

(骨子素案)

都市再生有識者懇談会 中間とりまとめ

1. はじめに

2. 都市再生をとりまく潮流とその変化

- (1) 新型コロナウイルス感染症の拡大による社会・経済活動への影響
- (2) 働き方の変化とテレワークの進展
- (3) デジタル化の進展

3. 今後の都市再生のあり方

- (1) 目指すべき都市再生の方向性
- (2) 今後の都市再生を進めるうえでの重点事項
 - ① 効果的なデータの活用
 - ② 柔軟性・可変性の向上
 - ③ 都市間連携の強化
 - ④ 都市再生を推進する活動主体の支援
 - ⑤ 未来技術への対応

1. はじめに

- ・我が国の活力の源泉である都市の魅力と国際競争力を高めるため、平成 13 年より都市再生本部を組織し、都市再生の取組が進められてきた。
- ・平成 14 年に都市再生特別措置法が定められ、都市再生緊急整備地域において、容積率制限の緩和や道路の上空利用、財政や金融・税制上の支援が進められている。これまで延べ 68 地域（現在 51 地域）が都市再生緊急整備地域として指定され、民間開発事業において、大規模な広場や歩行者空間を含め、約 13 兆円を超える建設投資が行われてきた。
- ・平成 23 年に国際競争力強化を目的として、特定都市再生緊急整備地域の制度が創設されて、国際競争力強化・インバウンドに対応する機能の他、民間都市再生事業のさらなるミクストユース化が進められている。
- ・平成 30 年から都市再生緊急整備地域の「候補地域」の取組や都市再生の見える化「i-都市再生」、Society5.0 の形成に資する未来技術を社会実装するための都市再生プロジェクト等の取組が進められている。
- ・このような状況のなか、新型コロナウイルス感染症の拡大により、都市再生においても新たに課題が顕在化し、密の回避や DX の浸透等、都市活動にも様々な影響が発生し、都市再生に求められる役割や都市そのものに求められる機能が変化すると考えられる。
- ・そこで、都市再生に関係する民間事業者や自治体などから情報収集を行い、新型コロナウイルス感染症を契機とした都市再生への影響やそれを踏まえた今後の都市再生の取組の方向性について検討し、整理したものが本とりまとめである。

2. 都市再生をとりまく潮流とその変化

(1) 新型コロナウイルス感染症の拡大による社会、経済活動への影響

- ・我が国では、平成 20 年をピークに総人口が減少局面に入り、少子高齢化が続くなかで、東京圏への転入超過および東京圏への一極集中が続くとともに、デジタル化等をはじめとした産業構造の変化や経済活動のグローバル化の進展、インバウンド拡大により、海外からのビジネス渡航者や外国人旅行者数が増加していた。

(新型コロナウイルス感染症の社会、経済活動への影響)

- ・新型コロナウイルス感染症の拡大に伴い、経済活動や人々の生活、意識に大きな変化が出ており、令和2年7月以降東京都においては、8か月連続で転出が転入を上回る状況が続いた。また、経済活動に関して、特に、鉄道や航空の利用者数、訪日外国人や国内宿泊者数、飲食店の利用者数等が大きく減少している。

(新型コロナウイルス感染症の不動産への影響)

- ・不動産についても、新型コロナウイルス感染症の拡大の影響が顕在化している。オフィスについて、これまで過去 30 年間で全国における市場規模が約 1.8 倍に拡大し、過去 10 年間は空室率が減少してきたが、令和 2 年 3 月以降、空室率が増加するとともに、成約賃料も減少している。
- ・また、働き方の変化により、オフィスニーズやオフィス戦略にも変化が見られ、東京(都心 5 区)のオフィスは、他の都市に比べて、空室率が急上昇しており、令和2年3月の1.5%から、令和3年3月は5.4%となっている。
- ・一方、オフィス空室率が上昇するなかでも新規供給は続いており、不動産各社は大型の都市再生事業について、オフィス等での非接触対応や在宅勤務に対応できるマンションの整備等を行いながら、おおむね予定通り建設を実施している。
- ・商業施設や宿泊施設についても、新型コロナウイルス感染症の拡大により、打撃を受けているが、物流施設については、e コマースの需要拡大による追い風もあり、空室率は低下傾向で堅調に推移している。

(2) 働き方の変化とテレワークの進展

- ・新型コロナウイルス感染症の拡大以前から働き方改革は行われており、時間と場所が固定された働き方からテレワークを活用したリモートワークやフレックス勤務等への変化の流れはあったが、新型コロナウイルス感染症の拡大によりその変化は加速した。

(新型コロナウイルス感染症による働き方の変化)

- ・新型コロナウイルス感染症拡大時の緊急事態宣言下でテレワークが大きく進展し、全国で約5割の企業がテレワークを導入した結果、正規社員だけでなく、非正規社員でも導入が進んできている。また、緊急事態宣言解除後、通常勤務に戻った企業はあるものの、引き続きテレワークを推進している企業も多く、転職時においても在宅勤務を前提とした求人が増えている。

- ・このように新型コロナウイルス感染症の拡大を契機とした「働き方」に関する変革が起きており、新たな働き方として「出勤を前提としないオンライン就業」、「首都圏と地方をまたぐ副業・兼業」、「ワークライフバランスの充実を図るオフィス分散」、「転勤のない働き方へのシフト」、「週休2日にとらわれない勤務スタイル」等、多様なケースが想定される。

(テレワークの進展による働く場所の変化)

- ・東京はオフィスが都心に集中しており、働く場所と住む場所が離れている傾向にあることや、比較的テレワークしやすい業態の就業者が多いことから、他の都市に比べて、オフィス出勤率が低くなっており、メインオフィスとテレワークの両方を使い分けるという戦略の企業が多い傾向となっている。

- ・「働く場所」として、オフィスは価値創造する場、自宅や郊外等のフレキシブルオフィスは作業を行う場としての活用ニーズが高まっており、それぞれのメリットを活かすオフィスのハイブリッド戦略が主流となりつつある。その際、郊外にはオフィスが少ないため、商業施設、銀行・郵便局、駅、スポーツクラブなどの空きスペースをオフィスに転用するなど不動産の使われ方に変化が起きている。

- ・また、企業では地方への本社移転、個人では二拠点居住、ワーケーションといったことへの関心も高まっている。東日本大震災以降、地方都市への移住意向は増加傾向にあり、メインターゲット層も中高年世代から徐々に若い世代へ移行しつつあった。

- ・今回のコロナウイルス感染症の拡大によって、新たに「テレワーク移住」という概念が生まれ、新たな層の積極的な移住が期待されている。「転職なき移住」が可能となったため、移住先としては、地方中核都市以上を中心としたニーズが強く、これまでの郊外の概念がより外縁部に拡張しながら、郊外への引っ越しニーズが顕在化した。その結果として、東京都への転入減少につながったと想定される。

(3) デジタル化の進展

- ・AI や IoT、情報通信技術等のデジタル化の進展は、人の暮らしに変化を与え、産業構造を変化させてきたが、新型コロナウイルス感染症の拡大は、その中でも人々の意識や価値観等の変化のスピードをさらに早め、テレワークの他にも、e コマースやオンラインによる手続き等を進展させ、社会や経済活動へ影響を与えている。

(都市活動の見える化の進展)

- ・経済活動や不動産の近況を把握する手段として、即時性や粒度の高さからオルタナティブデータの様々な利用が期待されている。オルタナティブデータとは伝統的に用いられてきた統計等と異なり、スマートフォンの位置情報サービスや POS データ、クレジットカードの購入履歴等を用いたデータ群であり、政府としても地方創生を支援するため、V-RESAS などの情報基盤を構築している。
- ・オルタナティブデータの活用により、速報性の高い分析やこれまで定量化されてこなかった定性的な情報を活用した分析、新たな経済指標・インデックスの開発などの実現が可能となった。例えば、新型コロナウイルス感染症の拡大の影響を不動産セクターごとの相対的な評価や、オフィス出社率の国際間・都道府県間での比較などについて即時性をもって分析することが可能となった。
- ・データの効果的な活用に関して、今後はオルタナティブデータやビッグデータによるエビデンスベースでの都市再生の計画や運営が進むことが見込まれる。スマートシティやスーパーシティにおけるデジタルマップやデータ連携基盤といったテクノロジーの進展により、エリアマネジメントの高度化が期待される。

(未来技術がもたらす都市の変化)

- ・今後、自動運転等の未来技術の進展が予想されるが、未来技術は人々の活動やこれまでの都市構造を大きく変える可能性がある。わが国でも各省庁によるスマートシティ関連事業等を活用して、全国各地で自動運転や Maas をはじめ、AI・IT、ドローン等を活用した取組など、未来技術の実証実験が進んでいる。また、その他様々な分野においても、非接触や遠隔操作、トレーサビリティなどの技術を活用した、ニューノーマル時代に対応したサービスが本格稼働を始めている。
- ・今後はレベル4での自動運転の実証実験やオンデマンド型交通サービス、電動キックボードのシェアリングサービスといったテクノロジーの進展やサービスの多様化が進み、街路空間、駐車場、交通結節点といった都市のインフラのあり方に変化を与えることで、都市開発や地域のポテンシャルを大きく変えることが予想される。
- ・たとえば、幹線道路を除く市内全域のゾーン30(時速 30km 規制エリア)の導入やバス専用レーンの拡張、飲食店等の利用を目的とした駐車スペースの大幅な削減など、都市インフラのあり方の変化も注目すべき動きであるとともに、交通分野における CASE(Connected、Autonomous、Shared&Services、Electric)技術の実現によって、人々の移動のあり方は変わり、都市全体の価値向上が期待される。

3. 今後の都市再生のあり方

(1) 目指すべき都市再生の方向性

(都市をとりまく環境の変化と目指すべき都市再生の方向性)

- ・今後の都市再生を考えるうえで、新型コロナウイルス感染症の拡大によって生じた変化が、今後とも引き続き継続するのを見通したうえで、都市再生に求められる役割や機能を見直していくことが重要である。
- ・今後も人口減少や少子高齢化の潮流は大きく変化せず、デジタル化やグローバル化はより加速すると予想される。デジタル化の進展により、働く場所や住む場所の選択肢が増えるなかで、働き方改革もあいまって、職住近接が選好されると考えられる。職住学遊がミックスする魅力的なコンパクトシティを形成していくことが必要である。
- ・経済活動の効率化やイノベーションの創造、生活しやすい住環境、教育や文化を楽しむなどといった観点から、各拠点における一定の集積は引き続き必要である。一方、防災や防疫の観点から過密を回避することが必要であり、東京圏への一極集中の是正を目指し、適度な集積を前提とした分散型の国土構造が望ましい。
- ・個々の都市において大きく集約した場所と分散化された場所のバランスが重要である。また、各都市ごとにそれぞれ特色あるクラスターを形成しながら、地域ごとにいかに特色をだしていくかという多様性が重要である。

(デジタルとグリーンを活用した都市の質の向上)

- ・これまでの都市再生では、量的な面に重点を置いて、各種施策が進められてきたが、今後は、都市における人の活動の変化の状況を把握しながら、都市に住む人や訪れる人の視点から、都市そのものや人々の生活の質の向上に重点を置いて各種施策を進めていくことが重要である。
- ・また、デジタル化によりテレワークやサービスのオンライン化が進み、オフィスや商業施設等に影響が出ているが、今後さらにリアルとバーチャルが融合した施設やサービスが出現することも考えられる。たとえば、オフィスなどにおいて、オンライン会議を前提とした施設が導入されているが、都市全体でこのような施設を導入する動向についても注視する必要がある。
- ・都市のなかに、緑の空間を増やしていくことも重要である。具体的には、生態系へ配慮して、公園や道路の街路樹、建物の敷地の緑化空間などを緑のネットワークでつなぐとともに、屋上や建物壁面等を利用した緑化、水辺空間を利用したビオトープを形成することなどが考えられる。さらに環境保全の観点から、省エネに配慮した建物を整備するとともに、建物のリノベーションなどにより省資源化や再生材の利用を図ることも必要である。

(都市の役割に応じた都市再生)

- ・東京圏等の大都市では、国際競争力を確保し、様々な分野の仕事を融合させて新しい価値創造を行うとともに、高いレベルの食や文化・芸術を楽しむ場としてさらなる進化を目指すべきである。一方、災害危険性や渋滞等の負の要素を取り除くために、必要に応じて郊外や地方部へ機能を分散させることも検討する必要がある。
- ・東京以外の地方都市においても、当該エリアの中心都市としての機能だけでなく、新たなイノベーションの拠点として、東京からの仕事や人の移転の受け皿としての機能を担うことを目指すべきである。そのため、施設や人材育成等のデジタル化対応を進め、クリエイティブ層が集まるようなハイクラスのオフィスを増やす整備を都市再生で誘導していくことが重要である。
- ・地方での起業を増やすことや大都市での仕事を持ちながら、移住を促進するサイクルをうまく誘導していくことが重要となる。そのため、地方都市やオフィスでの DX・IT 等の環境整備、起業や既存企業との協業等の支援を行っていくことが必要であるとともに、働きやすい環境を備えた住居や郊外サテライトオフィス等を整備することが重要である。

(2) 今後の都市再生を進めるうえでの重点事項

① 効果的なデータの活用

(データの活用によるPDCAサイクルの推進)

・生活の質を高める都市再生を進めるにあたって、データに基づいて適切な判断を行うことが重要であり、その際、人口や地価等の静的な数値データだけでなく、人流や消費活動等、都市の活動に関する動的なデータや環境、安全、エネルギー等の都市基盤に関するデータなどをベースに、都市再生のPDCAサイクルを確立することが必要である。

・都市再生の効果を測る際に、再開発エリアだけではなく、隣接するエリアへの波及効果や都市全体への総合的な効果についても把握する必要がある。

・都市におけるデータを活用する際、どのようなデータを収集し、アウトプットするかを整理し、3D都市モデルとの重ね合わせ等「i-都市再生」の効果的な活用を考えていくことが必要である。その際に即時性のあるオルタナティブデータを活用して、粒度の細かいデータを適切なタイミングで活用することも有効である。

(スマートシティにおけるデータ活用)

・スマートシティにおいてデータの活用は重要であるが、関係者間で共有したり、第三者に提供するためには、データ項目や収集方法、活用目的、プラットフォーム構築とその主体、個人情報の保護等の前提を明確にして収集し、評価したうえで政策に反映していく必要がある。

・スマートシティのデータの取扱主体については、エリアマネジメント団体や産官学が協調しあう組織体が受け皿として考えられるが、今後も議論が必要である。その際、データに関するリテラシーやガバナンスの強化・向上により市民からの信頼が得られることが重要である。

・スマートシティにおけるリアルタイムデータを収集するためには、センサーの設置やデータのインフラ構築等が必要であるが、地方の実状に応じて、費用負担を含めた仕組みを検討する必要がある。

② 柔軟性・可変性の向上

(環境変化への対応)

・新型コロナウイルス感染症の拡大による変化だけでなく、最近ではDXの浸透やSDGsへの対応など、これからも変化は激しく、速く起こり、都市に影響を与えることが予想される。都市再生は50年単位の長期スパンの中で考える必要があるが、これらの大きな変化に対応していくことが重要である。

・柔軟性・可変性は重要なファクターであり、疫病や災害など突発的事象に対応可能な都市としての機能を確保するために、柔軟に活用できる制度設計や運用が必要である。また、DXの進展、未

来技術に対応できる都市再生を目指すために、状況にあわせて迅速に他の業態に変えられる可変性を持たせた開発や柔軟な土地利用規制、制度設計なども必要と考えられる。

(都市施設の再整備や利活用)

- ・地方都市のオフィス需要や老朽化の状況を踏まえると、古くなった高校や小中学校などとオフィスを合築するなど、リノベーションを活用しながら都市自体を柔軟にリニューアルする工夫が必要である。
- ・郊外部を中心に、需要が増加しているシェアオフィスやコワーキングスペース等の環境整備とともに、住みよい環境を実現させるため、土地利用規制の柔軟化や収益性を向上させるための支援策を検討することが必要である。
- ・密を避けながらウォークアブルな空間としての賑わいの創出に向け、これまで十分に活用されていない都市部の公開空地の利用や公園に対する Park-PFI 等の支援を進めることが必要である。

③ 都市間連携の強化

(オンラインを活用した連携)

- ・都市再生を検討するにあたり、圏域で考える必要がある。それぞれの都市が圏域を意識し、その中での役割を認識することが重要である。また、都市圏の郊外に魅力的な地域があることも都市の強みになるため、郊外との物理的な連携を強めていくことや、各地方都市において、それぞれの得意分野を生かした産業を強化し働く場を増やしていくために、オンラインを活用して、特に大都市との知のネットワークを広げることも重要である。

- ・たとえば、月に数回程度、東京等大都市でリアルなコミュニケーションのもと、クリエイティブな業務を担い、普段は地方で作業に集中し、必要に応じてリモートでコミュニケーションを行うなどといった、ライフスタイルが実践可能となる都市環境を整備していくことが必要である。また、居住地や勤務地あるいはその中間地など、人の活動を中心に生活の質が上がる都市再生を考えることやワーケーションによって関係人口を増やすことも地方の活性化にとって重要である。

(高速交通を活用した連携)

- ・スーパー・メガリージョン等の都市間連携を推進し、二地域居住や観光等を促進するため、交通結節点やアクセス道路の整備とともに、都市内で円滑に移動できる公共交通が利用できる環境を整えておくことも必要である。
- ・地方都市においても東京などの都心での再開発と連携し、地方都市の開発を誘導することも考える必要がある。たとえば、都市再生緊急整備地域内のみならず、地方都市への貢献や連携を条件とするなど、地方都市を下支えするしくみも考えていく必要がある。

④ 都市再生を推進する活動主体の支援

(持続的な都市の発展)

・都市の価値を向上させ、アップデート、リ・デザインし続けるためには様々な主体と連携しながら機動的に取組を推進していく必要があり、その際には実証実験を積み重ねながら実装していくプロセスや官民エコシステムでの取組等を地道に行うことが必要である。

・また、都市の質を高めるためには、グリーンネットワークの構築や賑わいの創出、まちなかでの公共交通網を維持する仕組み等、市街地を更新していく仕組みをエリアマネジメント等を活用しながら都市再生の中に取り入れ、都市を持続的に更新するエンジンの強化も必要である。

(エリアマネジメント団体への支援)

・エリアマネジメント団体がどういった役割を果たすかについて、体制整備のモデル化や制度化に繋げていく必要があるとともに、そのエリアマネジメント団体が地域に張り付いて活動し、信頼される組織となるよう、都市再生を通じて支援していくことが重要である。

・また、持続的なエリアマネジメントを組織するにあたっては、単に概念的な組織を作るだけでなく、エリアマネジメントに参加する各主体のガバナンス型のコミュニケーションをサポートするような専門的な人材を育成することが重要である。

⑤ 未来技術への対応

(未来技術を視野にいれた都市再生)

・今後、自動運転やドローン、ロボット等の未来技術の進展により、交通が変わり、人や物の移動が大きく変わる可能性がある。それによって、人の働き方や住まい方、生き方に影響を与えることが考えられ、都市も新しいニーズを満たすように変化していく必要がある。

・これまで都市部における移動では、公共交通機関が利用されることが多かったが、自動運転などの技術革新が進んでおり、車とその他の移動手段について役割が見直される可能性がある。その結果、都市のあり方や都市連携のしかたが変わることも視野にいれるべきであり、日本版のモビリティハブを地方での都市再生の拠点的な場所にどう組み込んでいけるかも、ネットワークによって考える必要がある。

・現在、自動運転やドローン、ロボット等の技術革新が進んでおり、これらの未来技術をとりいれて、地域の課題解決を行うための社会実験が各地で行われている。自動運転やドローン等の技術の進展にあわせた都市再生(新たな交通結節点の整備、乗降りしやすいインフラ、待機場所の確保等)を検討することが重要である。

- ・未来技術の進展は都市のあり方に大きく影響すると考えられるが、今後の技術革新が不透明な状況においては、社会実験を行いトライアンドエラーを繰り返すことが重要であり、未来技術を踏まえた都市の改変に対する取組を後押しする仕組みが必要である。