

都市計画基本問題小委員会 中間とりまとめ（案）

「都市のスポンジ化」への対応

平成29年7月

都市計画基本問題小委員会

## 目次

### 1. はじめに

- (調査に当たっての姿勢)
- (当面の検討テーマとして「都市のスポンジ化」を取り上げる考え方)
- (検討の手順)

### 2. 都市のスポンジ化の現状と課題

- (1) 都市のスポンジ化は、どのような発生状況となっているのか。
  - (空き地・空き家の発生状況・見込み)
- (2) 都市のスポンジ化をもたらしている原因は何か。
  - (空き地・空き家の発生メカニズム)
- (3) 都市のスポンジ化は、都市計画上の解決を要すべき、どのような構造的課題(外部不経済)をもたらすのか。

### 3. 対策の視点と留意点

- (4) 都市のスポンジ化に対処するための、都市計画の制度・運用に関する検討は、どのような視点をもって臨むべきか。
  - (都市計画でスポンジ化対策を講じる公共性)
  - (都市計画制度の役割)
  - (都市計画制度の課題)

### 4. 施策の具体的方向性

- (5) 都市のスポンジ化がもたらす課題に対し、都市計画上、どのような対策が求められるか。
  - (基本的な考え方)
  - (対策を講じるエリア)
  - (対策の方向性)
  - (即地的にとり得る対策)
- 1) 現に発生したスポンジ化への対処方策
  - (市場性がある場合の後方支援)
  - (土地等の媒介や所有と利用の分離を通じた空き地等の利活用)
  - (土地・建物の利用放棄等への行政の関与・働きかけの手法の導入)
  - (暫定利用の積極的な評価)
- 2) スポンジ化の発生に備えた予防策
  - (都市計画制度からみたスポンジ化の事象と取りうる対策)
  - (契約的手法の導入)
  - (まちづくりを主体的に担うコミュニティ活動を推進する仕組みづくり)
- 3) 共通する論点
  - (都市像と施策の全体像を示すマスタープランを通じた実効性の確保)
  - (推進体制や担い手の確保)
  - (ナッジ型の政策手法の導入)
  - (今般の検討の意義)

### 5. 今後に向けて(更なる検討課題)

- (都市計画と他の分野の連携)
- (費用負担の在り方)
- (土地利用の縮小に向けた公共投資)
- (非集約エリアにおける施策の充実や現行制度の再点検)

## 1. はじめに

我が国の都市は、社会経済情勢の変化に伴い、特に高度経済成長期の急速な都市化を経て、成熟した都市へと移行してきた。都市計画行政は、その時々を生起する諸課題に対応するため、1968年（昭和43年）制定の現行都市計画法を基本として、累次の制度改正、新たな枠組の創設により様々な仕組みを導入し、発展させてきた。

現下においては、様々な政策分野で避けて通れない我が国の最重要課題は、人口減少・超高齢社会の到来であろう。人口構造は、都市計画行政にとっても都市の在り方を規律する極めて重要な条件となる。都市住民の生活を支えるサービスが維持された持続可能な都市の実現に向けて、居住や都市機能の立地誘導を通じて都市構造のコンパクト化を図るため、都市再生特別措置法の改正により立地適正化計画制度が創設された。

既に始まった人口減少、少子高齢化を背景として、既成市街地から居住・都市機能が抜けていき、空き地・空き家化する現象が顕在化しつつあるが、これが、都市構造にどのような影響を与えるか、都市計画行政でどのような防止策や対処策があり得るのかは明らかにはなっていない。

このほか、保育所不足による待機児童問題や、高度成長期に開発した住宅団地等に見られる買い物難民問題、高齢者施設不足等による介護難民問題など、人口構造、就業構造の変化や自治体の財政難等にも起因し、人口が集積する都市を中心に顕在化した新たな社会問題もみられる。

また、これまでの都市行政の積重ねにより、都市環境は大幅に改善・向上が図られてきたものの、

- ・災害時に甚大な人的被害のおそれがある密集市街地、災害危険地に広がる住宅地
- ・住宅地内の狭隘な生活道路における交通事故の多発
- ・マンション等の中高層建築物や集客施設等、住環境への影響が大きい開発に関する建築紛争の発生
- ・普通の街の乱雑で貧相な都市景観（電柱・電線、広告看板）、緑や公園等のオープンスペースの不足
- ・都市計画区域外を含め、郊外でインフラ整備が不十分なまま農地等を蚕食して行われるスプロール開発の進行
- ・かつて都市計画決定されたものの、長期にわたり事業化されず民地が都市計画制限を受け続けている都市計画施設等の存在（長期未着手問題）

など、主に都市化の過程で発生し、今なお解消されるには至っていない、構造的な課題も存在している。その結果、将来世代に引き継ぐべき、成熟した豊かな都市ストックが十分に形成されてきたとはいえない状況にある。

上記のような、都市において現実に生じている、都市計画に起因し、又は関連する基本的かつ構造的な諸課題（以下「都市計画基本問題」と総称する。）に対し、政策的な処方箋を見出し、具体的に解決を図っていくことは、都市計画行政に期待され、また本来果たすべき役割である。

このため、今日の都市計画基本問題について、近年の社会経済情勢の変化により顕在化したもの、従来から構造的に生じているものを洗い出し、その解決に向けて講ずべき施策の方向性を幅広く検討するため、本小委員会は設置され、その調査審議にあたることとなった。

### (調査に当たっての姿勢)

調査審議に当たっては、まず、都市計画基本問題の発生状況やメカニズムを構造的に分析する。次に、その解決に向けて、計画制度のみならず、事業手法、組織体制、計画行政の運用改善、周辺・関連分野の施策との連携等を含めて、あらゆる手立てを動員し、どのような取組により現実的で有効な解が得られるかという視点で検討する。検討を深めた結果、法制度上の課題に突き当たれば、法律上の措置を提言していく。

また、検討に当たっては、都市計画が対処すべき課題の全体像を射程にとらえることとする。一方で、多岐にわたる課題についてそれぞれ現実解を得るためには、一定の視点でまとまりのあるテーマを切り取って議論を深掘りする必要がある。このため、検討の手順は、特に社会的に対処が急ぎ求められる課題等、優先順位をつけながらテーマごとに取りかかり、一定の対処方針をとりまとめたところで次のテーマに移るといったように、連続的に調査審議することを繰り返す。最終的には都市計画基本問題の全体を一通りカバーした検討が行えるようにする。

### (当面の検討テーマとして「都市のスポンジ化」を取り上げる考え方)

わが国は、既に2008年(平成20年)に人口のピークを迎え、人口減少局面に入っている。これを踏まえた、都市計画に関する政策の目標・方針は、人口減少社会において、利便性が確保された都市生活を持続させるため、居住・都市機能をまちなかの拠点や公共交通沿線等に集約し、人口密度が適度に維持された市街地の形成を目指すこと、すなわちコンパクトシティ政策の推進である。

この大きな社会構造の変化が、都市構造にもたらしている影響として、都市の大きさや外縁が変わらない、又はいまだ拡大しているにもかかわらず人口が減少し、使われない都市内空間として、空き地・空き家が小さい穴があくように生じ、密度が下がっていくという事象が見られている。後述するとおり、空き地等の発生は、都市の中心部、郊外部などあちこちで、不規則に起きるという特徴がある。本委員会では、「都市の内部において、空き地、空き家等の低未利用の空間が、小さな敷地単位で、時間的・空間的にランダムに、相当程度の分量で発生する現象」を「都市のスポンジ化」<sup>1</sup>と称することとした。また、ここでは、人

---

<sup>1</sup>「空き地・空き家化」が個々の土地・建物物件の未利用化という即物的な事物・事象を指し、「低密度化」が人口密度等の低下という抽象度の高い事象を表しているのに対し、「都市のスポンジ化」は、そうした事象が起きている都市を、構造的・空間的にとらえ、かつ瞬間的にイメージでき、「多孔質化」より一般に理解されやすい点で、有意義な概念であると考えられる。なお、英語の sponge には、小さい穴がたくさん空いた海綿状のものを比喩的に指す語義はないとの意見があり、また欧米の議論では perforation と表現される

口減少に伴い都市全体の人口密度や土地利用密度が低下する現象を「都市の低密度化」と呼ぶこととする。

都市のスポンジ化は、人口減少社会における典型的な都市空間の変化であり、低密度化という課題の空間的な現れ方である。このような現象が起きている市街地こそが、都市計画及び立地適正化計画によるコンパクトシティ政策が対峙すべき客体である。立地適正化計画は、非線引き都市計画区域も含め、届出・勧告による緩やかな規制で郊外の更なる住宅開発を抑制するとともに、インセンティブ措置で街なか等に居住・都市機能の誘導を図るものである。このように機能の誘導・集約を図るべき区域において、多くの低未利用空間が散在し活力が失われていては、当該エリアの価値が低下し、必要な投資を呼び込むことが困難となる。また、非集約エリアを含めた郊外の住宅地においても、空き地等の増加が放置されたままでは、居住環境の悪化が避けられない。

コンパクトシティ政策をより一層強力に推進していく上で、都市のスポンジ化の現象の傾向や原因を分析し、正確に掴むことによって、有効な対処方を精査することが可能となる。

そこで、小委員会においては、まず都市のスポンジ化の事象の発生状況、原因、影響等の把握、それによってもたらされる諸課題、その防止及び解決に向けた方策について取りあげることとした。

### (検討の手順)

まず、本小委員会では、検討と議論の進め方として、①現状と原因を分析し、現象を類型化すること、②あるべき都市像を用意し、地域の選択肢を与えること、③政策手段を幅広く提示すること、④対策の実現可能性は柔軟に考えること、が重要であることを確認した。

このことを念頭に、以下のような論点について、検討を進めた。

- (1) 都市のスポンジ化は、どのような発生状況となっているのか。
- (2) 都市のスポンジ化をもたらしている原因は何か。
- (3) 都市のスポンジ化は、都市計画上の解決を要すべき、どのような構造的課題（外部不経済）をもたらすのか。
- (4) 都市のスポンジ化に対処するための、都市計画の制度・運用に関する検討は、どのような視点をもって臨むべきか。
- (5) 都市のスポンジ化がもたらす課題に対し、都市計画上、どのような対策が求められるか。

## 2. 都市のスポンジ化の現状と課題

---

ことが多いが、国民の問題意識を喚起する上でも、いわゆる和製英語との理解の下で定義して使用する。

## (1) 都市のスポンジ化は、どのような発生状況となっているのか。

### (空き地・空き家の発生状況・見込み)

全国ベースの調査では、最近の10年で、空き地のうち世帯が所有するものが約681千㎡から約981千㎡へと1.4倍に、空き家については約659万戸から約820万戸に24%増加している<sup>2</sup>。大都市・地方都市を問わず郊外の住宅地では、売却も賃貸もできず保有コストのみがかかる、「負動産」と呼ぶべき放置・放棄された空き地・空き家が増加しており、大都市圏の超郊外<sup>3</sup>に当たるエリアでは開発当初から多くの敷地で建物が建たず空き地のままとっている「多孔団地」も存在する。このような地域では、空き地への不法投棄による環境悪化や水道供給のトラブルなど住民生活に支障を来している状況が既に顕在化している。

これに対し、発生した空き地を隣地と区画統合して庭や駐車場として使う、自治会等による花を植える活動で荒地化を防止する、といった取組の例も見られる。しかし、多くの場合は、たとえ良好な街並みを有するニュータウンであっても、中古住宅が流通し居住者の新陳代謝がないと、空き家の増加、空き地での不法投棄、生活サービスの喪失等による環境悪化などが生じる可能性が高い状態となっている。

今後、人口構成の山である団塊世代が相続期を迎えるのに伴い、これらの高齢者世帯が居住していた住居が大量に空き家化することが見込まれる。今後除却や他用途への活用が進まなければ、2013年(平成25年)に比べて20年後の2033年には空き家数は約820万戸から約2,150万戸に、空き家率は約13%から約30%に上昇するとの民間調査会社の予測<sup>4</sup>もある。特に旧耐震基準の古い住宅は耐震化に係る費用が回収できず改修・更新が困難であるため、空き家のままで残るリスクが高い。面開発された郊外住宅地は、居住者の年齢層や入居時期が近かったことから、空き家・空き地が面的に出現していく可能性がある。

地方都市の中心部に目を向けると、かつて開発がまず駅周辺等の中心部から進み、郊外へと広がっていった経緯から、まちの老朽化も同じ順序で進行し、戸建住宅については駅に近いほど空き家率が高いという傾向も見られる。

地方都市の中心商業地では、商店街で空き店舗が増加し、シャッター通り化する状況が見られるようになって久しい。また、かつて建物利用されていた土地が、土地需要の低下に伴い積極的な用途を失って空き地化し、暫定利用として駐車場となるケースが目立つ。市街地の過度な駐車場の侵食は、街並みの分断、商業地としての活力を失わせる原因となる。この観点からは、駐車場の適正量や立地

<sup>2</sup> 空き地については国土交通省「平成25年土地基本調査」、空き家については総務省「平成25年住宅・土地統計調査」による。「空き地」は、原野、荒地、池沼などを含む、利用していない土地を、「空き家」は、居住世帯のない住宅のうち一時現在者のみの住宅及び建築中の住宅を除いたものを指す。いずれも2003年(平成15年)から2013年(平成25年)までの10年間の変化を示す。

<sup>3</sup> ここでは、大都市圏の概ね50km圏以遠の郊外を指す。

<sup>4</sup> (出典) 野村総合研究所 NEWS RELEASE (2015年6月22日)

の在り方に関する検討も急がれる。

マンションは、高密度な居住を可能とする都市型住宅として一般化して半世紀に及ぶが、老朽化マンションが東京都区部も含め今後大量に発生し、適切な維持管理ができないと、「立体的なスポンジ化」として街にあふれ、市場において解決できない課題となる可能性がある。

都市計画区域外では、人口のまとまりが、都市計画区域からのスプロール、病院・老人ホーム、鉄道駅（交通結節点）、旧町役場の4つのパターンに区分される。これらは、基本的に都市計画区域内からの人口の漏れ出しと考えられ、このような現象が都市のスポンジ化に拍車をかけている。都市計画区域外では、同心円型の拡散ではなく、国道、県道等の基幹的なインフラに沿って線状に開発が進み、人口が集積している傾向がある。

このようなエリアでは、スポンジ化というよりも、幹線道路に沿って住宅地等が線上に縮んでいく現象が認められる。

地域ごとのスポンジ化の発生状況は概ね上記のとおりであるが、土地利用の撤退のメカニズムは、まちのつくられ方や経緯、基盤整備やゾーニングの状況によっても異なるため、さらに地域別の特徴や傾向もあわせた詳細な類型化を試みると、別添のとおりとなる。

このように、都市のスポンジ化は、地域によって状況に差はあるにせよ、都市構造への重大な変化として現れつつある。現時点において、スポンジ化は個々の空き地・空き家の単位で、ゆっくりと、小さな規模で起きてきている。このことは、土地等の所有者がその気になれば変わるという意味で「柔らかく」、いい方向、悪い方向のいずれにも、一斉に大きく変わることはないという意味で「しぶとい」都市空間であることを示している。しかしながら、今後は、人口構造や都市開発の経緯からすれば、相続が大量発生し、また、かつて成長期に集中的に開発された住宅市街地やマンションが一斉に老朽化することで、事態が大きく拡大することが見込まれる。

## （2）都市のスポンジ化をもたらしている原因は何か。

### （空き地・空き家の発生メカニズム）

都市のスポンジ化の対策を検討する上で、まず、その発生メカニズムを理解する必要がある。

まず、宅地化された土地・建物の総量に対し、その需要が絶対的に満たないという構造的な原因があり、個々の空き地等の発生に対し需要が潜在的にあったとしても、その間に時間差があること、用途変更手続に手間がかかること、情報のマッチングが得られないこと等の摩擦的な要因がある。

土地・建物に対する需要がその総量を大きく下回る中、個々の空き地・空き家は、総じて、住宅の居住者が死亡、入院等の事情で不在になり、相続人も既に住宅を所有しているため利用されず、売却もできない、あるいは当座困っていないので何とかしようという気もない等といった、個人的・家庭的事情で生じる。この性質が、都市のスポンジ化が都市の中心や郊外、縁辺部など地域を問わず不規則に起きる特徴をもたらしていると考えられる。

需給関係について更に見ると、都市は、生産活動の面からは、集積の効果又は密度の効果からその生産性をあげる装置という見方ができ、都市内の不動産はそれを用いることの便益がそのコストを上回る限り活用されることになる。

人口増加期においては、都市計画は、都市の成長に伴い必要となる宅地や建物について、全体ボリュームをコントロールすることで数量調整を効率化する手法として機能していた。これに対し、人口減少期、都市縮小期においては、宅地や建物に対する需要が減少する一方、耐久性が高い、区画が確定している等の財の特性からすぐにはなくならず供給調整には超長期を要すること、特に増加している高齢世帯は住宅・土地需要が少ないと考えられること、人口構造の変化が極めて急激に起きていること等から、市場原理による価格調整や数量調整が起りにくい状態となっている。

また、土地利用ニーズが変化した場合に、それに応じた用途転換が円滑に進まないことも空き地等の発生原因となる。商業地と住宅地では可能な値付けが異なり、例えば中心商業地の衰退により商業用途の撤退、利便性の高いエリアでの住宅需要の増加があったとしても、用途転換のコストが高く、地主の期待地代が高いままでギャップがあると、商業・住宅のどちらにも値がつかず、用途転換が起ることなく、未利用地が発生することとなる。

更に、建物の老朽化や機能の陳腐化、需要の喪失のほか、引き続き利用意思があったとしても、敷地が狭いことなどにより建替えができないなど、市街地環境が空き地・空き家の発生要因となることもある。

### **(3) 都市のスポンジ化は、都市計画上の解決を要すべき、どのような構造的課題（外部不経済）をもたらすのか。**

拡散した市街地で人口が減少する、都市の低密度化は、都市住民の生活を支える医療・福祉、商業等のサービスの縮小・撤退による利便性の低下、行政サービスやインフラの維持管理の非効率化、環境負荷の増大等の弊害をもたらす。これらが、居住や都市機能を集約すべき区域において、スポンジ化という形態で過度に進行すれば、立地適正化計画等による居住・都市機能の誘導・集約の取組効果を減殺するものとなる。

また、一定の区域内における空き地・空き家等の大量発生は、都市の活気を失わせるとともに、管理が放棄された空間となって治安、景観、居住環境等の悪化、災害危険性の増大など、近隣・周辺を含めた都市環境の悪化という外部不経済を発生させるおそれが高い。



加えて、特に中心市街地において、潜在的な需要や利用価値があるにもかかわらず等低未利用地のままそれに見合った適正利用がなされないことは、都市全体の社会経済活動上の機会損失となり、ひいては、郊外への需要の流出、更なる市街地の拡大、インフラ投資等の非効率化を招くことにもなる。

先述のとおり、スポンジ化した市街地が今後都市全体に広がっていくことが見込まれ、このまま事態を放置すれば、都市の居住環境の悪化など将来的に深刻な課題となるおそれが高いことから、既に発生したスポンジ化への対処のほか、いまだ顕在化していない地域での予防的な措置をあわせて、都市計画上の課題として対策を喫緊に講じる必要があると考えられる。老朽化マンションについても、個々の建替えに委ねるのではなく、面的に広がりを見せる課題として、都市計画が目を向ける必要がある。

一方、使い道が失われた土地等の発生は、必ずしもマイナス面だけでなく、土地利用の転換過程で生じる暫定的な需要の受け皿や、中心部での将来の整備事業のタネ地となるほか、成熟社会の市街地にふさわしいゆとり空間を提供するなど、プラス面の要素もとらえられる<sup>5</sup>。

なお、都市の低密度化ないしスポンジ化は、人口減少局面においてコンパクトシティ政策に取り組み、人口構造等に適合した安定的な市街地が形成されるまでの間の、過渡的な事象とも考えられるが、対策には10年、20年といった時間軸を要すると考えられる点において、長期的な課題であると言える。

### 3. 対策の視点と留意点

(4) 都市のスポンジ化に対処するための、都市計画の制度・運用に関する検討は、どのような視点をもって臨むべきか。

都市計画が都市のスポンジ化に対処する上では、都市計画という政策ツールの性質や、現在の制度が備えている手法、抱えている課題を踏まえて検討する必要がある。

都市計画において公共性が問題になる局面は、①財産権の制限の正当化、②政策目標及び公的財政支出の正当化のおおむね2点に集約されると考えられる。

都市化社会における都市計画は、道路、公園、下水道等のインフラ整備、スプロール開発の防止、用途地域をはじめとする土地利用計画によるゾーニングなどに主たる役割があり、その公共性は、

- －インフラを利用する不特定多数者の利益
  - －公共投資の効率化、社会的投資の非効率の防止
  - －用途の混在等による相隣関係的な外部不経済の防止
- 等と比較的明確であったと言える。

<sup>5</sup> 都市農地については、近年の宅地需要の沈静化や農への関心の高まりを踏まえ、その政策的位置付けを「宅地化すべきもの」から、緑地・オープンスペースとして評価して「都市にあるべきもの」へと見直し、より小規模な農地についても生産緑地地区による保全対象としたことも、これと方向を同じくする政策と言える。

これに対し、都市型社会における都市の低密度化は、人口減少により人口密度が低下し、一定の生活利便性が維持できなくなるおそれといった、より抽象度が高い、主として市町村の単位、又は生活圏・都市圏といった単位で広くとらえられるべきマクロ的課題である。

都市のスポンジ化は、先述のとおり、低密度化という課題が、市街地空間上に具体的、即地的に現れたものと言え、これに直接対処することは、個々の空き地・空き家の外部不経済をどう扱うか、どのように利活用を図るか等、概ね街区単位の、よりミクロな課題としてとらえられる。このため、狭いエリアを施策対象とし、個別利害と結びつきやすい点に特徴がある。また、このミクロ的課題を放置することは、マクロ的課題をより悪化させるという循環関係にある。

また、都市の縮退期においては、あるべき都市の構造を、コンパクトシティなど居住を誘導すべきところ、そうでないところを明らかにする形で都市計画が規定するものとなる。

#### (都市計画でスポンジ化対策を講じる公共性)

そこで、都市のスポンジ化対策に係る都市計画の公共性及び正当性について改めての整理を試みると、以下のようなになる。

①ミクロ的観点：近隣の外部不経済の回避

②マクロ的観点：有限の資産である土地の有効活用による社会的効率の達成

①については、外部不経済の回避のため相隣的・財産的な利害調整に行政が関与する妥当性や、その結果、個々の周辺土地所有者等の私的利益やモラルハザードの発生等を伴うことに議論があり得る。

都市のスポンジ化は全国的に見られる課題であり、今後更に面的に広がって先述のような都市環境の悪化等の外部不経済を伴う大きな都市問題となることが見込まれることから、行政の関与による事態の解消には、全体的な福祉の増大から公共性が認められると考えられる

②については、土地は再生産や代替が不可能な有限の資産であることにかんがみ、都市中心部の空き地・空き家が適正に利用されず放置されることは都市全体の社会経済活動上の機会損失となるのに対し、必要な都市機能の導入等に有効利用されることは、公共施設の維持管理の効率化をはじめとするコンパクトシティ政策の目的を達成し、社会的・財政的な効率を達成する観点から公共性が認められる。特に、不特定多数が利用する公共的空間として利用される場合、正の外部経済が大きくなると考えられる。

また、市場との関係からは、宅地等に対する需要の減少と供給のミスマッチを背景に、価格と数量の調整が適正に行われず、既に民間事業者が関心を示さないマーケットが現れているなど、市場が十分に機能しない、又は市場を機能させる主体がないという状況が生じていることから、その是正が必要であるという点に、政策介入の公共性が認められる。

#### (都市計画制度の役割)

都市計画とは、都市拡大期においては、住宅地等の都市開発をインフラ整備との関係で非効率とならないよう調整し、居住地をまとめて増やす計画技術であるということができた。

都市の縮退期における都市計画の役割としては、これまで官民を通じて資本を投下し都市内で形成されてきたインフラや建築物等の既存ストックの有効活用を図り、その機能を維持することが重要となる。このため、計画の時間軸を管理段階に伸長したアプローチが必要となる。

また、都市計画が市民に対し楽観的な未来像だけを与えていては、資産価値の主観的評価が高くなって適正な価格調整が働かない結果、土地の置かれた状況にふさわしい用途転換が進みにくい状況が生じる。都市の現状と将来的に持続可能な姿を正しく市民に伝えることも、今後の都市計画に課せられる重要な役割である。

### (都市計画制度の課題)

上記のような都市計画の役割を的確に果たしつつ、都市のスポンジ化に適切に対応できる都市計画制度の在り方を検討する上で、現行制度の課題について整理する。

都市計画は、都市の拡大に対し、主に区域区分制度で都市計画区域内に「線」を引き、市街化区域内で都市施設整備を集中的に進め、市街化調整区域で厳格な開発規制を講じスプロールを防止することで都市空間をコントロールしてきた。スプロールが、旺盛な開発圧力を背景に概ね都市の中心から外側に向かう傾向があったため、このような手法は有効であったが、空き地等が線の内外を問わずランダムに発生することに対しては、線引きという手法では十分に対処することができない。

また、立地適正化計画を含めた広義の都市計画制度は、「起きてきた開発・建築行為をどうさばくか」に依っており、開発の用途、規模、立地等に関する一定の基準に照らし、許可等で規制することで、土地利用の用途やボリューム (what to use) をコントロールしている。しかし、現在、課題として顕在化しているのは既になされていた土地利用の放棄、撤退など「しないこと」に代表される、土地等の使われ方 (how to use) である。英米ではこれらを協定 (covenant) によってコントロールしているが、日本の都市計画制度の守備範囲は、開発・建築の規制にとどまり、関連施設の整備や、事後の維持管理等、都市の質を維持向上させるための所要の行為を継続的に実施させ、マネジメントしていく手法を有していない。例えば、コストをかけて、街の拠点に都市機能をいくら誘導しても、機能が適切に発揮される状態を維持したり、そこからの撤退を防いだりする手段がないのであれば、穴の空いた桶に水を溜めようとするのと同じで、政策努力が無に帰するおそれがあるといえる。

都市のスポンジ化対策については、このような都市計画に求められる役割及び現行制度の課題を念頭に置いた上で、都市住民が豊かさや利便性を享受できる居住環境を整えるという視点に立って、立地適正化計画制度を含む広義の都

市計画制度を使いこなすことによって取りうる対策を整理するとともに、現行制度が備えていない必要な政策手法を検討する必要がある。

#### 4. 施策の具体的方向性

(5) 都市のスポンジ化がもたらす課題に対し、都市計画上、どのような対策が求められるか。

##### (基本的な考え方)

人口減少という、避けて通ることができない構造的課題に対しては、人口増加策などにより事態の緩和（ミティゲーション）を目指すのではなく、これに都市をどう適応させていくか（アダプテーション）を考えて政策を立てるべきである。

都市の低密度化は、人口減少とこれに伴う空間需要の減退により、これまで都市的用途で使われていた土地・建物の総量が減るという構造的な要因によって生じる課題である。これに対しては、都市内のいわば過疎の状態、空間が間延びして人がまばらにしか住んでいないような状態を避けるための政策が必要となる。このため打ち出された、立地適正化計画制度等によるコンパクト・プラス・ネットワークの政策は、都市全体を見わたして、都市内の居住や都市機能の立地をコントロールし、まちなかや公共交通沿線等への集約・再配置を図ることによって、生活利便性が維持される市街地の人口密度を確保しようというものであり、課題に適合した構造的な対策となっている。

スポンジ化は、低密度化が空間的に形を現した事象ととらえることができるが、マクロ的な背景としての上記の構造的要因に加えて、個別具体の発生事象をミクロ的にみれば、使い道が失われた空き地・空き家の存在と、これらの利用を必要とする者とのマッチングが適切に行われていないことなど、いわば摩擦的な要因もその一因である。

このため、コンパクト・プラス・ネットワークの政策に、スポンジ化という過渡的だが中長期的に現れる事象に対処できる施策をどう重ねがけしていくかという発想が求められる。その際、立地適正化計画等のマスタープランで、居住や都市機能が集約されたコンパクトシティとしての望ましい都市像を描き、現行の都市計画規制を的確に運用するなど、都市計画決定権者がその目指すべき都市像の実現に十分コミットすることが前提となる。

##### (対策を講じるエリア)

都市のスポンジ化の特徴を踏まえると、その解消を図るための対策は、都市の中心から郊外まで必要になると考えられる。ただし、コンパクトシティ政策を推進していく上で、居住や都市機能を集約すべき区域が低未利用地の散在等により機能立地が円滑に図られない等、十分にその受け皿となり得ていないことが喫緊の課題となっている。このため、スポンジ化の解消に向けて機能立地等の受け皿とするため一定の規制や投資を行うべき地域としては、まずは立地適正化計画において定められる居住誘導区域や都市機能誘導区域といった、一定の民

主的プロセスを経て、都市空間として活用していくことについて政策的な意義が認められる区域を念頭に検討する。次いで、そこで検討された手法が、非集約エリアにも当てはめて活用できるか、といった手順で検討を進める。

なお、市街地内で農地等の非建付け地が一定程度残されている地域<sup>6</sup>は、そうした利用密度を前提に適正に土地が管理され、環境が守られてきていると言える。このような場合は、田園住居地域の指定等により既に形成されている良好な環境を維持していくべきと考えられることから、都市のスポンジ化として取り扱う必要がない。

### (対策の方向性)

需給構造からくる空き地・空き家の発生メカニズムに着目すると、土地・建物に対する需要の拡大と供給の縮小が抜本的・マクロ的な対策として考えられる。土地等の需要面については、不動産価格の低下を活かして、隣地利用、セカンドハウスの取得等の促進など、一人当たりの居住空間の拡大を図り、もって、より豊かな居住環境の実現につなげることが考えられる。また、土地等の供給面については、立地適正化計画による居住や都市機能の立地誘導等のコンパクトシティ政策により、都市的土地利用を図るべき空間を限定していくことで、都市の縮小を図ることが必要である。

こうしたマクロ的な土地等に対する需給関係に着目した対策に加え、既に発生している個別の空き地・空き家について、市場性の有無に着目したタイプ別にとるべき対策の方向性を整理すると、以下のとおりとなる。

#### イ 市場価値が正であるもの

当該土地等の所有者とそれを利用する意向がある者との適切なマッチングを通じて取引コストを下げる市場整備の施策により、権利の移転・設定や用途転換の円滑化を図り、土地の区画再編やリノベーションなどの需要を発掘し新たな担い手につなぐ。

#### ロ 市場価値はないが、コミュニティにとって利用価値があるもの

空き地・空き家であることにより生じる負の外部性を回避する意味や地域資源としてコミュニティにとっての低未利用地の価値が認められる場合、情報の集中管理や媒介の仕組みを通じて、共用空間等、近隣で認められる利用価値を顕在化するコミュニティに引き渡す。

#### ハ 市場価値・利用価値ともに失われたもの

コストをかけて利用することが選択されないため、長期的には非都市的土地利用への承継を念頭に置きつつ、例えば、緑地化の支援等の施策により、管理コストを抑制しつつ外部性の発生を防止するコントロールを講じる。

ここでは、イ及びロに対応する対策が検討の中心となる。特にロは、都市計画を実現するファクターである「市場」と「政府」の隙間となる領域であり、その隙間を埋め、又は市場と政府の二分論を補完して公共性を体現する担い手に一

<sup>6</sup> 平成 29 年の都市計画法改正で創設された、新たな用途地域である田園住居地域に指定され得るような地域がその典型である。

定の役割を期待する、いわば「第三の道」の方策が模索されるべきである。市場価値やコミュニティによる利用価値の顕在化が、周辺エリアを活性化させ土地等の市場価値を回復させるという相互作用にも注目されるべきである。

### (即地的にとり得る対策)

このような方向性の下、都市のスポンジ化に対して即地的、個別的に求められる対策を大括みに言えば、主に

- ① 発生した空き地等が適正に管理され、有効に利用されるようにすること（抜けた穴を塞ぐ、埋める）
- ② 空き地等の発生、すなわち土地・建物の利用放棄、事業の撤退等ができる限り起きないような環境をつくること（穴の発生を防止する）

になると考えられる。①は現に発生したスポンジ化への対処策、②は今後の発生への予防策に対応する。併せて、①及び②によりスポンジ化の進行が止められない場合であっても、その影響を最小限にする対策について、公共交通ネットワークとの連携も含め考えられるべきである。

一方、土地ストックやオープンスペースの増加として見れば、スポンジ化には、ポジティブな側面も認められる。刹那的に空間を埋めようとするだけでなく、あるべき都市像の実現に必要な機能を導入するための空間ストックとして、いつでも使える状態で持っておくという計画的な視点も重要である。

これらの考え方に沿って、都市政策として取り組むべき具体的な対策を中心に検討していく。上記の対策のいずれの方向にせよ、土地・建物の積極的な利用を確保しようとするものであり、作為を強制するような規制手段をもってすることはなじまないことに留意が必要である。こうした観点から、正しい情報の提供を通じ人の行動を変容させるナッジ型の政策アプローチの検討も必要となる。

## 1) 現に発生したスポンジ化への対処方策

### (市場性がある場合の後方支援)

用途転換等により市場価値を生むポテンシャルがある物件については、原則として市場メカニズムに委ねることで土地等の状況や価値に見合った適正利用がなされることが期待される<sup>7</sup>ため、情報のマッチングなどの市場整備や、モデル的な事業について金融支援等で質を高める誘導を図るといった、後方支援にとどまるべきである。

小委員会では、オフィス、商業等の元の用途では需要が見込めないビル物件を、ホテル、住宅、シェアオフィス等にコンバージョンして再生する事業において、シェアスペースを設けて、新しい価値が起きる場づくりをする取組が報告された。また、こうしたリノベーション事業で回収した資金の一部が周辺の他事業に再投下され、連鎖してエリア価値の向上に寄与している例も見られる。このよう

<sup>7</sup> 北九州家守舎などのビルのリノベーション事業者が、着工前にテナントを先付けし空室リスクを回避しつつ、工事費用は家賃収入と投資回収期間から逆算し投資リスクを最小限にしてオーダーメイドの改修を実現し、ビルの再生を図る例など。

に、それ単体では収益を生み出さないが、地域にとって有用でエリア価値の向上に資する交流施設等の整備や、収益性が必ずしも高くないものの地域の再生に資する事業について、行政の相談窓口の一本化をはじめとする手続の迅速化、不動産オーナーへの金融支援や啓発等の人材育成、広報PRなどでビジネス化を支援することが考えられる。また、コンバージョン等により価値が発現するような物件は、現況のままでは価値が認められず市場に流通しないことから、そもそも建物履歴を含む物件情報の入手が困難であるという点も、ビジネス化を阻害する要因の一つとなっている。次項で述べるようなランドバンク機能を有する組織が機能することによって、土地建物に係る情報の流通促進が進むことが期待される。

### （土地等の媒介や所有と利用の分離を通じた空き地等の利活用）

地方都市の中心商業地や、郊外の住宅地等では、市場（取引）価値は失われても、近隣住民、コミュニティにとっては利用価値がある土地等について、隣地所有者が取得等して利用する、いわゆる隣地統合をはじめ、有効に土地活用を行う者に引き渡し、集積を図ることが有効と考えられる。その際、土地等の所有権と利用権を分離して取り扱うことが有意義である。

山形県鶴岡市では、市場で流通しない空き地・空き家を、産学官の関係者が参加するNPO法人鶴岡ランドバンクが仲介・コーディネートし、空き家の解体、隣接者への売却と隣地との一体的利用、更には前面道路拡幅を行う事業を連鎖的に行うプログラムに取り組んでいる。この事例では、NPO法人が空き地等の物件登録を受けて、情報を集約し、流通を媒介しているが、土地が安く不動産業としては仲介手数料では元が取れないため、主に公共が資金拠出したファンドから、コーディネート業務に対して助成することで民間による事業性を確保している。

鶴岡市の経験からは、

- ・低未利用地の所有者を含む住民が、まちの将来像を描き、個々の空き家等をまちの課題解決のためどう活用するかを議論し、共有すること
- ・空き家等が生じたときに、所有者等の相談にのって対応策を提案し、行政と密接に連携を取りながら解決に当たるといった、機動的な活動ができる民間組織があること
- ・空き家等に関する情報が行政内部で共有され、防災、安全、自然環境等の面からどのような公共性が認められるかについて検討がなされ、その方針に沿って市場やコミュニティに委ねられていること

が重要である。こうした知見を踏まえると、空き地等の低未利用地の利用促進については、個別の敷地単位だけでなく、エリア単位での需要創造、価値向上等に向けた取組が必要となる。例えば、低未利用地を重点的に解消すべき区域を対象に、まちづくりに活用しうる低未利用地について、情報の集約とマッチングにより、需要と供給の時間差を埋めるために一時的に保有し管理する機能や有効に利用できる者に円滑に引き渡す流通の機能を担う民間組織の育成について検討がなされるべきである。民間専門機関には、まちづくり方針や民間施設の利活用

の動向、公共施設の整備状況等を踏まえて、低未利用地の活用可能性等を判定するトリアージ<sup>8</sup>を実施することも期待される。この際、担い手となる組織においては土地取引に関わる各専門機関の役割が重要であることから、土地・不動産行政との連携が必要である。

さらに、低未利用地を有効活用するための環境整備として、土地活用を実施する者に対する権利設定や基盤整備が円滑に行われるよう、空き地等の利用性を高める土地の統合・集約、区画の再編等に関する計画の策定や認定などを通じて、行政が利用調整や事業推進に関与する仕組みを検討することが考えられる。その際、権利関係の調査や権利移転、広場等の地域共同施設の整備や空き家の改修・解体除却等に対する税財政、金融上の支援措置等のインセンティブ策が講じられることも併せて検討すべきである。

特に地方都市の中心商業地に多数存在する駐車場については、エリア内の駐車場の需給状況を確認した上で、地区交通やまちづくりの方針を踏まえつつ、集約化など歩いて暮らせる都市空間の形成に資する配置の適正化や、有用性の低い駐車場の利用転換等を進めるべきである。

#### （土地・建物の利用放棄等への行政の関与・働きかけの手法の導入）

地方公共団体においては、集客施設の閉店が、道路交通の混乱、空き施設の放置による景観悪化など、周辺環境に悪影響を及ぼすおそれがあることに着目し、店舗等の用途を廃止しようとするときに事前に届出をさせて行政が事態を把握し、施設の適正管理等を要請する機会を得る制度を設けている事例がみられる<sup>9</sup>。

立地適正化計画制度では、生活サービス施設が都市機能誘導区域外の区域で立地しようとする動きを市町村が届出で把握し、土地のあっせん、支援措置の提示等の働きかけにより、誘導区域に誘導する仕組みが導入された。このように都市機能を集約すべき位置付けが政策的に与えられる等都市計画が土地の使われ方に強く関心を持つ区域においては、従来提供されていたサービス事業の撤退などの不作為に行政が直接的に関与し、空き施設等の適正管理を確保し、環境への悪影響などの外部不経済を抑制するのみならず、撤退による都市機能の喪失を防止する手立てを講じる必要があると考えられる。

このため、都市住民の生活に必要な都市機能の立地が集約されるべき区域において、地域運営に必要なサービス施設等の都市機能が事業の休廃止により撤退・流出する場合に、届出等により行政が把握し、必要に応じて当該事業者による事業継続の働きかけをしたり、他の事業主体に参入機会の付与やあっせんをしたりといった利用調整を行うことができる仕組みが検討されるべきである。機能の切れ目ない継続性の確保、既存施設の有効活用等の観点からは、休廃止等の情報ができる限り早いタイミングで入手され、利用調整が実行されることが望ま

<sup>8</sup> 選別を意味するフランス語に由来し、災害医療の現場において、限られた医療資源（医療スタッフ、医薬品等）を最大限活用するため、負傷者を傷病の緊急性・重傷度に応じて分類し、治療の優先順位を決定する意味で使われており、これを土地利用に応用して使用するもの。

<sup>9</sup> 兵庫県大規模集客施設の立地に係る都市機能の調和に関する条例など。



れる。

上記の対策はいずれも、空き地等の利活用を促すに当たっては、不動産取引を円滑化するための情報流通が極めて重要であることを踏まえ、計画策定や税財政などの政策手段を用いた規制、給付、誘導という行政の伝統的な機能に加え、情報のマッチングや働きかけの機会の確保を通じて、土地の流通・利用に公共性確保の観点から行政等が「媒介・仲介」機能を発揮することを期待するものである。

### （暫定利用の積極的な評価）

低未利用地は、とりもなおさずそれまでの用途が不要となり、現在及び将来の使い道が失われたことにより発生する。都市計画は、適正な権利制限の下に用途の適正配分や社会基盤の整備を行い都市の秩序ある整備を図るため、より永続的な必要が認められる土地利用や都市施設を決定することが前提となって厳格に運用されてきた。しかしながら、低未利用地が存在することの外部不経済を考慮すれば、将来の長期にわたる用途でなくとも当面の需要や有用性が認められる場合には、空間の暫定利用を積極的に評価し、それを織り込んで計画を運営していく発想も必要である。この点で、集約エリアにおいても、広場、農園といった、柔軟な転用が可能な非建て付け地としての土地利用に光が当てられるべきである。

また、街なかに多数存在する駐車場のうち有用性の低いものについては、その利用転換を促進するため、暫定的な土地利用への転用を手続面、財政面で支援する等の取組を行うべきである。

## 2) スポンジ化の発生に備えた予防策

### （都市計画制度からみたスポンジ化の事象と取りうる対策）

もとより、都市計画は、開発・建築行為をとらえて、計画や基準への適合をチェックすることで、建物の用途・形態、公共施設の整備をコントロールしているが、網をかけて捌くのは入口＝整備段階のみであり、その後の使われ方や使われなくなることまでは捕捉してこなかった<sup>10</sup>。また、特定の区域内で許容する建築物等の用途・形態類型を定めるが、これらの建築行為が積極的に行われることまでを企図するものではない。このため、計画通りに開発・整備が実現しない、当初の土地利用が不適切に変更される、土地や施設の利用が放棄される、といった事象が発生した場合に適切に対応できない。

かつて人口が増加し、経済が拡大する情勢下では、旺盛な都市活動の存在を前提として、整備段階のチェックのみでも望ましい都市像の実現を期待すること

<sup>10</sup> 例えば、開発許可では条件を附することができる（都市計画法第79条）が、開発行為に関する工事が完了したときは、原則として法的効果は消滅し、完了公告後の現状変更等に係る条件を附加することはできないと解されている。また、許可を取り消したとしても、実現したい内容の履行が継続されない。

ができたが、都市のスポンジ化の発生は、都市計画が予期した土地利用が貫徹されず、あるいは更新されることなく、「利用しない」状態が現れることで、望ましいと考えられた市街地像と乖離する問題と捉えられる。

このことから、都市計画制度からみたスポンジ化対策の一環として、コンパクトシティ政策を推進する上で、都市計画がコントロールを及ぼす射程と時間軸を土地等の開発段階から利用段階へと拡大・延伸し、起きてきた開発・建築行為の処理だけでなく、空間の利用状態をも管理する、新しい政策手法を身につける必要があるということが出来る。

都市計画が、土地の造成、建築物の建築等が行われた後、施設等の管理段階にもコントロールを及ぼすためには、土地利用の撤退、放棄、荒地化といった、望ましくない空間の状態が生じないように、

- ・一定の土地利用ルールを継続的に守らせる手段をもつこと
- ・当該ルールの下で責任をもって土地等の管理に当たる主体が行政以外にも存在すること

が重要な要素になると考えられる。

### (契約的手法の導入)

都市計画が期する、必要な都市機能の維持等、都市空間の管理(マネジメント)を推進するため、都市計画や立地適正化計画等のマクロな視点からの開発・建築行為の規制だけでなく、ミクロな視点で個別具体の土地の使い方(how to use)や施設の管理もコントロールの対象とする手段として、行政と民間又は民間主体間の契約的手法を積極的に導入することが考えられる。

具体的には、例えば、都市計画決定権者等としての行政が当事者となって住民・事業者と協定を締結し、土地利用や地区施設、公共貢献施設の整備・管理運営等に関するルール(ex. 営業時間、付帯するサービス、設備の維持管理、撤退時の処理等)や費用負担を含めた役割分担を官民で調整して設定し、開発・建築後も継続的に守られるようにするなど、事後的なエリアマネジメントを担保する措置として活用することができるものとする事が考えられる。

都市計画決定という権力的な行政手法に付随して、契約という非権力的な手法を導入するメリットとしては、

- ①行政側にとっては、住民や事業者が所有・管理する通路、広場、公開空地等の管理ルールや事業の撤退ルールの取決め等により、適正管理を担保できること、施設の規模等の外形だけでなく運営面(ex. 営業時間)にも関与し、地域に応じた開発等の影響の調整ができること
- ②民間側にとっては、行政による費用補助や関連施設整備等の支援が得られやすくなること、施設の用途等の詳細は都市計画でなく協定で定めることで柔軟な転用等が可能になること

等の規制手法がなじまない点を含めて、都市計画の実現を図る上での都市計画決定権者の意思をきめ細かに反映させる運用が展開できることがあげられる。協定締結の手続については、プロセスの透明化を考慮して検討する必要がある。

この協定については、個別の地区・事業について細かに取り決めることにより、例えば、用途地域の規制では建築できるかできないかが一律に決まってしまうのに対し、協定により施設の管理運営のルールを決めて遵守されることを条件に都市計画を変更して立地を許容するなど、「緩くて、硬直的」に市場に介入すると言われる土地利用規制の柔軟で弾力的な適用を可能とし、多様な主体で担う「やわらかいプランニング」で市場を補完する手法とすることも期待される。

#### **(まちづくりを主体的に担うコミュニティ活動を推進する仕組みづくり)**

スポンジ化対策の対象エリアは街区単位など比較的狭いものとなり、低未利用地の利活用はマーケットに委ねにくいケースが多いと考えられる。また、低未利用地の状況把握、その利活用に向けた合意形成などは近隣の参加と協力が不可欠であることなどから、スポンジ化対策を講じるに当たっては、行政だけでなくコミュニティの役割に期待されるところが大きくなる。

コミュニティによる低未利用地の主な使い道は、広場・緑地、雪置き場、農園、防災用倉庫、コミュニティセンター等の共同利用形態となろう。これは、かつて村落共同体によって共同利用・管理がされていた山林等の入会地の現代版ともなぞらえられ、都市におけるコモنز（共同管理の対象となる資源、財）空間と概念される。住民による隣地利用がある場合は私有化、道路等の公共施設に活用される場合は公有地化されることが通常だが、コモنز空間は共同管理・共同所有という選択肢が採用されることが想定される。コミュニティにおいてこうしたコモنز空間が形成されていくことは、市場と政府の隙間を埋め、又は補完し、適正に空間を管理して地域価値を維持する第三の道であり、それだけでなく、構成員相互の紐帯の強化、ひいては災害にも強靱な地域社会の形成などの効果も期待されよう。

コミュニティにとって低未利用地がどんな価値を有しているか、どのような利活用が有益か等については、ワークショップなどを通じた丁寧な合意形成が必要となる。このようなプロセスを円滑に進めるため、地域住民を代表し、とりまとめる主体の存在が期待される。地方公共団体は、そうした場の設定などをサポートし、こうして形成された地域意思を尊重して都市計画に落とし込み、まちづくりに協働して取り組むことが求められる。

このような、地域における土地利用に関する合意形成をはじめ、都市空間の管理を担い、都市計画の実現に寄与する推進力として、行政を補完・代替する地域住民、民間団体等のエリアマネジメント等の活動を積極的に認定し、支援する仕組みが考えられる。

横浜市では、「地域まちづくり推進条例」で、地域住民等で構成された組織が、建築物の用途から形態・意匠、広告、看板、ソフト面の協力に至るまちづくりのプランやルールを、法定ルールと自主ルールを組み合わせ、住民の多数の支持を得て作成している。建物を一定期間空き家とする場合や取り壊す場合に防犯上の措置や連絡先の提出などのルールを定めている例も見られる。地域内住民が建築等を行う場合、まちづくり組織と協議するほか、市へ届出させ必要に応じ

ルール適合の要請等を行う、団体活動に対し、職員・専門家の派遣、施設整備への助成等の支援が行われている。

都市計画の運用が行政中心で進められ、住民不在となりがちなか中、地域住民等との間に入って土地利用の地区固有の自主ルールの策定、申請の事前審査、まちづくりの普及啓発等、都市計画決定権者の役割を補完し、都市計画の実現に寄与する活動を担う主体に位置付けを与え、市町村等との協働の推進を図ることは、草の根の都市計画の実現に寄与するものと考えられる。都市計画制度における地域住民等の位置付けは、行政が作成した計画案に意見する受け身的な立場から提案主体へと変化してきたが、これをさらに能動的、主体的なものへと捉え直すものである。

小委員会では、まちの再生のために土地区画整理事業を組合で施行するに当たり、区画整理事業では換地と基盤整備しかできずまちづくりが完遂できないとの考え方から、賑わいづくりのための路地や修景施設整備等を行う、構成員を同一とした任意の組合（権利能力なき社団）を設置し、区画整理事業完了後にこれらの施設や駐車場、交流センター等を引き継いで管理運営する株式会社や協同組合を設置することにより、関係者が一体となって継続性のあるまちづくりに取り組まれた事例が報告された。

このように、地域振興や居住環境などの利害を共有する住民や事業者が共同して、負担調整や責任分担の下、市街地の整備改善や街路、広場等の地区施設・都市利便増進施設の整備から管理を一貫して行う取組を推進するため、法人格をもった実施主体を位置付けることなど、計画、整備から管理段階までを一連でとらえる手法が検討対象として考えられる。

2) に掲げる政策手段は、都市のスポンジ化対策にとどまらず、都市計画の運営全体を通じて機能すべき、汎用性の高いものとなり、従来の規制手法を補完する手段として機能することが期待される。

また、これらの仕組みで実現が期待されるのは、都市計画がこれまで十分に目を向けられていなかった、身の回りの公共的な施設の管理や空間利用の適正を通じた、受益範囲の狭い公共性、いわば「小公共<sup>11</sup>」というべき領域であり、地域価値の維持・向上が図られる点で政策対象とする意義が認められる。

### 3) 共通する論点

#### (都市像と施策の全体像を示すマスタープランを通じた実効性の確保)

スポンジ化対策は、都市の低密度化という構造的課題に対処するため都市全体を見渡して実施するコンパクトシティ政策を強化するためのものである。ま

---

<sup>11</sup>生田長人教授は「住民に身近な公共性」の意で用いており、磯部力教授による「土地という資源が単なる私財と異なり、都市の公共空間を構成する「場」としての公物性を併せ持つことから、その地域の構成員の意向を根拠として、「みんなの空間をみんなで管理する」という考え方に支えられる公共利益」との整理を引用して説明されている。

た、対象エリアが比較的小規模となること、施策を要するエリアが多数になると見込まれる中で現に実施に移す箇所は限定的にならざるを得ないこと、都市空間として守っていくべきエリアを明らかにするものであることなどの特徴がある。コンパクトシティ施策が都市構造を変えていく息の長い取組である一方、短期的・過渡的な対策も必要となる。これらのことから、ミクロな場当たりの、パッチワーク的な対応となることなく、あるべき都市像の下、上位計画に基づく整合が図られた施策となるよう、都市計画マスタープランにおける位置付けが重要となる。

このため、スポンジ化対策を講じるに当たっては、市町村の都市計画に関する基本的な方針、立地適正化計画等において、都市圏全体のインフラや交通ネットワークの状況等を踏まえつつ、中長期的にどのようなまちを目指すのか、あるべき都市像のデザインを描き、講じる施策や区域取り、目標達成の時間軸などを、施策の優先順位や道行きを明確にしつつ、提示することが必要である。

その際、人口減少社会の本質として、ある地域で宅地等が利用されれば他の地域での需要減少につながるという地域間競争の関係にある中、施策を講じるエリアの重要性を明確にすることが重要である。その一方、地域住民等の取組状況や機動的な事業実施等の観点からは区域取りは柔軟にとらえることが適当な場合もあることに留意すべきである。マスタープランは、これまで主にマクロ的視点から作成されてきたが、スポンジ化が進む中、その対策を通じて、都市を構成する個々のエリアがどのようなまちの姿を目指していくのか、即地的・具体的な市街地のイメージを明らかにしていくことが重要であり、それに応じたミクロの戦略を立てていくことも必要となる。その際、個々の街区が有する立地、形成過程、居住者の構成や交通行動等の特性をカルテ化し、将来予測を踏まえたマネジメントを図ることが考えられる。

また、マスタープランの作成に当たっては、各エリアに関わる民間事業者等の担い手と連携することが有効であり、作成したマスタープランは、都市を取り巻く情勢の変化に対応して臨機応変に見直し、P D C Aサイクルを積極的に取り入れるべきである。

なお、民間の自由な活動をできるだけ制限しないという立場からは、対象区域を定めない方がよいとの考え方もある。

### （推進体制や担い手の確保）

都市政策に広く共通する点として、都市のスポンジ化対策についても、具体の事務を担う地方公共団体の姿勢と能力は決定的に重要である。コンパクトシティ政策については、立地適正化計画制度の普及等を通じて、地方公共団体の問題認識は高まっていると言えるが、都市構造の集約に向けた自治体の認識の温度差は大きく、意識の低い自治体への啓発を図ることは引き続き必要である。とりわけ、地方公共団体の首長の考え方と職員の能力が課題であり、施策を実践していくには、まちづくりの継続性の確保にも配慮しつつ、首長を始めとする地方公共団体の意識改革と行政職員の専門職化が重要となる。

市町村が専門的人材を抱えることには限界があることに加え、経済原理に基

づく持続可能な方策を主体的に提案し、実行できるのは民間の担い手であることから、都市計画コンサルタント等の活用をはじめ、官民連携の取組が必要である。その際、土地を有効活用するスキルとボランティア精神を持つプロボノ<sup>12</sup>の協力を得ることも有効である。このほか、都市計画に関する手続、補助制度等の情報を提供し、活躍の機会を用意することによって、これらの役割を担える人材を育成することが求められる。

### （ナッジ型の政策手法の導入）

望ましい都市空間を形成するという目的達成を図る上で、都市計画は、開発に対する規制と、インセンティブによる誘導を主な政策手法とする、二元型システムとなっている。これらの従来型の手法に加え、行動経済学の考え方を取り入れて、個人の権利行使や選択の自由を認めつつも、社会的利益にとって望ましい選択肢が選ばれる（個人の行動を社会的利益と一致する方向に変容させる）よう、正しい情報を提供し、選択肢の与え方を工夫する<sup>13</sup>、ナッジ型の手法の導入も検討されるべきである。

例えば、住宅需要がこれ以上見込めない都市郊外において、さらに住宅が新規供給されることは、インフラの追加整備の必要や都市中心部の空洞化等の影響から社会的に望ましくないと考えられる場合、建築行為への規制の網を強化していくことには、地域の合意形成等の面で困難が多い。これに対し、一定のエリアの土地に関しては地価上昇や開発期待を持つことが合理的ではないことに関する情報を周知し、啓発することは、住宅を増やさないという政策の実現に効果的な手法となる可能性がある。

### （今般の検討の意義）

ここで列記している新たな政策の方向は、都市計画がこれまでの受動的な規制中心の体系を脱して、能動的かつ積極的に誘導と媒介の手法で対象にアプローチして空間を管理する体系を導入しようとするものである。

さらに、開発・建築という「作為」が行われる一断面を捉えるだけでなく、これまで希薄だった時間概念を取り入れ、都市空間の「状態」を持続的に制御しようという試みである。

これらにより、都市計画のしなやかな実効性を回復し、持続可能な都市生活と都市活動の実現を企図するものであり、検討に値する、困難だがチャレンジな取組と言える。これらの政策は、規制手法を中心とする都市計画法と、誘導手法を中心とする都市再生特別措置法の一体的な運用が想定される。

また、新たな政策の普及に当たっては、まず都市のスポンジ化に対する危機感が地方公共団体、特に首長に共有されるべきである。更に、取組の全国展開を図るには、現場の成功例をつくることが重要であることから、情報流通をはじめ取

<sup>12</sup> 専門家が職業を通じて培った知識や技能を社会貢献のために提供するボランティア活動や、その専門家自身を指す。

<sup>13</sup> 依田高典「「ココロ」の経済学」（筑摩書房、2016年）などによる。

りかかれるところから速やかに、確実に実行していくことが求められる。当面の対策の時間軸としては、世帯数の減少等により空き家等の増加が見込まれる、この10～15年が一つの重要な期間と言える。

施策の具体化に向けて更に検討を深め、その早期実現を目指すことが強く望まれる。

## 5. 今後に向けて（更なる検討課題）

都市のスポンジ化対策は、人口減少社会において変容する都市空間について、都市計画がどう対処すべきかという問に対する答えの一つとなるものである。その先には、都市住民の利便や地域への愛着・誇りなどができる限り損なわれないう、上手に、穏やかに「都市をたたむ<sup>14</sup>」ことも射程に入れられなければならない。その方向性と方策については、なお議論を重ねることが必要である。

実現可能性について慎重な検討を要する事項など、十分整理がされていない論点も多数残されていることから、引き続き検討を要する事項について以下のとおり整理し、今後議論を継続していくこととする。

### （都市計画と他の分野の連携）

スポンジ化のような構造的な問題は、宅地、農地等の土地、住宅・建築、社会資本整備等の各行政分野に広く関連し、その解決に当たっては、これらの分野に加え、医療、福祉、商業、公共交通等の住民生活に必要なサービスの確保等に関わる分野との相互の政策間連携を必要とする。本小委員会の提言の範疇は超えるとしても、今後、連携して検討すべき問題の所在や論点として掲げておく。

これまで、住宅・宅地については、その量的不足の解消や居住環境の質的向上を図る観点等から、宅地の面的な供給のほか、投機的な取引の抑制や居住用財産の優遇などの、供給拡大策や質の向上に向けた対策を軸とした取組が展開されてきた。しかしながら、隣地統合に見られるように、よりゆとりをもって居住用に土地を有効に使うことが好ましい局面が現れている。このため、今後は、世帯数の減少等により住宅・宅地の総需要の減少が見込まれる中、コンパクトシティ政策と連携した住宅・宅地の需要喚起・創出と供給の立地誘導を図ることが必要と考えられる。

不動産の需要と供給のマッチング不足といった摩擦的な要因による低未利用地の発生を回避するためには、中古住宅ストックや空き地の流通性を向上させる手法、このような環境や市場を形成するための取組が必要である。

米国のいくつかの州において設置されているランドバンクでは、市場が見捨てた税滞納差押物件等を広く取得し、隣接地所有者やコミュニティ団体への譲

<sup>14</sup> 饗庭伸「都市をたたむ」（花伝社、2015年）では、単に縮小、縮退を意味するのではなく、空間の変化は一律、一方向的ではないため、いずれ「開く」、都市的土地利用への再転換も想定した意味として用いており、ここでもその解釈にならう。

渡等を行い、地域の再生等につなげる取組が行われている。まちづくりに活用しうる土地・建物の保有・流通を推進する仕組みとして、このような手法も参考にされるべきである。

立体的なスポンジ化が懸念される老朽化マンションについては、市街地再開発事業の活用など面的な市街地整備の中で更新を図っていくほか、住宅政策・マンション政策と連携し総合的な施策を講じることが必要である。

コンパクト・プラス・ネットワークの取組を進めるに当たっては、生活サービスに関連する政策との連携が不可欠であり、政府はこれまでも関係省庁で構成する「コンパクトシティ形成支援チーム」の枠組を通じてこれを進めてきている。今後、対策を具体化するに当たっても、スポンジ化した地域での機能立地やスポンジ化の影響緩和を図る上で有効となる、住居の移転促進、地域包括ケアシステムの構築、地域公共交通網の再編等の政策との連携が重要である。

また、非集約エリアにおいて都市的利用の役目を終えた土地を緑地、農地などの自然的利用に戻していくことが考えられるが、耕作放棄地等の課題を抱える農業政策との調整も必要となる。

空き地・空き家の処理について、土地の放棄とその帰属関係等については、省庁を超えた検討が必要な問題である。なお、空家等対策の推進に関する特別措置法において、市町村内でまちづくり部局、住宅部局等に課税情報が共有されていることは、空き家対策上、有効に機能していると評価され、空き地の流通や有効活用についても、同様の措置の活用が期待される。

### (費用負担の在り方)

都市の開発や維持管理に対し、事業者に対し追加的な負担を課すことで、市場を通じた効率的な都市構造の実現を進めることができると考えられるため、都市拡大に伴い上昇するインフラの整備・維持管理に係る限界費用を、全体の頭割りではなく、その原因者たる開発者、ひいては居住者に相応の負担を求める制度設計が考えられる。英国では、開発に伴う負の影響を是正するため、Planning obligation (計画義務) と呼ばれる開発事業者に負担金を求める制度が導入されており、自治体と土地所有者、ディベロッパーの間で都市農村計画法に基づき covenant (協定) が締結され、道路等の施設や、アフォーダブル住宅、公共交通、エリアマネジメント等のための資金の提供が事業者に求められている。近年導入された、C I L (Community Infrastructure Levy) は、開発面積に応じて負担金が計算され、プールされた負担金から開発が少ない地域でのインフラ整備の費用等にも充てられている<sup>15</sup>。一方、そのような仕組みは、地域間格差を拡大させるのではないかと、地方都市では市場のみによる開発は困難となっているため十分に機能しないのではないかと、といった懸念がある。これまで公共が担ってきた役割を、公(行政)と共同(コミュニティ)、さらには民間(ビジネス)がどのように分担するかという視点を政策に落とし込むことが重要である。

<sup>15</sup> 米国では、開発に伴う影響に応じ、公共施設整備に要する費用を開発事業者や不動産所有者に対して金銭や課税の形で建築に関する許可の際に支払わせるインパクト・フィーの制度がある。



更には、土地の有効・高度利用が求められる区域において、土地等を利用しないことに対するディスインセンティブについても、今後検討していくことが求められる。

極端な低密度化が進行し、「限界住宅地」の様相を呈し将来の存続が危ぶまれる住宅地等からの移転を計画的に促す、いわゆる撤退政策が仮に必要となる場合、災害対策など、当面は外部不経済の低減を目指すというアプローチから検討を始めることが適当である。これらにかかる費用を誰がどのように負担するのかが大きな論点となるが、この点、撤退する場合と存続させる場合でどちらがよりコストがかかるのかなどの観点も踏まえた総合的な判断が必要となる。撤退を選択する場合の費用負担の在り方としては、開発ニーズがありプラスの開発利益が生じる集約化エリアから、非集約化エリアに対して資金等が還流する仕組みを検討する、負の利益として税制を通じて平等に負担する、といった考え方がある。

#### (土地利用の縮小に向けた公共投資)

土地利用の更新を図る事業では、建築物の解体費用等がネックになっていることが多いが、人口減少局面で建物需要が限られてきている中で、事業費用の捻出を高層化・保留床の売却に頼る手法は、今後とも持続性があるビジネスモデルとは考えにくい。過度な高度利用は、周辺の需要を一ヶ所で吸収し更なる空き地化を生む懸念もある。

宅地の自然的土地利用への転換についても、相応の費用が生じるが、宅地化段階と異なり事業収益による回収が見込まれないケースが大半である。

このため、解体費用に対する支援など、積極的に減築（床の減少）や緑化を促すための公共的な投資の在り方を検討する段階に来ている。

#### (非集約エリアにおける施策の充実や現行制度の再点検)

コンパクトシティ政策においては、居住誘導区域外となるような非集約化エリアにも相当数の居住者がいるにもかかわらず、そのあるべき姿が十分に描けていないこと、このようなエリアになお住み続ける人たちに対してどのようなサービスを提供していくのかに対するケアなどの施策が不十分なことが、政策に対する批判の一因になっている。

このような地域におけるスポンジ化の解消策は、隣地統合など、空き地等を活かした居住環境の向上や管理の効率化を図る方向性が適当である。具体的な手法は、これまで述べてきた誘導区域等で講じようとするものと共通する部分が多いと考えられ、コミュニティによる空き地の活用など、具体的にどのように適用していくかを今後更に検討していく。

行政の関与については、地域運営に住民参加の自治活動が活発に行われているなど、地域の維持存続に係る意思を踏まえ、地区公共施設のコミュニティへの管理の委託や移管、自治活動への支援などの側面から行われていくことが重要との考え方がある。一方、住民活動は個人のマンパワーなどの要素によるところが大きく、評価が難しいとの意見もある。

また、都市計画マスタープランについては、非集約エリアにおいて目指すべき都市像をも描くようにし、縮退が必要となる場合に秩序立ったものとなるよう、施策展開していく上での道しるべの役割を果たすものへと充実していくことが重要である。

都市は今日においてなお拡大しており、都市計画区域外等の非集約エリアにも居住地は存在するものの、都市計画規制がほとんどない状態となっている。市街地内のスポンジ化の解消を図る上では、郊外の開発を規制し、需要の流出を食い止め既成市街地内の更新に取り込む取組が一体でなされるべきであり、特に、開発が生じやすく人口の集積が見られる市街化区域の近接地域や基幹的なインフラ沿いの地域などについては、適切な規制の導入が必要との意見もある。都市計画区域外と他の非集約化エリアの地域との関係や規制レベルの整理、非集約化エリアにおける開発規制の在り方、非線引き都市計画区域の用途地域外（白地）空間像の明確化、非集約化エリアにおける土地利用の混乱から生じる外部不経済を低減させるための緑や農など非都市的土地利用へと転換を促す措置等、コンパクトシティ政策に沿って現行制度を再点検することが必要である。

## ■代表的な市街地類型ごとのスポンジ化の発生状況

市街地類型		発生状況	特徴・傾向
中心	商業地	<ul style="list-style-type: none"> <li>・商店街等において空き店舗が増加し、シャッター通り化。</li> <li>・跡地の駐車場への転換、(飛び地的な)マンション建設が進む状況も見られる。</li> <li>・駅前百貨店等の撤退も相次いでいる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・従来型の商業利用から他用途等への土地利用ニーズの変化が顕著。</li> <li>・一方、土地所有者に積極的な利活用の意思がないこと、利用希望者の評価との間に開きがあることなどから、新たなニーズが顕在化しにくい傾向。</li> <li>・個別敷地単位での用途転換等が進行し、従来培われてきた商業地としての一体性が崩れつつある中で、目指すべきエリア像が醸成・共有されていない地域も見られる。</li> </ul>
	住宅地	<ul style="list-style-type: none"> <li>・更新が十分に進まない結果、中心に近いほど築年が古く空き家率が高い傾向。</li> <li>・築古の物件が危険空き家化するケースも見られる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・狭隘道路等の不良な居住環境が若い世代の流入を阻害し、基盤を含め更新が進まないという負の循環傾向にある。</li> <li>・接道要件を満たさないために建替えができない場合もある。</li> <li>・低密度化の結果、店舗等が撤退し、高齢者が買い物等の日常生活に支障をきたす場合も見られる。</li> </ul>
	住工混在市街地	<ul style="list-style-type: none"> <li>・工場の郊外移転・撤退が進行。</li> <li>・跡地は住宅として利用されるか、そのまま未利用となる傾向。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中長期的な立地動向の変化に伴い、工場の郊外移転・撤退が進行。</li> <li>・跡地は短期的なニーズで動く住宅で埋まりやすい傾向があるが、住宅需要の強度により、埋まる地域と埋まらない地域に二極化している傾向が見られる。</li> </ul>
郊外住宅地			
	区画整理市街地 区画整理により良好な基盤が整備された地域	<ul style="list-style-type: none"> <li>・現状、大きな問題としては顕在化していない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・区画整理の効果として適切な更新が図られてきた地域であり、跡地利用の割合も非常に高い。</li> <li>・良好な住環境維持のためのルール(敷地細分化の禁止等)が、市場流通の足かせになっている場合があるとの指摘もある。</li> </ul>
	一体的開発市街地 旧公団、開発事業者等により計画的に分譲された住宅市街地	<ul style="list-style-type: none"> <li>・従来は撤退が生じにくい地域だったが、近年、住民の高齢化に伴い、空き家・空き地が増加傾向。ただし、大きな問題としては顕在化していない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・開発期に住民が一斉入居した場合が多く、今後新たな入居が進まないと、一気に高齢化、空き家化が進むおそれもある。</li> <li>・これに伴い、必要な都市機能の確保が困難となるおそれもある。(地理的な独立性が高い場合には特に深刻化するおそれ)</li> <li>・インフラは良好に整備されているところが多いが、一部、バリアフリー未対応、買い物難民等の問題が顕在化しているところもある。</li> </ul>
	スプロール市街地 基盤未整備のままスプロール的に開発が進んだ地域	<ul style="list-style-type: none"> <li>・住民の高齢化に伴い、空き家等が増加傾向。</li> <li>・跡地が利用される割合が低く、管理水準の低下した空き家等の発生も見られる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・スプロールを裏返し(リバース)したような撤退パターンが顕著。個々の建築物が単独に撤退するのみならず、複数の建築物(借家群)がまとまって撤退するパターンも見られる。</li> <li>・敷地面積の小さい空き地等が散発的に発生し、利活用されことなく、そのまま存続する傾向にある。</li> <li>・潜在的な開発ニーズはあるものの、居住環境が不良化し、更新を阻害することにつながるおそれも懸念される。</li> </ul>
	超郊外部住宅地 ※50km超のイメージ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・空き地・空き家の多数発生、極端な低密度化が進行し、「限界住宅地」の様相を呈するところもある。</li> <li>・他方、開発後に多くの敷地で建物が建たず空き地のままとされている「多孔団地」もある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・コミュニティがインフラの運営をしている場合には、入居者の減少に伴い、適切な維持管理に支障を及ぼすおそれ。</li> <li>・なお、外形上は閑散として厳しい状況に見えるものの、実際には自治活動が活発に行われて人口減が抑えられている地域もあり、状況は多様。</li> </ul>
郊外	都市計画区域外	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都計区域からのスプロールのほか、幹線道路沿いに居住地が線状に形成されているが、相対的なポテンシャルの低下により「痩せ細る都市(Lean City)」化する現象が見られる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・同心円型の拡散ではなく、国道等の基幹的なインフラに沿って線状に開発が進み、人口が集積してきた傾向。</li> <li>・コンパクトシティ施策とは無関係に痩せ細るように外側から縮んでいく。</li> </ul>

※上記の類型に共通するものとして、相続の発生に伴い、土地所有者に積極的な利活用の意思がないこと、利用希望者の評価との間に開きがあることなどから、新たなニーズが顕在化しにくい傾向がある。また、現在大きな問題として顕在化していない地域であっても、住民の高齢化に伴い、相続後の利活用が進まなければ、空き家・空き地が増加することが懸念される。

(参考) 氏原・谷口・松中「市街地特性に着目した都市撤退(リバース・スプロール)の実態分析」(2006)、国土交通政策研究所「オープンスペースの実態把握と利活用に関する調査研究」(2012)、饗庭伸「都市をたたく」(2015)、野澤千絵「老いる家 崩れる街」(2016)、都市計画基本問題小委員会委員プレゼンテーション(饗庭、野澤、秋田、瀬田等) 等

## 都市計画基本問題小委員会 委員名簿

(敬称略)

委員長	中井 検裕	東京工業大学環境・社会理工学院教授
	饗庭 伸	首都大学東京教授
	秋田 典子	千葉大学大学院園芸学研究科准教授
	阿部 眞一	日本商工会議所まちづくり・農林水産資源活用専門委員会副委員長
	井伊 重之	産経新聞論説委員
	飯尾 潤	政策研究大学院大学教授
	大橋 洋一	学習院大学法科大学院教授
	角松 生史	神戸大学大学院法学研究科教授
	清水 千弘	日本大学スポーツ科学部教授
	瀬田 史彦	東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻准教授
	谷口 守	筑波大学大学院システム情報工学研究科教授
	辻 琢也	一橋大学副学長
	都村 智史	株式会社リビタ代表取締役社長
	中川 雅之	日本大学経済学部教授
	野澤 千絵	東洋大学理工学部建築学科教授
	村木 美貴	千葉大学大学院工学研究科教授
	薬師寺 えり子	横浜市都市整備局長
	横張 真	東京大学大学院工学系研究科教授
	渡会 悟	鶴岡市建設部長

## 都市計画基本問題小委員会 開催経緯

第1回 2/15 (水) 10:00～12:00

- 小委員会設置の趣旨等
- 都市をめぐる現状と課題
- 都市のスポンジ化について

第2回 3/3 (金) 10:00～12:00

- 都市のスポンジ化の現状と課題

第3回 3/14 (火) 10:00～12:00

- 空き地等の有効活用方策、都市のスポンジ化の理論的分析について

第4回 4/13 (木) 15:00～17:00

- 都市の管理のための方策、住民による街区の形成・管理に関する取組について

第5回 5/25 (木) 10:00～12:00

- 都市内における駐車場の現状と課題
- 都市計画道路等の計画的整備及び管理に関する現状と課題 等

第6回 6/29 (木) 15:00～17:00

- 論点整理、対策の方向性

第7回 7/12 (水) 10:00～12:00

- 中間取りまとめ案