

都市のスポンジ化に関する論点

平成29年2月15日

国土交通省都市局

論点① スポンジ化の発生状況

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・空家」が、都市で発生している即物的な事物・事象を指しているのに対し、「都市のスポンジ化」は、そうした事象が起きている都市を、構造的にとらえ、かつ瞬間的にイメージできる点で有意義な概念であると考えられる。

○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、都市構造に重大な影響を及ぼし、喫緊の対策が必要な課題になっているか。あるいは、このまま放置すれば将来的に深刻な課題になると見込まれるため、予防的な対策を講じる必要があるか。

○都市のスポンジ化をもたらしている原因は何か。対策を検討する上で、そのメカニズムを分析する必要がある。

—例えば、一定の区域内での空間需要そのものの低下・喪失、用途間の転換が行われな
い要因、他の区域での需要の先取り 等

○既成の一定密度のエリアから居住・都市機能が抜けていき、空き地・空家等が発生する現象は、都市の低密度化をもたらすという点で、【都市の形成・拡大過程】に起きたスプロール開発による市街地の拡散と同様の影響をもたらす事象が、【都市の縮退過程】において起きているととらえられる。一方、事象が発生する場所・時間の不規則性という特徴が大きく異なるのではないか。

○また、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点において、構造的な課題と言えるのではないか。

論点② スポンジ化をもたらす課題

2. 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。

- まずは、都市の低密度化をもたらすことに伴う、生活サービスの縮小・撤退による生活利便の低下、行政サービスやインフラ維持管理の非効率化、環境負荷の増大等が考えられる。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。
- 加えて、一定の区域内における空き地・空家等の大量発生により、治安、景観、居住環境の悪化、災害危険性の増大、ひいては地価の低下など、近隣・周辺を含めた空間価値の低下を招くと考えられる。
- さらに、潜在的な需要や利用価値があるにもかかわらず、中心市街地等の低未利用地の流動性の欠如等によりそれに見合った活用がなされず、それに伴って、郊外への需要の流出、さらなる市街地の拡大、インフラ投資等の非効率を招くと考えられる。
- 課題（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、中心部での将来整備事業のタネ地となるほか、成熟社会における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か。
- なお、中心市街地における屋外駐車場など、いわゆる低利用地と認識される土地利用について、どのように評価すべきか。

論点③ 検討に当たっての視座

3. 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。

- 都市計画に関する政策の当面の目標・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・都市機能を集約し、人口密度が一定維持された市街地形成を目指す、「コンパクトシティ政策の推進」である。
- 検討に当たっては、都市の居住者が、スポンジ化が進んでもなお一定の豊かさや利便性を享受できる環境を整えるという視点に立つべきではないか。
- その上で、
 - ・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こと
 - ・さらに、現行の都市計画制度が備えていない、対策に必要な政策手法を検討することが求められるのではないか。
- 求められる対策には、例えば、以下のような視点が必要か。
 - ・空き地等の発生（土地等の利用放棄、事業の撤退等）をできる限り抑制する
 - ・発生した空き地等を適正管理し、有効活用する
 - ・縮退エリアにおいて都市的土地利用以外の安定的な用途（農地、樹林地等）に返していく
- ※空き地等の管理・活用方策として、その市場性の有無に着目し、以下のような方向性の整理もできるか。
 - ・市場性があるもの：適切なマッチング、用途転換等を図り、需要を発掘し新たな担い手につなぐ
 - ・市場性がないもの：コミュニティの共用空間等、近隣や地域で認められる利用価値を顕在化する
- また、例えば中心部と郊外部とに大別するなど、必要な対策が異なってくると考えられるケースや地域に分けて、検討を進めていくこととしてはどうか。

論点④ 都市計画上求められる対策

4. 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。

- 現行都市計画制度は、「起きてきた開発・建築行為」に対し、開発の立地、規模、用途等に関する一定の基準に照らし、許可等で規制する、又は基準に適合させるもの。
- コンパクトシティ政策を推進する中で、過渡的な事象として生じる都市のスポンジ化に対処するため、都市計画の射程を整備開発段階から維持管理段階に拡大し、空間の状態をコントロールする（＝都市をマネジメントする）という発想が求められるか。
- そのために検討すべき政策手法としては、例えば以下のようなアイデアがあり得るか。
 - ・行政と事業者が協定を締結する等、契約的手法により、開発の立地等のコントロールだけでなく、土地・施設の使われ方（ex.営業時間、付帯するサービス、設備の維持管理）、費用負担を含めた運営・撤退のルール等をも対象に調整を行う仕組み
 - ・土地利用が積極的に行われるべき区域で、土地利用の放棄・事業の休廃止などの不作為に行政が関与し、働きかけや利用調整を行う仕組み
 - ・都市空間のマネジメントを担う推進力として、地域住民、民間団体等が積極的に関与する仕組み
ー行政を補完・代替するエリアマネジメント活動等の支援等
ー空き地等の把握、利活用の調整等に関する合意形成の取組
 - ・まちづくりに活用しうる余剰地の保有・流通を担う主体の活動を推進する仕組み
 - ・土地等の状況や利用価値に見合った適正利用（ex.賃料負担力に応じた投資を基にした建物のリノベーション、収益を前提としない広場・農園等としての利用）を促す仕組み