

2 階層（都市レベル／地区・エリアレベル）での都市再生施策の方向性検討

業務・IT 戦略コンサルティング部 シニアコンサルタント 瀧 将徳

1 都市再生制度の概要

1990 年代のバブル崩壊後に日本経済が停滞期に入り、その影響を受けて都市部での経済活動も低迷し、空き地や空きビルが増加するなど都市の活力が低下する状況が見られた。そのような状況下において、主に大都市を対象に、民間事業者の資金や創意工夫によって、自治体だけでは実現できないような優良な都市開発プロジェクトを促進するための、規制緩和や特例措置を認めることを目的として都市再生特別措置法が 2002 年に制定された。

同法律において、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が「都市再生緊急整備地域」として定められ、国により金融支援措置などが行われるようになった。

また、都市再生緊急整備地域のうち、都市の再生に貢献し、土地の合理的かつ健全な高度利用を図る必要があると判断された区域は、都市計画に「都市再生特別地区」として定められ、同地区では建築物の整備とともに公共貢献を行うことと引き換えに、容積率緩和などが認められている。また、都市再生緊急整備地域内で国土交通省から優良な民間都市開発事業と認定された事業（認定民間都市再生事業）に対しては、民間都市開発推進機構によるメザニン支援（金融支援）、固定資産税・都市計画税の減免などの税制支援がなされている。なお、アジア諸都市の台頭などで、日本の都市の国際競争力が相対的に低下していることを受けて、2011 年の都市再生特別措置法の改正に伴い「特定都市再生緊急整備地

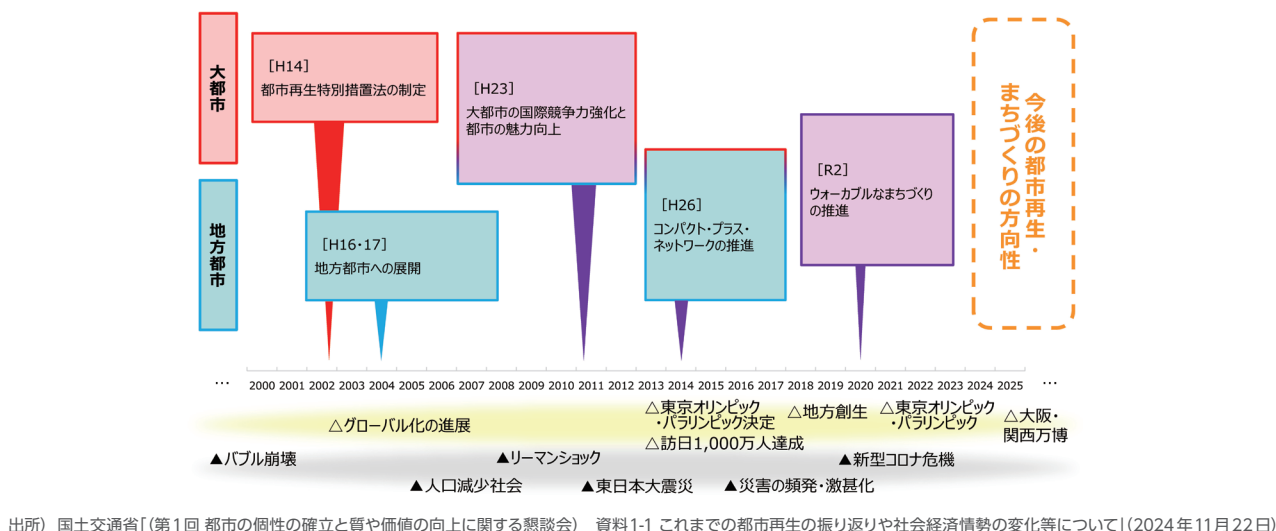
域」の指定制度が創設され、国内外の主要都市との交通の利便性、また都市機能の集積の程度の高さが認められる地域や、企業の経済活動が活発に行われている（行われると見込まれる）地域について、より重点的な支援措置が講じられてきた。

他方、地方都市においても都市再生を推進するため、2004 年の法改正により、交付金制度と連携した「都市再生整備計画」が創設された。都市再生整備計画とは、都市の再生に必要な公共公益施設の整備などを重点的に実施すべき区域を対象に、市町村が作成する計画である。また、2005 年には、都市再生整備計画に定められた事業と一体となって施行される民間都市開発事業に係る認定制度が創設され、民間の取り組みが促進されている。

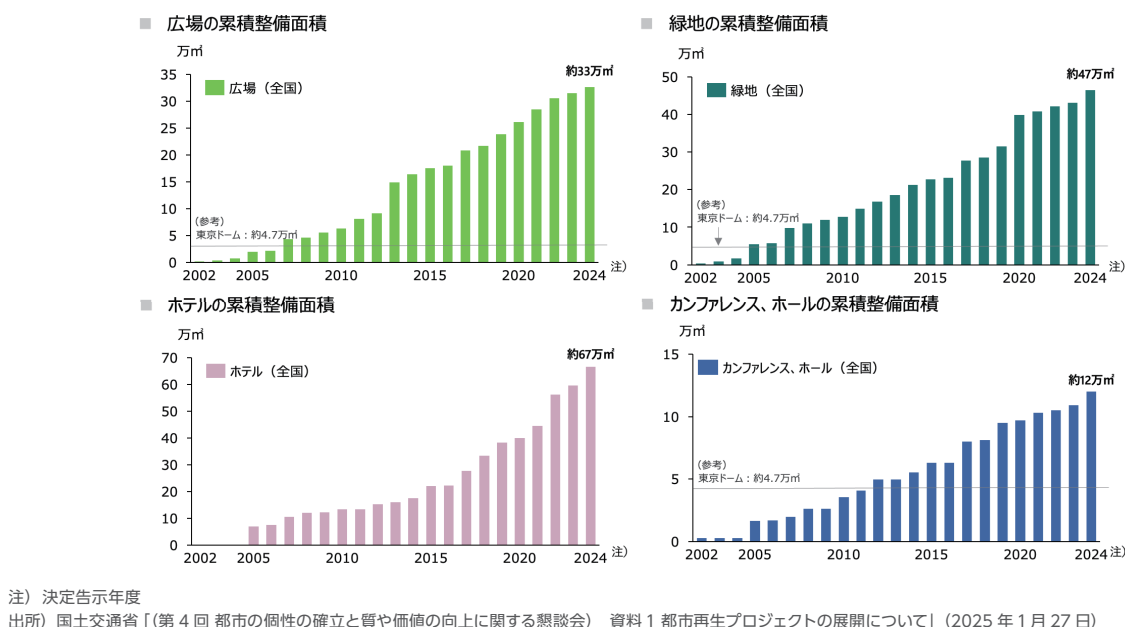
2014 年の法改正では「立地適正化計画」（以下、立適）が創設され、地域公共交通計画と相まって、生活サービス機能と居住を、中心拠点や生活拠点に誘導して公共交通で結ぶ「コンパクト・プラス・ネットワーク」の都市構造の形成が推進されている。

さらに、近年の人口減少社会において都市の魅力・活力の低下が懸念される中で、ゆとりとにぎわいのある人間中心の空間をつくり出すことを目指し、2020 年の法改正では「滞在快適性等向上区域」（まちなかウォーカブル区域）に関する制度が創設されるなど、居心地がよく歩きたくなるまちなか創出が推進されてきた。

図表 1 都市再生の変遷



図表 2 都市再生特別地区における公共公益施設の整備状況推移



2 これまでの都市再生施策の成果・課題

都市再生特別地区における公共公益施設の延べ床面積は、都市再生特別措置法が施行された2002年以降に堅調に増加している。これは民間事業者により、公共貢献に伴う容積率緩和が積極的に活用されたことを意味しており、当該制度が民間主導による都市開発の促進に寄与していることがうかがえる。

他方、公共貢献として整備される設備・機能が、都市の魅力や国際競争力の向上に資するものになっているのかどうか、また住民や来街者らのニーズに即したものであるのかどうかなどについて

は、十分に検証がなされる必要があると感じる。

少なくとも当該制度を活用する民間事業者の立場を想像するに、どうしても創意工夫よりも、収益の最大化やリスクの低減を優先することとなるため、公共貢献に関しても、収益性の高い施設・機能の導入を好み、住宅機能（タワーマンションなど）や宿泊施設、会議施設の導入が優先的に検討・建設されるケースが多くならざるを得ないと考えられる。実際に、東京都では広場の整備は提供された面積の5倍程度の床面積の容積率で評価されるなど、他分野よりも高く評価されるといった理由から、すでに

オープンスペースが多い地域にもかかわらず広場を整備するケースも見られる。

また、都心の諸開発についてはどのエリアでも同じような外観・内容の施設が立ち並び、地区・エリアの個性が薄れる「金太郎アメ化」した開発が主流になっていると批判されることもあるが、これは上記にも通じているように感じる。

3 今後の都市再生の方向性

筆者は前章で記述した問題への対応にあたっては「都市レベル」と「地区・エリアレベル」の2層のレイヤーで検討することが望ましいのではないかと考える。

住民や来街者が現在その地区を訪問する理由のみを考えるのであれば「地区・エリアレベル」のみで検討することで十分であるかもしれない。しかし、今後に向けて都市全体としての魅力・国際競争力を向上させていくためには、都市の中での個々の地区・エリアの位置づけや役割の見直しおよび明確化を「都市レベル」で取り組んでいくことが必要だと考察している。

1) 【都市レベル】立適の改正・活用によるエリアの位置づけ・役割の明確化

通常、都市計画案の作成は都市計画決定権者が行い、その計画に沿って民間事業者が開発を行うところ、都市再生特別地区においては民間事業者から都市再生事業に係る都市計画の提案が可能となっており、その提案を基に自治体と民間事業者で協議を行い都市計画決定がなされるスキームとなっている。しかし、大村らの著書^{※1}によれば、民間事業者の提案内容に関する自治体と民間事業者の協議内容を第三者が関与・確認することができない運用となっているとのことである。そのため、提案された公共貢献が、本当に都市の魅力や国際競争力向上のために開発エリアに必要なものであるのか否かの議論が

十分に行われていない可能性が考えられる。

その場合の原因は大きく2段階に分かれると考えられる。第一に自治体側がその都市の中での当該エリアの位置づけ・役割や個性・魅力およびそこから逆算される必要な設備・機能を明確化できていない可能性が挙げられる。その場合、民間事業者が提案する開発計画に対して正当に評価をすることができず、十分な議論に至らないことが考えられる。次に自治体側が開発エリアで必要とする設備・機能を具体的に把握していたとして、自治体側が有する規制力が十分でないために、民間事業者側の提案をのまざるを得ない状況が推察される。

都市の中での開発エリアの位置づけ・役割を明確化し、固有の魅力・個性を生かした開発を進めていくためには、個々の再開発事業が都市全体にどのようなつながっていくかを「面」として捉える必要がある。そのための一つの対応策として、立適の活用、および改正が考えられる。立適は市町村が市街化区域等の範囲に居住誘導区域と都市機能誘導区域を定めることで「コンパクト・プラス・ネットワーク」の都市構造の形成を目指すために施行された制度であり、現時点では主に地方自治体を中心に作成が進められている。しかし、「都市全体の構造を見渡ししながら、各機能を適切な位置に誘導・集約する」という立適の本来の目的を踏まえると「都市全体をデザインするガイドライン」という枠組みで、大都市においても各エリアの位置づけ・役割の明確化のために応用が可能と考えられる。

そのためには、都市機能誘導区域のさらなる細分化が必要と考える。例えば、スタートアップ企業や研究機関、大学などを集積させる「イノベーション区域」、地域の歴史・文化を保全し観光資源として活用する「歴史・文化保存区域」、またアーティストやクリエイターが集まり文化や芸術を発信する「アート・クリエイティブ区域」など、より詳細に

※1 大村謙二郎、有田智一、北崎朋希、太田尚孝『協働型都市開発 国際比較による新たな潮流と展望』近代科学社（2023年10月27日）

図表3 下北線路街のエリアマップ



出所) 国土交通省「(第5回)都市の個性の確立と質や価値の向上に関する懇談会」資料 2-3 小田急電鉄株式会社 橋本ゲスト委員資料」(2025年2月27日)

各エリアに集積させる役割・機能を定めておくことで、エリアごとの個性が明確化、さらには必要な機能・設備の具体化につながり、意義のある公共貢献の実現可能性が高まる。

加えて、立適により定められた区域外で、該当建築物を建設することに対する規制強化を併せて行うことで、区域ごとに建設可能な施設・設備が制限されるため、必然的に各区域に独自性が生まれ、どのエリアでも似たような施設・設備が並ぶ金太郎アメ化した開発の抑制にもつながると考えられる。なお、東京特別区のように複数区をまたいで、区域設定が必要と考えられる地域は、区ごとに政策課題や優先事項などが異なるなど、区間での調整が難しいことが推察される。その場合は、国や都道府県によるガイドラインの策定や、区間の連携協議会設置など追加的な枠組みが必要になるだろう。

2) 【地区・エリアレベル】検討・計画段階における地域団体・住民の意見反映の促進

上述したように、金太郎アメ化した開発の抑制のためには、都市全体を「面」として捉えて、各エリアにおける役割・機能について自治体主導で定める

ことが一定程度必要である。一方で、まちの魅力・個性を十分に引き出し、一層伸ばしていくという観点からは、その地区を最もよく理解している地域団体（まちづくり協議会など）・地域住民の積極的な関与を促し、彼らの意見を開発事業の内容（公共貢献含む）に十分に反映させていくことも重要と考えられる。

その優良事例として、小田急電鉄株式会社（以下、小田急電鉄）が実施した下北沢エリアの線路跡地開発を参照したい^{※2}。本開発は、小田急電鉄の複線化事業と東京都の連続立体交差事業に伴い、小田急東北沢駅～世田谷代田駅を地下化したことによって生まれた、全長約1.7kmの線路跡地の開発プロジェクトである。同エリアは、商業施設以外にも温泉旅館や学生寮、商店街など多種多様な施設から構成されているほか、地域住民参加型のイベントも開催されるなど、にぎわいが創出されており、そのエリアは下北線路街と呼ばれている。

本開発において小田急電鉄は「主体は地域団体・住民であり、小田急電鉄はあくまで地域の価値観を

※2 橋本崇、向井隆昭、小田急電鉄株式会社エリア事業創造部「コミュニティシップ 下北線路街プロジェクト。挑戦する地域、応援する鉄道会社」学芸出版社（2022年5月1日）

図表 4 支援開発型の概要

価値をもたらす主体	●地域のプレーヤー
開発の役割	●地域の持つ本来の魅力をより引き出す (いろいろなヒトやモノ、コトをつなげる)
スタイル	●地域の価値観を重視し、支援する
ゴール	●地域のエンゲージメント(愛着)を育む

出所) 国土交通省「(第5回)都市の個性の確立と質や価値の向上に関する懇談会」資料 2-3 小田急電鉄株式会社 橋本ゲスト委員資料」(2025年2月27日)

重視して支援をしていくという立場である」と考えて、地域の個性を引き出し、地域の愛着を育んでいく「支援開発型」というスタイルで事業を進めている。

同スタイルでの開発を進めるにあたり、まずは地域団体・住民が感じるその地区の個性およびニーズの把握が必要と考え、事業検討・計画段階から彼らと対話する機会を200回以上設け、そこで得た地域団体・住民の意見に基づいて開発方針を定めていった。

例えば、近年は下北沢でも大手小売業・外資企業によるチェーン店が増えており、従来の個性である「個店の多さ」が薄れていることを地域住民も危惧していたことを受けて、下北沢で自らの店を構えた若い商店主やオーナーシェフを応援する施設として、店舗・住宅一体型施設4棟と4店舗の商業棟から構成される商店街「BONUS TRACK」を整備した。また、ハード面の整備にとどまらず、そこに入居するテナントより「完工後の自由度の高い運営」という要望が挙がったことから、従来の再開発事業のようにデベロッパー（小田急電鉄）が一元的に管理・運営を行うスタイルではなく、テナントに自治を任せて、デベロッパー（小田急電鉄）はその支援に回るというスタイルを取ることにした。その結果、テナントが自主的に地域の人に向けた夏祭り、隣接保育園とのイベント、広場での音楽イベントなどを開催するようになり、個店がより地域に密着し、地域住民などを巻き込んだエリアの活性化につながっている。

また、地域住民のニーズに応え、支援を行うこと

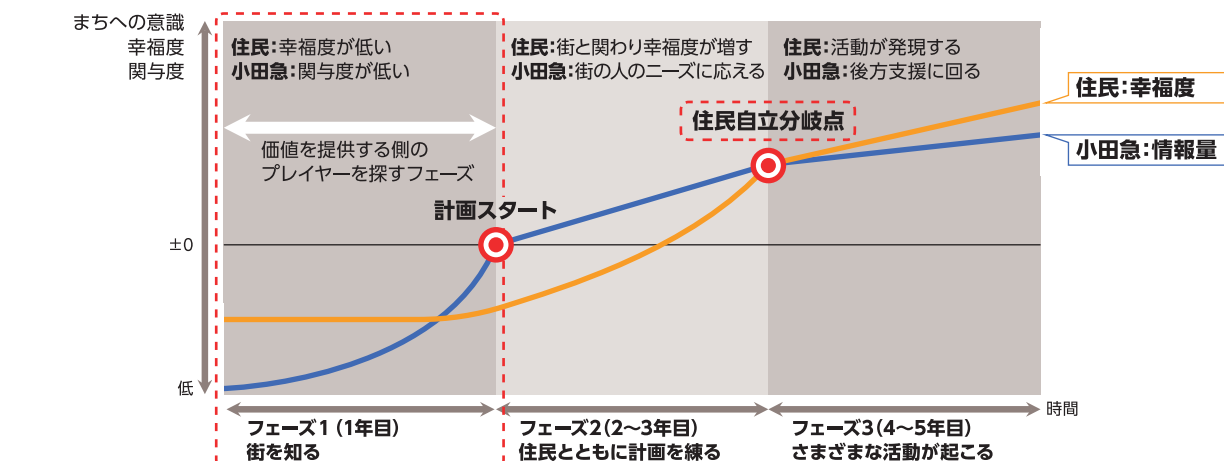
でエリアの新たな個性も創出されている。その一つのケースが「シモキタ園藝部」の活動である。同活動は、地域団体であるシモキタ園藝部から小田急電鉄に対して「植栽の管理は自主的に行うため、緑を増やしてほしい」と要望したことがきっかけで開始され、当初は小田急電鉄が保有緑地（約1.7km）の植栽の管理業務の発注や、活動拠点の整備などのサポートを実施した。そこから徐々に活動が拡大していき、現在は線路外にとどまらず下北沢の街を緑豊かにするためのワークショップや植物に寄り添った植栽管理などにまで及んでいる。これらの活動が評価され、2023年には第43回緑の都市賞^{※3}で内閣総理大臣賞を受賞するなど、下北沢で「緑」という新たな個性が創出され、それが世間一般に認められることとなった。

このように地域団体・住民が積極的なまちづくりへの関与を促し、地域の個性・特徴を生かした開発が実現されているポイントとして、やはり事業検討・計画段階(図表5中のフェーズ1およびフェーズ2)において小田急電鉄が彼らから意見・ニーズを聴取する機会を非常に多く設けたことが主な要因になっていると考える。

今後、自治体においては、小田急電鉄のように開発事業者が地域団体・住民と十分に意見交換を行った上で、開発事業の内容（公共貢献を含む）を提案

※3 公益財団法人都市緑化機構が1981年に創設。緑豊かな都市づくりの推進を目的に、緑を用いた環境の改善、景観の向上、地域社会の活性化などに先進的かつ意欲的に取り組み、良好な成果を挙げている市民団体、企業、地方公共団体などを表彰する

図表 5 支援開発型のプロセス



出所) 国土交通省「(第5回)都市の個性の確立と質や価値の向上に関する懇談会」資料 2-3 小田急電鉄株式会社 橋本ゲスト委員資料」(2025年2月27日)

することを審査項目に加えるなど、民間事業者が地域団体・住民の意見を積極的に開発検討・計画に取り込ませるための工夫を行うことが地区・エリアの個性を生かした都市開発を進める上で効果的になると推察される。

4 おわりに

本稿では、都市再生特別措置法をはじめとする日本の都市再生施策の変遷と現状、そして今後の方向性について検討した。従来の都市再生施策は、民間事業者の資金や創意工夫を活用して都市再生を推進し、一定の成果を挙げてきたことは評価できる。特に、容積率緩和などのインセンティブを活用した民間主導の開発や、公共公益施設の整備が進展した点は、都市の再生に大きく寄与してきた。しかし一方で、画一的な開発や公共貢献の形骸化といった課題も散見されている。

今後の都市再生においては、都市全体の構造を俯瞰（ふかん）し、エリアごとの役割や機能を明確化する「都市レベル」の視点と、地域住民や団体の意見を積極的に取り入れる「地区・エリアレベル」の視点の両立が不可欠だと考えている。特に、立適のさらなる活用や細分化、住民参加による「支援開発型」手法の導入は、都市の個性や魅力を高め、国際

競争力の向上にも寄与する有効なアプローチであるとする。また、単なるハード整備にとどまらず、地域の歴史や文化、住民の価値観を尊重しながら、ソフト機能を充実・発展させ持続的な都市再生のあり方を目指すべきだろう。

加えて、都市再生施策を検討する上では、効果検証の手法や指標の高度化も並行して考えていく必要がある。現状では、延べ床面積や施設数など定量的な指標が中心となっているところ、都市の魅力や個性、住民・来街者幸福度といった質的側面をどのように評価し、政策に反映させるかが重要なポイントになってくるだろう。また、人口減少や高齢化、気候変動への対応、デジタル技術の活用など、都市再生についても求められる枠組み・支援制度の幅がより一層広がっていくと推察される。これらの多岐にわたる論点を踏まえつつ、実効性の高い政策の実現に向けた検討を継続して行っていきたいと考えている。

(監修：毛利 一貴)

筆者



淵 将徳（ふち まさのり）
株式会社 野村総合研究所
業務・IT 戦略コンサルティング部
シニアコンサルタント
専門は、都市政策、観光・MICE 分野
など
E-mail: m-fuchi@nri.co.jp