

# 国土交通政策研究所 第216回政策課題勉強会 概要

日 時：平成30年9月19日(水)12時30分～14時00分

講 師：饗庭 伸 氏（首都大学東京 都市環境学部 教授）

テーマ：『都市のスポンジ化』時代のまちづくり

## （講演のアウトライン）

前段では人口減少・都市空間・都市計画の話から都市のスポンジ化とは何かに関して説明し、後段ではスポンジ化を踏まえてこれからの都市計画はどうあるべきか、現実的なシナリオについて説明。

### 1. 基本的な考え方（人口減少・都市空間・都市計画）（スライド2・3参照）

明治から150年かけて1億人分の都市を正しくつくってきたが、これからこれをどのようにしていくか、どうしたらよいか、どのように縮小させていくのかが課題。

縦軸に人口、横軸に都市空間をとって状態1～4を表すと現在は「状態3」で人口最大、都市空間も最大状態となっているが、基本的にそれほどひどい状態ではない。それなりに多い人口に対してそれなりに大きい都市が出来たと言えるが、「状態1」から直接「状態3」となった訳ではない。人口が増えた分に合わせて、都市が出来てきたわけではなく、「状態2（過密）」の状態を経て「状態3」となったので、何年間は過密が顕在化したことがある。都市づくりは「状態2」を顕在化しないようにするのが役割だった。

これからは「状態3」から「状態1」に行くのかもしれないが、真っ直ぐではなく「状態4（過疎）」を経由して行きそうである。先に人口が減って都市が過大な状態が顕在化する時に、都市計画かまちづくりが何かをしなければならぬ。ただ、「状態4」と「状態2」は良くないではあるが状態の問題・本質は異なる。「状態2（過密）」では伝染病・火事が広がる、喧嘩になりやすい等、色々な問題を発生させるが、「状態4（過疎）」では多くの問題を引き起こすということはないので、放っておいても良い場合も多く、部分的に顕在化する問題を発見して解決すればよい。

### 2. スポンジ化する都市（都市空間の変化）（スライド5参照）

都市の大きさは変わらず、内部に小さい穴が開くように縮小していくのがスポンジ化。土地所有者が世帯数分だけいて、それぞれが異なったタイミングで意思決定をしていくので全体としてはスポンジ化する。ある郊外の団地の図で灰色の部分が空き地であるが、都市の中のあらゆる部分がこのようになり得るのではないか。このようなスポンジ化は逃げられないのでその構造とつきあって、都市の政策、都市の計画を作っていかなければならない

スポンジ化の特徴として5つの良い点があり、これを前提としてつきあいつつ政策を組まないと実効性がない。

#### ① ゆっくり変わる

拡大する時と比べると極めてゆっくり都市の空間が変わるので色々な政策が考えられ、政策的介入がしやすい

② 個人が変える

個別的であり、個人さえその気にさせれば色々なことが出来、その場所は町のための空間に変えることもできる

③ 小さな規模で変わる

部分的には変わりやすいが大きな規模でダイナミックには変わらない  
良い方にも悪い方にも急激には変わらない、町の価値は急に変わらない

④ 様々なものになる

用途の問題として、住宅がシェアハウスに、空き家が撤去されて駐車場・コミュニティガーデン・農園に変わったり、一方向ではなく、様々なものになる

⑤ あちこち（ランダムな場所）で変わる

場所が読みにくい、都市全体では把握できない

3. 都市計画のこれから、都市政策

(スライド7・8参照)

スポンジの構造を活かした、現実的なシナリオとして、2つの図の左側は「コンパクト型」(理想主義)で右側は「スポンジ型」(現実主義)だが、あくまでも「コンパクト型」(Compact City)の理想は持ちつつ、どのように都市に介入していくか、この2つの間のどのあたりに政策を組み立てるか、立ち位置の作り方がポイントである。

現実的なシナリオとして、間をとっていくシナリオをどのように描けるかである。

左上の1番目の図は現状(スポンジ型)を表し、あちこちに小さく穴が開いている、

2番目の図には黄色と赤の丸があり、赤い丸は「スポンジの穴を使った民間や市民の取り組み」、黄色の丸は「公共による都市機能整備の取り組み」を表している。ここでは黄色の部分に大きな拠点を作るために政策的に介入し、都市機能を集約し、大きな拠点(黄色の丸)をつくる。一方、不動産の価値が下落して安くなっているので空き家のカフェといった新しいプロジェクトによる拠点も出来るなど、左下の3番目の図に示されているように、その場所の魅力となる拠点の周りに市街地が再形成され、一つのゴールとして公民連携で都市が再生され、現実的なコンパクトシティー、努力が報われる都市となる。

4番目の図は周りの低密化、人口が減って過疎化して薄くなっている部分の対応策も考えることも必要で、居住地の維持と居住地の低密化の2種類の別の仕事がありそう。

① 都市計画の実現手段

基本の基本に立ち返ってみると、都市計画では3つの実現手段を組み合わせつつつくっている

- 1) 公共投資、税でつくる(都市施設)・・・道路・公園を税金でつくる
- 2) 誰かに作らせる(ゾーニング)・・・土地利用規制・ゾーニング
- 3) 協力してつくる(市街地開発事業)・・・区画整理、再開発 公民が協力してつくる

② 2つの法の平面

「都市計画法」と「都市再生特別措置法」という平行的な法律があるが2つのバランス

を見てみると、性格の違いとして「都市計画法」は日常的に永続的で全体を対象としているのに対して、都市再生特別措置法は短期間だけ集中する、お祭りの、時限的・有限的、限定的であるといった違いが見られるので、都市計画のこれからとしては、時間と主体と空間を少し限定することによって新しい可能性を見いだせるのではないかと。

③ 3つの段階 (スライド 11 参照)

以下の3段階をやっていく中で、今後、第2・第3段階を考えていくと良いのではないかと。第1段階は「拠点への介入」でやや点的となるが、公共施設再編シナリオ、市街地開発事業シナリオ、空き家・空き地再生シナリオがある。現在はこの種まきをしている段階で都市再生特別措置法を使いながら市街地再開発を行ったりしている。

第2段階は「住宅地の育成」「縮小エリアの分析」で住宅地の再編成をする中で、周りに何が出てくるのか、周りが出てくる縮小するエリアには何があるか見極める必要がある。

第3段階は「市街地の維持」「縮小エリアへの網掛け」で縮小エリアでは何らかの Safety Net が必要となる。

④ 拠点のつくりかた (スライド 12 参照)

1) 左上の写真(近隣センター)は多摩ニュータウンであるが、上手くいったところ(まだ生きている)と計画が失敗したところがあり、上手くいったところから学ぶべきものがある。右上の写真(津波復興拠点)は岩手県大船渡で区画整理をやっており、大きい土地を使って賑わいの灯火が消えないように拠点的なものをつくることを目指している。左下の写真(リノベーション)は現場で色々な工夫、知恵が出そうに小さくて即効性のありそうなものが期待され、民間建築家中心の動きもあり、じわじわと各地区できき始めている

2) スポンジの穴を使ってつくった小さな成功例として (スライド 13 参照)

(左) 東京郊外の空き家を安く借り上げて地域拠点に再生

(右) 取り壊して、地域の人自分たちで広場を作った

3) 鶴岡市ランドバンク(NPO)を作って動かしている取り組み(スライド 14 参照)

都市の中にある空き家・空き地の寄付をランドバンクが受け入れ、道路などの公共施設を作り(用地代が無料の区画整理)、ゆっくりと都市を再生する取り組みで、周りの住宅地の価値が少し上がる。

(例) (スライド 15 参照)

小さい単位に丁寧に対応することで町の活気を維持する一つの例だが、空き家となっている奥の建物A/B:の建て替えが出来ないという空き家相談に対して、同じタイミングでABを除却して直線の道を通すことで2つの土地が生き返らせ、左側の土地に駐車場が出来、右側の土地EにCの家族が近居することが可能となり、Dが転居しなくて済んで1家族分の人口流出を防いだけでなく、近居によりCの家族分増え、10人分の人口減を押し返せることが出来た例である。このようにして町の活性を維持していく。

⑤ どの計画を優先させるか (スライド 16 参照)

計画の作り方に関してそれぞれの町で手順が重要であり、どの計画を優先させるかに関して、シナリオ A~D が考えられる。シナリオ A は、ほとんどの町がこのような順番で考えていると思われるが、公共「交通」に合わせて都市の「拠点」をつくっていく、つまり、「交通」と「拠点」をしっかりすると周りに「住まい」が寄ってくるという思考の順番である。ただ、「住まい」が最後というのは、「俺たち最後か？」と市民目線では反発をくらうこともあり、また、公共交通を維持するために住むと言うのは一般の人には分かりにくいシナリオである。シナリオ B は「拠点」が最初で、次に「拠点」のまわりに「住まい」、そして、「拠点」をつなぐように「交通」を走らせる、「交通」が最後というシナリオである。シナリオ C は最初に「住まい」が一番良さそう、これが一番説明しやすい、老後含め一般には一番考えやすい。つまり、「住まい」→上手く支える「拠点」→最後に「交通」の順となる。シナリオ D (最初に「仕事」、次に「住まい」、「拠点」、最後に「交通」) は難易度が高く、あまり勧められない。

本来は D で「仕事」がどうあるべきか、「仕事」がないと始まらないかもしれないが、ここまでやるのは大変であり、どれが動きやすいかと考えると「住まい」が一番重く、「拠点」(商業施設)は軽く、「交通」でも鉄道は重いがバスは軽いので、「住まい」→「拠点」→「交通」(バス)というシナリオ C が良さそう。

⑥ シナリオ C (スライド 17 参照)

横軸は左から右へ、「住まい」→「拠点」→「交通」の順で、縦軸は上から順に「調べること」、「決めること」、「関係を作る相手」、「関連する計画」となっている。

「住まい」を説明すると、「調べること」は住環境の質、スポンジ化の実態、空き家が何故発生しているのか(仕組み)で「決めること」は必要な都市機能、「関係を作る相手」は地域の自治組織、空き家のオーナー・不動産業者等で「関連する計画」は空き家等対策計画・住生活基本計画等であるが、空き家の感覚を持つ方が住宅計画を考えるのが良い

⑦ 縮小エリアへの対応

都市計画は粛々とした都市づくりで、町づくりはもっと楽しい・グレードの高いものであるが、そうでない残りの場所が縮小エリアであり、都市計画と町づくりの中間的なもの、中動的(受動的な都市計画と能動的まちづくりとの間)なものが考えられる。東北の被災地では縮小エリアの課題が顕在化している。たくさんヒントになる取り組みがうみだされているのではないだろうか。

## Q&A

- 【Q1】都市のスポンジ化というのは良い事なのか悪い事なのか？ 一言で言うと何か？  
海外の町づくりでは、海外で参考になるようなものはないか？
- 【A1】一言では言えないが、良いか悪いかと言われるとこうなっているからしょうがないというスタンス、良いか悪いかの価値判断はしない。覆水盆に返らず、スタンスとしては好き嫌いではなく受け入れていくしかないというのが正直な気持ち。  
海外は詳しくない、少なくとも日本の高齢化の状況は異常で世界の最先端なのかもしれない。中国は土地の部分は手放していないが上海は利用権に対する保証が膨らんでいて、根こそぎ追い出して新しいものを作るのは難しいとも聞いており、かなり違う状況となっている。
- 【Q2】スポンジ化の穴が開いたところを民間の主体が埋めていくと言うが、地域によって、色々なパターンがあると思う。こういう分野・業界の人等、期待しているプレーヤーがあれば教えてほしい
- 【A2】変わらなければならないのは地場の不動産業の人たちだと思う  
地場の不動産屋の人たちが都市の中に再投資できるとスポンジが埋まる。地方の中小の不動産屋がどう変わるかが大きいと思う
- 【Q3】過疎（状態4の図）の時はあまり問題を起こさないなら放っておいて良いのか、放っておいて良いスポンジと放っておかない方が良いスポンジはあるのか？
- 【A3】あまり良い答えがないが、特定空き家のようながん細胞はとるしかないが、それ程ではないものに関しては、近隣住民の主観がどう判断するかにかかってくるのではないと思う。宅地開発された規則正しい宅地にぽつぽつあいた都市のスポンジ化は分かり易く、問題として認識しやすいかもしれないが、スプロール市街地では気づきにくい点があり問題が見えにくく、近隣住民の主観からみると問題視されないかもしれない。  
空き家率で見ると同じだからどちらをとるのかということになるだろうか。
- 【Q4】最後の事例について、これが普通の町中だったら、誰が維持管理を主体的にやっていくのか？
- 【A4】町中でここまで進行・顕在化していないかもしれないが、人口が減ってくると可能性としてはある。町の中心で空き家が出て、引き取り手がない場合、まとまったら、一旦は公共がまとめて周辺を豊かにするプロジェクト・拠点を作り、周辺を巻き込んでいくというのが公共の出来ることではないか。
- 【Q5】商業空間における見えないスポンジ化に関して何かコメント・助言がないか、商店街・商業地・空いたデパート建物への施策があれば教えて頂きたい。
- 【A5】良い答えがないが、店主も固有の事情があり、変化するタイミング異なるので、時間をかけて御用聞きのように何回も声をかけるようにすると、糸口が見つかるかもしれない。空

いたデパート問題は悩ましい、建物が傷んでくるので物理的なリミットを明示しながら、地域と議論を重ねていくしかないのか

【Q6】シナリオCに関して、どういうやり方をしていけば高齢化社会での住まい全体についてのコンセンサスが得られ、地域として社会にふさわしい住環境整備していくためのコンセンサス作りが出来るか、行政のやれることは何かがあるか？具体例あればご教示願いたい？シナリオCで取り組み始めている例があればご教示願いたい。

【A6】歴史のある地方都市と郊外の住宅地の2つに分けて、武家が住んでいた所や住宅地の格が残っているような歴史がある地方都市に対しては、一番大事な住宅地や歴史的に一番大事なところはどこか、歴史的な手がかりをよりどころにして、地域に入っていくことが考えられる。

これに対して、郊外の住宅地は自治会が弱いことが多くすごく難しい。また、集合住宅と比べて戸建て住宅は共有財産がないので、子育て終わると人間関係希薄になり話す相手がいない。目的・ネタがないと人は集まってこないなので、例えば空き家が出たときに、そこに地域の小さな拠点をつくることをよりどころにし、集まった人が組織化されてきたらやりたいことを考えてみるチャンスがある。