



都心部における空閑地の活用方法に関する研究



名古屋市は平成28年5月に人口230万人を突破したが、今後は人口減少に転じると推計されている。一方、都心においては、2027年にリニア中央新幹線の開通を控えている名古屋駅周辺を除き、空閑地の増加傾向が続くものと思われる。

空閑地は点在し、様々な規模や形態のものがあるが、空閑地を同時期、一体的に開発するのはかなりハードルが高い。また、都心の空閑地の活用方法はほとんどが青空駐車場であるが、青空駐車場として利用され増大し続けることは、賑わいの連帯性が分断されるなど、都心の魅力向上という観点から問題視されるものであり、さらには周辺の資産価値の低下にもつながりかねない。

そこで本研究においては、名古屋市内の現状や名古屋市内外の事例を調査し、都心の魅力向上に向けた空閑地の有効な活用方法や活用促進について検討をする。

都心部における空閑地の活用方法に関する研究

名古屋都市センター 調査課 中島 壮太郎

1 背景と目的

名古屋市は平成 28 年 5 月に人口 230 万人を突破したが、今後は人口減少に転じると推計されている。一方、都心においては、2027 年にリニア中央新幹線の開通を控えている名古屋駅周辺を除き、オフィス需要等によるビル開発が活況を呈しているとは言い難く、こうした情勢の中では、空閑地の増加傾向が続くものと思われる。

空閑地は個々の土地・建物所有者の意向により発生するため、時期的にも場所的にも必ずしもまとまって発生するものではなく、点在している状況である。さらに、様々な規模や形態のものがあり、人口減少の将来動向のもとで空閑地を一体的に開発するのはかなりハードルが高い。平成 27 年度名古屋都市センターの空閑地に関する調査研究¹では、都心の空閑地の活用方法のほとんどが青空駐車場であることが明らかになっているが、青空駐車場としての利用が増え続けることは、賑わいの連帯性が分断されるなど、都心の魅力向上の観点から問題視されるものであり、さらには周辺の資産価値の低下にもつながりかねない。また、国としても国土審議会で、人口減少に伴い増加する空き家・空き地等の活用や管理について、新たな方向性を踏まえた施策展開を必要としている。

そこで本研究においては、上述した平成 27 年度の調査を踏まえ、名古屋市内の現状や名古屋市内外の事例を調査し、都心の魅力向上に向けた空閑地の有効な活用方法や活用促進について検討をする。

2 空閑地の現況

2-1 空閑地の利用実態

空閑地の利用実態を、名古屋市が 5 年毎に実施している都市計画基礎調査の土地利用計量調査データを用いて、都心部全域における 5 時点の空閑地の面積とその割合、空閑地に係る土地利用転換、面積規模別空閑地数、町丁目別空閑地率を GIS により集計、分析した。GIS 集計時における空閑地は、土地利用計量調査データにおいて土地利用分類「未利用地」に分類される土地利用コード「駐車場」、「資材置場」、「田」、「畑」、「樹林地」、「その他空閑地」とする。なお、本研究における都心部は、図 1 に示す「なごや交通まちづくりプラン」における都心部の区域とする。

市全域と都心部における 5 時点 (H2・7・12・17・22) の空閑地率は、市全域の空閑地の割合が H2 時点で約 32.4%だったものが H22 時点で約 23.7%と 20 年間で市全域が約 8.7%減少している。一方、都心部においては、H2 時点で約 9.3%だったものが H22 時点で約 14.8%と増加傾向にあり、約 5.5%増加している。

¹ 「都心部における空閑地の実態に関する研究」名古屋都市センター研究報告書 No. 122 (2016. 3)

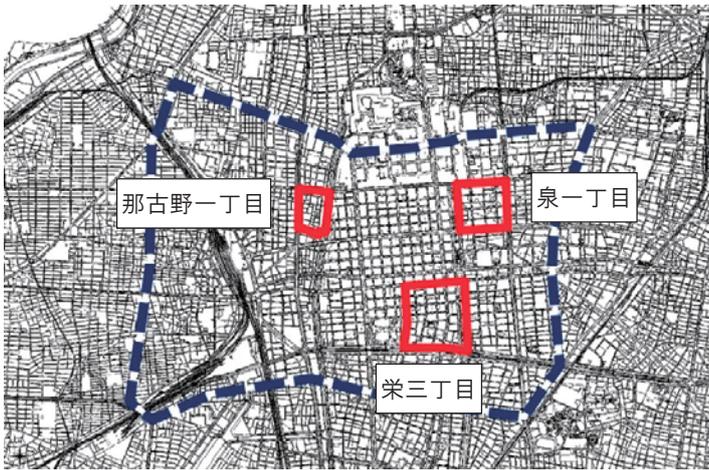


図1 都心部の区域と3地区の位置

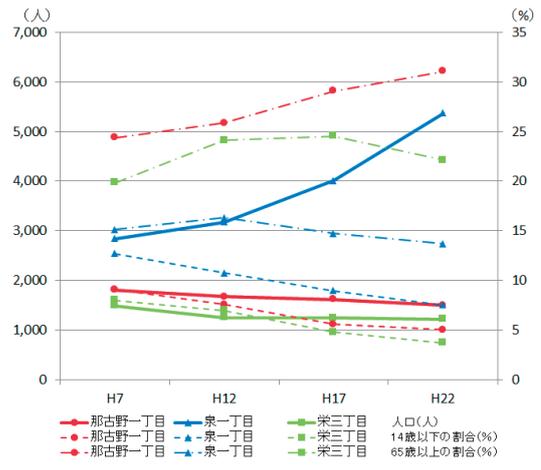


図2 3地区の人口推移 (総務省国勢調査より作成)

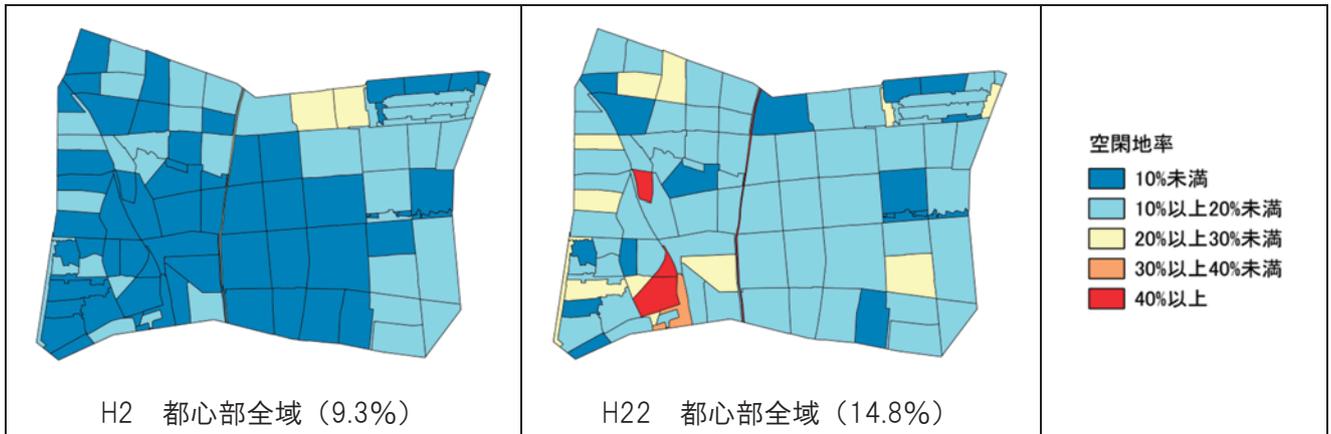


図3 都心部の町丁目別空閑地率

さらに、データからでは「駐車場」、「その他空閑地」などの利用実態や、空閑地に係る土地利用転換の詳細までは把握することができないため、地区における具体的な空閑地の活用方法の検討も見据え、4-2で特性を述べる図1に示した3地区の空閑地の利用実態を把握するために現地踏査を実施した。平成27年10月に西区那古野一丁目と東区泉一丁目、平成28年10月に中区栄三丁目の空閑地を調査し、表1にまとめた。なお、3地区における空閑地は、利用実態などを踏まえ、土地利用転換が容易な低未利用地として再定義して、上屋のある駐車場や車庫、敷地の一部を利用した駐車場も空閑地とする。

表1 空閑地の面積とその構成 (平成22年時点)

地区	那古野一丁目		泉一丁目		栄三丁目	
	面積 (㎡)	割合 (%)	面積 (㎡)	割合 (%)	面積 (㎡)	割合 (%)
ネット面積	93,812	100.0	181,305	100.0	254,912	100.0
建築地	69,730	74.3	140,556	77.5	228,352	89.6
空閑地合計	24,082	25.7	40,749	22.5	26,560	10.4
駐車場	21,360	22.8 (月極: 49.5) (時間貸: 28.4) (その他: 22.1)	29,955	16.5 (月極: 43.7) (時間貸: 34.2) (その他: 22.1)	19,381	7.6 (月極: 4.6) (時間貸: 78.8) (その他: 16.6)
樹林地	118	0.1	2,632	1.5	0	0.0
その他空閑地	2,604	2.8	8,162	4.5	7,179	2.8

※駐車場の括弧内の数値は、平成27年度名古屋市調査による台数の割合

現地踏査の結果、3 地区とも空閑地のほとんどが駐車場として利用されており、駐車場の形態としては、青空駐車場が多く見られた。一部であるが、立体駐車場や上屋のある駐車場、車庫、敷地の一部を利用した駐車場も見られた。また、那古野一丁目と泉一丁目は月極駐車場の割合が高いのに対して、栄三丁目は時間貸し駐車場の割合が顕著に高くなっている。

2-2 空閑地の数量変化

H22 の市全域の空閑地の平均面積規模は 716.5 m² で、H2 から見ると 1,000 m² 以上の空閑地が減少している。都心部の平均面積規模は 397.3 m² で、H2-7 は 100~200 m² 規模を筆頭に 500 m² 未満が増加傾向にあり、H17-22 は 200 m² 規模が減少している。地区および時点別の空閑地の分布状況を図 4 に示した。

那古野一丁目においては、小規模な空閑地が発生し、土地利用転換されずに増加しており、20 年間一度も土地利用転換されていない空閑地も見られた。泉一丁目においても、小規模な空閑地が発生しているが、それらが併合して土地利用転換されており、那古野一丁目と比較すると空閑地の面積規模が大きい。用途地域が商業地域でも住宅立地の比較的多い那古野一丁目と泉一丁目は、いずれの年も高い空閑地率のままで推移し、特に那古野一丁目の空閑地は増加傾向にある。一方、商業業務施設の多い栄三丁目は他の 2 地区と比べると全体での空閑地率は低く、特に北東部エリアの空閑地が少ない。

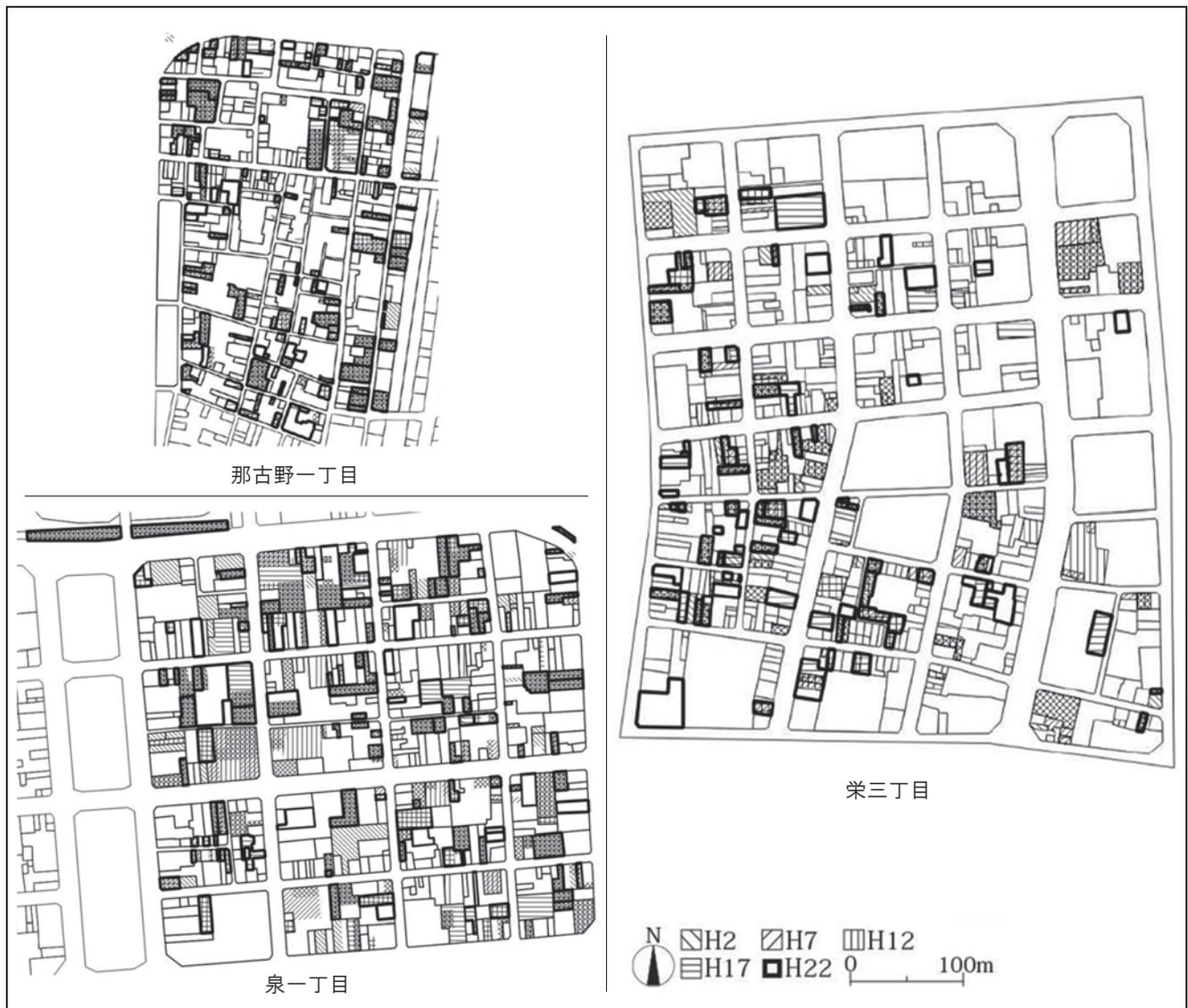


図 4 各地区における各時点の空閑地の分布

各地区全体の空閑地の面積規模別件数をみると（図5）、那古野一丁目は200㎡未満、泉一丁目は300㎡未満の空閑地が多く、栄三丁目においては100㎡未満の空閑地が増加傾向にあり、空閑地の平均面積は那古野一丁目178.3㎡、泉一丁目330.4㎡、栄三丁目332.0㎡である。各地区で小規模な空閑地が増加傾向または継続的に多く散在し、そのほとんどは駐車場として活用されており、いずれの地区も小規模な駐車場が増加していると言える。

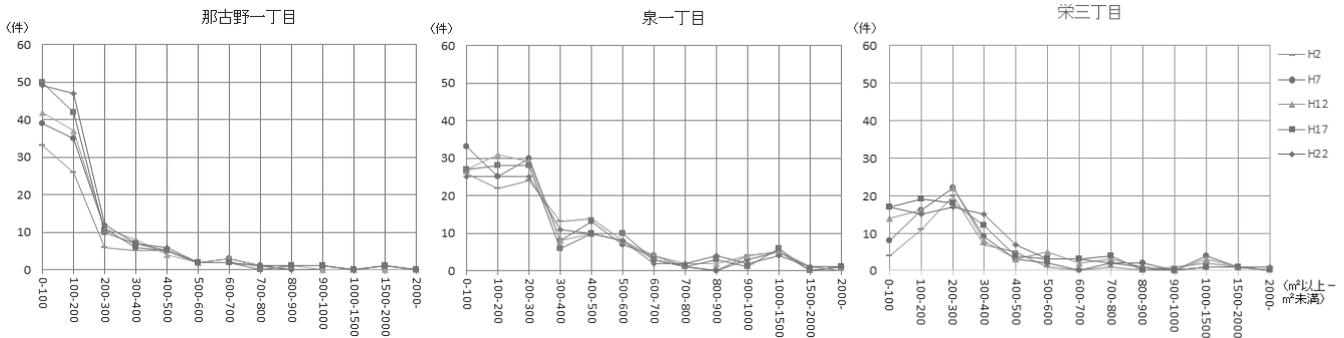


図5 各地区の空閑地の面積規模別件数

2-3 空閑地の土地利用変化

(1) 都心部

都心部における、H2時点の各空閑地のH22時点での土地利用、H22時点の各空閑地のH2時点での土地利用の面積、H2時点の各土地利用の空閑地への転換率²を集計したものを図6に示す。なお、土地利用分類は土地利用計量調査データを利用しており、『低層住居用地』は「低層専用住居用地」と「低層店舗付住居用地」を、『中高層住居用地』は「中高層専用住居用地」と「中高層店舗付住居用地」を、『商業用地』は「商業用地」と「一般商業用地」、「娯楽用地Ⅰ・Ⅱ」を、『工業用地』は「工業用地」と「工業的サービス用地」を、『公園』は「都市公園」と「それ以外公園等」をまとめている。

空閑地から転換した土地利用面積は「事務所用地」、「中高層住居用地」、「公園」の順に多く、逆に空閑地へ転換した土地利用は、ささしまライブ24地区（旧国鉄笹島貨物駅跡地）などの大規模再開発の影響もあり「供給処理・運輸施設」からの転換が約27%と高く、次いで「低層住居用地」、「事務所用地」の順に多くなっている。結果的に、都心部では供給処理・運輸施設や低層住居用地、工業用地が減少し、中高層住居用地、公園が増大していることがわかる。また空閑地への転換率でみると、供給処理・運輸施設がもっとも高く、次いで商業用地、工業用地、事務所用地、低層住居用地の転換率が高い。なお、H2時点の空閑地の約21%がH22時点においても空閑地のままとされている。

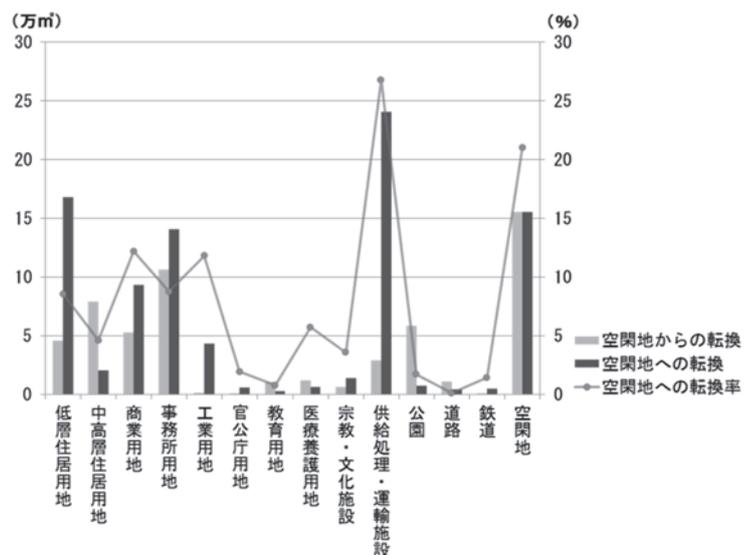


図6 H2時点の空閑地のH22時点での土地利用とH22時点の空閑地のH2時点での土地利用

²空閑地への転換率=空閑地への転換面積/当該土地利用面積×100

次に、地区別に空閑地から転換した土地利用と空閑地に転換した土地利用に着目する。

那古野一丁目においては、「低層住居用地」や「商業用地」から空閑地への転換が多く、空閑地から建築地への転換は少ない。そのため、空閑地の増加が進み、緩やかな人口減少をしている。

泉一丁目においては、「低層住居用地」に次いで「事務所用地」、「中高層住居用地」、「商業用地」から空閑地への転換が多く、一方、空閑地から「中高層住居用地」、「事務所用地」への転換も多い。中高層住宅用地の増加が顕著であり、中高層階住居専用地区の指定による人口増加によるものと考えられる。

栄三丁目においては、「事務所用地」、「商業用地」、「低層住居用地」から空閑地への転換が多く、空閑地から「事務所用地」、「商業用地」、「中高層住居用地」への転換も多い。中高層住居用地への転換は多少あるものの、その他の土地利用に目立った変化は見られない。

いずれの地区も低層住居用地が空閑地へ転換する傾向にあり、那古野一丁目は地区全体の空閑地化、泉一丁目は中高層住宅化、栄三丁目は空閑地の細分化をしている。

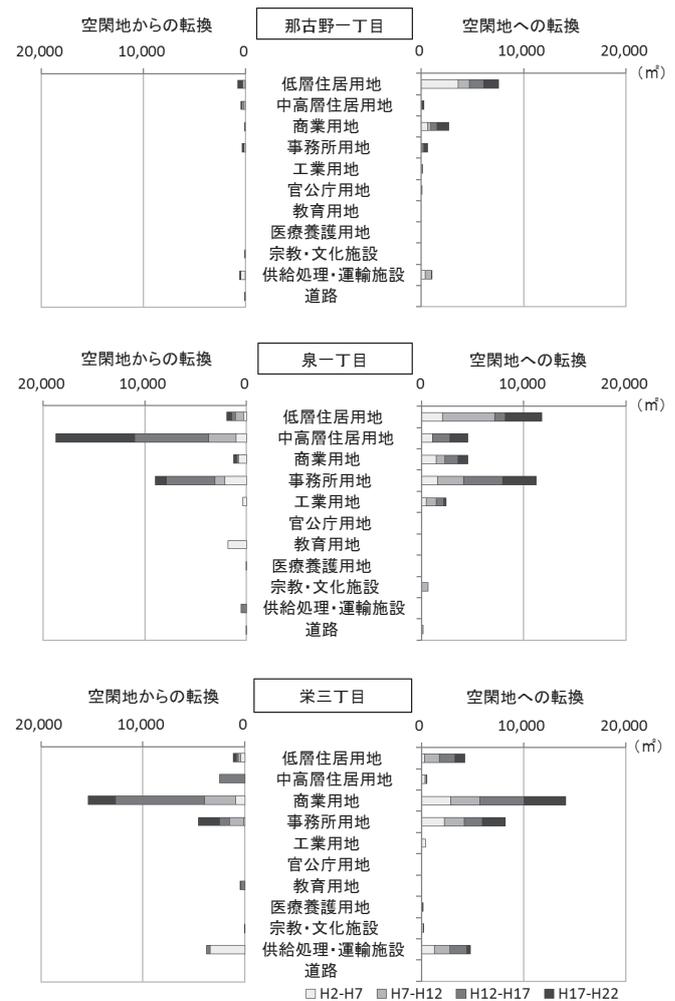


図7 各地区の土地利用転換における面積

3 空閑地の活用事例

3-1 他都市の先進事例

他都市の先進的な空閑地活用事例について、現地視察と担当者へのヒアリング等を踏まえて整理し以下に紹介する。

(1) カシニワ制度（千葉県柏市）

この制度は、柏市内で市民団体等が手入れを行いながら主体的に利用しているオープンスペース（樹林地や草地等）並びにオープンガーデンを「カシニワ＝かしの庭・地域の庭」と位置付け、みどりの保全・創出、人々の交流の増進、地域の魅力アップを図っていくことを目的としている。制度は、土地を貸したい所有者、使いたい市民団体等、支援したい人の情報を集約し、市が仲介を行う「カシニワ情報バンク」と、一般公開可能な個人の庭、地域の庭を市に登録をする「カシニワ公開」で構成され、いずれも市のホームページ等で情報の閲覧が可能である。

現在の活用タイプは、樹林型、花園型、農園型、広場型、ミックス型、個人の庭があり、樹林型が最も多い。その他に祭りや出前保育、マルシェ開催という新たな活用タイプも出てきている。

カシニワ制度登録者へは、一般財団法人柏市みどりの基金による助成金の交付があり、助成区分としては活動助成、資格取得等助成、緑化助成、基盤整備助成がある。

土地利用の協定は、所有者と利用者の間で行い、カシニワ情報バンクの登録時に提供可能期間を設定できる。貸出し金額も所有者と利用者の協議により決められており、現在活用されている箇所は全て無償である。また、「あき地の雑草等の除草に関する条例」により土地所有者は雑草を除去しなければならないが、このように貸し出すことで、その費用を負担しなくて済むメリットがある。

運用上の課題としては、①法律上の制約（都市計画法・建築基準法、地方税法、相続税法）、②市民への普及啓発（認知度UPに向けた効果的なPR活動、登録者の掘起し）、が挙げられている。

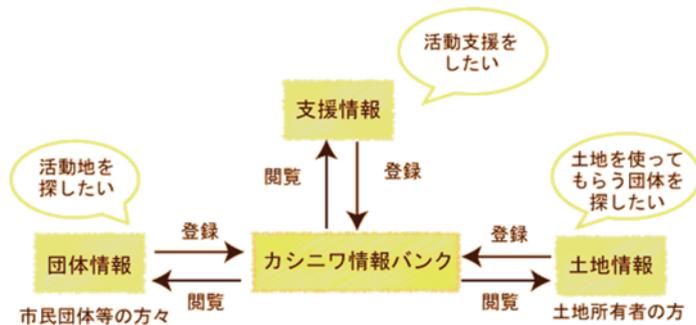


図8 カシニワ情報バンクのしくみ（柏市HPより）



写真1 公園的に活用されている土地

（2）深谷ベース（埼玉県深谷市）

深谷駅前の中心市街地において区画整理事業が長期に及び空き地が点在していたため、深谷ベースは空き地が増加する中、賑わいを失わないようにするために計画されたもので、行政・市民・事業者等の協働により深谷市の産業振興を図る産業交流施設として位置づけられている。区画整理地内に建築され、主にイベントスペースやワークショップスペース、これから新規出店しようとする事業者へのレンタルスペース等を備え、また、コンテナと建築確認申請に対応した移転・再利用可能な基礎を活用して建設費用が抑えられ、移転可能な「にぎわい創りの拠点となる」施設となっている。

運営費については、使用料より管理費の方が多くかかる傾向にあり、商工会等の使用料については減免がある。また、マイクで大きい音を夜間に出した時には苦情があったものの、全般的には近隣住民からは好意的に受け入れられている。行政主導ではなく利用者が主体的に活動していて、商店街の店主も若い世代が動くようになってきており、行政は「FUKAYA BASE+」という名称を付けたイベントを後援している。平成25年10月の開設以来、利用率は向上しているが、更なる周知を図ることと、一過性のものでなく、中心市街地の日常的な賑わいにつながる事業へと展開しようとしている。



写真2 深谷ベース全景



写真3 コンテナの基礎部分

(3) COMMUNE 246 (東京都港区) (2017年1月21日より「COMMUNE 2nd」に移行)

UR 都市機構が所有する土地を暫定的に民間会社に貸し出している施設で、「食」「学び」「働き」をテーマにして、オープンエアドーム型の共用スペースを中心にフードコートやカフェ、学びの場、シェアオフィスが配置されたコミュニティ型の空間構成となっている。また、UR 都市機構では、地域の課題である違法駐輪対策のため、敷地北側に所有する土地を駐輪場として港区に貸し出し、地域貢献を行いつつ保有コストの低減を図るため、COMMUNE246 の敷地規模を適した規模に縮小することにより、初期投資や地代等のランニングコスト等、事業者の負担を抑える工夫をしている。

土地所有者である UR 都市機構は、敷地全体の一体利用や快適な歩行者空間の確保、共同建物など沿道に相応しい土地利用や機能の誘導を事業方針としているが、事業化するまでは土地が空閑地となってしまうため、単に駐車場としての利用にはせず、総合評価方式により民間会社を選定し、沿道の魅力向上に資する賑わいを創出する暫定利用をするようになった。

日中は土地柄のためか外国人やクリエイターも利用していることが多く、通り抜け通路として利用する人もいようである。近隣には住宅や社会人大学等があるため、イベント等の音について特段の配慮をしており、オープンエアドームは音の緩衝の役割もしている。



写真 4 COMMUNE246



写真 5 自転車駐輪場



図 9 敷地図

3-2 効果と課題

これらの空閑地を有効活用した効果として、緑化の維持や、賑わいの創出、土地所有者の管理費負担を抑えることなどが挙げられ、課題としては、法律上の制約や制度の普及啓発が挙げられる。また、活用者への支援として、助成金の交付、使用料等の減免、低廉な地代設定等の経済的な支援の他、行政の後援によるイベントへの安心感を与える効果もある。

表 2 先進事例の効果・課題・支援

	効果	課題	活用者への支援
カシニワ制度	<ul style="list-style-type: none"> ●みどりの創出・保全・維持 ●土地の貸し出しによる所有者の管理費負担減 	<ul style="list-style-type: none"> ●法律上の制約 (都市計画法・建築基準法、地方税法、相続税法) ●市民への普及啓発 (PR 活動、登録者の掘起し) 	<ul style="list-style-type: none"> ●一般財団法人柏市みどりの基金による助成金の交付
深谷ベース	<ul style="list-style-type: none"> ●賑わい創りの拠点施設 ●商店街の若年世代の活性化 	<ul style="list-style-type: none"> ●近隣への音の配慮 	<ul style="list-style-type: none"> ●使用料の減免 (商工会等) ●イベントへの行政の後援
COMMUNE246	<ul style="list-style-type: none"> ●賑わいの創出に貢献 ●通り抜け通路の提供 	<ul style="list-style-type: none"> ●近隣への音の配慮 	<ul style="list-style-type: none"> ●暫定利用による低廉な地代設定

3-3 その他の事例

前述した事例も含め、従前が駐車場の事例を選定するようにし、名古屋市内外の空閑地活用の事例について、活用期間・所有形態・活用主体・内容・目的・公益性等の項目で18事例を整理した。なお、活用主体は所有者・管理者・利用者があり、意思決定の観点からは所有者が重要だが、既存の活用方法を変えていく観点からは管理責任のある管理者が重要と考え、活用主体は管理者として整理した。

活用期間別に配列すると、期間が短いものは整備費が小さく、比較的長いものは整備費が大きくなる傾向にあることが活用内容から読み取れる。また、活用が長期化すると公益性に関わる事項(表下 a~g)が多くなり、支援策がとられている傾向にある。支援策の内容としては整備費等の補助や固定資産税の減免、行政が窓口となって土地所有者との折衝を行うことなどが挙げられる。その背景には、衰退した中心市街地の活性化、防災対策や環境対策等の行政課題との連携がある。一方、「あそべるとよた」や「新栄テラス」は利用料を設定しており、収益を上げながら貸し出しをしている事例もある。

期間が数日と極短い事例は、駐車場のまま活用し、すぐに原状復帰できるものばかりであり、民間主導で活用されている。一方、整備費が多額でかつ民間のみで活用している事例を見ると、その内容は移動式の飲食店や、駐車場を部分的に維持した別の活用方法との複合形態、同一敷地内で常設の店舗等と連携等の特徴が見られる。

表3 空閑地活用の事例整理

活用事例	面積	活用期間	所有形態	管理活用主体	内容	目的	公益性	活用支援策
長者町壁画プロジェクト (名鉄協商パーキング長者町第5)	約140㎡	数日間	民有地 (駐車場)	民間	壁画のデザイン (隣地)	景観整備	c	-
長者町あびす祭り	約550㎡	数日間	民有地 (駐車場)	民間	イベント会場	地域イベント協力	f,g	-
あおぞらマルシェ inナゴヤセントラルガーデン	約1,160㎡	数日間	民有地 (駐車場)	民間	物販販売等	地域イベント協力	f,g	-
今池まつり	約550㎡	数日間	民有地 (駐車場)	民間	イベント会場	地域イベント協力	f,g	-
軒先ビジネス・軒先パーキング	3.3~100㎡程度	数日間	民有地ほぼ10割 (駐車場もある)	民間	物販販売等	収益向上	-	-
あそべるとよた	100~1,800㎡程度	数ヶ月間	公有地 民有地	行政	イベント会場	地域イベント協力	f,g	市が使用申請の窓口
COMMUNE246	約1,000㎡	数年間	民有地	民間	屋外飲食店	商業的魅力創出	f,g	低廉な地代設定
表参道駅前 暫定自転車駐車場	約1,000㎡	数年間	民有地	行政	駐輪場整備	道路環境整備	d	-
北の屋台	約530㎡	数年以上	民有地 (駐車場から転換)	民間	屋外飲食店	商業的魅力創出	d,f,g	民間法人の助成金
ウェスティンナゴヤキャッスル ECO Parking	約1,400㎡	数年以上	民有地 (駐車場)	民間	緑地化 床面のデザイン	都市環境対策	a,c	行政の補助金
新栄テラス	約400㎡	数年以上	民有地 (駐車場を転用)	官学連携 →地元	イベント会場 広場	回遊性向上	c,f,g	市が当該地との使用权を交換、社会実験
深谷ベース	約1,200㎡	数年以上	公有地 (保留地)	行政	広場、コンテナ (多目的室、キッチン)	地域交流の場づくり	f,g	市が保留地にコンテナ等を設置
わいわい!!コンテナ2	約330㎡	数年以上	民有地	官民連携	広場、コンテナ(図書室、 交流施設、ギャラリー)	地域交流の場づくり	c,f,g	運営の業務委託、コンテナ等整備、社会実験
コートヤードHIROO	約820㎡	数年以上	民有地 (駐車場から転換)	民間	イベント会場	地域交流の場づくり	f	-
カンワフ制度	40~130,000㎡程度	数年以上	公有地3.6割 民有地6.4割	行政	広場、菜園、里山	地域交流の場づくり	a,c,e,g	市が使用申請の窓口情報の収集公開
プチテラス事業	600~3,000㎡程度	数年以上	公有地3割 民有地7割	官民連携	広場	地域交流の場づくり	c,e,g	固定資産税減免 土地の買い上げ
神戸市まちなか防災空地	20~400㎡程度	数年以上	民有地	官民連携	広場	防災対策	b,e,g	管理協定、固定資産税減免、整備費補助
フィル・パーク	100~300㎡程度	数年以上	民有地 (駐車場と併用)	民間	商業施設	収益向上	-	-

公益性：a.自然環境の保全 b.防災・減災力の向上 c.都市景観の向上 d.交通・インフラ整備 e.地域社会の持続 f.都市の活性化(都心・商店街) g.不特定多数の利用

4 空閑地活用のケーススタディ

4-1 ケーススタディの前提

(1) 市の方針

名古屋市都市計画マスタープラン(平成23年12月公表)において、めざすべき都市構造を考える上での視点を、①安心・安全な暮らしを支える都市構造、②交流社会をリードする都市構造、③地球環境

問題に対応した都市構造、④都市の効率的な維持管理に資する都市構造、の4点としている。中でも②では、人・もの・情報が行き交い、創造的活動が活発に行われる都市構造、③では、公共交通が利用しやすく自動車利用台数の削減に資する都市構造の実現が述べられている。また、めざすべき都市構造を「集約連携型都市構造の実現」とし、取り組み方針では、将来的な人口減少により懸念される空地・空家の増加などと、それに伴う地域環境の悪化や都市経営の非効率化に対し、適切な対応策の検討をすすめるとしている。さらにその中で、空地の集約などを含めた土地・建物の転用や利用促進策の検討、地域環境の維持・向上のための地域ルールづくりなどへの支援をすすめることが示されている。

なごや交通まちづくりプランでは、道路空間をこれまでの自動車を中心の空間から、人が主役の空間へと転換して、安心・安全な、環境にやさしい、賑わいのあるまちづくりを進める「みちまちづくり」の具体的な施策として、自動車の都心部への集中緩和に向けた駐車場の集約化や新規整備の抑制、自動車から公共交通への乗り換え促進が示されている。

(2) 個別施策

①緑化施策（緑の基本計画 2020）

樹林地の保全については、「市民緑地」があり、良好な都市環境を確保するため、民有の樹林地等の土地所有者等と市が契約を結び、身近な自然とのふれあいの場として市民に開放している。また、維持管理には市民ボランティアの参加を得るなどして、市民との協働で緑の保全・育成をしている。なお、この地区に指定されると、固定資産税の非課税や相続税の評価減などの税制措置がある。

市街地における民有地の緑化については、緑化地域制度等の推進として、建築物の新築・増築の際に一定割合以上の緑化を義務付けている。また、民有地緑化への助成制度として、「あいち森と緑づくり事業による民間施設緑化支援制度」で、屋上・壁面・空地緑化、生垣設置、駐車場緑化に対して助成している。駐車場については、80㎡程度以上の緑化に対して、工事費の1/2以下の範囲で緑化対象面積1㎡当たり2万円を上限としている。協定制度等の活用としては、緑地の保全または緑化に関する事項の「緑地協定」、樹木・草花等の植栽または維持管理に関する「緑と花の協定」がある。

②駐車場施策

公共交通機関が充実している都心であっても、各種施設へのアクセスや業務で車を利用する需要は確実に見込まれ、また、都心居住も促進されており、駐車場は必要不可欠なものと言える。また、一定規模以上の店舗や事務所には附置義務制度があるが、今般、名古屋市のほかにも横浜市や京都市、大阪市などの台数の見直しをしている自治体もある。名古屋市では、「隔地要件の緩和」によってまちづくり施策との連携を図ることや、「提案制度の導入」によって事業者の創意工夫を交通施策の推進などのまちづくりに活かすことを検討している。

都心における駐車場は一定容量必要なものとしつつも、空閑地のほとんどが青空駐車場として利用されている状況は、賑わいの分断を招くとともに景観を損なう一因となり、ひいては地区全体の魅力・価値の低下にもつながりかねず、まちづくりの観点から大きな問題をはらんでいると考えている。事業採算性やリスク等を考慮すると、青空駐車場は空閑地活用の妥当な選択肢であるかもしれないが、本研究では、修景や賑わいの場などの活用の可能性について、ケーススタディを通して検討してみたい。

(3) 活用検討のプロセス

空閑地の活用の検討をする際に、どのような事項について配慮すべきかを表4にまとめた。景観・歴

史や土地利用等に関する①「空閑地属性の把握」、活用の内容、主体、期間に関する②「活用方法の検討」を順に進め、③「公益性の確認」を行う。さらに、公益性が認められるものは官民連携で実施していく可能性があるため、④「支援策の検討」をする。

さらに、地区全体として空閑地の活用促進をするためには、一敷地だけではなく、街区として活用を促進していく「街区計画の立案」の必要性もあると考えられる。なお、再開発をする場合は、広場の整備等を行うことで、公益性を街区単位で内部化することが望ましいと考えられる。

表 4 空閑地の活用検討のプロセス

①空閑地属性の把握		②活用方法の検討		③公益性の確認		④支援策の検討		街区計画の立案	
景観・歴史	特徴的な景観や歴史的な資源のある地区は、街並形成や地域資源の保全に配慮	内容	【例】 広場 交流スペース 屋外飲食店 菜園 緑地化 イベント会場の提供 駐輪場整備						
土地利用	●商業地系エリア 賑わい、街並の形成、商店の連担性確保、駐車場再配置 ●住宅地系エリア 地域イベントの開催、公園の代替、生活利便性の向上								
開発圧力	●強いエリア 短期で暫定的な対応(将来的に再開発をすることを前提) ●弱いエリア 中長期の活用への対応	主体	【例】 自治会、町内会 商店街組合 市民団体 まちづくり団体 NPO 民間企業 行政 その他		a.自然環境の保全 b.防災・減災力の向上 c.都市景観の保全 d.交通・インフラ整備 e.地域社会の持続 f.都市の活性化(都心・商店街) g.不特定多数の利用		【例】 規制緩和(仮設物等) 税制優遇 施設整備 活動費補助 情報提供サービス		空閑地の活用を含めた街区全体の将来的なまちづくりプランや地区計画素案の作成
敷地形状	●面積 ●形状 ●路面状況 ●接道条件								
地区課題	【例】 防災 防犯 地域コミュニティの希薄化 市街地の衰退	期間	日単位 月単位 年単位						

4-2 ケーススタディ

(1) 地区の属性

空閑地の活用を検討するため、特性の異なる3地区を選定した。各地区の属性と選定理由は以下の通りである。

①西区那古野一丁目(住宅地系)

名古屋駅と名古屋城の中間で、名古屋駅から徒歩15分程度の場所に位置し、リニア中央新幹線開通後の開発波及が予想されている。人口は横ばいであり、少子化・高齢化が進んでおり、地区全域が商業地域に指定されているが、街区は不整形で規模も小さく、低層の戸建て住宅が多い。南東部分には町並み保存地区に指定される「四間道」があり、歴史的な建造物が残されている一方、木造住宅密集地域でもあり、防災上の課題を抱えている。また、堀川や円頓寺商店街などの地域資源を有し、地域のまちづくり団体などにより地域資源を生かしたまちづくりが進められている。

路線価は、北側の幹線沿道は周辺の倍以上となっており、街区が不整形で狭い道路のある内側は低い傾向にある。人口の混雑度は、平日・土日を通して、特に混雑する等の目立った特徴は見られない。

②東区泉一丁目(住宅地系)

地下鉄栄駅等の複数の駅から徒歩数分以内の位置にあり、幅員100mの久屋大通沿道の街区と幅員50mの桜通沿道を除く一部が中高層階住居専用地区に指定され、都心居住に資することを目的に使用容積率が400%を超える建築物については5階以上の用途が住宅に限定されている。地区全域が商業地域に指定され、街区は整形で規模も大きく、久屋大通、桜通沿道においては、中高層の商業施設や事務所などが立地し、それ以外の区域においては、中高層の共同住宅が立地している。こうした共同住宅の立地に伴い、人口が急増している地区である。

路線価は、桜通沿線の南東部が周辺の約2倍であり、栄方面に近づくにつれさらに約2倍に上昇している。人口の混雑度は、平日の方が土日より高く、平日は勤務の主な時間帯である8～17時頃が高くなり、特に桜通沿線が高くなる傾向にある。

③中区栄三丁目（商業地系）

久屋大通公園の西側に面し、栄駅と矢場町駅が地区内にある。地区全域が商業地域に指定され、街区は整形で規模が大きく、大型商業施設による特定地区と高度利用地区があり、大手百貨店や飲食店、物販の建物が多く立地している。人口は減少傾向にあり、高齢化率は上昇傾向にある。また、地域のまちづくり会社によるイベントが開催され、南大津通歩行者天国や社会実験も実施されている。

路線価は、北東端から南西端に向けて急激に低く、最大10倍程の差がある。それに伴い、駐車場も南西に集中している。人口の混雑度は、土日の方が平日より混雑し、午前の遅い時間から徐々に高くなり夕方をピークに22時頃に向けて徐々に低くなる傾向にある。

（2）地区の課題

空閑地の活用を検討するに際して、特定の地元居住者及び関係者に地区の課題や空閑地に対する考えなどについてヒアリングを実施し、その要点を表5に整理した。

地区の課題としては、防災や歩行分断、コミュニティの希薄化などが挙げられた。また、空閑地そのものはポジティブに捉えられているが、駐車場としての活用方法は、賑わいや景観という視点から問題視する声も聞かれた。特に栄三丁目の駐車場の多くは、人通りの多い場所からは外れた位置にあり、好ましい配置と言える一方、当該地区と隣接するエリアの連続性を弱め、分断する一因とも捉えられる。駐車場以外の利用としては、店舗が集積する地区は収益性のある内容が考えられるが、住宅の多い地区では収益を見込みづらい内容が挙がり、居住者が多い場所でのどのような住環境を形成するかということへの関心が高いことがわかる。

表5 各地区のヒアリング結果概要

	那古野一丁目	泉一丁目	栄三丁目
1. 地区の課題	・防災 ・歴史的景観の配慮	・駐車場による歩行分断 ・コミュニティの希薄化	・地区の特徴を活かした魅力化 ・災害時に機能する場所の確保
2. 空閑地の評価	・火災等の防災面で有効 ・大きな場所が一つあると使いやすいと良い	・日照や通風を良好にする	・イベント等で活用でき、問題としていない
3. 空閑地が青空駐車場に利用されていることについて	・特にアーケード沿いにあると、賑わいが分断される	・お客に利用案内ができて便利 ・景観を損ねる ・今の時代に合った有効活用 ・2階以上に居住していると、視界に入らず気にならない	・駐車場が多いことは問題としていない
4. 駐車場以外の利用について	・キッチンカー、弁当販売 ・経営面でクリアできれば、駐車場以外の利用をしたいという地主はいる	・緑地、プレイロット等 ・祭りの御輿を担ぐ人の休憩所	・自転車ステーション ・オープンカフェ
5. その他	・金融機関にまちづくりの視点がなく、事業性がないと融資がおりない ・使いやすさを重視するならば、自分で借りた方が良いが、費用負担を伴う ・補助金は事業計画のスピードと合わないことがある	・建物の1階部分は店舗にした方が良い ・行政が協力している情報には安心感がある ・仮設建築物のハードルが下がると活動しやすくなる	—

(3) 活用の方向性

地区の属性と地区の課題を考慮し、各地区の空閑地の活用の大まかな方向性を以下にまとめる。

①那古野一丁目

- イ. 老朽木造家屋が密集しているため、防災に有効な空地を確保する。
- ロ. 商店街によるイベントと連携した物販等の仮設施設を活用する。

②泉一丁目

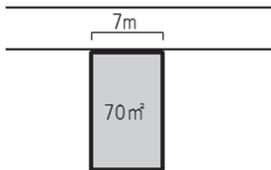
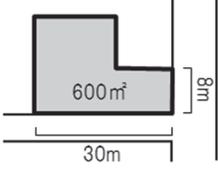
- イ. 集合住宅の増加に対応したコミュニティ活性に資するスペースを提供する。
- ロ. 日照、通風、屋外景観の確保に向け、住環境に配慮した空地を維持する。

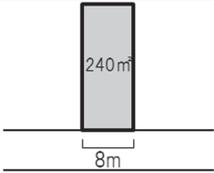
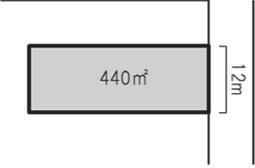
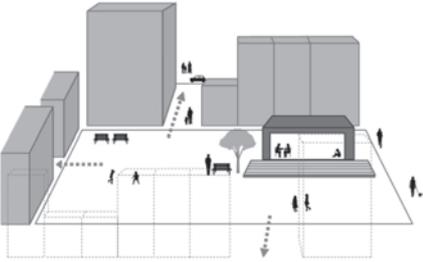
③栄三丁目

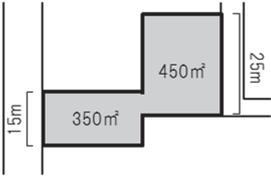
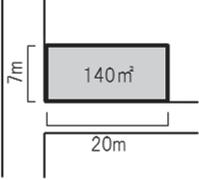
- イ. 回遊性の向上のため、休憩スポットや駐輪施設を設置する。
- ロ. 商業的な魅力を発信するため、チャレンジショップ等の仮設施設を活用する。
- ハ. 時間貸し駐車場が多いことを活かした、フードカート等による単日利用。

(4) 空閑地の活用イメージ

ここでは各地区とも敷地形状の異なる二箇所の空閑地に着目し、それぞれの活用イメージをまとめた。

①那古野一丁目	case.1	case.2
敷地		
検討事項	<ul style="list-style-type: none"> ●活用目的：地域イベント協力 ●活用内容：イベント会場の提供、移動販売／賑わいを分断しないために、飲食物販等のスペースとして一時的に活用する。 ●活用主体：自治会、商店街組合、まちづくり団体等 ●活用期間：日単位 	<ul style="list-style-type: none"> ●活用目的：防災対策、回遊性向上 ●活用内容：広場／芝やウッドデッキ等を設置し、災害時は防災空地として機能し、平常時には利用者の交流の場や憩いの場、イベントスペースとなる。 ●活用主体：自治会、商店街組合、まちづくり団体等 ●活用期間：年単位
イメージ図	 あそべるとよた（あそべるとよた推進協議会 HP）	 新栄テラス
公益性	都市の活性化（都心・商店街）、不特定多数の利用	防災・減災力の向上、都市景観の向上、都市の活性化（都心・商店街）、不特定多数の利用
支援策	イベントへの行政の後援	まちづくり活動助成金、固定資産税減免

②泉一丁目	case.3	case.4
敷地		
検討事項	<ul style="list-style-type: none"> ●活用目的：地域交流の場づくり ●活用内容：菜園、たまり場／市民菜園として活用し、地域住民の交流の場づくりにもなる。 ●活用主体：自治会、市民団体等 ●活用期間：年単位 	<ul style="list-style-type: none"> ●活用目的：地域交流の場づくり ●活用内容：広場／ベンチや簡易な遊具等の整備や、簡易な集会所的施設を設置し、会所のようなものつくことで、まちの語り場空間を創出する。 ●活用主体：自治会、市民団体、NPO等 ●活用期間：年単位
イメージ図	 カシワ（柏市 HP）	 会所的な空間
公益性	地域社会の持続	地域社会の持続、不特定多数の利用
支援策	まちづくり活動助成金、農具等の補助	まちづくり活動助成金、施設整備費

③栄三丁目	case.5	case.6
敷地		
検討事項	<ul style="list-style-type: none"> ●活用目的：商業的魅力的創出 ●活用内容：屋外飲食店（仮設建築等設置）／街区の中に細い道があり、仮設建築物と抜け道をつくることで、パサージュのような空間を創出。 ●活用主体：民間業者（ディベロッパー、商業者）、まちづくり会社等 ●活用期間：年単位 	<ul style="list-style-type: none"> ●活用目的：商業施設の連担性確保 ●活用内容：屋外飲食店（仮設建築等設置）／狭小地にキッチンカーや仮設建築物等の小規模なものを設置し、商業施設の連担性を確保する。 ●活用主体：民間会社、商店街組合、まちづくり会社等 ●活用期間：年単位
イメージ図	 COMMUNE246	 Melon de melon 上前津店
公益性	都心の活性化（都心・商店街）、不特定多数の利用	都心の活性化（都心・商店街）
支援策	—	—

5 空閑地の活用促進に向けて

5-1 活用促進

(1) データベース化

個人情報のハードルの高さはあるが、募集などで働きかけをして空閑地をデータベース化することが望ましい。また、柏市（カシニワ制度）のように行政が情報バンクなどの仲介としての役割や、豊田市（あそべるとよた）のようにサブリース形式をするのであれば、行政がデータベース化をするのも一案である。その活用にあたっては、地域のまちづくり協議会や駐車場附置義務制度にかかる事業者などと連携をしていくことも有効と考えられる。

データベース化するには複数の所有者等との調整を要すが、ワンストップサービスで複数の利用可能な土地情報を提供することができ、利用者が調整する負担を軽減することで利便性が格段に向上する。

(2) 既存制度の応用活用

名古屋市の地域まちづくりでは、「地域ごとの強みや弱みを踏まえ、計画・ルールづくりから、将来にわたる施設の管理やまちづくり活動など、地域の方々によるまちづくりもあわせて進めていくことが重要」とし、地域の悩み等についてアドバイザーに相談したり、活動費用の助成を受けたりする制度がある。散在する空閑地を地域としてどのようにしていくか考え、実践していくことは、地域の魅力を向上させる上で必要なことと考えられ、地域まちづくりとの連携は有効なものと考えられる。ただし、個人の土地について意見を出すということは非常にナーバスなことであるので、地域と所有者の関わりが要点であり、細やかな配慮が必要である。上記のようなデータベース化した情報を提供できれば、取り組みの発意を促すことが考えられる。

また、国土交通省は、まちなかで増加している低未利用の土地、建築物の利用促進を図るため、当該土地、建築物等の有効かつ適切な利用に資する施設の整備及び管理に関する「低未利用土地利用促進協定制」を平成28年に創設した。これにより、地域のまちづくりを担う市町村や都市再生推進法人等がノウハウを活かして、低未利用の土地、建築物等の利用の促進を図ることにより、都市再生の効果の向上を目指すものである。緑地管理機構・景観整備機構の業務の特例として、緑地管理などのノウハウを有する法人が低未利用地の管理を実施することが可能になるため、既存の指定団体のより活発な活動が期待される。

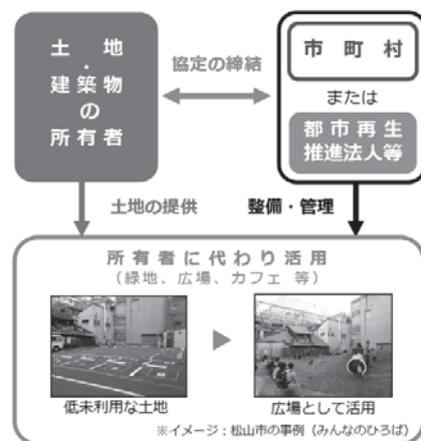


図10 低未利用土地利用促進協定
(国土交通省 HP より)

(3) インセンティブ

所有者へのインセンティブとしては、「神戸市まちなか防災空地」のように整備費の補助や固定資産税の減免は有効と考えられる。ただし、税金を投入するには、行政の方針に位置付けられていること等の公益性が求められる。例えば、名古屋市の都市公園を補完する「どんぐりひろば」は固定資産税が減免されるが、人口減少の時代にあっては、それ以外の公益性も持つ活用方法にも適用する新たな仕組みが検討できると望ましい。

一方、行政負担とならない持続的な運営のためには、補助金に頼らず利用料等を得る形での事業性も

必要である。現状では実質的に利用料がない「カシニワ制度」のように、補助金や固定資産税の減免ではなく、所有者の管理費負担がなくなる等、所有者が抱えている課題解決につながる活用内容を実施することもインセンティブの一つのあり方を言える。

さらに、仮設店舗や用具収納の倉庫等の仮設建築物の暫定的な利用であっても基礎を固定する等の建築確認申請が必要となる等のハードルがあるため、それらの規制緩和があることで利用者にとっては、活動の幅を広げやすくなり、費用を抑えることにつながることもあり得る。

5-2 街区全体での計画策定

空閑地活用の方向性は、青空駐車場、コミュニティ広場、防災空地、イベント活用等、地区の課題に応じて様々であり、また、これまで地域ごとに築いてきたインフラストックや歴史的ストック、歴史的背景等を踏まえ、街区全体の価値を高める視点が重要である。地域によって状況が多様であることや所有者の意向があり、これらを踏まえた上で、街区全体の中での適正配置をしていくアプローチも重要となる。特に青空駐車場については、まずは必要な容量の街区内再配置ということを検討すべきであろう。また、今回対象としていなかった公開空地は実態として効果的に機能しているとは言い難いものもあり、空地が必要な場所にあることが望ましいと考え、総合設計制度を使用した建物の敷地外に隔地の公開空地として指定できると、より効果的な活用がしやすくなると考えられる。

街区の事例として、バルセロナではグリッド状の市街地をダウンゾーニングし、建て替えて併せたパティオの創出をし、半径 200m 以内のどこかにパティオがあるようにする都市構造の再編をしている。これは名古屋における会所が近いものと考えられ、会所の再生が有効な手法と捉えることができる。

現在、地区計画や建築協定などの手法があるが、これらの制度を活用する場合、まず、地域が街区の将来の方向を展望しておく必要がある。その点で、地域まちづくりの推進やエリアマネジメントは有効なものになり得ると考えられる。すでに錦二丁目や栄ミナミ、那古野四間道は民間主体で地域のまちづくりの方向性が打ち出され、名駅周辺でもリニア中央新幹線開業を見据えた多くの再開発の動きがあり、先行事例となっている。今後は、道路と建物、公有地と私有地の在り方を一体的に捉え、街区全体の価値を高めていくことがさらに求められる。これらを実現するには、行政が都市計画マスタープランで地域ごとの方向性を定めておくことがその後押しになると考えられる。

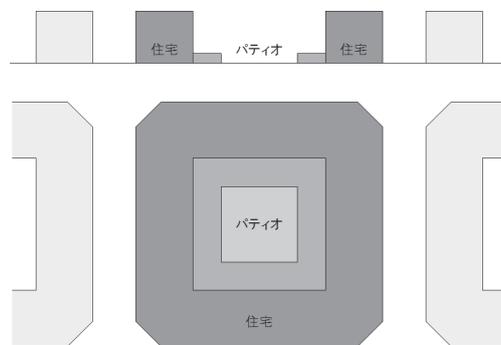


図 11 バルセロナの街区モデル
(阿部氏論文より筆者作成)

6 おわりに

空閑地は、現在の経済状況では駐車場になることが非常に多いが、いくつかの事例から駐車場以外にも活用の可能性があることが読み取れた。既存の制度等を活用して柔軟に動けるようにしておき、その公益性によっては減税等のインセンティブを与え、民間主体で動きやすくし、少ない投資で都市へのインパクトを起こせるようにしていくような行政支援がこれからは必要である。

また、事例にあるように民有地であっても、セミパブリック（準公共）的な役割を担うことで地区の価値を高め、その空間が豊かなまちを形成している。民有地であるためその活用は暫定的であり、発生と消失を繰り返すが、これからはセミパブリックな空間が発生と消失を繰り返していく時代になるかも

しれない。建物がリノベーションされるように、空閑地も一つの活用方法に固定化せず、その時代や地域のニーズに合わせて代謝を繰り返していくことがこれからの一つの在り方と考えられる。人口減少時代にある空閑地の在り方を検討していく上で、本稿がその一助になれば幸いである。

最後に、本研究は「都心部における空閑地活用研究会」での検討を踏まえてまとめたものであり、その座長を務めていただいた名古屋大学の小松尚准教授と研究会メンバー、また、調査にあたって多大なご協力をいただいた名古屋工業大学の兼田敏之教授、同大学の宇津野由菜氏、並びに、ケーススタディ地区のヒアリングにあたってお世話になった居住者及び関係者の皆様、他都市の先進事例に関する情報提供やヒアリングにご協力いただいた関係者の皆様に深く感謝を申し上げたい。

《参考文献》

- ※名古屋市『名古屋市都市計画マスタープラン』（2011. 12）
- ※名古屋市『なごや交通まちづくりプラン』（2014. 9）
- ※名古屋市『なごや緑の基本計画 2020』（2011. 3）
- ※宇津野由菜『地理情報システムを用いた都心商業地における空閑地の実態に関する研究』名古屋工業大学（2017. 2）
- ※野々垣真一『都心部における空閑地の実態に関する研究』名古屋都市センター研究報告書 No. 122（2016. 3）
- ※村瀬美紀『名古屋都心域における空閑地の実態に関する研究』名古屋工業大学（2015. 12）
- ※山田直也、阪井暖子『オープンスペースの実態把握と利活用に関する調査研究』国土交通政策研究第 106 号（2012. 8）
- ※林美香子、小林英嗣『帯広「北の屋台」の活動の広がりとお包する地域再生の視点』日本建築学会技術報告書第 22 号（2005. 12）
- ※阿部大輔、熊谷亮平『バルセロナの計画住宅市街地における維持更新の手法と実態』住総研研究論文集 No. 36 研究 No. 0806（2009）
- ※公益社団法人日本都市計画学会『都市計画 321』（2016. 7）

名古屋都市センターが、名古屋のまちづくりや都市計画行政の課題を先取りした研究テーマを設定し、必要に応じ、名古屋市職員や学識者などとも連携して調査研究を行い、報告書としてまとめたものです。

No.127 2017.3 | 研究報告書

都心部における空閑地の活用方法に関する研究

平成 29 年 3 月

発 行 公益財団法人 名古屋まちづくり公社
名古屋都市センター

〒460-0023
名古屋市中区金山町一丁目 1 番 1 号
TEL/FAX 052-678-2200 / 2211
<http://www.nup.or.jp/nui/>

この印刷物は再生紙を使用しています。