

ウォーカブルなまちづくり

国土交通省都市局まちづくり推進課長 堤 洋 介

1. はじめに

本格化する人口減少社会が到来し、都市間競争のさらなる加速も予測される中、わが国における都市再生はどのような姿になるのか。国土交通省都市局では、2019年2月から「都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会」（以下「懇談会」）を開催し、産学官の関係者により今後の都市再生のあり方を検討した。本稿では、懇談会において同年6月26日にとりまとめられた報告書の内容に沿って、これからの都市再生のあり方について概説する。

2. 都市経済・社会を巡る背景

生産年齢人口の減少や少子高齢化は、わが国の全ての都市が抱える共通の課題となっている。また、一人当たりのGDPは、バブル崩壊直後から成長が見られず、

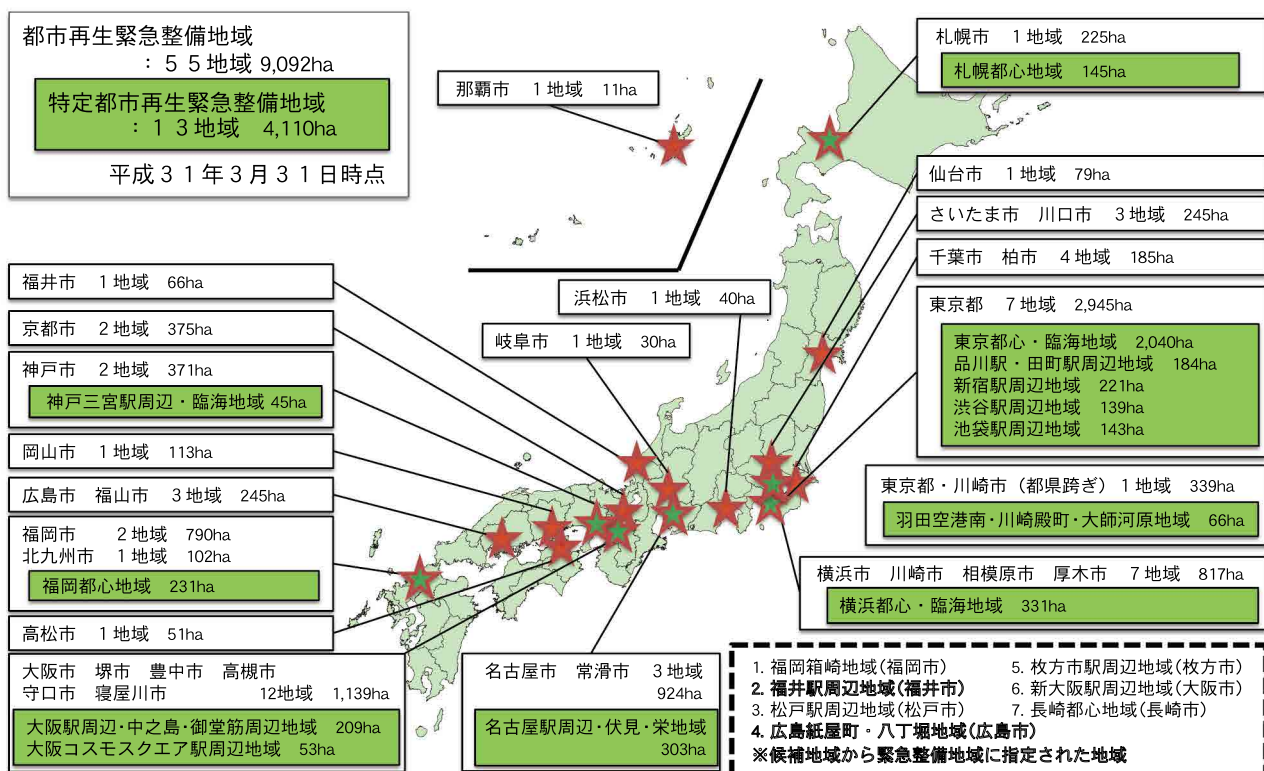
世界3位(1994年)から26位(2018年)に転落している。こうした中、一定の経済成長を持続するには、生産年齢人口の減少を上回る一人一人の生産性の向上が必要である。

一方で、女性や高齢者等の働き手やテレワーク、シェアオフィス、コワーキング等の働き方の多様化が進展するとともに、スタートアップ企業の増加等により企業構成が多様化するなど、都市経済・社会の様々な面において、多様性の兆候が見られている。この点、イノベーションの父として知られる経済学者のシュンペーター氏が、その著書において、経済発展を起動するのは「新結合」(neue Kombination) であるとしているように、都市経済・社会に見られる多様性を集積・交流させ、イノベーションを創出することができれば、経済成長への寄与が期待でき、とりわけ、重厚長大型産業

から知識集約型産業へ移行する中においては、これまで以上に、人と人との交流によってしか生み出され得ないアイデアや暗黙知といったものの価値が高まるはずである。

また、社会的な観点においても、単身世帯や高齢者世帯が増加し、地縁組織等の社会的つながり（ソーシャルキャピタル）が弱まる中、老若男女が生き生きとした持続可能な社会を構築するために、一人一人の個人が自由にくつろげるようなサードプレイスを形成し、義務感のないゆるやかなつながりを生み出していくことの重要性が増している。

都市は元来、人と人の出会いや交流の場であり、都市経済・社会の両面において、バックグラウンドの異なる多様な主体が交じり合い、お互いに高め合うことで、都市が持つ本来的・根源的な機能をより発現させることができるような都市



図－1 都市再生緊急整備地域の指定状況

再生の取組が求められている。

3. 都市再生政策の動向

都市再生の取組は、バブル経済の崩壊後の長期間に亘るデフレ不況により金融システムが機能不全化する中、土地の流動化を通じ不良債権問題への対応を図り、日本経済・産業の再生を目指そうとする取組の一環として始まった。2001年の都市再生本部設置後、2002年に都市再生特別措置法が制定され、民間主導の都市再生を促進するため、一定の地域について法制上・税制上等の重点支援が行われる「都市再生緊急整備地域」制度が導入された。さらに、BRICSをはじめとする新興国がわが国のライバルとしていよいよ台頭してきた2000年代後半からは、都市再生の目的として都市の国際競争力強化の観点が強く意識されるようになり、2011年の都市再生特別措置法改正により、都市の国際競争力強化を特に図るべき地域をより重点的に支援する制度として「特定都市再生緊急整備地域」制度が創設された。これらの都市再生政策により、多くの優良プロジェクトが実現し(図-1)、その効果もあって、2018年の(一財)森記念財団による「世界の都市総合

力ランキング」(Global Power City Index)において、東京は世界3位となったが、一方で、1位ロンドン、2位ニューヨークと東京との差は開くとともに、4位パリやアジアのライバル都市からの追い上げが加速しているという状況にある。

また、わが国の総人口が2010年をピークに減少局面に入り、地方都市では市街地の拡散が進むとともに急激な人口減少が見込まれ、大都市でも高齢者の急増が見込まれる中、都市全体の構造を見渡しながら、居住者の生活を支えるようなコンパクトなまちづくりを行うことが求められ、2014年の都市再生特別措置法改正により、「立地適正化計画」制度が導入された。制度創設後、全国でコンパクト・プラス・ネットワーク形成の取組(図-2)が進展しているところであり、2019年7月末時点で、計画策定都市は全国272都市、具体的な取組を行っている都市は477都市にのぼっている。

今後は、これまでの都市再生の取組を更に進化させ、都市機能を集積させるまちを、多くの人材の出会い・交流により、経済・社会の価値を高める場に、都市の魅力・磁力・国際競争力を磨いていくことが求められている。

4. 海外・国内における成功事例

今後のまちづくりの方向性を検討するに当たっては、既に国内外の都市で実践されている取組も参考になる。近年の取組の中で代表的な成功事例として取り上げられるものとしては、以下のようなものがある。

(1) 海外事例

海外の有名な事例として、ニューヨークのタイムズ・スクエアの歩行空間化がある。2009年に半年間社会実験を行い、タイムズ・スクエアの歩行者数は11%増加、74%の市民がタイムズ・スクエアは劇的に改善されたと回答した。その結果を受け、2010年以降、ブロードウェイは恒久的に広場化されることとなった(図-3)。ニューヨーク市内全体でも、ニューヨーク市プラザ・プログラムに基づき、2016年時点で44箇所の街路空間等が広場化されており、これに要する費用については、2008年から2017年までの10年間で、計1億3430万ドルを行政が負担している。

他にも、全米一住みよいまちに選ばれているポートランドでは、建物の1階部分(グランドレベル)のうち歩道に面する壁面を透明にする規制が設けられており、壁面を透明とするための設計と施工に対して、合わせて上限200万円程度、市から補助が行われている(写真-1)。ガラス張りにすることで、建物内で行われている活動が外からも見えるようになり、にぎわいを感じやすくなる。ポートランドには、良質な都市空間を求めて優秀な人材が移住してきており、近年では毎年約1万人のオーダーで人口が増加している。

ヨーロッパでは、これからの取組として、ロンドンにおいて、オックスフォー

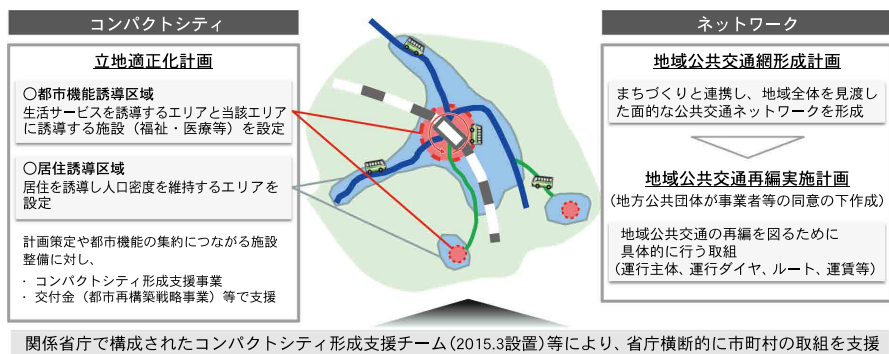
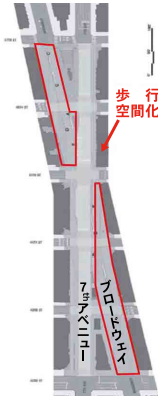


図-2 コンパクト・プラス・ネットワークの取組

〔整備前(2009年)〕



〔整備後(2015年)〕



出典：中島直人・関谷進吾「ニューヨーク市タイムズ・スクエアの広場化プロセス」(2016)などに基づき国土交通省都市局作成

図-3 タイムズ・スクエアの事例



出典：山崎満広氏資料等に基づき国土交通省都市局作成

写真-1 ポートランドの事例

ド・ストリートの大部分を2019年12月末に歩行者天国とする計画が進んでおり、ストリートファニチャーの見直し(50mごとにベンチを設置する、パブリックアートの空間を形成する等)も予定されている。また、パリにおいても、エッフェル塔の周辺を大規模に改修して車道を排除し、歩行者専用の広大な緑地広場を造る計画が進んでいるところである(図-4)。

(2) 国内事例

国内においても先進的な事例が存在する。例えば、兵庫県姫路市では、車道中心だった駅前がゆとりのある歩行者空間に再整備された。具体的には、外周道路の整備により通過交通をまちなかの外へ誘導しつつ、駅前空間のトランジットモール化(公共交通のみ通行可)や駅前広場の芝生化を行った。駅前広場再整備のデザインやレイアウトについては、自治体、交通事業者、権利関係者に商工会議所、商店街連合会等を加えた官民一体の会議体により検討された。これらの取組により、駅周辺の商業地地価が上昇し、まちの賑わいが高まっている(写真-2)。

また、東京都豊島区では、それまで利用率の低かった公園を再整備し、芝生やmovable chair、民間カフェ等の設置により、若者から子連家族まで多様な人々が多様な使い方をすることのできる空間へと転換している。その結果、各種イベントや周辺での民間都市開発事業も旺盛

に実施されるようになってきた(写真-3)。

その他、宮崎県日南市の商店街において、既存スーパーの一部を解体して歩行者空間・中庭を創出するとともに、店舗の1階をガラス張りの店舗にリノベーションし、アクティビティを可視化することなどにより、商店街の歩行者数が2倍以上に増加したという事例もある。

以上のように、都市空間のリノベーションや官民連携のプラットフォーム形成、それらに連動する民間投資を通じて、歩行空間の拡大や居心地の良い滞在場所の提供が実現し、まちの魅力向上につながっているという事例が各地で見られるようになってきている。

5. 今後のまちづくりの方向性

これまでの都市再生の取組を更に深化させるとともに、都市機能が集積するまちを多くの人材の出会い・交流によって、経済・社会の価値を高める場に、都市の魅力・磁力・国際競争力を磨いていくために、今後のまちづくりに何が必要か。4. に述べたような先進的な事例も踏まえ、懇談会報告書では、「まちなか」において、歩行者の目線に入る1階・2階、地階等のグランドレベルにあり、誰もが自由にアクセスできる官民のパブリック空間(街路、公園、広場、民間空地等)をウォークラブルな人中心の空間に転換・先導し、周辺の様々な投資とも連鎖的・段階的に共鳴させながら、目に見える形

で「居心地が良く歩きたくなるまちなか」を創出していくことが重要であると結論づけた。

加えて、こうした空間の創出に当たっては、まちなかの限られた範囲だけでなく、都市全体を見渡す構造的な視点も併せて重要であり、通過交通をまちなかの外へ誘導するための外周街路の整備等にも取り組むことが重要であるとしている(図-5)。

人が集まる動機と居心地の良さを持ちはじめたまちなかでは、徐々に、人々との偶然の出会い・交流(Weak Tie)が起こる。対面により引き出された新しいアイデアや暗黙知は、信頼に基づく繋がり(Strong Tie)を基に、試行錯誤や挑戦の繰り返し(トライ&エラー)を経て、

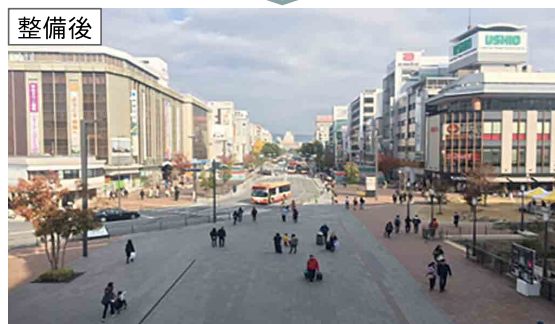


出典：エッフェル塔の周囲から自動車道を排除して歩行者専用の広大な庭園を造る計画が発表される
<https://gigazine.net/news/20190523-new-eiffel-tower-park-plan/>

図-4 パリの事例



出典：姫路市提供資料



出典：姫路市提供資料

写真-2 姫路市の事例



出典：(株)nest、豊島区提供資料



出典：豊島区提供資料

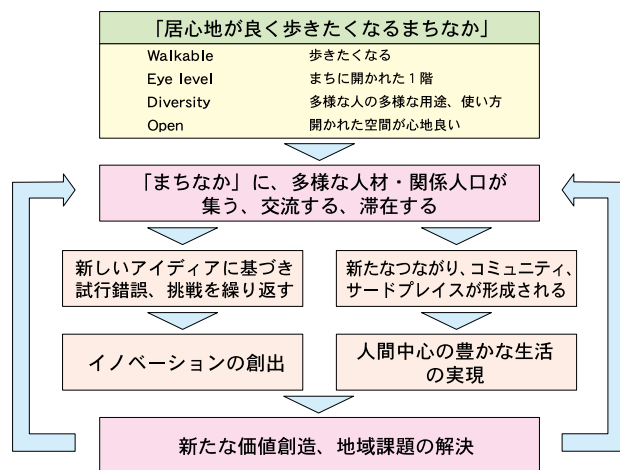
写真-3 豊島区の実例

「居心地が良く歩きたくなるまちなか」形成のイメージ例

※地域特性に応じた取組を、歩ける範囲のエリアで集中的あるいは段階的に推進
※人口規模の大小等を問わず、その特性に応じた手法で実施可能



図－5 「居心地が良く歩きたくなるまちなか」のイメージ



図－6 「居心地が良く歩きたくなるまちなか」からはじまる都市の再生

経済・社会両面における「イノベーション」の創出、そして、Society5.0に必要なオープンイノベーションの推進、エコシステムの形成につながっていく。また、多様な人々の集積・出会い・交流は、新たに多様性を認め合うゆるやかなつながり、コミュニティ、サードプレイスを生み、都市に集まる個々人の人間中心の豊かな生活が実現される。こうしたイノベーションの創出と人間中心の豊かな生活の実現が、新たな価値創造、地域課題の解決という形でまちへ再投資されることで、居心地の良さ、かっこよさ、本物感といったまちの魅力・磁力・国際競争力が向上し、多様な人材・関係人口の集積・交流・滞在が更に促される「まち」

再生の好循環が生まれていくとしている（図－6）。

そして、「居心地が良く歩きたくなるまちなかからはじまる都市の再生」は、以下の「10の要素」から構成されると結論づけた。

- ① まちなかへ多様な人を集める
- ② 官民のパブリック空間をウォーカブルな人中心の空間にする
- ③ 量に加え、交流・滞在など活動の質も重視する
- ④ 官か民かでなく、中間領域（空間、組織）を活用する
- ⑤ 仮設・暫定利用、実験などLQCアプローチに力を込める
- ⑥ 完成・成熟を求めず、育成・更新を

続ける

- ⑦ 多様性を共存させる
 - ⑧ 場所性や界隈に根差し、本物のオンリーワンが生まれる
 - ⑨ ゆるやかなプラットフォームでビジュアル、実験結果、データを共有する
 - ⑩ フィジカル空間にサイバー空間を融合させていく
- まちづくりに取り組む際には、これらの視点が常に意識され、関係者間で共有されることが必要である。

6. 「まちなかウォーカブル推進プログラム（仮称）」

懇談会報告書では、一部地域において先進的な事例が見られるものの、官民のパブリック空間の魅力を先導役とし、周辺地域における民間投資を共鳴・増幅させながら「居心地が良く歩きたくなるまちなか」を形成し、都市再生を進めていくという考え方・手法は、これまでのまちづくりにおいて定着しているとはいえない状況であるため、国において、「まちなかウォーカブル推進プログラム（仮称）」として10の施策を早急に実施し、地方公共団体やまちづくり関係者との対話と連携の下で、「居心地が良く歩きたくなるまちなか」からはじまる都市再生の取組を全国的な大きなうねり・流れとすべきとしている。

「まちなかウォーカブル推進プログラム（仮称）」～国による「10の施策」～

●市町村や民間事業者等による取組を国が支援

空間の形成等を支援	(1)人中心のまちなかへの修復・改変（リノベーション） ①まちなか修復・改変事業の一括的推進 ②居心地の良さに着目した公共空間のデザインの工夫 ③街路空間を人々が滞在・交流できる場に転換 ④「かわ」と「まち」が融合した良好な空間形成 ⑤低層部の充実に向けた地区計画やデザインガイドラインの活用促進 ⑥民間パブリック空間の更新事業を促進する方策の検討 ⑦昼も夜も歩きたくする夜間景観の創出 ⑧何か所も立ち寄りやすい公共交通の推進 等	(2)まちなか空間の多様な利活用の促進 ①“ミクストユース空間”の拡大方策の検討 ②民間空地等の利活用促進 ③公園緑地の利活用によるまちなか活性化方策の検討 ④多様化する利活用を促進する包括許可等の推進 ⑤ワンストップ窓口の設置促進 ⑥特例制度等の周知徹底 等
	(3)オープンイノベーション・イノベーション・エコシステムの形成 ①オープンイノベーション、イノベーション・エコシステム形成の推進 ②都市・産業が連携したビジネス環境の整備の推進 ③小さなチャレンジ型まちづくり活動の推進 ④生産性が高まるオフィス環境の整備促進 ⑤テレワークの推進 等	(4)オンリーワン都市再生の推進 ①国際競争力やエリア価値向上に資する都市再生事業の推進 ②スマートシティの全国展開 ③個性ある都市再生事業の推進方策の検討 ④「昭和遺産（仮称）」の保全・活用 ⑤鉄道沿線ごとの特徴を活かした魅力ある都市再生の推進 等
仕組みの構築等を支援	(5)官民プラットフォーム等の育成・充実 ①ゆるやかな官民プラットフォームの形成・充実 ②エリアマネジメント団体等都市再生推進法人の機能強化 ③防災、環境・エネルギーへの取組強化 ④エリア・データプラットフォーム構築の推進 ⑤データ収集に必要な機器、設備等の設置促進 ⑥まちづくり人材の育成 等	(6)多様な資金の循環の促進 ①多様な資産調達手法の活用促進 ②地産地消のまちづくり活動を支える仕組み ③公共空間の運営等に係る金融支援の検討 ④公共公益施設の再編等を通じたまちづくりに対する金融支援の推進 等

●上記のほか、国自ら以下の取組を継続して展開し、官民の多様な主体による取組を更に推進

連携	(7)全国ネットワークの形成 ①全国的中間支援団体と国土交通省等との協力深化 ②まちづくり関係者と国土交通省との政策対話の開始 ③URの知見・能力の活用 等
	(8)老朽化・陳腐化した市街地再生の検討 ①スタートアップのオフィスや住居としての活用推進 ②リノベーションや小規模な建替え、コンテンツの創出等も含めた市街地整備の推進 ③事業完了前の暫定利用による都市の価値の維持・事業採算の改善 ④事業完了後のエリアマネジメントまで見据えた取組の推進 ⑤広域的な公共資産の評価等による拠点的なエリアの都市環境の改善 ⑥権利関係が複雑なオフィスビル等の建替えの円滑化 等
検討の深化	(9)芝生のチカラの活用 ①まちなかの「芝生地の造成・管理」に関する懇談会(仮称)の設置 ②市民緑地認定制度やSEGES（緑の認定制度）の活用促進 ③バイオフィリックデザインの導入の促進検討 等
	(10)ウォーカブル・シティの形成 ①ストリート・デザイン・ガイドラインの作成 ②日本版ウォーカビリティ・インデックス（仮称）の開発 等

図－7 「まちなかウォーカブル推進プログラム（仮称）」

10の施策とは、市町村や民間事業者等による取組を国が支援する①～⑥の施策と、官民の多様な主体による取組を更に推進するため国自らが継続して展開する⑦～⑩の施策のことである。

- ①人中心のまちなかへの修復・改修（リノベーション）
- ②まちなか空間の多様な利活用の促進
- ③オープンイノベーション、イノベーション・エコシステムの形成
- ④オンリーワン都市再生の推進
- ⑤官民プラットフォーム等の育成・充実
- ⑥多様な資金の循環の促進
- ⑦全国ネットワークの形成
- ⑧老朽化・陳腐化した市街地再生の検討
- ⑨芝生のチカラの活用
- ⑩ウォーカブル・シティの形成

- これらの施策として、具体的には、
- ・まちなかの官民のパブリック空間をエリア一体で捉え、リノベーションの取組を一括で推進する新たな制度の導入
- ・街路、公園、水辺等の公共空間について、地域のニーズに合わせてより柔軟に利活用できる方策の検討
- ・官民関係者が幅広く集結した「ゆるやかな官民プラットフォーム」の形成・

- 充実の支援
- ・公共空間の改修・利活用に対する資金調達面での支援
- ・専門的知見を有する全国的中間支援団体と国土交通省等との連携・協力体制の強化・深化
- などが提言されている（図－7）。

報告書は、懇談会から石井前国土交通大臣に報告され、石井前大臣より、今回の提言に共鳴し、ともに取組を進める地方公共団体を「ウォーカブル推進都市」として募集し、政策実施のパートナーとすること、取組の推進のために必要な制度改正、予算要求等の準備を開始することなどの指示があった。

7. 今後の国土交通省の対応

国土交通省では、石井前大臣の指示を踏まえ、2019年7月より「ウォーカブル推進都市」の募集をしており、9月30日時点で180自治体からの賛同が集まっているところである。今後、これらの自治体と国内外の先進事例の情報共有等を進めるとともに、具体的政策づくりについての意見交換を行い、検討に活かしていきたいと考えている。

また、2019年8月、「居心地が良く歩きたくなるまちなか」づくりに関連する

令和2年度予算概算要求、税制改正要望、今後行う予定の検討会、作成予定の事例集等を整理した「まちなかウォーカブル推進プログラム（予算概算要求時点版）」をとりまとめた。本プログラムも踏まえ、引き続き、政策の検討を進めていくこととしている。

なお、本稿にてご紹介させていただいた報告書等は下記国土交通省HPに公表されているので、ご参照いただければ幸いです。

【参考 URL】

- 1) 「都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会」報告書、第1回～第8回懇談会資料
http://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_machi_fr_000004.html
- 2) 「ウォーカブル推進都市」の募集に関するプレスリリース（2019年7月12日）
http://www.mlit.go.jp/report/press/toshi09_hh_000052.html
- 3) 「まちなかウォーカブル推進プログラム（予算概算要求時点版）」に関するプレスリリース（2019年8月28日）
https://www.mlit.go.jp/report/press/toshi05_hh_000257.html