

【 要 旨 】

人口減少とともに、今後空地の増加が予想されている。空地の増加とともに地域に対する影響が生じることが危惧されているが、その対処方策は未だ不透明な状況である。こうした中、本調査は空地の発生消滅や空地の所在による利害得失の実態がどのようになっているかを把握するとともに、空地を建築的利用が前提の過渡的土地ではなく、空地であることに新たな価値を見出し、利活用していく方策について検討を試みるものである。

なお、本調査において空地とは未利用地、駐車場、農地を除く菜園、資材置場等としており、調査対象の範囲は三大都市圏政策区域¹内の市街化区域を対象とする。

第1章では、背景と目的を整理し、既往文献により、空地についての調査手法を把握するとともに、調査の内容とその手法を設定する。

第2章では、都市圏、都市といったマクロレベルでの空地の発生概要について整理している。数値地図 5000 等のデータを活用し、三大都市圏の空地の分布状況と、都市圏中心からの距離、土地利用特性及び人口世帯数増減との関係を分析する。さらに、都市圏レベルのデータでは経年分析ができないため、横浜市を対象として空地率及びその増減と、鉄道駅からの距離、地形、市街地の開発時期及び人口・世帯数増減との関係を、都市計画基礎調査等のデータを用いて分析する。

また、対象地域の市町村の都市計画担当者に対して、空地の所在や動向、問題等についてアンケート調査を行い、担当者がどのように感じているかを把握する。

第3章では、中心市街地、計画住宅地、既成市街地の3タイプから10地区を選定し、1990年（平成2年）、2000年（平成12年）、2010年（平成22年）の住宅地図を用いて3時点間での空地の発生と消滅の実態を把握する。さらに、詳細調査5地区においては、現時点で空地となっている区画全てについて現況調査を実施し、その管理状態を把握する。また、登記簿謄本を用いて現時点で空地となっている土地の所有状況の変化を把握し、空地となっていることとの関係について分析する。

また、地域住民と空地の土地所有者に対する意識調査を実施し、空地が存在することによる利害得失を把握する。

第4章では、空地にこれまでの建築的利用だけではない新たな価値を見いだしている事例、新たな形態による利活用事例、空地に係る制度・施策の事例について、国内外の事例を広く調査した結果を示す。こうした事例を、空地の属性、何を新しい価値として見ているのかといった空地の利活用方法を考えていく時の視点、施策や事業を展開するにあたってのスタンス等の視点から整理して、事例カルテとして紹介する。

第5章では、調査の結果を考察するとともに、今後の検討課題や施策の方向性を示す。

¹三大都市圏政策区域首都圏：首都圏整備法における既成市街地と近郊整備地帯、近畿圏：近畿圏整備法における既成都市区域と近郊整備区域、中部圏：中部圏開発整備法における都市整備区域

「オープンスペースの実態把握と利活用に関する調査」調査概要

■はじめに（調査の目的と対象）【報告書第1章】

調査背景：長期的な人口減少、社会経済の停滞による空地の発生と今後の増加可能性、空地による景観阻害・犯罪不安等→空地の実態やその存在による問題点・利点を実証的に把握されていない。

調査目的：空地の新たな価値、利活用の可能性についての調査・検討
 ⇒空地の発生消滅の実態等を踏まえ、コンパクトで持続可能な都市構造への転換、豊かな質の高い都市生活の実現に寄与するオープンスペース施策を検討。

調査対象：三大都市圏政策区域（近郊整備地帯等）の市街化区域。空地…未利用地、駐車場、農地を除く菜園、資材置き場等を対象。

■空地の発生・消滅の実態把握

空地に関するマクロ動向の把握【報告書第2章】

- 調査方法：三大都市圏政策区域の市街化区域を対象に数値地図等で空地分布状況を把握するとともに、横浜市で空地動態を表象する指標の可能性について検討。また、自治体アンケートにより、空地の発生状況や利活用の取組事例等を把握。
- 調査結果：三大都市圏では空地率と距離圏や土地利用との関係の有無を、横浜市では空地率の増減と人口・世帯数の増減及び開発時期との関係の有無を確認。

1. 三大都市圏における空地のマクロ動向の把握【報告書第2章2.】

- 三大都市圏の空地の分布：首都圏では、臨海部を除き、都市圏中心から離れるほど空地率が増加。どの都市圏も商業地の空地率が高く、首都圏と中部圏では工業地の空地率がやや低い。
- 横浜市の空地増減の分析：市全体の空地率は減少だが、減少と増加の地区が混在。人口・世帯数が増加すると空地が減少、人口や世帯数が減少すると空地の減少が緩和。古い開発地で空地が増加。
- データ上の課題：都市圏レベルの広域的な空地の動向を把握できるデータが存在しない。

2. 三大都市圏を対象とした自治体アンケート【報告書第2章3.】

- 空地の発生状況：約58%の自治体が、空地等の発生が「ある」と回答。発生場所は、郊外住宅地（約48%）、中心市街地・駅前（約39%）の順に多い。
- 空地の賦存量の把握：約半数の自治体が都市計画基礎調査で把握しているが、約4割は把握していない。

地区レベルの空地の実態把握【報告書第3章】

- 調査方法：上記分析や自治体アンケートを基に10地区を抽出。住宅地図や登記簿を用いて空地の発生と消滅の実態を把握。うち5地区で地域住民と土地所有者のアンケート・ヒアリングを実施。
- 調査結果：地図を用いた比較検討および土地所有状況からは、市街地属性毎に異なる特徴を持つ空地の発生および消滅の状況、また空地の発生メカニズムを明らかにした。アンケート・ヒアリングからは将来の土地活用意向について地域住民と土地所有者で傾向が異なることなどを明らかにした。

1. 10地区における実態調査結果【報告書第3章3.】

10地区において、住宅地図・登記簿・現地調査等により空地の変遷や実態を把握した。以下のような傾向が見られた。

中心市街地 A地区、C地区、I地区	計画住宅地 B地区、F地区、J地区	既成市街地（住工混在地、密集市街地等） D地区、E地区、G地区、H地区
一定の駐車場需要があることから、空地の種別として駐車場が多い。いずれの地区も、景気の停滞と低リスク運用等を背景に増加傾向にある。売買を伴う空地化が多い。	開発当初から存在する空地が宅地化するが、年を追うにつれ宅地化が鈍り、空地が長期化。宅地→空地の変化も同時に発生。一方で、居住者が隣地の空地を利活用するケースが散見される。	密集市街地では、敷地規模が小さく、路地裏等の活用が難しい土地が宅地から空地となる敷地が散在。住工混在地では、小中規模の工場が撤退し、駐車場等に転換するものが一部見られる。空地化の要因としては、相続との関係が深い。

2. 地域住民・土地所有者アンケート【報告書第3章4.】

- 地域住民：空地が比較的多いと考えられる地区でも、空地が多いと捉える人は約3割程度。空地であることの問題は「雑草の繁茂など環境の悪化」「ごみの不法投棄」など管理上の問題が上位。
- 土地所有者：空地の約4割は既に貸しており、約4割は今後売却または貸す意向があり、今後も自己利用する意向は2割程度。空地の所有メリットの上位は、賃料収入、柔軟活用であり、デメリットは税金発生である。回答者の半数が不在地主であり、さらにその半数が今後も当該自治体に居住意向がない。
- 今後の活用方向性の比較：住民は災害用地や地域公園など、地域の共有財産として利用する意向が強い。所有者は、駐車場としての利活用が上位であり、住民が期待する用途への意向は低い。

■空地の利活用に関する事例の整理【報告書第4章】

- 調査方法：空地の利活用について参考となる国内外の取組事例について、文献調査とともに関係者等にヒアリング及び現地調査を実施した。
- 調査結果：国内調査及び海外調査により、「空地の利活用」及び「空地政策」に関する多くの有益な知見が得られた。

1. 空地の利活用

- 新たな価値・視点：空地、オープンスペースに対する新たな価値や視点
 - ・新たなオープンスペース創出による地域再生・歴史的背景の尊重・プレイスメイキング
 - ・持続可能性を実現するための都市のメタポリズムの中での空地・QoLを高めるオープンスペース
- 新たな利用形態：空地の多面的機能を幅広く捉えた新たな価値に基づく利用形態
 - ・都市居住のアメニティ向上・農的活動・コミュニティの育成・災害対策

2. 空地政策

- 利活用法：空地利活用施策の展開に有効な手法・スタンス
 - ・迅速な事業実施/実験的方法・空地の暫定的な公的利用・オープンスペースのネットワーク化
 - ・広域計画的視点を持った空地施策の展開・詳細なデータ分析の政策的利用
- 制度・社会システム：空地の利活用を促進するために効果的な制度・社会システムの構築
 - ・インセンティブ税制・規制税制・適切な管理の為の受益者負担制度・空地利用促進の助成金
 - ・管理規制・暫定利用協定・土地再生中間組織・駐車場再配置の誘導・行政権限付与
- PR・キャンペーン：プレイヤーの空地利活用のモチベーションを高める広報・啓発活動
 - ・社会実験等暫定整備による効果の見える化・仮想プロジェクトによる効果の検証と情報発信
 - ・空地関連情報の一元的発信・疲弊した市街地の再生に特化した行政計画の策定
- 人材・組織：空地・空き家解消・活用のコーディネーター・政策提言・実行主体
 - ・空家活用マッチング組織・政策提言組織・まちづくり（開発・運営）組織
 - ・土地再生中間組織・土地収用権を持つNPO等

■オープンスペースの利活用方策についての検討【報告書第5章】

1. 調査研究の結果【報告書第5章1.】

○空地であることの弊害

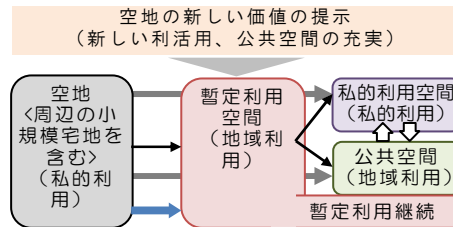
- ・維持管理の問題、賑わい・活力・地域価値の低下、特定の空地の増加、社会的利益の逸失

○空地であることの利点

- ・通風・採光の確保と地域コミュニティ創成・再生の場、災害時の被害軽減や避難場所

○利活用の方向性

- ・空地の見方を変える（新しい価値の提示）
- ・手軽に使う（空地長期化→暫定利用、隣地利用）
<(Lighter, Quicker, Cheaper)>
- ・集約して使う（小規模空地の分散→集約化による利活用）
- ・地域で使う（個人利用→地域利用<コミュニティ、たまり場、活動の場>）



○利活用促進施策の視点と方向性

マクロ (都市)	視点:都市空間の空地役割、都市の更新、地域特性 施策:都市空間計画による集約と縮退コントロール	↔	視点:地域価値・QoL、新たな価値、取組主体 施策:集約化、暫定利用、地域利用、新たな利活用(地域)	ミクロ (地域)
-------------	--	---	---	-------------

[スタンス・アプローチ]促進ツールや制度の用意（規制、誘導、公的関与、促進(主体育成等)、地域特特別施策、プロセスプランニング等

2. 考察と課題／留意点／今後の施策方向【報告書第5章2～4.】

■考察と課題

- 実態調査の結果からの示唆
 - ・空地の利活用促進政策の検討に資する資料の蓄積/空地と限界団地等との関係/空地長期化による社会的利益の逸失/空地の発生と郊外スプロール化の関係
- 空地問題の出口からみた空地分類（都市基盤、生活基盤の整備状況との関係）
- 土地空間利用に関するデータの制約

■留意点

- 三大都市圏と地方都市における出口戦略・施策ツールの相違/空地の実態を把握するための調査分析手法の改善・改良（空地の経年変化や実態を把握するための手法の整備)/多様な視点からの検討の必要性

■今後の施策方向

- 今後の展開における課題…分散発生・細分化、所有者要因（空地としておくことに対する問題意識の低さ）
- 今後の展開における試み…動的平衡状態の分解の試み、空地のアウトブレイクを捕まえる試み、新しい価値を發揮させるための土地空間デザインの検討、空地の暫定利用と動的土地空間利用の制度・手法の検討

【 Abstract 】

Vacant land lots are expected to increase with a continuous decline of the population. While it is feared that this increase of vacant land might have some adverse impacts in the areas, it has not been made clear how we can mitigate these impacts, or how we can prevent them from realizing.

Against this background, this research tries to grasp how a vacant land lot comes to exist and cease to exist, clarifies the advantages and the disadvantages of the presence of the vacant land. It also discusses what the new uses of the vacant land are, based on a perspective that sheds a new light on the value of vacant land, rather than on a traditional perspective that considers a vacant land as waiting some construction activity.

In this research, the term “vacant land” is used to include not only a parcel of land that is not currently used, but also a parking lot, a vegetable garden other than the farmland, and a material depot. This research focuses on the urbanization promotion areas in three metropolitan areas, namely Shutoken, Kinkiken and Chubuken.

Chapter 1 : Background, objective, outline and research methodology

Chapter 2 : A “macro-level” analysis of the generation of the vacant land

The generation of the vacant land is analyzed at a “macro-level”, such as a metropolitan area and a city. With the data of the Digital Map provided by the Geographical Survey Institute, the relation between the distribution of the vacant land and the distance from the center of an urban area, the land use properties, and the change of the number of the households are analyzed.

Furthermore, the City of Yokohama is taken as an example to study the relation between the change of the vacant land rate and the distance from a railroad station, the topography, the timing of the development, the change of the population, and the change of the number of the households, based on the data of the “Basic survey for city planning”.

In addition, a survey is made on the officials in charge of city planning in three metropolitan areas in order to grasp how they find the location of vacant land, the change of the amount of vacant land, and the problems caused by vacant land.

Chapter 3: A “micro-level” analysis on the generation and extinction of vacant land and on the advantages and disadvantages of the existence of vacant land

10 districts are selected from areas of three distinct types (central city areas, planned residential areas, and built-up areas) in order to study the generation and extinction of the vacant land, starting from 1990. The house maps of 1990, 2000 and 2010 are compared to accomplish this study. The condition of the all vacant parcels are checked on site.

Also, the change of the ownership of a land that is currently vacant is made clear based on land-registry information, and the relation between the ownership change and the current land use (being vacant) is analyzed.

In addition, surveys are made on the inhabitants of the areas and the landowners of the vacant land, in order to grasp how they find the advantages and disadvantages of the existence of the vacant land.

Chapter 4: Case studies of the new uses of the vacant land

A variety of cases that relate to vacant land are introduced both from abroad and in Japan. These include a new use of vacant land other than a construction use, and a new system or measure concerning the use of vacant land.

These cases are classified into categories from the viewpoints such as the attribute of the vacant land, the type of the new value on which the use of vacant land is based, and the stance in considering how to utilize vacant land.

Chapter 5: Conclusion

Main findings of this research are summarized with some suggestion on the future policies on vacant land along with the issues that need further investigations in the future.