

都市のスポンジ化を踏まえた地域による生活サービス等の

空間マネジメントに関する調査研究

(平成 30 年度中間報告)

研究官 伊藤 夏樹

研究調整官 多田 智和

研究官 石井 義之

調査研究の背景と目的

都市への人口流入を受けて拡大を続けてきた既成市街地は、人口減少、少子高齢化を受けて大きな転機を迎えている。

流入人口の受け皿として開発された住宅地では、世帯分離と高齢化によって居住者の人口構成が変化し、商業機能の低下による買物困難等が生じているほか、高齢者のための医療・介護等サービスや移動のための公共交通等も重要性を増している。また、近年の生活スタイルや就業構造の変化により、地域活動の場の多様化や保育施設等の不足が生じている。これらは居住者ニーズと都市機能（生活サービス）のミスマッチの状態にあると考えられる。一方、空間的にみると、近年、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・空間的にランダム性をもって相当程度の分量で発生する「都市のスポンジ化」が注目を集めている。

これらはともに都市政策上の課題といえるが、スポンジ化により敷地単位で生じる低未利用ストックは地域レベルでの把握や利活用が可能であり、両者を組み合わせることで、地域内において前述のミスマッチを解消し居住者の生活の質（QOL）の維持向上を図るための地域資源にもなり得る。

本研究では、住民をはじめとする「地域」の手による生活サービス等の包括的な空間マネジメントを実現するため、これらの課題の実態を把握するとともに、地域マネジメントの先進事例の調査を行い、得られた情報をもとに、その仕組みや担い手のあり方を検討する。

調査研究内容

- ① 都市課題に関する実態把握
- ② ストック活用による課題解決事例の収集

1. 調査研究の背景と目的

我が国の都市では、高度成長期の急激な人口流入を受けて市街地が郊外への拡大が続いてきた。しかし、人口は2008年をピークに減少に転じ¹、少子高齢化の進展によって既に超高齢社会に突入している。さらに、世帯数こそ増加を続けているものの2023年がピークとされており²、既成市街地は大きな転機を迎えている。

現在、既成市街地の課題の一つとして挙げられるのが、居住者ニーズと都市機能（生活サービス）のミスマッチである。これは定住志向が強い³我が国において、変化していく人口構造や社会構造と、市街地に配された都市機能の対応にギャップが生じることが要因と考えられる。例えば、流入人口の受け皿として開発された郊外住宅地では、世帯分離による人口減少と高齢化が商業施設の撤退や商店街の衰退といった商業機能の低下を招き、買物困難が生じる例がみられる。また、高齢者が大勢を占める中で医療や介護等のサービス需要は高く、移動のための公共交通等も重要である。さらに、近年の高齢者の社会参加意向の高まり⁴といった生活スタイルの変化や共働き世帯の増加等の就業構造の変化によって、地域活動の場の多様化や保育施設等の不足といった状態も生じている。

さらに、空間的な課題として浮上しているのが「都市のスポンジ化」である。社会資本

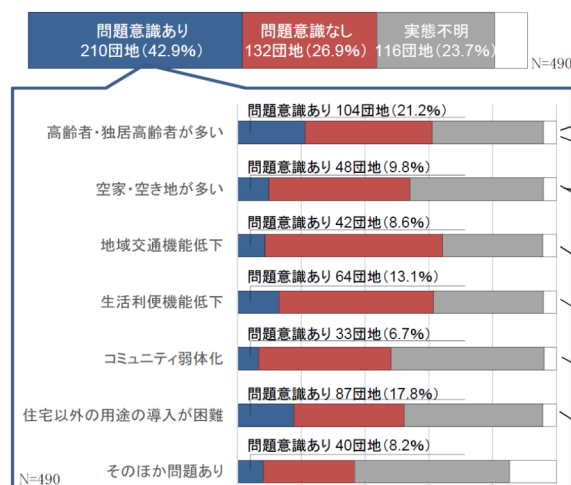


図1 住宅団地に対する市区町村の問題意識
(出典) 国土交通省 (2018a)



図2 戸建住宅団地の空き地の例
(出典) 饗庭伸 (2015)

¹ 総務省統計局が国勢調査人口を基準に公表している人口推計によれば、同年をピーク（1億2808万人）として人口の減少局面に入っている。

² 国立社会保障・人口問題研究所(2018).p.8によれば、同年にピーク（5,419万世帯）を迎える。

³ 例えば、内閣府政策統括官（共生社会政策担当）(2013). p.278による現在の住まいからの転居意向では、「転居したい」が11.7%、「最近転居した」が2.3%で両方合わせても14.0%に留まる。また、埼玉県・埼玉大学(2015). p.4の県内7市町における居住に関する意識は「いまの場所に住み続けたい」が69.8%にのぼる。

⁴ 内閣府政策統括官（共生社会政策担当）(2014). p.20,30によれば、何らかの自主活動に参加したいとの回答が72.5%を占め、1年間の参加状況でも、何らかの活動に「参加したことがある」が61.0%で従前より増加傾向にある（10年前より6.2ポイント、20年前より18.7ポイント増）。

整備審議会都市計画・歴史的風土分科会の都市計画基本問題小委員会(2017)ではこれを「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・空間的にランダム性をもって、相当程度の分量で発生する現象」と定義している。この現象は人口減少に伴う都市全体の人口密度や土地利用密度の低下の空間的な現れであり、誘導・集約の取組効果を減殺するとして、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に対峙するものとされている⁵。しかし一方で、スポンジ化により敷地単位で生じる空き地、空き家等の低未利用ストックは、地域レベルの取組を通じて比較的容易に把握することができ、また、居住者ニーズの受け皿として利活用の可能性も生まれることから、地域内における前述のミスマッチを解消し、居住者の QOL の維持向上を図るための地域資源となり得る。

本研究では、スポンジ化する住宅市街地において、住民をはじめとする「地域」の手による生活サービス等の包括的な空間マネジメントを実現するため、これらの課題に関する実態を把握するとともに、低未利用ストックのマネジメントを通じた課題解決の先進事例調査を行い、その仕組みや担い手のあり方を検討する。

2. 研究内容

本研究は、2018～2019年度の2年間の実施を想定しており、①都市課題に関する実態把握、②ストック活用による課題解決事例の収集、③マネジメントの運営枠組みやプロセス等の検討とモデルスタディを通じた検証を行う予定である。本稿では、初年度にあたる本年の研究概要について、以下紹介する。

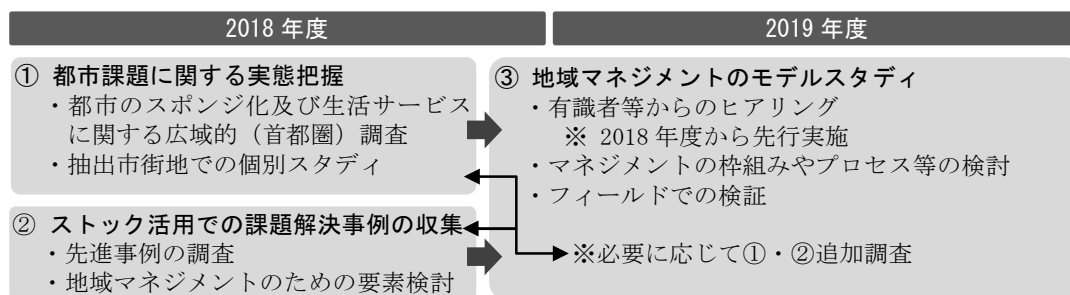


図3 本研究の実施フロー

(1) 都市課題に関する実態把握

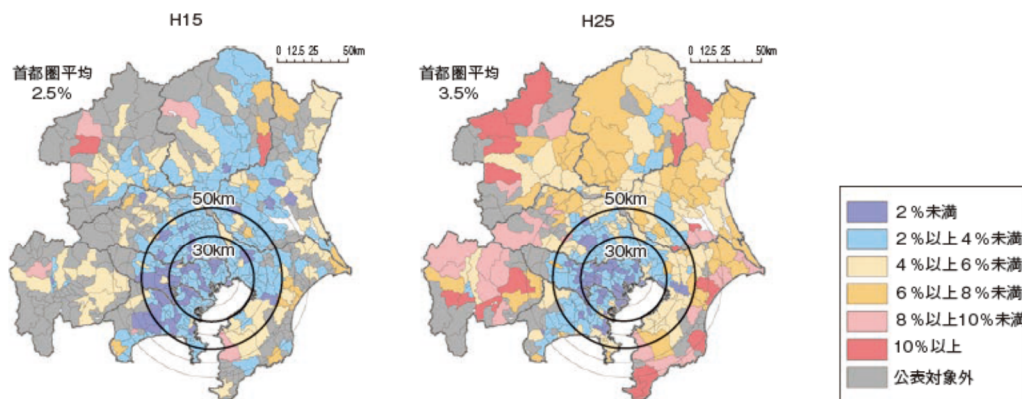
首都圏を対象に、空き地、空き家、空き店舗等のスポンジ化の状況と、商業、医療・福祉、保育・子育て、公共交通等に関する居住者ニーズと生活サービスのミスマッチに関する

⁵ 都市計画基本問題小委員会(2017). pp.2-8. なお、この問題への対応として、2018年に都市再生特別措置法等が改正され、行政による土地の集約のコーディネート、身の回りの公共空間の創出、都市機能のマネジメント等に関する制度が新設された。本研究では、同制度の利用の前段として、地域主体の緩やかなマネジメントの実現を目指している。

る実態を把握するため、地理情報システム（GIS）等を用いた統計分析等を行う。

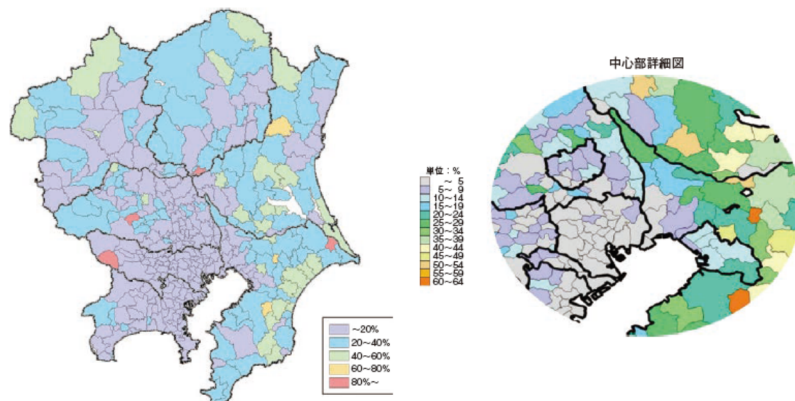
都市のスポンジ化については、平成30年版首都圏白書⁶において、総務省の住宅・土地統計調査に基づく空き家の動向が整理されている。狭義の空き家⁷は74万件で住宅総数の3.5%を占めるとされ、また、市町村ごとの狭義の空き家率の2003（平成15）年から2013（平成25）年の推移をみると、東京周辺から離れるほど空き家率が高く増加傾向にあることが分かる。なお、空き地に関しても、世帯が所有する現住所の敷地以外の宅地に占める空き地の割合は外縁部ほど高い傾向にある。

本調査では、こうしたマクロの前提を踏まえながら、国勢調査のメッシュ情報等を用



注1：空き率は、総住宅数に占める「その他住宅」（狭義の空き家）の割合である。
 注2：住宅・土地統計調査は全域を対象としているが、結果公表は、市、区及び人口1万5千人以上の町村を対象としている。
 資料：「平成25年住宅・土地統計調査」（総務省）を基に国土交通省都市局作成

図4 首都圏の空き家の分布（狭義空き家）
 （出典）国土交通省(2018b)



注1：首都圏から山梨県を除く1都6県で集計
 注2：空き地件数率は、世帯の所有する宅地（現住居の敷地以外に限る。）に占める空き地の件数の割合
 資料：左図は「遊休不動産の現状と課題」（国土交通省）を基に国土交通省都市局作成
 右図は「平成25年土地基本調査」（国土交通省）

図5 首都圏の世帯所有の空き地件数率の分布
 国土交通省(2018b)

⁶ 国土交通省(2018b)

⁷ 国土交通省(2018b).p.8では、住宅・土地統計調査の空き家類型のうち、「賃貸用の住宅」、「売却用の住宅」、「二次的住宅」以外の「その他の住宅」について、都市のスポンジ化の直接的な要因となるものとして「狭義の空き家」としている。

いたよりミクロな分析を試みる。都市のスポンジ化は、空き地・空き家というハード面の現象に先行して人口減少や高齢化、世帯減少等が生じると考えられることから、これらに関連する指標を用いた GIS による抽出を試みている。現在は、サンプル抽出した自治体から都市計画基礎調査や空き家実態調査等の情報提供を受け、地域レベルでのより詳細なスポンジ化の指標を検討している段階である。なお、これと併せて、当該市街地における生活サービス等の状況についても整理を進めており、両課題の要因や空間的特徴等について分析することとしている。

(2) ストック活用による課題解決事例の収集

本研究は、住民をはじめとする地域の手による生活サービス等の包括的な空間マネジメントの実現に向けた検討を行うものであるが、その前段として、先行して取り組まれている、生活サービスニーズへの対応を目的とした低未利用ストック等の活用事例を全国的に収集している。地域を対象とするマネジメントに限定せず、地域課題やニーズの区分、周辺市街地の環境、事業性等に基づき 15 事例程度を目途に調査を進めている。

事例調査にあたっては、運営主体の組織や財源、ストック取得時のマッチング、地域内連携、取組の効果等の情報を収集し、各取組の有効性や持続性を分析することで、マネジメントの実現に資する要素を把握することとしている。ここではその一例として、神奈川県鎌倉市の今泉台団地での取組事例を紹介する。当該事例は、町内会の下部組織から発展した NPO が主体となって実施しているもので、この関係性を活かし、地域内での活動に理解を得ている。毎年定期的な空き家・空き地調査を実施し、地域のつながりを利用し

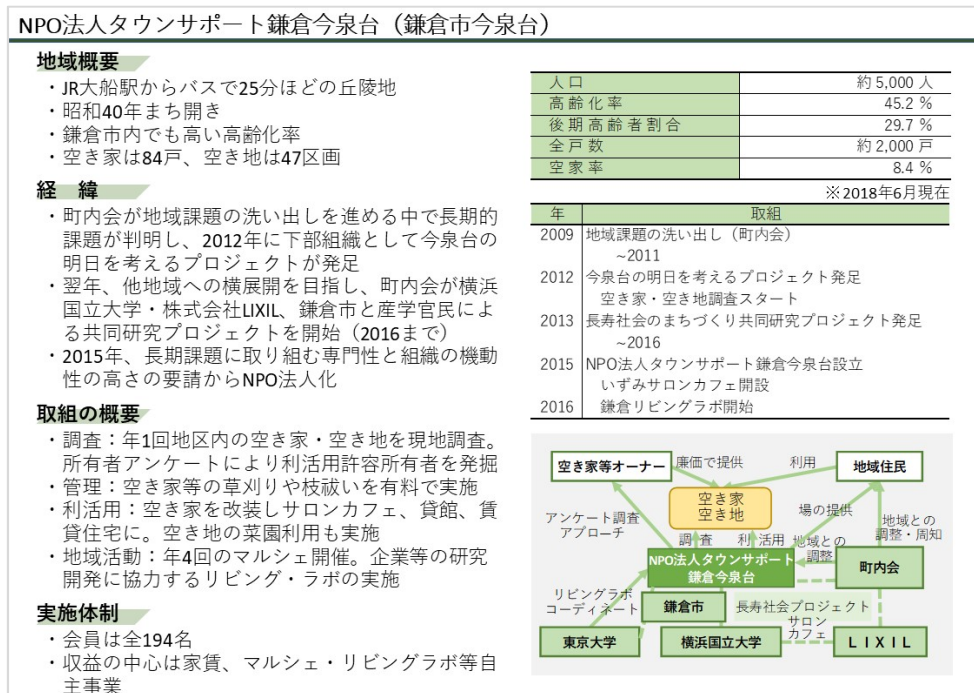


図6 NPO 法人タウンサポート鎌倉今泉台による取組

て所有者を特定・アプローチしてストックの利活用を促しているほか、専門性や資金力を有する民間企業や大学との協力も取組の推進力になっており、こうした体制の構築は事業の実現性を高めるために必要な要素といえる。

3. 研究の展開

今年度行う都市課題に関する実態把握と市街地状況に応じたストック活用の先進事例収集の成果を踏まえて、来年度は地域マネジメントに関するモデルスタディの実施を予定しており、都市課題を抱える市街地の状況に合わせたマネジメントの仕組みを検討し、特定のフィールドでの実証を進めていきたい。この点については、現在有識者からの提案や意見もいただきながら準備を進めているところである。

[参考文献]

- ・饗庭伸(2015)『都市をたたく 人口減少時代をデザインする都市計画』. 花伝社, 256p
- ・国土交通省(2018a). 「住宅団地の実態調査」(第3回住宅団地の再生のあり方に関する検討会(第2期)参考資料)
<http://www.mlit.go.jp/common/001227046.pdf> (閲覧日: 2018年12月21日)
- ・国土交通省(2018b). 『平成29年度 首都圏整備に関する年次報告』, 127p
- ・国立社会保障・人口問題研究所(2018). 『日本の世帯数の将来推計(全国推計) -2015(平成27)~2040(平成52)年- 2018(平成30)年推計』, 110p
- ・埼玉県・埼玉大学(2015). 『埼玉県・埼玉大学共同意識調査 -人口減少に対応した地域づくり- 本調査結果の概要』, 34p
- ・都市計画基本問題小委員会(2017)『都市計画基本問題小委員会 中間とりまとめ『都市のスポンジ化』への対応』, 25p
- ・内閣府政策統括官(共生社会政策担当)(2013). 『団塊の世代の意識に関する調査』, 367p
- ・内閣府政策統括官(共生社会政策担当)(2014). 『高齢者の地域社会への参加に関する意識調査結果報告書』, 101p