

第4回 都市の個性の確立と質や価値の向上に関する懇談会 議事概要

日時：令和7年1月27日（月）14：00～16：30

場所：中央合同庁舎3号館6階都市局議室

※事務局、大和ゲスト委員（一般財団法人森記念財団）、北崎ゲスト委員（筑波大学）、高山ゲスト委員（名古屋市）からそれぞれ資料に基づき説明がなされた後、委員はじめ出席者間において、主に以下の意見交換がなされた。

【これからの都市再生の目的・方向性】

- これまでの都市再生では、国際競争力の観点から、ハイグレードな業務機能やインバウンドに対応する機能が求められていた。これからは中長期的な視点から、環境的・社会的持続性が高く、人々のウェルビーイングの向上に資するような都市再生が求められる。それらは大規模な都市開発である必要はなく、むしろ中小規模の方が持続可能だろう。
- これまでの都市再生で、まちの防災機能の強化や魅力向上と並行しインターナショナルスクールやイノベーション施設、文化交流施設などが公共貢献として整備されてきたが、海外の都市間競争を考えるとまだまだ都市の魅力向上に資する施設が不十分であるため、引き続きそのような優良な民間都市開発プロジェクトを推進することは、国際競争力強化の観点から必要である。その上で、GX や気候変動など、都市開発プロジェクト単体ではなく SDGs への貢献を図るような視点を入れていくことも必要。
- 環境的持続性には、カーボンニュートラル、災害を含めた気候変動適応、資源循環などが含まれ、社会的持続性にはオフィスや住宅、移動手段のアフォーダビリティ、職住近接、全体的な都市空間・移動空間の質の向上などが含まれる。
- これからの都市再生は、地域の歴史文化資源が真の意味で活かされるものでなければならない。この地道な蓄積こそが国際競争力の強化にも繋がる。地域の歴史文化資源を活かすということには、継承と創造という2つの側面があるが、文化の創造は頑張っている、継承がおろそかになっているケースが散見される。
- 都市再生が地域の個性を活かして伸ばしていく方向になって、今後の観光や移住の拠点にもなるような地方の都市に広がり、恩恵を享受できるようになるとよい。

【国際競争力の強化に当たって重視すべき視点・取り組むべき分野】

- 国際競争力の強化に向けて、多様性と包括性の視点を取り入れてもよいのではない。国際競争力を生み出すイノベーターとして、一般にグローバル企業が重視され、昨今ではスタートアップにも手厚い支援が向けられている。しかし、これ以外のほとんどを占める中間層の企業は見過ごされがちだ。中小企業を含む多様な企業が共存できるアフォーダブルなワークスペースの提供が、多様性と包括性の視点から、

イノベーションに必要な要素として捉えられるべき。

- 国際競争力の強化のためにはグローバル企業の存在も必要だが、彼らは国際競争力の源泉というよりも、高い国際競争力の結果として集まってくる側面もある。グローバル企業だけでなく、地方都市や大都市の周辺部に元々存在する土着的な文化産業やものづくり産業が、その地域の価値の源泉になって国際競争力が強化される。そうした産業や文化を振興、醸成するの視点も取り入れるべき。
- 国際競争力の観点では、現時点の経済規模の大きさなどにより東京が世界的にも上位となっているが、中長期的にそれが維持される保証はない。スタートアップ企業が事業を行いやすい環境を作るなど、新たな価値創出の基盤をつくるような取組を行っていかなければならない。
- 国際競争力には、スタートアップの事業環境やウェルビーイングなど、従来からの経済規模以外の観点も多く考えられる。それらの領域における東京や日本の強み・弱みを可視化できるように、従来の指標で測るだけでなく、新たな指標の検討や精緻化を並行して行うことが必要。
- 国際競争力の強化に向けては、民間の優良な都市開発プロジェクトによる投資だけではなく、公共投資が国際競争力のために何をできるのかについても、改めて整理すべきではないか。
- 国際競争力には、優良なグローバル企業を誘致するような競争力と、まちの外部から多様な来街者を招くという意味での競争力とがあり、それぞれ戦略が異なってくる。前者は、地方都市では企業を惹きつける強力な個性がない限り難しいのではないか。緊急整備地域には沼津や長崎も指定されているが、そういう街にとって都市再生特別措置法はどういう役割を果たしているのか、きちんと評価すべき。
- 海外の国際競争力があるとされる地域では、エリア単位で居住機能、労働機能、文化機能がダイナミックにミックスされた開発が進んでいる。その反動として、ジェントリフィケーション等の負の影響や、それらに対応するアフォードブル政策等の議論も活発であり、開発利益をいかにエリアへ還元していくかという観点が重視されてきた。
- 国際競争力ランキングで評価の高いロンドンは、在宅勤務（ワーク・フロム・ホーム）も普及しているが、多様な働き方を許容するインフラ整備が都市再生の文脈で進展してきた。一定のエリア内で居住機能や労働機能等をミックスする政策を進めた結果、人の動きが変化し、ウォークアブル政策の進展に繋がった。そして価値ある公共空間の創出が、巡り巡って優良な企業やビジターを呼び込んでいる。街区ではなくエリアの単位で都市再生を進めることが重要。
- 日本の地方では、街区単位の中で機能がミックスされてきていて、どの地方都市の開発も東京と似たような印象を受けてしまう。一定程度の利便施設は充実してきた

が、それぞれの都市を差別化しなければ、国内でパイの取り合いとなってしまうので、街区単位より広いエリア単位での機能のミックスを検討すべき。

- 国際競争力を高めるインフラに対する支援について、時代の求めに応じて海外の諸都市と競争する分野は変わると思われるため、時代の求めに応じて補助対象事業を柔軟に拡充できると良いだろう。
- 日本では、災害が常に起きるという前提を置かなければいけない。災害が起きても強い都市、強い国は評価され続ける。過去、関東大震災を経て、横浜から外資が神戸に逃げたりした。当時は国内に移転したから良かったが、現代では海外に流出するリスクがある。都市の国際競争力を持続的に強化させ続けるためには、防災、日本ならではの災害への対応を、これまで以上に重視すべき。
- 工事費が高騰している中、インフラ整備を伴う貢献内容も大規模化し、一つのプロジェクトで負担することが厳しくなっているため、共同貢献を活用していくプロジェクトが増えていくのではないかな。

【中長期的に都市の質や価値を高める公共貢献の考え方や評価のあり方】

- 隔地貢献・遠隔貢献や契約的手法には可能性がありそうだが、日本ならではの制度運用を考えるべき。一方で、どの程度の内容まで、都市の再生への貢献と説明することができるかなどについては、丁寧に検討を進めるべき。
- 広く容積率緩和のあり方、公共貢献のあり方の原則論を整理する必要がある。特に、その中で必要性の低い公共貢献や類似する公共貢献は見直す必要もあるのではないかな。また、防災倉庫の整備や歩道の拡幅は当然企業の社会的責任として行うべきことであり、公共貢献として扱う必要があるかという点も含めてきちんと検討する必要がある。
- 昨今の都市開発プロジェクトでは、必要性の低い公共貢献や類似する公共貢献が増えてきている。同じようなものが次々にできてしまう仕組みは見直していく必要がある。むしろ多様な貢献を許容していく柔軟さを、どのように制度の中で受け止めていくかというところが非常に重要。アフォーダビリティの視点での取組や、歴史的な街並みを残すためにあらかじめルールづくりをした上で事業を実施する取組など、協調的に努力した事業をきちんと評価すべき。
- 貢献で評価すべき公共性について、人口減少社会にあっては、国際競争力を GDP で評価せず、コンパクト化した都市圏で維持することも考えられるし、アフォーダビリティの向上やウェルビーイングの質の維持など、成熟社会での新しい観点も含めて拡大していくことができるのではないかな。
- 事業のインパクトに応じた公共貢献を求めるとともに、その客観性・公平性を高めるため、民間事業者に求める公共貢献の内容を検討するに当たっては、事業によって生じる正と負の両面のインパクトを適切に評価することが必要ではないかな。

- 事業者が開発利益を得る中で、その対価として公共還元をするという図式がある中では、何が公共貢献なのかという公共性の中身が問われることになる。例えば、公開空地は、実態上、このくらいの面積を整備したから、それに紐づいたボーナスを与えるというロジックで運用されていたところ、立地によって開発利益の経済的価値が異なることを踏まえると、金銭面でそれらの開発利益を評価することも考えられるのではないか。また、開発利益の還元の方法として、現物の空間を整備するのか、金銭で負担するのか、手法も様々ある。
- 経済的価値の向上に加え、環境的・社会的側面の持続性の向上を図るためにも、複数の大規模都市開発事業の累積的な影響を環境的・社会的側面から評価し、望ましくない影響があるとしたら、それを代替措置によって低減する戦略的環境アセスメントの枠組みを導入すべきである。その代替措置を公共貢献として捉えることができる。代替措置が必要な望ましくない影響の例としては、ローカルな都市基盤への負荷、公共交通機関の混雑、郊外・遠郊外における空き家・空き地の増加、ジェントリフィケーション等があげられる。
- 中長期的な視点は大事だが、先行きが不透明な時代には柔軟性を持たせることも必要ではないか。大谷幸夫の『空地の思想』は、既知のもので都市を埋め尽くしてはいけないという高度経済成長期の警鐘だが、現在もこれに学ぶことは少なくない。各地で「結果的暫定活用」「流動的暫定活用」のようなことが行われているが、「意図的暫定活用」のようなことをきちんと貢献などとして位置づけるような仕組みがあってもよいのかもしれない。

【中長期的に都市の質や価値を高める公共貢献の手法】

- 都市再生特別地区の都市計画には、時間軸の概念や施設の管理運営の主体に関する記載等はなく、中長期的な貢献施設の管理・運営等は担保できていない。一方、事業者にとっても、例えば、インターナショナルスクールを貢献施設として整備しても、将来、陳腐化するかもしれない。それを何年維持すればいいか、また、官民の責任分担も不明瞭となる。
- 公共貢献を担保するため、海外では何十ページもの契約を結んでいたりするが、日本では、任意の協定書で済ませている場合が多い。これは事業者との暗黙の信頼関係を前提としているが、海外のように、都市計画決定に必要な手続に加えて、貢献施設の管理運営主体や方法、費用負担、モニタリングのルール等について、契約的な手法で明確化することも考えられる。
- 共同貢献では、複数のプロジェクトによって貢献施設を整備するので、それらが実現するのには時間差が発生してくる。この点、主として公共貢献を整備する事業者以外の事業者については、共同貢献で実現する施設に対して金銭負担をすることが前提となっているとも言える。このような方法が既に日本でも実現しているわけだが、もう少し柔軟にしていける余地があるのではないか。

- 容積率への需要が減退した時に、再開発をやろうとすると、補助金や公的資金だけに限らず、民間投資を呼び込む仕組みづくりが課題になるだろう。アメリカの TIF (Tax Increment Financing: 開発による将来の税収増を見込んだ資金調達) のように、広い意味で都市環境への貢献や、様々な貢献に対して債権を発行したときに、きちんと投資家を呼び込む仕組みづくりなど検討の余地があるのではないか。

【公共貢献として特に評価すべき施設等】

- スタートアップ拠点や MICE 等は十分な規模の集積がないと国際競争力の強化が見込めない。パリの世界最大のスタートアップキャンパス「STATION F」は3万㎡以上の規模を誇る。イノベーションの創出には、中途半端な規模のものを金太郎あめ的に増やすのではなく、共同貢献等を通じて、世界のスタートアップ都市と戦えるような規模の施設を整備若しくは集積する視点も必要ではないか。
- 公共貢献の対象として、物流に対する貢献も重要である。荷さばき駐車場や荷さばき施設が適切に整備されているビルは高く評価されるべき。
- 貢献の公共性について、アフォーダビリティの観点として、都内の下町のように、観光需要もあり、伝統的なものづくり産業の集積もあり、というエリアでは、これらと新規開発とをうまく連携させ、地域の都市型産業や商店街の魅力を発揮させる開発の実現を考えていくべきではないか。
- 都市の個性を引き継ぎ、磨き上げるために、既存ストックの活用をより柔軟に進め、それを公共貢献として評価することもあり得るのではないか。
- 既存ストックの活用について、リノベーションやリニューアルが進んでいる。その際、既存不適格のビルを現行法規に合わせることが難しいため、その点を整理できると比較的リノベーションもしやすい。また、リニューアルは後回しになりやすいので、家主や地主が一步を踏み出すためのインセンティブもあると促進される。
- 公共貢献による公共施設の創出は敷地単位では進んできたが、緑やオープンスペースのような都市アメニティ、ウォークブルな空間は、連続することで価値が高まる。街区同士を群として捉えて、協調的な都市空間の形成を進めるべき。

【質の高いエリアマネジメントを促すための手法】

- 開発事業者が事業の提案をする際に、長期的な視点を考慮した上で、エリアマネジメント団体の立ち上げや、既存団体との連携を示すことが必須になりつつある。新規の都市開発プロジェクトと竣工後のエリアマネジメントはセットで考えることが重要である。
- 都市再生推進法人のようなエリアマネジメント団体が、開発利益による資金貢献をプールしたうえで、再分配法人として機能する余地があるか検討すべき。それらの団体だけでは心許ないときには、UR や民都機構がバックアップする仕組みを作れ

ないか。

- 公共貢献を有する都市開発プロジェクトを実施する際、プレーヤーには大きく地方自治体と開発事業者がいるが、開発事業者はデベロッパーだけでなく、地主や家主も含まれて構成される。地主や家主の視点も考慮して、適切なインセンティブ措置や持続可能なエリアマネジメントを検討すべき。

【容積率以外のインセンティブ措置】

- 容積率以外のインセンティブはなかなか難しいが、官民の役割分担を再整理して、補助金のあり方を再考してもよいのではないか。例えば、公共貢献として地下ネットワークの整備が評価されていたりするが、本来であれば施設整備する側が費用負担すべき部分もあるのではないか。
- 容積率以外のインセンティブとして、社会への貢献の度合いが高く、公益性があるものの収益性の低い事業に対し、中長期的そして次世代向けの超長期の金融支援を行っていくことが必要ではないか。
- 工事費が高騰して工期が長期化している中で、容積率と貢献内容が見合わなかったり、そもそも容積率が緩和されても事業全体で採算をとるのが難しい地区もある。そのような状況の中で、官民の役割分担の見直しとして、大型の一部の事業については、土地地区画整理事業により重要な公共施設を整備する場合に、用地取得費用額の範囲内で、公共施設管理者に対して費用負担を求めることができる公共施設管理者負担金のようなものを活用できないか。

【新しい時代の都市再生を推進するための視点】

- 容積率ボーナスを積み重ねると高層の建物が増えていくが、都市再生緊急整備地域内のゴールをどのように設定するかを検討も必要なのではないか。このまま続けると建て替え等によって高層の建物が増えていくが、そのような都市再生でよいのかという点も含めて考えるべき。
- 使われない公共貢献をいくらメニューとして増やしても意味が無い。再開発等促進区を定める地区計画や総合設計制度等、都市再生緊急整備地域外においても容積率緩和は可能となるため、他の制度における公共貢献のメニューとの違いを整理し、都市再生特別地区ならではのメリットを見出すことが重要である。
- エリアマネジメント会社あるいは開発事業者が関係する主体と協議しながら、一定の広がりを持つ地区の再生戦略をつくり、それに基づき再開発・修復・保全の事業を展開し、地区の防災性能・環境性能・ウェルビーイングを、アフォーダブルの観点も含めて向上させていくような総合的な都市再生の取組を支える制度ができないか。再開発街区を超えた地区に責任を持つことになれば、必要な公共貢献についても明確にすることができる。
- 地方創生については、熊本のようにサプライチェーンが進出した場合や、立地適正

化計画によりコンパクトシティが進み都市が集積した場合においては、民間活力の活用が可能になるのではないか。

(以上)