

関東地整管内の中心市街地における 低未利用地の利活用検討について

横塚 雅章

関東地方整備局 建政部 都市整備課 (〒330-9724 埼玉県さいたま市中央区新都心2-1)

人口減少社会を迎えた地方都市をはじめとした多くの都市の既成市街地において、空き地等の低未利用地が小さな敷地単位で時間的・空間的にランダムに発生する「都市のスポンジ化」が進行しており、生活利便性の低下や居住環境の悪化などによりコンパクトなまちづくりを推進する上で重大な障害となっている。

本稿では、都市再生特別措置法等が改正されたことを踏まえ、有効活用が図れそうな地区においてケーススタディを行い、制度活用上の課題整理と解決方法を検討した取り組みについて紹介するものである。

キーワード スポンジ化対策、地域活性化、都市再生特別措置法、まちづくり、防災

1. はじめに

人口減少社会を迎えた地方都市をはじめとした多くの都市の既成市街地において、空き地等の低未利用地が小さな敷地単位で時間的・空間的にランダムに発生する「都市のスポンジ化」が進行しており、生活利便性の低下や居住空間などの悪化などにより、コンパクトなまちづくりの障害となっているなか、その対策として2018年7月に都市再生特別措置法等が改正された。

このような背景のもと、法改正に基づく中心市街地における低未利用地の利活用を行ううえでの課題の整理と、その解決方法の検討を行った。

2. 本検討のねらい

「都市のスポンジ化」の進行に対応するため、改正都市再生特別措置法が2018年4月25日に公布され、2018年7月15日から施行された。そのうち、低未利用地の地権者等と利用希望者とを行政が所有者等の探索を含めコーディネートし、かつ権利設定等を行う「低未利用土地権利設定等促進計画」と、地域コミュニティ等が交流広場等を一体的に整備・管理し、承継効も付与（協定を締結した後に地権者になった者にも効力を及ぼす）された「立地誘導促進施設協定（以下、コモンズ協定）」の活用が期待されている。

本検討では、法改正を踏まえ、市区町村の中心市街地における低未利用地の利活用に係る制度の活用意向を把握した上で、有効活用が図れそうな地域において

ケーススタディを行い、具体事例を用いた制度活用上の課題整理と解決方法の検討を行うことで、多くの自治体における制度活用の推進につなげていくことがねらいである。

3. アンケート調査の結果概要

2018年12月に、関東地方整備局管内の都市計画区域を有する全ての市区町村（358地区）に対し、中心市街地における低未利用地の利活用に係る制度の活用意向のアンケートを行った（回収率100%）。

(1) 立地適正化計画の策定状況

3割の市区町村が策定済み又は作成中、1割の市町村が作成する方向で検討中という回答であった。

(2) 低未利用土地権利設定等促進計画の活用意向と取組状況

立地適正化計画策定に取り組む市区町村のうち、約半数の市町村で活用を検討する意向があり（図-1）、さらにそのうちの約半数の市町村は空き家調査や権利調査等の取組みを実施していた（図-2）。

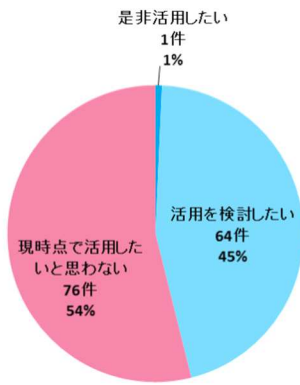


図-1 立地適正化計画策定に向けた取組実施の市区町村における低未利用土地権利設定等促進計画の活用意向

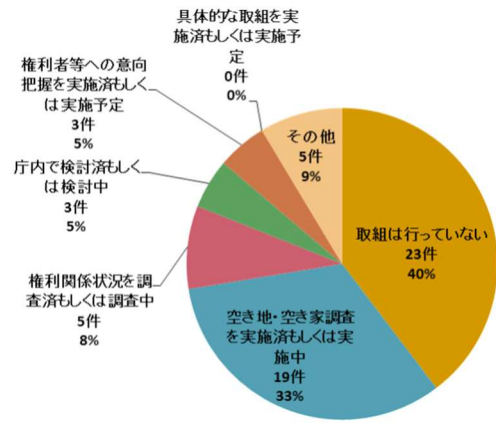


図-4 コモンズ協定活用に向けた取組状況

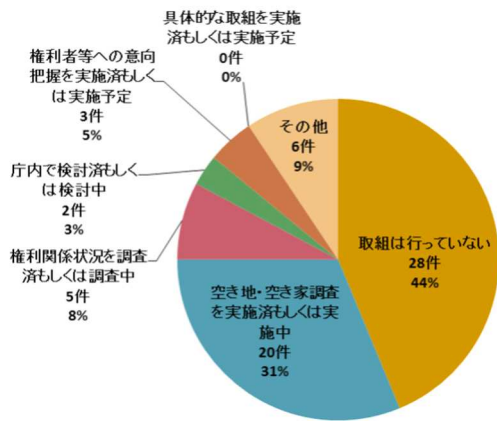


図-2 低未利用地活用に向けた取組状況

(3) コモンズ協定の活用意向と取組状況

立地適正化計画策定に取組む市区町村のうち、約4割の市町村で活用を検討する意向があり（図-3）、そのうち約半数の市町村は空き家調査や権利調査等の取組みを実施していた（図-4）。

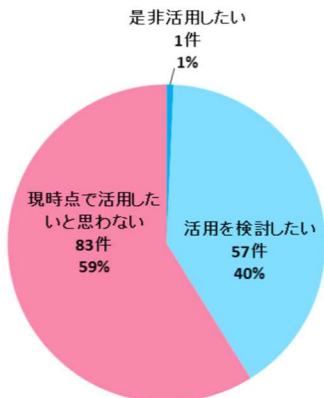


図-3 立地適正化計画策定に向けた取組実施の市区町村におけるコモンズ協定の活用意向

(4) その他

都市のスポンジ化対策を進める上での悩み等については、制度の活用方法が分からない（13件）、予算・人手不足（6件）等の回答があった。

4. 候補地選定とケーススタディの実施方法

候補地選定については、アンケート結果から、制度の活用意向があり、具体的な対象地が示された市区町村（12件）のうち、対象地活用に向けて空き地・空き家調査及び権利関係状況調査実施済、または実施中であり、かつ立地適正化計画を公表済、または作成中の市区町村をケーススタディの候補地として選定した。

その後、各地区の現地視察とまちづくりの動向や地域住民等のまちづくり活動に係るヒアリングを行い、課題把握やケーススタディテーマを検討した。なお、本稿ではC市の検討事例について紹介する。

表-1 候補地の概要とケーススタディテーマの検討

	A市 (人口約25万人)	B市 (人口約10万人)	C市 (人口約15万人)
都市の概要	<ul style="list-style-type: none"> ・城を有する観光都市 	<ul style="list-style-type: none"> ・江戸時代に中山道の宿場町として発展 ・新幹線駅を有する 	<ul style="list-style-type: none"> ・首都圏のベッドタウンとして発展
土地建物利用の状況	<ul style="list-style-type: none"> ・武家屋敷の敷地割りが残るエリアと戸建住宅等が立地する画地が細分化されたエリア ・駐車場等の低未利用地が散在し、老朽化建物も多く、未接道地も存在 	<ul style="list-style-type: none"> ・市の事業により整備されたポケットパークが位置するが、日常的な利用は少ない ・商店街通りだが駐車場、住宅に利用 	<ul style="list-style-type: none"> ・県道の拡幅予定地（沿道部）で老朽化建物や空き家が散在. ・街区内は狭隘道路に老朽化建物が密集. 
課題	<ul style="list-style-type: none"> ・住む人・訪れる人にとっての魅力向上 ・守られてきた歴史と文化を感じる街並みの継承 ・博物館の立地による観光客等の来街者増加による、住宅地内でのプライバシーの確保 	<ul style="list-style-type: none"> ・ポケットパークの効果的維持管理とポケットパーク利用後の土地活用 ・交流・活動の場の創出による地域活力の向上 ・老朽化した建物の除却による防災性の向上 ・狭隘道路解消による建替えの促進 	<ul style="list-style-type: none"> ・街区内未接道敷地の解消と避難経路確保による防災性の向上 ・駅近接地にふさわしい土地建物利用への更新 ・事業の長期未着手状況による地域活力停滞への対応
ケーススタディテーマ	新たなまちづくりの動向を契機とした低未利用地の利活用によるまちの魅力向上	低未利用地活用を契機とした連鎖的取組みによる商店街通りの賑わいづくり	小規模単位での基盤整備による建替え困難地の解消と防災性の向上

5. ケーススタディの実施

(1) ケーススタディのテーマ

C市の現地視察と関係者へのヒアリングを行ったところ、街区内の未接道敷地の解消と防災性の向上につながる取組みが課題として浮かび上がった。そこで、ケーススタディのテーマを「小規模単位での基盤整備による建替え困難地の解消と防災性の向上」とした。

(2) ケーススタディの考え方

検討するにあたり、2つのステップに分けて検証を行った。ステップ1では、道路整備までの暫定措置として、空き家を除却し避難路及び避難活動拠点箇所となる防災機能広場創出にかかる検証を行った。またステップ2では、防災性の向上と駅近接地にふさわしい

土地建物利用への更新を促進させるとともに、長期未着手の県道拡幅事業の早期着手につながるよう検証を行った。

(3) ケーススタディの検証結果

ステップ1およびステップ2の検証結果を以下に示す。

【活用制度】

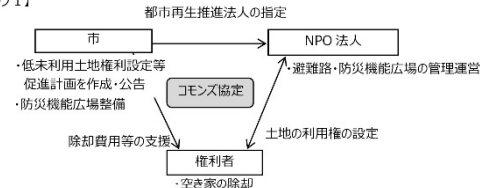
○低未利用地土地権利設定等促進計画：

避難路、空き家地の防災機能広場としての利用・管理方針の位置づけ、無償貸付・利用権の設定

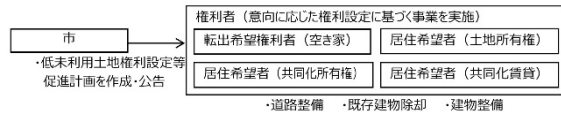
○コモンズ協定：避難路、防災機能広場の一体的維持・管理・運営

○空間再編賑わい創出事業（都市再生土地地区画整理事業）：誘導施設整備区の設定・換地

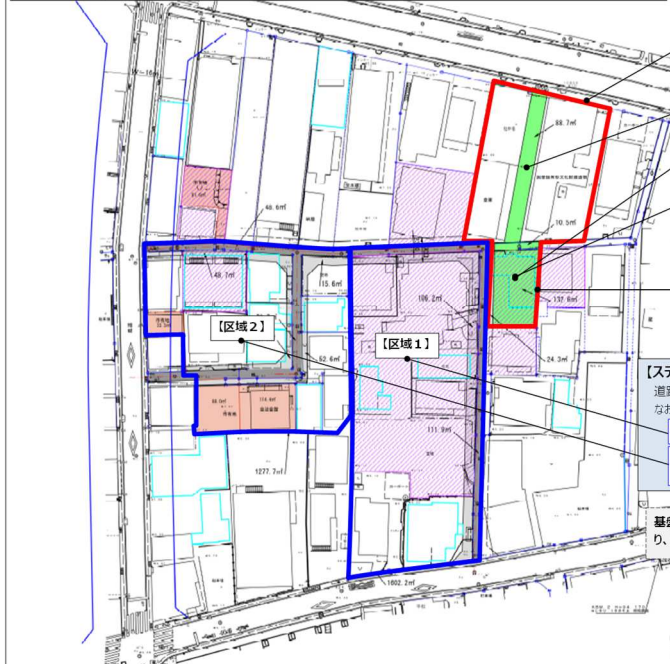
【ステップ1】



【ステップ2】



「低未利用地を活用した小規模単位での基盤整備による建替え困難地の解消と防災性の向上」ケーススタディ



【ステップ1：空き家除却と避難路確保による街区における防災性向上】
道路整備までの間、居住者等の安全性を確保するため、避難路及び避難活動拠点となる防災広場を創出する。

- 1 市が低未利用地権利設定等促進計画を策定
・防災性の向上のために商店敷地への道路利用権、空き家敷地への防災機能広場としての利用・管理方針について位置づけ。
- 2 土地を賃借しているNPO法人が、商店駐車場敷地に避難路を確保（災害時における緊急車両の通行を想定）
- 3 空き家の土地所有者が空き家を解体除却（市建物除却助成制度を活用）
- 4 市が防災機能広場を整備
- 5 NPO法人を母体としたまちづくり団体の「都市再生推進法人」の指定
- 【コモンズ協定による一体的管理運営】
- 6 商店土地所有者、空き家土地所有者、NPO法人との間で、コモンズ協定を締結
- 7 NPO法人による一体的管理・運営の実施

【ステップ2：基盤整備の実施による建替え困難箇所の解消】
道路整備と建物更新を一体的に実施し、駅近接地にふさわしい土地利用への更新を図る。
なお、事業化に向けての「低未利用地権利設定等促進計画」は、ステップ1の間に策定を行う。

- 【区域1】一団土地所有者敷地での建替え事業
- 【区域2】市有地及び未接道宅地を含む区域での「空間再編賑わい創出事業（都市再生土地地区画整理事業）」

基盤整備等による街区内の安全性向上により、防災機能広場は新たな土地活用が可能

【ステップ1 検証結果】

対象	検証結果
地権者	・解体費の負担はあるものの、空き家の解体及び土地活用用地としての活用が可能となる。 ・防災機能広場用地として活用することを前提に市が広場整備を行い、コモンズ協定によりNPO法人が維持管理を図ることにより、固定資産税・都市計画税が2/3に軽減される。
市	・防災機能広場整備等の負担が生じるが、低未利用地土地権利設定等促進計画の活用により地域防災性向上と日々の交流や憩いの空間として活用できる場の創出に係る位置づけが可能であり、市が目指すまちづくりの実現につながる。
NPO法人 (まちづくり団体)	・コモンズ協定に基づき、隣接する文化財施設の維持管理と合わせて、当該地を一体的に維持管理することにより、屋外活動・イベント等、地域活力の向上につながる活動が可能。また、協定により、定められた期間内の安定的な運営が可能。

【ステップ2 検証結果】

対象	建替え事業に係る検証結果（区域1）	土地地区画整理事業に係る検証結果（区域2）
地権者	・低未利用地権利設定等促進計画により、地権者意向に応じた事業後の権利設定が行政のコーディネートにより可能となる。 ・土地所有者にとっては、借地権の解消と、新たな資産運用が可能となる。 ・借地権者にとっては、未接道宅地の解消により新たな住環境への再生が可能となる。	・道路用地供出分程度の少ない減歩で、既存建物の除却ができ、新たな住環境形成が可能。
市	・地域防災性向上に資する道路及び災害危険箇所の解消を図ることができ、市が目指すまちづくりの実現につながる。	・市の負担は生じるが、地域防災性向上に資する道路及び災害危険箇所の解消を図ることができ、市が目指すまちづくりの実現につながる。

図-5 C市の検証結果

6. 検討成果と今後の課題

(1) 想定される主な役割とメリット

中心市街地における低未利用地利活用の推進を図るには、暫定的な取組みにより機運醸成を図ったうえで、基盤整備や建物整備といった費用負担が生じる事業へ

とステップアップしながら進めていく必要がある。また、これらの推進においては、地権者の合意形成が最も重要であり、合意形成を促進させるためには、役割やメリットを明確化し、示していくことも有効である。

表-2 暫定的な取組み段階（ステップ1）で想定される主な役割とメリット

主体	役割	メリット
権利者	<ul style="list-style-type: none"> 低未利用土地権利設定等促進計画等への合意 コモンズ協定の目的となる土地及び償却資産の都市再生推進法人への無償貸付 空き家の解体除却 	<ul style="list-style-type: none"> 計画に基づく土地・建物等の取得についての登録免許税の税率軽減や不動産取得税の軽減 コモンズ協定の目的となる土地及び償却資産について、固定資産税・都市計画税を2/3に軽減 空き家除却に伴う費用の軽減（行政独自制度等） 賑わい創出による資産価値の向上 暫定利用による土地利用ニーズの増加
まちづくり団体（都市再生推進法人）	<ul style="list-style-type: none"> 行政と連携した合意形成の促進 土地の一時保有 パブリック空間の整備 パブリック空間の維持・管理・運営 カフェ等によるサービス提供 	<ul style="list-style-type: none"> 活動拠点の創出 地域活性化・賑わい創出への貢献 サービス提供による活動資金の確保 賑わい創出活動の多様化と収益向上の可能性拡大
行政	<ul style="list-style-type: none"> 能動的な地権者への働きかけ等による合意形成の促進 エリア価値の向上に向けた取組み 防災機能等に係る公共空間の整備 	<ul style="list-style-type: none"> エリア価値の向上による居住者、来街者等の増加による税収増 民間活力を活用した住民等へのサービス提供 地域の防災性向上による災害リスクの軽減
住民・来街者等	<ul style="list-style-type: none"> サービス購入 	<ul style="list-style-type: none"> まちなかにおける憩う機会、活動機会等の増加 居住環境や地域の防災性向上

表-3 基盤整備や建物整備等の推進段階（ステップ2）で想定される主な役割とメリット

主体	役割	メリット
権利者	<ul style="list-style-type: none"> 土地区画整理事業による土地の集約 建物の除却・移転 共同建替事業等による土地利用の推進 	<ul style="list-style-type: none"> 意向に応じた土地利用（売却、借地、共同利用、個別利用）が可能 未接道宅地の解消等、地域の防災性向上 立地環境に適した土地建物利用の実現 土地利用による安定収入の確保 エリア価値の向上による資産価値の向上
まちづくり団体（都市再生推進法人）	<ul style="list-style-type: none"> 新たに創出された道路や広場・公園等の維持・管理・運営 誘導施設整備区に建設されるハコモノ等の維持・管理・運営 カフェ等によるサービス提供の拡大 	<ul style="list-style-type: none"> 活動拠点の拡大 地域活性化・賑わい創出への貢献 サービス提供による活動資金の確保 公共空間やハコモノ等の維持管理の受託による活動資金の確保
行政	<ul style="list-style-type: none"> 必要な公共施設の整備 新たな交流空間の創出 エリア価値の向上に向けた取組み 	<ul style="list-style-type: none"> 建物更新に伴う固定資産税の増加 地域の防災性向上による災害リスクの軽減 地域に必要な都市機能の誘導 エリア価値の向上による居住者、来街者等の増加による税収増
住民・来街者等	<ul style="list-style-type: none"> サービス購入 	<ul style="list-style-type: none"> まちなかにおける憩う機会、活動機会等のさらなる増加 さらなる居住環境や地域の防災性向上

(2) 課題及び解決策の検討

a) 低未利用土地権利設定等促進計画等の推進に向けた柔軟な対応と強力な支援組織の組成

低未利用土地権利設定等促進計画やコモンズ協定の活用にあたっては、地方公共団体の能動的かつ強力なリーダーシップが必要となるが、地方公共団体としては人的にも、技術的にも、その対応が困難であることが想定される。

当該制度の積極的な活用にあたっては、これらを地方公共団体に代わって専断的に実施する組織（一定の権限及び能力を有するまちづくり会社等）の構築が有効となる。

b) 小規模投資で効果を実感できることから着手

多様な都市課題の抜本的な解決には、市街地整備事業の実施等が想定されるが、事業化までの時間・お金を要することが関係者の高いハードルとなり、結果、何も動かないといった事態が見受けられる。一方で、将来のエリア価値向上に向けた暫定的な措置を制度化し、柔軟かつ迅速な対応を行うことを目的としたスポンジ化対策制度は、小規模な投資で効果を実感しやすいことから取組み、成功体験を得て、都市課題解決につながる事業に繋げていく機会の創出に効果的である。

スポンジ化対策制度の活用自体が高いハードルとならないよう、小規模な事業範囲や関係者により、最低限の事業や協定から着手し、隣接地等を必要に応じて拡大していく等、制度を柔軟に活用する工夫が必要である。

(3) 立地適正化計画との整合

スポンジ化対策制度の活用にあたっては、立地適正

化計画との整合が前提となり、立地適正化計画に低未利用土地利用等指針等を記載する必要がある。

a) 低未利用土地利用等指針

誘導施設や住宅の立地誘導を図るために低未利用土地を有効に利用し、又は適正に管理する上での留意点や、適正な管理の水準等を定める。

b) 低未利用土地権利設定等促進計画

低未利用土地権利設定等促進事業を行う必要があると認められる区域（低未利用土地権利設定等促進事業区域）と当該事業に関する事項（事業を通じて立地を誘導すべき誘導施設や住宅等の整備推進等に係る権利設定等）を定める。

c) コモンズ協定の対象区域等

地域住民がコモンズ協定を作成しようとする場合、協定に係る立地誘導促進施設の一体的な整備又は管理が必要となると認められる区域と当該施設の一体的な整備又は管理に関する事項の記載が必要となる。

7. 最後に

今回の検討において、地区の課題や優先順位をしっかりと把握・分析し、制度をうまく活用することができれば、自治体や地権者、まちづくり団体等、関係者全員にメリットがあることを確認できた。

関東地方整備局としては、アンケート調査で制度の活用方法が分からない、予算・人手不足という回答をした自治体を中心に積極的な情報提供やアドバイスをを行い、連携して低未利用地の利活用を促進し、地域の活性化に努めることが重要であると考えている。