

**新型コロナウイルス感染症の拡大を契機とした
今後の都市再生のあり方**

2021年6月

都市再生有識者懇談会

目次

1. はじめに.....	1
2. 都市再生をとりまく潮流とその変化.....	2
(1) これまでの都市再生の取組.....	2
(2) 新型コロナウイルス感染症のインパクト.....	3
(3) 働き方の変化とテレワークの進展.....	5
(4) デジタル化の進展.....	7
(5) 脱炭素社会の実現に向けた取組の加速.....	9
3. 今後の都市再生のあり方.....	10
(1) 目指すべき都市再生の方向性.....	10
(2) 今後の都市再生を進めるうえでの重点事項.....	12
① 都市再生を進めるための効果的なデータの活用.....	12
② 都市の特性に応じた都市再生の推進.....	13
③ 新たな時代に対応した都市間連携の強化.....	14
④ デジタル化や未来技術実装の促進.....	15
⑤ 持続可能な都市再生の推進.....	16

1. はじめに

都市は人々の生活や経済活動等の場を提供する我が国の活力の源泉であり、これまで我が国では、都市の魅力を高め、国際競争力を向上させる都市再生の取組が進められてきており、この間東京をはじめとした大都市の土地利用の高度化によるゆとりある都市環境の形成や地方都市においても着実にプロジェクトが進められる等の一定の成果を上げてきている。

2020年1月に最初の新型コロナウイルス感染症（以下、「感染症」という。）の感染者が確認されて以降、感染症の拡大は都市における様々な側面に対し、大きな影響を与えつつある。いわゆる密の回避が求められ、都市への外出や商業施設の利用が制限される等、社会・経済活動に大きな影響が出ており、都市活動においても様々な影響が生じているとともに、官民におけるデジタル化の遅れも顕在化した。

一方、人や機能等を集積させる都市そのものの重要性に変わりはないものと考えられるが、今後都市再生の取組を進めていくに当たって、感染症の拡大を契機として、これまでの社会経済の潮流が変化するのか、新しく加速する潮流としてどのようなものがあるのか等について踏まえたうえで、都市の必要性や役割、今後の方向性について検討を進めていく必要がある。

このため、感染症の拡大による都市への影響や働き方・住まい方等の変化とあわせて、今後予想される自動運転等の未来技術の進展を踏まえた都市のあり方等に関して、最新の状況やこれら変化への対応について、学識経験者や民間事業者、地方公共団体関係者等、外部有識者の知見を活用するべく、内閣府地方創生推進事務局において「都市再生有識者懇談会」が設置された。

本懇談会においては、2020年12月の第1回開催以降、本年6月まで計7回にわたり、各界のゲストスピーカーによる事例紹介や発表等も踏まえて精力的に議論や検討を重ね、都市のあり方や今後の都市再生の方向性について整理したものが、本とりまとめである。

内閣府をはじめ関係省庁においては、本とりまとめを踏まえ、都市再生の取組の具体的な施策の企画立案等に反映していくことを期待するとともに、本とりまとめにおいて提起した問題意識が広く関係者に共有されることにより、未曾有の困難な状況に直面している我が国が、このピンチをチャンスに転換し、再び力強く歩み始めるための一助となれば幸いである。

2. 都市再生をとりまく潮流とその変化

(1) これまでの都市再生の取組

(都市再生制度の創設と拡充の歩み)

21世紀を迎え、経済構造改革のための重点課題の一つとして国を挙げて都市再生に取り組むことを目的として、2001年5月に内閣総理大臣を本部長とする都市再生本部が内閣官房に設置された。都市再生本部は、都市再生の司令塔として、国土交通省等、関係省庁との連携のもと、都市の魅力と国際競争力を高める取組を国として総合的に進めることをその役割としており、翌2002年にそのための枠組みとなる都市再生特別措置法が制定(同年施行)され、同法に基づき「都市の再生の拠点として、都市開発事業等を通じて緊急かつ重点的に市街地の整備を推進すべき地域」として指定される都市再生緊急整備地域において、容積率制限等の規制緩和に加えて、同地域内で国土交通大臣の認定を受けた民間都市開発プロジェクトに対する財政や金融上の支援措置が創設され、翌年には税制上の支援措置も追加された。

それ以降、様々な取組や制度の拡充が図られつつ、2011年には官民連携による都市の国際競争力の強化を図るため、「選択と集中」の観点から、特定都市再生緊急整備地域制度が創設され、国際競争力強化・インバウンドに対応するための支援措置が設けられた。

さらに同年3月の東日本大震災の発生により、首都圏において多くの帰宅困難者が発生するなど、大きな混乱が生じたこと等を契機に、翌2012年に都市再生安全確保計画制度が創設された。これにより、大規模災害発生に備えた官民連携による一体的なソフト・ハード両面の対策への支援を実施できるようになり、都市再生緊急整備地域ごとに都市再生安全確保計画が策定されている。

2016年にはPDCAサイクルの充実の観点から、都市再生緊急整備地域における評価制度が導入され、事業の進捗状況や都市再生の効果の発現状況を確認し、地域指定の改廃や指定基準等の適合性の検証などを実施することにより、都市再生制度の適正な運用につなげている。

2018年には「都市再生に取り組む基本的考え方」が改定され、都市再生の熟度を高めつつ、都市再生を推進する「候補地域」の仕組みが創設されたほか、都市再生の見える化情報基盤「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ることとなった。

(これまでの都市再生の成果)

都市再生特別措置法が制定されてから、これまで延べ68地域(2021年6月時点51地域)が都市再生緊急整備地域として指定されるとともに、140件(2021年6月時点)の

民間都市再生事業計画が認定され、民間事業による大規模なプロジェクトや広場、歩行者空間整備を含め、累計で約 12 兆円を超える建設投資が行われてきた。また、上述の様々な特例措置は、都市再生において民間資金を活用するという点において従来からの民間による都市開発の動きを加速することとなり、民間都市再生事業において公共空間等の整備に加え、オフィスや商業、住居などの複合開発が進められている。このような事業が各地の都市再生緊急整備地域において着実に実施されてきた結果、都市再生の取組を評価する基本的な指標である人口、世帯数、地価のいずれの指標においても、都市再生緊急整備地域内は当該地区のそれ以外の地域より高い増加傾向を示しており、この 20 年間の取組として一定の成果を上げてきている。

(2) 新型コロナウイルス感染症のインパクト

(都市に関する感染症拡大以前からの潮流)

我が国では 2008 年をピークに総人口が減少局面に入り、少子高齢化が深刻化する中で、東京圏への転入超過が依然として継続し、東京圏一極集中が加速化している。東京圏への一極集中は、首都直下地震などの巨大災害に伴う被害の増大リスクや過密による混雑、通勤時間の長時間化などがかねてより弊害として指摘されてきた。一方、地方部では、人口減少や少子高齢化に加え、一部ブロック中心都市への集中の傾向が見られるものの、地域全体としての活力低下に歯止めがかからない状況になっていた。

また、デジタル化等をはじめとした産業構造の変化はめまぐるしく、経済活動のグローバル化の進展に伴う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。こうした中で、感染症が拡大し、都市をとりまく環境に大きなインパクトをもたらしつつある。

(感染症の社会・経済活動への影響)

2020 年 1 月に我が国で初めて確認された感染症は、瞬く間に全国的に拡大し、同年 4 月には新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づく、「緊急事態宣言」が発出されることとなった。こうした感染症の拡大に伴い、いわゆる 3 つの密（「密閉」、「密集」、「密接」）を回避するため、テレワークの推奨や県外との往来の自粛等の要請が行われた。

この影響により、交通分野においては、鉄道やバス、航空の利用客数が大幅に減少し、大きな赤字に陥る事業者も現れた。宿泊・観光分野においては、訪日外国人の激減や国内宿泊者数の減少により、一部の宿泊施設が閉鎖等に追い込まれているほか、感染拡大防止のための営業時間の短縮要請等の影響を大きく受けた飲食業界においても同様に休廃業や倒産する事例等が見られる。

また、社会経済全体にも影響が広がっており、後述するようにテレワークの拡大や密の回避が志向された結果、企業の経営方針や人々の生活、意識にも大きな変容が

生じている。そうした中、実質 GDP 成長率は 2020 年4-6月期は前期比年率でマイナス 29.3%まで落ち込み、その後回復に転じたものの、年明け以降再び減少傾向にある。雇用情勢にも影響が出ており、非正規就業者数は 2020 年4月以降、前年同月と比べ減少を続け、統計として比較可能な 2014 年以降で最大の減少幅となっている。また、東京都への人口転出入については、2020 年7月以降、8か月連続で転出が転入を上回る状況が続いた。

特に都市再生に直接的に関係の深い不動産市場について見ると、感染症拡大の影響が徐々に顕在化しつつある。オフィスについては、これまで過去 30 年間で東京においては市場規模が約 1.8 倍に拡大し、過去 10 年間は全国的に空室率が低下してきたが、2020 年3月以降、空室率が上昇するとともに、成約賃料が低下傾向にある。また、テレワークの進展等の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、テレワーク比率の高い東京(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、2020 年3月の 1.56%から 2021 年 4 月には 5.65%と推移している。一方、オフィス空室率は上昇しているものの、オフィスの適切な空室率水準は5%程度とされており、今以上に急上昇しなければ、オフィスの流動性が高まり、都市の活性化が期待できるとの指摘もある。また、商業施設や宿泊施設についても、同様に感染症拡大による経済的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。

このような状況の中で、不動産デベロッパー各社は既に手掛けている大型の開発事業については、非接触対応機能を備えたオフィス等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、今のところ、おおむね予定通り建設を継続している。ただし、人流の抑制に伴い、特に鉄道会社の受けた経営的な打撃は大きく、鉄道会社による開発案件の中には建設の延期や見合わせといった影響も出ている。

このような動きを総じてみると、都市の過密問題を緩和し、東京への流入人口が減少するなど、この傾向が一時的なものにとどまるのかどうか、また東京圏の不動産マーケットにどのような影響をもたらすのか引き続き注視していく必要がある。一方で、長期的なトレンドを見てみると、これまでの我が国全体における人口減少、高齢化の潮流は依然として続き、地域経済活力が衰退する中、感染症の拡大の影響は全国におよび、地域社会に大きなダメージを与えている。

このように感染症の拡大は、働き方、暮らし方に大きな変化をもたらしつつある。以下では、特にいわゆる「新しい生活様式」に対応した都市の方向性を模索していく観点から、変化の著しい「働き方」「デジタル」「脱炭素」にスポットを当て、ピンチをチャンスに変えるという観点から、これらが都市再生にどのような影響を与えうるのかについて述べる。

(3) 働き方の変化とテレワークの進展

(感染症による働き方の変化)

我が国においては、長時間労働の是正等を図る観点から、働き方改革関連法の改正等が行われ、これを受けて企業の働き方改革が進められつつある中、一部の企業においては、時間と場所が固定された働き方から、テレワークの活用やフレックス勤務等への変化の兆候が起こり始めていた。そういった中、今般の感染症の拡大はこれまでの働き方改革に大きなインパクトを与えており、例えば都心で働く人々に満員電車やオフィス等の混雑を忌避する傾向が広がり、生活の質(QOL)の向上を求める動きが顕在化している。

テレワークについては、感染症拡大時の緊急事態宣言下で多くの企業が導入した結果、2021年4月から5月にかけて実施した調査では全国で30.8%(東京23区で53.5%、地方圏で21.9%)の就業者がテレワークを実施していることが確認できる。また、昨年春の1回目の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積極的に実施している企業も多く、労働者の募集に当たってもテレワークによる在宅勤務可を前提とした求人が増えている。さらに最近では、働く時間や場所のみならず、いわゆるギグワークなど従来の雇用の枠組にとられない仕事の自由度や働くメンバーの自由度の高い働き方も注目され始めている。

このように感染症の拡大により働き方に関する変革は加速しており、「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日にとられない勤務スタイル」等、多様な働き方が急速に広まる兆しがみられる。

こうした働き方が好まれるようになった背景としては、従来は仕事のやるべき内容や方向性が決まっており、仕事の「量」が生産性を左右していたのに対し、不確実性が増す現在においては、新たなサービスの開発や加速する変化への対応など、創造力の発揮が求められるタスクが増え、仕事の「質」こそが、その生産性を高める重要な要素とし認識されるようになってきたことが挙げられる。感染症の拡大はこれらの流れにも大きく影響を与えていると考えられる。

(テレワークの進展による働く場所の変化)

特にテレワークの実施状況を都市ごとに見てみると、東京圏は他の都市と比べてテレワークの実施率が高くなっている。その要因としては、東京圏では総じて働く場所と住む場所が離れており、通勤時間が長いことに加え、テレワークが実施しやすいとされる大企業の本社機能やIT系をはじめ、テレワークになじみやすいとされる業種・業態の企業の立地などが多いことが挙げられる。それに対し、大阪や名古屋などの地方の大都市においては、東京ほどテレワークの実施率が高くないが、これは東京圏との対比で言えば、通勤時間がそれほど長くないことや、自家用車による通勤も多いことに加え、

業種・業態で見てもテレワークになじみにくいものが相対的に多いこともその背景にあるのではないかと考えられる。

また、東京圏において、テレワークがどこで行われているのかを見てみると、自宅でテレワークを行う在宅勤務が大半を占めており、これまでのところテレワークとは、実質的に在宅勤務と言える状況にある。今まで一般的な就労者にとって、自宅は住まう場所であり、働く場所ではなかったが、感染症の拡大を受けて、住宅が働く場所の選択肢の一つとして機能することとなったと言える。このため、住宅に対するニーズとして、インターネット環境の充実や育児をしながら働ける機能など、自宅で働く環境が重要視されるようになった。

その結果、自宅の作業スペースの拡大や居住空間の快適性の向上を目的に、東京圏郊外地域への戸建て住宅ニーズが増加しており、たとえば湘南、三浦半島や房総半島、秩父など北関東エリア等、都心から100キロ圏内外の郊外への住宅ニーズが高まっている。このように東京圏においては、テレワークは、在宅勤務の拡大という形で広がってきている一方で、それを越えたさらなる地方への移住等への動きは、未だ限定的なものにとどまっていると思われるが、その背景としては、テレワーク主体で仕事を行うとしても一定の頻度で都心に出勤する必要性があることなどが考えられる。

(働く場所の役割と地方都市への影響)

感染症の拡大以前から、企業ではBCPの確立や人材確保の観点から、地方への本社機能の移転の動きが一部において見られていた。また、個人レベルでも自然豊かな環境の中での二地域居住、ワーケーションをはじめ、地方で住むこと、地方で働くことへの関心は高まっており、特に移住について、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。

今回の感染症拡大によって、「働く場所」として、オフィスはコミュニケーションを前提とした価値創造を行う場として、自宅や自宅近くの郊外型シェアオフィスは思索や作業を主として行う場として、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を採用する企業が増えつつある。特に、東京郊外においてはシェアオフィスの活用が広がっており、オフィス需要に対応するため、既存の商業施設、銀行・郵便局、駅、スポーツクラブなどの空きスペースを転用するなど不動産の使われ方に変化が起きている。

テレワークの進展は、より広く、さらに都心部にも出やすいという在宅勤務へのニーズの拡大を通じて、住宅の郊外化・外縁化という動きを生み出している。また、一部業種の企業においては、郊外化の動きも見られ、都心から移転する動きもある。

テレワークを活用すれば、新たに転職することなく、今の仕事を引き続き移住先で行う、いわば「転職なき移住」というスタイルも可能となり、地方移住に向けて新たな層の

積極的な掘り起こしが期待されている。しかし、一方で、地方暮らしや地域との交流をサポートするNPO法人ふるさと回帰支援センターにおける移住の相談の状況を見ると、希望移住先としては、依然として働く場所や機会を豊富に有している地方中核都市以上を中心としたニーズが強いのが現状である。

足元の感染症収束後も、テレワークが東京圏以外の地方都市に広がるのかどうか、その場合、企業や従業員の働き方はどうなるのか、企業における本社機能の地方都市への移転は進むのか等、テレワークが地方都市にどのような影響を与えうるのか注視しつつ、内閣官房、内閣府において実施している「地方創生テレワーク交付金」や「地方創生推進交付金」を活用した「移住支援金」等により、このような動きを地方創生につなげていくことが求められる。

(4) デジタル化の進展

(デジタルの進展と不動産への影響)

AI や IoT、情報通信技術等のデジタル化の進展は、人の暮らしや産業構造を激変させており、たとえば e コマースや諸手続きのオンライン化等の進展は、これまで店舗等において対面で行われてきたサービスをオンライン上で完結することを可能とし、商業施設や銀行、旅行代理店等の窓口の減少につながっていた。今回の感染症の拡大は、社会活動における非対面・オンライン手法の採用を一気に進めることになり、そのことは人々の意識や価値観等の変化のスピードをさらに早めたと言える。また、あらゆる場面で、デジタルを利用せざるを得ない、いわば「社会実験的状況」が生まれたことで、多くの行政手続きの分野でデジタル化が遅れているという事実がむしろ顕在化する結果となり、キャッチアップが求められている。

こうした中、感染症の影響による外出の自粛や密の回避、リアルなイベントの中止等の人々の意識や生活の変化は、実社会におけるデジタルトランスフォーメーション(以下、「DX」という。)の進展を加速し、たとえば外食や娯楽の分野において、オンラインで注文する出前が増えたり、音楽等のイベントがライブ配信される等、商業施設や遊興施設のあり方にも影響を与えている。

(都市活動のデータ分析の進展)

都市に関する DX の活用事例として、経済活動や不動産の動きを即時に把握する手段のひとつである、オルタナティブデータが注目されている。オルタナティブデータとは、伝統的に活用されてきた統計とは異なり、人流や消費活動、インターネットの検索数等のデジタル・データ群をいい、細かい粒度で、即時性が高い等の特徴がある。既に、例えば不動産投資の判断等にあたって、携帯の位置情報等から取得した人流データやクレジットカード等から取得したPOSデータが活用されるなど、様々な場面で利用され始めている。民間の情報開示データ等の活用が今後期待される。政府においても、感染症が地域に与える影響の把握や地域活性化施策の検討に資するよう、人流や人の

消費活動状況などを表示する V-RESAS を昨年6月に構築し、広く一般に提供するなど情報基盤の整備を進めており、都市再生においても今後効果的な活用が期待される。

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の分析、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、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、オフィス入社率の国際間・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ているほか、都市における人流や通勤等、鉄道や道路などの交通状況、買い物や飲食店の利用等、消費活動のデータなど、いわば「都市活動」を迅速かつ詳細に把握できるようになりつつあることから、今後はそれらデータによる都市活動の量的・質的な評価を充実させることにより、都市再生の計画や運行管理に活用することが期待される。また、スマートシティにおいては、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、人流の時間別、地域別の平準化や混雑状況の緩和などエリアマネジメントの高度化も期待される。なお、これらオルタナティブデータの活用を推進するにあたっては、利活用を前提とした個人情報保護に関するルールの整備が求められている。

(未来技術がもたらす都市の変化)

デジタル化の流れに加え、今後自動運転等の未来技術のさらなる進展が期待されるが、自動運転等の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り、世界中でその導入・実装化に向けた競争が過熱している。我が国でも未来技術社会実装事業(内閣府地方創生推進事務局)をはじめとした各省庁所管の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・IoT、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、新たな生活様式に対応したサービスが本格稼働を始めている。

特に、今後は自動運転(レベル4)の実証実験やオンデマンド型交通サービス、自転車や自動車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、街路空間における道路の拡幅や車線の増減、駐車場の絶対量の削減や配置変更、交通結節点における乗換シームレス化といった都市のインフラのあり方が変化し、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。また、その他考えられる事例としては、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、飲食店等としての利活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も既に変化しはじめた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)技術の発展および実現によって、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。

(5) 脱炭素社会の実現に向けた取組の加速

(脱炭素社会の実現にむけた動き)

地球温暖化の影響等により激甚化する自然災害の発生及び、人々の防災意識の高まりにより、脱炭素社会の実現のための積極的な対応が世界的な潮流となっている。また、我が国においても 2050 年脱炭素社会の実現に向けて、「2050 年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略」を策定するなど、官民を挙げての取組が加速化している。こうした取組は、産業構造や社会経済の変革をもたらし、これからの大きな成長につながるものと考えられており、都市においても脱炭素社会の実現に寄与することが必要であり、再生可能エネルギーの活用やビルの省エネ、まちなかへのグリーンの導入などの取組が必要である。

(都市における脱炭素にむけた取組)

脱炭素社会の実現を図るために、都市再生基本方針としても、都市のコンパクト化やエネルギーの効率的な利用を通じて、環境負荷が小さく、エネルギー利用が合理的な都市を目指しているとともに、都心のヒートアイランドの緩和に資する広場の緑化等、いわゆるグリーンインフラを活用することで、自然との共生や気候変動への適応に配慮することなどを目指している。また、居心地が良く歩きたくなる魅力的な都市空間の形成や、環境に配慮した優良な民間都市開発事業の促進も重要である。

脱炭素社会を目指すエネルギー需要サイドの取組としては、日常生活における個人の行動変容も重要であると考えられ、衣食住の各分野において行動変容を促す取組が進められている。行動変容の一例として、デジタル化に伴うテレワークの活用による移動の減少が、CO₂ 排出量の削減効果をもたらすという分析もされており、経済的生産性の向上に加えて、環境性の観点からもテレワークの効果的な活用を広めていくことが望まれる。また、エネルギー供給サイドの取組として、都市において太陽光や風力などの再生可能エネルギーの活用を一層促進するためには、再生可能エネルギーやエネルギーマネジメント導入の専門人材の育成や確保、情報の共有化、官民協働の取組の推進等が必要であり、脱炭素社会の実現に向けた支援が今後も期待される。

(都市におけるグリーンインフラの活用)

グリーンインフラが求められる背景としては、気候変動への対応やグローバル社会での都市の発展、SDGs や ESG 投資等との親和性などが挙げられるが、グリーンインフラの有する多様な機能は、個別の施設にとどまらず、多様な主体が連携してエリア全体の資源や空間を活かすことにより、効果的、多面的に発揮することが期待されている。今後も引き続き、安全な地域づくりを進めるため、災害リスクの低減に寄与する生態系の機能を評価し、積極的に保全・再生することにより防災・減災を推進していくとともに、グリーンインフラの普及拡大の取組等を通じて、心身ともに健康でイノベーティブな生活・労働環境を実現することで、環境に高い関心を有する人材、企業、民間投資を都市に呼び込むことも期待されている。

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

(都市の意義)

都市は、社会経済活動が一定程度集中して行われる場であり、人、モノ、情報が特定のエリアに集まり、一定の密度が確保されることによって、行政サービスや商業、医療福祉等の各種サービスの生産性の維持向上が図られていることやフェイス・トゥ・フェイスによる出会いや交流、イノベーション創出の場として機能することが、都市の大きな存在意義の一つとなっている。こうした中、都市政策においては、人口の急激な減少と高齢化を背景として、高齢者や子育て世代にとって、安心できる健康で快適な生活環境を実現することを目指し、中心市街地に商業施設や文化・教育施設、医療・福祉施設等と住居等をまとまって立地させるとともに、公共交通機関によりそれらへ容易にアクセスできるようにするなどして、一定区域内の人口密度を維持したコンパクトな都市構造への転換が重要な課題となっている。

このように都市本来の意義は集積であるといえるが、かねてから、地震や風水害に対する防災の観点からも過密のリスクについて指摘されていた。今般、これに新たに都市部における過密や混雑による感染症拡大のリスクが加わることで、オンライン会議やバーチャルな体験、eコマースによる購買が一般化して広がることで、オンラインを活用したリアルな活動の補完や代替が可能であることが明らかになりつつある。

一方で、リアルで集まることや、音楽・スポーツ等のライブ体験の重要性も再認識されており、リアルを実践する場としての都市は重要であることも事実である。これまで都心部に人々が来訪して行ってきた活動の大部分がオンラインで代替可能となりつつある中、今後都市の価値を高めるためには、人々が都心部に来訪して行う活動の質を高める必要がある。具体的には、都心部空間の快適性(Walkability、景観、水と緑、休憩できる場所など)やリアルでしか体験できないこと(飲食、ライブパフォーマンス、観光など)の質の向上が求められる。加えて、今後はバランスの取れたリアルとバーチャルの融合を考えながら、人中心でゆとりある空間づくりを進めていく必要がある。

(働き方の変化と新たな職住近接の形)

オンラインの活用により、生産性を維持しながら、リアルでの集積を補完・代替できるようになりつつあることから、今後も働き方や働く場所・時間の自由度の広がりなど、働き方改革が進むことが想定される。その結果、生活の質を高める観点から、働く場所や住む場所の選択肢は増え、通勤時間の短縮化や混雑の回避するため職住近接が選好されると考えられる。

また、テレワークを活用することによって、都心居住に代表されるようなリアルな職と住の職住近接のみならず、自宅や自宅近くのシェアオフィスをバーチャルな「職」の場と

とらえた新たな職住近接も実現可能となっている。特に従来から買い物や飲食等の店舗、学校や公園等、生活に必要な施設が住宅の近くに配置された郊外都市などの地域においては、オンラインを活用した新たな職住学遊の近接により、これまでにない魅力を高めていくことが期待される。

(都市再生の役割と柔軟性・可変性の確保)

都市再生の根本的な役割は、50年単位の長期スパンの中で、都市として社会課題をどのように解決していくかということにあり、感染症の拡大による変化だけでなく、DXの進展やSDGsへの対応など、これからも激しく、速く起こる変化や多様性の拡大に、柔軟に対応しながら人を中心とした快適な空間を築いていくことが重要である。加えて、都市再生には中心市街地などでの再開発事業や建築物、道路、駅前広場、公園等の主体の異なる各空間において、一つの整備方針のもとエリア全体として協調の取れた空間となるよう、横串を通すという役割もあると考えられる。特に地震のみならず気候変動に伴う風水害等に対する安心安全を確保するとともに防犯性にも配慮した都市インフラの構築の推進や、たとえば公園の再整備開発について言えば、公園だけでなく近隣の河川や道路、建築物などの再開発も合わせて取り込み、エリア全体で社会課題の解決に取り組むことで都市の魅力を高めていくことが重要である。

こうした面から、都市において、人口や社会経済構造等の持続的な変化や、感染症や災害など突発的に生じる状況変化、またDXの進展や未来技術等の非連続の変化に速やかに対応できる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、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なども必要であると考えられる。

そのうえで、さらに都市の質を高めるためには、エリアマネジメント等を活用しながら中心市街地などにおける賑わいの創出、まちなかにつながる公共交通網を維持する仕組等、市街地を更新し、都市を持続的に更新するエンジンを強化することも必要である。

今後、都市再生の効果を地方に広げ、東京圏への一極集中を是正していくためには、適度な集積を前提とした分散型の国土構造が望ましく、そのためには、地方での起業を増やすことや、大都市での仕事をもちながら移住を促進するサイクルをうまく誘導しながら、個々の都市の状況にあわせ、オフィスだけでなく不動産全体の需要の実態を踏まえたうえで供給についても考え、大きく集約した場所と分散化された場所のバランスを上手く取りながら両立させていくことが重要である。

(2) 今後の都市再生を進めるうえでの重点事項

都市再生は、国や地方公共団体、民間事業者等、様々な主体による総合的な取組により実施されているものである。関係者がこれまで述べてきた目指すべき方向性を共有しつつ、それぞれの取組を連携して進めていくため、特に都市再生制度を所管する内閣府地方創生推進事務局においては、当面以下の事項について重点的に取り組んでいく必要がある。

① 都市再生を進めるための効果的なデータの活用

(データの活用による精度の高いPDCAサイクルの推進)

都市における生活の質を高めるに当たって、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、いわば「都市活動」を量的・質的にリアルに表す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。また、その効果を評価する際に、都市再生緊急整備地域エリアだけではなく、隣接するエリアやさらに広域の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。

なお、都市におけるデータを活用する際は、都市再生やまちづくりといった切り口からどのようなデータが必要であり、活用可能なのかといった点を踏まえ、データを収集・加工し、求められるアウトプットにつなげていく仕組みを整理していくことが、まずは大切な第一歩となる。そのうえで、後述する都市OS(データ連携基盤)の構築を前提とした、3D都市モデル(PLATEAU)との重ね合わせやi都市再生の活用等の効果的な可視化方法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は、新たに国家戦略特区制度の一つとして創設されたスーパーシティの取組の成果なども活用しながら、分野横断的な連携を可能とする相互運用性・拡張性、セキュリティが確保された都市OS(データ連携基盤)を整備し、各個別の取組に横串を刺すことが重要である。

その際、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、その主体には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り、今後も引き続き議論が必要である。併せて、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、地域の実情に応じて、費用負担や各種規制の緩和等の仕組みを検討する必要がある。

② 都市の特性に応じた都市再生の推進

(特色を活かした都市ごとの役割)

今後の都市再生を進めていくうえでは、先に述べたように、我が国の社会経済の潮流と感染症の拡大がそれにどのような影響を与えていくのかをできる限り見通したうえで、各々の都市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。加えて、各都市ごとに集積地域を形成しながら、いかに地域ごとの特色を出していくかという多様性も持続的な地方創生を進めていくうえで重要である。

都市ごとの役割としては、東京都心では、日本の経済を牽引する国際競争力を確保し、様々な分野の仕事を融合させる知的創造拠点としての機能を担うとともに、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一極集中の負の要素を取り除くために、東京郊外や地方中心部へ機能を分散させることも検討することが重要である。

また、東京郊外においては、テレワークの進展に伴い、生活の場から仕事を行う場としての機能が広がっている。テレワークによる勤務場所として、自宅だけでなくシェアオフィス等を活用することが増えており、東京都心からの職の機能の受け皿として住みやすく、働きやすい環境を整備し、職住近接を実現することで、人々の生活の質を向上させていくとともに、東京以外の大都市郊外にもその取組を広げていくことが求められる。

大阪や名古屋をはじめ、札幌、仙台、広島、福岡などの大都市では、それぞれの個性を活かしながら、風格ある国際的な中枢都市機能集積地を形成するとともに、国際競争力を備えた拠点として、国際レベルの人材や企業の活動を支える空間・基盤を整備するとともに、海外の人々を引きつける機能を強化すべきである。また、クリエイティブ層の活動や出会いの場となるようなハイクラスのオフィスを増やす整備を再開発事業で誘導していくことが重要である。

地方都市においては、当該都市圏の中心都市としての機能だけでなく、大都市からの仕事や人の移転の受け皿としての機能も担う、特色ある新たなイノベーションの拠点を目指し、施設や人材育成等のデジタル化対応や地域の特性を活かした産業を官民連携で進めるため、まちの中心部にオンラインを活用したインキュベーション施設を整備していく必要がある。また、アフターコロナを見据え観光等の交流人口の増加も併せて検討すべきであり、歴史、文化、食、まちの雰囲気等の観光資源をブラッシュアップしながら、質の高い宿泊施設やスムーズな移動を支える公共交通を充実させていく必要がある。

こうした都市の基本的役割に関する考え方を踏まえたうえで、適度な集積により生み出される都市としての価値や生産性の向上を目指すとともに、その効果を全国へと広げていくことが重要である。そのためには、都市やオフィスでのDXやIT等の環境整備、

既存企業との協業や起業等の支援のほか、働きやすく、アイデアが生み出しやすい環境を備えた住居や郊外サテライトオフィス、人のコミュニケーションを生み出す仕組みを今後整えていく必要がある。

③ 新たな時代に対応した都市間連携の強化

(オンラインを活用した新たな都市間連携)

これまでフルセット型都市整備の弊害やそれを回避するための広域連携の必要性が繰り返し指摘されてきたが、本格的な人口減少社会の到来で、より一層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、これまでも増して重要となる。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、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。

さらに今後は、デジタル化の進展により、リアルとバーチャルの融合や未来技術等も活用した新たな都市間連携のあり方についても検討を深めていく必要がある。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、普段は地方で思索や作業に集中し、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構築していくことで、新しい連携のあり方の一つの要素となりうる。また、居住地や勤務地あるいはその中間地など、人の活動を中心に捉えて生活や生き方の質が上がる都市のあり方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。

(大都市と地方都市との相互連携の強化)

従来から取組んでいる高規格幹線道路ネットワークや新幹線、さらにはリニア中央新幹線を活用したスーパー・メガリージョン等による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は引き続き必要である。

また、都市単体の魅力だけではなく、魅力的な地方や農山漁村などの後背地との繋がりが都市の魅力の一つとして挙げることができるが、地方の中心都市が各地域の取組と連携し、後背地のディスプレイ的な役割を担うことで、地域経済の発展を支えることも今後求められている。

そのため、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、地方都市や大都市郊外等の隔地への貢献や連携を評価するなど、地方都市を下支えする仕組みも検討していく必要がある。

④ デジタル化や未来技術実装の促進

(デジタル化による都市の質の向上)

これまでの都市再生に関する取組では、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た施策を進めていくことが重要であり、そのためにもDX等をうまく活用する必要がある。

足元では、デジタル化によるテレワークやサービスのオンライン化が進み、住居やオフィス、商業施設等のあり方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、買い物や飲食等におけるeコマースの活用は一般的になったが、旅行の際にはバーチャル空間で下見を行ったうえで現地に訪れることや、ライブ・イベント等においても、自宅に居ながらリアルな会場の雰囲気を感じ、他者と感覚を共有するといったことを実現するデジタル技術も開発されつつある。今後、オフィスや自宅などの個別施設にとどまらず、都市全体にこのような技術が導入されることで、人々の生活や活動がどのように変わり、質の向上という意味でどのように影響していくのかという点についても注視していく必要がある。

(未来技術を視野にいれた都市のあり方)

これまで都市内部における移動では、特に大都市においては、公共交通機関の利用が中心であったが、自動運転などの技術革新が進んでおり、自動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間連携の手法が変わることも視野に入れるべきであり、日本版のモビリティハブを地方都市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。

また、MaaSに関する取組は主に民間事業者によるものが先行しているが、事業者単体ごとの取組が大半となっており、統一的なプラットフォームになっていない。公共としても、民間の取組を後押しするため駅前広場の再整備や駅周辺のバスターミナル、道路空間のリニューアルの際には、交通事業者が連携しやすい環境を整備したり、地域内で統一したデータプラットフォームを構築することで、地域内交通の連携・再編を促進するための仕組や支援を検討していく必要がある。

自動運転やドローン、ロボット等の技術革新は日進月歩であり、これらの未来技術の進展により、交通が変わり、人流や物流が変わり、都市の中心が変わる可能性も示唆されていることから、都市そのものも新たなニーズを満たすよう変化し続けていく必要がある。また、今後の技術革新が不透明な状況においては、社会実験の中でトライアンドエラーを繰り返すことが重要であり、都市のあり方を検討するうえでも、未来技術を踏まえた都市の改変等の取組について、サンドボックス制度や特区制度を活用しながら、新たな交通結節点の整備、乗降りしやすいインフラ、待機場所の確保など、自動運転等の技術の進展にあわせた都市構造への転換を後押しする仕組が必要である。

⑤ 持続可能な都市再生の推進

(グリーンを活用した都市課題の解決)

脱炭素社会実現の観点から、都市における再生可能エネルギーや蓄電池、電気自動車等を活用したまち全体でのエネルギーマネジメントの導入や省エネ等の環境に配慮した建物整備に加え、建物のリノベーションなどによる省資源化や再生材の利用を図ることも必要である。また、都市の中に、緑の空間を増やしていくことも重要であり、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の形成、建築物における木材の活用などの促進が考えられる。

(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、都市の再開発事業ではハイクラスオフィスを更新、整備するだけでなく、リノベーションなどの手法を用いて、廃校となった施設等をオフィスや宿泊施設等に改築するなど、都市を柔軟にリニューアルする工夫も必要である。

加えて、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や、官民連携事業(PPP/PFI)やシェアリングエコノミーを活用するなど、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共空間等の利用に対する支援を進めることが必要である。

(多様な主体による都市再生の推進)

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る、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。その中でも特に、官と民の間に立ってきめ細やかな活動を担うエリアマネジメント団体等の社会的事業主体の役割は重要であり、体制整備のモデル化に繋げていく必要があるとともに、地域に根付いた活動を行うため、行政や地域住民等と連携した組織づくりができるよう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団体を組織するに当たっては、単に概念的な組織を作るだけではなく、エリアマネジメントに参加する各主体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も確保・育成することが重要である。その際、海外の BID の取組を参考にしながら、安定的な活動財源を確保するための制度(地域再生エリアマネジメント負担金制度等)をうまく活用することが重要である。

都市再生有識者懇談会 委員名簿

【委員】

赤井 厚雄 株式会社ナウキャスト 取締役会長

秋田 典子 千葉大学大学院園芸学研究院 教授

姥浦 道生 東北大学大学院工学研究科 教授

野澤 千絵 明治大学政治経済学部 教授

森川 高行 名古屋大学未来社会創造機構 教授 ◎

※五十音順 ◎は座長

【オブザーバー】

国土交通省 都市局 まちづくり推進課

【事務局】

内閣府地方創生推進事務局

開催の経緯

第1回 (2020年12月4日)

「目指すべき今後の都市再生の方向性」

第2回 (2021年1月15日)

「新型コロナウイルス感染症による都市再生への影響とその対応」

ーゲストスピーカーー

鯉川 英一	三鬼商事株式会社 専務取締役
佐久間 誠	株式会社ニッセイ基礎研究所 准主任研究員
飛田 茂実	一般社団法人不動産協会 事務局長代理

第3回 (2021年2月24日)

「新たな働き方・住まい方・生き方を見据えた都市再生と都市間連携」

ーゲストスピーカーー

奥本 英宏	株式会社リクルート リクルートワークス研究所 所長
中山 善夫	株式会社ザイマックス不動産総合研究所 代表取締役社長
嵩 和雄	認定 NPO 法人ふるさと回帰支援センター 副事務局長

第4回 (2021年3月29日)

「各都市の都市再生に関する取組」

ーゲストスピーカーー

横地 玉和	名古屋市住宅都市局 都市活性監
宮本 章信	福岡市住宅都市局 都心創生部長
原 秀一	福山市建設局 参与

第5回 (2021年4月16日)

「都市や建物への未来技術の導入取組」

ーゲストスピーカーー

牧村 和彦	一般財団法人計量計画研究所 理事
重松 真理子	一般社団法人 大手町・丸の内・有楽町地区まちづくり協議会

第6回 (2021年5月18日)

「中間とりまとめ骨子素案」

第7回 (2021年6月23日)

「新型コロナウイルス感染症の拡大を契機とした今後の都市再生のあり方」