

都市のスポンジ化に関するこれまでのご意見・ご提案

1. 都市の現状と課題の認識

(都市構造のとらえ方)

- ・「都市のスポンジ化」は、都市の大きさが変わらないにもかかわらず人口が減少し、都市内に使われない空間が小さい穴があくように生じ、密度が下がっていくことを指す。
- ・スポンジ化は、個人的・家庭的事情で生じるため、ゆっくりと、小さな規模で起きる。このことは、オーナー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「しづとい」都市空間であることを示す。
- ・スプロールが、概ね都市の中心から外側に向かう傾向があったのに対し、スポンジ化は、中心部、郊外部、縁辺部などあちこちで起きる。
- ・空き地・空家の発生状況や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異なるため、類型化には精緻な分析が必要。
- ・都市計画区域外の人口集積は、都市計画区域からのスプロール（浸み出し）、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。また、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、人口が集積する傾向がある。
- ・都市計画区域外などの超郊外部では、スポンジ化というよりも幹線道路に沿って「痩せ細る都市（Lean City）」化する現象が認められる。

(空き地・空家の性格、発生状況・見込み)

- ・住宅には実需と金融商品の二面性があり、現在の空き家増加トレンドには、金融商品としての住宅（集合住宅・アパート）の供給過剰か、実需としての住宅の需要消滅の2つが要因として含まれるもの。それぞれ対応する政策が異なるため対象を明確にする必要がある。
- ・今後、相続の発生に伴い、空家の大量発生が見込まれる。スポンジ化のリスクは、高齢者世帯が多く住んでいる、旧耐震基準の古い住宅で進行すると見込まれる。特に旧耐震基準の住宅のリノベーションは、改修費用が回収できず、極めて困難。
- ・かつて都市の中心から開発が進み、郊外に広がっていった経緯から、全国的に、駅に近いほど空家率が高い。
- ・超郊外に当たるエリアでは、売却も賃貸もできない「負動産」と呼ぶべき、放置・放棄された空家が増えている。面開発された郊外住宅地は、面として空家・空き地が出現していく可能性。現に超郊外住宅地で現れ始めており、引き潮のように都心方面に寄ってくると考えられる。
- ・良好な街並みのニュータウンであっても、中古住宅が流通しないと空家が増えていく。
- ・不在地主の空き地では、自治会などが花を植える活動でもしないと不法投棄などで環境が悪化していく。

- ・郊外住宅地では、隣地と区画統合して庭や駐車場として使っている例が見られる。
- ・マンションも維持管理ができないと、「立体的なスポンジ化」として町にあふれる可能性がある。老朽化マンションは23区も含め今後大量に発生するため、都市計画が目を向ける必要。
- ・地方都市の中心商業地では、かつて建物で埋まっていたところが駐車場だらけですかすかになっている。

(空き地・空家の発生メカニズム)

- ・都市という生産技術を用いることの便益がそのコストを上回る限り、都市内の不動産は活用される。
- ・人口増加、都市成長期においては、都市計画は、都市成長に伴う数量調整の効率化手法として機能していた。人口減少、都市縮小期においては、住宅は、耐久性が高い、区画が確定している等の財の特性から、すぐにはなくならないため数量調整が起こりにくく、需要が低減した場合に非常に低い価格、付値となり、非常に微妙なショックで住む意味がなくなってしまふような、脆弱な状況となる。
- ・摩擦的な要因によって生じた空き地・空家が、隣地不動産に外部不経済を生じさせることとした場合、域内の住宅の付値に対して広範に影響が生じ、さらなる空き地・空家を生じさせる結果となる。
- ・高齢世帯の増加により住宅・土地需要が顕在化せず、価格弾性値が低くなり、市場原理による価格調整が働きづらくなっている。
- ・都計区域外の居住者は基本的には都計区域からの人口の漏れ出しであり、このような現象がスポンジ化に拍車をかけている。(非集約化エリアでは、(合併浄化槽を整備しておけば)幹線道路沿いに比較的容易に居住が継続できるという実態がある。)

2. 検討に当たっての視点・留意点

(検討の手順)

- ・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実現可能性を柔軟に考えること、が重要。
- ・スポンジ化は構造的な問題が中心だが、対策は難しい。取り組みやすい摩擦的問題への対策をまとめる際も、構造的解決に向けて矛盾しないかのチェックや議論・検討自体は続ける必要。
- ・スポンジ化のような構造的な問題は、農地や建築、道路等の各分野に広く関連する。本小委員会の提言の範疇は超えるとしても、問題の所在はきちんと議論しておくべき。
- ・計画、規制や税財政などの政策手段だけでなく、情報流通など政策の幅を増やす視点も重要。
- ・空き地・空家の問題事象を、一過性のものかどうかなど時間軸の中で捉える必要。
- ・地籍調査が都市部において進捗していない中で、現状把握は必要不可欠。
- ・国民生活のためを考えて議論し、国民にわかりやすい形で打ち出すべき。

(都市計画制度の役割、都市計画とスポンジ化対策の公共性)

- ・都市計画とは、都市拡大に当たり、住宅開発をインフラ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技術。
- ・都市計画の役割として、住宅やまちの資産の価値を守るという視点を持つことが必要。他方で、住宅の市場価値がなくなってもなおそこに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という点は重要な検討課題。
- ・将来的に維持可能な都市の姿を適切に情報提供することも今後の都市計画の重要な役割。バラ色の未来像だけを与えては、主観的な価値が高くなってベネフィットがコストを上回る結果、転居・集約が進みにくい状況が生じる。
- ・空間計画でコンパクトシティなどまちのあり方や人が住むべきでないところを決めることの正当性について、財政効果に求めるなど改めて整理が必要。
- ・都市計画で公共性が問題になる局面は、財産権の制限・剥奪の正当化、政策目標及び公的財政支出の正当化の2点。それぞれ、個別利害と距離がある方が正当化は容易。
- ・都市化社会における都市計画の公共性が、インフラ整備（不特定多数者の利益）、スプロール防止（社会的投資の非効率の防止）、ゾーニング（外部不経済の防止等）と明確だったのに対し、都市型社会では地域活性化等、政策目標が曖昧かつ個別利害と結びつきやすい点が特徴。
- ・都市のスポンジ化対策に係る公共性は、以下のように整理できる。
 - ① 近隣外部不経済の解消
 - ② 不特定多数が利用する公共空間の創出
 - ③ 当該地域の資産価値の向上（それ自体は私益に過ぎず、公益性と認められるには一定条件（都市計画上の位置付け、地域間競争自体が全体として公益を達成する等）が必要。）
 - ④ 地域間競争の活性化（地域間競争が創意工夫をもたらし、全体としての福利が増大する場合や、競争の「ゲームのルール」の修正（大規模商業施設誘致以外の競争方法）につながるのであれば、公共性が認められるのではないか。）
 - ⑤ 社会的投資の非効率の防止
→ただし、相隣的・財産的利害調整に行政が関与することで、個別利益やモラルハザードの発生等を伴う一方、全体的な福利の増大につながりマクロ的な公共性があるといえるか、等の整理すべき課題がある。
- ・市場との関係における公共性は、①市場の機能不全の是正（権利関係の明確化等）、②市場の失敗の補完・是正（ソーシャルミックスの促進等）があげられる。
- ・将来的に空き家が面的に大量発生することを踏まえると、スポンジ化対策に際して個別利益やモラル・ハザードが付随的に生じたとしても、一定程度許容せざるを得ないのではないか。
- ・非集約化エリアから集約化エリアへの移転に対する行政の補助は、社会的な効率の達成、社会的な費用の節約につながり全体の利益にかなうという観点から正当化できるのではないか。
- ・都市拡大に伴い上昇するインフラ維持の限界費用を、全体の頭割りではなく、拡大の原因者たる郊外居住者に相応の負担を求める制度設計が考えられる。
- ・計画の作り方によって、それに基づき強制力を伴う施策も実施し得る。
- ・ダウンサイジングによって混雑コストの減少というメリットが生じる。
- ・ランドバンクの取組に際しては、空家等に関する情報を行政内部で共有し、防災、自然環境、安全などどのような公共性が見いだせるのかを議論し、それに沿ってコミュニティや市場に

委ねていくというやり方をしている。

(都市計画制度の課題)

- ・コンパクトシティ政策において、非集約エリアのあるべき姿が十分に描けていない。また、実現ツール（当該地域に対するケア）が不足している。
- ・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、ここに対する施策が不十分なことが、コンパクトシティ政策に対する批判の一因になっている。
- ・近代都市計画の諸制度は、開発・建築行為がコントロール対象であり、しないことの管理ができなかった。
- ・都市は想定以上に拡大しており、都市計画区域外にも居住地は存在するが、都計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が不明瞭。また、非線引き都市計画区域の用途地域外（白地）の区域に適切な名称をつけて、空間の都市像を明確にすべき。
- ・都計区域外でも、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、適切な規制が必要。なお、人口減少に伴うインフラの維持困難が課題として挙げられるが、どのようなインフラが維持困難なのかといった整理も必要
- ・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、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や、緑や農が新たな都市の魅力として活用される施策が必要。その際、空間の暫定利用を正面からとらえていくことが重要。
- ・現行の都市計画制度は規制型と誘導型のデュアルシステムになっているが、特に非集約化エリアにおいては、これらの計画間調整をどう図るかが重要。

(対策を講じる際の視点)

- ・空き地・空家の発生状況の類型化を通じて要因分析しつつ、それぞれについてあるべき都市像と対策を提示することが必要。その際、都市圏全体のインフラ、交通ネットワークの状況やそのあり方を踏まえた検討が必要。
- ・どのような都市をつくるのか明確にすることが必要。そのために都市計画で政策対象をしっかりと区域取りし、タイムスケジュールを持って対応することが重要。一方、民間のプレイヤーにとって最大限使いやすい制度とする立場に立てば、区域を定めることは考えない方がよいとの見解もある。
- ・どのくらいの期間でコンパクトシティを達成するかなど、施策の時間軸をどう考えるか整理が必要。過渡的対策とは別に、超長期的な視点であるべき都市の姿を描き、それを目指すことも重要。
- ・有効活用の促進などは、市場メカニズムに任せ、情報のマッチングなど過渡的な後方支援にとどまる対策と位置付けるべき。公的セクターとして、何を根拠にどこまで関与するのか、という定義が必要。
- ・オープンスペースの増加など、スポンジ化のポジティブな側面を評価することも重要。空間を埋めることだけでなく、あるべき都市像を実現するためのツール・資本として活用するという視点が重要。
- ・時間限定のソリューションが連鎖していく仕組み、暫定性を積極的に認定していく仕組みも

必要。

- ・ 地方自治体がどのようなまちにしていくのかのデザインを明確にし、エリアごとにそれぞれ役割を持たせるゾーニングをしていくことが必要。
- ・ (人口争奪的な) 地域間競争ではなく、歩行者優先で公共交通と連動した弱者にも住みやすい地域づくりが成り立つという視点が重要。

(都市計画と他の分野の連携)

- ・ 空き地と空家は、都市計画上は大きく異なる。 空き地は土地利用だが、空家は住宅利用の利用主体が不在となったものであり、既存の都市計画では取扱いが難しく、新たな手法が求められる。
- ・ 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制度設計が必要。
- ・ 公営住宅の非現地建替えは、再編計画をしっかりと作ることで、入居者にとっては強制的な(移転の)措置を実施している。
- ・ スポンジ化で都市から抜けたため必要となる福祉等の機能について、都市施設の捉え方を見直し、都市計画部門が積極的に考えることが必要。
- ・ 空き地・空家の処理について、意向を確認できない、所有者がわからないという課題への対応も必要。
- ・ 行政も含め本当に誰も使わない土地について、行政への寄付申出を断る正当性があるか、整理が必要。
- ・ 土地承継の放棄とその帰属関係については、相続にも関わる非常に難しい問題で、国交省マターを超えた検討が必要。

(推進体制、担い手)

- ・ 地方自治体の首長の考え方と職員のスキルが課題。 施策を実践していくには、専門家、行政マンの専門職化が重要。まちづくりの継続性の維持・確保も必要。
- ・ 自治体の認識の温度差は非常に大きく、意識の低い自治体への対応を図ることも必要。
- ・ 土地を有効活用するスキルとボランティア精神をもつ民間の担い手が必要。
- ・ 手続、補助制度等の情報や機会が与えられれば、地域活性化を担える人材はいるのではないか。

3. 施策の方向性

(基本的な考え方)

- ・ スポンジ化は構造的な要因によって生じる課題であり、基本的にはコンパクト・プラス・ネ

ネットワークの考え方に沿った構造的な対策によるべき。コンパクト（拠点への集約）・ネットワークの政策に、スポンジ化の構造に合わせた都市政策をどう重ねがけしていくか。

- ・人口減少に対しては、ミティゲーションでなくアダプテーション、これに都市をどう適応させていくかを考えて政策を立てるべき。
- ・都市内の過疎の状態、空間が間延びして人が住んでいないような状態を避ける政策が必要。
- ・空き地・空家の発生要因が、建物の老朽化のほか、敷地が狭く接道条件が悪いことにあることから、まちづくりでの課題解決が必要。
- ・空家を、ワークショップなどを通じて、市民が集まる場、若者が仕事を立ち上げる場として再生するといった、穴を埋めていく事業をサポートすることが重要。
- ・**空家対策にはミクロな場あたりの対応ではなく、上位計画に基づく、対象と施策の整合をとった施策が求められる。**
- ・**ダウンサイジングの時代に入っていく中で、投機的な住宅需要の排除や居住用財産の優遇など、これまでの需要抑制策と供給拡大策を逆回転させることが必要。**

(具体的な方向性)

- ・施策全体の方向性（「しない」空間のコントロール方法）：
 - ① 下方シフトした需要曲線に対して、利用の促進、住宅サービスの量の拡大を図る
→セカンドハウス、隣地利用、情報提供、土地集約、活動助成、用途不整合の解消等
 - ② 供給曲線が立って数量調整が機能しないことに対して、コンパクトシティの取組を通じて都市の縮小を図る
→立地適正化計画による立地誘導、PRE再編、自然的土地利用（緑や農）
 - ③ 空き地・空家による外部性の発生により事態を悪化させないための措置を講じる
- ・下方硬直的となっている供給調整について、税制やインフラ政策による強力な誘導・調整の施策が必要となる。
- ・立地適正化計画に基づく施策で、道路、下水道等のインフラを再編するため、縮小のための開発事業が求められる。
- ・空き地・空家のタイプ別の対応：
 - ① 市場価値が正：マッチングの取引コストを下げる市場整備の施策
 - ② 市場価値はゼロだが外部性の発生を回避する点でコミュニティにとって価値があるもの：コミュニティに低価で引き渡す、ランドバンクのような情報の集中管理の仕組み
 - ③ 市場価値・コミュニティ価値ともゼロ：縮小の対象、外部性を発生を抑えるコントロール
- ・市場価値があるものはマッチングの融通性を高める方向。市場価値がない空き地・空家に対する対策の検討に当たっては、トリアージの考え方・手法が有効。
- ・規制、給付、誘導の行政に続き、仲介・媒介行政という位置付けが考えられないか。
- ・課税情報等のまちづくり部局との共有は、空家対策として有効に機能している。
- ・郊外住宅地では、隣地が買うことや利用を進めていくことが必要。
- ・ここだけは死守するという重点区域について、権利関係の調査等に公共投資を入れることが考えられる。税制によるインセンティブのほか、先買い権や収用権といった手法なども考えられる。
- ・人口減少局面において、高層建築物は周囲から人口を奪い、広域的な影響を及ぼすもの。減築のための公共事業が考えられないか。

- ・負の開発利益をどう扱うかという点については、①集約するところはプラスの開発利益が生じるのでそれを移転する、②緑などのオープンスペースを積極的に評価する、③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。
- ・土地の暫定利用については、これまであまり議論されてこなかった。法的位置付けや公共的な意味を整理していく必要がある。
- ・非集約化エリアにおける開発に際して、撤退した場合のことをあらかじめ考慮しておくことも必要。

4. 施策の具体的実践・提案

※（ ）内は主な参照情報等

1. 情報のマッチング、利用価値の顕在化等を通じた流通促進

○隣地統合、コミュニティ利用の促進（鶴岡ランドバンク、毛呂山町における取組）

- ・市場で流通しない空き地・空家を、NPOが仲介・コーディネートし、空家の解体、隣接者への売却と隣地との一体的利用、さらには前面道路拡幅を行う事業を、時間をかけて連鎖的に行う。
- ・ランドバンクの先行事例では、空家等に関する情報を行政内部で共有し、防災、自然環境、安全などどのような公共性が見いだせるのかを議論した上で、それに沿ってコミュニティや市場に委ねている。
- ・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。
- ・個々の空家が生じたときに、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していく、民間の組織をしっかりとつくるのが重要。
- ・ランドバンクの仕組みを適正に機能させるためには、社会実験などを通じて地域の情報を十分に把握しておくことが必要。

○用途のコンバージョンの促進（株）リビタの取組）

- ・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用途をコンバージョンして再生する。その際、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。
- ・収益性の低い事業に対するビジネス化の支援等（清水委員）

○公共による都市機能整備と民間・市民の取組との協働による居住地の集約（饗庭委員プレゼン）

- ・民間や市民の活動の自由度をなるべく制限しないこと、行政と民間の計画のズレをどう調整するかが課題であり、制度的ニーズ。

○セカンドハウスの普及促進（阿部委員）

2. スポンジ化の解消に向けた、より積極的な行政の関与

○土地区画再編事業（野澤委員プレゼン）

- ・空き地・空家を重点的に解消すべき区域を指定し、公的機関が中心となって権利関係の調査・整理を実施。民間によるトリアージ・戦略的な区画再編計画策定を通じて、隣地統合化、売却・賃貸化、地域利用化を実施。公的セクターは税財政上のインセンティブ策を実施。

○米国のランドバンク（中川委員）

- ・市場が見捨てた空き地・空家、税滞納差押物件等を取得・譲渡する政府機関として、先買権や税制特例、譲渡先決定に係る裁量権の付与などの措置が講じられている。

○英国における中心市街地政策（村木委員）

- ・英国では、B I Dで数か月間空き店舗になると課税強化、最終的には収用まで可能となる政策が実施されている。

○縮小のための開発事業、減築（床の減少）を促す公共投資（中井委員長、谷口委員、辻委員）

○解体費用の捻出のための制度（饗庭委員）

3. 既存制度の見直し、連携強化

○非集約化エリアにおける開発規制の強化、外部不経済を低減させるための措置等、コンパクトシティ政策に沿った現行制度の点検（野澤委員プレゼン、秋田委員、横張委員、大橋委員）

○税制等の検討（野澤委員プレゼン、辻委員、村木委員）

- ・空き地・空家を重点的に解消すべき区域内における住宅の建築・リフォーム・解体除却に対する税制（相続税、固定資産税等）・金融等の措置。
- ・小規模住宅の固定資産税の減税措置が200㎡以下となっていることがネックになる可能性。
- ・都市拡大の原因者に対する課税（インパクト・フィー）（清水委員、中川委員）
- ・非集約化エリアから集約化エリアへの転居の促進（瀬田委員、角松委員）