

都市計画基本問題小委員会 中間とりまとめ 「都市のスポンジ化への対応」

国土交通省都市局都市計画課

国土交通省では、本格的な人口減少社会の到来等を踏まえ、都市計画に関して現に生じている様々な課題を把握・整理し、対応方策の検討を行うため、平成 29 年 2 月、社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会の下に新たに都市計画基本問題小委員会を設置した。小委員会での当面の検討テーマを「都市のスポンジ化への対応」とし、同年 8 月に中間とりまとめを行った。以下、その概要を紹介する。

1. はじめに

我が国は、既に 2008 年（平成 20 年）に人口のピークを迎え、人口減少局面に入っている。これを踏まえ、都市行政では、人口減少の中にあっても利便性が確保された都市生活を持続させるため、各種の都市機能や居住をまちなかや公共交通沿線に集約し、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している。

人口減少局面では、都市の大きさや外縁が変わらない、あるいはまだ拡大しているにもかかわらず、使われない都市内空間としての空き地・空き家等が、小さい穴があくように、都市の中心部・郊外部などあちこちで発生し、密度が下がっていく。本小委員会では、このような事象を「都市のスポンジ化」と称し、当面の検討テーマとして設定した上で、問題の発生状況や課題、対応の方向性等について整理することとした。なお、「スポンジ化」という用語について、英語の sponge には小さい穴がたくさん空いた海綿状のものを比喩的に指す語義はないとの意見なども見られたが、国民の問題意識を喚起することも狙って、いわゆる和製英語との理解の下で定義して使用することとした。

都市のスポンジ化は、人口減少社会において典型的に生じる都市空間の変化であると考えられるが、立地適正化計画を通じて都市機能や居住の誘導・集約を図るべき区域において、多くの低未利用空間が散在し活力が失わ

れていては、当該エリアの価値が低下し、必要な投資を呼び込むことも困難となる。コンパクトシティ政策をより一層強力に推進していくためにも、都市のスポンジ化への的確な対応が求められる。

2. 都市のスポンジ化の発生メカニズム

都市のスポンジ化はどのようなメカニズムで発生しているのか。

まず、宅地化された土地・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があり、その上で、個々の空き地等の発生とそれを使いたいという需要の顕在化との間に、時間差があること、情報のマッチングが図られないことなどの摩擦的な要因がある。

個々の空き地・空き家は、例えば、住宅の居住者が死亡等の事情で不在になり、相続人等は既に住宅を所有しているため利用しない、売却も寄附もできない、あるいは当座困っていないので何とかしようという気もないといった、個人的・家庭的事情で生じる。この性質が、都市のスポンジ化が都市の中心や郊外、縁辺部など地域を問わず不規則に生じる特徴をもたらしている。

土地・建物に係る需給関係の中で、都市計画は、人口増加期においては、都市の成長に伴い必要となる宅地や建物について、全体ボリュームをコントロールすることで数量調整を効率化する手法として機能していた。これに対し、人口減少期、都市縮小期においては、宅地や建物に対する需要が減少する一方、耐久性が高い、区画が確定している等の財の特性からすぐにはなくならず供給調整には超長期を要すること、特に、増加している高齢世帯は住宅・土地需要が少ないと考えられること、人口構造の変化が極めて急激に起きていること等から、市場原理による価格調整や数量調整が起りにくい状態となっている。

このほか、土地利用ニーズが変化した場合に、それに応

じた用途転換が円滑に進まないことや、利用意思があったとしても敷地が狭いために建替えができないなど、市街地環境が空き地等の発生要因となることもある。

3. 都市のスポンジ化がもたらす外部不経済

都市の低密度化は、都市住民の生活を支える医療・福祉、商業等のサービスの縮小・撤退による利便性の低下、行政サービスやインフラの維持管理の非効率化、環境負荷の増大等の弊害をもたらす。これらが、居住や都市機能を集約すべき区域において、スポンジ化という形態で過度に進行すれば、立地適正化計画等による居住・都市機能の誘導・集約の取組効果を減殺するものとなる。

また、一定の区域内における空き地・空き家等の大量発生は、都市の活気を失わせるとともに、管理が放棄された空間となって治安、景観、居住環境等の悪化、災害危険性の増大など、近隣・周辺を含めた都市環境の悪化という外部不経済を発生させるおそれが高い。

加えて、特に中心市街地において、潜在的な需要や利用価値があるにもかかわらず低未利用地のままそれに見合った適正利用がなされないことは、都市全体の社会経済活動上の機会損失となり、ひいては、郊外への需要の流出、更なる市街地の拡大、インフラ投資等の非効率化を招くことにもなる。

このため、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、必要な対策を喫緊に講じる必要がある。

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、土地利用の転換過程で生じる暫定的な需要の受け皿や、中心部での将来の整備事業のタネ地となるほか、成熟社会の市街地にふさわしいゆとり空間を提供するなど、プラス面の要素とも捉えることができる。

4. 対策の視点と留意点 (都市計画制度の課題)

都市計画は、都市の拡大に対し、主に区域区分制度で都市計画区域内に「線」を引き、市街化区域内で都市施設整備を集中的に進め、市街化調整区域で厳格な開発規制を講じスプロールを防止することで都市空間をコントロールしてきた。スプロールが、旺盛な開発圧力を背景に概ね都市の中心から外側に向かう傾向があったため、このような手法は有効であったが、空き地等が線の内外を問わずランダムに発生することに対しては、線引きという手法では十分に対処することができない。

また、立地適正化計画を含めた広義の都市計画制度は、「起きてきた開発・建築行為をどうさばくか」に依っており、開発の用途、規模、立地等に関する一定の基準に照らし、許可等で規制することで、土地利用の用途やボリューム（what to use）をコントロールしている。しかし、現在、課題として顕在化しているのは既になされていた土地利用の放棄、撤退など「しないこと」に代表される、土地等の使われ方（how to use）である。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の守備範囲は、開発・建築の規制にとどまり、関連施設の整備や、事後の維持管理等、都市の質を維持向上させるための所要の行為を継続的に実施させ、マネジメントしていく手法を有していない。例えば、コストをかけて、街の拠点に都市機能をいくらか誘導しても、機能が適切に発揮される状態を維持したり、そこからの撤退を防いだりする手段がないのであれば、穴の空いた桶に水を溜めようとするのと同じで、政策努力が無に帰するおそれがあるといえる。

都市のスポンジ化対策については、このような都市計画に求められる役割及び現行制度の課題を念頭に置いた上で、都市住民が豊かさや利便性を享受できる居住環境を整えるという視点に立って、立地適正化計画制度を含む広義の都市計画制度を使いこなすことによって取りうる対策を整理するとともに、現行制度が備えていない必要な政策手法を検討する必要がある。

5. 施策の具体的方向性

スポンジ化の対策に当たっては、コンパクト・プラス・ネットワークの政策に、スポンジ化への対処方策をどう重ねがけしていくかという視点が重要である。その際、立地適正化計画等のマスタープランで、居住や都市機能が集約されたコンパクトシティとしての望ましい都市像を描き、現行の都市計画規制を的確に運用するなど、都市計画決定権者がその目指すべき都市像の実現に十分コミットすることが前提となる。

コンパクトシティ政策を推進していく上で、居住や都市機能を集約すべき区域が低未利用地の散在等により機能立地が円滑に図られない等、十分にその受け皿となり得ていないことが喫緊の課題となっている。このため、スポンジ化の解消に向けて機能立地等の受け皿とするため一定の規制や投資を行うべき地域としては、まずは立地適正化計画において定められる居住誘導区域や都市機能誘導区域といった、一定の民主的プロセスを経て、都市空間として活用していくことについて政策的な意義が認められる区域を念頭に検討する。

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)

用途転換等により市場価値を生むポテンシャルがある物件については、原則として市場メカニズムに委ねることで土地等の状況や価値に見合った適正利用がなされることが期待されるため、情報のマッチングなどの市場整備や、モデル的な事業について金融支援等で質を高める誘導を図るといった、後方支援にとどまるべきである。次項で述べるような情報の集約とマッチングを担う主体が機能することによって、土地建物に係る情報の流通促進が進むことが期待される。

(土地等の媒介や所有と利用の分離を通じた空き地等の利活用)

地方都市の中心商業地や郊外の住宅地等では、市場(取引)価値は失われても、近隣住民、コミュニティにとっては利用価値がある土地等について、隣地所有者が取得等して利用する、いわゆる隣地統合をはじめ、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と考えられる。その際、土地等の所有権と利用権を分離して取り扱うことが有意義である。

空き地等の低未利用地の利用促進については、個別の敷地単位だけでなく、エリア単位での需要創造、価値向上等に向けた取組が必要となる。例えば、低未利用地を重点的に解消すべき区域を対象に、まちづくりに活用しうる低未利用地について、情報の集約とマッチングにより、需要と供給の時間差を埋めるために一時的に保有し管理する機能や有効に利用できる者に円滑に引き渡す流通の機能を担う民間組織の育成について検討がなされるべきである。この際、担い手となる組織においては土地取引に関わる各専門機関の役割が重要であることから、土地・不動産行政との連携が必要である。

また、低未利用地を有効活用するための環境整備として、土地活用を実施する者に対する権利設定や基盤整備が円滑に行われるよう、空き地等の利用性を高める土地の統合・集約、区画の再編等に関する計画の策定や認定などを通じて、行政が利用調整や事業推進に関与する仕組みを検討することが考えられる。その際、具体の権利移転や、広場等の地域共同施設の整備等に対する税財政、金融上の支援措置等のインセンティブ策が講じられることも併せて検討すべきである。

(土地・建物の利用放棄等への行政の関与・働きかけの手法の導入)

地方公共団体においては、集客施設の閉店が、道路交通の混乱、空き施設の放置による景観悪化など、周辺環

境に悪影響を及ぼすおそれがあることに着目し、店舗等の用途を廃止しようとするときに事前に届出をさせて行政が事態を把握し、施設の適正管理等を要請する機会を得る制度を設けている事例がみられる。

都市住民の生活に必要な都市機能の立地が集約されるべき区域において、地域運営に必要なサービス施設等の都市機能が事業の休廃止により撤退・流出する場合に、届出等により行政が把握し、必要に応じて当該事業者が事業継続の働きかけをしたり、他の事業主体に参入機会の付与やあっせんをしたりといった利用調整を行うことができる仕組みが検討されるべきである。機能の切れ目ない継続性の確保、既存施設の有効活用等の観点からは、休廃止等の情報ができる限り早いタイミングで入手され、利用調整が実行されることが望まれる。

(暫定利用の積極的な評価)

低未利用地は、とりもなおさずそれまでの使途が不要となり、現在及び将来の使い道が失われたことにより発生する。都市計画は、適正な権利制限の下に用途の適正配分や社会基盤の整備を行い都市の秩序ある整備を図るため、より持続的な必要が認められる土地利用や都市施設を決定することが前提となつて厳格に運用されてきた。しかしながら、低未利用地が存在することの外部不経済を考慮すれば、将来の長期にわたる用途でなくとも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である。この点で、集約エリアにおいても、広場、農園といった、柔軟な転用が可能な非建て付け地としての土地利用に光が当てられるべきである。

また、街なかに多数存在する駐車場のうち有用性の低いものについては、その利用転換を促進するため、暫定的な土地利用への転用を手続面、財政面で支援する等の取組を行うべきである。

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)

もとより、都市計画は、開発・建築行為をとらえて、計画や基準への適合をチェックすることで、建物の用途・形態、公共施設の整備をコントロールしているが、網をかけて捌くのは入口＝整備段階のみであり、その後の使われ方や使われなくなることまでは捕捉してこなかった。また、特定の区域内で許容する建築物等の用途・形態類型を定めるが、これらの建築行為が積極的に行われることまでを企図するものではない。このため、計画どおりに開発・整備が実現しない、当初の土地利用が不適切に変更される、土地や施設の利用が放棄される、といった

事象が発生した場合に適切に対応できない。

このため、都市計画制度からみたスポンジ化対策の一環として、コンパクトシティ政策を推進する上で、都市計画がコントロールを及ぼす射程と時間軸を土地等の開発段階から利用段階へと拡大・延伸し、起きてきた開発・建築行為の処理だけでなく、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がある。

このような観点から、

- ・ 一定のルールに沿って望ましい土地利用の状態が保たれるための手段を持つこと
- ・ 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

が重要な要素になると考えられる。

(契約的手法の導入)

都市計画が期する、必要な都市機能の維持等、都市空間の管理（マネジメント）を推進するため、都市計画や立地適正化計画等のマクロな視点からの開発・建築行為の規制だけでなく、ミクロな視点で個別具体の土地の使い方（how to use）や施設の管理もコントロールの対象とする手段として、行政と民間又は民間主体間の契約的手法を積極的に導入することが考えられる。

具体的には、例えば、都市計画決定権者等としての行政が当事者となって住民・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（ex. 営業時間、附帯するサービス、設備の維持管理、撤退時の処理等）や費用負担を含めた役割分担を官民で調整して設定し、開発・建築後も継続的に守られるようにするなど、事後的なエリアマネジメントを担保する措置として活用することができるものとする事が考えられる。

(まちづくりを主体的に担うコミュニティ活動を推進する仕組みづくり)

スポンジ化対策の実施に当たっては、その対象が街区単位など比較的狭いものであり、低未利用地の利活用はマーケットに委ねにくいケースが多いと考えられること等から、行政だけでなくコミュニティの役割に期待されるところが大きくなる。

コミュニティによる低未利用地の主な使い道は、広場・緑地、雪置き場、農園、防災用倉庫、コミュニティセンター等の共同利用形態となろう。これは、かつて村落共同体によって共同利用・管理がされていた山林等の入会地の現代版ともなぞられ、都市におけるコモンズ（共同管理の対象となる資源、財）空間と概念される。コミュニティにおいてこうしたコモンズ空間が形成されていく

ことは、市場と政府の隙間を埋め、又は補完し、適正に空間を管理して地域価値を維持する第三の道であり、それだけでなく、構成員相互の紐帯の強化、ひいては災害にも強靱な地域社会の形成などの効果も期待されよう。

コミュニティにとって低未利用地がどんな価値を有しているか、どのような利活用が有益か等については、ワークショップなどを通じた丁寧な合意形成が必要となる。このような、地域における土地利用に関する合意形成をはじめ、都市空間の管理を担い、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、民間団体等のエリアマネジメント等の活動を積極的に認定し、支援する仕組みが考えられる。

2) に掲げる政策手段は、都市のスポンジ化対策にとどまらず、都市計画の運営全体を通じて機能すべき、汎用性の高いものとなり、従来の規制手法を補完する手段として機能することが期待される。

また、これらの仕組みで実現が期待されるのは、都市計画がこれまで十分に目を向けられていなかった、身の回りの公共的な施設の管理や空間利用の適正を通じた、受益範囲の狭い公共性、いわば「小公共」というべき領域であり、地域価値の維持・向上が図られる点で政策対象とする意義が認められる。

3) 共通する論点

(マスタープランを通じた実効性の確保)

スポンジ化対策の実施に当たっては、ミクロな場当たり的、パッチワーク的な対応となることがないように、マスタープラン等において、中長期的にどのようなまちを目指すのか、あるべき都市像のデザインを描き、講じる施策や区域取り、目標達成の時間軸などを、施策の優先順位や道行きを明確にしつつ、提示することが必要である。

(推進体制や担い手の確保)

都市政策に広く共通する点として、具体の事務を担う地方公共団体の姿勢と能力は決定的に重要である。コンパクトシティ政策については、立地適正化計画制度の普及等を通じて地方公共団体の問題認識は高まっていると言えるが、自治体の認識の温度差は大きく、意識の低い自治体への啓発を図ることは引き続き必要である。とりわけ、首長を始めとする地方公共団体の意識改革と行政職員の専門職化が重要となる。

一方、市町村が専門的人材を抱えることには限界もあること等から、都市計画コンサルタント等の活用など、官民連携の取組も必要である。

(ナッジ型の政策手法の導入)

望ましい都市空間の形成に向けて、従来型の手法に加え、行動経済学の考え方を取り入れ、個人の権利行使や選択の自由を認めつつも、社会的利益にとって望ましい選択肢が選ばれる（個人の行動を社会的利益と一致する方向に変容させる）よう、情報提供や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されるべきである。

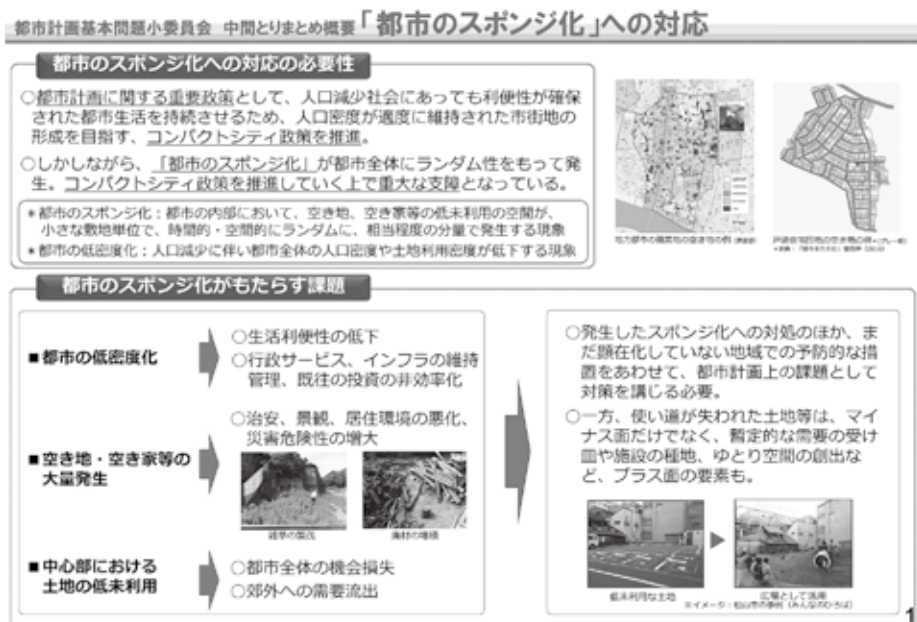
(今般の検討の意義)

ここで列記している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と媒介の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ようとするものである。さらに、開発・建築という「作為」が行われる一断面を捉えるだけでなく、これまで希薄だった時間概念を取り入れ、

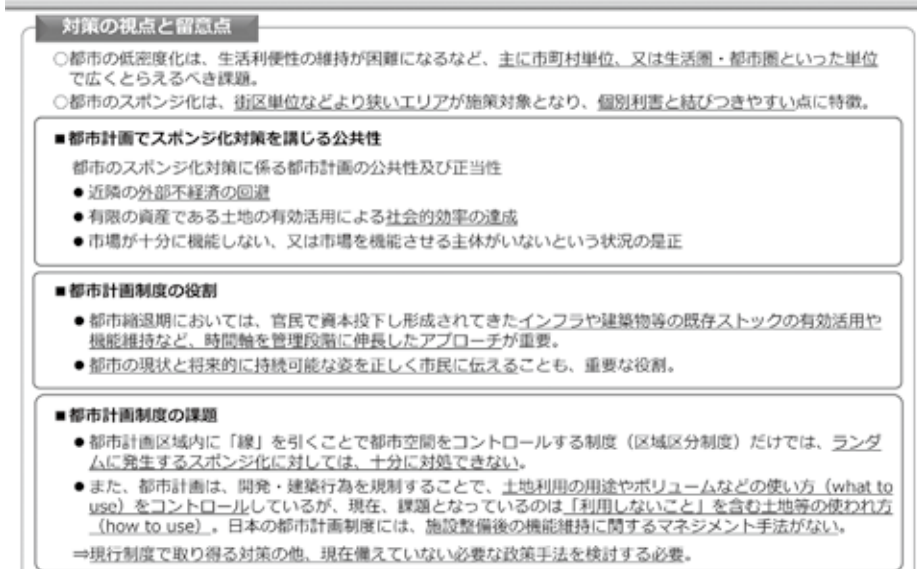
都市空間の「状態」を持続的に制御しようという試みである。これらの政策のためには、規制手法を中心とする都市計画法と、誘導手法を中心とする都市再生特別措置法の一体的な運用が想定される。

また、新たな政策の普及に当たっては、まず都市のスポンジ化に対する危機感が地方公共団体、特に首長に共有されるべきである。さらに、取組の全国展開を図るには現場の成功例をつくることが重要であることから、情報流通をはじめ取りかかれるところから速やかに、確実に実行していくことが求められる。当面の対策の時間軸としては、世帯数の減少等により空き家等の増加が見込まれる、この10～15年が一つの重要な期間と言える。

施策の具体化に向けて更に検討を深め、その早期実現を目指すことが強く望まれる。



国土交通省



施策の具体的方向性

- コンパクト・プラス・ネットワークの考え方下、スポンジ化に対処できる施策をどう重ねがけていくか。
- 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。
- 空き地等の市場性や利用価値の有無によって対策を検討。
- 即地的対策は、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）に大別。
- 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容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

- ・原則市場メカニズムに委ねる。地域再生に資する事業を行政が金融支援、広報等で後押し。

■土地等の媒介（情報の集約とマッチング）や所有と利用の分離を通じた空き地等の利活用

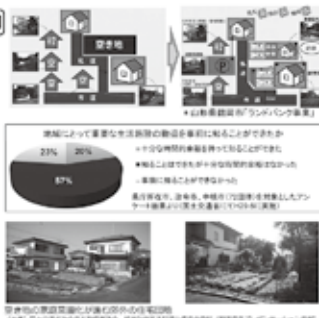
- ・近隣住民等に利用価値がある土地を、隣地統合をはじめ、有効に土地活用を行う者に引き渡し、集積を図る。
- ・情報のマッチングや働きかけを通じた、行政の媒介・仲介機能の発揮。

■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

- ・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。

■ 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。



2) スポンジ化の発生に備えた予防策

- 起きてきた開発・建築行為だけでなく、空間の利用形態にもコントロールを及ぼし、望ましくない空間の状態（撤退、放棄、荒地化等）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 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重要。

■ 契約的手法の導入

- ・都市空間の管理（マネジメント）を推進するため、契約的手法の導入を検討。
- ・土地利用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。

■まちづくりを主体的に担うコミュニティ活動の推進

- ・地域住民、民間団体等による都市計画の実現に寄与する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。



ストック活用
図りながら公
的な空間（
場）を地権者
び民間事業者
共同して整備
ら管理まで行
ている事例

3) 共通する論点

- マスタープランを通じた実効性の確保 ■推進体制や担い手の確保 ■ナッジ型の政策手法の導入（行動変容を促す情報発信）

更なる検討課題

- 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
■費用負担の在り方
■土地利用の縮小に向けた公共投資
■非集約エリアにおける施設の
の廃棄や運行制度の再点検