

「新型コロナ危機を契機としたまちづくりの方向性」
(論点整理)

令和2年8月
国土交通省都市局

目 次

<はじめに>

<有識者ヒアリングの概要について>

<論点整理の構成について>

1. 【総論】新型コロナ危機を契機としたまちづくりの方向性について

2. 【論点1】都市（オフィス等の機能や生活圏）の今後のあり方と新しい政策の方向性

① 新型コロナ危機を契機とした変化

- i 都市のあり方、都市構造・国土構造に与える影響
- ii オンライン化の進展によるリアルの場に対する影響
- iii 生活圏（郊外、地方都市）の変化

② ①を踏まえた今後の都市政策の方向性

- i これからの都市政策（都市の国際競争力強化、ウォーカーブルなまちづくり、コンパクト・プラス・ネットワーク等）のあり方
- ii 需要の変化に対応した良質なオフィスの提供
- iii 職住近接に対応し、「リアルの場」としての価値を高める複合的な都市機能の提供
- iv 都市構造やライフスタイルの変化等に対応するための柔軟性やリスク対応に資する冗長性を備えた都市

③ ②の方向性に向かうために今後検討を深めるべき点

- i 今後のオフィス需要の見通しと求められるオフィス機能を提供するための方策
- ii オンラインによる代替が進む中でのリアルの場の果たす機能の具体化
- iii 備えるべき具体的な都市機能の掘り下げと実現方策
- iv 柔軟性・冗長性を備えた都市を実現するための方策

3. 【論点2】都市交通（ネットワーク）の今後のあり方と新しい政策の方向性

① 新型コロナ危機を契機とした変化

- i 公共交通利用者の減少と自家用車、自転車利用の増加
- ii 移動に関する意識の変化
- iii 公共交通における過密に対する認識の変化
- iv 都市のウォーカーブル空間等のニーズの高まり

- ② ①を踏まえた今後の都市政策の方向性
 - i 過密を回避し、安心・快適に利用できる都市交通システムの構築
 - ii まちづくりと一体となった持続可能な交通体系の構築
 - iii ニューノーマルに対応した交通拠点の形成
 - iv 歩いて暮らせるゆとりとにぎわいあるウォーカブル空間の形成
 - v 都市を支える生産・物流機能の強化

- ③ ②の方向性に向かうために今後検討を深めるべき点
 - i まちづくりと連携した持続可能な都市交通ネットワークの実現方策
 - ii MaaS、自動運転の普及に対応した交通結節点等のあり方
 - iii 適切な密度の空間確保方策等

4. 【論点3】オープンスペースの今後のあり方と政策の方向性

- ① 新型コロナ危機を契機とした変化
 - i 緑とオープンスペースの重要性の再認識
 - ii 緑とオープンスペースの利用形態の多様化
 - iii 緑とオープンスペースの柔軟な活用に対するニーズの高まり

- ② ①を踏まえた今後の都市政策の方向性
 - i グリーンインフラとしての緑とオープンスペースの戦略的活用・充足
 - ii まちなかの様々な緑とオープンスペースの総合的な活用
 - iii 地域の関係者の連携による緑とオープンスペースの柔軟かつ多様な活用

- ③ ②の方向性に向かうために今後検討を深めるべき点
 - i 多様な緑とオープンスペースの価値の向上と多様な活用の実現方策
 - ii 緑とオープンスペースが具体的に備えるべき機能の掘り下げと実現方策
 - iii 緑とオープンスペースの柔軟な活用に向けた担い手の育成・社会実験のあり方

5. 【論点4】データ・新技術等を活用したまちづくりの今後のあり方と新しい政策の方向性

- ① 新型コロナ危機を契機とした変化
 - i デジタル化の加速
 - ii データ利活用に対する理解の深まり
 - iii 広域的な都市間連携への関心の高まり

- ② ①を踏まえた今後の都市政策の方向性
 - i データ・新技術等の活用に向けた取組のペースアップ
 - ii 市民主体のデータ・新技術等を活用した取組の推進
 - iii データを活用した密度のコントロール機能の強化

- ③ ②の方向性に向かうために今後検討を深めるべき点
 - i データ・新技術等の活用に向けたマニュアル等の整備
 - ii 密度のコントロールに当たってのデータの利活用方策
 - iii 市民等との情報・データの共有に向けた環境整備

6. 【論点5】複合災害への対応等を踏まえた事前防災まちづくりの新しい方向性

- ① 新型コロナ危機を契機とした変化
 - i 発災直後の初動・応急対応の変化（避難所運営や人々の避難行動の変容等）
 - ii 復旧・復興に向けた対応の変化（広域的な人的支援の不足等）
 - iii 防災まちづくりに影響を及ぼし得る社会の変化
- ② ①を踏まえた今後の都市政策の方向性
 - i 複合災害を見据えた事前防災まちづくりの推進
 - ii 初動・応急対応と感染リスク抑制を両立するための取組の推進
- ③ ②の方向性に向かうために今後検討を深めるべき点
 - i 都市防災、事前防災まちづくりのための空間整備のあり方
 - ii 複合災害からの復興まちづくりのあり方

<今後の検討の進め方>

<はじめに>

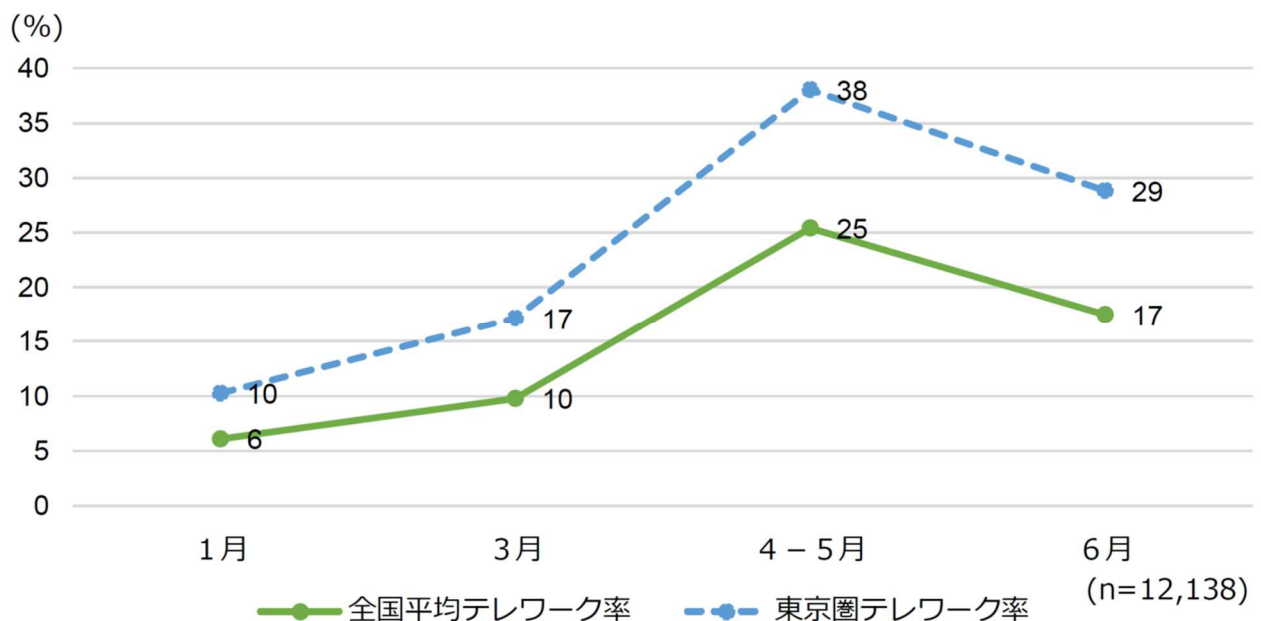
新型コロナウイルス感染症の流行が世界規模で拡大している。我が国では、令和2年4月7日から5月25日まで新型インフルエンザ等対策特別措置法（平成24年法律第31号）に基づく初めての緊急事態宣言が発令され、各都道府県が不要不急の外出の自粛要請等の対応をした。

新型コロナウイルス感染症の拡大に伴う甚大な影響は、人々の生命や健康を脅かし、日常生活のみならず、経済・社会全体のあり方、さらには人々の行動様式・意識など多方面に波及しつつあり、いわゆる「ニューノーマル」へ移行していくという見方が強い。具体的には、新型コロナ危機の下でテレワークを中心とした働き方を経験した割合を見ると、4～5月には全国で25%、東京圏では約4割の就業者がテレワークを利用しており、在宅勤務をはじめとするテレワークが大きく進展した。なお、テレワーク利用率は、規模の大きな企業の就業者ほど高くなっている。また、大学等でのオンライン授業への切替えや日常生活でのインターネット利用の増加など、オンライン化やリモートサービスの活用・定着が進み始めている。さらに、新型コロナウイルス感染症の拡大前に比べて、仕事と生活とでは生活を重視するように意識が変化した人の割合は約50%に上っており、人々の働き方や生活に対する意識も変化している。健康面では、毎日の体調管理など健康志向が高まっているほか、マスクの着用、手洗いの励行、社会的な距離の確保（フィジカルディスタンス）、こまめな換気といった新しい生活様式への対応が求められるようになった。

図1 全国及び東京圏のテレワーク利用率

※テレワーク利用率：インターネット調査モニターである就業者（自営業主等を含む）に対して、テレワークの利用の有無を調査し、有と回答した者の割合

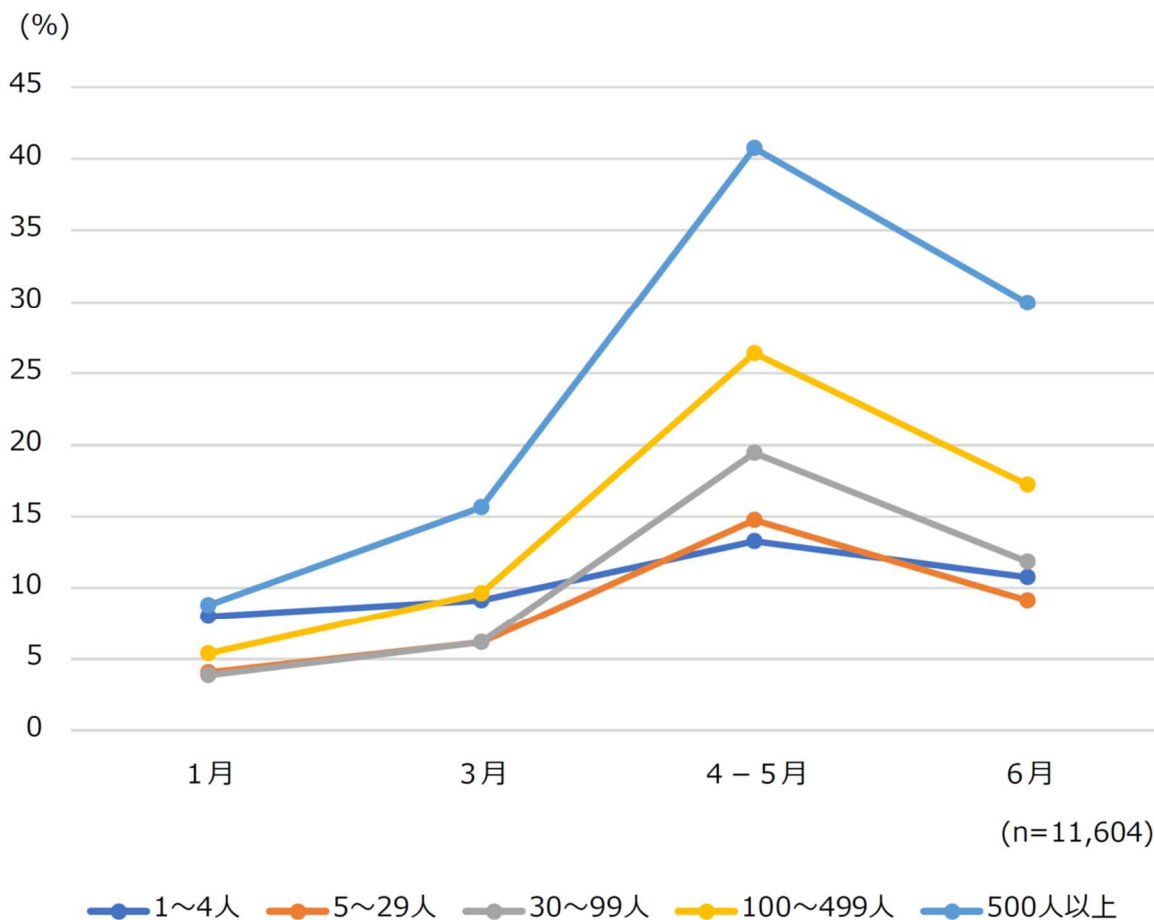
※東京圏：東京、神奈川、埼玉、千葉



(出典)「第2回テレワークに関する就業者実態調査報告書」(令和2年8月5日(公財)NIRA 総合研究開発機構)

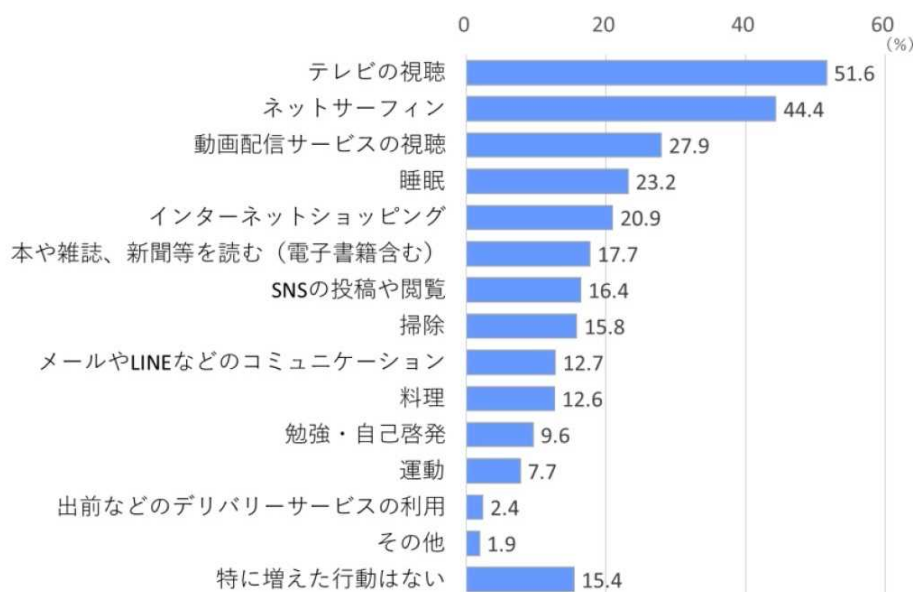
図2 企業規模別テレワーク利用率の推移

※テレワーク利用率：インターネット調査モニターである就業者（自営業主等を含む）に対して、テレワークの利用の有無を調査し、有と回答した者の割合



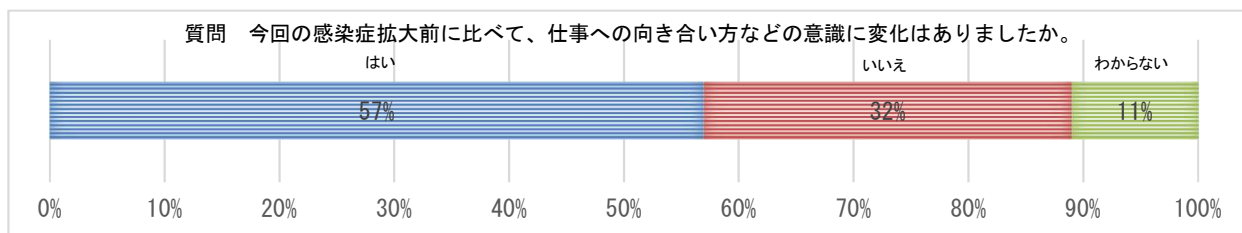
(出典)「第2回テレワークに関する就業者実態調査報告書」(令和2年8月2日(公財)NIRA 総合研究開発機構)

図3 有業者の外出自粛で増えた行動



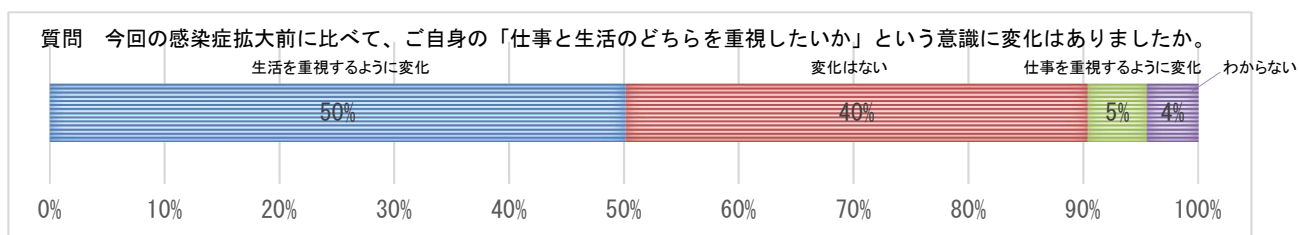
(出典)「新型コロナで変わる生活時間、消費構造にも影響一浮いた移動時間を何に使うのか」(令和2年5月25日(株)ニッセイ基礎研究所)

図4 仕事への向き合い方の意識(全年代)



(出典)「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日内閣府政策統括官(経済社会システム担当))

図5 ワークライフバランス(全年代)



(出典)「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日内閣府政策統括官(経済社会システム担当))

新型コロナ危機では、「三つの密」(密閉・密集・密接)を回避することが求められ、大都市中心部への通勤の集中による満員電車の発生など、都市における過密という課題が改めて顕在化し、これまでの都市における働き方や住まい方を問い直すことが求められている。また、テレワークの進展によって自宅近くで過ごす時間が増え、近所の公園の価値が再評価されるなど、人々のライフスタイルや価値観を大きく変えることとなった。

また、新型コロナウイルス感染症の収束に向けた見通しは不透明であり、感染拡大防止と社会経済活動の両立を図っていくことも重要である。

国土交通省都市局では、こうした状況を踏まえ、新型コロナ危機を契機としたまちづくりの方向性を検討するため、今後、都市のあり方はどう変化するのか、そうした変化を踏まえ都市政策はどうあるべきかについて、様々な分野における有識者の方々からご意見を伺い、これを基に、論点の整理を行うこととした。

論点整理においては、都市政策は10年、20年の単位で考えるものでもあるという有識者の方々からのご意見を踏まえ、新型コロナ危機の収束後も意識し、新型コロナ危機への直接的な対応だけでなく、むしろ、これによって顕在化した課題や変化に対応して、今後の都市政策はどうあるべきかを中心にまとめている。

<有識者ヒアリングの概要について>

令和2年6月から7月にかけて、都市再生、都市交通、公園・緑地、都市防災、医療、働き方等の分野の有識者の方々に対して、個別ヒアリングを実施した(ヒアリングを行った有識者の方々とは別紙のとおり)。このほか、地方公共団体、都市開発・公共交通・情報通信関係の事業者の方々に対しても、新型コロナ危機を踏まえた現状・課題等についてヒアリングを実施し、論点整理の参考とした。

なお、ヒアリングは、web会議形式で行うなど、新型コロナウイルス感染症の拡大防止

に十分配慮した上で実施した。

<論点整理の構成について>

本論点整理では、有識者の方々からいただいたご意見をもとに、まず、都市政策の大きな方向性について、新型コロナ危機により都市における過密という課題が顕在化した中で、今後どうあるべきか、主にどのような変化に対応すべきかを総括的に整理した。その上で、特に、新型コロナ危機下で生じた変化などを踏まえ、これを契機として改めて検討すべき以下の5つの論点ごとに整理した。なお、有識者により異なる見解が示されている場合は、それらを併記することとした。

1. 都市（オフィス等の機能や生活圏）の今後のあり方と新しい政策の方向性

新型コロナ危機を契機に都市における過密という課題が顕在化した中で、これからの都市のあり方や、それを踏まえて都市政策をどのように進めるべきか、また、大都市のオフィス等のあり方や、郊外、地方都市の生活圏が備えるべき機能はどのようなものを整理した。

2. 都市交通（ネットワーク）の今後のあり方と新しい政策の方向性

新型コロナ危機下では、在宅勤務・テレワークの進展により、公共交通利用者が減少し、自転車利用ニーズの高まりが見られるなど、移動の形態が大きく変化した。こうした変化を踏まえ、都市交通ネットワークはどうあるべきかを整理した。

3. オープンスペースの今後のあり方と新しい政策の方向性

新型コロナ危機により、「三つの密」を回避する観点から、また、テレワークにより自宅近くで過ごす時間が増え、身近な憩い空間の重要性が再認識された中で、その価値・役割が増したと考えられるオープンスペースはどうあるべきかを整理した。

4. データ・新技術等を活用したまちづくりの今後のあり方と新しい政策の方向性

新型コロナ危機下でリモート化、オンライン化が急速に進展する中で、データやAI、IoTなどの新技術等を活用したまちづくりをどのように進めていくべきかを整理した。

5. 複合災害への対応等を踏まえた事前防災まちづくりの新しい方向性

新型コロナ危機と自然災害という異なる複数の事態（複合災害）への対応が必要となっているところ、こうした状況も想定した事前防災まちづくりはどうあるべきかを整理した。

※都市規模の考え方について

都市はそれぞれ状況や性質が異なることから、本来は、都市規模により明確に線を引いて分類して議論するのが望ましい。今回の論点整理に当たっては、様々な分野から幅広いご意見を伺ったため、都市規模を明確に区分して整理することは困難であるが、大まかな都市規模ごとに整理できるよう、以下の区分で論点整理を行った。

「大都市」：三大都市圏等、経済活動に必要な資金、人材、技術等の集積を通じて、我が国の経済活動等の中核としての役割を果たす都市

「郊外」：大都市と比較的近い大都市の周辺にある住宅地等

「地方都市」：上記以外の地方圏の都市

1. 【総論】新型コロナ危機を契機としたまちづくりの方向性について

今回の有識者ヒアリングにおいて示された意見を踏まえると、新型コロナ危機を契機としたまちづくりの方向性としては、以下のように整理される。

新型コロナ危機は、テレワークやデジタル化の進展など経済・社会に大きく影響するとともに、生活面を重視するようになるなど人々の意識に対しても影響を与え、都市に様々な変化をもたらしたと考えられる。一方、都市における過密の問題は、これまでも存在していたものであるが、新型コロナ危機によって顕在化した面もある。今後の都市政策は、このような新型コロナ危機を契機として生じた変化と今回改めて顕在化した課題の両方を考慮して、都市の姿を改めて見つめ直し、これらに積極的に対応していくことが必要である。

都市は、経済活動に必要な資金・人材・技術等を集積することで経済活動の中核を担うとともに、居住や医療・福祉などの都市機能を集約することで一定の人口密度に支えられて生活サービス機能が維持されるなど、人や機能等を集積させることでその機能を十全に発揮してきた。これまで、国土交通省においては、このような都市の集積のメリットを効果的に実現すべく、優良な民間都市開発の推進等による都市の国際競争力強化、ウォーカブルなまちづくりをはじめとする都市の魅力の向上、都市機能の誘導とそれと連携した持続可能な公共交通ネットワークの形成を図るコンパクト・プラス・ネットワークの推進等に取り組んできた。加えて、近年では、5G、AI、IoT等の新技術や官民データを活用し、都市や地域における課題を解決するスマートシティを推進してきた。

都市における過密を避けるという点では、マクロの都市機能の集積の問題というよりも、むしろ個々の施設内部の空間において過密になることが問題であり、手洗い等個人の日常生活における対策、体調不良の際の出勤回避といった感染症対策を行いつつ、「三つの密」が起らないようにすることが重要である。

都市という場の重要性や都市における機能の集積の必要性は変わらず、新型コロナ危機を踏まえても、引き続き、都市の国際競争力強化、ウォーカブルなまちづくりによる魅力向上、コンパクト・プラス・ネットワークの推進、スマートシティの推進に取り組んでいくという大きな方向性には変わりはないと考えられる。その上で、都市の持つ集積のメリットを更に伸ばす取組を進めつつ、新型コロナ危機を契機として生じた変化に対応していくことが必要である。

具体的には、これらの都市政策を進めるに当たっては、

- ・ テレワークの進展に伴い、職住近接のニーズが高まる可能性があることを踏まえ、大都市、郊外、地方都市それぞれの特性を活かしつつ、働く場と居住の場の融合に対応したまちづくりを進め、都市の魅力や国際競争力を高めることが重要である。また、交通についても、こうしたまちづくりと一体となった総合的な戦略を持って構築していくことが重要である。
- ・ 新型コロナ危機によって急激な社会の変化を経験したという教訓を踏まえ、都市を巡る環境の変化に対応できるよう、柔軟性、冗長性を備えたまちづくりを進めることが重要である。
- ・ ウォーカブルなまちづくり、ゆとりある緑とオープンスペースの充実についての重要性が高まっており、これをより一層推進すべく、様々なオープンスペースを柔軟

に活用しつつ、ネットワークを形成することでウォークアブルな空間を充実させることが重要である。

- 「三つの密」を避けるため、リアルタイムデータ等を活用し、ミクロな空間単位で人の動きを把握して、平時・災害時ともに過密を避けるよう人の行動を誘導することが重要である。

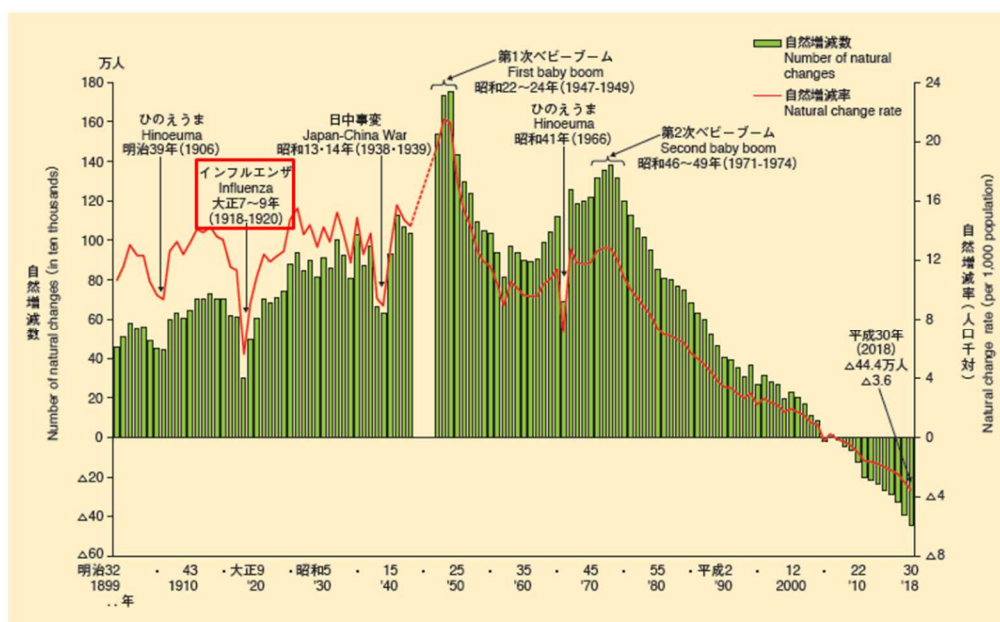
という方向性が示された。

(参考) 人口の推移 ~感染症等で一時的に減少した人口も回復~
世界人口の推移(2050年までの世界人口の推移(推計値)グラフ)



(出典) 国連人口基金東京事務所作成グラフを基に国土交通省都市局作成

(日本における自然増減数及び自然増減率の年次推移(明治32年~平成30年))



注: グラフの記載がない昭和19年~21年は、戦災による資料喪失等資料不備のため、統計が得られていないものである。

(出典) 平成30年「人口動態統計」(令和2年3月13日厚生労働省政策統括官(統計・情報政策、政策評価担当))

2. 【論点1】都市（オフィス等の機能や生活圏）の今後のあり方と新しい政策の方向性

本論点では、新型コロナ危機を踏まえ、特に、

- ・ 過密の回避やテレワークの進展は、都市開発動向にどのような影響を与えるか。
- ・ コンパクト・プラス・ネットワーク、ウォークアブルなまちづくり（「居心地が良く歩きたくなる」まちなかの創出）など最近のまちづくりのトレンドや都市空間像は、どのような影響を受けるか。
- ・ 都市間競争を左右する要因、都市が備えるべき機能はどのように変化するか。
- ・ テレワークや通勤混雑の回避によって、生活圏（郊外や地方都市の住宅地）はどのように変化するか。コミュニティ形成や子育て・福祉のあり方はどのように変化するか。

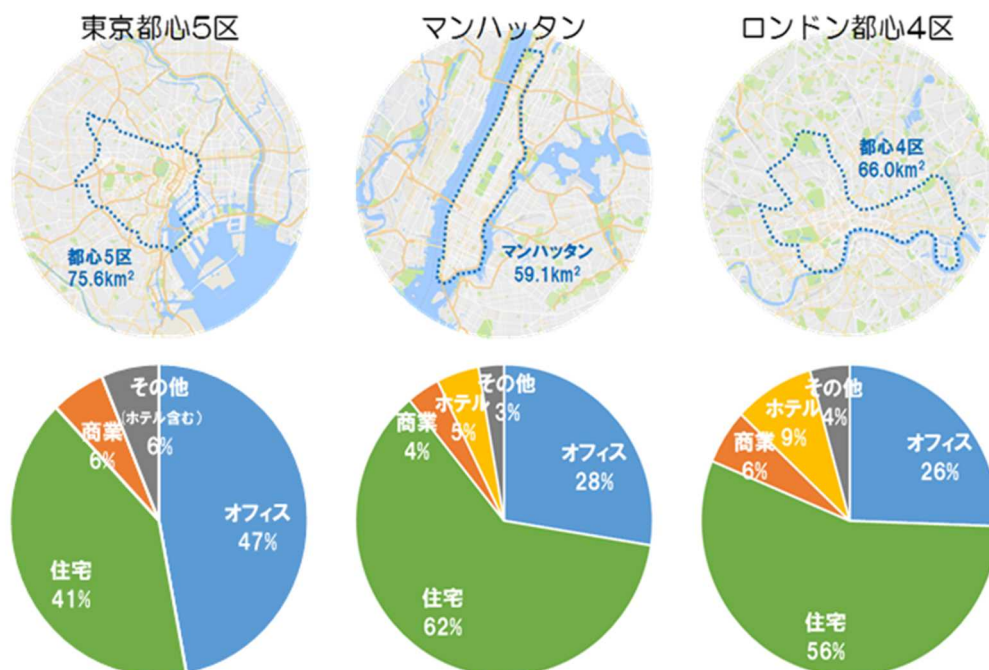
等の観点から、有識者よりヒアリングを行った。

① 新型コロナ危機を契機とした変化

i 都市のあり方、都市構造・国土構造に与える影響

新型コロナ危機下におけるテレワークや通勤混雑からの解放という経験を経て、職住近接のニーズが高まる可能性がある。これは、郊外や地方都市の住宅地周辺にサテライトオフィスなどの働く機能が求められるようになるだけでなく、大都市においても良好な居住環境の整備の必要性が高まり、働く場と居住の場の融合が起こるのではないかと考えられる。

図2-1 東京はオフィス用途が多い傾向

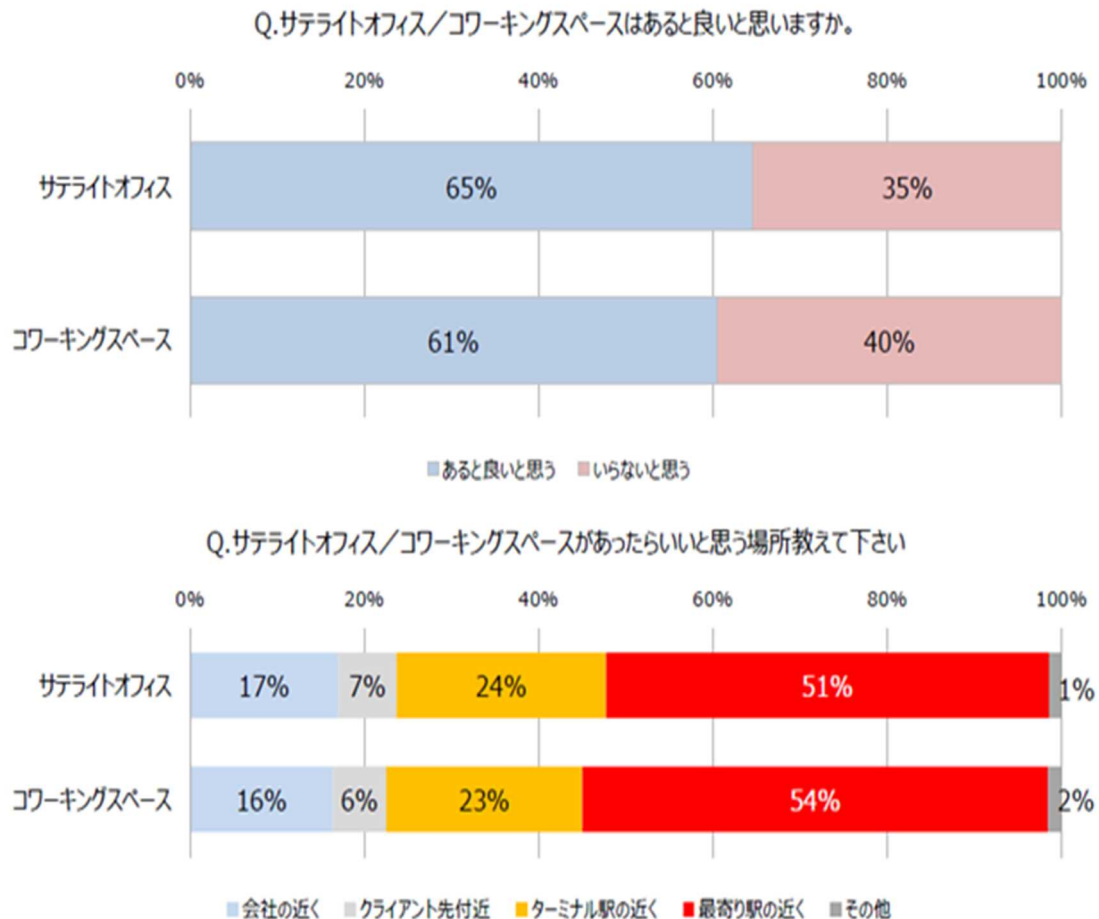


(出典) 東京都都市整備局「東京の土地 2017」、Annual Report of the New York city Property Tax FY2017、Commercial and Industrial Floorspace 2012 より北崎朋希氏作成

また、どこでも働ける環境が整う中で、大都市から比較的近い、大都市と生活圏の中間エリアで働く場を含めた複合的な拠点が形成される可能性もある。別荘地のニーズが高まる可能性もある。

さらに、情報や人材が集積する大都市で働きつつ、週のうち何日かは良好な自然環境を有する郊外、地方都市で過ごすなど、それらの両方のメリットを享受できる複数の拠点で生活するスタイルが進む可能性もある。

図2-2 サテライトオフィス・ワーキングスペースのニーズ



(出典)「15,000 人就業者アンケート」調査 (2020 年 6 月 19 日～23 日) (2020 年 7 月 三菱地所株式会社)

オフィスニーズは、テレワークの進展により変化する可能性がある。例えば、これまではオフィスに全職員が出勤していたものが常に一部の職員のみしか出勤しない形となれば、これまでのように 1 人 1 席分のオフィススペースを確保する必要がなくなり、オフィススペースに余剰が生じる可能性がある。また、どこでも働ける環境が整うことに伴い、オフィスを分散させる動きや、サテライトオフィスへのニーズが高まることも考えられる。

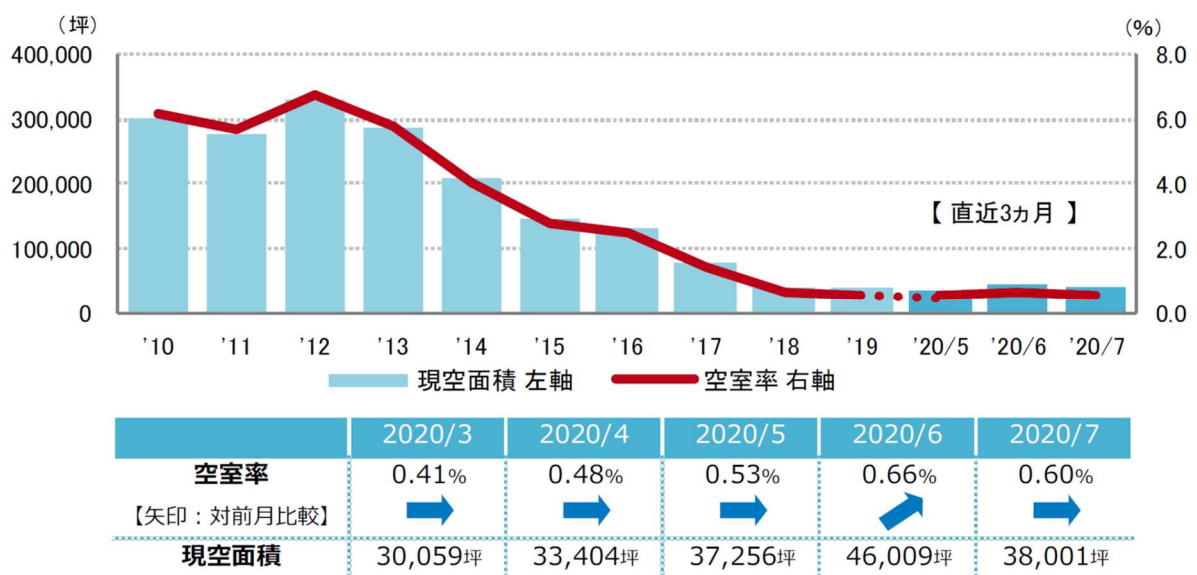
一方で、1 人当たりオフィス床面積はまだ充分とは言えないといった意見や、オフィス空室率も新型コロナ危機が発生した後に上昇傾向にあるとはいえまだ低水準であるとの意見もある。また、リアルな議論・交流の場としてのオフィスの重要性は変わらず、テレワークが進展したからといってオフィススペースに余剰が生じるとは限

らないという意見もあった。

さらに、オフィスを分散させる場合でも、小規模なオフィスであれば移転を検討しやすい一方、規模の大きな本社の移転は簡単に進むものではなく、オフィスの規模や業種によっても傾向は異なるのではないかという意見もあった。

以上のように、オフィス需要の変化については、あまり変化はないという意見と、短期的には今のオフィスが維持されるとしても中長期的には相当減少するという意見がある。また、オフィスの見直しの方向性は、オフィスの規模などにも左右されるのではないかという意見もある。このため、今後のオフィス需要の動向を注視する必要がある。

図2-3 オフィスの空室状況(空室率と現空面積)

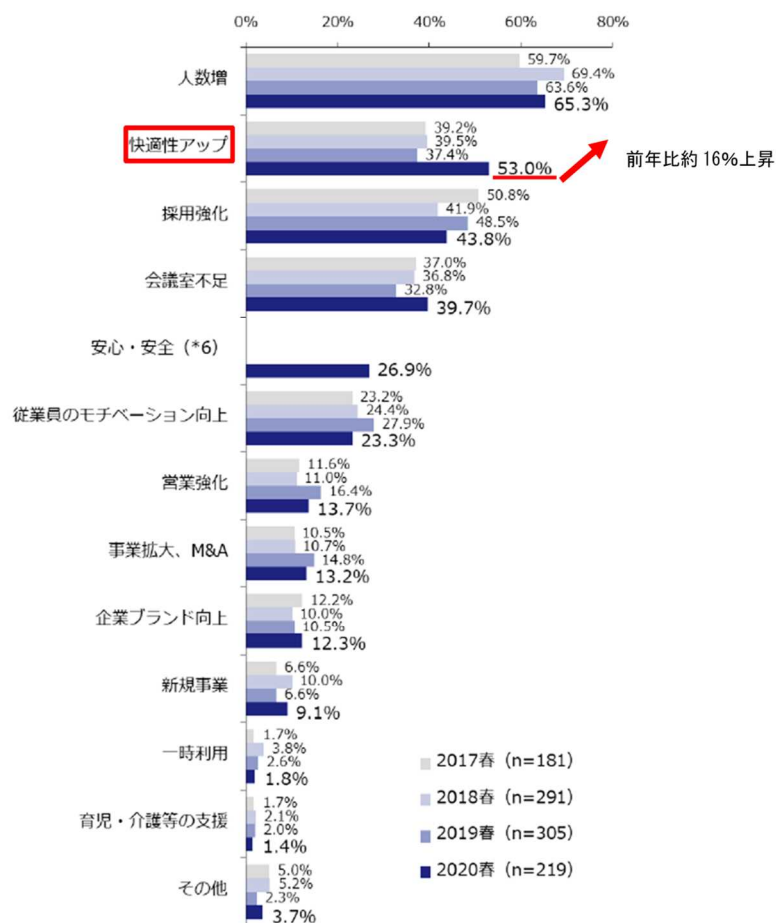


(出典)「オフィスマーケットレポート東京都心5区」(2020年8月 三幸エステート㈱)

さらに、企業によっては、今後、オフィススペースを縮減した場合、そのコスト削減分を、ゆとり空間の充実等オフィスの快適性の向上や、職員のテレワーク環境の整備のための投資などに充てるケースも出てくるのではないかと考えられる。

国土構造への影響としては、ゆとりある空間で過ごすことへのニーズの高まりや、テレワークの進展等による住む場所の制約の低下などにより、地方への人の流れが生まれ、東京への一極集中の是正が進みやすくなるのではないかと考えられる。一方、東京における集積のメリットを考えれば、それほど大きくは変わらないのではないかと考えられる。

図2-4 オフィス面積拡張の理由



(出典)「大都市圏オフィス需要調査 2020 春 (6月実施)」(2020年7月 ザイマックス不動産総合研究所)

ii オンライン化の進展によるリアルの場に対する影響

オンライン化の進展により、一定程度のコミュニケーションはオンラインで代替可能となり、都市にいなくとも都市的状况を体験できるようになった。これにより、「リアルな場」に人を集めることのハードルは上がっていると考えられる。

一方、全く知らない者同士の交流、雑談を交えた交流、顔を突き合わせた白熱した議論等については、オンラインだけでは雰囲気は伝わらずに代替しがたい。

今後の技術革新を考えれば、偶然の出会いや雑談等についてもオンラインで可能となるとの意見はあるものの、リアルな場における交流ならではの価値は引き続き存在すると考えられる。

このため、今後、オフィスの機能は、単に作業をする場所というよりも、ビジネスパーソン等の偶然の出会い・交流や、予定していないコミュニケーション、顔を突き合わせた深い議論が行われるリアルな場の提供など、交流・滞在空間の機能に重きを置いたものに変化していく可能性がある。

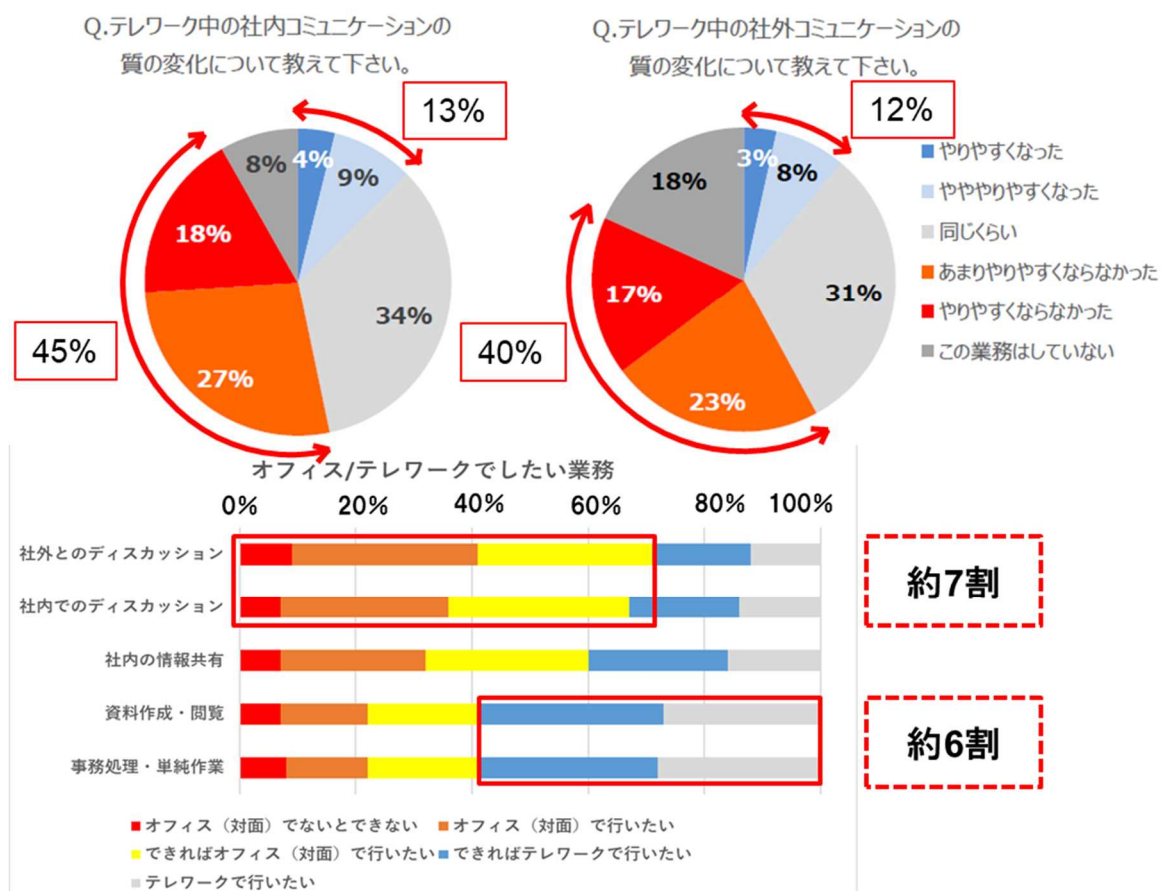
これまで多くの人々を集めてきたイベントの開催等のエンターテイメントについても変化が生じている。具体的には、真に体感したいと考える人はリアルな場に集い、足を運ばないまでも参加したいと考える人はオンラインの場に集うといったように、

リアル・オンラインの両方を組み合わせた形で開催されるものが増えていくと考えられる。

このように、リアルの方に求められるものは、実体験を伴うもの、文化やエンターテインメントといったオンラインで代替できない経験を提供する機能が中心となり、オンラインで対応できるものはオンラインの場に移行するという、リアルの方とオンラインの場とのハイブリッド化が進むと思われる。

都市は、今後、オンラインで代替できないリアルの方を提供する役割を担っていくものと考えられ、リアルの方としてのエリア価値を高める担い手の育成・確保もますます重要になると考えられる。

図2-5 オフィス・テレワークで行いたい業務の内容



(出典)「15,000 就業者アンケート」調査 (2020 年 6 月 19 日～23 日) (2020 年 7 月 三菱地所株式会社)

iii 生活圏（郊外、地方都市）の変化

在宅勤務・テレワークにより、多くの時間を自宅付近で過ごすようになり、住宅周辺の身近なエリアで多様な活動が行われるようになった。これにより、郊外や地方都市の住宅地では、身近な生活圏において、憩いの場としてのオープンスペース、テレワーク拠点、図書館、カフェなどといった仕事にも休息・余暇にも活用できる居心地の良い空間等へのニーズが高まると考えられる。

加えて、新型コロナ危機下で行動が制限される中、子どもの「育ち」の場であり、また、他者との交流の場である遊び場の重要性が再認識されたところであり、生活圏

の中で遊び場を見つける（＝地域資源の再発見）ことの重要性も増すと考えられる。

② ①を踏まえた今後の都市政策の方向性

i これからの都市政策（都市の国際競争力強化、ウォーカブルなまちづくり、コンパクト・プラス・ネットワーク等）のあり方

都市における過密を避ける観点からは、「三つの密」を回避することが重要であり、都市における集積そのものが問題ではなく、都市の重要性、機能の集積が必要なことに変わりはない。

これからの都市政策は、①に記載の新型コロナ危機を契機とした変化を踏まえつつ、以下のとおり推進していく必要がある。

（都市の国際競争力の強化）

国際的な都市間競争の中で、都市の競争力を強化していくには、これまでと同様、クリエイティブな人材等を海外から呼び込むことが重要である。このため、過密への対応を図りつつ、引き続き、優良な民間都市開発を推進し、クリエイティブな人材等を惹きつける機能の集積を図っていくことが必要である（②iii参照）。

特に、オフィス機能中心となっている大都市においては、クリエイティブな人材が家族とともに快適に過ごせる居住環境や教育機能、居心地の良い交流・滞在空間やゆとりあるパブリックスペースに対するニーズが高まると思われ、これに対応した都市機能を提供していく必要がある。

（ウォーカブルなまちづくりの推進）

「三つの密」を回避する観点や、テレワークにより自宅近くで過ごす時間が増えたことから、身近な憩いの空間の重要性が再認識された。このため、良質なオープンスペースやゆとりある歩行者空間がこれまで以上に求められ、官民一体となって快適な交流・滞在空間を創出するウォーカブルなまちづくり（「居心地が良く歩きたくなる」まちなかの創出）を推進する重要性が増すと考えられる。

加えて、外出の自粛により高齢者が家にこもりがちになることで、運動量の減少、会話の減少によるストレスの増加によって要介護者が増加するといった健康二次被害につながるおそれもある。ウォーカブルなまちづくりは、人々の歩行量の増加・健康維持にも寄与するものであり、こうした観点からも、引き続き、これを推進する必要がある。

（コンパクト・プラス・ネットワークの推進）

これまで、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、公共交通で結ぶ「コンパクト・プラス・ネットワーク」の取組を進めてきたところであるが、新型コロナ危機を踏まえても、人口減少・高齢化が進展する中で、生活利便性の維持・向上、地域経済活性化、行政コストの削減、環境負荷の低減等様々な観点からこうした取組が重要であることに変わりはない。論点2で挙げられている交通環境等の改善を図りつつ、これを推進する必要がある。

（データ・新技術等を活用したまちづくりの推進）

新型コロナ危機下でリモート化、オンライン化が急速に進展し、デジタル空間の存在感が増している。また、「三つの密」の回避のためには新技術を活用することも必要となってくる。こうした観点から、データ・新技術等を活用したまちづくりに対する期待が高まっているところ、引き続きこれを推進する必要がある（論点4参照）。

ii 需要の変化に対応した良質なオフィスの提供

新型コロナ危機を踏まえれば、過密を避ける観点から、充実したオープンスペース、ゆとりあるオフィス空間、高性能な換気機能を備えるなど、感染症対策の面でも優れた、安全かつ良質なオフィスへのニーズが高まるものと考えられる。都市の競争力強化には、こうしたオフィスの提供を促進することが重要である。

今後のオフィス需要の変化は見通せないところがあるが、仮にオフィス需要が減少した場合、老朽化した中小ビルやゆとり空間の少ないビルなど、競争力の弱いオフィスには余剰が発生する可能性がある。テレワークの進展により職住近接やサテライトオフィスへのニーズが高まっていることから、こうした老朽化したストックについては、「ニューノーマル」のまちづくりに対応して、大都市における住居や郊外等におけるサテライトオフィスとして提供するなど、リニューアルを進めることが重要である。

iii 職住近接に対応し、「リアルな場」としての価値を高める複合的な都市機能の提供

在宅勤務・テレワークを機に通勤時間から解放されたことで、時間価値の重要性が広く認識されたと考えられる。新型コロナ危機の収束後においても、テレワークの進展の流れは変わらないと思われ、これに対応したまちづくりを進めることが必要である。

大都市においては、② ii に記載した良質なオフィスや、職住近接に対応し、海外のクリエイティブな人材等を惹きつけるための良好な住環境（例えば、住宅機能、ゆとりあるオープンスペース、保育・教育施設、外国人居住者のためのインターナショナルスクール等）を整えつつ、「リアルな場」でしか体験できない文化・芸術・エンターテインメント機能、魅力的な食を提供する機能等を充実させ、欧米はもとより、アジア諸国等との国際競争に勝ち抜けるだけの都市機能を備える必要がある。

郊外や地方都市の住宅地においては、居住の場、働く場、憩いの場として様々な機能を備えた、居心地が良いウォークアブルな空間形成を進めることが重要となる（「地元生活圏」の形成）。このため、住宅地としての機能だけでなく、憩いの場や子どもの「育ち」の場となるオープンスペースやグリーン（緑空間）の充実、テレワーク拠点となるサテライトオフィス機能の充実を図る必要がある。この際、子どもの遊び場や交流拠点となる場の管理に、地域のコミュニティが主体的に関与していくことも重要である。また、比較的大都市に近い、大都市と郊外の住宅地の中間地点において、職住近接の拠点を形成することも考えられる。

いずれにしても、各都市が、大都市からの距離、その地域の文化・自然環境等それぞれの地域の特性を活かしつつ、様々な都市機能を備えることで、人々の働く場所・住む場所の選択肢を広げていくことが重要であると考えられる。

また、大都市、郊外、地方都市との関係では、それぞれが、その規模に応じたオフィス機能、居住機能等を備え、規模の異なる複数の拠点を形成し、これらの拠点を交通で結びつつ、拠点間で役割分担をしていく形が考えられる。

この際、大都市か、郊外や地方都市か、という対立構造ではなく、大都市、郊外、地方都市それぞれのメリットを活かして魅力を高めていくことが重要となると考えられる。テレワークやオンライン化の進展によってもたらされる身近な生活圏を重視する傾向は、郊外や地方都市にとっては人を呼び込むチャンスであると考えられる。

iv 都市構造やライフスタイルの変化等に対応するための柔軟性やリスク対応に資する冗長性を備えた都市

職住近接のニーズに対応するためには、オフィスビルやその周辺に暮らすための機能（例えば、住宅、交流・滞在空間、保育・教育の場等）を導入したり、住宅地にオフィス機能（例えば、サテライトオフィス）を導入することが必要となる。こうした職住近接の都市構造への変化等に柔軟に対応できるまちづくりを進めていく必要がある。

また、新型コロナ危機で経験した急激な社会の変化という教訓を踏まえ、こうした急激な変化に機敏に対応できるようにすることも重要である。このため、例えば、施設を時間帯や曜日によって異なる用途に使う、一定期間試行的にある用途に使ってみる（例えば、施設の暫定利用や仮設物の設置）などの取組が有用であると考えられる。

このような都市空間の使い方により、都市が様々なニーズに対応できるよう柔軟性を高めるとともに、災害等の非常時に迅速に対応できるバッファ機能を確認するなどにより冗長性を備えることが重要である。加えて、こうした取組は、都市生活においてパブリックとプライベート、ワークとライフを緩やかに切り替えるための中間領域的な空間を提供することにも寄与するものと考えられる。

③ ②の方向性に向かうために今後検討を深めるべき点

i 今後のオフィス需要の見通しと求められるオフィス機能を提供するための方策

今後のオフィス需要については、大都市、郊外、地方都市それぞれに関し、どのような変化が想定されるか、また、そうしたオフィス需要の変化に対応した都市機能のあり方を検討する必要がある。

また、過密を避ける観点から、充実したオープンスペース、ゆとりあるオフィス空間、高性能な換気機能等を備えた良質なオフィスが求められると考えられるが、安全で快適なオフィス空間のあり方について、より具体的に検討する必要がある。

ii オンラインによる代替が進む中でのリアルの場の果たす機能の具体化

オンライン化の進展により、これまでリアルの場で行われていたコミュニケーションをオンラインが一定程度代替すると思われる。今後、リアルの場としての都市がどのような機能を果たすべきか、どの程度オンラインによる代替が進むのか、今後のオ

ンライン化の進展や技術革新の状況も踏まえつつ、より具体的に検討する必要がある。

iii 備えるべき具体的な都市機能の掘り下げと実現方策

大都市、郊外、地方都市それぞれについて、職と住が近接し、オフィス機能、居住機能、エンターテインメント機能など、様々な機能を備えた複合型の都市が求められると思われる。大都市であれば国際競争力の強化、郊外や地方都市であれば働く場・居住の場・快適な滞在場所の提供といった役割を果たすため、それぞれの都市規模に応じて、具体的にどのように都市の機能を充実させていくか、検討する必要がある。

また、こうした機能を充実させるために地域の関係者間でどのようにまちづくりのビジョンを検討していくかなど、それぞれの都市のあるべき姿を実現するための方策について検討する必要がある。

iv 柔軟性・冗長性を備えた都市を実現するための方策

都市の中での職と住などの用途の融合や都市を巡る環境の変化に対応し、また、災害等の非常時に迅速に対応するため、具体的に、どのような観点から、どのような形の柔軟性や冗長性（都市の施設の柔軟な使い方、用途の柔軟な設定、冗長性を確保する方策など）が求められ、それを実現するための方策は何か、検討する必要がある。

3. 【論点2】都市交通（ネットワーク）の今後のあり方と新しい政策の方向性

本論点では、新型コロナ危機を踏まえ、特に、

- ・ テレワーク等オンラインでのやり取りが増え、生活や業務の様式が変わることにより都市交通（人流・物流、自家用車・公共交通・自転車などの量や相互の分担）はどう変わり、どのような都市機能・公共空間が求められるか。
- ・ これまでの課題であった通勤電車や交通結節点等の混雑緩和や、バス等の地域公共交通ネットワークの維持・確保等の地域ごとに異なる課題に対し、今後どのような対応が必要か。

等の観点から、有識者よりヒアリングを行った。

① 新型コロナ危機を契機とした変化

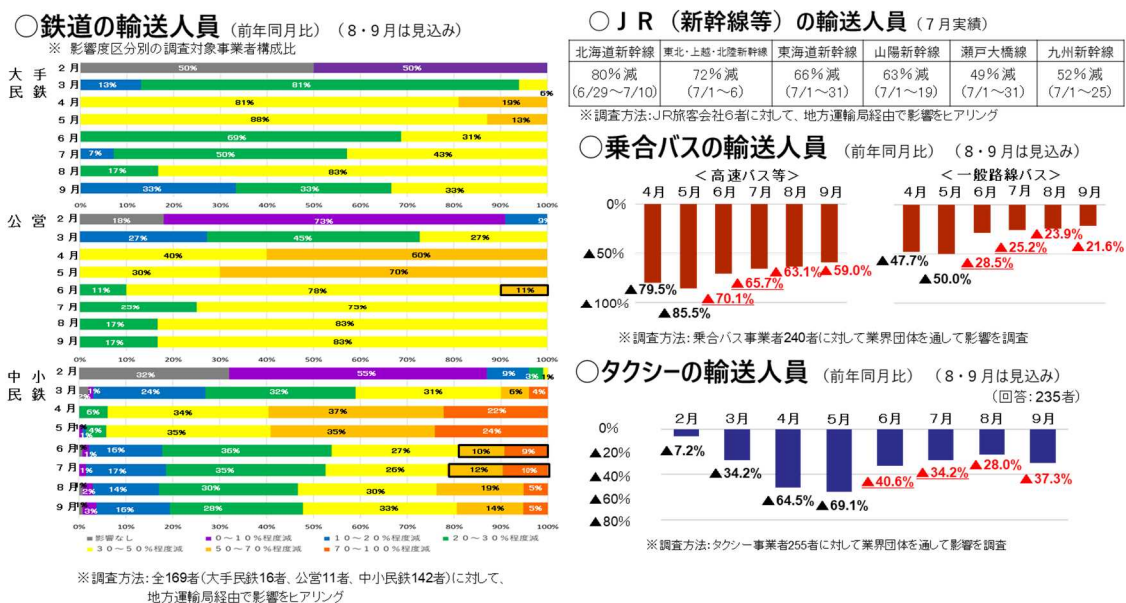
i 公共交通利用者の減少と自家用車、自転車利用の増加

新型コロナウイルス感染症の拡大に伴い、公共交通の利用に不安を感じる人が増加したと考えられる。また、在宅勤務・テレワークの推奨による鉄道・バス等の公共交通利用者の減少により、公共交通事業者の経営環境が厳しくなっていると考えられる。

こうした中で、公共交通の利用が新型コロナ危機以前の水準に戻ることは難しいという意見もあり、これまでの交通システムでは事業が成立しない公共交通事業者も出てくる可能性があると考えられる。

近距離の移動については、都市の中心部において、自転車の駐輪台数が、公共交通の利用と異なり昨年並みに回復するなど、過密の回避のため、公共交通から自転車利用に転換しているとみられるケースもある。

図3-1 新型コロナウイルス感染症による交通への影響



（出典）「新型コロナウイルス感染症による関係業界への影響について」より抜粋（2020年8月 国土交通省）

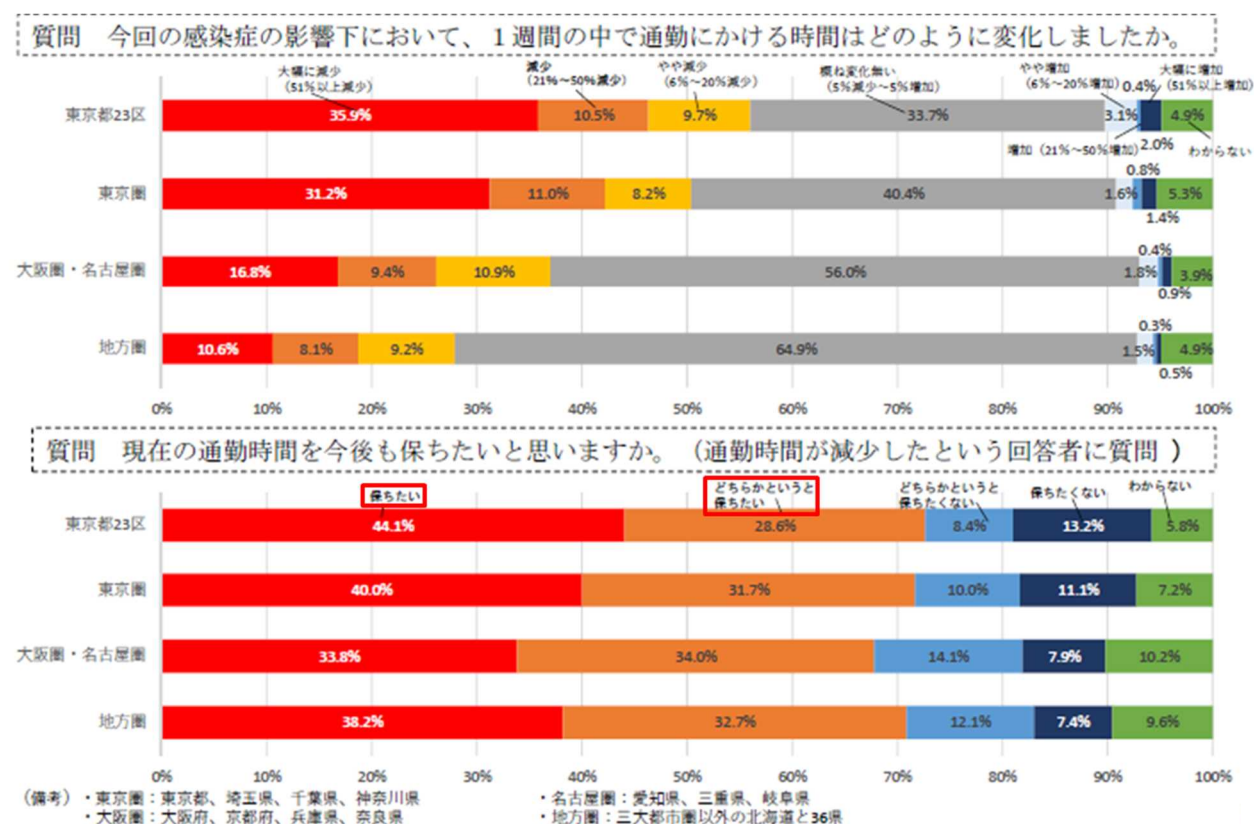
欧米では、フィジカルディスタンスを確保するため、自動車空間を歩行者空間とし、生活に必要な活動の安全を確保するスローストリートの取組や、バスの走行環境の改善、自転車道のネットワークの構築など、自動車から公共交通や徒歩、自転車などへの転換のための環境を重点的に整備したり、路上駐車空間を飲食のためのスペースとして開放するといった動きなども見られる。

ii 移動に関する意識の変化

緊急事態宣言の発令により、自宅を中心とした生活が長期化し、経済・余暇活動の場が、就業地や交通ターミナルだけでなく、一部、居住地を中心としたエリアにシフトする動きが見られた。自宅の滞在時間が長くなったことから、自宅付近のエリアで生活に必要な機能をそろえたいというニーズが高まるとともに、移動の削減等により生み出された時間を家族とのふれあい等の有意義な時間として使えるようになり、時間価値の重要性が強く認識されたと考えられる。また、こうした傾向は、新型コロナ危機が収束した後も、一定程度続くのではないかと考えられる。

このように、時間をかけて移動し、人が集まることがリスクとなる時代になると、時間やリスクに見合う新たな価値（「リアルな場」を訪れる価値）を生み出さなければ、人々は移動しなくなる可能性がある。

図3-2 新型コロナ危機下における通勤時間の変化と今後の意向



(出典)「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 内閣府政策統括官(经济社会システム担当))

iii 公共交通における過密に対する認識の変化

新型コロナ危機を契機として、公共交通の安全性の捉え方に変化が生じたと考えられる。これまでの公共交通の安全確保は、車両の衝突事故やホーム・駅構内での転倒防止など、物理的な接触や事故によるリスクとその対策が中心であり、乗客密度については快適性の観点からのものに限られていた。今後は、感染リスクも踏まえた人の適切な密度や、それを保つ施設のあり方についても対応が求められると考えられる。同様に、大都市の駅などの公共空間についても、「三つの密」にならないゆとりある空間へのニーズが高まると考えられる。

iv 都市のウォークブル空間等の重要性の高まり

都市のウォークブルな空間は、歩行者の「三つの密」の回避や生活圏における居心地の良い環境へのニーズの高まりの中で、ニューノーマルに対応する観点からも一層重要性が高まるものと考えられる。

また、ゆとりある歩行者空間の整備は、高齢者、障害者の方々にとっても滞在しやすいまちにつながるものであり、ユニバーサルデザインの延長線ともいえ、その必要性は高いと考えられる。

物流に関しては、広域的な物流については、新型コロナ危機により海外からの一部物資の供給が途絶え、国際的なサプライチェーンを前提としたジャスト・イン・タイム生産方式等について、一定のリスクが存在することが認識された。また、新型コロナ危機下では、在宅時に多くの人々が家にいながらサービスを楽しむ各種宅配サービスの利便性を体験し、端末物流の増加が見られた。新型コロナ危機が収束し、人々がまちなかで活動するようになっても、これまでよりも積極的に宅配を利用するなど、生活圏の物流については大きな変化が持続する可能性がある。

② ①を踏まえた今後の都市政策の方向性

i 過密を回避し、安心・快適に利用できる都市交通システムの構築

過密を避けるため、データ・新技術等を活用し、ゆとりある暮らしを実現することは、快適性・利便性の向上だけでなく、安全・安心の観点からも一層求められる。これは、都市交通システムについても同様である。

大都市等で既に過密が課題となっている公共交通では、リアルタイム情報等の提供により、過密を回避し、安心して利用できる環境を整備することが必要である。

現在、公共交通のスマート化については、ICTの利活用により交通システム全体を便利かつ快適に利用できるよう、MaaS等の取組や、混雑対策として交通結節点等にセンサーを設置するなど、データの収集・利用のための取組等が進められている。

こうしたICTの利活用を進める中で、感染症対策の観点を加味し、安全で安心な利用環境を確保するため、非接触型の運賃収受システムの導入などの都市交通システムの高度化を推進することが必要であると考えられる。また、バス車内の混雑率のリアルタイム情報や予測情報を利用者に提供するなど、情報収集やデータの見える化を進

め、時差出勤等混雑の平準化を促進することが重要であると考えられる。

なお、公共交通利用時における感染については、常に十分な換気を行い、「目・鼻・口」は触らず、マスクをして会話は控えめにする等の対策を行えば、「三つの密」には該当せず、感染拡大リスクは高くはないものと考えられる。こうした客観的な事実関係に基づき、リスク認知を下げることも必要との意見があった一方、公共交通機関での感染リスクについては、今後検証の必要があるとの意見もあった。また、検証に当たっては、COCOA（新型コロナウイルス接触確認アプリ）を活用すれば、感染が公共交通利用に因るものではないということを示す検証結果が得られる可能性があるのではないかという意見もあった。

ii まちづくりと一体となった持続可能な交通体系の構築

都市交通を考える上では、コンパクト・プラス・ネットワークの推進や公共交通の持続性の観点から、車に過度に依存することなく、公共交通と自家用車等とのバランスが重要である。これは、今回の新型コロナ危機を踏まえても変わらないと考えられる。

このため、引き続き、郊外や地方都市等において生活利便性の確保や公共交通の維持が可能となるよう、地域や路線の特性に応じて、公共交通のサービス提供のあり方、モビリティマネジメントのあり方を検討することが必要と考えられる。また、複数の交通機関を組み合わせるなどにより全体として最適な交通体系となるよう、コンパクト・プラス・ネットワーク等の観点からまちづくりと一体となった総合的な交通戦略を推進することが必要と考えられる。

このような都市交通システムのあり方の検討が進めば、都市部におけるサテライト勤務やテレワーク、時差出勤などのライフスタイルの変革と、持続可能な公共交通サービスの提供を両立しつつ、長年の課題であった長時間通勤と混雑問題の解決にもつながっていくと考えられる。

なお、パーソナルモビリティである自家用車の利用が増加し、環境負荷の増大や交通混雑の悪化をもたらす可能性があることから、公共交通以外の利便性の高いシェアリングモビリティを充実させるなど、交通の状況を注視しつつ、持続可能で多様な都市交通の確保についても考える必要がある。一方、シェアリングサービスを利用することに対する警戒感が高まる可能性を指摘する意見もあった。

加えて、新型コロナ危機下で自転車利用が注目されており、自転車の走行空間の安全性の確保や駐輪場、シェアサイクルの整備等、都市交通システムとして自転車を利用しやすい環境の一層の整備が必要と考えられる。

iii ニューノーマルに対応した交通拠点の形成

新型コロナ危機を契機に、自宅近くで過ごす時間が増え、徒歩や自転車で容易にアクセスできる自宅周辺の生活環境の重要性が強く認識された。こうした中で、自宅や最寄り駅の近くにおいて、屋外の憩い空間やカフェといったサードプレイス（家でも職場でもない第三の居場所^{*}）など、居心地の良い空間が求められている。

このため、大都市の主要な交通結節点や地方都市の中心部の駅周辺では、単に公共

交通を利用するための交通結節点としてだけでなく、憩いや生活の潤いに必要なオープンスペース、商業施設等の都市機能を提供する拠点として、「駅まち」空間を整備することが必要である。また、郊外や地方都市でも就業・消費・介護・子育て等が可能な職住遊が融合した鉄道沿線生活圏の形成を加速させる必要があると考えられる。

駅周辺等の整備に当たっては、駅前広場、駅構内等のパブリックスペースの充実に加え、車内・エレベータ等、不特定多数の人が利用する場所についても、利便性、快適性、安全性の高いゆとりある空間とすることで「三つの密」の解消を図る必要がある。その際、適切な換気がなされ、自然光が差し込むなど、安全かつ快適で環境にやさしい空間として整備することが重要である。また、上下の移動を極力少なくするなど、利用者利便の向上、駅周辺の低い密度の商業施設等との共存が可能な空間配置についても考慮する必要がある。さらに、こうした整備に当たっては、官民の多様な関係者が連携して、合意形成を促進することが必要である。

また、駅前広場については、バスやタクシー等交通手段間の乗り継ぎの利便性の観点から重視され、車両の待機や転回に広大なスペースを割く例が多く見受けられる。今後、地域において駅前広場のあり方を検討する際は、ニューノーマルへの対応や、自動運転、ICTの普及も見据えた交通処理機能のあり方、歩行者のためのオープンスペースのあり方等についても考慮することが必要と考えられる。例えば、駅前広場の機能について、車両から安全かつスムーズに乗降できる機能と、駅から少し離れた場所で車両が待機する機能に分離するような方策も考えられる。

iv 歩いて暮らせるゆとりとにぎわいあるウォーカブル空間の形成

「三つの密」を回避する観点から、また、自宅近くで過ごす時間が増えることによる身近な憩いの空間の重要性が再認識されたことから、ニューノーマルにおいて、ウォーカブルなまちづくりを推進する重要性はますます高まると考えられる。

ウォーカブルなまちづくりを進める地域においては、自動車中心の街路構造となっているエリアについて、地域の実情に応じ、歩行者中心の空間へと再構築し、グランドレベルのゆとりある空間形成をさらに進め、地域の特性を活かした魅力ある拠点形成が必要と考えられる。この際、市町村を中心に、地域の判断により、例えば、関係する公共交通事業者、公共施設管理者、公安委員会、まちづくり会社等の官民の多様な関係者と必要に応じて連携を図ることが必要である。

ウォーカブルなまちづくりを進めるに当たっては、街路空間の再配分により、歩行者空間を充実させつつ、公共交通の利用促進を図ることで、自動車から他の交通モードへの転換を進めることが必要である。こうした取組に併せて、トランジットモールの導入、歩車共存エリアの整備、快適なオープンスペースの充実、駐車場の配置のコントロール等、それぞれの都市の特性に応じて多様な施策を組み合わせることで、快適で魅力ある交流・滞在空間を整備することが必要である。

また、このような取組に当たっては、段階的な社会実験を通して、周辺に与える影響や効果を検証しつつ、面的に整備していくことも有効な方策として考えられる。

さらに、これまでのウォーカブルなまちづくりは、駅前や商店街といったまちなかエリアを中心に展開されてきている。今後、職住近接等のニューノーマルに対応した

まちづくりを検討する際は、郊外や地方都市の住宅地についても、ウォークアブルな空間にアップデートして身近な生活エリアとしての価値を上げていくことも重要である。

加えて、ゆとりある歩行者空間の整備に当たっては、新型コロナウイルス感染症のような感染症の拡大を予め想定したフィジカルディスタンスの確保、バリアフリー、快適性の向上等を図るべく、適切な幅や密度の確保等の新しい街路空間の考え方を取り入れていく必要があると考えられる。各地域に多く存在する狭い街路についても、安全な使い方、賑わいの創出について、地域において取り組む必要がある。その際、個々の街路ごとの歩車分離を基本概念とするのではなく、エリア全体のネットワークを考慮して各街路で役割分担をしたり、シェアードスペースを導入する等柔軟な考え方を取り入れることも必要である。

v 都市を支える生産・物流機能の強化

広域的な物流について、現時点では、海外に存在する生産拠点が国内回帰するかは見通せないものの、生産機能の分散や備蓄機能の拡充等により、一時的なサプライチェーンの途絶等のリスクに対応することが重要であると考えられる。

また、在宅時間が増えたことで重要性が再認識された宅配等の端末物流のための荷捌きスペースの確保なども進めていく必要があると考えられる。

③ ②の方向性に向かうために今後検討を深めるべき点

i まちづくりと連携した持続可能な都市交通ネットワークの実現方策

駅まち空間といった交通拠点を最大限活用し、ニューノーマルの状況下においてもコンパクト・プラス・ネットワークを推進する観点から、公共交通を含めた都市交通を利用しやすい環境整備が必要と考えられる。そのためには、まちづくりと交通の連携、異なる交通モード間の連携、複数拠点間の広域的な連携の更なる推進のための方策等について検討する必要がある。例えば、鉄道沿線生活圏の形成に向けて、関係者間の役割分担のあり方、まちづくりや都市交通の観点からの沿線の魅力向上策などについて検討する必要がある。

ii MaaS、自動運転の普及に対応した交通結節点等のあり方

今後、ニューノーマルのもとで、大都市の主要な交通拠点や地方都市の中心拠点駅等において、歩行者空間を充実させるなど公共空間の再編のニーズが高まると考えられる。このため、例えば、駅前広場の歩行者空間を充実させ、駅から離れた場所にバスやタクシーの待機所を設けて駅前広場への交通の流入を調整する等により、バス、タクシーなどの交通処理機能を見直すことなども考えられる。このように、MaaSや自動運転の普及に対応した交通結節点等のあり方について、自動運転技術の進展を見据えつつ検討する必要がある。

また、今後、定時型大量輸送から個人ニーズに合わせた多頻度少量輸送へのシフト

や自動運転の導入が進むと考えられる。バス路線に関しては、幹線路線の運行とそのバス停からの MaaS にも対応した端末交通（ラストワンマイル）との棲み分けについて検討することが必要と考えられる。一方、都市部においては、十分に整備されていない街路空間に自動運転が導入されると混雑が悪化するといったシミュレーション結果もあり、長期的には自動運転社会を見据えたまちづくりのあり方について検討する必要があると考えられる。

加えて、ライフスタイルの変化に合わせて、幹線—都市内輸送—配送サービスといった一連の物流システムを強化するための物流 MaaS の追求とともに、そのための物流施設のハブ、ミニハブの配置を検討することも重要である。

iii 適切な密度の空間確保方策等

公共交通や公共空間の過密は抑制しなければいけない一方、交通アクセス等の生活利便性を維持するためには、経営上の観点からも適切な密度が必要と考えられる。このため、公共交通や公共空間の適切な密度に関する検討や、街路空間について多様な目的に対応可能な計画手法、利活用のあり方についての検討を行う必要がある。

※レイ・オルデンバーグ、マイク・モラスキー 著、 忠平 美幸 訳：「サードプレイス——コミュニティの核になる「とびきり居心地よい場所」」，みすず書房，2013 年

4. 【論点3】オープンスペースの今後のあり方と政策の方向性

本論点では、新型コロナ危機を踏まえ、特に、

- ・ オープンスペースは、テレワークの進展、「三つの密」を避ける新しい生活様式の実践において、どのような役割の変化があったか。
- ・ 感染症防止の観点に加え、防災、環境、レクリエーション機会の提供といった人間中心、環境志向など、幅広い観点からオープンスペースの価値をどのように捉えるか。
- ・ これからのまちづくりにおいてオープンスペースが求められる役割を果たすために、どのようなあり方が求められるか。

等の観点から、有識者よりヒアリングを行った。

① 新型コロナ危機を契機とした変化

i 緑とオープンスペースの重要性の再認識

新型コロナ危機下で、多くの人々が自宅近くで過ごす時間が増え、住まいの身近な環境や地域の自然資源の重要性が認識されるようになり、その使い方、役割に変化が見られるようになった。

具体的には、テレワークにより様々な場所で仕事ができるようになり、例えば、屋外の自然の中など、快適な場所で自由かつ健康的に働ける可能性が広がったと考えられる。また、外出自粛のもと、精神的にもストレスが高まる中で、日光や緑、自然音などの心地よさや安心を五感で感じ、運動不足の解消やストレスの緩和といった効果も得られるオープンスペースの重要性が再認識されたと考えられる。同様に、通勤時間の縮小に伴い時間的余裕が生まれた中で、都市農地が、緑と土地に触れる農作業により健康的に過ごせる場として、里山とともに、その重要性が再認識され、需要が高まっていると考えられる。加えて、家の庭先の価値も再認識されるようになった。

このように、緑とオープンスペースは、大都市や地方都市の中心部においては、働く場の周辺に良好な居住環境や交流・滞在空間を創出し、新たな価値を創造する可能性を持つ場として、また、郊外、地方都市の住宅地周辺においては、自宅周辺の憩いの場として、それぞれ価値が高まっていると考えられる。例えば、良質なオープンスペースの存在が、不動産価値の向上にもつながることも期待されるようになると考えられる。

図4-1 3月の公園利用者の比較(都内3公園の平均)

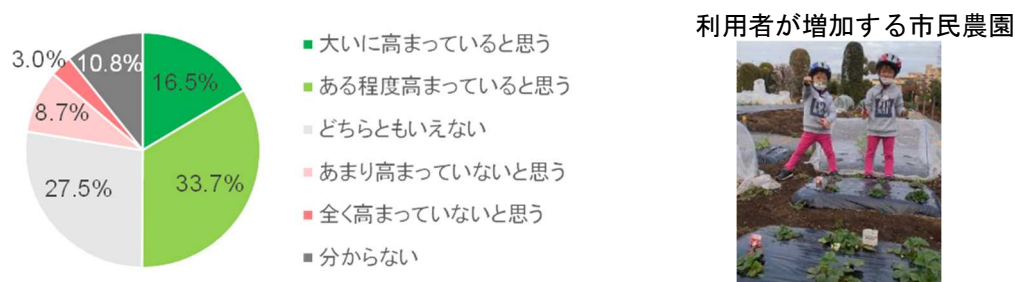


(出典) 都立狭山公園、都立武蔵国分寺公園、都立野川公園
の来園者数から国土交通省都市局作成



(出典) NPO birth

図4-2 新型コロナウイルス感染症における都市農業の果たす役割



(出典)「都市農業に関する意向調査」(農林水産省)(三大都市圏特定市の都市住民2,000人を対象に令和2年5月に実施したwebアンケート)

ii 緑とオープンスペースの利用形態の多様化

屋外空間である公園などのオープンスペースは、感染者が特に多い地域でなければ、手洗い等を励行していれば、遊具を利用する場合も含めて感染症への感染リスクは高くないと考えられる。

新型コロナ危機を契機に、公園、広場などの緑やオープンスペースに、例えば、屋根付きスペースがあって、パソコンも利用できるなど、テレワーカーの作業場所としての活用が求められるなど、これまでにない使われ方へのニーズが出てきている。

特に、公園については、例えば、郊外や地方都市の住宅地周辺等においては、働く世代が自宅の周辺で過ごす時間が増えた結果、屋外テレワークのほか、健康づくりのための散策やランニングの拠点として活用されるなど、様々な利用ニーズが新たに発生していると考えられる。子どもの遊び場といった従来の役割も十分に果たしつつ、新たなニーズへの対応が求められるようになった。

また、海外では、ニューヨーク市などにおいて、人々が公園・緑地へ集中して過密になることを防ぐため、近隣の街路空間を一時的に歩行者天国にするなど、本来の利用にこだわらない柔軟な運用によりオープンスペースを拡大する工夫が展開された。

さらに、新型コロナ危機下では、これまでは屋内で行っていたフィットネスを公園で実施したり、オープンスペースにキッチンカーを配置したり、オープンカフェやテイクアウト販売に路面店前の空間を活用したりするなど、屋内活動を屋外空間に移す事例が増えた。このように、過密の発生を防ぐ工夫として、公園をはじめとする公共空間が利用され始めている。

図4-3 多様なオープンスペースの利用

屋外でのオフィス空間設置実験

住宅団地へのキッチンカー提供実験

駐車場跡地をリノベーションした
屋外ヨガ広場



iii 緑とオープンスペースの柔軟な活用に対するニーズの高まり

公園などの緑やオープンスペースは、コミュニティ活動の核となる場として、また、地域の活性化のためのエリアマネジメント活動の場としてポテンシャルが高い場所である。新型コロナ危機を契機として、従来の役割に加え、災害等の非常時に対応するためのバッファ機能を果たすなど、都市の冗長性確保の観点からの重要性も再認識された。このため、公園・緑地、広場、民間空地などのオープンスペースについて、今後、都市の冗長性の確保の観点から、どのようにその存在を評価するかも重要になると考えられる。

また、オープンスペースを、地域でのエリアマネジメント活動の実践の場として、事態の変化に対応しつつ柔軟に活用する上では、信頼性を有する中間支援組織の果たす役割が大きい。このため、こうした中間支援組織が制度を理解して、そのエリアの実情を把握しながら行政と連携して取り組む必要がある。また、オープンスペースを効果的に活用するための人材育成のますます必要になってくると考えられる。

② ①を踏まえた今後の都市政策の方向性

i グリーンインフラとしての緑とオープンスペースの戦略的活用・充足

新型コロナ危機により、公園・緑地、都市農地、民間空地等の広場のほか、街路等の公共空間、さらに里山などの有する価値が、多機能性を持つグリーンインフラとしての価値やポテンシャルも含め再認識された。

今後も、都市活動において「三つの密」の回避に資する緑とオープンスペースの役割が大きくなると考えられる。このため、新型コロナ危機を契機に重要性が再認識された緑とオープンスペースについて、既存の公園・緑地が量的・質的に不十分であることや他の施設と連携不足であるといった課題に対応しつつ、グリーンインフラとしての効果を戦略的に高めていけるよう、工夫を行うことが求められる。

また、緑とオープンスペースの整備は、自然災害・感染症の発生時といった非常時に利用できる場所の選択肢を広げるという点からも重要である。

こうしたことから、将来的なオープンスペースの価値や役割の拡大を見越して、緑とオープンスペースの柔軟な活用と量的充足について、戦略的に対応していくことが必要である。この際、単独の自治体での対応が困難な場合は、複数の自治体で広域的にオープンスペースのマネジメントができるようにすることも重要である。

ii まちなかの様々な緑とオープンスペースの総合的な活用

ニューノーマルに対応していく上では、人々が集まるまちなかにおいて、多世代の多様な利用ニーズに対応した魅力的なオープンスペースを創出し、人々の健康づくりや幸福度の向上などにつなげることが重要である。

魅力的なオープンスペースを創出するためには、緑のなかを歩いたり、土に触れることで五感を刺激する精神的な効果なども考慮した上でその機能を生かすことが重要である。このため、一つ一つのオープンスペースを歩道や緑道でつなぎ、まちなかを歩き回れるウォークアブルな空間を形成し、日常生活の中でも緑とオープンスペース

を活用できるようなネットワークを形成していくことが重要である。

この際、公園・緑地、民間空地等の広場、街路空間、水辺空間、都市農地など、既存ストックとしてまちに存在する様々な空間や種地を活用して、まち全体で総合的に緑とオープンスペースの活用を進め、地域のニーズに応じて柔軟に使いこなすことが必要である。具体的には、例えば、民間空地や屋上緑地などの公開性を高めることや、地方公共団体と地域住民・団体等が一体となった取組により、占用許可基準を緩和する措置を利用して、沿道飲食店等が街路空間を活用してオープンテラスを設置することなどが考えられる。また、こうした活用方策について、先進的な地域の成果やノウハウを他地域に展開・定着させていくことも重要である。

iii 地域の関係者の連携による緑とオープンスペースの柔軟かつ多様な活用

緑とオープンスペースは、自然資本財としてのグリーンインフラであり、その整備・管理・利活用には、地域コミュニティなどが、多様な主体が参画できるプラットフォームとして中心的な役割を担うことが重要である。

その整備・管理・利活用に向けた取組を行うに当たっては、そのポテンシャルをより一層引き出すべく、地域の課題やニーズに対応し、多様な主体間での合意形成を図ることが必要である。このため、緑とオープンスペースをより効果的に使いこなすためのプラットフォームの形成、人材育成、地域の関係者に対する活用の方向性の情報発信などを行うことが必要である。

また、施設管理者自らが、地域全体の課題への対応や、他の施設との連携など、広域的な視野でストック効果の発揮に向けた企画立案を行うため、そのスキルの向上を図ることが必要である。加えて、地域の飲食・商業施設の運営者やオフィスに入居する企業などの民間と、医療・福祉等の関連する行政部署等とが分野横断的に連携することで、利用者ニーズに対応したより効果的なオープンスペースの利活用を推進することも必要である。

なお、短期間に効果を発揮するために、まずは、まちなかの様々なオープンスペースにおいて、局所的にモデルとなるような取組を行い、そこに滞在する人々に居心地の良さを体感してもらい社会実験を行った上で、その成果やノウハウを各地域に展開・定着させることも有効である。この際、単に賑わいの創出のみを目的とした単発のイベントのような取組だけでなく、例えば、公共空間を活用し、比較的長期にわたりオープンテラスを設置するなど、日常的な活用方策を広げていくための取組も必要である。また、非常時を想定した炊き出し訓練の実施などを通じ、地域住民や就業者などの身近な人々を対象とした日常的な利用のみならず防災などの目的を含め、柔軟かつ多様なオープンスペースの利活用を進めることも一つの方策である。

さらに、今回の新型コロナ危機のような有事の際に、柔軟な活用を速やかに実践するには、平時から行政と民間が信頼関係を構築できていることが重要である。このためには、社会実験等を通じた実践の場が重要な役割を果たすと考えられ、様々な社会実験を通じて、日頃から地域の課題に応じたオープンスペースの活用方法について各地域で検討を深めることが必要である。

③ ②の方向性に向かうために今後検討を深めるべき点

i 多様な緑とオープンスペースの価値の向上と多様な活用の実現方策

新型コロナ危機を契機として、緑の基本計画においてグリーンインフラの考え方を位置づけるなど、オープンスペースの価値を戦略的に高める方策を検討する必要がある。

また、公園・緑地が人とのふれあいやイノベーションを生み出す場といった新たな役割を果たすことも期待される。このため、このような新たな役割に対応し、既存のオープンスペースをネットワーク化して機能させるマネジメントが必要であり、その具体的な実現方策を検討する必要がある。

さらに、緑とオープンスペースが都市の冗長性の確保に寄与するという認識の下、職住融合などの時代の変化に対応するため、多様な緑の効用の活用、身近な緑のネットワークの再構築、働く場、健康づくりの場といった多様なニーズに柔軟に対応したオープンスペースの活用などについて具体的な実現方策を検討する必要がある。

ii 緑とオープンスペースが具体的に備えるべき機能の掘り下げと実現方策

新型コロナ危機下において、過密解消が求められる中で、緑とオープンスペースは、大都市や地方都市のまちなかにおけるゆとりある空間として、また、新型コロナ危機下において改めて見直された生活圏の貴重な屋外空間として、重要性が再認識されたところである。このため、大都市、郊外、地方都市それぞれについて、多様な世代のニーズに対応するため、緑とオープンスペースが備えるべき機能を整理し、そうした機能が提供されるための具体的な実現方策を検討する必要がある。具体的には、子ども遊び場といったこれまでの機能も果たしつつ、健康維持のための散策、休憩、運動、リフレッシュの場としての機能や、生産性を高めるための屋外で働く場としての機能をどのように発揮するのか、その具体的な実現方策を検討する必要がある。特に、徒歩や自転車移動が中心となる郊外や地方都市の生活圏については、小規模な公園、広場など既存のオープンスペースのストックを再整備するとともに、それらを緑道、歩道、自転車道などウォークアブルな空間でネットワーク化し、他の公共施設、民間施設とも連携し、地域全体でオープンスペースの量と質を充実する方策を検討する必要がある。

併せて、ニューノーマルに対応した公園利用のポイントを作成、普及するとともに、手洗い場やトイレ等の衛生環境の改善、開放的な芝生広場の確保、デジタル技術による混雑緩和など、ニューノーマルに対応した緑とオープンスペースの整備・利活用の方策を検討する必要がある。

また、通勤時間の縮小による時間的なゆとりの増加等に伴ってニーズが高まっている都市農地の充実を図る方策を検討する必要がある。

iii 緑とオープンスペースの柔軟な活用に向けた担い手の育成・社会実験のあり方

緑とオープンスペースについて、多様な主体が参画できるプラットフォームやコミュニティ再構築の場としていくことが重要である。このため、緑とオープンスペースの柔軟な利活用・再生とコミュニティの活性化に向けて、地域の活動を支える担い手や中間支援組織の育成をモデル的に実践し、その効果的な手法を検討する必要がある。

また、都市の変化に対応するには、仮設や暫定利用などの柔軟な使い方に価値を置き、エリアの魅力を増大させる様々な社会実験的な取組が有効であり、こうした手法を積極的に取り入れることが、変化に柔軟に対応する活力ある都市づくりにつながると思われる。その推進プロセスとして、様々な地域課題を解決する緑とオープンスペースの活用とその推進母体となる組織の育成のための取組について、各地で社会実験に対する支援を行い、これを通じて生み出されたモデルケースを全国展開する手法について検討する必要がある。

5. 【論点4】 データ・新技術等を活用したまちづくりの今後のあり方と新しい政策の方向性

本論点では、新型コロナ危機を踏まえ、特に、

- ・ リモート化、オンライン化に対応し、データ・新技術等の活用によるまちづくりの可能性、あり方はどのように変化するのか。
- ・ まちづくりの中でデータ・新技術等が果たすべき役割、重点を置くべき分野等がどのように変化したか。
- ・ パーソナルデータ活用にかかる社会的受容性にどのような変化があるか。

等の観点から、有識者よりヒアリングを行った。

① 新型コロナ危機を契機とした変化

i デジタル化の加速

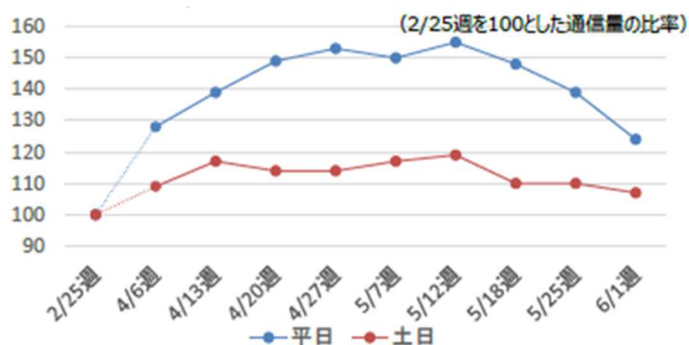
新型コロナ危機は、人々の暮らしのデジタル化を急速に進め、これまで人々が多くの時間を過ごしていたファーストプレイス（家）、セカンドプレイス（職場）、サードプレイス（家でも職場でもない第三の居場所）に加えて、新しいプレイスとしてのデジタル空間が大いに着目されることになった。テレワーク等のビジネス面、飲食物や生活物資の購買等の日常生活面に加え、集客イベント等人との交流等についてもデジタル空間への移行が急速に進み、今後、新型コロナ危機が収束してもその傾向は一定程度維持される可能性もある。現に、Eコマース等デジタル化の波に乗ったビジネスは利用が拡大し定着が進んでいる。

このように、フィジカル空間が果たしてきた都市機能の一部がデジタル空間へと移行が進んだことにより、今後、都市機能のあり方を検討するに当たっては、デジタル空間とフィジカル空間を一体的に捉える必要性も生じたところである。

加えて、緊急事態宣言下での外出抑制により、これまで都市の魅力でもあった一定の集客能力を前提としたショービジネスに代表される産業が大きな打撃を受けた状況にある。新型コロナ危機収束後の「ニューノーマル」に対応するには、都市経済をどのように支えるかという点についても課題として認識する必要性が生じてきた。

さらに、デジタル空間や自宅で過ごす時間が長くなることによるコミュニティからの隔離、運動不足等による精神面や健康面での悪影響や、一方、新技術に対応できず取り残されてしまう情報格差（デジタルディバイド）の発生も指摘されており、デジタル化の進展に伴う負の側面についても注視する必要性が生じてきた。

図5-1 昼間通信量の推移 (OCN)



(出典)「新型コロナウイルス感染症の影響下におけるインターネットトラフィックの推移について (総務省)」

ii データ利活用に対する理解の深まり

新型コロナ危機下においては、公共交通機関の混雑や、ナイトタイムエコノミーに代表される飲食店利用等における「三つの密」が感染リスクとして認識された。このような事態に対し、携帯電話会社等が、特定のエリアにおける滞留者数等のデータを積極的に公開したところであり、これらのデータが市民の関心を引くとともに、マクロで見れば、市民が特定のエリアへ集中することを一定程度抑制する効果があったのではないかと考えられている。

都市空間における施設の集積と、感染症のクラスター発生との関係は明確ではなく、こうしたエリア単位での滞在者数データがクラスターの発生抑止に効果があったかどうかはなお検証が必要ではあるが、いずれにしても、過密対策の有効な手段として、パーソナルデータを含め、データ利活用に関する理解と機運は一定程度高まったものと考えられる。

一方で、こうした機運に対し、プライバシー保護の観点からパーソナルデータをむやみに活用することに対する慎重な意見も示されている。いずれにしても、これまでとは異なり、今回のような非常時におけるデータ利活用について議論する素地は生まれつつあるものと考えられる。

図5-2 リアルタイム人流データの HP 掲載(大丸有地区)

LIVE

Cozy Green Park の今の様子

3Dレーザーセンサーを用いて人々の動きを計測し、リアルタイムに配信しています。

● リアルタイムな人の位置情報

3Dレーザーセンサー

3Dレーザーセンサーで人の動きを計測 (地区内に11台設置)。人流データ計測はプライバシーが考慮されている。得られた人流データはホームページでリアルタイムに確認することができ、丸の内仲通りにいなくとも、疎密具合を確認可能。

(出典)「Marunouchi Street Park2020」HPを国土交通省都市局で一部加工

図5-3 人流データの HP 掲載(神戸市)



(出典) Esri Japan, Esri, HERE, Garmin, INCREMENT P, USGS POWERED BY esri (神戸市HP)

iii 広域的な都市間連携への関心の高まり

今回の新型コロナ危機下において、外出の自粛要請により都市における活動が大幅に制限されたことや、一部でサプライチェーンの停滞が発生した。こうしたこと等を背景に、社会・経済システムにおいて、通常時の「経済モード」と非常時の「安全モード」の2つのモードを設定し、平時から人やサービスに関するデータをサイバー上で共有することで、非常時には柔軟な切り替えを図る考え方も提起されている。

また、平時と感染症拡大等の非常時で暮らしの拠点を変わるといったように、社会の状況に応じて、地理的な制約に縛られず、都市や都市圏の範囲を超えた人の動きが生まれはじめているとの指摘もある。データ連係を前提に、市町村単位ではなく、より広域的なエリアで問題の発生に備えようとする動きも始まりつつある。

② ①を踏まえた今後の都市政策の方向性

i データ・新技術等の活用に向けた取組のペースアップ

新型コロナ危機の前から人口減少下における行政、経済、社会の効率化等の観点からスマートシティの必要性が謳われていたが、新型コロナ危機によってデジタル空間を人々が体感したこと、非常時におけるデータ活用の必要性を認識したこと等から、よりスマートシティの一環として取り組んできたデータ・新技術等を活用したまちづくりに求められる期待は高まっている。加えて、パーソナルデータを活用して人の疎密をリアルタイムに検知することで過密を避けるよう人の行動を誘導できる可能性があるという点からも、期待は高まっている。

また、新型コロナ危機を契機にデジタル社会に向けた足取りが加速した感もあり、今後、社会・経済システムにおいてデジタル化が加速していくものと見込まれる中、市民生活、都市活動、行政サービス等の面で、デジタル化の流れに取り残されることがないように、まちづくりにおけるデータ・新技術等の活用に向けた取組について、こ

れまで以上にペースアップを図ることが必要である。

ii 市民主体のデータ・新技術等を活用した取組の推進

これまで、スマートシティの取組の中で行われてきたデータ・新技術等を活用したまちづくりは、行政や、中心となって取り組む企業等が主導する形で、主としてサブライサイドの観点からトップダウンにより取り組まれてきた傾向がある。これにより、市民や地域企業等のニーズに的確に対応したサービス提供につながっていないこと、本来主役となるべき市民等がデータ・新技術等を活用したまちづくりに対し距離を感じ、傍観者にとどまっていたこと等の状況をもたらしているものと考えられる。

一方で、新型コロナ危機を契機に、パーソナルデータをはじめ各種データの活用の必要性が改めて認識されたところである。例えば、大都市等における過密対策を進めるには、単純な人の密度の管理のみでは人と人の距離であるフィジカルディスタンスは管理できないため、人流データや滞在データに基づいて、ミクロな空間単位で人の動きを把握し、データを活用して人の動きを把握することが必要となる。

しかしながら、現状のように市民等がデータ・新技術等の活用に対し“他人事”と感じている状況においては、パーソナルデータ等のデータ活用について議論を深めたり、理解を求めたりすることは困難と考えられる。

このため、新型コロナ危機を契機として、市民等にデータ利活用に係る関心、理解が一定程度進んできたことを踏まえ、データ・新技術等を活用したまちづくりを進めるに当たり、これまで以上に市民等を主役の一員として巻き込んでいくことが必要である。また、この場合、幅広い者が参画し、官民の様々なデータの集積や活用を行うことを可能とし、人々の生活の中に、データの活用を浸透させていく仕組みも必要と考えられる。

iii データを活用した密度のコントロール機能の強化

密度を適切にコントロールするためには、大都市や特に多くの人が集まる地区においては、エリア単位で密度をコントロールするのではなく、空間単位で人の動きを把握することが必要である。また、こうしたデータをより分かりやすく市民等に提供することにより、「三つの密」を避けるよう、市民等の動きを適切に誘導することが必要である。

③ ②の方向性に向かうために今後検討を深めるべき点

i データ・新技術等の活用に向けたマニュアル等の整備

データ・新技術等を活用したまちづくりの取組を全国に普及させる観点から、どのような手順、枠組みで取り組むと円滑に進むのか、どのようなサービスが提供可能なのか、などについて地方公共団体や民間事業者等に提示することが有効と考えられる。

このため、先行都市における取組事例等を参考としながら、データ・新技術等を活

用したまちづくりを進めるに当たってのマニュアルの作成に向けた検討を進めることが必要である。

この際、今回の新型コロナ危機も踏まえ、改めてデータ・新技術等の活用に取り組むことの意義や必要性を検討することも重要である。例えば、自然災害だけではなく、今回の新型コロナウイルス感染症のような疾病、リーマンショックのような経済危機に対するものや人口減少に伴う地方都市の活力低下等も含め、様々な外力に対する総合的な“レジリエンス”を軸としたデータ・新技術等を活用したまちづくりを進めるなど、取組の軸となるものを見出すことが必要である。また、市民等の幸福度や、人との関係性やコミュニティの再生など、人の暮らしをどう改善していくかといった観点からの意義、必要性についても議論を深めていくことが必要である。

持続的なサービスの維持を図る上では、官民連携体制、都市間連携体制の構築についても一定の方向性を整理し、提示することが必要である。

なお、官民連携体制については、官民それぞれの主体が適切な役割分担によりデータや財を提供し合う枠組みや民の積極的な関与によるエコシステムの構築等について、例えば、メリットやクロスセクター・ベネフィットの見える化を通じた民間のデータ提供環境の整備や、行政データも含めた官民データを収益化する仕組み等も含め検討していく必要がある。

さらに、新型コロナ危機を契機として、地理的な制約に縛られずに都市圏を超えた人の動きが生まれはじめているなどにより理解が深まりつつある都市間連携についても、コストや人材確保等の観点から、サービス提供者・購入者双方のメリットを明確にしつつ、その推進の方向性について検討を深めていくことが必要である。

ii 密度のコントロールに当たってのデータの利活用方策

データを活用した密度のコントロール機能を強化する必要があるが、この取組を進めるに当たり、感染症対策等の特定の目的でのパーソナルデータの利活用とプライバシー確保との両立について検討し、一定の整理を行うことが必要である。この一定の整理を前提に、データ利活用の必要性について市民等の理解を醸成する取組を強化するとともに、必要に応じ、詳細なエリアの建物データ等も活用しつつ視覚的に把握できる方法で空間の混雑度を分かりやすく提示する方策を検討・充実させることが必要である。

また、密度のコントロールを進めるに当たっては、集積が都市のサービス、利便性の維持のためには必要な要素であることにも鑑み、密度と集積の両者のバランスの確保に留意することが必要である。

加えて、スケールメリットを活かして取組の持続性を高める観点から、異業種間連携・統合、事業の統合による事業規模の拡大や、事業の水平展開による取組主体の裾野の拡大等について勘案することについても、検討する必要がある。

iii 市民等との情報・データの共有に向けた環境整備

市民が主役となったデータ・新技術等を活用したまちづくりを進めるためには、“行政から民間”に情報やデータを一方通行で流すという構図ではなく、市民等が情報や

データに気軽にアクセスし、これをもとに市民等自らが発案をするというボトムアップ型の構図を標準化することが重要である。

この観点から、“見える化”ツールを充実し、市民等自らがストレスなく情報やデータを収集し、これに基づいて地域に密着したサービスを自ら考えることのできる環境を整備するための具体的な実現方策を検討する必要がある。また、各府省庁の垣根を越え、それぞれが保有するデータを利活用することが重要であるのは当然であるが、バルセロナ市にみられるように、行政と市民、及び市民相互に情報や意見を交換するプラットフォームを行政が設けたりするなど、そのまちな関わる様々な主体が、日常の一部としてデータ・新技術等の活用に関わる環境を整備するための方策を検討することも必要である。

また、こうした環境整備を通じ、官民の各種データを利活用することについて市民等のコンセンサスを醸成することで、年齢や障害の有無も含めた個々人の属性に対応したサービスを提供することが可能となる。このため、検討に当たっては、あらゆる市民等が快適に生活することのできるダイバーシティに対応した社会の実現にも寄与するよう、考慮することが重要である。

6. 【論点5】複合災害への対応等を踏まえた事前防災まちづくりの新しい方向性

本論点では、新型コロナ危機を踏まえ、特に、

- ・ 過密の解消、テレワークや住まい方の変化といった、都市構造や都市活動の変化を踏まえた都市防災のあり方はどうあるべきか。
- ・ 避難地・避難所への避難や、都市内のオープンスペースへの避難、さらには在宅避難から車中泊まで、多様な避難形態を想定したこれからの避難施設、避難環境のあり方はどうあるべきか。
- ・ 都市防災対策において、ハード対策でカバーし得る部分と、ソフト対策が担う部分とをどう考えていくべきか。
- ・ 新型コロナ危機に係る今後の見通しが不透明な中、国民の災害リスクへの理解をどう深め、具体のアクションにつなげるべきか。

等の観点から、有識者よりヒアリングを行った。

① 新型コロナ危機を契機とした変化

これまで、地震や津波、水害等の自然災害の発生後、被災地は、非常時の対応として避難・救命活動など初動・応急対応に当たるとともに、復旧・復興まちづくりを通じて、徐々に日常を取り戻してきた。他方で、新型コロナ危機は、その収束が見通せず、また、収束後も完全に元通りの生活に戻るものでもなく、ニューノーマルへ移行が図られていく。このような状況下で自然災害が発生すると、被災地は、新型コロナ危機への対応と自然災害への対応という異なる観点からの複数の事態への対応を両立しなければならず、新たに「複合災害」としての災害対応が必要とされるようになる。事前防災まちづくりについても、このような発災後の災害対応を見据えた検討が必要になってくると考えられる。

例えば、新型コロナ危機後に発災した令和2年7月豪雨から、以下のような変化が窺える。

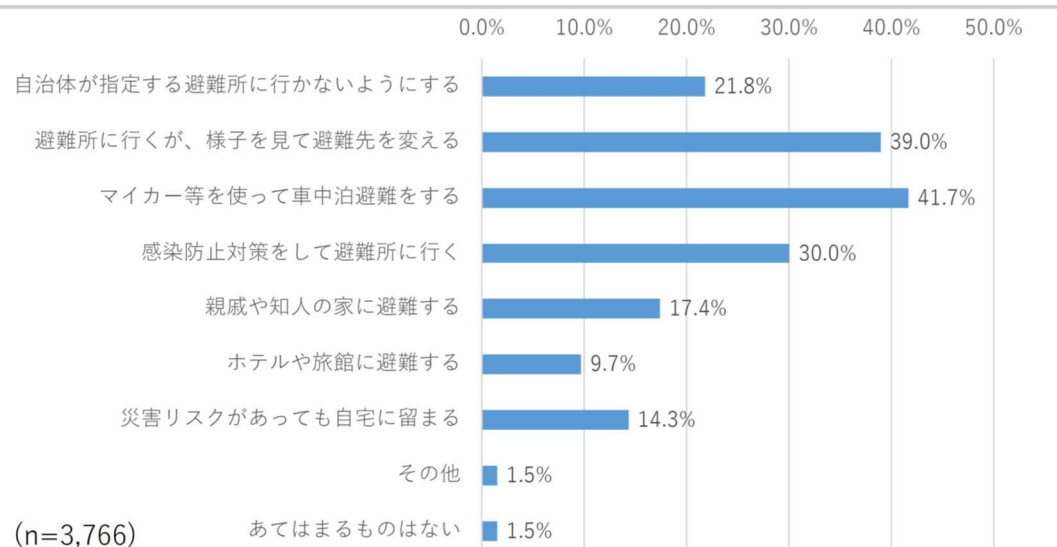
i 発災直後の初動・応急対応の変化（避難所運営や人々の避難行動の変容等）

新型コロナ危機下では過密の回避が求められているものの、従来型の避難所では過密になる傾向にある。新型コロナ危機への対応と自然災害への対応との両立に向けて、行政では、災害の発生前より、避難所運営を含めて初動対応等の変更を検討するなど、事前に備える動きがあった。

また、令和2年7月豪雨の被災地では、避難者が避難所で感染しないよう、感染リスク抑制と避難を両立させる避難所運営など、自治体の初動対応にも変化が生じた。さらに、在宅避難の増加など、人々の避難行動にも変化が見受けられる。

図6-1 新型コロナウイルスの感染拡大が避難行動に与える影響に関する調査結果

新型コロナウイルスの感染拡大が避難行動に影響すると回答した人(3766人)のうち、41.7%はマイカー等を使って車中泊避難をすると回答し、39.0%は避難所の様子を見て避難先を変えると回答している。

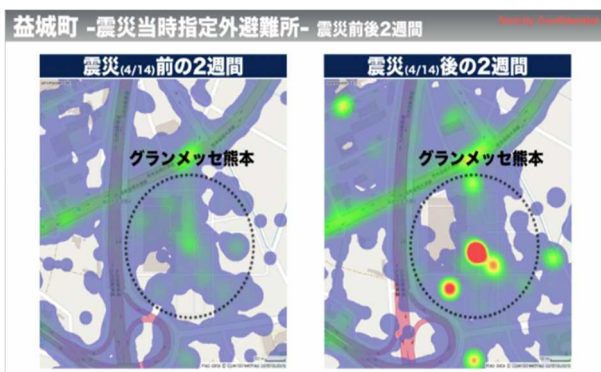


Research Institute for Disaster Mitigation and Environmental Studies

©環境防災総合政策研究機構 環境・防災研究所

(出典)「災害時の避難における新型コロナ感染症対策等に関する国民の意識や行動調査 全体集計結果(速報)」
(令和2年6月 環境防災総合政策研究機構 環境・防災研究所)

図6-2 災害時の人口密度の可視化の事例



注：本来は避難所ではない駐車場に避難者が集まっていることを可視化

(出典) 株式会社 Agoop HP

ii 復旧・復興に向けた対応の変化（広域的な人的支援の不足等）

これまでの大規模災害では、被災地以外から被災地への人的支援が集中的に行われ、早期復旧・復興が図られてきた。しかしながら、感染症対策の観点では、人の広域的な移動が望ましくなく、被災地では、人的支援の外部からの受け入れを制限せざるを得なくなり、復旧・復興等の災害対応にも変化が生じている。

iii 防災まちづくりに影響を及ぼし得る社会の変化

防災まちづくりは、地域の防災力との関わりがあり、地域コミュニティの状況により左右される。例えば、これまで大都市で日中を過ごしていたオフィスワーカーにつ

いて、テレワークをきっかけとして、郊外や地方都市の住宅地周辺の身近な生活圏での地域活動への参加が促進されるなど、地域の防災まちづくりにも影響を及ぼし得ると考えられる。

図6-3 民間企業と行政が合同で実施した帰宅困難者対策訓練の事例(東京都豊島区)



(出典)「国土強靱化 民間取組事例集」(内閣府 平成30年3月)

② ①を踏まえた今後の都市政策の方向性

i 複合災害を見据えた事前防災まちづくりの推進

(過密を回避した多様な避難環境の整備)

過密を回避した避難を確保すべく、地域において、官民連携による避難の場所の確保など、多様な避難環境を確保する方向性を検討することが重要である。

例えば、都市における公共施設や商業施設の駐車場等の各種施設を、災害時には安心して避難できる場所として提供することが考えられる。これまで避難所として活用されてこなかった様々な公共施設、民間施設等や、新型コロナ危機を契機として充実させたゆとり空間など新たに創出される大都市の空間などについても、災害時に活用することを検討することが考えられる。

(安全なエリアへの居住誘導、安全な住まいの確保)

事前防災まちづくりを進めるに当たっては、住民それぞれが、安全なエリアにおいて、安全な住まいを確保することが重要である。避難需要は災害ハザードエリアの居住人口に比例して増える中、安全な住まいの確保により在宅避難が可能となれば、在宅避難者を増やし、新型コロナ危機への対応としても、避難所の「三つの密」を回避するための抜本的な対策となり得る。

また、災害ハザードエリアからの移転など安全なまちづくりは、複合災害への対応としても再評価されることが考えられ、引き続き、これを推進していくことが重要である。

ii 初動・応急対応と感染リスク抑制を両立するための取組の推進

(都市における避難のスマート化)

発災後の初動対応等については、複合災害を想定し、感染リスクを抑制すべく、デジタル技術をはじめとした新技術の活用により、避難所の混雑緩和、密度のコントロールを行うことも有効である。前述の論点4のとおり、人流データや滞在データに基

づいて人の行動を誘導していく取組が行われている中、災害時に各避難所の混雑状況を発信するなど、特定の避難所への人の集中を避ける取組が重要である。

また、避難所の感染症対策の推進も引き続き必要である。避難所内の一体的な空間を適切にゾーニングするための簡易間仕切りの設置や、マスク・消毒液等の物品の増強など適切な防災備蓄品を備えることに加え、避難所施設のハード面では、感染症対策として有効な換気機能を確保するための空調設備等の設置・改修も必要である。

(自立的な生活圏の構築)

災害発生時は、道路等のインフラ寸断等による被災地の孤立が課題となってきた。特に新型コロナ危機による複合災害での状況下においては、感染拡大防止の観点で、外部からの人的支援等が制限され得る中、自立的な生活圏の構築が一層重要となる。このため、生活の最小単位である身近な生活圏の自立度を高め、発災後、初動・応急対応時に、外からの支援を受けずとも、ある程度の生活を維持できるような生活圏の構築が望ましい。例えば、必要な物資等の備蓄体制の強化、生産・物流体制の強化、分散型エネルギー等の活用、さらには、地域内での人々の支え合い強化などが重要である。なお、テレワークの進展により、郊外や地方都市の住宅地における昼間人口の高まりが予想され、災害時の地域の担い手として、防災面でプラスになることが期待される。

③ ②の方向性に向かうために今後検討を深めるべき点

i 都市防災、事前防災まちづくりのための空間整備のあり方

多様な避難環境の整備に向けた方策（例えば、官民連携のあり方、都市における公共・民間施設等の活用手法等）や災害時においても自立的な生活圏を構築するために各都市において事前に備えておくべき内容について、今後具体化していく必要がある。特に、これまで防災に活用されてこなかった空き地・空きビルなどの空間について、都市防災の観点で活用を図ることが重要である。例えば平時にはゆとりある公共空間として活用し、災害時には暫定的、仮設的な利用ができるような、多様な用途に使える空間を都市が備えていくなど、具体的な方策を検討することも必要である。

また、災害ハザードエリアからの移転の促進、宅地の安全確保等は、前述のとおり、平時からの安全なまちづくりが発災後の避難者数抑制にも資すると考えられるところ、具体的な取組の促進策について、引き続き、検討を行う必要がある。

ii 複合災害からの復興まちづくりのあり方

仮に新型コロナ危機下で自然災害が発生した場合に、そこからの復興まちづくりがどうあるべきかについては、今後検討が必要である。これまでも復興まちづくりでは、単に被災する前の姿に戻すのではなく、その都市が元々有していた課題への対応を含めたまちづくりのきっかけとなってきた。新型コロナ危機を契機に、都市構造やライフスタイルの変化等に対応するための柔軟性を備えた都市が求められることに鑑み、これまでよりも、「変わる力」が醸成される面もあると考えられる。これを活用して、

災害に対して後追いの対応ではなく、より積極的に、未来を見据えて社会を変えていくことが、都市政策として重要になってきていると考えられ、そのための具体的な方策の検討が求められる。

＜今後の検討の進め方＞

以上のように、有識者の方々からのご意見をもとに、論点ごとに、新型コロナ危機を契機とした変化とそれを踏まえた今後の都市政策の方向性について整理した。今後、新型コロナ危機がもたらす経済社会に対する影響の推移も注視しつつ、今回整理した方向性に向かうためのより具体的な実現方策を検討しなければならない。

このため、国土交通省都市局においては、本年秋頃を目途に有識者からなる検討会を設置し、例えば、

- ・ 都市再生、コンパクト・プラス・ネットワーク等のこれまでの都市政策について、新型コロナ危機を踏まえて見直していくべきか、具体的な方策の検討
- ・ 職住近接に対応するため、大都市、郊外、地方都市それぞれが、求められる都市機能を提供（住環境の向上、オープンスペースの充実等）するための具体的な方策（例えば、大都市におけるクリエイティブな人材を惹きつける競争力のある都市づくりや、郊外、地方都市の住宅地における居心地の良い「地元生活圏」の形成に向けた具体的な方策、地域の関係者でまちづくりビジョンを検討する際の視点など）の検討
- ・ 鉄道沿線生活圏の形成、交通結節点の整備、多様な目的に利活用できる街路空間の構築など、まちづくりと交通が一体となった計画やより効果的な整備・活用策の検討
- ・ 様々なオープンスペースを組み合わせるための具体的な方策（例えば、地域の関係者間での連携のあり方、オープンスペースの安全な使い方など）の検討
- ・ デジタル化の進展を踏まえた都市空間の利活用方策やスマートシティの取組も踏まえたデータ・新技術を活用したサービスのあり方と必要な基盤データのあり方等についての検討

などの視点から検討を深めていくこととする。

(別紙)

ご意見をお伺いした方々

※五十音順・敬称略

会田 和子 (株) いわきテレワークセンター代表取締役
秋田 典子 千葉大学大学院園芸学研究科准教授
浅見 泰司 東京大学大学院工学系研究科教授
東 博暢 (株) 日本総合研究所 プリンシパル/ Incubation & Innovation Initiative 代表
飯塚 洋史 quod, LLC 共同代表
石川 善樹 (公財) Well-being for Planet Earth 代表理事
石田 東生 筑波大学名誉教授
泉山 墨威 日本大学理工学部助教・(一社) ソトノバ共同代表理事
市川 宏雄 明治大学名誉教授
伊藤 香織 東京理科大学理工学部建築学科教授
入山 章栄 早稲田大学大学院経営管理研究科教授
岩崎 正夫 まちづくり福井 (株) 代表取締役社長
植松 宏之 (一社) 大阪梅田エリアマネジメント代表理事
大阪大学コミュニケーションデザインセンター招聘教授
梅澤 高明 A. T. カーニー日本法人会長
大島 芳彦 (株) ブルースタジオ専務取締役
奥森 清喜 (株) 日建設計執行役員
加藤 孝明 東京大学生産技術研究所教授/社会科学研究所特任教授
岸井 隆幸 日本大学理工学部土木工学科特任教授
北崎 朋希 筑波大学システム情報系社会工学域非常勤講師
苦瀬 博仁 流通経済大学流通情報学部教授
久野 譜也 筑波大学人間総合科学学術院教授
隈 研吾 建築家、東京大学特別教授・名誉教授
越塚 登 東京大学大学院情報学環教授
佐藤 留美 NPO 法人 Green Connection TOKYO 代表理事
佐土原 聡 横浜国立大学大学院都市イノベーション研究院教授
島田 智里 ニューヨーク市公園局
島原 万丈 (株) LIFULL LIFULL HOME 'S 総研所長
白鳥 健志 前札幌駅前通まちづくり (株) 社長
鈴木 亮平 NPO 法人 urban design partners balloon 理事長
清古 愛弓 葛飾区健康部長 (葛飾区保健所長兼務)
武井 浩三 (一社) 不動産テック代表理事
谷口 綾子 筑波大学大学院システム情報系教授

谷口	守	筑波大学システム情報系社会工学域教授
出口	敦	東京大学大学院新領域創成科学研究科教授
東浦	亮典	東急（株）執行役員渋谷開発事業部長
内藤	廣	建築家、東京大学名誉教授
中林	一樹	東京都立大学名誉教授
中村	文彦	横浜国立大学大学院都市イノベーション研究院教授・副学長
中山	靖史	（独）都市再生機構都市再生部事業企画室長
西浦	定継	明星大学建築学部建築学科教授
西村	浩	（株）ワークヴィジョンズ代表取締役
羽藤	英二	東京大学大学院工学系研究科教授
馬場	正尊	東北芸術工科大学デザイン工学部建築・環境デザイン学科教授
原口	真	MS&AD インターリスク総研（株）フェロー
福岡	孝則	東京農業大学地域環境科学部造園科学科准教授
藤井	健	（株）東急総合研究所顧問
藤村	龍至	東京藝術大学大学院美術研究科准教授
牧村	和彦	（一財）計量計画研究所理事
三浦	詩乃	東京大学大学院新領域創成科学研究科特任助教
三輪	律江	横浜市立大学大学院都市社会文化研究科准教授
村木	美貴	千葉大学大学院工学研究院教授
村山	顕人	東京大学大学院工学系研究科准教授
森本	章倫	早稲田大学理工学術院教授
保井	美樹	法政大学現代福祉学部・人間社会研究科教授
山崎	亮	（株）studio-L 代表、慶應義塾大学特別招聘教授
横澤	大輔	（株）ドワンゴ専務取締役 CCO
横張	真	東京大学大学院工学系研究科教授
四柳	宏	東京大学医科学研究所先端医療研究センター教授
涌井	史郎	東京都市大学特別教授
和田	耕治	国際医療福祉大学医学部公衆衛生学教授
和田	真治	南海電気鉄道株式会社執行役員まちづくり創造室長

※他、地方公共団体、都市開発・公共交通・情報通信関係事業者の方々にご協力いただいた。