

## 第 5 章

### オープンスペースの利活用方策についての検討

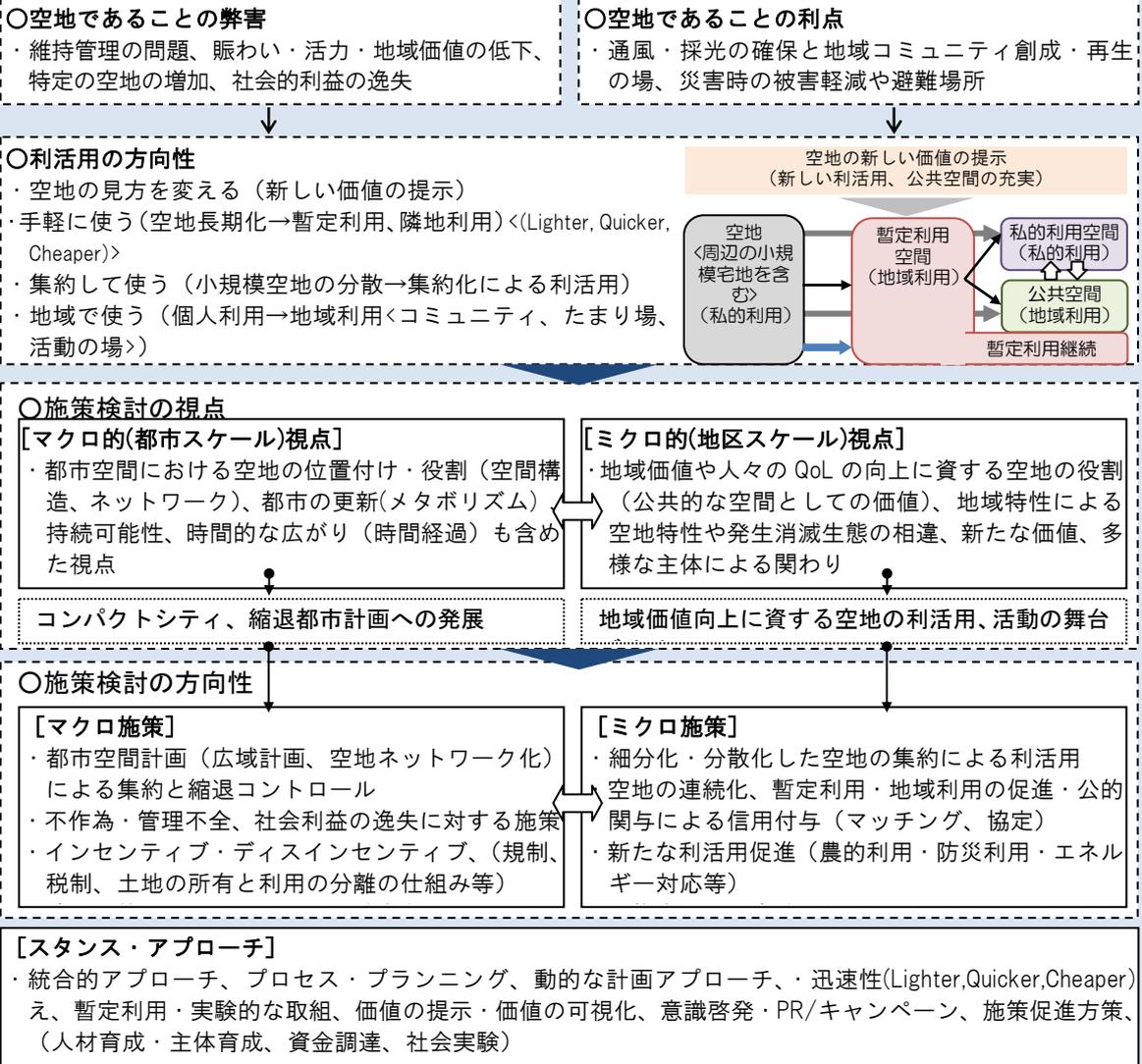
1. 調査研究の結果
2. 考察と課題
3. 今後の調査検討における留意事項
4. 今後の展開方向について

# 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】

## ■本章の概要

- 調査の方法：三大都市圏の空地の発生・消滅の動態、地域住民の利用意向と、事例調査における空地に対する価値づけ、利活用方策などを踏まえ、課題や今後の施策の方向性の検討を行う。
- 結果の概要：空地であることの弊害、利点と利活用の課題を示し、空地の利活用を促すためのアプローチを整理した。また、マクロ(都市)、ミクロ(地区)のスケールから取り組むための視点や方向性を提示し、実現するためのツール・制度やデータ整備に関する課題を明らかにした。

## ■ 1. 調査研究の結果【報告書第5章1.】



## ■ 2. 考察と課題【報告書第5章2.】

- 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

## ■ 3. 今後の調査検討における留意点【報告書第5章3.】

- 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

## ■ 4. 今後の展開方向【報告書第5章4.】

- 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、新しい価値を発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な土地空間利用の制度・手法の検討

## 第5章 オープンスペースの利活用方策についての検討

### 1. 調査研究の結果

#### 1-1 空地の発生活消滅の実態

本調査研究を行うにあたっての仮説として、①人口減少にともない空地は全国的にみれば増加すること、②都市圏中心から離れば離れる程、空地率も高いこと、③郊外住宅地は空地化が進行していることを想定していたが、調査研究の結果は以下の通りであった。

まず人口減少と空地の増加との関係については、人口減少より世帯減少が空地の増加に寄与している可能性があることが、横浜市におけるスタディの結果等から明らかとなった。

都市圏中心からの距離との関係については、都市圏ごとに違った傾向がみられ、またメッシュデータの分析と空地率の分布図による空間分析とでも、違った傾向がみられた。メッシュデータの分析からは、都市圏中心から離れるにしたがって空地率が増加するという関係は、首都圏では見られなかったが近畿圏と中部圏では若干見られた。しかし、空地率の分布図でみると、首都圏において臨海部、八王子市と横浜市の市境部分等に空地が偏在しているところが見られるものの、概ね都心から郊外に向けて徐々に空地率が高まっている様子が観察できるが、一方、近畿圏、中部圏においては空地率の高いところと低いところがモザイク状になっており、都市圏中心からの距離との関係は見出しづらかった。

郊外住宅地における空地化の進行については、自治体アンケートの結果では、中心市街地と並んで空地が多い地域として「郊外住宅地」の指摘が多かった。しかし、ミクロ調査を行った計画住宅地においては、開発当初から空地である敷地が一定程度存在し、それらが年を経るごとに減少することによって、空地量が減少するという逆の傾向が見られた。これは駅からの距離の違いや人口増減に関わらず、同様であった。

ただし、横浜市におけるスタディにおいては、昭和30年以前の開発地において未利用地の発生が観察された。ミクロ調査においても都市基盤未整備の地域において空地が増加する傾向が見られた。これらのことから推測すると都市基盤が未整備なところや基盤整備基準が古い開発地においては、空地が増加している可能性がある。

中心市街地においては、A地区において開発後の充填が進むことにより空地が減少しているほかは、駐車場の増加という形で空地が増加していた。

所有関係の変化と空地の発生の関係をみると、20年以上の長期にわたって空地のまま同一人が所有を継続しているところが多いが、このように長期にわたって所有された後、売買と相続のいずれかを経たのち、空地から宅地になる場合と空地のままで所有されるものとの両方がある。郊外住宅地の中では、当初から複数区画を取得し空地のまま保持している例も散見された。また、既成市街地においては、複数筆を所有する大規模土地所有者が存在することが多く、こうした市街地では散発的に発生した空地が、未利用のままとなっていることも多くみられた。

## 1-2 空地の利点と弊害の整理

### 1) 空地があることの利点

地域住民アンケートでは、空地であることの利点として、約4割の人が「隣地との間隔があり通風、採光がとれる」を、約3割の人が「災害時の被害軽減や避難場所になる」を選択していた。

#### (1) 通風・採光の確保と地域コミュニティ創成・再生の場

隣地との間隔があることにより通風・採光が確保されるということがメリットであるとしていることについては、今回調査研究の中で例えばB地区の住宅団地において、図面上で確認された空地の分布や量の多さが、現地踏査ではそれほど感じられなかったことから十分理解できる。現在の日本の宅地開発は土地利用密度が快適と感じられる密度より高くなっており、空地があることによってその窮屈さが自然に緩和されている側面があることも想定される。

また、事例調査を行ったバルセロナ市においては、旧市街地（密集市街地）に大規模な空地を創出することで、地区全体の通風・採光条件を改善したりパブリックスペースの質を高めることで、地域の価値の向上に寄与していた。また、新たに創出されたパブリックスペースにおいて子ども達が球技に興じていたり、ベンチなどが置かれ近所の人達の井戸端会議の場所となっていることがみられるなど、地域コミュニティの集いの場となっていることがうかがえた。

#### (2) 災害時の被害軽減や避難場所

地域住民アンケートの結果を5地区で比較すると、「災害時の被害軽減や避難場所になる」を選択した回答割合が、密集市街地であるE地区において他地区に比べて最も多い（約39%が回答）こと、また、別設問である空地の利活用の意向（問6）において、「災害時の避難場所等として」が同じく他地区に比べて最も多い（約55%が回答）ことから、特に密集市街地等において、空地が災害時の被害軽減や避難場所として寄与することに期待していることが推察される。

なお、地域住民アンケートにおいて、この選択肢が多く挙げられたことは、回答者がアンケート調査の前年（2011年3月）に起きた東日本大震災の大規模な被害や、またその後の応急仮設住宅の用地確保等ができないことによる復旧の遅れなどを目の当たりにしたことの影響があると考えられる。

### 2) 空地があることの弊害

#### (1) 維持管理の問題

地域住民アンケートにおいては、空地があることの弊害としては、「雑草の繁茂などの環境の悪化」が半数以上、「ゴミの不法投棄」は4割弱と、管理不全状態による環境悪化を危惧する指摘が多かった。

また、第4章の事例調査において把握されたように、空地管理条例が多くの自治体で制定されていることから、空地の適正な維持管理が問題となっていることがわか

る。

## (2)空地の長期化・固定化による賑わい・活力・地域価値の低下

また、5人に1人以上の人が「まちの活力・賑わいが低下」「将来どのように活用されるかわからず不安」を挙げている。これは、特に中心市街地(A地区、C地区、I地区、佐賀市等)におけるヒアリングにおいて、自治体や地域団体等からも強調された問題である。

海外事例においては、空地化した場所が麻薬取引の場や凶悪犯罪の場となったり、スクウォッティング(不法占拠)などによって住環境が悪化することにより、周辺住民も地域から転出し、さらに地域の荒廃が進んで、「あそこは危ないところだ」という悪い地域イメージが固定化し、人が寄り付かなくなる結果、地域の再生も困難になっていくという構図が見られた。

日本においては、海外とは異なり、空地化した土地やそれらが集積した地域が危険な地域となる例は見られないが、人が訪れることなく、「忘れられた」場所になっていくことで、賑わいも活力も消えていく。さらにそれが長期化することによって、その場所が賑わっていたことを知る人さえもいなくなり、青春時代の「憧れの場所」であり、遊んだ思い出のつまった地域をどうにかしたいという「人の想い」という、地域再生の糸口さえも失ってしまうのではないかという危機感を、地域住民が抱いている例がヒアリングによって把握された。

## (3)特定の空地(中心市街地におけるコインパーキング等駐車場の増加)

中心市街地においては、特にコインパーキング等の駐車場の増加する傾向が見られた。一般的に、中心市街地は、収益性の高い中高層の建物等による高度利用が可能な地域である。しかし、昨今の景気動向などから、収益性の高い利用は、建設や運用に際しての資金的なリスクが高いため、比較的資金的にリスクが小さい利用や、景気回復までの暫定利用として、駐車場として利用を選択する所有者が多いと推察される。

ただし、A地区では、地区内において駐車場の立地が急増した結果、駐車場間の利用者獲得の競争が高まり、一部の駐車場では料金を大幅に下げたことが、自治会ヒアリングにおいて確認された。A地区では、ここ10年間では駐車場が減少傾向にあるが、その要因として駐車場料金下落が影響している可能性がある。

## (4)空地とされていることによる社会的利益の逸失

例えば、土地区画整理事業による整備が行われた地区は、一定の利活用を想定した社会基盤(都市基盤)整備が行われている。このような基盤整備に投資が行われたところを空地のままにしておくということは、コストをかけて実施した投資によって得られる可能性のあった利益が実現されておらず社会的利益を逸失させていると見ることができる。

また、人口増加の局面のみならず、人口減少に入っている現時点においても、農地の転用などによる郊外への市街地拡大は進んでいる。既に都市基盤としてのインフラ整備がされているところが活用されずに、新たな基盤整備への投資が必要な地区への拡大が進む要因として、土地価格が高いままであることや、既存市街地の土地所有者の土地活用意向の低さ(空地や駐車場としておく)などが指摘されている。

### 3) 空地の利点と弊害に関するその他留意点

空地があることに対する利点と弊害については、利点においては3分の1以上の人、弊害においては5分の1以上の人「特になし」としており、大きな問題も感じておらず、メリットも意識してもいない人も比較的多いことが把握された。

一般的に、空地があることによる問題であるとされる「治安の悪化」については、今回詳細調査を行った5地区においては、問題とする人は1割程度にとどまっている。事例調査を行った欧米諸国においては、空地であることは、犯罪等を引きよせ、環境が悪化してくることで周辺地域から居住者の転出をおこし、ひいては不動産価値の低下を招くとされる。特に、産業構造の転換から激しい人口減少に見舞われている米国の中西部などにおいては、不動産価値がゼロどころかマイナスとまでいわれるところまで来ている。しかし日本においては、駅前などの中心市街地に空地が増加してきても、バンダリズム（公共物や建築物等に対する破壊やいたずら行為）はほとんどみられず、公示地価にもさほど影響はみられない。その理由は今回の調査研究でも明らかにはできていない。

土地価格が下がらないため支払う固定資産税も下がらない状況の中でも、半数超の空地所有者は売却・賃貸の意思はなく、そのままの状態を保持し続けている。

### 1-3 空地の利活用の方向性

事例調査の成果から考えられる空地の利活用の方向性としては、次の4点があげられる。

- (1) 空地の見方を変える（新しい価値の提示）
- (2) 手軽に使う（空地長期化→暫定利用、隣地利用、“Lighter, Quicker, Cheaper”）
- (3) 集約して使う（小規模空地の分散→集約化による利活用）
- (4) 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〉）

それぞれの方向性の詳細は次の通りである。

#### (1) 空地の見方を変える～新しい価値の提示

我が国においては、少子高齢化・人口減少の進展や社会経済情勢の停滞などから、今後大きな土地需要の発生が期待できない可能性がある。そのため従来のように、空地を建築物が伴う利用（宅地化）となるまでの過渡的な状態として見るのではなく、空地であるからこそその価値や多面的な機能を見出し提示することなどにより、空地に対する見方を変えていくことが必要である。

事例調査においては、例えば、新たなオープンスペースの創出によって疲弊した地域の再生を図った「バルセロナモデル（多孔質化戦略）」や、「パーク・システム」のように公園や緑地、緑道といったオープンスペースを設けることでアメニティの高い良好な住環境が創出されたり、集客による賑わいが創出されたりすることにより、周辺の不動産価値を高めていくという取組がみられた。

また、地域住民のアンケートの中で空地があることの利点や今後の期待する活用策として挙げられていた、災害時の避難用地や災害被害軽減の緩衝帯としての役割は、特に人口密度の高い集約型の都市において有効であろう。東日本大震災の経験から、緊急の避難施設や仮設住宅等の建設の予備用地という新たな機能も期待される。さらに、オーストリアやドイツなど欧州の都市農地は、歴史的にみると戦争や災害発生など危機的な状況下では、食料の供給基地としての意味づけを持っていた。このような都市の「ショックアブソーバー（緩衝材）」としての位置付けも含めて、都市のレジリエンス（自己回復力）を向上させていく観点から、一定量の空地を都市の中に確保しておくことも必要とされる。<sup>1</sup>

加えて、現在のまたは今後発生が想定される都市問題に対処するための空間としての空地の利用も考えられる。例えば、市街地内の空地ではないが、耕作放棄農地などを太陽光発電の基地として利用する「電田プロジェクト」<sup>2</sup>などの動きもあり、低炭素化を目指す社会的な方向性の中において、地域におけるエネルギーの地産地消を進める拠点としての使い方も考えられる。

これらのように、空地であるからこそその価値や機能を存分に発揮させることで、空地を空地のままで活用していくことができる可能性がある。

<sup>1</sup> 東京大学大学院の横張真教授は、「座談会：日本大震災にみると市と地域システムの脆弱性と頑健性」（都市計画 292号、2011）において、バッファーとしての空間確保の必要性について言及している。

<sup>2</sup> 農地、休耕地、耕作放棄地に太陽光発電施設を設置することで発電を行うプロジェクトであり、東日本大震災後に、通信会社社長らが提言している。

## (2) 手軽に使う（空地長期化→暫定利用、隣地利用）

事例調査においては、恒久的な建築物をつくることだけではなく、地域の菜園としての利用、屋台やコンテナのように容易に移動可能な形態のものを実験的に設置し、その地域にあった利用の方法を探る取組等が見られた。

土地所有者へのアンケートで尋ねた「空地の保有期間」は20年以上である者が半数以上もあり、空地である状態が長期間にわたり固定してしまっているところも多いことがわかる。このように腰が重い土地所有者に、新たな利活用を促していくことが大きな課題であるといえる。

宅地需要が鈍化し、また社会及び都市の将来像が明確に描きづらい中、半恒久的、固定的で大きな投資を伴うような利活用は難しい。暫定的に短期間、小さな投資によって、社会実験的な利用を行い、地域のニーズやポテンシャルを測ることができれば、新たな利活用につながることを期待できる。

欧米でパブリックスペースの利活用促進に取り組む専門家達は、空地利用におけるスタンスとして、‘Lighter, Quicker, Cheaper’ ‘Quick and Simple’が肝要であると口を揃えて強調しており、こうした姿勢は新たな利活用を考える際の参考となるだろう。また、日本においても、「わいわい！！コンテナ」の事例のように、新しい使い方がされた空地（空間）を具体的に見たり、体験することによって、住民等が新たな価値に気付き、空地に対する価値観が変化することが期待できるような取組も行われている。

この「暫定利用」においては、従来の土地賃貸借等の枠組みでは調整事項が多く「重い」ため、土地所有権との関係も「ライト」にすることができる仕組み、例えば所有と利用を分離するなどの方法を検討することも必要と考えられる。

## (3) 集約して使う（小規模空地の分散→集約化による利活用）

地域住民アンケートでは、空地の利用用途として災害避難用地や地域の公園が多くあがっていたが、このような利活用をする際に問題となることとして、「利用目的に対して敷地が小さすぎる（細分化されすぎている）」という回答が最も多かった。

土地空間を利活用しようとするとき、目的とする効果を十分に発揮させるために必要な空間規模や都市内（地域内）での位置、デザイン（形態）がある。しかし、実際に発生している空地は細切れで分散して発生しており、都市内の位置も空間の形状も目的の実現に合ったものではないことが多い。そのため集約化や連坦化などの工夫が必要となる。

空間を集約化していく方法として、隣地利用の促進が最も効果的であるとする既往研究がある。今回の詳細調査地区では、B地区、J地区などの住宅地において、隣地を一体的に利用しているケースが多くみられた。また、米国の調査においても、「最も期待できる（空地の）利用者は隣人である」とされ、空地の隣地に居住している土地所有者による隣地の空地取得に対して税制的なインセンティブを与えるなど、隣地利用を促進する制度を設けている事例があった。

## (4) 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>）

空地の状態が長期にわたる傾向が見られるのは、空地としておくことに対する空地所有者の問題認識が低いこととともに、空地のままでも税金や維持管理の

費用や手間などの負担感が低いことが要因と考えられる。このことの背景には長期間にわたり負担が変化しない、もしくは社会経済状況の変化から負担が軽くなってきていることがあると考えられる。

一方で、空地を新たに利活用しようとする人にとっては、空地を取得するためのコストに加え固定資産税などの維持管理のコストがかかることになり、これらが重い負担として感じられることになる。収益が負担を上回るという予測があれば、負担感には特に問題とはならないが、地域住民が望んでいるような公共性の高い利活用の場合、大きな収益は期待できず、コストが空地の利活用者に大きくのしかかる可能性が高い。避難場所や地域の公園として利活用する時にかかる維持管理などのコストは、個人が負担するには重すぎるのが通常である。そのため、公共性の高い利活用を行う場合には空地を個人で所有・取得したり、維持管理したりするのではなく、利活用を行おうとする者は地元自治体や地域団体等と負担を含めた役割分担をするなどの連携をしていくことが必要であると考えられる。

調査した事例においても、例えば柏市の「カシニワ制度」は、空地を暫定的に貸したいと思う土地所有者と利用したいと思う地域団体等を柏市が間に立ってマッチングをしている。土地の所有者は変わらず、利活用と管理は地域団体等が行う。柏市は、固定資産税の減免などを行い土地所有者にメリットを付与しているとともに、利活用団体は借地等のコストを負担することなく、菜園などに利活用することができる仕組みとなっている。また、ニューヨーク市から発祥したコミュニティガーデンは、利用されていない空地をNPO等が共同緑地や共同菜園とし、地域コミュニティを含めた団体に維持管理や利活用する取組を行っている。

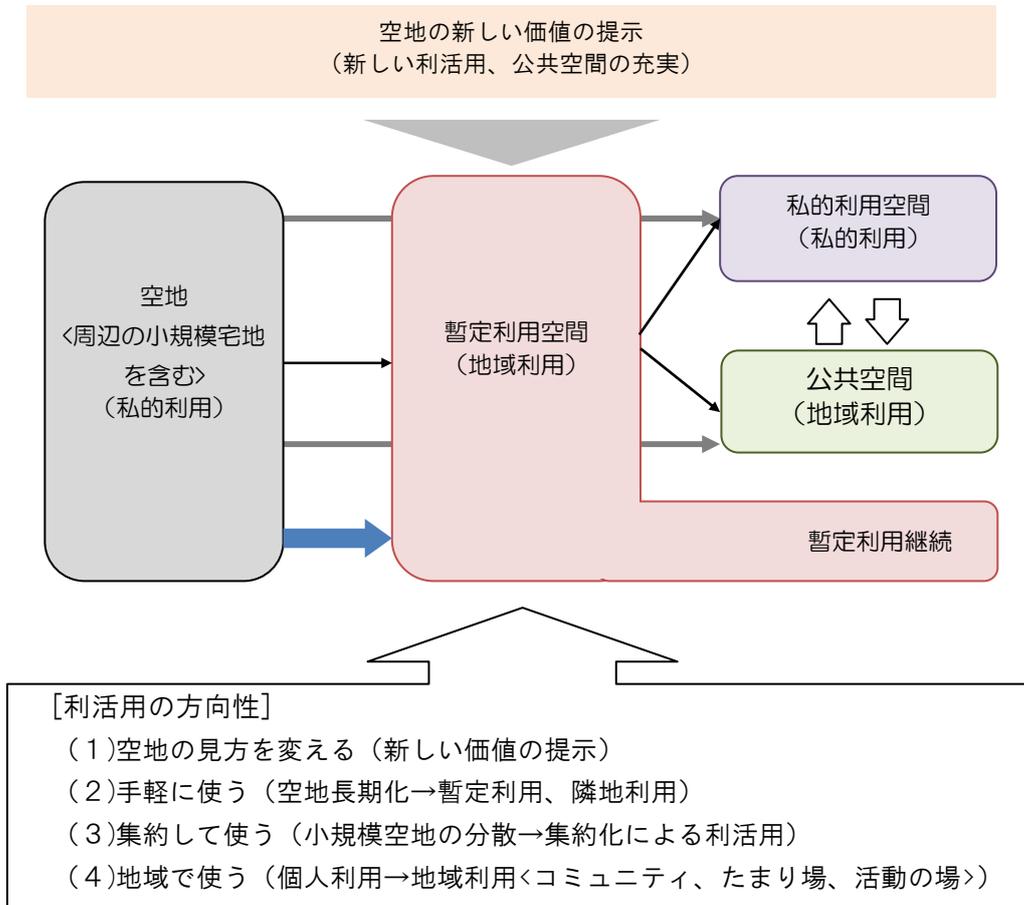
地縁型また知縁型のコミュニティの形成は、同じ空間を共有しあったり同じ目的や想いで集まることによって行われる。カシニワ制度やコミュニティガーデンのように、一つの空間に集まり、菜園での作業を共同で行うなどしていると、自然に「地縁」や「知縁」のコミュニティが形成されてくることが期待できる。

さらに、空地が一つの目的だけではなく、様々な用途に使われることも考えられる。いろいろな目的を持った主体が、相互の目的を阻害しない範囲において空間を共用(シェア)して利用していくことによって、空間でつながる異なる知縁のコミュニティなど新たなコミュニティの形成も期待される。

また、地域で利活用していく一つのパターンとして、隣地利用の促進があげられる。前述のように、米国においては隣地利用のために税金の軽減等のインセンティブ等を与えている。我が国においても、計画住宅地において当初から隣地を購入し一体的に利用している例や、居住からある程度年を経た後に新たに隣地を購入し、駐車場、庭、菜園として利用をしている例も散見された。特に古い開発地の場合、計画当初においては各戸が自家用車を所有することが基本となっておらず敷地内に駐車場が確保されていないことも多いが、このような場合には、新たに駐車場や菜園として空地を取得し、区画の拡張をすることにより生活スタイルの変化に対応していることが見られた。

これらの(1)～(4)の利活用の方向性を空地の変遷と合わせると図表5-1-1のように整理することができる。

図表 5-1-1 事例調査等に基づいた利活用のモデル化



## 1-4 空地の利活用を促進する施策検討の視点と方向性

### 1) 検討の視点の設定

現在、社会資本整備審議会都市計画部会都市計画制度小委員会において都市計画法制度の見直しの議論が行われている。線引き制度の見直しや、都市農村一体的な空間利用計画への転換の可能性など、拡大成長する都市を管理することに力点が置かれた制度から人口が減少や経済成長の横ばいとなる社会構造の変化や低炭素化への対応など、これまでとは異なった状況に柔軟に対応していくことができる計画制度への転換も含めた、根幹的な議論が深められているところである。

また、「都市の低炭素化の促進に関する法案（低炭素まちづくり法案）」も閣議決定（平成24年2月28日）されているが、この法案においては、人口減少・高齢社会の到来を受けた都市計画の転換方向として集約型の都市形成、コンパクトシティに向かおうとする方向性が強調されている。

空地の利活用施策を考えると、社会が直面している問題の解決に空地をどのように役立てていくことができるかという視点で考えることが不可欠である。

そのアプローチとして、マクロ（都市全体）として、空地をどのように位置付けて利活用を図るかという視点と、ミクロ（個別の地区単位）における空間の利活用をはかる視点から検討を行う。それぞれの視点の内容は次の通りである。

#### (1)マクロ的（都市スケールの）視点

都市空間計画（広域計画、空地ネットワーク化）による集約と縮退コントロールまで含む視点としては、次のようなものが考えられる。

- ・都市圏など複数の都市を含む広域の圏域を対象とした空間利用計画の検討・作成にあたっては、歴史的な経緯や文化的背景、社会インフラの整備の現況、人口の動態、産業の動向など様々な角度から客観的なデータ等を積み上げ分析し、都市圏におけるそれぞれの都市の役割や位置付けそして今後の方向性を作成し、関係する都市等と議論の上で合意形成を行っていく。
- ・人口減少が進み、縮退が想定され都市のコンパクト化を進めようとする動きがある中、今後社会基盤整備などの投資を行わないとされる都市や地域などもでてくるが、詳細な分析とデータの積み上げ等の根拠などを明示しながら合意形成を行っていくことが必要となる。
- ・空地の利活用を検討するにあたっては、その空地が都市のどこにあるのかということのみならず、広域圏域の中でどのような位置付けにある都市の中にあるのかということも重要である。
- ・さらに都市の中にある空地についても敷地単独でみるのではなく、都市全体の空間の中での空地の役割を、都市全体の空間構造や街路等の空間ネットワークと関連付けてみる視点も大切である。例えば、コペンハーゲン市では、歩行者ネットワークと公共空間（オープンスペース、広場）を連携させ、人の流れを積極的に生みだしていた。
- ・また、都市の持続可能性を高めていくという観点からみると、空地は都市の更新余地として位置付けられる。持続可能な都市は、社会の情勢に応じた変化に対応した、柔軟な新陳代謝が行えなければならず、その新陳代謝（メタボリズム）を促し、新

しく必要となった機能を受け入れていける場所として空地をみることもできる。

## (2)ミクロ的（地区スケール）視点

街区や地区といった近隣のスケールを対象とした施策の検討を行う視点としては、下記のようなものが考えられる。

- ・地域特性（三大都市圏と地方都市、また地形的要素や周辺の土地利用の状況、住んでいる人の暮らし方など）によって、空地の利活用の方向性が異なることが想定される。それぞれの地域特性にあった施策を検討していくことでより有効な施策となることが期待できる。
- ・住環境の改善や地域の価値の向上、そこで暮らす人達の QoL (Quality of Life) を高めていくような活用を進める。
- ・地域における多様な主体が活動できる地域のcommonsとしての利用を促進していく。
- ・災害避難用地など地域の安全性を高めるための利用、またエネルギーの地産地消や野菜などの食料生産（フードデザート対策）のための利用など、ごく限定された地域における問題解決に寄与するような新たな利用を進めていく。
- ・地域の人達が使うパブリックスペース、コミュニティ形成を促進し、地域の結束を高めていくための空間としての利用を促進する。

## 2) 空地の利活用施策検討の方向性

空地の利活用を促進する施策を検討するにあたっての共通したスタンスやアプローチについて整理をするとともに、空地の利活用におけるマクロの視点とミクロの視点に基づき、都市全体からアプローチする手法（マクロ的手法）と地区レベルから利活用を促進する手法（ミクロ的手法）に分けて、考えられる手法を列挙する。

### (1)施策のベースとなるスタンス・アプローチ

ここでは、上記のマクロの視点からの施策、ミクロの視点からの施策を検討していくにあたり、共通して必要と考えられるスタンス、アプローチについて整理を行う。

#### ①統合的アプローチ

個々の施策を単独で実施をするのではなく、複数の施策を組み合わせる統合的アプローチは、EU の地域政策などにおいても採用されている。空地の利活用を、土地利用施策だけではなく、交通施策や経済施策なども組み合わせる統合的なアプローチをとることにより、より一層大きな効果が期待できると考えられる。特に配分できる社会的な資源が少なくなっている中、統合的、かつ集中的に施策を実施していくことが必然的に求められてくる。

#### ②プロセス・プランニング

これまでの都市計画等における計画アプローチは、10年後、20年後の都市像を設定し、それを実現するため年次ごとの事業を組み上げるという方法であった。こうした方法は、これまでのように将来がある程度予見でき、また成長が基調であった時代では有効であったが、人口が減少し、高齢化が進んでいくという、これまで経験したこ

とがない状況においては、10年後に目指した都市像が達成されたとしてもその時代の状況が計画策定時の想定とは異なっておりそのニーズに合っていないことも考えられる。また、社会経済等の変化により、計画された事業を計画通りに実施することですら、確からしいものではなくなっている。

このように将来見通しが不透明な時期にあつては、計画を進めながらも計画実施の効果や副作用も見極め、また社会状況の変化を常に観察しながら、状況に応じた進め方の戦略を変更していく計画手法として「プロセス・プランニング」が有用となると考えられる。

「都市における新たなライフスタイルを実現する」というような大きな施策展開の方向性やアウトカムやアウトプットのイメージは設定しながら、計画の進め方については、状況に応じて判断を加え、戦略的に進めていくという方法は、現状の計画制度にはなじまないものであろう。しかし、特に空地など、解決すべき課題が明確となつておらず、方向性についても手探りの状態である問題に対するアプローチとしては、有効な手法となると考えられる。

### ③迅速性の確保

上記で述べたように、将来の社会情勢を見通すことは困難であるといっても、実際に発生している問題を放置しておくわけにはいかない。また先が見えないことを理由として何らの対応をしないでいても問題の糸口をつかむことはできない。こうした状況において、暫定的な利用や社会実験的な取組によって効果検証を行いながら、検討を進めていくことが現実的ではないかと考えられる。

こうした暫定的な利用や社会実験的な取組は、時間をかけて実施をするのではなく、迅速に実施することでより大きな効果が期待できる。また時間をかけて実行しようとすると、ターゲットとしていた問題そのものが変容してしまうことも考えられるため、時宜にかなった実行が必要である。

### ④意識啓発・キャンペーン

施策を実施するにあたって、その効果を高めていくためには、施策の存在や、その目的や意義等について広報をあわせて行うことは有効である。施策が用意されていても、その存在が知られていないために使われていないというケースがみられることがある。必要とされる場所に必要な情報を提供することが重要である。

また、本調査研究が対象としている空地について、新たな価値があることを施策展開の理由とするのであれば、新たな価値とは何かに関しての意識啓発を行っていくことが必要となる。

## (2)都市圏及び都市全体からアプローチする手法・ツール（マクロ的手法）

### ①ビジョンや方針の明示

- ・都市圏におけるそれぞれの都市成立の歴史的経緯、人口動態や産業の状況、土地利用、インフラ整備等の統計や地理情報データの分析の積み上げによって、広域におけるそれぞれの都市の位置付けを明示し、それに沿った都市空間計画に基づき、個々の空地の持つポテンシャルを明確にしていく。

このように広域都市圏レベルからブレイクダウンされてきた空間的な位置付けからみた適正な利活用の方向性と、それぞれの土地の土壌や周辺環境といったプロフィールをあわせて、空地の担うべき役割を整理し、利活用方向を示す。

- ・都市及び地域レベルの広場(オープンスペース)の整備にあたっては、人の流れを創出することによって地域活性化を図る観点から、特に歩行者専用道などの街路との接続性に着目した場所に整備を行うことで、オープンスペースのより大きな整備効果が期待でき、また街路の利用増大も期待できる。こうした効果を発現させるためには、広場整備事業と街路事業の事業連携を図り、空間的な連続性、整備の時期等の調整、利用の連携等を図っていくことが必要である。

## ②規制・誘導方策によるコントロール

- ・「都市の低炭素化の促進に関する法案(低炭素まちづくり法案)」の中で都市機能の集約化の方法として定められている駐車場法の特例による駐車場の集約や、さらに踏み込んで特定区域における、駐車場の整備を認めないという規制を行う。また、これらとセットで、フリンジパーキング(都市郊外部に設ける都市中心部にアクセスするための駐車場)などに、駐車場の再配置を誘導するインセンティブを付与する。
- ・地方公共団体が独自で定める自主条例(土地利用調整条例、まちづくり条例等)などにより、空地の土地利用コントロールを行う。
- ・税制による規制・誘導として、追徴課税や税優遇、緩和などの措置が考えられる。
  - ・周囲に迷惑をかけるような管理不全の空地などに対する追徴
  - ・課税、空地にしていることに対して重い課税を行うことによる利活用の促進
  - ・空地の利活用を行おうとする者に対して税制上の優遇措置を講じることによる利活用の促進(例えば、米国では菜園利用などを行う人に対して、固定資産税の減免などのインセンティブを与えている例がある)

## (3)地区レベルから利活用を促進する手法・ツール(ミクロ的手法)

### ①利活用に資するプロジェクト(暫定利用・地域利用)の支援・促進

#### ○暫定利用の促進

暫定利用の期間、利用の頻度、利用の仕方まで、様々なケースが考えられる。また、利用主体についても、法人か個人か、既存の団体が使うのか、その利用のために団体が結成されるのかなど様々である。さらに利用の内容も、アートイベントから菜園利用まで、様々なものが考えられる。

このように非常に多様で幅のある利活用に対応し、支援していくことができる制度を構築することは、非常に難しいことが想定される。

事例研究により得た知見をもとに、地区や期間を限定し試行的な取組を積み上げて検討していくことが考えられる。

#### ○公的機関が関与することによる信用付与による利活用促進等

例えば、市民が空地を菜園として使いたいとするとき、どこの空地であれば借り

れるのかといったことからわからないことが多い。菜園などを行いたいと考える市民と土地を（無料でも）貸してもよいとする地権者とのマッチングを地方公共団体等の公的機関が行うことにより、土地権利者も利用者も安心して最初の第一歩を踏み出せた、とする事例が国内外でも見られた。

特に土地の貸借などが絡むときには、利用者、土地所有者、地方公共団体等の公的機関の3者による協定を結ぶことによって、利用者も土地所有者も安心して実施できる。地方公共団体等の公的機関とそれぞれの者が直接協定を結ぶのではなくとも、地方公共団体等の公的機関の信用付与があれば一定の安心感をもって利活用を行うことができると考えられる。特に地権者と利用者が相互によく知らない初期の段階では、地方公共団体等の公的機関による信用付与が利活用実現に向けた大きなアドバンテージとなる。

地方公共団体等の公的機関による協定や信用付与ができるような制度整備を、条例や要綱等で整えておくことが必要となる。

我が国では、土地の賃貸に対して不安を持つ土地所有者がおり、これが空地等の流動化の妨げになっていると考えられる。定期借地等の簡便化、地方公共団体等の公的機関が介在し協定を締結することによる利用の促進など、短期間の賃貸借を支援する制度を拡充することにより、空地の柔軟な利活用が促進されることが期待できる。

#### ○社会実験など気軽に始める方策の充実

都市再生整備計画事業（旧まちづくり交付金）では、地域の自主性を活かした総合的、戦略的な事業実施を行うことを目的として、社会実験なども取り入れ、実験的な取組を行い、事業効果について検証を行いながら事業計画を設計していく仕組みを導入した。このように、一度始めると簡単には変更ができない事業などは、取りかかる前にその整備の内容や効果について検証するための実験が行える仕組みを設けることは、先行きが見えない中での空地の利活用において有効であると考えられる。社会実験を気軽に、かつ効果的に行えるよう、資金的側面でのサポートや専門家からの技術的な支援といったサポートなどの仕組みが求められる。

#### ②細分化・分散化した空地の集約、連続化

避難用地や防災用地としての利用、農的な利用等によって空地の利活用を推進していこうとした時、現状のように細分化され分散化した状況では、求められるそれぞれの機能を十分に発揮させることができないことが多い。

細分化し分散している空地を、例えば土地区画整理事業の手法の一部を活用した「ミニ区画整理事業」といった仕組みをつくり、空地を街区単位等で集約していくことも想定される。また、生態学的な観点からみると、生物が生息していくためには、生物が生息できる環境が連続しているということ（エコロジカル・ネットワーク）が重要な意味を持つ場合もある。このような利活用に対応するためには、広域的な緑地・オープンスペースの計画や地区計画等により、緑地の連続性を確保させていくことも考えられる。

### ③空地を利活用する主体の育成・サポート

#### ○主体・人材育成、専門家としての職能確立

空地の利活用を進めていく際に、実際に事業を進める主体と、それをサポートしていく専門家の存在は不可欠である。

事業の主体については、特にマイクロ施策の場合、これまでは地域密着の主体がエリアマネジメントを行っている事例が取り上げられることが多かった。しかし、人口減少とともに高齢化が進んでいく地域において、地域の人材だけでは事業の実施が困難となる場合があることが想定される。このような状況から考えると専門的な知識、ノウハウを持ち、複数の地域において事業を進めていく主体の確立も今後必要となってくる。地域の維持管理や土地利用のマネジメントを専門的に行う主体は育成が必要である。さらに専門的な職能として確立することで、育成した人材が継続して活動していくことができるようにする支援もあわせて必要である。

また、米国の疲弊地域で活用がみられる「ランドバンク」のように、政府では扱わずに、また民間でも参入しづらい空地利用における隘路について、半公共的な中間的主体を形成し解消を試みることも有益である。

さらに、ボストン市のロックスバリー地区における DSNI のように、NPO 法人等に土地収用権を限定的に与えることにより、地域再生にはずみがつく例などもあり、空地施策の主体の検討を行う参考となる。だが、一部もしくは限定的であったとしても、公的権限を公的主体以外に付与するためには、公平性や妥当性の観点等からの丁寧な議論を踏まえた法制度の整備が必要となる。

#### ○資金調達・資金循環の支援

地域が生活の場として機能していくためには、インフラの維持管理や地域に必要な機能を賄うための空間利用配分、そしてコミュニティの活性化や産業の育成、要支援高齢者の介護などの事業が必要となる。しかし、これらの事業の意義や必要性は認められはするものの、それらは十分な収入の得られる仕事ではないことが多く、地方公共団体等が行っていることが多い。これは事業の効果が広く薄くに及ぶために、受益者が対価を払うだけの利益を受けていると感じにくいことや、サービス等を受けることが当然であると考えているため、地域の構成員である個人がそのコストについて、どれだけ負担しなくてはいけないのかを意識することがないことに起因するものである。そのため、現状では税金などによって、地域の維持管理コストを賄っていることが多い。

しかし、住民が問題意識を有しない中で、公的資金を投入することは、「何でも政府がやってくれる」という住民意識を助長しがちであり、その結果投入される公的資金が増大していくことが予測される。昨今の厳しい財政の下、特にマイクロな施策の場合、拡大し続けるランニングコストを継続的な負担することは困難となることが多く、公的資金の投入が終了すると同時に事業も終わってしまうケースが多く見受けられる。

こうしたことを避けるためにも、地域に必要な維持管理はその便益を受ける地域の人達の共同責務であるとの考え方に立ち、地域ごとに維持管理にかかるコスト(費用や手間も含め)の一部でも負担する仕組みの検討も必要となる。

○市場に委ねられる枠組み検討

空地の利活用について前項のような公的関与のスキームだけではなく、市場に委ねて継続的に事業として成立させることができる枠組みや仕組みづくりについても検討していくことが必要である。例えば、パーク・システム<sup>3</sup>に見られるように、賑わいのあるオープンスペースや緑豊かで環境アメニティが高い公園を整備することによりその周辺の不動産の価値を向上させ、オープンスペースと不動産開発のセットで事業を成立させる事例が欧米では見られる。我が国においても新たな価値に基づいた利活用促進を市場に委ねた形で実現できるような枠組み、支援策について検討することが必要である。

○地域利用の促進

空地の利活用に伴う費用を受益者が負担することを想定すると、個人で負担できる費用には限度があるため、複数人の集合、組織・団体に担うことが考えられる。また、費用負担だけではなく、利活用の内容についても、一人のニーズだけではなく、様々なニーズを組み合わせることにより、多様な利活用が可能となる。

さらに、これらについて地域全体で取り組んでいくことは、地域のコミュニティ形成の促進にも寄与すると考えられる。

---

<sup>3</sup> 阪井（2012）「不良資産化した空地活用へのチャレンジ」PRIレビュー43号（2012年冬季）p73

## 1-5 空地の利活用における問題

10 地区の実態調査、地域住民アンケート及び土地所有者アンケートからは、空地の利活用について下記の問題が把握された。

### 1) 分散発生・細分化

10 地区の土地利用変遷で見られたように、空地は、地区内のいたる所で、不規則に発生及び消滅する傾向にあった。そのため、空地は分散的であり、細分化された状態で存在していた。

地域住民アンケートにおいても、空地等の活用に関する問題(問7)として、「1. 使う目的に対して小さすぎる(土地が細切れで、まとまっていない)」ことを回答者の約4割が挙げており、これは最も多い回答となった。

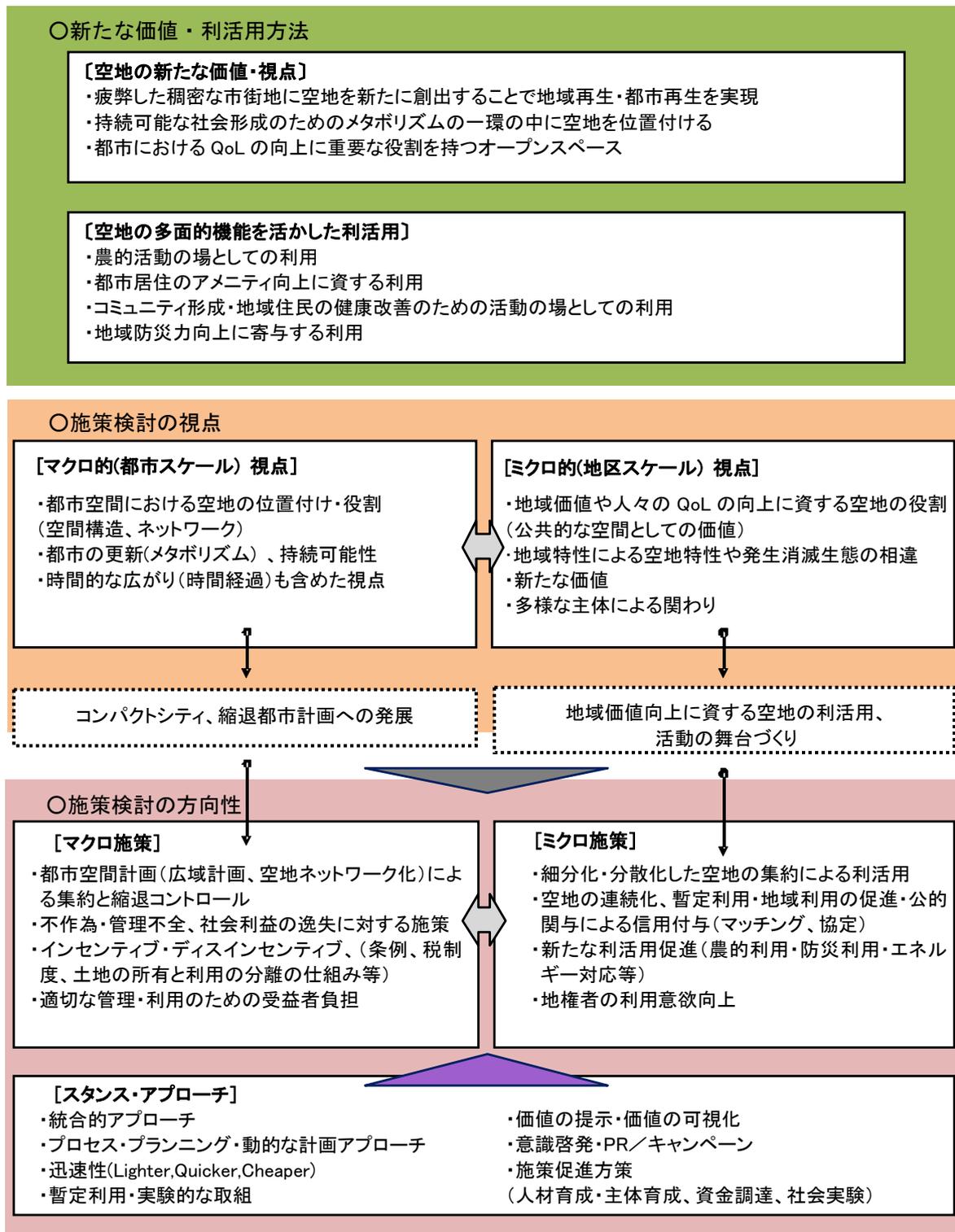
### 2) 所有者要因(空地としておくことに対する問題意識の低さ)

空地の土地所有者アンケートにおいて、土地所有者が空地にしている期間を尋ねた設問では、20年以上が約半数であり、10年以上も合わせると全体の約2/3を占めた。また、土地所有者の空地の賃貸又は売却について検討をした経験を尋ねた設問(問6)では、賃貸又は売却を詳しく検討したことがある土地所有者は、全体の1割程度にとどまった。さらに、今後10年以内の売却、賃貸の意向(問4)についても、売却したい又は貸したいと答えた回答者は約1/4にとどまった。

一方で、空地の利活用の意向を尋ねた設問(問5)においては、「地域共同の駐車場(月極駐車場、コインパーキング等)として」が最も多く、次いで「その他」「特に利用はせずそのままが良い」が上位に挙げられた。

このように、総じて空地の所有者は有する空地を空地以外の用途に利活用する意向は低かった。

図表 5-1-2 国内外の事例から得た、空地の新たな価値・新たな利用と空地政策に関する知見の整理



## 2. 考察と課題

### 2-1 実態調査の結果からの示唆

我々が取り組むべき問題は、人口減少・超高齢化などの社会構造の変化の中で、集約型都市構造への転換や持続可能な都市の形成がどのようにすれば可能となるかを、空地の利活用の視点から検討することである。今回の実態調査の成果からは、この最終目的にアプローチするための大きな示唆が得られた。例えば、年を経るごとに計画住宅地が充填されていくという動きからは、今後以下のような課題に取り組む必要があることが示唆される。

- ・長期間保有されていた空地が利用されるようになった要因は何かということをはじめ、取得から売却・賃借等にいたる一連の行動とその背景について分析を行うことで、土地所有者の行動様式の一部が解明されるであろう。こうした観点から、空地の利活用促進政策の検討に資する資料を蓄積することが必要である。
- ・空地が減少している計画住宅地の年齢別人口構成の変化からは、転入者は必ずしも子育て世代等の若年層ではないことが想定される。交通利便性が低い計画住宅地に定年退職後の高齢者が転入することは、「限界団地」の問題を助長することにつながると考えるならば、こうした動きは抑制すべきであるが、他方、人口構成は問わず集約居住が実現されれば「限界団地」の問題は緩和されると考えるならば、こうした動きは推進すべきである。今後集約型都市形成を目指す政策を進めるのであれば、このいずれの考え方を取ることにするのかを検討すべきである。

他方、高度利用が期待され基盤整備が行われた計画住宅地だけでなく、中心市街地においても空地のまま土地を保有しているという行為は、社会的利益を逸失させるものではないかと考えられる。また、長期間空地のままとしていることは、空地のみならず周辺にある土地の期待利益の実現を阻害している行為なのではないかとも考えられる。更に、市街化区域内で長期に土地が空地として保有されていることと、市街化調整区域などへのスプロールがとまらないことに相関があるのではないかとといった点についての解明も必要である。

### 2-2 空地問題の出口からみた空地分類

空地問題に対する施策の検討にあたっては、発生原因や所在場所などによる空地分類が必要である。

本調査研究では、非建築地の中で未利用地、駐車場、農地を除く菜園、資材置場等を空地とした。しかし、空地はこれまでに使われたことがない土地、例えば、土地区画整理事業や宅地開発が行われているにも関わらず未利用のままの土地（未利用地）と、建物や別用途で使われていたものが空地（跡地）となったものがある。

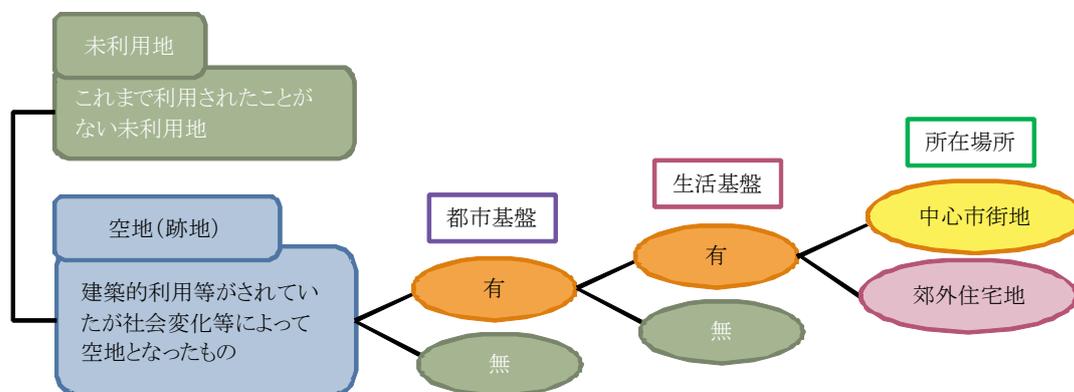
今回調査研究から、郊外住宅地等の未利用地にも①開発業者等が保有し続けているもの、②不動産投資のために購入者が長期保有しているものがあることが把握された。①開発業者が保有し続けなければならない空は、計画が失敗に終わっている、将来にわたってポテンシャルがないと想定されるため、元の姿に戻すことも一

つの方向として考えられる。②不動産投資として保有しているものについては、その空地が周辺に与える利害得失などの影響も含めて対応策を検討する必要がある。

他方、何らかの利用が行われていた跡地である空地は、社会環境等の変化が影響していることが想定されることから、そのポテンシャルを再検討し新たな利活用方法を検討することが考えられる。跡地である空地は、1) どこに所在しているか(中心地、郊外等)、2) 都市基盤(道路、水道、電気、ガス、通信基盤等)が整っているか、3) 都市基盤に加え生活基盤(交通、生鮮食料品・日用品等の商店等)も整っているかといった条件によって、検討する方向性が異なってくる。

集約型都市構造を目指すのであれば、都市基盤とともに生活基盤も整っている中心市街地にある空地は積極的に利活用を検討していくことが必要であると考えられるが、都市基盤、生活基盤の整っていない郊外の空地は、積極的な利用は行わず、自然的利用(これも新たな価値であるともいえる)を進めていくことが考えられる。

図表 5-2-1 政策検討にあたっての空地の区分け

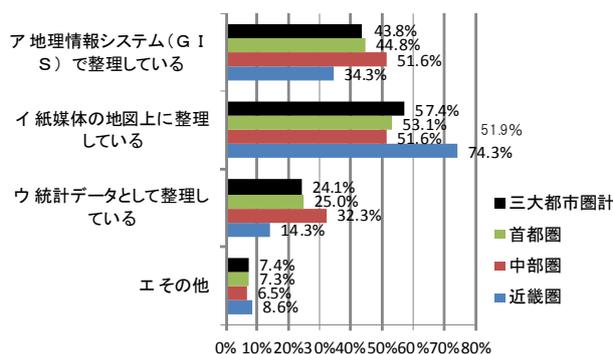


## 2-3 土地空間利用に関するデータの制約

本調査研究実施上の大きな支障の一つは、データの制約である。今回の実態調査は、土地利用現況がつかめない、経年データがないといったデータ制約とともに、電子データで整備されているものが分析に活用できないなど、データ利用上の壁にも阻まれた。自治体アンケートにおいても、GISを活用しているのは半数にとどまっており、近畿圏に至っては3割強といった状態である。経年的なデータ蓄積をしている自治体は更に少ない。

社会変化に対応した土地空間利用を行うためには、現況とともに経年的なデータ把握による計画立案が必須と考えられ、データ基盤の整備が望まれる。

図表 5-2-2 空地賦存状況の把握の方法



### 3. 今後の調査検討における留意事項

#### 3-1 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

今回の調査研究における空地の実態把握は、三大都市圏を対象として行ったが、空地の発生件数や量は地方都市の方が三大都市圏に比べると多くかつ増加率も高く、宅地需要はより鈍化していることが想定される。そのため地方都市における空地の「出口戦略」としての施策展開の方向性が、三大都市圏のそれとは異なると思われる。

空地に対して全国一律の施策を実施するのではなく、地方都市の状況も踏まえた上できめ細やかな施策を展開していくためには、地方都市における空地の実態把握を行い、その実態を踏まえて検討していくことが必要である。

#### 3-2 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）

特に地方都市においては空間情報、統計情報等が大都市圏ほど整備されておらず、収集が難しいことが想定される。このような状況も踏まえて、空地の実態を捉える手法についての検討もあわせて行うことが必要である。

また、本調査研究においては、空地の発生消滅の実態把握を行うにあたり、空地各々の区画の状況、例えば区画形状や接道の状況、地形的要因などを考慮に含めることができなかった。特にミクロ視点における施策展開を考える場合、各区画の状況を把握しておくことが望ましいため、情報の集め方、分析の方法等についての工夫が必要である。

さらに、本調査研究における反省点の一つとして、地域アンケートにおける空地の土地所有者アンケートの対象者数が想定していたよりもはるかに少数であり、統計的分析が難しかったことが挙げられる。空地の区画数から想定していた土地所有者の数が、土地所有者名による名寄せの結果、少なくなってしまったことが要因であった。詳細調査の対象地区やその範囲の設定においては、統計的分析が行えるような対象数を確保できるように留意することが必要である。

#### 3-3 多様な視点からの検討の必要性

本調査研究においては、主として土地利用の観点からの調査・分析を行った。しかし、有効に社会に作用する施策を検討するにあたっては、法律、経済また不動産価値評価といった多様な側面からの視点も必要である。

こうした視点を取り入れた議論を行い、検討を深めていくことが、今後の調査研究では求められる。

## 4. 今後の展開方向について

### 4-1 今後の展開における課題

空地の利活用施策を展開するにあたって、課題となる事項について整理する。

#### 1) 空地による問題が不明確

関係団体へのヒアリング、地区アンケートの結果や現地実態調査からみても、空地であることの弊害が、周辺の不動産価格への影響などとして明確に表れたり、強く問題として意識されたりしているわけではない。このように、問題が明確になっていないにもかかわらず、空地に対して何らかの施策を実施していこうとすれば、その必要性や理由が問われることになる。

空地があることの弊害はわかりづらいが、一方で、コンパクトな都市構造への転換や、基盤整備された土地の使い方が投資に見合った使われ方をせず、社会的利益を逸失させているといった観点からは問題がないわけではなく、こうした点について都市政策としての対策が必要であると考えられる。

これらの点について、実証的なデータ等により客観的な分析を行うことで、問題点を明確にし、目標を具体化した上で、課題の設定を行っていくことが必要である。

#### 2) 不動産の保有コストの低さや優遇税制の反作用

本調査研究は空地を対象としたが、空地予備軍としての空き家の存在も見逃すことはできない。住民は、空地に比べて倒壊の危険などがある空き家の方が、大きな問題であると考えていることも想定される。廃屋のような空き家でさえ撤去されない要因として、宅地への優遇税制の影響が考えられる。空き家であるとしても建物を残しておく方が、固定資産税が軽減される仕組みとなっているため、積極的に撤去されない。

だが、空き家が残っていると、その空間を利活用したいと思ったときに、空地であるよりも利用に至るまでの手続きは煩雑となる結果、空間利活用の可能性を阻害することにつながっていることも想定される。

空地の利活用を促進するという観点からみると、土地のみでなく、家屋等も含め不動産を保有することについて、所有者に対する責任や資産保有に対する税負担など、保有していくことに対する責務が軽すぎるという指摘も聞かれる。

このような点も踏まえ、今後の展開においては空き家まで視野にいれ、不動産保有にかかる税の作用も踏まえた検討が必要である。

#### 3) 新たな技術開発等の必要性

管理不全の空地について、適正な管理への規制誘導を行うために条例を制定するなどの動きがある。しかし「適正な管理」とはどのようなものかについての基準が曖昧であり、現場において判断に困難を生じているという指摘がある。基準を決めるのか決めないのか、また基準を決めるとしたらどのような基準とするのか検討が必要である。

また、判断基準という観点からは、土地区画整理事業や市街地再開発事業といった都市計画事業の認可基準についても、社会経済情勢を受けた見直しが必要となっている可能性がある。今回の地区ごとの詳細実態調査において、開発当初から30～40年も空地のままというケースも少なからず見受けられた。そしてこのように空地があるのにも関わらず、隣接地において新たな区画整理や宅地開発が行われていた。今後人口が減少していく中においては、新たなインフラ投資を行って宅地をつくっていくというよりは、既存ストックの有効活用に力点を移していくこととなり、それに伴って事業認可基準の見直しも必要となってくることが想定される。

さらに、本調査研究において触れている暫定利用を支える法制度や、プロセス・プランニングといった計画アプローチには、これまでとは異なった技術とその開発が求められることとなる。

また、今後特に地区単位など、ミクロの施策を展開していくにあたっては、住民をはじめ、利害関係者による責任や義務を伴った「重い」合意形成が、ますます必要とされてくると考えられる。このような「重い」合意形成に寄与する合意形成手法や技術についても開発が必要と考えられる。

#### 4) 情報・分析の基盤整備と分析技術の開発

本調査研究において実態調査を行うにあたり、地理情報、統計情報が整備されていないために正確な分析が困難であった。例えば、土地利用変化について、30年間の経年変化を分析するために、一からGISのデータを作成したが、この作業には大変な労力と時間を要した。また、労力をかけても、ベースマップの測地系が途中から変わっていたり精度が悪かったりすることによって土地利用における経年変化の分析が曖昧なものとならざるをえない場合があった。土地利用変化と人口増減や年齢別構成の変化などの人口動態などの統計データをあわせて分析を行おうとしたが、土地利用現況で用いているメッシュと統計調査の調査区が異なっていたり、同じ統計調査においても年度ごとに異なる調査区を対象としており同一調査区における経年変化を把握することができないなど、調査の基礎となる情報基盤が整っていないがゆえに断念せざるを得ない分析も多くあった。

特に個人の権利にかかる規制を行ったり、もしくは優遇的な誘導支援を行おうとしたとき、その規制を行う根拠や、誘導支援のためのインセンティブの内容について、公平性や妥当性の観点から、客観的なデータに基づいた根拠を示すことが求められる。公共政策を行うにあたって、政策を立案するために必要な状況判断を行い問題を明確にするため、また施策内容の妥当性や施策実施効果について検証を行うために必要とされる情報について、共通で利用できる基盤の整備が望まれる。また、せめて現時点でも政府機関それぞれの中に蓄積されているデータや情報が共通利用できる仕組みが喫緊に必要と考えられる。

## 4-2 今後の展開における試み

### 1) 動的平衡状態の分解の試み

都市圏というマクロの規模で見ると空地の量は変化していないように見えるが、これは本当は動的平衡状態にあるものを、静的に見ているだけではないかと考えられる。

実際に第3章の10地区における調査においても、空地率の変動が少ない地区でも宅地化と空地化が同程度起きている地区が見られた。

このように、変化がないように見えるところも、縮尺を変えてみるなど分析の方法を変えることで、増加と減少の動きが別々に観察できるのではないかと考えられる。

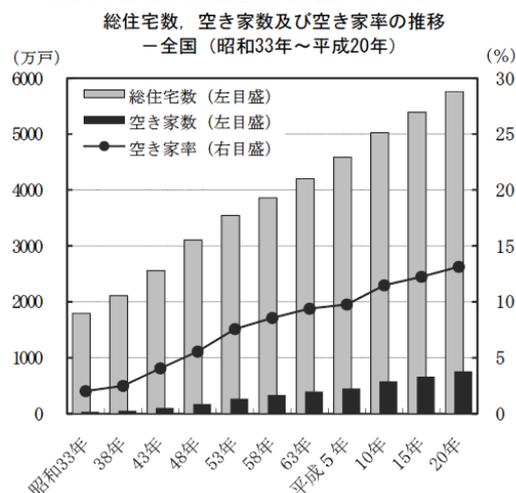
本調査研究で、地域特性ごとに異なった動きが見られることがわかったが、より正確に空地の発生・消滅の実態を把握するためには、増加・減少の両局面において空地の発生・消滅の要因分析を深めることが必要である。

### 2) 空地のアウトブレイクを捕まえる試み

2010年(平成22年)度の土地基本調査では、2003年(平成15年)から2008年(平成20年)にかけて全国的には空地が減少している。この結果だけをみると、今後も空地は増加せず、その弊害が深刻となる恐れもないとも考えられる。しかし、2008年(平成20年)度の住宅・土地統計をみると空き家数は増加し、空き家率は1958年(昭和33年)から増加の一途をたどっている。人口の増加が当面期待できない状況において、空き家は今後も増加すると予測される。空き家は空地の前段階であるとするれば、空き家の増加に伴い空地も増加してくると想定される。

空地の増加は全国的にアウトブレイク(爆発的流行)を起こすのか、それともエピソード(地域流行形)となるのか。また、アウトブレイクが起きるならば、空地率の閾値があるのか、要因は何かということについて把握をしておくことは、空地が爆発的に増加することにより生じる問題に対する備えを検討するために必要である。

図表 5-4-1 空き家数及び空き家率の推移  
(出典:住宅・土地統計調査(平成20年))



### 3) 新しい価値を発揮させるための土地空間デザインの検討

空地を将来的に建築物を立てるための土地(宅地化のための土地)とみる従来の視点ではなく、新たな別の価値があるとする視点を本調査研究では採用している。アンケートから地域住民が空地の防災利用を期待していることが示され、有識者へのヒアリングからは都市を持続可能とするために必要な資源、都市のQoLを高めるために重要という知見が得られている。自然災害に対するショックアブソーバーとしての機能への期待もある。平時には別の利用がされていても、災害時には避難場所、仮設住宅の建設場所として活用されるような、多様な利用が可能な空間が都市の中にビルトイ

ンされていることにより、防災力の強化につながると期待される。また、都市が持続するためには、生物同様、新陳代謝をすることが必要として、その新陳代謝のための余地としての空地の必要性も指摘されている。こうした新しい価値、機能は、空地がどのように都市の中でデザインされていれば実現・発揮されるのかを調査研究することが必要である。

#### 4) 空地の暫定利用と動的土地空間利用の制度・手法の検討

空地の利活用にあたって、「暫定利用」がキーワードの一つとなると考えられる。暫定利用、実験的利用によって新たな使い方を試行していくことがポイントとなっている事例も多くみられた。人口減少・超高齢社会の到来という未経験の状況の中で、今後の土地空間利用を事前に確定させた上で計画に位置付けることは難しい。このような状況下では、空地や土地空間の利活用を暫定的、実験的に行うことの方がリスクは少ない。

暫定利用は、比較的短期間のイメージで捉えられるのが通常であるが、これを長期間で考えてみると、常に利用が変化することを許容するような空間利用の形態がイメージされる。当初の計画時点において、複数のシナリオを想定しておき、前提となる条件が現出した時点でそのいずれかが速やかに実行されるような柔軟性に富んだ「動的土地空間利用」ともいうべき計画制度の検討も求められる。