設(広場、街灯、並木その他の都市の居住者その他の者の利便の増進に寄与する施設等であって国土交通省令<sup>1</sup>で定めるもの(都市再生法第46条第13項))
- ・都市利便増進施設の一体的な整備又は管理の方法
- ・都市利便増進施設の一体的な整備又は管理に要する費用の負担の方法
- ・都市利便増進協定の有効期間

などと法定されている。

#### (4) 新協定制制度の特徴とこれまでの協定制制度の相違

都市利便増進協定制制度の特徴は、これまでの協定制制度と対比させてみた場合に、3点あると指摘できる。

第1点目は、法目的の広さとそれに伴う協定対象の幅の広さである。建築協定は良好な住宅地としての環境の維持増進を目的とし、建築物の高さ等を協定事項としている。都市利便増進協定は、街の賑わい・交流の創出を主な政策目的として与えられて検討されたものだが、法律に目的を明記すること

---

1 国土交通省令により規定されている都市利便増進施設は、広場、街灯、並木のほか、道路、ベンチ、備蓄倉庫などである。

をしていない。また、協定対象は、広場、公園、道路、食事施設、アーケード、ベンチ、備蓄倉庫、街灯、並木などの都市利便増進施設と幅広く、さらに協定事項は、都市利便増進施設の一体的な整備又は管理の方法等と定めるとども、協定締結者が柔軟に協定内容を定めていくことができる仕組みとしている。荒っぽく言えば、協定制度の活用主体に、自由な発想が求められ多様な運用が委ねられているのである。

第2点目は、協定締結に際しての合意要件の相違である。建築協定等のこれまでの都市法領域における民間主体間の協定制度は、例外なく協定対象区域内の地権者等の全員の合意を協定締結の要件として法定してきている。都市利便増進協定は、それらとは異なり、協定対象区域内の一団の土地の区域の土地所有者等の相当部分が都市利便増進協定に参加することを要件として法定するとども（都市再生法第72条の4第1項第1号）、全員合意を要件としていない。これは、後述するように、法理論的には協定制度の目的の公共性の評価に関係していると解されるが、実態上は、協定締結がより円滑に行われることを可能にすることが期待されている。この点については、協定に参加しない者が協定締結の効果、便益を受ける、いわゆるフリーライダー問題があるのではという指摘が予想される。後述するコモンズの理論に即すれば、オープンアクセス（排除性のなさ）に関連する問題である。都市空間を準公共空間として共同管理していくことを念頭に置くと、その利用は不特定多数者に開かれていることが望ましい場合が多いと考えられる。であれば、協定への参入、退出をある程度緩やかにしておくことは、都市空間の利用についての選好をより敏感に把握することにつながるという利点もあると考えられる。

第3点目は、協定締結の法律効果の相違である。建築協定等の法律効果が、承継効にあることは前述したとおりであるが、その効果は、法理論的には全員合意の下での協定締結を要件とすることから得られている。全員合意を協

定締結要件としていない都市利便増進協定締結の法律効果<sup>2</sup>は、自ずとそれらとは異なり、民間都市開発に関する専門機関からの支援が得られること（都市再生法第72条の7）、都市の美観風致を維持するための樹木の保全に関する法律の特例が措置されること（都市再生法第72条の8）、に存する。立法に携わった者の正直な述懐として、これらの法律効果は大きなものとは考えていない。協定への参入等を緩やかに仕組んだ新協定制度的が都市空間の質向上を図るものと位置づけた上であっても、承継効がない中で、どのように協定の実効性を確保していくかは一つの課題である。その点に関し、協定内容として、協定当事者に土地所有権等の譲渡時には、譲受者に対し協定内容を伝達することを求めることを約する、などの方策が考えられる。

いずれにせよ、都市利便増進協定制度的は、これまでの都市法領域における協定制度的とは大きく色合いを異にしている。これは、民間主体の街づくりへの誘導に際して、合意が得られるところから、都市空間の共同管理を始めることが現実的な対応と考えられたことによるものである。都市利便増進協定制度的とこれまでの民間主体間の協定制度的を対比させると、表5のとおりである。

(表5) 都市利便増進協定と都市再生歩行者経路協定の相違点

	都市利便増進協定	都市再生歩行者経路協定
締結主体	都市再生整備計画の区域内における土地所有者等(例えば、地域住民、都市再生整備推進法人、まちづくり会社等)	都市再生緊急整備地域内の土地所有者等(例えば、地域住民、地元企業等)
認定・認可主体	市町村	市町村
対象物	多様な施設を対象	協定対象施設を特定
認定要件	・土地所有者等の相当部分が協定に参加していること。	・申請手続が法令に違反しないこと。

2 ここに述べた法律効果は、都市利便増進協定に対する市町村長の認定により得られるものである。この認定は、当該協定の内容が適法・適正なものであることを確認する事実行為的な性格のものであり、処分性を有するものではないため、行政不服審査法に基づく不服申立てや行政事件訴訟法に基づく抗告訴訟の対象とはならないものと解される。

<p>認定要件</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都市利便増進施設の一体的な整備又は管理の方法及びこれらに要する費用負担の方法が適切であり、かつ、都市再生整備計画に適合するものであること。</li> <li>・協定の変更・廃止の手続、協定の有効期間等が適切なものであること。</li> <li>・協定の内容が法令に違反するものでないこと。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・土地又は建築物等の利用を不当に制限するものでないこと。</li> <li>・協定区域の境界が明確に定められていること、協定に違反した場合の措置が不当に重い負担を課するものでないこと等の基準に適合するものであること。</li> <li>・当該都市再生緊急整備地域の地域整備方針に適合するものであること。</li> </ul> <p>※<u>全員合意がなければ協定は締結できない。</u></p>
<p>承継効</p>	<p style="text-align: center;">×</p>	<p style="text-align: center;">○</p>

なお、都市利便増進協定は、民間主体間の協定として制度創設されているが、普通財産の所有者としての行政主体と民間主体が協定を結ぶことも視野に入れている。例えば、遊休状態にある普通財産を都心部に所有する市町村と住民団体が、その遊休地をイベント空間、コミュニティ空間の機能を果たす広場として住民団体が管理する内容の協定を締結するなどの場合である。その場合には、行政サイドには、管理コストの低減など財政面でのプラス効果が期待されよう。

#### (5) 新協定制度と都市計画における公共性の関係

都市利便協定制度と都市計画における公共性の関係について、私見を述べてみたい。都市利便増進施設は、広場、道路、ベンチ、備蓄倉庫など幅広く、この協定制度は、それら都市を構成する施設を地域住民等が共同管理することを目的としている。その一つ一つの施設は、都市計画で決定されるべきものとは異なるものと考えられている。公園にせよ道路にせよ、都市計画で決定する施設に要する土地は、都市計画決定後は収用権の対象となり強制力を持って公共が取得することができるようになるなど、公共性の程度としては極めて高いものと位置付けることができる。多少観念的ではあるが、都市計

画決定する施設については、場所として当該位置に設けられることの必要性が、都市計画決定に至るまでの住民説明、都市計画審議会への付議などの法定の手続きを経ることで公的に承認されていくという言い方もできよう。

それに対して、都市利便増進協定は、一つ一つの協定対象施設にそこまでの高い公共性を見出そうとしているものではない。むしろ、今ある施設をより有効に住民自治的に使いこなしていこう、ということが主眼とされている。公共性に関していえば、身の回りをよくするための公共性ということであり、そのために法定の合意要件も緩やかに設定することが適当と考えられたものである。

この点、表3に掲げたような他の協定制度が生み出そうとする施設、例えば、避難経路協定により創出していこうとする災害時の避難路に認められる公共性とも、都市利便増進協定により確保される施設の公共性は、やや異なると考えるべきものであろう。

### 3 都市におけるコモンズ空間

#### (1) コモンズとは

新協定制度は、本質的に述べると、都市の多様な公共性に関わる施設を、地域住民等が共同管理するための仕組みということである。それに関連するコモンズという概念から、新協定制度の位置づけを考えてみたい。

コモンズとは、法学は無論のこと、経済学、社会学、政治学など様々な学術サイドからアプローチされる概念であるが、そもそもの議論の発端は、川、湖、山林、森林、海洋資源、牧草地などの共有資源 (common-pool resources) にあると考えられている。これらの資源は、所有権からみると、公共に属するもの、私人に属するものなど多様であるが、利用面、管理面に着目すると、地域的限定など何らかの枠組みにより限定された構成員による共同性に特徴<sup>3</sup>がある。コモンズは、それらの(自然)資源の共同管理の枠組み、あるいは共同管理の対象とされる資源、財を指す語として用いられる。

---

3 コモンズには、大気などのグローバルコモンズという概念もあるが、本稿では、本文中に挙げたようなローカルコモンズに限定して論を展開する。

例えば、山林は多様な恩恵を人間社会にもたらしてきた。豊かな自然空間、河川の安全性の向上、木材資源の供給、食材の供給、CO<sub>2</sub>の吸収など、その恩恵は枚挙にいとまがない。その山林は、ある面で見ると、周辺住民等により共同管理されてきたともいえる。周辺住民が、木材の伐採、薪の採取、野草やキノコなどの食材の採取などを行うなどの実態は各所に見られる。多くの場合は、一定の地域住民に限定して、山林を共同で利用、管理しているということが実態である。日本社会において慣習的に育まれてきた実態であるが、民法においては用益物権の一類型である入会権として法定（入会原野を共同で所有し利用する権利につき民法第263条、利用のみする権利につき第294条）されている。入会権は、共同管理することを法律上の権利として認めるものであり、その制度の下で慣習的にルール形成されてきたという場合もあろう。

しかし、ルールのないコモンズ（共同管理の対象となる資源、財の意）は適切に管理することができない事態に直面することがある。ある牧草地を想定しよう。そこに複数の酪農家が家畜を放牧している。家畜1頭当たりの収益が確保されるのであれば、どの酪農家も自分の利益を最大化しようとして、家畜の頭数を増やす誘惑に駆られる。家畜の数があるところまで、すなわち家畜数が牧草地のキャパシティに達しない限りにおいては、自分の家畜数を増やすどの酪農家もメリットを得ることができる。いわば利用において競合性がない。しかし、牧草地の牧草の再生産力は有限であるため、家畜の総数が一定限度を超えたところで、牧草地は消滅の危機にさらされ、全ての酪農家がデメリットを被る。いわゆるコモンズの悲劇である。（グローバルコモンズに関していえば、CO<sub>2</sub>問題で同様の視点からの議論が展開されている。）

このコモンズの悲劇は、主として、牧草地の共同管理のルールが存在せず、誰でもが放牧でき、自分の家畜を増やすことができるというオープンアクセス（排除性がない）に起因している。この問題はどのように解決されてきたのであろうか。大きくは2つの選択肢がある。一つは、その牧草地を私有化（市場化）して、利用できる者を限定してしまうことであり、いま一つは牧草地を公有化（政府）して利用できる者を限定することである。特に、資源、財



の性質から考えて、競合性が高いものについては、排除性を高めて、つまり私有化して問題解決してきた例が実際には多いのではないかと考えられる。コモンズの考え方は、私有化という市場依存、公有化という政府依存の方法に加えて、共同管理という第3の選択肢を提供するものと位置付けられる。公有化と比較した場合の第3の選択肢の利点としては、協定に参加する地域の利害関係者に空間管理を委ねることで、公有管理する場合の情報の非対称性を克服して、地域住民等の選好をより明確に利用に反映することができるという点が挙げられよう。私有化との対比では、オープンアクセスが確保されやすく都市空間としてのあり様として望ましい場合が多いことは容易に推察されよう。

## (2) 都市におけるコモンズ空間とその公共性

都市における地域コミュニティの再生の必要性、それに関連して都市の施設を共同管理していくことの妥当性についての認識は前述した。

日本社会、あるいは都市政策における、中心市街地の位置づけは、変化してきているように思われる。日本の中心市街地関連施策といえば、小売商業市街地としての再生のための、大型店舗の出店抑制などの規制策、アーケード整備などの振興策が主であり、商業政策との連携は必要としても、商業面にやや傾斜しすぎたきらいはなかったであろうか。

欧米にみられる中心市街地は単なる商業空間ではない。老若男女が集い、ショッピング、カフェでの経済的な消費活動を楽しむだけでなく、広場のベンチに座って時間消費を楽しむという空間として認知され、生活様式の一部に埋め込まれているように思われる。その空間には、教会、シビックホールなどの地域シンボリックな施設が存在していることも多い。日本の中心市街地の疲弊に歯止めがかからなかったことには、大型店舗の郊外出店、官公庁施設などの郊外移転などが犯人扱いされることが多いが、中心市街地が生活様式の中に明確な位置を占めていなかったという見方もできるのではないだろうか。今後、コミュニティ空間としての中心市街地は、増大する高齢者を含め住民が生き生きと歩き憩うことができる空間として、高齢社会の中で新た

な位置づけを得る可能性を秘めている。

中心市街地の位置づけが、都市における地域コミュニティを醸成する場へと変化していき、その場を地域住民等が共同管理していくというような場面も、今後ますます期待することができよう。そのような空間は、都市におけるコモンズ（空間）と評価することができる。

新協定制度的には、そのような空間形成の媒介になることが期待される。

## 4 都市政策における課題

### (1) 新協定制度的実効性

新協定制度の課題を述べておきたい。景観協定後の協定制度の活用実績の乏しさは既に言及したところであるが、都市利便増進協定も活用されてこそ意味がある。法律効果としての承継効は付与していない中で、協定制度が活用されるためのメリット、例えば、協定対象施設の管理への支援制度の拡充などが課題となろう。

あるいは、新協定制度に限定されないが、政府部門が所有しているのではないが公共性を有する施設の整備、管理に要する費用はどう賄っていくのか。そのためのファンドレイジングや支払い意思（WTP、willing to pay）に関する実証的研究の例<sup>4</sup>もみられるが、その実務への反映にはまだまだ課題があろう。

新協定制度的実効性を高めるという観点からの、官民における創意工夫は一つの大きな課題と考えられる。

### (2) 都市政策の方向性

都市政策、都市計画も、市場と政府の関係に腐心してきた。戦後の人口の都市集中期においては、人口を収容する空間、住宅を整備するための都市開発のエネルギーが、政府部門の道路等のインフラ供給力とバランスするようになどの観点から、市街化区域と市街化調整区域の区分制度などをはじめと

---

4 「エリアマネジメントとシードマネー」、中川雅之・栗田卓也、都市住宅学pp174-183、2009年秋季号など

する土地利用規制を導入してきたことは、都市開発市場への政府部門の介入の代表例である。また、1990年代の郊外の大型店舗立地に関する規制緩和は、2000年の大店法の廃止に至るわけであるが、郊外の大型店の出店への規制も、都市開発市場への政府部門への介入であった。このように都市政策、都市計画の領域でも、市場と政府という2つのプレーヤーを想定しながら、制度、政策を講じてきたが、その態度には変化が見出される。都市政策の全ての領域に適用可能であるということもないが、地域住民、NPO法人、商工会などの地域に利害関係を持つ民間主体による街づくりは、積極性、多様性を増して各所で展開されているし、それらを視野に入れた政策も幅、深さ両面から拡充されてきている。

高齢者比率、実数の増大という高齢社会における都市政策とはいかにあるべきか、という視点も重視しながら、多様な担い手による自立的、自律的な都市の整備、経営のあり方が求められている。

# 都市の公共性と新たな協定制度

平成23年11月26日

東日本大震災復興対策本部事務局参事官  
(前国土交通省都市局まちづくり推進課長)

栗田 卓也

国土交通省都市局都市計画課都市計画  
企画調整官

堤 洋介

## 目 次

都市計画法と都市再生特別措置法	22
都市計画法	24
都市計画法の主な改正経緯	25
都市再生特別措置法の創設【小泉内閣】	26
都市再生特別措置法の改正経緯（平成16年から平成21年まで）	28
【平成23年】都市再生特別措置法の改正	29
景観法の概要	32
都市法における協定制度	34
建築協定制度	35
緑地協定制度	36
景観協定制度	37
これまでの民協定制度法制の特徴	38
都市利便増進協定	39
新協定制度とこれまでの民協定制度	48
新協定制度創設の背景・動機	49
都市におけるcommons論	50
都市政策の方向性	52

## 都市計画法と都市再生特別措置法①

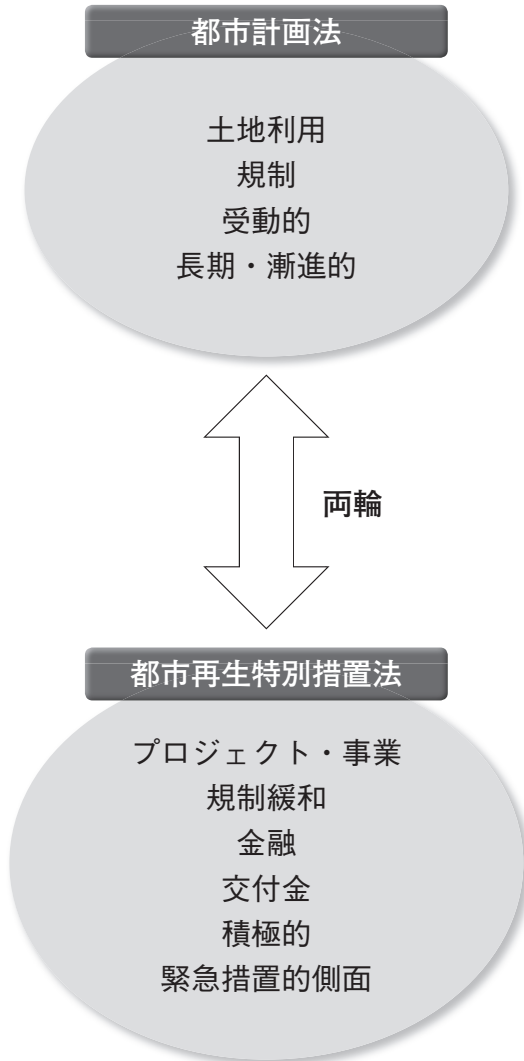
都市計画法 (昭和四十三年法律第百号)

- 第一章 総則
- 第二章 都市計画
  - 第一節 都市計画の内容
  - 第二節 都市計画の決定及び変更
- 第三章 都市計画制限等
  - 第一節 開発行為等の規制
    - 第一節の二 市街地開発事業等予定区域の区域内における建築等の規制
  - 第二節 都市計画施設等の区域内における建築等の規制
  - 第三節 風致地区内における建築等の規制
  - 第四節 地区計画等の区域内における建築等の規制
  - 第五節 遊休土地転換利用促進地区内における土地利用に関する措置等
- 第四章 都市計画事業
  - 第一節 都市計画事業の認可等
  - 第二節 都市計画事業の施行
- 第五章 社会資本整備審議会の調査審議等及び都道府県都市計画審議会等
- 第六章 雑則
- 第七章 罰則
- 附則

都市再生特別措置法 (平成十四年法律第二十二号)

- 第一章 総則
- 第二章 都市再生本部
- 第三章 都市再生基本方針
- 第四章 都市再生緊急整備地域における特別の措置
  - 第一節 地域整備方針等
  - 第二節 整備計画の作成等
  - 第三節 民間都市再生事業計画の認定等
  - 第四節 都市計画等の特例
    - 第一款 都市再生特別地区等
    - 第二款 都市計画の決定等の提案
    - 第三款 都市再生事業に係る認可等の特例
  - 第五節 都市再生歩行者経路協定
- 第五章 都市再生整備計画等に係る特別の措置
  - 第一節 都市再生整備計画の作成等
  - 第二節 交付金
  - 第三節 都市計画等の特例
    - 第一款 都市計画の決定等に係る権限の移譲等
    - 第二款 都市計画の決定等の要請及び提案
    - 第三款 道路整備に係る権限の移譲等
    - 第四款 道路の占用の許可基準の特例
  - 第四節 民間都市再生整備事業計画の認定等
  - 第五節 都市再生整備歩行者経路協定
  - 第六節 都市利便増進協定
  - 第七節 都市再生整備推進法人
- 第六章 雑則
- 附則

## 都市計画法と都市再生特別措置法②



## 都市計画法

昭和43年に現在の都市計画法が制定

### 時代背景

高度成長を背景とする都市への人口流入に伴う都市内の環境悪化及び都市周辺地域における土地の無秩序な開発

東京区部  
昭和30年 697万人  
→昭和40年 889万人

### 対象地域

- ・法適用の全国拡大
- ・行政区域に捕らわれず都市計画区域の指定が可能に

### 計画手続

公告・縦覧等の住民参加手続を経て都道府県・市町村が決定

地方へ権限委譲

住民参加手続の導入

### 新制度概要

- ・区域区分（線引き）の導入  
→都市のスプロールの防止・公共投資の効率化のために、既成市街地及び概ね10年以内に優先的・計画的に市街化を図るべき区域（市街化区域）と、市街化を抑制すべき区域（市街化調整区域）に区分
- ・開発許可制度の導入  
→市街化調整区域での開発行為を開発許可により制限

適正な制限のもとに土地の合理的な利用を図ることによる都市の秩序ある整備を目的

今日の都市計画制度の骨格の完成

施設計画と土地利用計画の  
総合化・一体化



## 都市計画法の主な改正経緯

### 良好な居住環境の要請

#### 地区計画の創設 (昭和55年)

地区レベルで住民の意向を反映させつつ、道路等の施設と建築物とを一体的・総合的に計画  
(平成21年度末の地区計画策定地区数：5,874)

#### 景観法の制定(平成16年)

景観計画の策定等により、都市、農山漁村等における良好な景観を形成  
(平成23年9月1日現在の景観計画策定団体数：306)

#### 地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律の制定(平成20年)

歴史的風致維持向上計画の策定等により良好な市街地環境を形成

### 規制緩和・プロジェクト促進の要請

#### 再開発地区計画の創設 (昭和63年)

容積率等の緩和により、工場跡地等におけるプロジェクトを一体的・総合的に誘導するための地区計画  
(平成21年度末現在：3,049ha〈例〉六本木ヒルズ)

#### 特例容積率適用地区の創設 (平成12年創設、16年改正)

商業地域以外の一定の用途地域においても容積の移転が可能とする地域地区  
(平成21年度末現在、大手町・丸の内・有楽町地区)

#### 都市再生特別措置法の制定 (平成14年)

民間都市開発事業の認定、都市再生特別地区等により、都市の機能の高度化・居住環境の向上(都市再生)を強力に推進  
(平成23年10月末現在の都市再生特別地区数：52)

### 都市構造の調整の要請

#### まちづくり三法の制定 (平成10年)

大規模商業施設の立地制限が必要と市町村が判断した場合の土地利用規制制度を措置(特別用途地区)

#### 準都市計画区域の創設 (平成12年)

都市計画区域外における用途の混在、散発的な都市的土地利用を防止  
(平成21年度末現在：78,914ha指定)

#### まちづくり三法の改正 (平成18年)

大規模商業施設について、立地可能な用途地域の限定、非線引き都市計画区域等内での原則立地不可

## 都市再生特別措置法の創設【小泉内閣】

平成14年

### 都市は我が国の活力の源泉

我が国の構造改革の一環として都市再生を強力に推進するため、内閣に設置する都市再生本部が都市の再生の推進に関する基本方針を策定するとともに、都市再生に資する民間都市開発事業に係る認定及び支援制度、都市計画に係る特例措置の創設等所要の措置を講ずる。

### バブル崩壊後の経済低迷・投資不振

- 名目 GDP (対前年度伸率)  
H2年度 8.1% →  
H10年度 ▲1.3% →  
H12年度 ▲0.3%
- 民間非住宅投資 (実質) (H7基準)  
H2年度約23兆円 →  
H13年度約9兆円 (約3分の1)

1,400兆円に上る  
個人金融資産

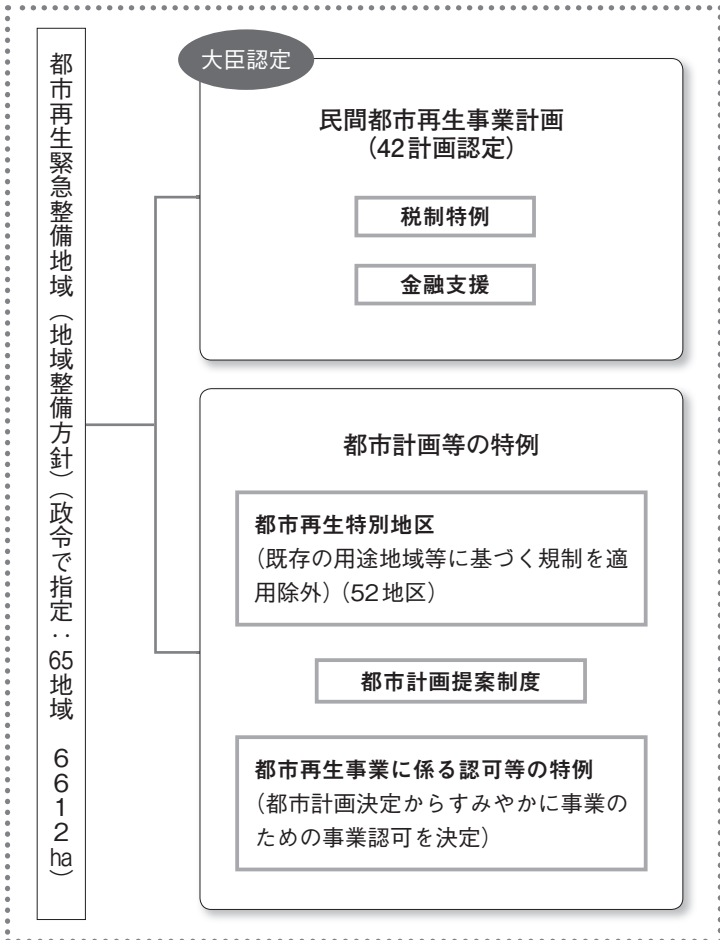
### 全国の都市が抱える共通の課題

- 安全性、ゆとり、うるおいの欠ける市街地  
防災上危険な密集市街地は全国で約25,000ha
- 既存経済ストックの陳腐化  
建築ストックの95%以上は、戦後の建築  
新耐震基準 (S56) 以前のものが約半数  
「設備老朽化」「インテリジェント化」の課題を抱えるものが多数。
- 国際競争力の低下  
東京における国際会議開催件数：  
H3 84件 (世界14位) → H12 53件 (世界33位)
- 少子高齢化への対応  
主要な鉄軌道駅のうち段差の解消がされているもの→約3割
- 中心市街地の空洞化  
全国の市の約8割が課題と認識  
中心市街地活性化基本計画：455市区町村で策定済み

都市の再生を緊急に行うことが国家的課題

周辺地域への起爆剤となるような地域に、集中的、戦略的に資金、ノウハウなどの民間の力を振り向ける特別の措置が必要

- 地域特性に応じ民間の創意工夫を活かせる対応
- 協議・調整の透明性の確保
- 民間の感覚にあわせた時間リスクの軽減
- 民間投資資金の都市開発市場への誘導



## 都市再生特別措置法の改正経緯（平成16年から平成21年まで）

【平成16年：小泉内閣】国の補助金等の整理及び合理化等に伴う国土利用計画法及び都市再生特別措置法の一部を改正する法律

### 背景

- ・国及び地方公共団体を通じた財政改革のための国の補助金等の整理及び合理化等の必要性
- ・「全国都市再生～稚内から石垣まで～」の必要性

### 改正内容

- ・まちづくり交付金の創設
- ・市町村が国道又は都道府県道の新設等を行うことができる等の措置の追加

【平成17年：小泉内閣】民間事業者の能力を活用した市街地の整備を推進するための都市再生特別措置法等の一部を改正する法律

### 背景

- ・まちづくり交付金と民間都市開発プロジェクトの連携による全国都市再生の一層の充実の必要性

### 改正内容

- ・まちづくり交付金の区域内における優良な民間の都市開発事業に対する国土交通大臣の認定制度の創設
- ・まちづくり交付金の区域内における優良な民間の都市開発事業の施行に要する金融支援制度の創設を行うことができる民間都市開発推進機構の業務の特例追加

【平成19年：福田内閣】都市再生特別措置法等の一部を改正する法律

### 背景

- ・民間都市開発、地域のまちづくりの担い手への支援の充実の必要性（民間都市再生事業計画の認定申請期限の延長）

### 改正内容

- ・都市再生緊急整備地域における民間都市再生事業計画の認定申請期限（金融支援、税制支援）の延長（平成24年3月31日まで）
- ・都市再生整備推進法人制度の創設

【平成21年：麻生内閣】都市再生特別措置法及び都市開発資金の貸付に関する法律の一部を改正する法律

### 背景

- ・地域住民・企業等が主体となったまちづくり活動の促進の必要性

### 改正内容

- ・まちづくり会社等が施行する都市開発事業や公共施設等の整備に係る都市開発資金の無利子貸付制度の創設
- ・歩行者の移動上の利便性・安全性を向上させるための歩行者ネットワーク協定制度の創設

## 【平成23年】都市再生特別措置法の改正① 新成長戦略・国土交通省成長戦略

### I. 新成長戦略 フロンティアの開拓による成長（平成22年6月18日閣議決定）

#### IV 観光・地域活性化戦略

～地域資源の活用による地方都市再生、成長の牽引役としての大都市の再生～  
(大都市の再生)

このため、成長の足がかりとなる、投資効果の高い大都市圏の空港、港湾、道路等の真に必要なインフラの重点投資と魅力向上のための拠点整備を戦略的に進め、世界、アジアのヒト・モノの交流の拠点を目指す必要がある。この整備に当たっては、厳しい財政事情の中で、特区制度、PFI、PPP等の積極的な活用により、民間の知恵と資金を積極的に活用する。

(地域政策の方向転換)

この10年間、大都市への人口集中が進む一方で、地方の中心市街地はシャッター通りと化し、地域 経済の地盤沈下が著しい。このような地方都市の状況は結果として国全体の成長のマイナス要因となってきた。これからの国の地域振興策は、NPO等の「新しい公共」との連携の下で、特区制度等の活用により、地方の「創造力」と「文化力」の芽を育てる施策に転換しなければならない。

#### 別表 成長戦略実行計画（工程表）

(大都市の再生)

早期実施事項（2010年度に実施する事項）

民間都市開発プロジェクトに係る規制緩和・金融措置等（法案提出）

2011年度に実施すべき事項

民間都市開発プロジェクトに係る規制緩和・金融措置等（立上げ支援）

### II. 国土交通省成長戦略会議住宅都市分科会報告（平成22年5月17日公表）

#### I 大都市イノベーション創出戦略

##### 3) 課題に対応した政策案

- ① 大都市の国際競争力強化に向けて、国家戦略プロジェクトによる都市の再構築とそれを実現するための官民連携によるワンストップ型の体制を確立するため、都市再生特別措置法の前倒し延長・拡充……を行う。
- ⑤ 開発が長期にわたる優良プロジェクトについて、民間金融機関の長期融資が付かない現状を踏まえ、特に調達が困難なミドルリスク資金供給の円滑化など安定的な金利で長期に資金調達ができる方策を検討する。

#### II 地域ポテンシャル発現戦略

##### 2) 現状の課題・問題点

現在のPPP手法は、整備・維持管理の計画段階から民間が参画することが少ないため、計画自体に民間のノウハウ等を十分活かさない。特に地方都市で、民間の力を活かせる計画や民間参画の仕組みを企画する人材やノウハウの充実が必要である。

## 【平成23年】都市再生特別措置法の改正② 改正内容

### 大臣認定の申請期限の延長

民間都市開発プロジェクトの大臣認定<sup>(※)</sup>の申請期限を延長 H24.3.31 → H29.3.31

(※) 税制支援、金融支援の前提となる認定

### 都市の国際競争力の強化 ～選択と集中～

#### 特定都市再生緊急整備地域を政令で指定

(都市再生緊急整備地域のうちから指定。都市再生緊急整備地域は、現在、全国で65地域)

#### ① 官民連携による整備計画

- ・国、地方公共団体、民間事業者の三者による官民協議会が作成 (PPP)
- ・事業の内容、実施主体、実施期間等を明記

#### ○ 整備計画に基づく事業の推進

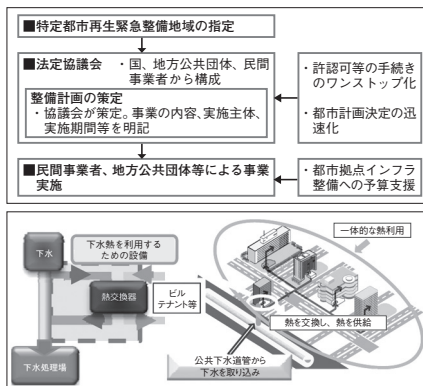
◆ 都市拠点インフラ (国際空港へのアクセス改善等) の整備に対する予算支援の創設 (平成23年度予算 事業: 44億円、調査: 2億円)

◆ 民間都市開発プロジェクトの許認可等の手続をワンストップ化

◆ 民間都市開発プロジェクトの実施に必要な都市計画決定の迅速化 等

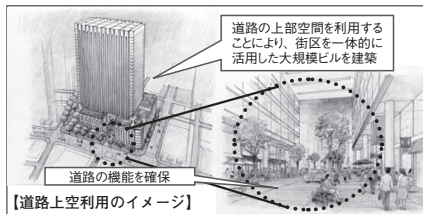
#### ○ 下水の未利用エネルギーを民間利用するための規制緩和

(下水は、年間を通じて平均的に5度程度大気との温度差がある)



#### ② 道路の上空利用のための規制緩和

- ・都市再生特別地区の都市計画に位置付けられ、道路の付替え、廃道をせずに、道路上空に建物を建てる事が可能



#### ③ 民間都市開発プロジェクトの認定の迅速化

- ・大臣認定の処理期間を短縮 (3ヶ月 → 45日)

#### ④ 税制支援

- ・大臣認定を受けた優良な民間都市開発プロジェクトについて、税制支援を深掘り

〈法人税・所得税〉割増償却 5年間50% (50%) 〈不動産取得税〉1/2控除 (1/5控除)  
 〈登録免許税〉1.5/1000: H23年度 (3.0/1000) 〈固定資産税〉5年間1/2控除 (2/5控除)  
 2.0/1000: H24年度 (3.0/1000) ※括弧内は都市再生緊急整備地域内の特例率

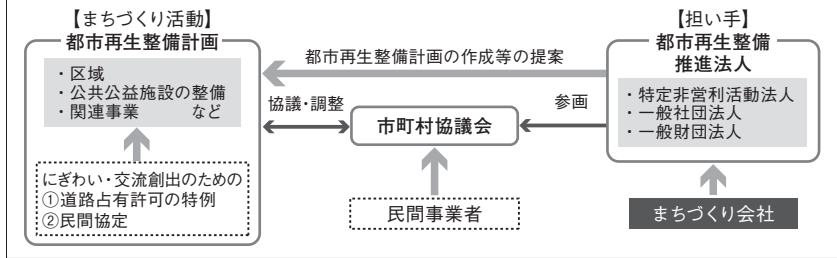
### 新たな金融支援制度の創設

大臣認定を受けた優良な民間都市開発プロジェクトについて、ミドルリスク資金の供給を円滑化する新たな金融支援（メザニン支援）を実施  
支援のための資金調達に対する政府保証を法律で規定（平成23年度予算：600億（新設））

### 都市の魅力の向上 ～まちづくりの民間主体の参画～

#### 都市再生整備計画（※1）の見直し

- ・計画作成に多様な民のまちづくり主体を集結
    - ▶都市再生整備推進法人（※2）、市町村協議会の構成員の対象に民間主体を追加
  - ・都市再生整備推進法人に計画提案権を付与
  - ・「計画への位置付け」をきっかけに、民によるまちづくりを促進
- （※1）市町村が作成するまちづくりのための計画  
（※2）まちづくりに関する豊富な情報やノウハウを活用してまちづくり活動を行う特定非営利活動法人、一般社団・財団法人について、市町村長が指定（現行）



#### ①にぎわい・交流の創出のための道路占用許可の特例の創設

- ・都市再生整備計画の区域内においてオープンカフェ、広告板等の占用許可基準を緩和
- ・周辺道路の清掃など道路管理の一部を民間占用户が役割分担



【特例のイメージ：広告板】

#### ②にぎわい・交流の創出のための民間協定制度の創設

- ・まちなぎわい、交流の場を創出する広場等について、居住環境の向上にも資するよう、地域住民が自主的な管理

- ・まちづくり団体も参加し、ノウハウを提供
- ・国・自治体が必要なサポートを実施



【特例のイメージ：広場での住民参加のイベントの開催】

※地方都市においても予算支援、金融支援を実施

- ・身近な社会基盤 ⇒ 社会資本整備総合交付金の活用（平成23年度予算：1兆8000億円）
- ・民間都市開発プロジェクト ⇒ まち再生基金の活用により立ち上げ支援（平成23年度 執行可能額：110億円）

## 景観法の概要

### 景観行政団体

511  
団体

都道府県（47都道府県）、政令市（19市）、中核市（41市）及び都道府県との協議・同意を得たその他の市町村（404団体）

### 景観協議会

12  
組織

景観計画区域内の良好な景観形成に向けて、行政と住民等が協働で取り組むための組織



オープンカフェの取組例

### 景観整備機構

延べ  
87法人

- ・ NPO法人や公益法人を指定
- ・ 住民活動の支援や調査研究等の業務を実施



まちづくりセミナーの取組例

- ・ 区域と方針、行為ごとの規制内容等を定める
- ・ 届出に対する勧告（形態意匠（色やデザイン）については変更命令も可能）

### 景観協定

20  
件

住民等の全員合意により様々なルールを設定



### 景観重要建造物・樹木

611  
件

景観上重要となる建築物等を指定し積極的に保全（現状変更許可）



ソフト面の支援

規制緩和措置の活用



## 景 観 計 画

306  
団体

(都市計画区域外を含め、全国で策定可能)

### 景 観 地 区

32  
地区

(都市（準都市）計画区域内)

- ・都市計画として市町村が決定
- ・建築物の形態意匠や高さ、壁面位置等の規制が可能
- ・工作物の設置や土地の形質変更等の規制も可能



### 準 景 観 地 区

3  
地区

(都市（準都市）計画区域外で景観計画区域内)

- ・市町村が指定
- ・条例を定めて、景観地区に準じた規制を実施

## 屋外広告物法との連携

※数字は、平成23年9月1日時点の施行状況

## 都市法における協定制度

私人間の契約

### 建築協定 (建築基準法 昭和25年創設)

市町村が条例で定める区域内において、住宅地としての環境を維持増進等するため、建築物に関する基準について、地権者間で契約

【5,229地区 (H21.3.31時点)】

### 緑地協定 (都市緑地法 昭和48年創設)

都市計画区域内等において、地域の良好な環境を確保するため、緑地の保全又は緑化について、地権者間で契約

【1,883地区、6,011ha (H22.3.1時点)】

### 景観協定 (景観法 平成16年創設)

景観計画区域内において、良好な景観を形成するため、建築物等に関する基準について、地権者間で契約

【20地区 (H23.7.1時点)】

### 移動等円滑化経路協定 (バリアフリー法 平成18年創設)

重点整備地区内における移動等円滑化のための経路の整備又は管理について、地権者間で契約

【実績なし】

### 避難経路協定 (密集法 平成19年創設)

災害時に必要となる避難経路の整備又は管理について、地権者間で契約

【実績なし】

### 都市再生歩行者経路協定・都市再生整備歩行者経路協定 (都市再生法 平成21年創設)

歩行者の移動上の利便性・安全性を向上させる歩行者経路の整備又は管理について、地権者間で契約

【1地区 (H23.9.30) 時点】

私人と行政の契約

### 市民緑地契約 (都市緑地法 平成7年創設)

都市計画区域内等において、良好な都市環境の形成を図るため、住民の利便のための施設の整備・緑地の管理について、公共団体と土地等所有者間で契約 (※承継効なし)

【148地区、81.4ha (H22.3.31時点)】

### 管理協定 (都市緑地法 平成13年創設)

緑地保全地域又は特別緑地保全地区内において、緑地の保全のため、緑地の管理・施設の整備について、公共団体と地権者間で契約

【1地区、1.1ha (H23.1.31時点)】

## 建築協定制度

### 背景

都市開発の進展等により既存制度では対応することが困難になった狭いコミュニティの環境整備を推進する住民自身の取組み。(昭和25年創設、昭和51年改正\*)

\* 昭和51年改正は一人協定制度の追加。

### 諏訪野地区

敷地毎に異なる壁面後退位置や駐車場、物置、門柱の設置位置をきめ細かく定めている。



出典：有限責任中間法人 すまいづくりまちづくりセンター連合会「住民主体のまちづくりガイド ―建築協定事例集―」

### ■ 建築協定等の概要

- 地区名 諏訪野地区
- 所在地 福島県伊達市諏訪野1～3丁目
- 最寄駅 JR東北本線伊達駅  
駅南約0.9kmに位置
- 用途地域 第一種低層住居専用地域  
(容積率80%、建ぺい率50%)
- 当初認可年月日 平成7年6月2日
- 変更認可年月日 平成19年3月23日
- 有効期間 10年間(平成29年3月22日)  
自動更新(延長10年)
- 締結型 合意型(当初一人型)
- 協定地区面積/区画数 約8.1ha / 288区画(全体約12.6ha)
- 地区計画 (志和田前地区)平成8年5月31日  
都市計画決定

## 緑地協定制度

### 背景

高度成長による都市の拡大を通じた緑地の減少を食い止めるための住民自身の取組み。  
(昭和48年創設)

### 検見川第15団地 緑化協定地区



出典：千葉市資料

### ■緑地協定等の概要

#### ○目的

団地内に植栽されている樹木等の維持・保全を主とし、将来にわたる緑化の増進に努め、生活する地区の住環境を緑豊かな潤いのあるものとする。

#### ○協定区域

千葉県千葉市磯辺7丁目33番1号ほか

#### ○有効期間

効力が生じた日から10年間とし、期間満了前に土地所有者等の過半数が廃止についての申し出をしなかった場合は、さらに10年間延長。

#### ○変更及び廃止

土地所有者等全員の合意により、法律による認可を受けるものとする。

#### ○代表委員会の設置

協定区域内の土地所有者等の中から互選により若干名の代表委員を選出し、年2回以上の代表委員会を行うものとする。また、選出された代表委員の中から、委員長、副委員長を各1名ずつ選出するものとする。

## 景観協定制度

### 背景

環境問題への関心の高まりや景観形成に対する意識の向上を踏まえた、住民自身の良好な景観形成のための取組み。(平成16年創設)

### テクノプラザ南エリア 景観協定地区



出典：各務原市ホームページ  
「景観地区・景観協定」

### ■景観協定等の概要

- 緑地率 低木、中高木で10%以上確保
- 植栽時期 建築物の完成後1年以内 to 実施
- 屋外広告物関係
  - 一社名表示
    - ・企業名板 位置：敷地出入口に限り設置可とし、高さは1.5m以下  
材質：周囲との調和に配慮
    - ・建物壁面 企業名、ロゴマーク、シンボルマーク程度のものに限り主たる出入口付近に設置可  
壁面全体的の使用を禁止し、文字の大きさは一字一辺80cmを限度
  - 一建築物付帯広告
    - ・設置及び掲示の禁止
- 建蔽率 60%以下
- 容積率 200%以下

## これまでの民協定制度法制の特徴

### これまでの民協定制度の例

- ・ 建築協定（建築基準法 昭和25年創設）
- ・ 緑地協定（都市緑地法 昭和48年創設）
- ・ 景観協定（景観法 平成16年創設）
- ・ 移動等円滑化経路協定（高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律 平成18年創設）
- ・ 避難経路協定（密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律 平成19年創設）
- ・ 都市再生

### 特徴

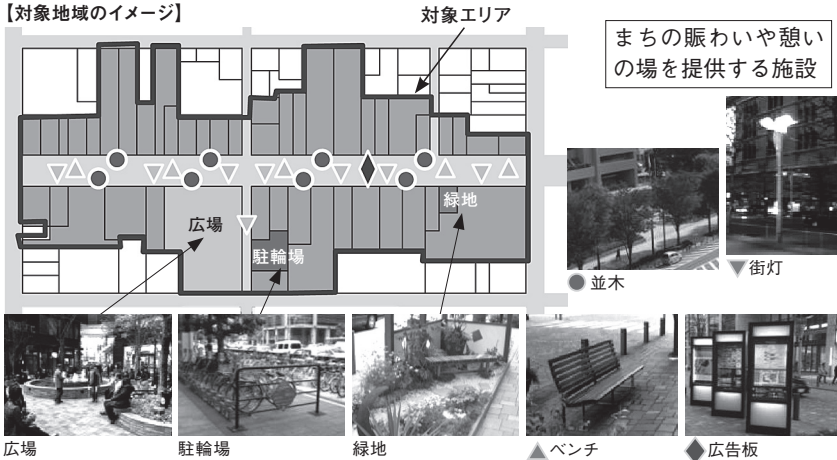
- 対象物の限定  
…対象物の列挙
- 全員合意
- 承継効

➡ 高い公共性を備えた対象物の形成、管理のための法制度

## 都市利便増進協定

- 都市再生整備計画の区域において、まちのにぎわいや憩いの場を創出する広場等について、居住環境の向上にも資するよう、地域住民が自主的な管理のための協定を締結。オープンカフェやフリーマーケット等のイベントを開催。
- まちづくり団体も参加し、ノウハウを提供。国・自治体が必要なサポートを実施。
  - ➡地域の実情・ニーズに応じたルールによるまちづくりが実現。
    - ・地域住民等のまちづくり参画の促進、それを通じた満足度の向上。
    - ・公共公益施設の管理を民が行うことで、公共側の財政負担の軽減も期待。

### 【対象地域のイメージ】



### 都市利便増進協定

#### ①協定締結者

- 地域住民
- 都市再生整備推進法人（市町村長が指定したまちづくり会社、特定非営利活動法人、一般社団・財団法人）

#### ②協定により定める事項（例）

- まちづくり会社が広場を管理・運営。その際、イベントの開催等、賑わいを創出する取組も併せて推進。
- まちづくり会社が広告板を設置し、その管理を行うとともに、広告収入をまちづくり活動に充当。
- ベンチ、緑地などの清掃・補修等を地域住民が自ら実施。

等

↑  
市町村長による認定  
国や地方公共団体による援助（情報提供、助言等）

## 都市利便増進協定の関係条文①

### ○都市再生特別措置法（平成十四年法律第二十二号）（抄）

（都市再生整備計画）

第四十六条 市町村は、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において、都市再生基本方針（当該区域が都市再生緊急整備地域内にあるときは、都市再生基本方針及び当該都市再生緊急整備地域の地域整備方針）に基づき、当該公共公益施設の整備等に関する計画（以下「都市再生整備計画」という。）を作成することができる。

2～12（略）

13 第二項第五号に掲げる事項には、同項第一号の区域のうち、広場、街灯、並木その他の都市の居住者その他の者の利便の増進に寄与する施設等であって国土交通省令で定めるもの（以下「都市利便増進施設」という。）の配置及び利用の状況その他の状況からみて、当該区域内の一団の土地の所有者若しくは借地権等を有する者（土地区画整理法第九十八条第一項の規定により仮換地として指定された土地にあつては、当該土地に対応する従前の土地の所有者又は借地権等を有する者）若しくは当該区域内の建築物の所有者（当該建築物に関する賃借権その他の使用及び収益を目的とする権利を有する者を含む。第七十二条の三第一項において同じ。）又は第七十三条第一項の規定により指定された都市再生整備推進法人による都市利便増進施設の一体的な整備又は管理（当該都市利便増進施設を利用して行われるまちづくりの推進を図る活動であつて、当該一体的な整備又は管理の効果を増大させるために必要なものを含む。以下同じ。）が必要となると認められる区域及び当該都市利便増進施設の一体的な整備又は管理に関する事項を記載することができる。

14～17（略）

（都市利便増進協定）

第七十二条の三 都市再生整備計画に記載された第四十六条第十三項に規定する区域内の一団の土地の所有者若しくは借地権等を有する者（土地区画整理法第九十八条第一項の規定により仮換地として指定された土地にあつては、当該土地に対応する従前の土地の所有者又は借地権等を有する者）若しくは当該区域内の建築物の所有者（以下「土地所有者等」という。）又は第七十三条第一項の規定により指定された都市再生整備推進法人は、都市利便増進施設の一体的な整備又は管理に関する協定（以下「都市利便増進協定」という。）を締結し、市町村長の認定を申請することができる。

2 都市利便増進協定においては、次に掲げる事項を定めるものとする。

- 一 都市利便増進協定の目的となる都市利便増進施設の種類及び位置
- 二 前号の都市利便増進施設の一体的な整備又は管理の方法
- 三 第一号の都市利便増進施設の一体的な整備又は管理に要する費用の負担の方法
- 四 都市利便増進協定を変更し、又は廃止する場合の手續
- 五 都市利便増進協定の有効期間
- 六 その他必要な事項

（都市利便増進協定の認定基準）

第七十二条の四 市町村長は、前条第一項の認定（以下「協定の認定」という。）の申請があつた場合において、当該申請に係る都市利便増進協定が次に掲げる基準に適合すると認めるときは、協定の認定をすることができる。

- 一 土地所有者等の相当部分が都市利便増進協定に参加していること。
- 二 都市利便増進協定において定める前条第二項第二号及び第三号に掲げる事項の内容が適切であり、かつ、第四十六条第十三項の規定により都市再生整備計画に記載された事項に適合するものであること。
- 三 都市利便増進協定において定める前条第二項第四号から第六号までに掲げる事項の内容が適切なものであること。
- 四 都市利便増進協定の内容が法令に違反するものでないこと。



## 都市利便増進協定の関係条文②

(都市利便増進協定の変更)

第七十二条の五 土地所有者等又は第七十三条第一項の規定により指定された都市再生整備推進法人は、協定の認定を受けた都市利便増進協定（以下「認定都市利便増進協定」という。）の変更（国土交通省令で定める軽微な変更を除く。）をしようとするときは、市町村長の認定を受けなければならない。

2 前条の規定は、前項の場合について準用する。

(協定の認定の取消し)

第七十二条の六 市町村長は、次の各号のいずれかに該当するときは、協定の認定を取り消すことができる。

- 一 認定都市利便増進協定の内容が第七十二条の四各号に掲げる基準に適合しなくなったと認めるとき。
- 二 認定都市利便増進協定の目的となる都市利便増進施設の一体的な整備又は管理が当該認定都市利便増進協定の定めるところに従い行われていないと認めるとき。

(民間都市機構の行う都市利便増進協定推進支援業務)

第七十二条の七 民間都市機構は、第二十九条第一項及び第七十一条第一項に規定する業務のほか、認定都市利便増進協定に基づく都市利便増進施設（民間事業者による都市開発事業に関連して整備されるものに限る。）の一体的な整備又は管理を支援するため、国土交通大臣の承認を受けて、当該認定都市利便増進協定を締結している土地所有者等に対し、当該一体的な整備又は管理に關し必要な情報の提供、助言又はあっせんその他の援助を行うことができる。

- 2 前項の規定により、民間都市機構が同項に規定する業務を行う場合には、民間都市開発法第十一条第一項及び第十二条中「第四条第一項各号に掲げる業務」とあるのは「第四条第一項各号に掲げる業務及び都市再生特別措置法第七十二条の七第一項に規定する業務」と、民間都市開発法第二十条第一号中「第十一条第一項」とあるのは「第十一条第一項（都市再生特別措置法第七十二条の七第二項の規定により読み替えて適用する場合を含む。以下この号において同じ。）」と、「同項」とあるのは「第十一条第一項」と、同条第二号中「第十二条」とあるのは「第十二条（都市再生特別措置法第七十二条の七第二項の規定により読み替えて適用する場合を含む。）」とする。

(都市の美観風致を維持するための樹木の保存に関する法律の特例)

第七十二条の八 第七十三条第一項の規定により指定された都市再生整備推進法人が認定都市利便増進協定に基づき管理する樹木又は樹木の集団で都市の美観風致を維持するための樹木の保存に関する法律（昭和三十七年法律第四百二十二号）第二条第一項の規定に基づき保存樹又は保存樹林として指定されたものについての同法の規定の適用については、同法第五条第一項中「所有者」とあるのは「所有者及び推進法人（都市再生特別措置法第七十三条第一項の規定により指定された都市再生整備推進法人をいう。以下同じ。）」と、同法第六条第二項及び第八条中「所有者」とあるのは「推進法人」と、同法第九条中「所有者」とあるのは「所有者又は推進法人」とする。

(国等の援助)

第七十二条の九 国及び関係地方公共団体は、都市利便増進協定を締結し、又は締結しようとする土地所有者等に対し、都市利便増進協定の締結及び円滑な実施に關し必要な情報の提供、指導、助言その他の援助を行うよう努めるものとする。

## 都市利便増進協定と都市再生歩行者経路協定の相違点

	締結主体	認定・認可主体	対象物
都市利便増進協定	都市再生整備計画の区域内における土地所有者等（例えば、地域住民、都市再生整備推進法人、まちづくり会社等）	市町村	多様な施設を対象*
都市再生歩行者経路協定	都市再生緊急整備地域内の土地所有者等（例えば、地域住民、地元企業等）	市町村	協定対象施設を特定

※都市利便増進協定の対象施設となる都市利便増進施設については、以下のとおり。

- ①道路、通路、駐車場、駐輪場
  - ②公園、緑地、広場
  - ③噴水、水流、池
  - ④食事施設、購買施設、休憩施設、案内施設
  - ⑤広告塔、案内板、看板、標識、旗ざお、パーキング・メーター、幕、アーチ
  - ⑥アーケード、柵、ベンチ又はその上屋
  - ⑦備蓄倉庫、耐震性貯水槽
  - ⑧街灯、防犯カメラ
  - ⑨太陽光を電気に変換するための設備、雨水を利用するための雨水を貯留する施設
  - ⑩彫刻、花壇、樹木、並木
- その他①～⑩に類するもの

認定要件	承継効
<ul style="list-style-type: none"> <li>・土地所有者等の相当部分が協定に参加していること。</li> <li>・都市利便増進施設の一体的な整備又は管理の方法及びこれらに要する費用負担の方法が適切であり、かつ、都市再生整備計画に適合するものであること。</li> <li>・協定の変更・廃止の手続、協定の有効期間等が適切なものであること。</li> <li>・協定の内容が法令に違反するものでないこと。</li> </ul>	×
<ul style="list-style-type: none"> <li>・申請手続が法令に違反しないこと。</li> <li>・土地又は建築物等の利用を不当に制限するものでないこと。</li> <li>・協定区域の境界が明確に定められていること、協定に違反した場合の措置が不当に重い負担を課するものでないこと等の基準に適合するものであること。</li> <li>・当該都市再生緊急整備地域の地域整備方針に適合するものであること。</li> </ul> <p>※全員合意がなければ協定は締結できない。</p>	○

## 都市利便増進協定の活用イメージ① ～北海道札幌市～

- 駐車場、広場、ベンチ等について、地域住民とまちづくり会社が共同して、整備・管理を実施。
- 今後、駐車場、広場、ベンチ等の整備・管理について、地域住民とまちづくり会社との協定を締結することを想定。

### 協定事項（想定）

#### 1. 協定締結者

札幌大通まちづくり株式会社（都市再生整備推進法人の指定申請を行う予定）、地権者、施設所有者、施設利用者（テナント）

#### 2. 協定の内容

(1) 協定の目的となる都市利便増進施設  
広場、樹木、通路、駐輪場、照明施設等

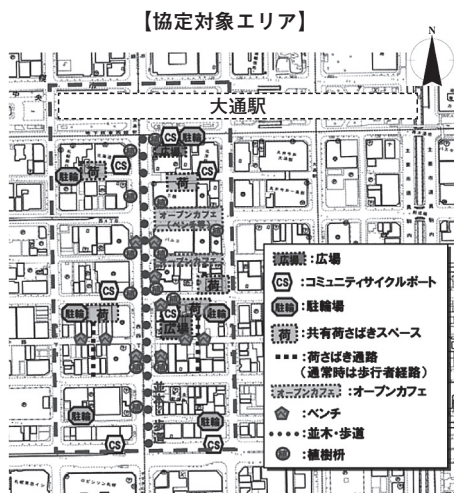
(2) 都市利便増進施設の整備・管理の方法

以下の施設等の整備・管理の方法を定めることを想定。

- ・ 駐車場、駐輪場、共有荷さばきスペース、通路
- ・ 広場
- ・ オープンカフェのベンチ
- ・ 並木、プランター 等

(3) 費用負担

- ・ 共通駐車券事業による収益の充当
- ・ エリアマネジメント広告による収益の充当 等



【現在の状況】



【協定締結後のイメージ（想定）】

広告事業のイメージ



通路、広場等の清掃活動のイメージ



広場のイメージ



プランター



## 都市利便増進協定の活用イメージ② ～長野県飯田市～

- 「丘の上」中心市街地を南信州の中心都市として、「誇りあるまち」を未来に残すため、市民、商店、企業が中心となってまちづくり会社を設立。
- りんご並木や碁盤の目に整備された街路など都市としての資産を活かしながら、地域に根付いたまちづくりを推進。
- 「新しさ」と「旧さ」を融合させ、長野県飯田市におけるまちの賑わい・交流の創出を図る。

### 協定事項 (想定)

#### 1. 協定締結者

(株)飯田まちづくりカンパニー(都市再生整備推進法人に指定される予定)、  
地権者、施設所有者、施設利用者(テナント)

#### 2. 協定の内容

- (1) 協定の目的となる都市利便増進施設  
広場、樹木、通路、駐輪場、照明施設等
- (2) 都市利便増進施設の整備・管理の方法
  - ・施設の管理スケジュールの設定
  - ・地権者、施設所有者、施設利用者(テナント)による清掃、除草の実施
  - ・専門家による管理が必要なものについては、(株)飯田まちづくりカンパニーが担当 等
- (3) 費用負担  
地権者、施設所有者、施設利用者(テナント)が占有面積に応じて費用を負担 等



【協定対象エリア】



りんご並木広場  
(イベント時)



(清掃時)

【現在の状況】



【協定締結後のイメージ（想定）】



## 新協定制度とこれまでの民協定制度

### 【協定制度比較表】

	新協定	従来の民協定
対象物	多様な施設を対象	協定対象施設を特定
全員合意	相当部分の合意で成立	全員合意が条件
承継効	×	○

#### 〈上記以外の新協定の特徴〉

- 普通財産所有者である公と民の協定も可能
- 高い公共性にこだわらず身の回りのな公共性＝コミュニティとの親和
- 硬直的でなく柔軟、創意工夫の幅の拡大
- 協定への参加、退出の制約が比較的low、地域の選好をきめ細かく反映



## 新協定制度創設の背景・動機

### 新しい公共の胎動

#### ■人口減少、高齢化

- ▶ 官民のストックの遊休化、空地の増大

#### 【老年人口比率の推移】

	2005年	2035年
東京都	18.5%	30.7%
大阪府	18.7%	33.3%
愛知県	17.3%	29.7%

#### 【老年人口の実数の推移】

	2015年 (2005年比)	2035年 (2015年比)
東京都	+約 83万人	+約 74万人
大阪府	+約 68万人	+約 14万人
愛知県	+約 52万人	+約 30万人
東京圏3県	+約 186万人	+約 114万人

出典：国立社会保障・人口問題研究所、日本の都道府県別将来推計人口、2007年5月

#### ■都市のコミュニティへの再着眼

- ▶ 地方から都市への人口流入の鎮静化
- ▶ 団塊の世代等の地域への回帰
- ▶ 圧倒的に大きい高齢者の実数増加
- ▶ 経済停滞に伴う孤独感、社会参画（機会）への渴望
- ▶ 地域拘束的でない、規範的なコミュニティの必要性

#### ■まちづくりの担い手の多様化、多様性を持ったまちづくり

#### 【公共サイド】

- 社会資本の遊休化、ストック有効活用の要請
- 社会資本の維持管理費の増大、維持管理の効率化の要請

#### 【民間サイド】

- 空地の共同管理、まちづくりへの有効活用

## 都市におけるコモンズ論①

### ■共有資源（common-pool resources）

- ・川、湖、山林、森林、海洋資源、牧草地
- ・ local commons
  - 利用程度がある閾値を超えると利用に競合性が生じる

### ■コモンズの悲劇

- ・ 牧草地に複数の酪農家が家畜を放牧
- ・ 自己の利益の最大化を求める各酪農家が家畜を増加
- ・ 牧草地の消失
  - オープンアクセス（排除性のなさ）に起因
  - 牧草地の私有化（市場）、牧草地の公有化（政府）

### ■管理のルールの必要性

慣行、権利の法的認知（入会権）を通じたルールの確保、承継

参考：民法（明治二十九年法律第八十九号）（抄）

第二編 物権

第三章 所有権

第三節 共有（第二百四十九条―第二百六十四条）

（共有の性質を有する入会権）

第二百六十三条 共有の性質を有する入会権については、各地方の慣習に従うほか、この節の規定を適用する。

第六章 地役権（第二百八十条―第二百九十四条）

（共有の性質を有しない入会権）

第二百九十四条 共有の性質を有しない入会権については、各地方の慣習に従うほか、この章の規定を準用する。

## 都市におけるコモンズ論②

### 都市の資源の共有、共同管理への接近

#### パターン1：（都市計画における）政府と市場

新開発と線引き

郊外の商業開発と出店規制

#### ○都市形成の3次元化

- ・市場：開発主体＝企業、政府事業の民営化の受け皿  
→市場におけるアトム的主体、個人（抽象的）
- ・政府：規制、統制、ルール

人口移動の終焉、大規模事業の収束、  
地方分権、まちづくりのローカル化、  
NPOなどの新しい担い手の登場、増大

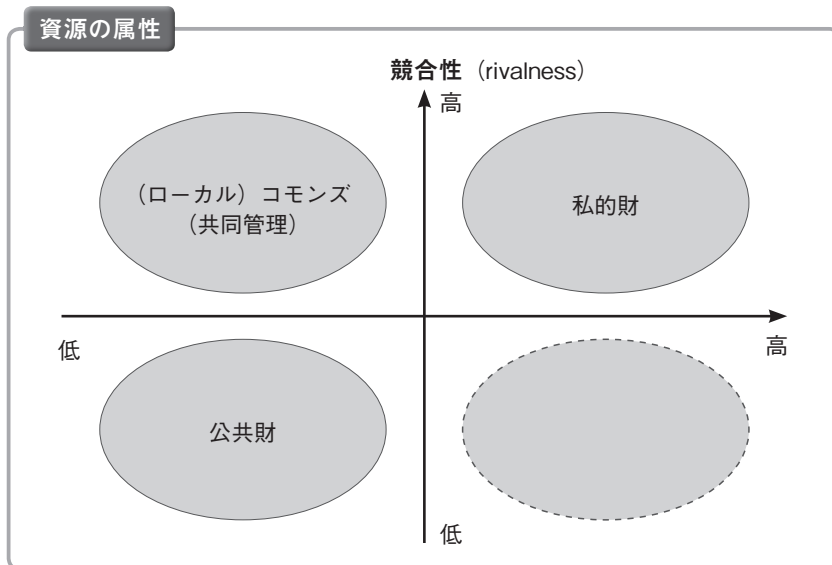
- ・地域社会、コミュニティ  
→地域への利害関係を持つ当事者群  
それらの者による自主的な規範に基づく地域管理  
= self governance

## 都市におけるコモンズ論③

#### パターン2：（一般的な）政府と市場

- 交換の場としての市場  
……市場の失敗
- 中心性を持つ再分配の主体としての政府  
……政府の失敗
- 互酬・互恵の場としての地域社会、コミュニティ

## 都市におけるコモンズ論④



## 都市政策の方向性

- (1) 流入する人口収容対策の終焉  
→ 都市のサイズのコントロール
- (2) 増大する高齢者 (都市における圧倒的な量)  
→ 都市成長を支えてきた人口構造の復讐
- (3) 商業政策への偏り  
→ 政治との関わり
- (4) 立地論なき福祉政策、福祉の視点を欠いた都市政策  
→ 都市政策と福祉政策の融合

▶▶▶ 都市コミュニティへの視点の重視