

懇談会全体を通じてのコメント

村山顕人委員

- 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。

1. 持続性の環境的・社会的側面を重視し、「循環型経済」を実現

- 2002年に制定された都市再生特別措置法は、日本の経済の活性化を目的とする「特別措置法」。その使命は既に終了し、現在はむしろ、その副作用が顕在化している。特に、経済活性化を第一目的としているため、この20年に変化した環境及び社会の状況に対応していないことが大きな問題。
- 2002年当時は、経済の活性化が国としての最重要課題であったかも知れないが、その後、気候変動の進行とそれに対する世界的な対応、社会格差の広がり、世界の地政学・地経学的観点からの食糧自給率の課題などが重要になってきた。大都市の都市再生でも地方都心の都市再生でも、環境的側面・社会的側面に力を入れるべき。
- 都市再生の第一目的を環境及び社会の持続性の向上に置き、経済はそうした都市再生の取り組みの中で、環境・社会の制約の下、循環するものと捉えるべきでないか。つまり、「循環型経済 (circular economy)」を実現するのである。
- 都市計画は、本来、市場経済の力で進む開発から環境・社会を守る役割を果たしてきたが、2002年以降、都市計画は経済活性化のために規制緩和を行う道具になってしまった。本来の形に戻すべき。

2. 再開発・修復・保全を組み合わせた都市再生へ

- 都市再生 (urban renewal) は、本来、再開発 (redevelopment)、修復 (rehabilitation)、保全 (conservation) の3つの異なる手法で構成される。日本では、このうちの再開発が重視されてきたが、今後はむしろ、環境・歴史・文化の保全の観点から修復と保全を重視すべき。
- 例えば、外国人観光客からも人気のある東京の谷中・根津・千駄木エリアの歴史的・文化的界隈を保全する仕組みはなく、マンション建設や市街地再開発によってそれが失われる可能性があり、これは国際競争力の低下にもつながる。こうしたエリアでは、コミュニティ・ベースの小規模な修復事業や保全事業が実施され、その積み重ねと面的広がりが、市街地の物理的・社会的環境の再生へと展開するような状況をつくることが求められている。

3. 「賑わい」偏重のウォークアブル政策やエリアマネジメントからの脱却を

- 「ウォークアブル政策」という名称については、今一度、政策の目的と手段を整理して、再検討する余地がある。政策の目的が多様化する中、国としては、「公共空間の再整備や利活用に関わる手段あるいはツール」を提供すれば良く、「ウォークアブル」が単一目的化してしまうのは良くない。
 - 公共空間の再整備や利活用の目的は多様化しており、具体的な目的は各地域で設定すれば良い。従来の賑わい、商業活性化、その評価指標としての歩行者通行量や滞留人口の増加といった経済的な目的の他に、雨水マネジメント、暑熱対策といった環境的な目的やインフォーマル・パブリック・ライフの充実といった社会的な目的があるはずで、このような多様な目的を例示したい。
 - 現在、エリアマネジメントは、公共空間利活用による賑わい創出に取り組んだ「エリマネ2.0」から総合的なエリア経営の担い手となり、様々な社会課題をも解決していく「エリマネ3.0」に展開しつつある時期で、その内容を検討すべき。その際には、「個々の主体や開発事業でできないこと、あるいは、行政が単独ではできないことを、一定のエリア内で官民連携で取り組み、エリアの価値向上を目指す」という根本に立ち戻る必要がある。
- 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。

4. 「質」や「価値」の向上のためには、まず、「量」の時間・空間的管理を

- まず、「質」や「価値」を向上させるには、インフラへの負担、余裕のあるインフラの有効活用、環境負荷・カーボンニュートラル、広域的な成長・縮退マネジメントの観点から「量」のコントロールも必要。
- 全体と部分を見ながら、都市開発の場所・質・スピードをコントロールすることが重要。人口減少時代では、どこかを開発するとどこかが空洞化するので、都市のある部分で開発を検討する際には、それが都市の全体にどのような影響を及ぼすのかを考える必要がある。郊外の空洞化を抑制するには、もうこれ以上、大規模な再開発や新規開発は行わない方が良いのかも知れない。都市開発の「量」の時間・空間的管理が必要。

5. 環境的・社会的側面の持続可能性の高い、人々のウェルビーイングの向上に資する都市開発を

- 国際競争力の観点からは、ハイグレードなオフィス・業務機能だけでなく、ESG投資が集まるような環境的・社会的側面の持続可能性の高い、そして、人々のウェルビーイングの向上に資するような都市開発が求められている。それは、大規模な都市開発プロジェクトである必要はないし、むしろ、環境的・社会的側面でのデメリットがある大規模都市開発プロジェクトよりも中小規模の都市開発プロジェクトの方が良いという見方もある。

- ここで、環境的側面にはカーボンニュートラル、気候変動適応、資源循環など、社会的側面にはオフィスや住宅や移動手段のアフォーダビリティ（ジェントリフィケーションの回避）、職住近接、全体的な都市空間・移動空間の質の向上（歴史的・文化的界隈の保全、公共交通の混雑の緩和）などが含まれる。

6. 文化的活動のサポートや地域資源の保全・再生を

- 文化は何かの手段ではなく、都市で活動する人々が醸成していくもの。よって、都市再生側としては、人々の文化的な活動の動向を見つつ、それをサポートする舞台（都市・建築空間）を再開発、修復、保全を通じてしっかりとつくっていく姿勢をとるべき。なお、文化的活動の多くは、経済的な利益を生まないため、再開発でできる高価な空間ではなく、修復や保全を通じて創出されるアフォーダブルな空間がもっと必要。
- 地域資源の保全に関する施策は、「建築物等」、「自然・緑」、「歴史文化」の3つで整理されるが、そのうちの「自然・緑」に関する検討が不十分。「建築物等」と「歴史文化」のベースには地形、水と緑のネットワーク、道路ネットワークや町割りがあり、こうしたインフラも保全や復元の対象になり得る。
- 都市の物的環境をレイヤーで捉えると、まずは地形や自然があり、次に我々が整備したグリーン・インフラやグレー・インフラがあり、その上に、建築物や構造物、さらにはコンテンツがある。都市再生を検討する際には、自然物や人工物のインフラの容量の中で（自然に関してはエコロジカル・シーリング（ecological ceiling）の下で）建築物のボリュームを考えるべき。
- どの地域にも個性があり、それぞれの歴史がある。過去から将来に渡って保全すべき要素と改変・創造すべき要素があり、それらを意識的に峻別しつつ、地域の将来像を検討する必要がある。江戸時代・明治時代からの地域資源はもちろん重要だが、例えば、1960年代・1970年代に整備されたニュータウンや計画住宅地も、もう50年以上も前に計画・整備されたわけで、良質な都市ストックとして保全の対象なのかも知れない。
- 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。

7. 制度の対象の空間的拡大を

- この20年で民間都市開発プロジェクトが実現されるような市街地のローカルな環境は向上したので、今後は、プロジェクト周辺の市街地の漸進的更新、歴史的・文化的界隈の保全、老朽化したインフラの更新さらには遠隔の森林や農地の保全を公共貢献・地域貢献として位置づけるべき。
- 都心、中心市街地、商店街といった「まちなか」だけでなく、郊外鉄道駅の周辺、住宅系密集市街地、宅地と農地が混在するスプロール地区、計画住宅地（戸建・集合）でも公共空間は重要であり、その再整備や利活用が地域課題の解決につながる場合がある。

- 特に住宅系市街地では、子育て・教育、健康・医療・介護、インクルージョン等をテーマとしたまちづくりを展開できるよう、人材面・財政面から支援することが望まれる。

8. 「ウォーカーブル」から多様なモビリティと生活を支えるみちとまちの空間づくりへ

- 重要なのは歩き（ウォーク）だけでない。歩行者を守るためにも車、自転車、電動キックボード、その他乗り物の制御が必要。異なるスピードで動く多様な交通手段を取り扱い、道路をはじめとする公共空間のあり方を検討すべき。
- 都市計画道路に関わる具体的なアイデアとしては、以下が考えられる：1）都市計画道路整備中（特に拡幅中）に発生する柵に囲まれた空間をみんなの庭や菜園として使えるようにする。2）長期未整備都市計画道路の建物セットバック部分を公共的に利用する。3）昔からの道路網とは関係なく基盤目状に都市計画道路網を整備する場合（そのこと自体に賛否両論があろうが、それを逆手にとる）、自動車交通量が新しい都市計画道路網へとシフトすると、昔からの街道等が空いてくるので、それを生活道路化する。その道路の空間をうまく再配分する。一方通行化して車道を狭くし、歩行者や自転車その他乗り物のための空間を拡大するなど。

9. 再開発・修復・保全に総合的に取り組む開発事業者やエリアマネジメント団体に支援を

- 名古屋市錦二丁目のエリアマネジメント事例の評価すべき点は、まちづくり協議会が2011年に策定したまちづくり構想や2014年に環境局の低炭素モデル地区事業に認定された低炭素地区まちづくりプロジェクトに基づき、錦二丁目16haの地区を総合的に再生しようとしている点。7番地区の再開発事業によりエリアマネジメント会社の活動基盤を整えた上で、周辺地区の建物や公共空間の修復や保全に資する取り組みを展開しようとしている。つまり、再開発・修復・保全の3つの手法を組み合わせる総合的な地区の再生に取り組んでいる。都市の木質化プロジェクト、長島町通りの再整備に向けた社会実験などが代表例。
- このモデルに基づき、エリアマネジメント会社あるいは開発事業者が関係多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向上させていくような総合的な都市再生の取り組みを支える制度ができないだろうか。その中で、アフォーダブル住宅の供給なども行っていく。再開発街区を超えた地区に責任を持つことになれば、必要な公共貢献も明確になる。
- 一部の開発事業者は市街地を持続的に更新していくエリアマネジメントを本気で考え、開発事業を具体的に検討するかなり前の段階から開発対象地区とその周辺のエリアのまちづくりに取り組んでいる。ただし、これには相当のコストがかかるので、それを支援する仕組み（エリアプラットフォームの構築や未来ビジョンの策定を含む現行の「官民連携まちなか再生推進事業」など）を拡充する必要がある。コストを民間で負担しようとする、開発事業がどうしても大規模化し、新たな問題が発生してしまう。

- 開発事業単体の採算性ではなくエリアの価値向上をもたらす開発を行った事例の多くは、法定容積率に比べてかなり低い容積率の開発で、水と緑のある公共空間が豊かである。「容積を使わないことにボーナスを提供する」仕組みはできないか。容積を使わない開発は、二酸化炭素排出量を含め環境負荷が低く、また、周辺のインフラへの影響も小さい。そのことを公共貢献として捉えて、税制優遇など容積割増以外のボーナスを提供することはできないだろうか。ここは環境政策・まちづくり GX と連携すべきところ。

10. 大規模都市開発事業に対する戦略的環境アセスメントを重視する

- 大規模都市開発事業の周辺地区や都市圏への影響は大きく、それゆえ、大規模都市開発事業への否定的な意見が多い。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。その代替措置の提供を公共貢献として捉えることができる。
- 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、地価の上昇（ジェントリフィケーション）等が代替措置の必要な望ましくない影響の例。

11. 都市再生政策と環境政策を連携させる

- 気候変動対策における都市の責任は極めて大きい。
- 名古屋の錦二丁目エリアマネジメントは、市役所の住宅都市局だけでなく環境局、大学や企業とも連携しながら気候変動の課題に取り組んでいる。国レベルでも、国土交通省に新設された都市環境課の取り組みに期待するほか、環境省の政策とも連携できると良い。
- 財源確保のために ESG 投資をエリアに誘導する方策も考えたい。

12. 自治体の立地適正化計画を「都市再生デザイン戦略」へと刷新する

- 「コンパクト・プラス・ネットワーク」は本来、多様な都市構造・都市形態（urban and regional structure and form）を許容しているはずだが、駅や旧市街地を中心とする中心市街地に都市機能と居住を誘導し、中心市街地を活性化し、公共交通を維持しなければならないと誤認識している自治体が多い。もちろん、こうした方向性が適している自治体も多いが、中心市街地や公共交通の衰退が著しく、郊外部に活気がある都市は無理にこうした方向性を採用する必要はない。
- 重要なのは、環境及び社会の持続性が高い都市構造・都市形態（目指すべき将来像）を丁寧に検討すること、また、現状から目指すべき将来像に移行するプロセスの環境・社会・経済的コストを考慮すること。なお、ここで言う「環境」には、カーボンニュートラルや気候変動適応に関わる内容（環境対策）のほか、地震・津波・台風等の自然災害に関わる内容（防災・減災対策）を含む。

- パブリックライフのあるパブリックスペースをつくり、つなぐ。中心市街地だけでなく郊外を含む都市内の複数の都市再生エリア（何らかの理由で市街地の物的環境が大きく変わるエリア）を鉄道、幹線道路、河川等の線的なインフラの更新に合わせて有機的につなげ、都市全体の質や価値の向上を図りたい。
- 市町村が策定する立地適正化計画を、都市機能誘導区域・居住誘導区域の設定等を通じたコンパクトシティの実現を目指すものから、都市の物的環境に適切に介入していくための「都市再生デザイン戦略」のようなものにアップグレードするのはどうか。