



NPI

2021年2月22日

「With/After コロナの都市空間と新たな段階に入るまちづくりの状況」  
経済社会研究会 研究ノート No.2

保井 美樹 (法政大学)

(要旨)

まちづくりにおいて、With コロナで起きたことを、もしこれが終わった後にせつかくここで経験した変化をどのように次の社会に受け入れていくのかという議論が始まっている。そういう中で出た話として、①ネットとリアルな空間の関係性をどうするのか、②働くことと住まうこととの関係性というのはどうするのか、③その上で都市・郊外・地方の関係性というのもどう変化していくというふうに見込むのか、それにどう対応していくのか、の3つが議論になっている。

ネットとリアルの関係では、新聞に出ているような企業だけではなく、この機会に通勤手当をオンライン手当とするところが増え、リモートワークが今後も進んでいきそうだ。リアルで大事なこととしてイベントなどがあったが、かなりオンライン化が進んでいて、地方や海外からの参加、子育て中のお母さんの参加などオンラインのメリットというのも見えてきている。オンラインとの相乗効果をもたらすような都市の造り方というのを模索しなければならないという本格的な議論が始まっている。居心地のいい屋外空間の活用、オープンスペースの活用など、生活者の視点でどういうバランスをとるのか、何が必要なのかということ、もう少し議論しながら進めていかなければならないだろう。

働くことと住まうこととの関係性では、近年、コンパクト・プラス・ネットワーク、駅前に様々な機能を集約しようという話で、容積率の緩和のインセンティブなども制度として設けられた。しかし、今のようにオンライン化が進んでいくと住まうことと働く場所が近いどころか、一緒になっているという状況、家の中に働く場所ができているという状況だ。そうすると都市空間の在り方というのも変わらざるを得ない。日本に限らないが、土地利用のゾーニングというのは業務、商業、住宅、工業というどちらかという純化を進めてきた。それがwithコロナ、afterコロナでは変わってくるのではないかと思う。ミックスしたときにはより地区単位で、そのバランスをどうあるべきなのかとか、あるいは、仕事をしながら働くという人が増えてきたときの生活支援機能をどういうふうに配置していくべきか、それをどのように提供していくべきか、そういう前提条件をハード、ソフトを超えてより考えなければいけなくなる。

そうすると都市、郊外、地方というバランスも変わっていく可能性がある。内閣府の調査でも、本当に移住するかどうかは別にして、地方移住を考え始めているという人はかなり増えている。いろんなものがネット化していくという中で、仕事でも本当に東京にいる必要は全くなる。郊外については、少なくとも都心のオフィスに毎日通う必要がなくなると、適度に相応で緑もある郊外がもう一度人気になる可能性というのはある。つまり、郊外というのは働く場にもなるし、ネットも含めると何の遜色もないような場所になっていく可能性もある。そうすると都心とそれ以外という捉え方ではなくて、都心、郊外、地方というのは3軸になるのかもしれない。それを公共交通がつかぐというよりも、ネットこそシビル・ミニマムとして大事な社会インフラなんだという考え方もあるのかもしれない。そうした都市構造の在り方というのはどういうふうになっていくのかというのは議論しなければいけないと考えている。

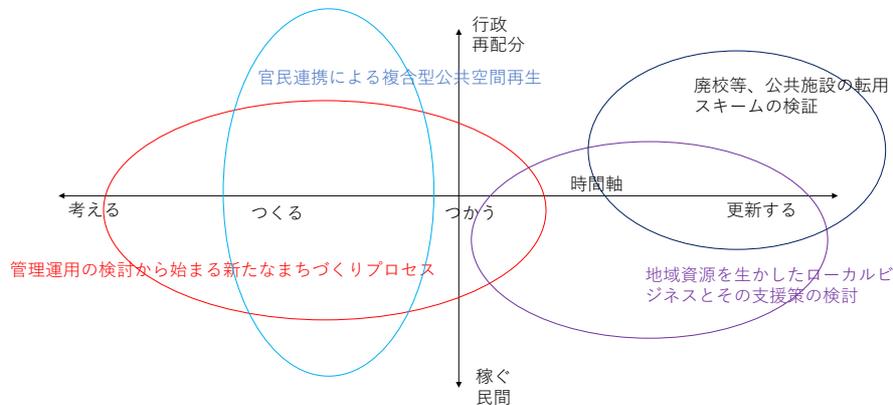
都市計画の専門家では現在、様々なところで With/After コロナの都市空間はどうか、その後のまちづくりはどうかというような議論が進んでいる。本稿ではその一部を紹介したい。

## 境界を超えるまちづくり

まちづくりにおいて、高度成長期にはいろんなものが不足している中で都市をつくらなければならないという視点で制度ができてきた。それが最近は様々な意味で今までの境界の範囲内でやれることはすごく減っている。

まちづくりを時間軸で考えると、つくって使って、更新する。さらにその先をどうする、ということになる。時間軸を考えながら、例えば今まで作ったらその後どういうふうに使っていくのか、いくらお金がかかるのか、更新のときはどうするのかということは、昭和の時代にはあまり考えられていなかった。都市整備を進める主体が「使う」「更新」というフェーズを考えながらまちづくりをやっていこうとか、使われていない地域資源を使いながら、例えば子供の遊び場とか、もう一回、失われた機能を更新させていこうとか、行政だけではなくて民間と一緒にやっていこうとか、こういう境界を超える価値とか手法とか効果、価値をつくっていくプロセスが生まれている（図1）。

図1 時間軸やセクターの境界を越えて実施される事業の考え方



地域で、例えば今は国土交通省だと公園、Park-PFIとして公園に民間活力を生かそうといった制度がある。この制度を活用するとき、単に公園の中にカフェができたらいいいというだけではなく、地域の力を生かしながら、その場所にしかないような機能を作っていくとか、まちづくりを進めるプレーヤー、まちの問題を見つめ、困った人をケアする社会起業家、あるいは街の次の時代を作っていくような担い手を育てていくといい。各地でそうした仕組み作りが試行されている。

地方の小さな小規模自治体に行くと、廃校やほとんど使われていない場所、豊かな資源がたくさんあり、そういうことをやりたいという人が出てきている。ただ、まだまだそれが大々的に動いているとは言えない。秋田の由利本荘では、ローカル線もおもちゃ美術館

に変えてしまおう、山口県の長門だと海に浮かんで使われていない船が沢山あるので、それをおもちゃの遊び場に変えてしまった。そういう取り組みを、都市計画のみならず、福祉や経済の実践者あるいは研究者と一緒にまとめて、ソーシャルアクションとかコミュニティービジネスのような考えで進めたりしていくといい。そういう意味では、ハードとソフトをつなぐ中間地点の事業づくりが非常に重要だと感じる。

### **With コロナから After コロナへ：まちづくりにおける3つの論点**

コロナに関して災害のようにいわゆる緊急事態、それから復旧、復興という形で、非常に大雑把に分類すると、今はまだ緊急事態は越えたといっても給付金の配分という段階で、商工会議所、社会福祉協議会などは個別の支援に追われていて、まだまだ復旧の時期といえる。コロナの前と今とのギャップが激しすぎるため、どう支援していくのかというところだけで精一杯になっている。他方、感染症と共にある生活様式、あるいはまち、地域をどのように考えていくかということを見据えた議論も徐々に始まっている。この先、今回の With コロナ社会で起きたことを、コロナが終わった後に元に戻すのか、そうではなく、せっかくここで経験した変化、今日のオンラインミーティングなども含めて、どのように次の社会に受け入れていくのかという議論をしなければならず、すでに始まっていると思う。

こういう時代の「新しい生活様式に合わせた都市とか地域」に関しても、作るよりその後の運営あるいはいろんなストックの利活用というところを、街でやっていくというエリアマネジメントという考え方が重要である。国交省の調査によると、きちんと事業がやれるような仕組みを持っているエリアマネジメント団体は、全国に500~600程度あるといわれている。その中には東京の都心部、丸の内とか日本橋とか企業中心でやっているマネジメント団体もあり、地方では商店街を中心としながら新しいまちづくり会社を作っているみたいなどころもある。

私はその全国ネットワーク組織を作るお手伝いをさせていただき、今も役員をしている。このネットワークでは、今年4月から夏にかけてオンライン・サロンを行い、コロナ禍で何が起きたか、これからの地域のマネジメントはどうあるべきか、という議論を重ねてきた。そういう中で出た話として、1つはネットとリアルな空間の関係性をどうするのかという点があった。まちや地域は、これまで超リアルな世界で、対面で合意形成をしたり、けんかが起きたり、そういう中で次の事業が進んでいくというように進んできた。都市というのはまさに働く場所で、住まう場所は郊外みたいな昭和の時代があった。しかし、働くことと住まうこととの関係性はこの先どう変わるのか、この変化をどういうふうに捉えるかということが議論になってくる。その上で都市・郊外・地方の関係性というのも変化していくかもしれない。それをどう見込み、対応していくのかが議論になっている。

### **ネットとリアルの関係性**

ネットとリアルということでは、目下、公共交通機関が敬遠されている。リモートワークが緊急事態宣言を経てかなり戻ってきたとはいえ、大企業はこの流れを待っていた

かのように通勤手当廃止のような動きをしているところもある。新聞に出ているような企業だけではなく、通勤手当を一人当たり何万円も払っていたのを自宅でオンラインの準備ができるようにとオンライン手当として月々3,000円とか5,000円とか払うほうが企業にとってもいい。部局や業種にもよるが、リモートワークが今後も進んでいきそうだといいことが見えてきている。

リアルな空間で大事なこととして、イベントなどの祝祭的要素があった。しかし、こうしたものも、余程リアルでの臨場感を求めるものを除くとオンライン化が進んでいて、オンラインのメリットというのも結構見えてきている。いろいろなところでオンラインをやると、参加者数が倍増している。地方や海外からの参加者数がすごく増えている。エリアマネジメントのいわゆるローカルな取り組みでいうと、今までリアルのまちづくりだと、例えば子育て中のお母さんとかサラリーマンの人は、ほとんどまちづくり活動というのは参加しなかった。しかし、このところ、例えば子育て中のお母さんもオンラインの場であれば結構参加するようになってきた。様々な形でネットが組み合わさることによって、裾野が広がったり、今までとは違う状況が見えてきている。

リアルを大事にしてきたそういう産業、エンタメ、MICE というソフトエコノミーといわれているようなところも、再開を待っているだけというわけにはいかないため、オンラインを融合させたような方策の導入も進んでいるようだ。

このように今までのまちづくりというのはかなりアナログな世界でやってきたが、オンラインとの相乗効果をもたらすような都市の造り方というのを模索しなければならず、本格的な議論が始まりつつある。学会などではスマートシティーやデータ駆動型みたいなところに行きがちだが、生活者の視点でどういうバランスをとるのか、事業として成立させるには何が必要なのかということなど、深く議論しながら進めていかなければならない。

他方で、私たちは普通にこの地面の上で生きているわけである。いわゆるリアルな街というのはどういうふうにしていくのかを無視するわけにはいかない。都心も地方も、ここ20年はインバウンドを始めとして、とにかく外からの人を誘引しようということで頑張ってきた。現在、まちづくりの団体が口をそろえて言うのが、いったんインバウンドの流れがストップをしたことによって、地元にいる人たちにもう一度気が付いて、そういう人たちが扱いやすい街というのはどういうふうにしたらいいんだろうかということに改めて考える機会になっているということである。星野リゾートの社長もテレビでそういうのを主張されていると思うが、徒歩圏、いわゆる飛行機や新幹線に乗らなくてもいい地域も含めて地域の魅力アップとか、今までつながっていなかった地域内の経済循環とか、いま一度互助、どういうふうに助け合えるのかということを考えていこうということを進展させる機会にしたいという意見が出てきている。

そういう中で復旧期に近い今、何をやっているかということとオープンスペースの活用である。地方に行くと、人口減少で空き地、空き家がとにかく増えてきていた。それを含めた街中のいわゆるオープンスペースの活用というのは以前から議論があったが、コロナの後、密の空間はよくないということがあつた中で、道路とか公園とかをもっと上手に使い、テイクアウトとか屋外飲食の機会を作ろうという取り組みが進み始めている。図2のように、

国の方も特例で 11 月末まで使用料なしで道路等での許可基準緩和というのを打ち出している（その後延長された）。その際、一店一店が申請してやるのではなく、一括占有、要するに自治体かまちづくり団体、商店街といういわゆる何らかの共同体が一括で占有許可を受けてくださいということになっている。そのため、まちづくりエリアマネジメント団体はこの取りまとめをして、レストランとかいろんな人たちにも声を掛けながら、こういう外でやるような活動を今どんどん進めているという形である。これは全国で進んでおり、少しおしゃれにやるところも出てきている。

図 2 新型コロナウイルス感染拡大に対応した路上利用の占有許可基準の緩和案内

国土交通省

新型コロナウイルス感染症の影響を受ける飲食店等の皆様へ

地方公共団体等と連携して申請すると

**テイクアウトやテラス営業などのための  
道路占有の許可基準を緩和します**

国土交通省では、新型コロナウイルス感染症の影響を受ける飲食店等の皆様を支援するための**緊急措置**として、地方公共団体と地域住民・団体等が一体となって取り組む沿道飲食店等の路上利用の占有許可基準を緩和することしました。  
また、地方公共団体に対しても同様に取り組んでいただけるよう要請しています。



**今回の緊急措置のポイント**

<b>内容</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 新型コロナウイルス感染症対策のための暫定的な営業であること</li> <li>② 「3密」の回避や「新しい生活様式」の定着に対応すること</li> <li>③ テイクアウト、テラス営業等のための仮設施設の設置であること</li> <li>④ 施設付近の清掃等にご協力いただけること</li> </ul>
<b>主体</b>	地方公共団体又は関係団体 <sup>※1</sup> による一括占有 <sup>※2</sup> ※1 地元関係者の協議会、地方公共団体が支援する民間団体など ※2 個別店舗ごとの申請はできません。 お住まいの地方公共団体等にご相談ください。
<b>場所</b>	道路の構造又は交通に著しい支障を及ぼさない場所 ※ 歩道上においては、交通量が多い場所は3.5m以上、その他の場所は2m以上の歩行空間の確保が必要です。 ※ 沿道店舗前の道路にも設置可能です。
<b>占用料</b>	<b>免除</b> （施設付近の清掃等にご協力いただいている場合）
<b>占用期間</b>	令和2年11月30日まで

【お問合せ】  
 国土交通省 道路局 路政課 道路利用調整室 占有許可担当  
 〒100-8918 東京都千代田区霞が関2-1-3  
 TEL : 03-5253-8481 (直通) FAX : 03-5253-1616

(出典) 国土交通省 HP リーフレット

このように居心地のいい屋外空間の活用という視点が、結構進んでいる。海外でもネットとの連携というのが非常に求められる中で、足元の空間づくりをもっと密にならない居心地いいものにしていこうということ、これが1つの視点として存在感を増しつつある。ニューヨークはいち早く4月にはいくつかの幹線道路に車を通さないようにして、歩行者が密にならないように歩けるようにした。また、イギリスなどで自転車とか歩行者にもっと優しい道、オープンスペースの造り方みたいなところに政策が打ち出されてきている。

### 働くことと住まうことの関係性

もう1つのテーマは、働くことと住まうことの関係性である。ここ20年ぐらいつと職

住近接だとして進められてきた。昭和の時代みたいに、とにかく職住が離れているというのがいいわけではないというのが議論されるようになっていた。その結果、「コンパクト・プラス・ネットワーク」、駅前に様々な機能を集約しようという話で、駅前あるいは都心に居住移転が進んでタワマンができていくみたいな世界がかなり進んだ。そのために容積率の緩和のインセンティブなども制度として設けられた。

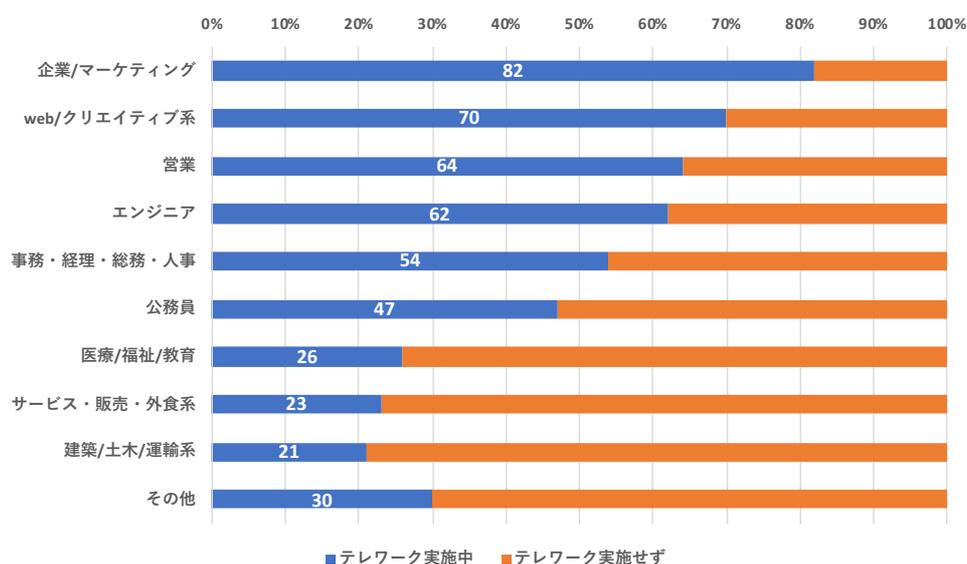
これが今後このまま続くのかどうなるのかというのが、もう1つの議論としてある。政策的に言えば、駅に近い所に作る、あるいはインバウンド向けのホテルも同様に集積を高めていくことにインセンティブを作ってきた。何だかんだといっても日本は都心にオフィスがまだまだ多いというような図式である。しかし、コロナ禍でリモートワークが進みつつあり（図3）、これはもっと進んでいくはずだ。それを考えると、住まうことと働く場所が近いどころか、一緒になるという状況が見込まれる。すでに、家の中に働く場所ができているという状況が現実化している。業務空間が住宅の中にできてきているという状況で、寝る場所と仕事する場所というのが同じになってきている。

そうすると都市空間の在り方というのも変わらざるを得ない。そのための議論をどうしていくのかというのを考えて行かないといけない。日本に限らないが、今の日本の土地利用のゾーニングというのは業務、商業、住宅、工業というどちらかという純化を目指してきた。ミックスさせるとトラブルの元だというのが理由だ。それがwithコロナ、afterコロナでは変わってくるのではないかと思う。ミックスしたときにはあまりゾーニングというよりも、より地区単位で、そのバランスをどうあるべきなのかとか、あるいは、仕事をしながら働くという人が増えてきたときの生活支援機能をどういうふうに配置していくべきか、それをどのように提供していくべきか、そういう前提条件をハード、ソフトを超えてより考えなければいけなくなる。この点をより急いで考えなければいけないという気がしている。

例えば、会議の場所とか作業を行える場所、あるいはフレキシブルに子育て、介護を支援してくれる機能、前者は都心、後者は郊外みたいな感じが今まであった。こういう生活と仕事の支援機能というのが、全ての地域、住まいの近くにこそひょっとしたら必要なかもしれない。テレワークに関しての不満みたいなところでも、オンオフの切り替えとか、やっぱり日本の住居だとなかなか遮音性がないとか、スペースが足りないということがかなり見えてきているので、こういうのをまさに足元の地域で担保していくという方法に考えていかないといけないと思っている。

そういうのをおそらく行政だけでやってもうまくいかない。ビジョンだったり、やり方あるいは運営の方法、配置は官民で連携しながら考えていったり、作っていきつつ、今までみたいにホテルを造ったら規制緩和とかというものでもなくて、新しい街のつくり方の規制や公共貢献の考え方みたいなことを、もう一度整理し直す必要があるのではないかと考えている。

図3 職種別テレワーク実施率



(備考) 株式会社リクルート住まいカンパニー「コロナ禍を受けたテレワークの実態調査」

(2020年5月) 3頁より作成

### 都市・郊外・地方の関係性

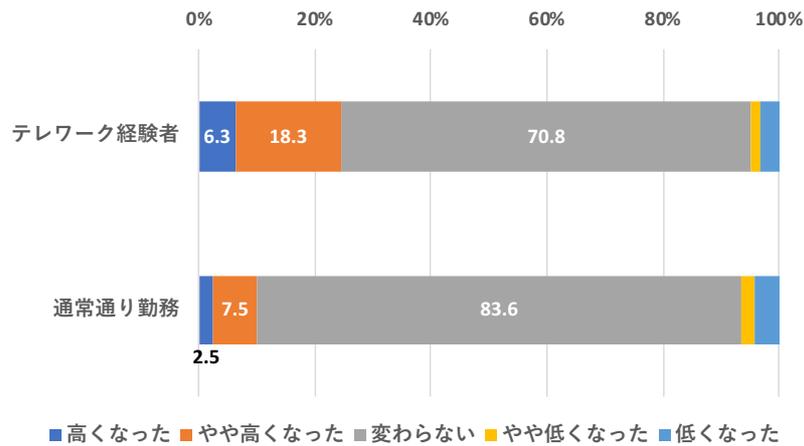
働くことと住まうことという機能を考えると、都市、郊外、地方というバランスも変わっていく可能性がある。地方創生の政策を始め、今までどちらかという都市と地方の対立軸みたいなものがあり、都市圏の中でも郊外はもうシュリンクしていくばかりで全ての機能が都心に回帰だ、みたいなバランス感、そういうような捉え方が大きかった。それが今、本当にそうなのか、それが変わるのではないか、あるいは変わらないのではないかと議論になっている。

移住相談の増加があるのかないのかというのはデータによるところもあって、完全にはよく分からないところもあるが、今までも移住者を上手に受け入れていた地域、例えば最近だと北海道の東川町とか、そういう所では3月から5月の間でも、通常だと月に数件問い合わせが来るというのが、もう何十件もきているということが起きているようだ。図4のように、内閣府の調査でも、テレワークをしている人は地方移住への関心度が高まっているというデータが出始めていて、本当に移住するかどうかは別にして、地方移住を考え始めているという人は増えていると思われる。

それから、今までも見えていた傾向で、より進んでいくかもしれないというのは、第1のネットとリアル論点とも関わるが、仕事をする上で東京にいる必要は全くなることだ。いろんなものがネット化していくという中で、オンラインコンテンツを作っていくとか、あるいはオンラインのイベントを調整してホストするみたいな、そういう仕事というのは増えていくわけだが、それは本当に東京にいる必要は全くなる。私たちも何度か600人から1,000人近くのイベントを3月から今までの間にやった。その配信のお手伝いをして

らった方には、東京在住の人が1人もいなかった。こういうオンラインに関わるような産業というのは、コストとか手間に関してダウンサイジングが進んでいるので、1人で担えたり、小さな事業体でやれたりする。そういう人たちが地方の移住者、あるいは地方の人たちが担っていくという可能性は大きくなっている。ネット化する社会がこれから進んでいくと、いわゆる都市、地方に行くとい何もない、情報が手に入らないという、いわゆる情報の非対称性もこれまでとは異なる次元に入っていく可能性がある。

図4 地方移住への関心度の動向



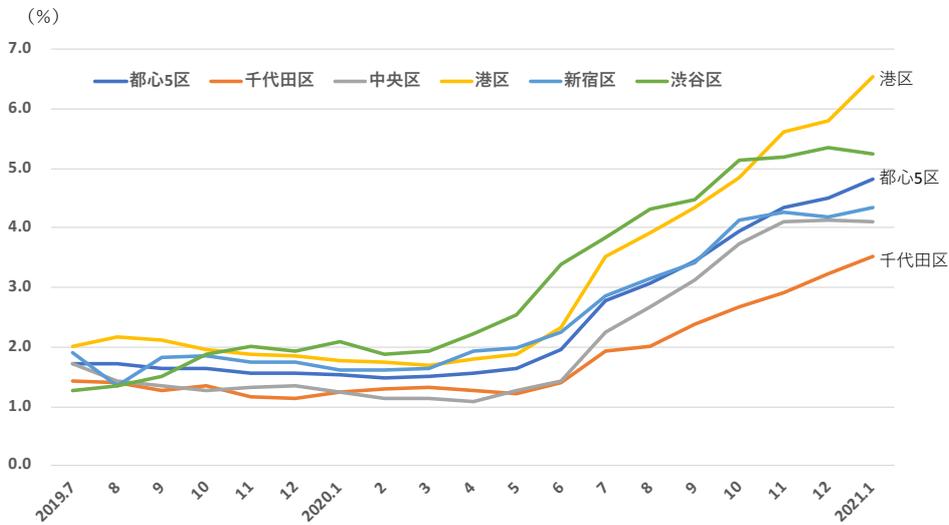
(備考) 内閣府「新型コロナウイルス感染症の影響下における生活意識・行動の変化に関する調査」(令和2年6月21日)16頁から作成

郊外については、タワマンはもう終わりみたいな不動産系のメディアや企業のあおり気味な報道もあるようには思うが、戸建て住宅が堅調だというデータが出始めている。真偽のほどがよく見えていないので、どういうふうになるかというのは分からないが、少なくとも都心のオフィスに毎日通う必要がなくなると、適度に郊外で緑もある地域がもう一度人気になる可能性というのはある。

都心の不動産価値が目減りするのではないかみたいな議論もある。実際、コロナの後、例えば不動産証券化のREITとかはかなり値を下げてきているし、オフィスビルの空室率は確実に上がってきている。空室率はまだ契約期間だったりするので、上がるのはこれからさらに後だというふうに思う。まだ持ちこたえている所も今までは多いが、オフィスそれから飲食店はもちろんだが、短期的に言うとやっぱり都心は厳しいところがある。行政なんかも空室率のデータを取っていないので本当に見えにくいところがあるが、不動産の三鬼商事がかなりきめ細かく空室率の状況を取る仕組みができているので、こうしたデータをみると、23区より外に、要するに都心の奥より外に行くと、少なくとも都心でオフィスの空室率は上がり始めているので、中長期的に見ると構造転換が進んでいくと思われる(図5)。いわゆる今までの立地とか集積だけではない価値、週に数回とか特別な行く場所になったときに、どういう経験ができる空間を整える必要があるのかということ、今ディベロッパーなんかでも議論が進んでいるようなので、この辺の構造改革がどう進むかには関

心がある。

図5 都心5区のオフィスビル空室率の動向（2019.7～2021.1）



（備考）三鬼商事株式会社「MIKI OFFICE REPORT TOKYO」より作成

いずれにしても、この都心、郊外、地方の関係というのは、やっぱり変化が見込まれるというふうに思っている。今までの国の政策は「コンパクト・プラス・ネットワーク」という形が目指されてきた。少子高齢化を考えると、駅前にとにかく公共機能を含め、いろんなものが集積されていて、あとは電車やバスあるいはオンデマンドの交通等をつなぐみたいな考え方だ。こうしたネットワークを日本中に張り巡らせようという考え方だった。郊外というのは要するに都心に、何もないかもしれないけれども都心に電車につながっているから、街の中心に公共機能とか商業とかそういうのを調達できるという考え方だったわけだ。

しかし、これはこのままでいいのだろうかという議論になっていくと考えている。ひょっとしたら郊外というのはこれから、住むだけでなく働く場にもなるし、ネットも含めると都心と何の遜色もないような場所になっていく可能性もある。地方もひょっとしたらそうかもしれない。ネット化すると移住者の分ぐらゐの産業は、ひょっとしたら賄える可能性もあると考えると、都心とそれ以外という捉え方ではなくて、都心、郊外、地方というのは3軸になるのかもしれない。それを公共交通がつなぐというよりも、ネットが社会インフラとして重要であって、例えば、WiFiを自治体が引くなんていうことは都市部ではないわけけれども、そういうものこそ本当はシビル・ミニマムとして大事なインフラなんだという考え方もあるのかもしれない。この辺の都市構造の在り方というのはどういうふうになっていくのかというのは議論しなければいけないと思う。

エリアの区分も曖昧になっていく。どういうふうに街を住みやすくしていくのか、都市計画的にはもう少し小さな単位で地区計画とかあるいはいろんな協定制度とか、そういうものを適切に使いながら、きめ細かく街の課題に対応した土地利用だとか、まちづくり機能の誘因ということをしていかなければいけないというふうに思っている。そういうことを

やるためにはマネジメントができる仕組みというのが大事ではないか。

(2020年7月時点の情報に基づく)