

第7回 都市の個性の確立と質や価値の向上に関する懇談会

懇談会全体を通じてのコメント

有田智一委員

- 人口減少の本格化や建築費の高騰、SDGs への貢献等の社会経済情勢を踏まえ、これからの都市再生の目的・理念は何か。
- ・日本全体での人口減少・需要縮小・経済縮小の傾向が不可避であるが、それゆえに都市単位でみたときの集積効果（生産性の高さ、well-being の高さなど）を維持・向上することが必要。このためには、大都市・地方都市双方とも、都市への集積（空間密度、活動の密度、コンパクト化など）を維持強化するための都市再生政策の必要性は依然として高い。
 - ・社会経済ポテンシャルが下がりすぎて手遅れになる前に、都市再生・地域再生の可能性を高める支援策を促進する緊急性が高まっている。
 - ・東京を中心とする大都市圏と地方都市とでは、それぞれ目的やアプローチが異なるが、それぞれを両立させることが日本全体の強化に資する。
 - ・東京を中心とする大都市は日本全体の経済を牽引するエンジンとしての役割を維持強化するために、国際的水準の価値創出、イノベーションの創出などを通じた国際競争力強化をこれまで以上に支援する方策が必要。大都市における都市再生を通じて、国際的に発信力のある価値（気候変動対応、循環型経済や生物多様性等確保への貢献など）の社会実装を先導することが望ましい。
 - ・特に東京については海外からの人材・ノウハウや投資を引き付けることができる状況を強化すること、イノベーションエコシステムを拡大すること、更にこれらを通じて東京が世界の都市と日本の地方都市とを連携する拠点となるような取り組みが必要。
 - ・地方都市では、地域固有の個性魅力向上のための都市再生方策を（活力が低下してしまう前に）緊急に支援することが必要であり、国際的に評価される水準の地域価値の創出が可能。
 - ・自然災害の激甚化を踏まえた国土強靱化の必要性を踏まえて、既存インフラ・市街地ストックの強化、密集市街地の再生、防災拠点整備にも資する都市再生プロジェクトの促進が依然として必要。
 - ・都市地域再生の目的として、空間の再生を通じて、地域の持続可能な社会経済の循環の仕組みや、エリアマネジメント組織体制を時間軸の中で動態的に持続発展させる仕組みを育てることが大切。
 - ・都市の集積の意義として sharing, matching, learning の3つの側面を指摘できる。地域でシェアすべき価値・コモンスの発見・涵養、新たなイノベーション・価値創出のための協働の仕組みを実現するための多様なマッチングの促進、地域全体として組織的な学習を蓄積し地域資源への持続的な再投資を行う仕組みの構築、等の視点が重要。
 - ・都市地域再生を推進するための持続可能な公民協働（公共セクター、民間セクター、市民セクターの協働）の体制を構築する方法論の強化が必要。
 - ・都市地域再生を通じた地域価値とその維持管理への継続的コミットメントの主体としての市民セクター（市民＋企業市民含め）の役割の重要性。
 - ・民間資金や民間ノウハウを地域内外から取り込むために民間セクターとの戦略的連携を図ることが重要。
 - ・国際政治経済の激変・不確実性の増大等により、民間セクターが長期間のリスクを回避、短期での資金回収を志向する傾向が増加する懸念。工事費高騰、工期の長期化（再

開発などでの補償費用の増加等含め）などによるコスト増加は大都市・地方都市共通の難題となっている。短期的な大規模の床需要が見込めない懸念もあるなど、民間セクターのリスク負担を増やすことには限界もある。一方で公共セクターとしても予算制約が更に厳しくなる中で、中長期的な時間軸を見据えた再生方法への支援策が必要となっている。変化する社会経済状況を踏まえた公民間のリスク分担のあり方の再考も検討課題。

- ・短期的な地域内需要を超過する規模の床を一度に整備・供給しても地域の市場が受け止められないので、漸次的な床供給、リノベーションなど、時間をかけた小さなスケールの都市更新を継続するアプローチを支援するアプローチも必要。
- ・公共セクターとしては、都市地域構造の中で（立地適正化計画などに基づいて）公的支援を行う再生エリアを選択・集中・重点化を図ることも考慮し、また短期間で資金回収できないが中長期的に地域価値を高めるプロジェクトを支援することが必要。

➤ 確立すべき都市の個性や、向上させるべき都市の質や価値とは何か。

- ・東京などの世界都市は（森記念財団作成のランキングの評価指標などを踏まえて）一定の総合力を強化する方向性を継続する一方で、地方都市は総合力ではなく強み、個性を伸ばすことが望ましい。地方都市であっても世界水準で評価されうる地域価値を創出できる事例の実績がある（本研究会で紹介されてきた事例など）
- ・向上させるべき都市の質や価値の一般論は、世界共通になっている可能性（健康、ウェルビーイング、プレイスメイキング、治安、社会的公正、社会包摂、地域経済の固有のエコシステム、地球環境、自然との共生、循環型経済、）。しかしその具体的な社会実装は、地域の歴史・文化・風土を踏まえたコンテンツとマネジメントが必要。
- ・一方で大都市・地方都市に関わらず、日本固有の文化・風土に係る魅力（各種の日本文化コンテンツ、自然・歴史・風土など）で国際的に評価が高いものを育成・発信するために都市空間政策の中で意識することが望ましい。
- ・大都市でも地方都市でも基本的には、徒歩圏内での複合用途型土地利用に基づくコミュニティ（対面中心のネイバーフッド）が成立することが望ましい（大都市は多数のアーバンビレッジ的なコミュニティの集合体になっている）。（ウォークアビリティ向上や公共空間利活用促進とセットで、1階レベルの用途（土地利用）の賑わいと連動が（複数街区で）面的に拡がりをもった状態が望ましい）。
- ・既に国土交通省ですすめてきた「市街地整備2.0」「まちづくりDX」「まちづくりGX」のコンセプトの社会実装に資する都市再生プロジェクトの支援が有効。
- ・様々な地区での都市開発において単に不動産投資の側面が中心となり、コンビニ・ファーストフード型あるいはテーマパーク型のように、匿名的で他と入れ替え可能なまちになってしまうことが懸念されてきた。地域固有の資源（人材、モノ、地域特有の家業型・自営型の活動）を地域主体で活かしつつ、活動が小規模であっても持続可能な形で連鎖していくことで、他とは交換不可能な場所特有の価値が涵養される仕組みが必要。
- ・地域資源（歴史・文化・風土）に根差した地域資本に基づく産業（中小企業や農林水産業等も含めて）や企業が、主体的に地域のローカルな経済の持続可能性にコミットしてゆける状況を支援する仕組みが、都市の個性や価値の創造にとって重要。
- ・古い歴史でなくても、近現代の建築も建築文化資産として、他地域からそのために訪問する価値のある地域資源になりうる。
- ・地域固有の価値の源泉は長年の歴史文化風土に根ざして涵養されてきたものであるが、短期間で容易に失われる懸念があり、一度失われたら再生することは極めて困難であ

る。一方で地域によっては地域固有の資源の潜在的価値に地域住民が十分理解しておらず、他地域からの専門家と協働することによって、他地域（国内外）から認知・評価されるものとなりうること、またその結果として地域の意識が変わりシビックプライドの醸成につながるケースもあるのではないかな。

- ・維持保全すべき地域資源としては、公営民営に関わらず実績のある文化施設や、身近な鎮守の森や神社仏閣など様々なものが想定しうるのではないかな。

➤ これまでの懇談会での議論を踏まえて、都市の個性の確立と質や価値の向上に向け、今後、国として講ずべき支援策や、改善すべき制度は何か。

●都市再生特別地区などを利用した公共貢献の手法の柔軟化

○公共貢献の貢献目的の拡大・柔軟化

- ・社会的公正・衡平性、ソーシャルインクルージョンなどの確保に資する機能、アフォーダビリティの確保支援（アフォーダブル住宅、アフォーダブルワークスペースなど）
- ・地域固有の産業集積などの保全育成など（中小企業主体の商店街、産業集積等のエリアマネジメント活動への支援など）（参照事例：ニューヨーク劇場地区のケース：第4回北崎氏発表内容）
- ・環境負荷低減、持続可能性、循環型経済、生物多様性、レジリエンス等の視点、まちづくり GX 関連の内容
- ・まちづくり DX に関連したエリアマネジメント活動や、オープンデータ活用等を通じた地域イノベーション支援活動など
- ・（スケールの大小に関わらず）多様なビジネスの見本市・メッセ（ショーケース的機能）や MICE 関連機能
- ・コンパクトな都市構造再編への貢献（遠隔地の里山等の自然の保全や郊外の縮退方策と、中心市街地への開発集約をセットで実施など）
- ・歴史、景観等の保全活動への支援（参照事例：再掲 ニューヨーク劇場地区のケース）
- ・地域のリノベーション・コンバージョン主体の再生への支援
- ・民間投資が乏しい地域での新規投資活動への助成（参照事例：シカゴの貧困地区改善のケース：第4回北崎氏発表内容）

○公共貢献の対象地と開発事業敷地との関係の柔軟化

- ・遠隔地を対象とした貢献
- ・大規模なインフラなどの整備に伴う複数プロジェクトによる共同の貢献

○貢献の負担方法の柔軟化

- ・開発事業に伴う貢献内容の現物整備だけでなく、公共貢献内容を金銭評価し、一括した資金による負担の方法を拡大
（⇒ この点について、海外では広く適用されているが、海外でも開発利益の公共還元の文脈で適正範囲を議論しており、単に開発権を金銭で公共セクターが売っているとみられない法令上の理論武装あり＋資金の用途限定のための特別会計での管理がなされていることに留意）

○貢献の整備主体と整備時期の分離

- ・貢献の資金負担・プール運用によって、貢献の整備主体と整備時期の分離

○中長期的で継続的に地域にコミットする確実性が低い開発事業者のケースへの対応

- ・最初にまとまった資金貢献を要請する、あるいは都市計画決定に付随して公共貢献内容の履行担保のための契約・協定を義務付け

- 都市再生推進法人等のエリアマネジメント主体となる法人の役割の強化
 - ・既に提示されてきた「再分配法人」の方法論の促進によって、地域内の様々なまちづくり資金をプールして一括して運用執行可能な仕組みを展開。
 - ・都市再生特別地区などを活用した新規大規模開発の公共貢献の一環として、エリア協力金などの資金貢献を行った場合に、地域内の都市再生推進法人に資金プール可能な仕組みとし、再分配法人としての機能を強化。
 - ・この場合の（繰越金への）税制上の特例の配慮、再分配法人としてのガバナンス権限の強化と、ガバナンスの透明性についての第三者検証手続きの整備（資金の入り口と使途の双方の透明性と公共公益性の担保、法人としての信用力の確認等）が望ましい
 - ・大規模開発に伴う開発協力金の使途については、エリアインフラの共同整備、既存ストックの再生・リノベーション、エリマネ組織の事業・運営等の幅広い内容を想定できることが望ましい。

- 時間軸を伴った特区制度の運営、エリアマネジメントの運営のための制度強化
 - ・現行の都市再生特別地区にみられるような都市計画制度は、時間軸の中での内容の変化、運営）主体の変化に対応しうる動的な仕組みになっていないので、これを補完する手法が必要。
 - ・契約・協定に類する仕組みによる補完のあり方について検討の余地がある。
- ◆【現状の課題】
 - ・都市再生に資する用途は、経年変化で陳腐化したり、運営そのものがとん挫するケースなどが発生する懸念があるが、これに対応する法的な仕組みが十分とはいえない。
 - ・都市再生を提案した民間事業者が未来永劫同じ開発地の運営管理にコミットする保証がない。工期が長期化する中で、突然の社会経済情勢変化によって、民間事業者が特区で都市計画決定された公共貢献内容を最後まで整備できずに中断するリスクが生じうる。
 - ・特区の都市計画決定に伴う各種事業が完了しても、ベースの用途地域が特区の内容に対応した内容として機動的に変更できていない。

- 駅周辺の一体開発、道路・鉄道・公益施設等のインフラとの一体的開発の促進
 - ・今後も都心部では鉄道（地下鉄等）の新規インフラ延伸整備に伴い新駅開発が想定されており、新駅周辺での駅まち一体開発の必要がある地域が想定される。現状で地価水準が低く立地条件のよい場所での開発ポテンシャルが見込まれる地域において、駅整備と併せた駅周辺地区の開発を支援する仕組み（必要に応じた用途・形態・日影等の規制緩和も含め）の検討が望ましい。
 - ・都心の開発では、土地の制約のために、道路や鉄道駅、公益施設等（例：小学校など）を立体的・重層的に整備する必要性が生じているケースがあり、権利調整についての柔軟化を検討する必要がある。

- 中心市街地における新築・大規模開発を前提とした方法に加えて、地方創生の観点から、中心市街地の周辺エリアや地方中核都市の市街地等における既存ストック再生型のまちづくりを支援する仕組みを強化できることが望ましい。
 - ・既存の緊急整備地域内での特例措置では、「身の丈型／ストック再生型」の都市再生を主旨とする内容に対応しにくい。
 - ・都市再生緊急整備地域のバリエーションとして、「地方再生リノベーション特区」のような特例措置の区域の導入と特定の事業に対して税制措置のインセンティブを付与することが想定できるのではないか。（例：東京都のしゃれ街条例による規制緩和や税制特例によって、小規模単位での共同建替え等を支援している事例）

- ・リノベーション・コンバージョン型再生の支援にあたっては、上述した特区地域の内部の特例措置の一環として、既存ストック活用支援の観点から、可能な範囲で既存法令（建築基準法・消防法等）の適用の柔軟化が望ましいのではないかと。

●法定再開発事業の促進のための制度改正の可能性

- ・東京においても地方都市の中心市街地においても、法定再開発事業による既存ストック更新を図ることで安全性向上と都市地域再生の促進を図る「必要性」は依然として高い。
- ・一方で工事費高騰や工期長期化に伴う各種の補償の増加の影響は大都市も地方都市も同様に状況が厳しくなっている。
- ・事業成立の可能性を支援することで、特に地方都市中心市街地での地方創生効果は依然としてポテンシャルがある。
- ・この点から、現行制度において、借地権者の同意要件、借家権の取り扱い（権利変換時に伴う転出をデフォルトとする方向への転換、転出補償の算定の原則のあり方）など、再開発をより促進するための制度の検証・見直しの検討の価値がある。また再開発に対する補助金の算定についても、従来型の方法を変更する必要がある場合にも、再開発の従前従後の変化によって社会的価値が創出される度合いを踏まえて必要な公的支援を行えることが望ましい。
- ・都心部の大規模開発地においても経年変化に伴い、オフィスのリノベーションや再々開発が必要となってきた地区が散見されており、中長期的な時間軸の中で柔軟かつ漸次的な更新が可能となるような仕組みを今後検討することが望ましい。
- ・既存市街地ストック（地域資源）を含めることが可能な再開発エリア設定の柔軟化。

●公共セクターからの支援のあり方、公民の役割分担について

- 工事費高騰など、民間プロジェクトの採算性が更に厳しくなり、容積率ボーナスの効果が更に限られてゆく中では、現行の特区関連各種税制の特例、大臣認定制度等の継続・拡充が不可欠。
- 国土強靱化のために不可欠な内容については公的助成の強化も必要。
- 短期的な資金回収が困難であり中長期での資金回収によって最終的に都市再生・地域創生に資するプロジェクトの資金面での支援のために、国や MINTO などの組織と地域の金融セクターとの連携を更に強化することが望ましい。
- 地域経済に根差したビジネスを有し地域経済の持続可能性に長期的にコミットできる民間企業による地域貢献（活動や資金出資など）に対するインセンティブのあり方を検討する必要がある。
- 公共空間の一体的活用のための行政手続きのワンストップ化
 - ・公共空間利活用に際しては、物理的空間が一体的に連担していても、管理区分が分かれていれば、一体的活用が容易ではない。公共空間には道路（道路管理者一国 or 都府県 or 市、交通管理者）公園（公園管理者）、河川空間（河川管理者一国 or,、）などでそれぞれ管理者が異なり、更に民有公開空地の活用についても別途申請が必要となる。更に、屋外広告物関係や保健所（食品衛生法関係）との調整も必要となる。こうした調整に不慣れな地域主体にとってはハードルが高いため、公共セクター内でエリアマネジメント関連の公的空間活用を支援するワンストップ的役割を果たせる組織が機能できることが望まれる。
- 公物管理における公民の責任分担についても、例えば特区の公共貢献に伴い整備されたデッキや広場等の維持管理についての公民間の責任・リスク分担のあり方のルールが明確ではない。標準的な仕様の部分に係る公物管理の負担については公共側でも一定の

負担を担うべきかどうか等の役割分担の妥当なあり方について検討することが望ましい。

●地方創生を支援する人材の育成方策

○現行の国土交通省による「インキュベーション施設等都市間連携プロジェクト」を拡大発展する意義

- ・東京と地方との連携（例：虎ノ門の民間インキュベーション施設と茅野市、浜松市の連携のケース）の促進が望ましい。
- ・UR や MINTO と長野県との連携事例などを更に拡大することが望ましい。
- ・新規まちづくりエリアやエリアマネジメント活動の初期のビジョン策定や地域の組織立ち上げ段階から支援を行う人材に対する支援・補助の強化が望ましい。

○公共セクター内での人材不足への対処の必要性

- ・（公的不動産活用等に伴う）公民連携プロジェクトのマネジメントに際して、民間セクターの常識や規範への理解が不足しており、連携が進まないケースが依然として多くの自治体で見られる。
- ・特にリノベーション・コンバージョン型の再生を公共セクター中心で企画する際に、専門的知見を有する人材のサポートが必要。（従来型の新築プロジェクトベースでの企画や予算見積もりのノウハウでは立ち行かず、公的資金投入の際に議会審議でトラブルになるケースがありうるが、公共セクター内の専門的人材が不足しており、発注手続きを実施できない等）

●エリアマネジメント活動財源確保の方策

○第 6 回目会合における大阪市ご発表内容から、現行の各法令制度の枠内では、公民協働の領域を拡大しようとすれば、従来型の公民の厳然とした峻別の枠組みの中のグレーゾーンに踏み込まざるを得ないことが示唆されている。

- ・現実可能な範囲で、現行制度の法令改正によって、特定の都市再生推進法人等を対象に公益活動を行う趣旨で特別の取り扱いを可能とする方策を検討する価値があるのではないか。
- ・道路占用料は大阪市の事例のように 100%免除することが望ましいのではないかと。（少しでも負担が生じると、財源制約の中で活動機会を増やしにくい）

○（大阪市等の事例にあるように）公共セクターが公共空間の現物をエリマネ団体に無償貸し付け等を行いその資産の運用益を活用する方法を奨励できないか。

○（キャッセン大船渡の事例のように）公共セクターが固定資産税減免の代わりにその金額をエリマネ分担金としてエリマネ団体に供出する方法について、同趣旨の方法で都市計画税についても減免対象とする方法も検討しうるのではないかと。（減免した分の分担金の使途は現行の制約から解放されるのではないかと）

- ・中長期的課題として、都市計画税の全体的な今後のあり方を検証する中で、都市計画税の使途についても都市再生推進法人等が主体となったエリマネ活動に充当できる制度改正を検討する余地があるのではないかと。

➤ その他

●海外からの投資家による開発に際して、中長期的に地域資源の維持再生にコミットする意思のないケースについては、開発初期に十分な開発負担金を徴収するなど、開発利益の還元を十分に行う仕組みが必要ではないかと。（例：ニセコなどの開発のケース）

- 地方都市などの公的不動産を公民協働で利活用を図ることで、立地適正化計画等に基づく都市の集約化に資するケースへの支援を強化できることが望ましい
 - ・小規模のコンセッションのプロジェクトも含めた支援対象の拡大が望ましい。
 - ・公共セクターから民間セクターに対して活用提案を要請する手続き（サウンディング等含め）は一方通行であるため、逆方向の提案・サウンディング的な手続きの展開可能性もあるのではないか。

- 都市再生の質の評価方法とその表示方法のあり方
 - 環境性能の性能・質を共通の評価軸で評価し表示する方法（例：LEED,CASBEE など）について、エリア単位の開発の評価（LEED Neighborhood）や都市全体の評価（LEED City）などについては既に日本国内でも適用事例が増えている。国外のグローバルな金融市場・投資家からみて評価しうる都市再生の質の表示のあり方について、今後検討する余地があるのではないか。
 - これまでの都市再生の実績や効果の検証を国として実施しその結果を適宜発信することが望ましいのではないか。

- イベント・博覧会方式による都市再生・地域創生の支援方策
 - （第3回会合で紹介されていた）欧州文化首都に類する方法論について
 - ・類似の方法として、長年ドイツで適用されてきたIBA（国際建築博覧会）方式に着目する価値がある。地域再生の長期ビジョンを策定し、そのビジョンを実現する個別のプロジェクト案を国際コンペで募集し、実際に社会実装を重ね、その成果をアピールする等の一連のプロセスの中で、継続的にオープンな議論や成果が国内外に発信されることで、都市再生のイノベーションのアイデアが集積するとともに、都市マーケティング効果もあがる方法となっている。
 - ・欧州文化首都は1年間の継続するプロジェクトであるが該当年よりもかなり前から選定され公開されているため、準備期間が長い。IBAは対象期間が10年程度である。
 - ・IBAの場合は、コンペで募集した個別のプロジェクトを社会実装できるようにプロジェクトの質を担保するためのマネジメントを支援する専門家チームを集めた公社組織が組成されている。これによってIBAブランドのプロジェクトとして認知されることにより、既存の助成金が優先的に配分される。
 - ・ノルドラインヴェストファーレン州ではIBA Emscher Parkプロジェクトの成功のあと、その後継のプロジェクトとして、Regionaleプロジェクトが開始された。趣旨は類似しているが、複数の市が連携して応募し、地域再生に資するプロジェクトを支援してゆく仕組みとなっている。
 - ・日本でも類似の方策を実施することによって、国内外から広くアイデア・人材・資金を募るとともに、成果についても国内外に発信していくことができることが望ましいのではないか。