

都市のスポンジ化に関するこれまでのご意見・ご提案

1. 都市の現状と課題の認識

(都市構造のとらえ方)

- ・「都市のスポンジ化」は、都市の大きさが変わらないにもかかわらず人口が減少し、都市内に使われない空間が小さい穴があくように生じ、密度が下がっていくことを指す。
- ・スポンジ化は、個人的・家庭的事情で生じるため、ゆっくりと、小さな規模で起きる。このことは、オーナーがその気になれば変わるという意味で「柔らかく」、いい方向、悪い方向のいずれにも、一斉に大きく変わることはないという意味で「しづとい」都市空間であることを示す。
- ・スプロールが、概ね都市の中心から外側に向かう傾向があったのに対し、スポンジ化は、中心部、郊外部、縁辺部などあちこちで起きる。
- ・空き地・空家の発生状況や撤退のメカニズムは、まちのつくられ方や経緯、基盤整備やゾーニングの状況によって異なるため、類型化には精緻な分析が必要。

(空き地・空家の発生状況、見込み)

- ・かつて都市の中心から開発が進み、郊外に広がっていった経緯から、全国的に、駅に近いほど空家率が高い。
- ・今後、相続の発生に伴い、空家の大量発生が見込まれる。スポンジ化のリスクは、高齢者世帯が多く住んでいる、旧耐震基準の古い住宅で進行すると見込まれる。
- ・超郊外に当たるエリアでは、売却も賃貸もできない「負動産」と呼ぶべき、放置・放棄された空家が増えている。面開発された郊外住宅地は、面として空家・空き地が出現していく可能性。現に超郊外住宅地で現れ始めており、引き潮のように都心方面に寄ってくると考えられる。
- ・良好な街並みのニュータウンであっても、中古住宅が流通しないと空家が増えていく。
- ・不在地主の空き地では、自治会などが花を植える活動でもしないと不法投棄などで環境が悪化していく。
- ・郊外住宅地では、隣地と区画統合して庭や駐車場として使っている例が見られる。
- ・マンションも維持管理ができないと、「立体的なスポンジ化」として町にあふれる可能性がある。老朽化マンションは23区も含め今後大量に発生するため、都市計画が目を向ける必要。
- ・地方都市の中心商業地では、かつて建物で埋まっていたところが駐車場だらけですかすかになっている。

2. 検討に当たっての視点・留意点

(検討の手順等)

- ・議論の進め方として、①現状と原因を分析し、現象を類型化すること、②あるべき都市像を用意し、地域の選択肢を与えること、③政策手段を幅広く提示すること、④実現可能性を柔軟に考えること、が重要。
- ・空き地・空家の問題事象を、一過性のものかどうかなど時間軸の中で捉える必要。
- ・地籍調査が都市部において進捗していない中で、現状把握は必要不可欠。
- ・国民生活のためを考えて議論し、国民にわかりやすい形で打ち出すべき。

(都市計画で対策を講じる際の考え方)

- ・空き地・空家の発生状況の類型化を通じて要因分析しつつ、それぞれについてあるべき都市像と対策を提示することが必要。その際、都市圏全体のインフラ、交通ネットワークの状況やそのあり方を踏まえた検討が必要。
- ・どのような都市をつくるのか明確にすることが必要。そのために都市計画で政策対象をしっかりと区域取りし、タイムスケジュールを持って対応することが重要。一方、民間のプレイヤーにとって最大限使いやすい制度とする立場に立てば、区域を定めることは考えない方がよいとの見解もある。
- ・どのくらいの期間でコンパクトシティを達成するかなど、施策の時間軸をどう考えるか整理が必要。過渡的対策とは別に、超長期的な視点であるべき都市の姿を描き、それを目指すことも重要。
- ・スポンジ化は構造的な要因によって生じる課題であり、基本的にはコンパクト・プラス・ネットワークの考え方に沿った構造的な対策によるべき。
- ・有効活用の促進などは、市場メカニズムに任せ、情報のマッチングなど過渡的な後方支援にとどまる対策と位置付けるべき。公的セクターとして、何を根拠にどこまで関与するのか、という定義が必要。
- ・空間計画でコンパクトシティなどまちのあり方や人が住むべきでないところを決めることの正当性について、財政効果に求めるなど改めて整理が必要。
- ・オープンスペースの増加など、スポンジ化のポジティブな側面を評価することも重要。空間を埋めることだけでなく、あるべき都市像を実現するためのツール・資本として活用するという視点が重要。
- ・コンパクトシティ政策において、非集約エリアのあるべき姿が十分に描けていない。また、実現ツール（当該地域に対するケア）が不足している。
- ・時間限定のソリューションが連鎖していく仕組み、暫定性を積極的に認定していく仕組みも必要。
- ・地方自治体がどのようなまちにしていくのかのデザインを明確にし、エリアごとにそれぞれ役割を持たせるゾーニングをしていくことが必要。
- ・都市計画の役割として、住宅やまちの資産の価値を守るという視点を持つことが必要。

(都市計画と他の分野の連携)

- ・ 空き地と空家は、都市計画上は大きく異なる。空き地は土地利用だが、空家は住宅利用の利用主体が不在となったものであり、既存の都市計画では取扱いが難しく、新たな手法が求められる。
- ・ 中古住宅ストックや空き地の流通性を向上させる手法、このような環境や市場を形成するための制度設計が必要。
- ・ スポンジ化で都市から抜けたため必要となる福祉等の機能について、都市施設の捉え方を見直し、都市計画部門が積極的に考えることが必要。
- ・ 空き地・空家の処理について、意向を確認できない、所有者がわからないという課題への対応も必要。

(推進体制、担い手)

- ・ 地方自治体の首長の考え方と職員のスキルが課題。施策を実践していくには、専門家、行政マンの専門職化が重要。まちづくりの継続性の維持・確保も必要。
- ・ 土地を有効活用するスキルとボランティア精神をもつ民間の担い手が必要。
- ・ 手続、補助制度等の情報や機会が与えられれば、地域活性化を担える人材はいるのではないかと。

3. 施策の方向性

(総論)

- ・ 都市内の過疎の状態、空間が間延びして人が住んでいないような状態を避ける政策が必要。
- ・ 人口減少に対しては、ミティゲーションでなくアダプテーション、これに都市をどう適応させていくかを考えて政策を立てるべき。
- ・ コンパクト（拠点への集約）・ネットワークの政策に、スポンジ化の構造に合わせた都市政策をどう重ねがけしていくか。
- ・ 空き地・空家の発生要因が、建物の老朽化のほか、敷地が狭く接道条件が悪いことにあることから、まちづくりでの課題解決が必要。
- ・ 空家を、ワークショップなどを通じて、市民が集まる場、若者が仕事を立ち上げる場として再生するといった、穴を埋めていく事業をサポートすることが重要。

(各論)

- ・ 市場価値があるものはマッチングの融通性を高める方向。市場価値がない空き地・空家に対する対策の検討に当たっては、トリアージの考え方・手法が有効。
- ・ 郊外住宅地では、隣地が買うことや利用を進めていくことが必要。
- ・ ここだけは死守するという重点区域について、権利関係の調査等に公共投資を入れることが考えられる。税制によるインセンティブのほか、先買い権や収用権といった手法なども考え

られる。

- ・人口減少局面において、高層建築物は周囲から人口を奪い、広域的な影響を及ぼすもの。減築のための公共事業が考えられないか。
- ・負の開発利益をどう扱うかという点については、①集約するところはプラスの開発利益が生じるのでそれを移転する、②緑などのオープンスペースを積極的に評価する、③負の利益として、税制を通じて平等に負担する、といった考え方がある。

4. 施策の具体的実践・提案

※（ ）内は主な参照情報等

1. 利用価値の顕在化等を通じた流通促進

○隣地統合、コミュニティ利用の促進（鶴岡ランドバンク、毛呂山町における取組）

- ・市場で流通しない空き地・空家を、NPO が仲介・コーディネートし、空家の解体、隣接者への売却と隣地との一体的利用、さらには前面道路拡幅を行う事業を、時間をかけて連鎖的に行う。
- ・土地が安く不動産業としては仲介手数料では元が取れないため、主に公共が資金拠出したファンドから、コーディネート業務に対して助成する。
- ・個々の空家が生じたときに、所有者等の相談にのって対応策を提案し、行政と密接に連携を取りながら解決していく、民間の組織をしっかりとつくるのが重要。

○用途のコンバージョンの促進（株）リビタの取組

- ・オフィス、商業等の元の用途では需要が見込めないビル物件を、ホテル、住宅、シェアオフィス等に用途をコンバージョンして再生する。その際、シェアスペースを設けて、新しい価値が起きる場づくりをする。
- ・収益性の低い事業に対するビジネス化の支援等（清水委員）

○公共による都市機能整備と民間・市民の取組との協働による居住地の集約（饗庭委員プレゼン）

- ・民間や市民の活動の自由度をなるべく制限しないこと、行政と民間の計画のズレをどう調整するかが課題であり、制度的二一ズ。

2. スポンジ化の解消に向けた、より積極的な行政の関与

○土地区画再編事業（野澤委員プレゼン）

- ・空き地・空家を重点的に解消すべき区域を指定し、公的機関が中心となって権利関係の調査・整理を実施。民間によるトリアージ・戦略的な区画再編計画策定を通じて、隣地統合化、売却・賃貸化、地域利用化を実施。公的セクターは税財政上のインセンティブ

策を実施。

○米国のランドバンク（中川委員）

- ・市場が見捨てた空き地・空家、税滞納差押物件等を取得・譲渡する政府機関として、先買権や税制特例、譲渡先決定に係る裁量権の付与などの措置が講じられている。

○英国における中心市街地政策（村木委員）

- ・英国では、B I Dで数か月間空き店舗になると課税強化、最終的には収用まで可能となる政策が実施されている。

○減築（床の減少）を促す公共投資（谷口委員、辻委員）

○解体費用の捻出のための制度（饗庭委員）

3. 既存制度の見直し、連携強化

○非集約エリア等に対する開発規制の強化等、コンパクトシティ政策に沿った現行制度の点検（野澤委員プレゼン、大橋委員）

○税制等の検討（野澤委員プレゼン、辻委員、村木委員）

- ・空き地・空家を重点的に解消すべき区域内における住宅の建築・リフォーム・解体除却に対する税制（相続税、固定資産税等）・金融等の措置。
- ・小規模住宅の固定資産税の減税措置が200㎡以下となっていることがネックになる可能性。