

## 第2節

首都圏における  
民間空間での公共的機能の発揮

## 1. 民間空間での公共的機能の発揮

近年、首都圏においても、人口減少や高齢化の進展に伴い、空き地等の増加や、まちのにぎわいの喪失といった課題が発生するとともに、震災等の自然災害が頻発する中、従前にも増して都市の安全性の向上が強く求められるようになる等、地域を巡る課題が非常に多様化しつつある。これらの課題について、公的主体が公共空間のみを用いて解決を図ることには限界があり、民間空間においても公共的機能の一部を担い、公民一体となって課題解決を図り、エリアの価値向上等を指向する取組が、首都圏内の各地において見られつつある。

また、このような取組は、公的主体にとっての財政負担軽減、公共サービスの効率的・安定的な供給といったメリットのみでなく、民間空間の所有者にとっても、例えば、空き地の管理問題の解決、まちのにぎわい創出に伴う経済効果や企業評価の向上（CSR：Corporate Social Responsibility）等のメリットがあり、官民両者がwin-winの関係を実現するものと評価される。

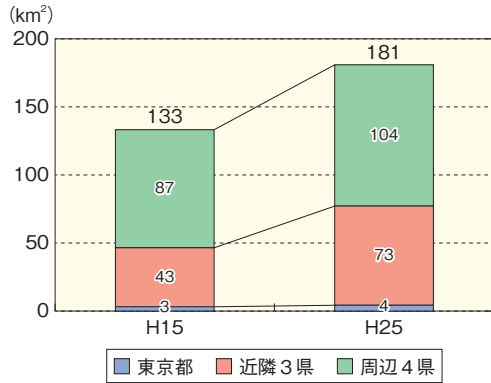
以下、現在、首都圏内において、民間空間が公共的機能を発揮し、地域の課題解決等を行うことを目的に行われている取組について、その背景や具体的内容を検証・紹介し、今後、首都圏内、ひいては全国において創意工夫に富む取組が拡大することを期待するものである。

## 2. 民間の空き地等の活用によるエリアの価値向上

首都圏における世帯所有の空き地面積の状況を見ると、平成25(2013)年では181平方キロメートル（ほぼ八王子市の面積（186平方キロメートル）に相当）であり、圏域別に見ると、東京都は4平方キロメートルとわずかであるが、近隣3県は73平方キロメートル、周辺4県は104平方キロメートルとなっている。平成15(2003)年からの平成25(2013)年までの10年間の推移を見ると、首都圏全体では約36%（48平方キロメートル）増加しており、圏域別に見ると、東京都の増加割合はわずかであるが、近隣3県では約70%（30平方キロメートル）、周辺4県では約20%（17平方キロメートル）増加している（図表1-2-1）。

首都圏における空き家件数の状況を見ると、平成25(2013)年では74万件であり、平成15(2003)年からの平成25(2013)年までの10年間で見ると、近隣3県・周辺4県において大幅に増加している（図表1-2-2）。

図表1-2-1 空き地面積の推移（世帯所有）

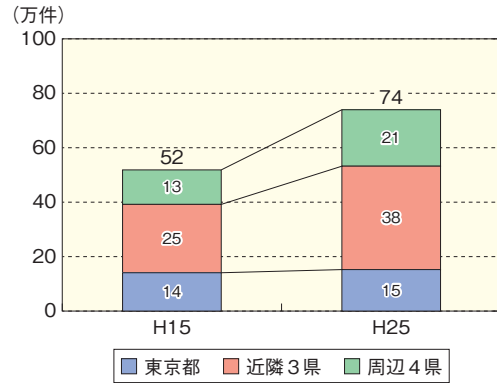


注：空き地：宅地や農地等の利用目的がなく放置された状態にある土地であり、原野、荒地、池沼等も含む。

世帯：住居と生計を共にしている人々の集まりを一つの世帯とする。一人で1戸を構えて暮らしている人（一人でアパート等に住んでいる人を含む）は、一人で一つの世帯とする。

資料：「土地基本調査」（国土交通省）を基に国土交通省都市局作成

図表1-2-2 空き家件数の推移（狭義の空き家）

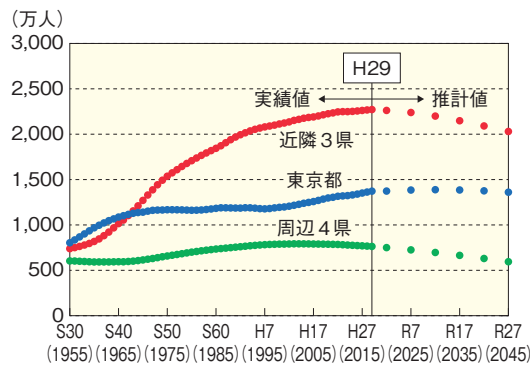


注：狭義の空き家とは、転勤・入院等のため居住世帯が長期にわたって不在の住宅や建て替え等のために取り壊すことになっている住宅等を指し、別荘等の二次的の住宅や賃貸・売却のために空き家になっている住宅は除く。

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

一方、首都圏における圏域別の人口の推移を見ると、東京都、近隣3県はなお増加傾向にあるのに対し、周辺4県は平成10(1998)年代以降既に減少局面に入っている。また、国立社会保障・人口問題研究所による将来推計人口によると、近隣3県においても令和2(2020)年までには減少に転じるとされている（図表1-2-3）。

図表1-2-3 圏域別人口の推移（1955年～2045年）



注：実績値は昭和30(1955)年から平成29(2017)年までの毎年の数値、推計値は2020年から2045年までの5年ごとの数値

資料：実績値は総務省「人口推計」（国勢調査実施年は国勢調査人口による）、推計値は国立社会保障・人口問題研究所推計値（平成30年3月推計）を基に国土交通省都市局作成

これら空き地等・人口の状況を見ると、今後、首都圏においても、近隣3県・周辺4県を中心に、空き地等の増加に拍車がかかるおそれがあり、まちなぎわいを維持し、持続可能な地域づくりを担保するためにも、空き地等の対策が急務となっている。このような状況の下、地方公共団体によるニーズのマッチングを通じ、民間の空き地等についてNPO等の市民団体による利活用を促進し、エリアの価値や魅力の向上を図る取組も出てきている。

## ①カシニワ（千葉県柏市）

### 空き地対策×グリーンインフラ

カシニワ制度とは、柏市内において、空き地、樹林地等を市民団体（町会、ボランティア団体、NPO等）の人々が手を加え公開しているオープンスペース（緑地等）や一般公開している個人の庭を「カシニワ（「かしわの庭」と「貸す庭」をかけた造語）」として活用するプロジェクトであり、平成22(2010)年から運用を開始している。

具体的には二つの柱で構成されており、一つは、市が、土地を貸したい土地所有者（空き地等の所有者）、使いたい市民団体等に関する情報を集約するとともに、両者のニーズのマッチングを行う「カシニワ情報バンク」である。空き地等を、シェアガーデン、コミュニティ農園、イベント広場等に生まれ変わらせ、公園等に代わる新たな公共的空間、グリーンインフラを創造し、空閑地の解消・利活用を図ることを目的としている。もう一つは、個人の庭を一般公開する“オープンガーデン”や法人・市民団体が整備した庭を一般公開する“地域の庭”を総称した「カシニワ公開」である。市内のカシニワを一斉に公開する「カシニワフェスタ」も例年開催されており、オープンガーデンや地域の庭の見学や利用を通じ、楽しみながら市民等の人々が交流を深めるとともに、カシニワ制度の周知を図ることを目的としている（図表1-2-4）。

図表1-2-4 カシニワ



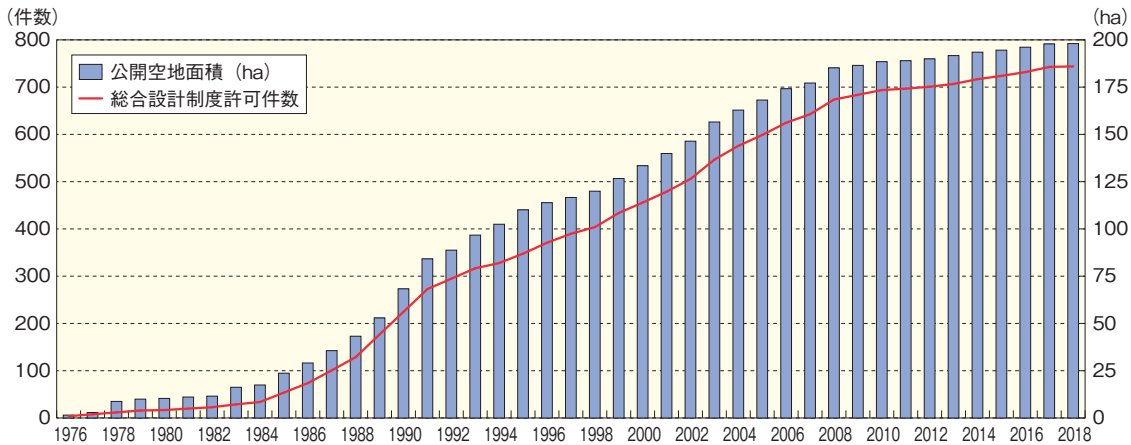
資料：特定非営利活動法人牧場跡地の緑と環境を考える会提供

## 3. 都市開発事業に伴う公開空地の有効活用によるまちなぎわいの創出

大規模な都市開発事業を実施する場合、民間事業者が、容積率ボーナス等の適用を受ける条件として、公開空地を整備するケースが多い。公開空地の整備を伴う代表的な事業手法である総合設計制度について、東京都における許可件数及び当該制度による公開空地の面積の推移を見ると、ともに着実に増加傾向を示しており、平成31(2019)年3月末時点でプロジェクト数は745件、公開空地面積は約200ヘクタール（皇居外苑（約115ヘクタール）の2倍近くに相当）となっている（図表1-2-5）。

また、都市開発プロジェクトの実施に当たり、公開空地の整備を伴う総合設計制度以外の事業手法についても、着実に活用がなされている（図表1-2-6）。

図表1-2-5 東京都における総合設計制度許可件数及び公開空地面積の推移（累計）



資料：「東京都総合設計制度許可実績一覧表」（東京都）を基に国土交通省都市局作成

図表1-2-6 東京都における公開空地を創出する都市開発プロジェクトの実績（平成30年末時点）

特定街区	64
高度利用地区	166
総合設計制度	745
再開発等促進区を定める地区計画	79
都市再生特別地区	45

資料：東京都都市整備局HPを基に国土交通省都市局作成

公開空地において認められる利用方法等については、各地方公共団体の要綱等により定められている例が多いが、特に、物品販売や有料のイベント等については、いずれの地方公共団体においても原則としては認められておらず、まちなぎわ創出といった目的での公開空地の柔軟な利活用は困難な状況にあると評価される。

一方、近年、首都圏においては、東京都や横浜市等、公開空地の利活用による地域のまちなぎわ創出を期待し、一定の条件・手続の下に、公開空地において物品販売や有料のイベント等を行うことを認めている地方公共団体も見られるところである。

### ①まちなぎわ団体の登録制度〔東京都〕

#### 公開空地等活用×都市のまちなぎわ向上

東京都のまちなぎわ団体の登録制度は、平成15(2003)年に「東京のしゃれた街並みづくり推進条例」（しゃれた街条例）に位置付けられた仕組みの一つであり、都市開発プロジェクトにより創出される公開空地等の活用を通じて、地域の特性を生かし魅力を高めるまちなぎわ活動を主体的に行う法人を登録し、その活動を促進することにより、民間の発意を引き出しながら地域の魅力を高めることを目的とした制度である。

本制度により登録を受けた法人（登録法人）でなければ、公開空地等について、有料のイベントは禁止、活用日数も年間180日まで等の利活用上の制限が課されている一方、登録法人であれば、コンサートや展覧会等の有料イベントやオープンカフェ、物品販売等が可能になるとともに、無料の公益的イベントやオープンカフェ等については活用日数上の制限も課されないこととなっている。

平成30(2018)年度末現在で、大丸有地区の「NPO法人大丸有エリアマネジメント協会」を始め、延べ72団体（重複を除くと48団体）が登録されている（図表1-2-7）。

図表1-2-7 公開空地におけるイベントの様子



ワテラス（千代田区神田淡路町）



東京日本橋タワー（中央区日本橋）

## 4. 民間空間の活用による都市の防災性向上

近年、震災等の自然災害が頻発する中、従前にも増して都市の防災性向上が強く求められている。民間企業でも防災意識は高まっており、「平成29年度企業の事業継続及び防災の取組に関する実態調査」（内閣府）によると、民間企業のBCP（業務継続計画：Business Continuity Planning）の策定状況については、大企業では「策定済み」あるいは「策定中」との回答が8割を超えている。

特に、大都市部においては、都市の国際競争力の強化の観点からも、レジリエンスの向上は重要な課題であり、近年では、企業単位で防災性向上、業務継続に向けた取組を行うのみでなく、エリア単位で、官民協議会による都市再生特別措置法に基づく都市再生安全確保計画等の策定や、民間空間も活用し、災害時の業務継続に必要なエネルギーの安定供給を確保するBCD（業務継続地区：Business Continuity District）の構築、帰宅困難者受入れを想定した震災備蓄等の取組が進められている。

### ①日本橋自立・分散型エネルギー供給施設【東京都中央区】

#### エリアのレジリエンス×国際競争力強化

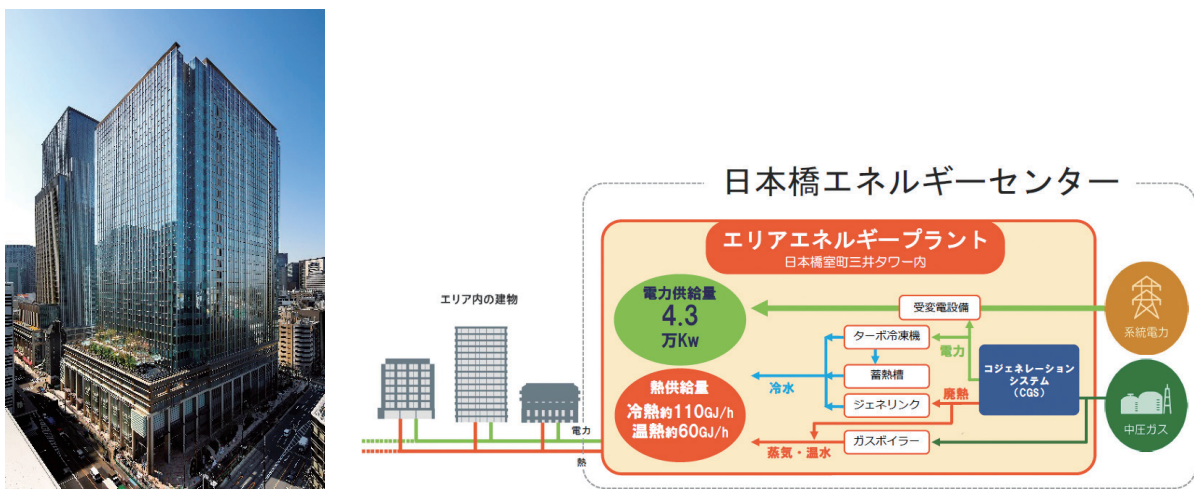
日本橋室町三丁目地区には、日本を代表する金融・製薬・化学関連会社の本社・本部機能の集積が進んでおり、日本の経済活動上の重要拠点の一つであると言える。さらに、近年この地区では、再開発等による建物の高度利用化により、高機能オフィス、商業施設、宿泊施設等、様々な用途の集積が図られており、特に、災害時における事業継続が可能な安全なまちを構築することが重要な課題となっている。

このため、日本橋室町三丁目地区において市街地再開発事業により整備された再開発ビル（「日本橋室町三井タワー」平成31(2019)年3月竣工、秋商業施設オープン予定）では、エネルギープラントを誘致。エネルギープラントでは都市ガスを燃料とした高効率の大型ガスコージェネレーションシステムを導入し、系統電力との併用によりエネルギー供給の複線化を実現す

るとともに、帰宅困難者の一時滞在施設を含むこの地区内の既存街区のオフィスビルや商業施設等と電力線・熱導管を接続し、面的エネルギーネットワークを整備することにより、このエリアとしての事業継続に寄与することとしている。また、都市ガスの供給ラインについては、東日本大震災クラスの大地震にも十分耐えられる構造となっている中圧ガスパイプラインを採用することにより、非常時に系統電力が停止した場合であっても、都市ガスの利用により発生させたエネルギー（電気・熱）の供給が可能な体制とすることとしている（図表1-2-8）。

また、本再開発ビル内のエネルギープラントでは、平常時においても、面的エネルギーネットワークによる地域電気・熱供給事業を実施するとともに、ガスコージェネレーションシステムの発電時に発生する排熱を有効活用し、空調等に利用する温水・冷水・蒸気を製造・供給することにより、エリア全体の省エネルギー、低炭素化を実現することとしている。

図表1-2-8 日本橋自立・分散型エネルギー供給施設



資料：三井不動産株式会社提供

## ②大規模複合再開発施設における帰宅困難者対策【東京都港区】

### 再開発施設整備×帰宅困難者受入れ

阪神・淡路大震災以降、建物の耐震性向上の取組が進んだ一方、東日本大震災の経験を通じ、建物の耐震性といったハード面の対策のみではなく、被災情報等の伝達、帰宅困難者対策等のソフト面の対策の重要性も認識されたところである。

六本木ヒルズ、虎ノ門ヒルズでは、「逃げ出す街から逃げ込める街へ」をコンセプトに、災害に強い安全・安心なまちを目指して、建物のハード面だけでなく、周辺地域住民や帰宅困難者を受入れるためのソフト面の対策も講じている。具体的には、震災備蓄及び災害用井戸の整備が行われ、食料のほか、毛布や医薬品、簡易トイレ等の災害時に必要な備蓄品が用意されているとともに、災害用井戸については、近隣住民等へ生活用水を供給することも可能としている。また、受け入れた帰宅困難者への適時適切な情報提供の手段として、エリア放送（フルセグ）を活用した独自の災害時情報配信システムを構築している。

加えて、東京都港区と「災害発生時における帰宅困難者の受入れ等に関する協力協定」を締結し、官民連携の下、周辺地域への貢献も含め、防災拠点としてのまちづくりを目指し、帰宅困難者の誘導等の協力も行うこととしている。

なお、六本木ヒルズでは5,000人、虎ノ門ヒルズでは3,600人の帰宅困難者受入れ体制を確保

している（図表1-2-9）。

図表1-2-9 備蓄品配布訓練の様子



資料：森ビル株式会社提供

## 5. 民間空間における社会貢献

### ①大手門タワー・JXビル〔東京都千代田区〕

#### 都市再開発プロジェクト×お濠の浄化

大手門タワー・JXビルは、内堀通りと大手濠<sup>(ほり)</sup>を挟み大手門の前に位置する地上22階地下5階建てのオフィスビルであり、平成27(2015)年に竣工している。

皇居外苑は、外国人観光客も含め、多数の観光客等が訪れる憩いの空間であり、お濠<sup>(ほり)</sup>には、かつては玉川上水からの補給水が供給されていたが、現在は水源を雨水に頼らざるを得ない状況である。良好な水辺空間を再現する観点から、環境省では濠水浄化施設を整備するとともに、東京都が下水道の放流を止める等の取組を進めた結果、濠水環境は改善傾向にあるものの、未だ十分とは言えない状況にある。

このため、政府の取組に加えて、大手濠<sup>(ほり)</sup>に隣接する大手門タワー・JXビルの地下に濠水<sup>(ほり)</sup>の大型貯留槽・高速浄化施設が設置され、内堀通りの地下に設置したパイプで大手濠<sup>(ほり)</sup>から取水し、この施設で不純物を除去した濠水<sup>(ほり)</sup>を再び大手濠<sup>(ほり)</sup>へ放流することにより、日比谷濠<sup>(ほり)</sup>に設置されている環境省の浄化施設と連携しながら、皇居外苑濠<sup>(ほり)</sup>の水質改善効果を一層高めている。なお、大手門タワー・JXビルの大型貯留槽・高速浄化施設は、年間約50万立方メートルの水を浄化する能力を備えており、1年で皇居外苑濠<sup>(ほり)</sup>の水を入れ替えることが可能な計算となっている。

また、大手門タワー・JXビルについては、この大型貯留槽・高速浄化施設の設置が、緑地空間の創出や災害時の帰宅困難者対策等の取組とともに公共貢献と評価され、都市再生特別地区における都市計画に関する特例制度の適用を受け、容積率の緩和等が認められており、官民両者でwin-winの関係が構築されている事例と言える（図表1-2-10）。

図表1-2-10 大手門タワー・JXビルと濠水の大型貯留槽・高速浄化施設



資料：三菱地所株式会社提供

## ②川崎信用金庫・保育所併設〔神奈川県川崎市〕

### CSR(企業の社会的責任)×保育待機児童解消

企業が社会に対して責任を果たし、社会とともに発展していくための活動（CSR）が活発化する中、企業と地方公共団体が連携して社会課題の解決に取り組むことを目的に、包括連携協定を締結する動きが進んでいる。

川崎市では、平成23(2011)年度から平成25(2013)年度にかけて、3年連続で、神奈川県内における市町村別の待機児童数が最多となる状況となっていた(神奈川県記者発表資料)。そこで、市としては、子どもを安心して産み育てやすいまちにすることを目指し、平成26(2014)年、待機児童ゼロに向けた考え方やそれに伴う施策の方向性を定めた「待機児童ゼロの実現に向けた新たな挑戦」を策定し、課題解決に取り組んでいる。その成果もあり、近年待機児童数の大幅な改善が見られるものの、保育所利用申請者数は依然として増加傾向にあり、待機児童解消に向けた継続した取組が必要となっている。

平成26(2014)年、川崎信用金庫と川崎市は包括連携協定を締結し、その取組の一つとして、待機児童解消に向けた市の保育所整備事業に協力するため、川崎信用金庫は、老朽化した登戸支店の建替えに当たり、建替え後の建物内に保育所を設置することとし、平成29(2017)年3月にリニューアルオープンした。信用金庫の店舗・会議室を1～3階に整備する一方、保育所が4階(約570㎡)に設置されるとともに、屋上に保育所用の人工芝の園庭(約215㎡)も整備している。

また、この建物は、まちの防災拠点としての機能も備え、非常用発電設備の設置、園児のための紙おむつや粉ミルク等の備蓄も行い、大規模災害時には帰宅困難者の受け入れも可能な施設となっている(図表1-2-11)。



図表1-2-11 川崎信用金庫・保育所



資料：川崎信用金庫提供



資料：登戸ゆりのき保育園提供