

都市計画基本問題小委員会 論点整理（案）

1. はじめに（なぜ「都市のスポンジ化」を取り上げるのか）

- ・人口減少社会における都市計画の重要政策として、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や公共交通沿線等のエリアに集約し、人口密度が適度に維持された市街地の形成を目指す、コンパクトシティ政策を推進。
- ・人口減少という社会構造の変化が、都市の内部において、空き地、空き家等の低未利用地が、都市中心部、郊外部などにおいて、小さな敷地単位で、ランダムに、相当程度の分量で発生する「都市のスポンジ化」の現象をもたらしている。
- ・都市のスポンジ化は、人口減少により都市全体で人口や土地利用の密度が低下する、「都市の低密度化」という課題が空間上に具体的・典型的に現れたもの。
- ・都市のスポンジ化は、縁辺部から内側に向けて進行せず都市全体にランダムに発生しており、居住・都市機能の誘導を図るべき区域がスポンジ化していると、誘導施設等の立地が困難となる等、コンパクトシティ政策を推進していく上で支障となる。このため、都市のスポンジ化を分析し、対処方策を検討することが必要。

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。****（空き地等の発生状況・見込み）**

- ・大都市・地方都市郊外の住宅地：売却も賃貸もできず放置・放棄された空き地・空き家が増加。不法投棄による環境悪化等、住民生活に支障を来す状況が既に顕在化。住宅地の形成過程により、空き地・空き家の発生メカニズムに差異。例えばニュータウンは、居住者が同世代である場合が多く、空き家化が一気に進むおそれ。
- ・地方都市の中心部：開発が進んでいった順にまちの老朽化も進行し、駅に近いほど空き家率が高い傾向。
- ・商業地では空き店舗の増加によるシャッター通り化に加え、暫定利用として駐車場となるケースが目立つ。
- ・大都市・地方都市の中心部：老朽化マンションが多くの空室を抱え「立体的なスポンジ化」として大量に発生するおそれ。
- ・都市計画区域外：都市計画区域からのスプロール等で人口が浸み出し、スポンジ化に拍車。幹線道路に沿って住宅地等が線状に縮んでいく現象が認められる。
- ・団塊世代が相続期を迎え、今後空き家が大量発生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。**（空き地等の発生メカニズム）**

- ・ 宅地・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に加え、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、情報のマッチングが得られないことといった摩擦的な要因がある。
- ・ 個々の空き地・空き家は相続が契機となることが多く、放置しても困らないといった個人的・家庭的事情で生じるため、都市のスポンジ化は地域を問わず不規則に起きる。
- ・ 住宅は財の性質上、需要減少局面でも数量調整が起こりにくい。その結果生じた空き家等が近隣に外部不経済を発生させ、更に空き家等を生むおそれも。
- ・ 土地利用ニーズが変化した場合、用途間の期待地代のギャップ等から用途転換が円滑に進まないことで、未利用地が発生。
- ・ 建物の老朽化や機能の陳腐化、需要の喪失のほか、敷地が狭小で建替えができないなど市街地環境も空き地等の発生要因に。

(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。

- ・ 都市の低密度化は、生活利便性の低下、行政サービスやインフラの維持管理や既往の投資の非効率化、環境負荷の増大等の弊害をもたらす。
- ・ 空き地・空き家等の大量発生は、管理が放棄された空間となって治安、景観、居住環境の悪化、災害危険性の増大など、近隣・周辺の都市環境の悪化を引き起こす。
- ・ 中心部で土地等の適正利用がされないことは都市全体の機会損失。ひいては、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化を招く。
- ・ このまま放置すると将来的に事態が深刻化するおそれ。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講じる必要。
- ・ 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、暫定的な需要の受け皿や施設整備の種地、ゆとり空間の創出など、プラス面の要素も。

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。

- ・ 都市の低密度化は、生活利便性の維持が困難になるなど、主に市町村単位で広くとらえるべき課題。
- ・ 都市のスポンジ化は、街区単位などより狭いエリアが施策対象となり、個別利害と結びつきやすい点に特徴。

(都市計画でスポンジ化対策を講じる公共性)

- ・ 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は、以下が挙げられる。
 - 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

(都市計画制度の役割)

- ・都市縮退期においては、官民で資本投下し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、機能維持など時間軸を管理段階に伸長したアプローチが重要。
- ・楽観的な未来像だけでなく、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、重要な役割。

(都市計画制度の課題)

- ・現行の都市計画制度は、主に区域区分制度で都市計画区域内に「線」を引くことで都市空間をコントロールしてきた。ランダムに発生するスポンジ化に対しては、線引きの手法では十分に対処できない。
- ・また、都市計画は、開発・建築行為を規制することで、土地利用の用途やボリュームなどの使い方 (what to use) をコントロールしているが、現在、課題となっているのは「利用しないこと」を含む土地等の使われ方 (how to use)。
- ・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には、施設整備後の機能維持に関するマネジメント手法がない。
- ・現行制度で取り得る対策の他、現在備えていない必要な政策手法を検討する必要。

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)**

- ・コンパクト・プラス・ネットワークの考え方の下、拠点等への集約により市街地の人口密度を維持するという構造的な対策に、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、という発想が必要。

(対策を講じるエリア)

- ・スポンジ化の解消は、都市の中心から郊外まで必要となるが、コンパクトシティ政策を推進する上で、機能集約すべき区域がスポンジ化してその受け皿となり得ないことが喫緊の課題。
- ・スポンジ化対策を講じるエリアは、まずは、立地適正化計画に定める誘導区域など、都市空間として維持・活用していく政策的な重要性が認められる区域を中心に検討し、次いで周辺エリアへと広げていく。
- ・なお、市街地内で農地等の非建て付け地が一定程度残されている地域は、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おり、都市のスポンジ化には該当しないため、今般の対策の対象エリアとしては想定しない。

(対策の方向性)

- ・空き地等の市場性の有無に着目したタイプ別の方向性は、以下のとおり。

- イ 市場価値が正であるもの
情報のマッチング等の施策により、土地の区画再編やリノベーションなど権利の移転・設定や用途転換の円滑化を図り、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
共用空間等、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
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。ロは、いわば市場と政府の隙間となる領域であり、それを埋める「第三の道」の方策が模索されるべき。

(即地的にとり得る対策)

- ・都市のスポンジ化に求められる即地的対策は、大別すると以下のとおり。
 - ① 発生した空き地の適正管理、有効利用の促進 (抜けた穴を塞ぐ、埋める)
 - ② 土地・建物の利用放棄等が起きにくい環境の整備 (穴の発生を防止する)
- ・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持つておくという計画的な視点も重要。
- ・土地・建物の積極的な利用の確保には、規制的手段はなじまないことに留意。この観点から、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。

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)

- ・市場価値がある物件は、原則市場メカニズムに委ね、後方支援にとどまるべき (地域再生に資する既存ビルのコンバージョンを行政が金融支援、人材育成、広報・啓発等で後押しする等)。

(土地等の媒介 (情報の集約とマッチング) を通じた空き地等の利活用)

- ・近隣住民等に利用価値がある土地を、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。その際、所有権と利用権を分離して取り扱うことが有意義。
- ・規制、給付、誘導に加え、情報のマッチングや働きかけの機会の確保を通じた、公共性確保の観点からの行政の媒介・仲介機能が期待される。
- ・鶴岡市の「ランドバンク事業」は、市場で流通しない空き家等をNPOが仲介・コーディネートし、空き家の解体、隣地への譲渡と一体的利用、前面道路拡幅を連鎖的に行う先駆的取組であり、このような事業手法や担い手組織の推進を検討すべき。
- ・空き地等を重点的に解消すべき区域を対象に、行政が利用調整に関与できる仕組みを、空き地等の利用可能性を判定するトリアージや、権利移転の促進や改修・除却に対するインセンティブ策等と併せて検討すべき。

(土地・建物の利用放棄等への行政の働きかけの手法の導入)

- ・都市機能立地が集約されるべき区域において、サービス施設が休廃止する場合など、都市機能の喪失を防止するため、行政が把握し、利用調整を行うことができる仕組みの検討が必要。

(暫定利用の積極的な評価)

- ・低未利用地について、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。

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)

- ・都市計画は、開発・建物行為をとらえて土地利用をコントロールしているが、その後の利用の放棄等の課題に適切に対応できていない。
- ・都市のスポンジ化の発生は、「利用しない」状態が現れることで、都市計画が予期した望ましい市街地像と乖離する問題。
- ・コンパクトシティ政策を推進する上で、都市計画制度が、起きてきた開発・建築行為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。
- ・都市計画が、施設等の管理段階にもコントロールを及ぼし、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、
 - ①一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
 - ②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
 が重要な要素となる。

(契約的手法の導入)

- ・都市計画が期する、都市空間の管理（マネジメント）を推進するため、行政と民間又は民間主体間の契約的手法の積極的な導入を検討。
- ・例えば、行政が当事者として住民・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等を官民で設定し、エリアマネジメントを担保する措置として活用。
- ・「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して期待。

(まちづくりを主体的に担うコミュニティ活動の推進)

- ・マーケットに委ねにくい低未利用地の把握や利用方法については、行政だけでなくコミュニティの役割に期待。コミュニティにとっては、低未利用地が都市のコモンズ空間として価値が認められる場合もある。
- ・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、民間団体等の活動を積極的に認定・支援する仕組みを検討。
- ・地権者が共同して、低未利用地の有効活用に向け市街地の整備改善や利便施設の計

画から整備・管理までを一体的に行う取組を推進するため、実施主体や事業手法を検討。

- ・都市計画制度の中で、行政が作成した計画案に意見するといった受け身的な立場から提案主体へと変化してきた地域住民等の位置付けを、さらに能動的、主体的なものへと捉え直すもの。

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の重要性)

- ・スポンジ化対策は、コンパクトシティ政策の一環として、パッチワーク的にならず上位計画に基づく整合がと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。
- ・マスタープランでは、中長期的なあるべき都市像や、区域取り、目標達成の時間軸などを提示することが必要。

(推進体制や担い手の確保)

- ・具体の事務を担う地方公共団体の姿勢と能力が重要。
- ・市町村が専門的人材を抱えることには限界があり、土地を有効活用するスキルとビジネス感覚を持つ「プロボノ」など民間の担い手との官民連携が必要。

(ナッジ型の政策手法の導入)

- ・都市計画の目的達成を図る上で、正しい情報を提供し、選択肢の与え方を工夫する、ナッジ型の手法の導入も検討（例えば、郊外の新規住宅供給について規制による対応が困難な場合、一定エリアでは地価上昇が期待できない旨を周知する等）。

(今般の検討の意義)

- ・今般の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・媒介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、時間軸を持って都市空間を持続的に制御しようとするチャレンジングな取組。その際、都市計画法と都市再生特別措置法の一体的な運用が想定される。実現に向け更に検討を深めることが望まれる。

5. 今後に向けて（更なる検討課題）

- ・スポンジ化対策の先には、穏やかに「都市をたたむ」ことも射程に入れるべき。
- ・実現可能性について慎重な検討を要するなど論点整理が十分でない項目について、引き続き議論を継続。

(都市計画と他の分野の連携)

- ・スポンジ化のような構造的課題は、各行政分野に広く関連するため、その解決に当たっては以下のような政策間連携が必要。
① 住宅・宅地について、コンパクトシティと連携した需要拡大と供給の誘導を図

ることが必要。

- ② 中古住宅や空き地の流通性を向上させる市場の形成が必要。
- ③ 空き家、空き地等を広く取得・譲渡し、地域の再生につなげる米国のランドバンクの仕組みも参照すべき。
- ④ 相続登記などに関わる問題については、省庁を超えた検討が必要。

(費用負担の在り方)

- ・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、その原因者に相応の負担を求める制度設計が考えられる。一方、地方都市では十分に機能しないのではないかとの懸念。
- ・仮に撤退政策が必要となる場合も、跡地の災害対策など、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始めることが適当。これらの費用負担の在り方が課題となるが、集約化エリアの開発利益が還流する仕組み、税制を通じた平等な負担等の考え方がある。

(土地利用の縮小に向けた公共投資)

- ・人口減少局面において、積極的に減築や緑化を促すための公共的な投資の在り方の検討も必要。

(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は、非集約化エリアで目指されるべき地域像や、地域居住者をケアする施策が不足。
- ・非集約化エリアにおけるスポンジ化の解消策は、空き地等を活かして居住環境の向上を図る方向性が適当。行政の関与に当たり、住民自治活動をどのように評価するか検討。
- ・現行制度について、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）の空間像の明確化等の点をコンパクトシティ政策に沿って再点検すべき。

■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"> ・商店街等において空き店舗が増加し、シャッター通り化。 ・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。 ・駅前百貨店等の撤退も相次いでいる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・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。 ・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。 ・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。
	住宅地	<ul style="list-style-type: none"> ・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。 ・築古の物件が危険空き家化するケースも見られる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・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。 ・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。 ・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。
	住工混在市街地	<ul style="list-style-type: none"> ・工場の郊外移転・撤退が進行。 ・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。 	<ul style="list-style-type: none"> ・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。 ・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。
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"> ・現状、大きな問題としては顕在化していない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・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。 ・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。
	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"> ・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。 	<ul style="list-style-type: none"> ・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。 ・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) ・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。
	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"> ・住民の高齢化に伴い、空き家等が増加傾向。 ・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。 	<ul style="list-style-type: none"> ・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。 ・敷地面積の小さい空き地等が散発的に発生し、利活用されることなく、そのまま存続する傾向にある。 ・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。
	超郊外部住宅地 ※50km超のイメージ	<ul style="list-style-type: none"> ・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。 ・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。 	<ul style="list-style-type: none"> ・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。 ・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。
郊外	都市計画区域外	<ul style="list-style-type: none"> ・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。 	<ul style="list-style-type: none"> ・同心円型の拡散ではなく、国県道等の基幹的なインフラに沿って線状に開発が進み、人口が集積してきた傾向。 ・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。

※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