

# 都市における空地の評価と活用に関する研究









人口動態や産業構造が変化する中、都市における空地の増加が予測される。これらが適正 に管理されない場合、防犯や景観面など外部不経済が生じる恐れがあるが、活用次第では 生活の質や地域の魅力、都市の安全性を向上させる空間となりうる。

本研究ではまず、名古屋市の空地の現状や将来の発生の見通しについて把握を行った。次に、空地に関する外部不経済、効用、活用ニーズなどを整理し、他都市での取り組み事例を調査した。そして、今後の施策展開の方向性として、所在情報の把握、所有者と利用者のマッチング、活用促進に向けたインセンティブ等の視点から提案を行っている。

平成 25 (2013) 年度 一般研究

# 都市における空地の評価と活用に関する研究

名古屋都市センター 調査課 福田 篤史

# 1 研究の背景・目的

人口動態や産業構造が変化する中、中心市街地、既成市街地、郊外住宅地を問わず、空地の増加が予測される。これらが適正に管理されない場合、様々な外部不経済を引き起こすことが懸念され、既に各地で顕在化している例もある。一方、都市における空地は、活用の仕方次第で人々の生活や地域社会を豊かなものとし、景観や快適性などの面で魅力向上の要素となりうる。また、阪神・淡路大震災や東日本大震災の経験を踏まえ、災害時に活用できる余剰地として空地の効用が重要視されてきている。

そこで本研究では、名古屋市における空地の現状や発生の見通しを把握するとともに、空地の効用や活用ニーズを踏まえた他都市での取り組み事例などを参考としつつ、今後の施策展開の方向性を示すことを目的とする。

# 2 空地の現状と将来の見通し

#### 2-1 本研究で取り扱う空地の定義

まず、「空き地 (ぁきち)」と「空地 (くうち)」の相違について考える。一般的に「空き地」と言えば建物 や利用目的の無い敷地を想定するが、「空地」と言えば公開空地や防災空地のような目的を有する空間 も含まれてくる。本研究では「空き地」に価値を見出しながら有効活用を考えるため、他資料からの引 用部分を除き、両者を区別することなく「空地」として取り扱う。

一方、建物が無く未利用な敷地以外でも、潜在的な土地利用や有効活用の可能性を視野に入れると考えられる対象が広がってくる。例えば、空き家や空き店舗のある敷地は建物が除却されれば空地となる。また、所有する敷地を経済的な理由などで駐車場や資材置場として暫定利用することもある。さらに、通常目的で使用されている敷地が災害時にオープンスペースとして効用を発揮するケースもある。そうした点を考慮し、まずはオープンスペース機能を有する敷地を幅広く取り上げ、所有する主体や利用状態の有無によって区分する(表 1)。

表 1 オープンスペース機能を有する主な敷地

	利用状態:無	利用状態:有(暫定利用を含む)
民間所有	更地(宅地、工場跡地等)、 空き家・空き店舗敷地、耕作放棄地	平面駐車場、グラウンド、 資材置場、農地
公共所有	公共施設跡地、 公共事業の先行取得地	公園・広場、 グラウンド(学校敷地)

この中で、民間の所有で何ら利用されていない敷地は、管理が行き届かずに放置されることで周辺に 悪影響を及ぼす可能性が高い。そこで本研究では、表中に太枠で網掛けをした区分を中心的に取り扱い、 有効活用の可能性などを考える際には他の区分についても考慮する。

#### 2-2 土地利用の動向と空地の現状

#### (1)土地利用の動向

名古屋市における主な土地利用面積の推移を見ると(表 2、図 1)、住宅地や都市公園が増加し、工業 用地や農地は減少している。開発による宅地の供給や都市施設の整備が進み、自然的土地利用が失われ る一方で、産業構造や操業環境の変化が工業用地の減少に影響を与えていることが読み取れる。

	平成 16 年	平成 24 年	増減	率 (%)
住宅地	10,014 ha	10,576 ha	562 ha	5.6 %
工業用地	1,067 ha	925 ha	-142 ha	-13.3 %
田	769 ha	538 ha	-231 ha	-30.0 %
畑	786 ha	614 ha	-172 ha	-21.9 %
生産緑地地区	374 ha	304 ha	-70 ha	-18.7 %
(箇所数)	(2,433)	(2,059)	(374)	(-15.4 %)
森林	1,265 ha	1,111 ha	-154 ha	-12.2 %
都市公園	1,486 ha	1,568 ha	82 ha	5.5 %
(箇所数)	(1,328)	(1,426)	(-98)	(7.4 %)

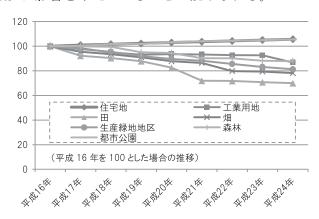


表 2・図 1 主な土地利用面積の推移 ※愛知県「土地に関する統計年報」(平成 16~25 年版) より作成

#### (2)空地の現状と推移

名古屋市における空地の推移や現状について都市計画基礎調査の結果から見てみる。この調査は都市計画法に基づき5年おきに実施され、住宅地図や目視情報をもとに、住宅、商業、工業など市内の土地利用の分類等を行っている。空地に関する分類としては「未利用地」があり、「駐車場」「資材置場」「田」「畑」「樹林地」「河川敷」「その他空閑地」に細分化される。ここでは「駐車場」「資材置場」「その他空閑地」を空地として現状や推移を把握する。

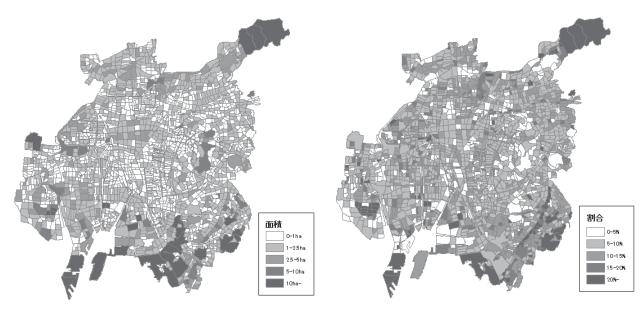


図2 空地の面積及び割合(町丁目別)

図 2 の左側は町丁目別の空地面積を、右側は町丁目の面積に占める空地の割合を示している。左側の 図によると市域の縁辺部で空地の面積が多くなっているが、右側の図からは市域全体にわたって一定の 割合で空地が存在することがわかる。

同じく町丁目別で「駐車場」、「資材置場」、「その他空閑地」の割合を見ると(図 3~5)、「駐車場」は都心部周辺の既成市街地から東部丘陵地にかけて高くなっている。「資材置場」は臨海部付近に集中しており、物流機能からのニーズが高い地域ということがわかる。「その他空閑地」は既成市街地の西部や北部に加え、市域の縁辺部で割合が高い。これは土地区画整理事業が進行中の箇所と重なるため、造成中の宅地が多いことが推察される。

次に、市内における空地の総量について経年変化を見てみる(図 6)。ここで、平成 19 年以前の調査結果では、「その他空閑地」と「河川敷」とが同一区分で把握されているため、平成 24 年の調査結果も含め「河川敷」を加えた形で把握を行う。その結果、「駐車場」は減少傾向から増加傾向に転じ、「その他空閑地」は増加傾向から減少傾向に転じている。土地区画整理事業等による新規の宅地供給が進むことで、未利用地から住宅用地に変わることが影響していると考えられる。



図3 「駐車場」の割合(町丁目別)



図5 「その他空閑地」の割合(町丁目別)

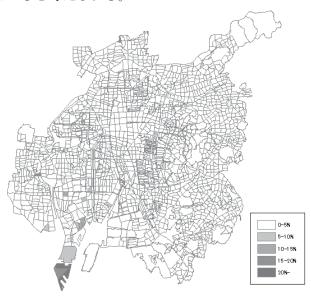


図4 「資材置場」の割合(町丁目別)

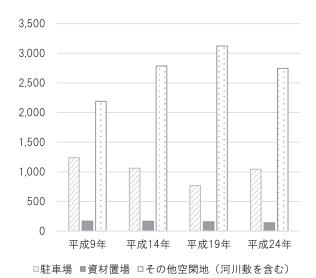


図 6 空地の推移 (単位: ha)

#### 2-3 空地の発生に関する見通し

既存の統計データや都市計画基礎調査により、空地の総量的な推移や空間的な分布を大まかに把握できるが、今後どのように空地が発生してくるかを推定するには十分ではない。そこで以下では、空地の発生に影響を及ぼすと思われる人口や住宅ストックの動向、産業構造の変化、名古屋市や国における関連したまちづくりの動きなどを整理する。

#### (1)人口や世帯数の動向

名古屋市の人口はこれまで微増を維持しているものの、近い将来には減少に転じると推計されている (図7)。また、世帯数は人口が減少に転じた後も当面は増加し、1世帯当たり人員が減少することが見込まれる。学区別の人口については、直近3回の国勢調査結果(H12、H17、H22)による推移を見ると (図8)、土地区画整理等により宅地供給が行われている市域縁辺部で増加し、都心部への人口回帰も見られる。一方、都心部周辺の既成市街地では減少あるいは横ばいの傾向が続いており、将来的な人口動向を踏まえると、インナーシティにおける空洞化問題が生じてくることが予見される。

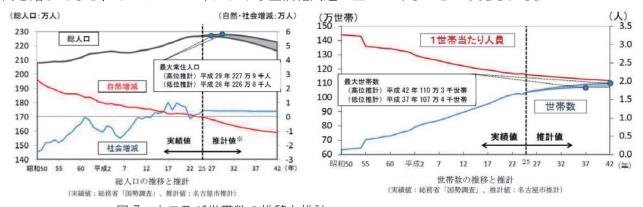


図7 人口及び世帯数の推移と推計 ※「名古屋市次期総合計画中間案」より

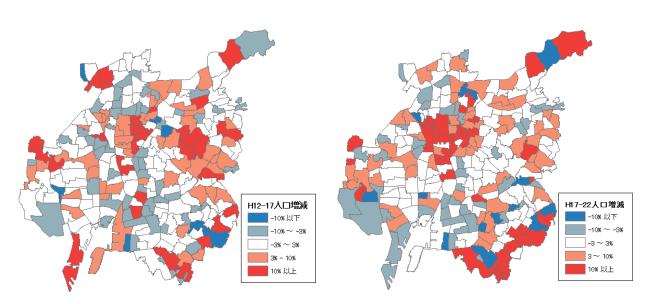


図8 学区別人口の推移 ※国勢調査結果より作成

#### (2)住宅ストックの動向

住宅・土地統計調査の結果によると(図9)、名古屋市内の住宅総数は伸び続けており、空き家の戸数や空き家率も増加傾向にある。同調査での空き家は、別荘やセカンドハウスのような「二次的住宅」、新築や中古の「賃貸用住宅」及び「売却用住宅」、居住世帯が長期不在や取り壊し予定などの「その他の住宅」に区分される。区分別での推移を見ると、全体的に「賃貸用又は売却用住宅」の割合が多く、

中古住宅市場が有効に活用されていないことが見て取れる。また、「その他の住宅」も増加傾向にあり、 適正な管理が行われず老朽化が進むと、周辺に悪影響を及ぼす可能性が生じてくる。

一方、区別の現状を見てみると(図 10)、「二次的住宅」や「賃貸用又は売却用住宅」を含む空き家率は、都心部が高くて市域縁辺部は低い結果となっている。しかしながら「その他の住宅」の戸数を見ると、逆に都心部で少なく周辺部で高くなっている。これは、都心部付近で賃貸用あるいは売却用の住宅の割合が高く、周辺部では居住者不在の戸建て住宅などが多いとも考えらえる。

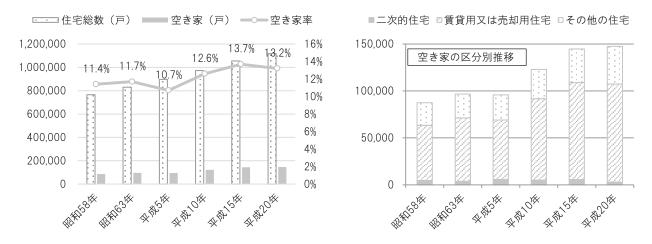


図 9 住宅ストック及び空き家の推移 ※住宅・土地統計調査(昭和58年~平成20年)より作成

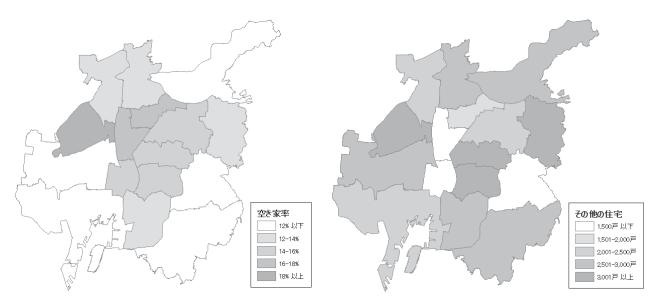


図 10 区別の空き家率及び「その他の住宅」戸数 ※住宅・土地統計調査(平成20年)より作成

#### (3)公共施設の再編に向けた動き

名古屋市では平成 26 年 3 月に公共施設白書が作成された。これは、戦後の急激な人口増加や高度経済成長に合わせて大量に整備された公共施設が老朽化し、更新需要が本格化することを背景に、将来的に持続可能な公共施設の保有量なども含めて検討していくための基礎資料となるものである。図 11 のグラフからも、築 40 年以上の公共施設が著しく増加していることがわかる。

また、国土交通省では「都市のリノベーションのための公的不動産活用検討委員会」が設置され、地方公共団体における公的不動産(PRE: Public Real Estate)について、まちづくりへの有効活用方策などの検討が行われている。

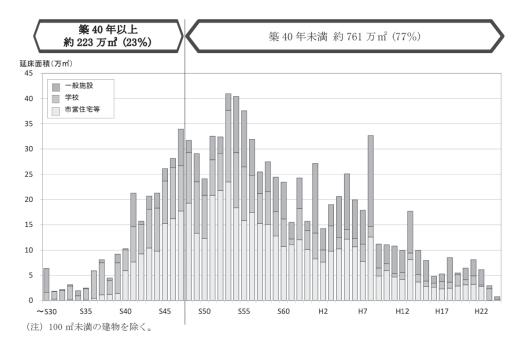


図 11 築 40 年以上の公共施設(延床面積)の割合 ※「名古屋市公共施設白書」より

# (4)産業構造の変化

名古屋市内の15歳以上就業者について、産業3部門別の割合の推移を見ると(図12)、第1次産業や第2次産業合が減少する一方で、第3次産業は増加している。これは、農業の厳しい経営環境に起因する担い手不足の問題や、製造業における生産拠点の効率化の動きなども背景として考えられる。図1で見たように、近年は農地や工業用地の面積が減少傾向にあり、今後も同様の産業構造の変化が進めば、農地の遊休化や工場の撤退による跡地の発生が増加することが予想される。

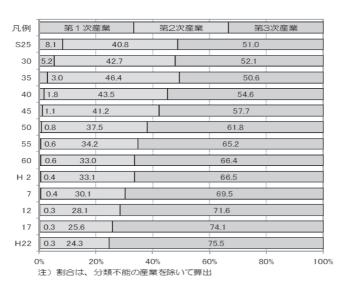


図 12 就業者の産業別構成比の推移 ※国勢調査結果より名古屋市作成

## (5)まちづくりの動き

名古屋市の都市計画マスタープランでは、めざすべき都市構造として「集約連携型都市構造の実現」を掲げており、市内の駅を中心に概ね半径 800m 圏を基本とするゾーンを「駅そば生活圏」と位置づけ、都市機能の更なる強化や居住機能の充実を図るとしている(図 13)。あわせて、将来的な人口減少により懸念される空地・空き家の増加などと、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進めるとされている。特に駅そば生活圏への集約を進めることで、それ以外の地域では市街地の低密度化が進むことが想定される。



図 13 駅そば生活圏のイメージ ※「名古屋市都市計画マスタープラン」より

一方、国土交通省では都市再構築に向けた議論が進められており、平成25年7月には「都市再構築戦略検討委員会中間とりまとめ」が公表された。我が国の都市政策は大きな転換期にあるとし、特に大都市圏郊外における高齢者の急増、地方都市における人口減少に伴う市街地の空洞化などを課題として挙げ、人口減少を前提とした都市政策の必要性を強調している。また、市街地の状況については、地方都市などで相続を契機に空き家化、空き店舗化が進展し、駐車場等の低未利用地への転換が進み、その結果、建物が歯抜け状に点在する街並みとなり、市街地の活力を失わせ、住民等を遠ざけるという負のスパイラルに陥っていると分析している。そして、市街地を中心に集住や都市機能の集約立地を進める一方で、空き家・空き店舗等の除却や跡地の緑地化への支援、市町村による空き地・空き家の現状把握やマッチングの仕組みの構築、有効活用を推進するような事業制度やインセンティブ・ディスインセンティブなど税財政上の措置について検討すべきと提案されている。

# 3 空地の課題と活用ニーズ

#### 3-1 空地がもたらす外部不経済

国土交通省では外部不経済をもたらす土地利用の現状について、平成 20 年度に全国の市区町村を対象としたアンケート調査を行っている(対象 1,804 団体のうち 1,217 団体から回答)。この調査では、外部不経済をもたらす土地利用として、以下に示す 9 の事象を具体的な対象とされている。

- ①資材置き場、②残土置き場、③廃棄物置き場、④管理水準の低下した空き地、
- ⑤耕作放棄地、⑥手入れの行われていない山林、⑦管理水準の低下した空き家や空き店舗、
- ⑧ごみ屋敷、⑨廃屋・廃墟等

主な結果(図 14)について見ると、発生状況では「管理水準の低下した空き地」、「耕作放棄地」、「管理水準の低下した空き家や空き店舗」、「廃屋・廃墟等」との回答が多く、問題が大きいと認識されている。10年前との比較では、対象とする全ての土地利用で「増加した」との回答が「減少した」との回答を上回っており、特に「耕作放棄地」は顕著となっている。また、周辺への影響(具体的な外部不経済)は、「風景・景観の悪化」や「ゴミなどの不法投棄等を誘発」が全体的に多く、「管理水準の低下した空き地」、「管理水準の低下した空き地」、「廃屋・廃墟等」では、「防災や防犯機能の低下」や「火災の発生を誘発」と回答する割合が高くなっている。一方、行政の対応状況は、「所有者への行政指導」や「監視等のパトロール」が全体的に多く、「管理水準の低下した空き地」に対しては条例や要綱を制定している割合も高い。

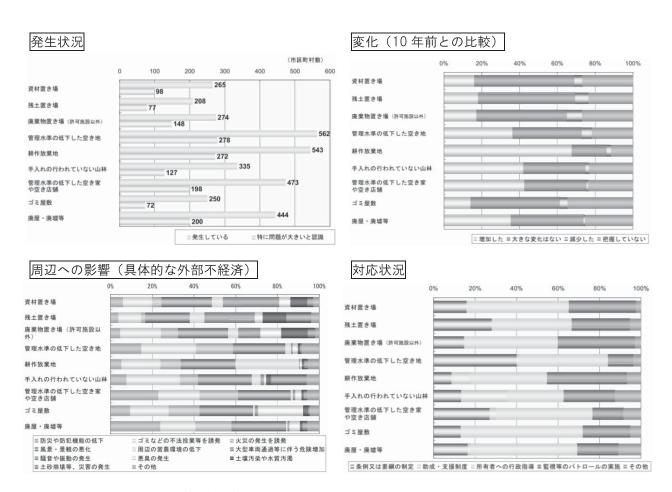
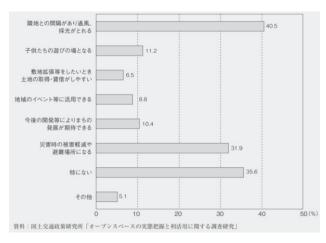


図 14 外部不経済をもたらす土地利用の現状 ※国土交通省アンケート結果

## 3-2 空地の効用と活用ニーズ

平成25年版の土地白書に掲載されたアンケート結果(図15)によると、地区内に空き地等があるメリットとしては、「隣地との間隔があり通風、採光がとれる」という居住環境改善に関することや、「災害時の被害軽減や避難場所になる」という安心安全確保に関することが多くなっている。また、利活用の意向としては「災害時の避難場所等として」、「地域の公園として」について回答が多いが、他にも「自宅の敷地の拡張」、「地域共同の駐車場」、「子ども達の遊び場として」「地域協働の菜園・農園として」など多様ニーズがある。

#### ■地区内に空き地等があることによって良いと感じる点



#### ■空き地の利活用意向

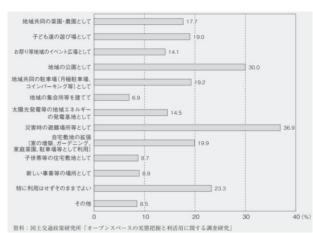


図 15 空き地の効用及び活用ニーズに関するアンケート結果 ※「平成25年版土地白書」より

次に所有者側について見ると(図 16)、条件が合えば土地を売却したり賃貸したりする意向を持つ人は少なくない。図 15 で掲げた効用やニーズを満たす形で土地の売却や賃貸が行われ、有効活用が進むことが望ましいと言える。

一方、老朽空き家の放置が問題となっているが、これには除却費用に加え、除却後の土地に固定資産税等の特例措置(表 3)が適用されなくなるため、負担が増加することが要因として挙げられる。老朽空き家を撤去し空地として活用するには、土地所有者の税負担増加への対応が必要となる。

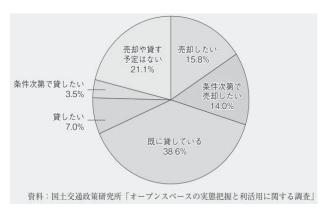


図16 空き地等の所有者の今後の土地利用の意向 ※「平成25年版土地白書」より

表3 住宅用地に係る課税標準の特例措置

Γ7 /\	面積	課税標準	
区分		固定資産税	都市計画税
小規模住宅用地	200 ㎡以下の部分	評価額×1/6	評価額×1/3
一般住宅用地	200 ㎡を超える部分	評価額×1/3	評価額×2/3

こうして見ると、個人や地域のニーズに応じた空地の有効活用が進むことは、不適正な管理による外部不経済の発生の抑制にもつながり、社会的な意義が大きいと言える。

しかし一方で、巨大災害時には空地活用に対するニーズが急激に高まることが想定される。阪神・淡路大震災では、市街地内に空地が少なく土地を確保することが困難だったため、応急仮設住宅を離れた場所でしか建設できなかった。また、東日本大震災では、がれきの搬入場として沿岸部の国有地が活用(写真 1)されたり、応急仮設住宅の建設用地として農地や未分譲の工業団地が活用(写真 2)されたりしている。いざという時に活用できる空地が確保されていることは、都市の回復力を高めることにもなり、空地の活用ニーズについては平時と災害時の両面を考慮しながら捉える必要がある。



写真 1 がれき搬入場 ※仙台市資料



写真 2 農地を活用した仮設住宅 ※国土交通省資料

# 4 空地の管理や活用に関する事例

#### 4-1 名古屋市における既存の取り組み

#### (1)空家等の適正管理

我が国では 1960 年代頃から、空地の適正管理に関する条例を定める自治体が出てきている。条例では、空地の適正な管理を促すために土地所有者の空地の管理義務を定め、所有者の自主管理を促したり、

それが適正に行われていない場合は指導・助言や罰則等を定めたりもする。

名古屋市においても平成 26 年 3 月に「名古屋市空家等対策の推進に関する条例」が制定された。条例の対象には建物だけでなく敷地も含まれ、所有者や管理者には適切な管理が義務付けられる。今後は条例に基づき、管理が不適切な空き家等について、市民からの情報提供を受け付けるとともに、所有者や管理者への助言・指導等が行われることになるため、改善に向けた動きが期待される。

#### (2)子どもの「遊び場」事業

名古屋市では子どもの健全育成を図ることを目的に、古くから「どんぐりひろば」や「児童遊園地」の制度を設けている。これらは児童福祉の立場で地域と行政とが協同設置しているもので、市が設置及び管理を行う都市公園の制度を補完するものとして整備を進めてきた。それぞれの概要を表4に示すが、いずれも既存の市有地を有効活用するケースや民有地を一定期間借用するケースが見られる。民有地の場合、土地所有者は固定資産税や都市計画税が免除され、地域による管理を行うことが前提となるが、遊具に対する設置補助や遊具が劣化した場合の補修費用については市で予算措置を行っている。

表 4 「どんぐりひろば」及び「児童遊園地」の概要

		どんぐりひろば	児童遊園地
創設時期		昭和 42 年 9 月	昭和 27 年 4 月
	敷地面積	原則 30 ㎡以上	原則 200 ㎡以上
		原則 30 Ⅲ以上	(1/2 以上は広場として確保)
条	使用期間	無償で1年以上	新設から3年以上
条 上 件	管理	地域で行う	地域で行う
	遊具の設置	士が行る	地域が行う
	・補修	市が行う 	(市からの補助金あり)
<u></u>		市有地: 287	市有地:63
	平成 25 年度末)	公有地:3	公有地:12
(十八人) 十尺本/		民有地:115	民有地:57

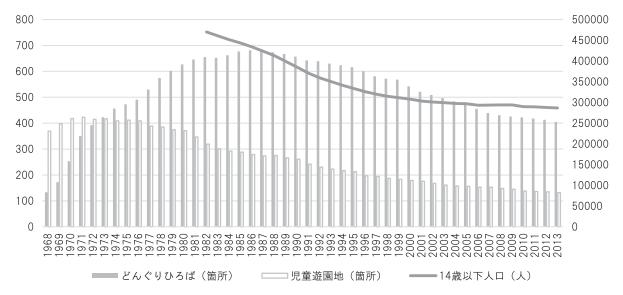


写真 3 どんぐりひろば



※条件については「どんぐりひろば設置推進要綱」、「児童遊園地補助要綱」から抜粋

写真 4 児童遊園地



※14歳以下人口データは「統計なごや Web 版(年齢別人口)」より

図 17 「どんぐりひろば」及び「児童遊園地」箇所数の推移 ※名古屋市データより作成

それぞれの箇所数の推移(図 17)を見ると、2005年度から2006年度にかけてカウント方法の変更が行われているものの、近年の減少傾向が鮮明となっている。「どんぐりひろば」は1980年代に700箇所近くあったものが約400箇所まで減り、「児童遊園地」も1970年前後に400箇所を超えていたものが現状では半分以下となっている。提供している土地所有者の意向もあり一概には言えないが、子どもの人口が減少していることや、遊び場に対するニーズが制度創設時から変化していることなども背景として考えられる。

#### 4-2 他都市での取り組み

他都市における空地の活用促進に関する取り組みについて、行政の関わり、所有者と利用者との関係 等から整理しつつ、参考となる事例を取り上げた。

#### (1)敷地の拡大を促す事例

#### ①街づくり宅地資金貸付制度(江戸川区)

東京都江戸川区では、建ペい率・容積率で既存不適格の住宅が多いミニ開発地などで、居住面積を確保するために違法建替えが横行したことなどから、良好なまちづくりに資する敷地拡大支援のための低利融資制度として、平成6年から条例に基づく「街づくり宅地資金貸付制度」がスタートした。貸付対象となるのは隣地買い増しにより敷地面積が70㎡以上になる場合などで、貸付額は70㎡を確保するのに必要な面積のうち20㎡まで、かつ1,500万円までとされた。導入直後は反響が大きく、年間数百件の相談や百件を超える申込みがあった。しかし、平成17年以降は貸付申込みが一桁台となり、その役割を果たしたもの判断され、平成24年度に条例が廃止されている。

#### ②まちなか低未利用地活用促進費補助/まちなか空地活用促進奨励金(金沢市)

金沢市では、「まちなかにおける定住の促進に関する条例」が定められ、まちなかでの住宅取得、改修、建て替え等に対する助成制度が充実している。その中で、同市が定める「まちなか区域」に位置し、4m未満の道路に接する500㎡未満の低未利用地(空地・空家・駐車場等)に対しては、2区画以上の戸建て住宅地(1区画の敷地面積は135㎡以上、ただし1区画のみ100㎡を下限とできる)を整備する場合に、道路拡幅整備費や老朽建築物除却費を助成する「まちなか低未利用地活用促進費補助制度」が実施されている(図 18)。また、同制度に土地を提供した売主には、「まちなか空地活用促進奨励金」として譲渡所得金額相当分の3%(限度額30万円)が助成されている。

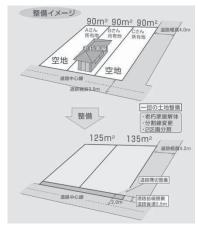


図 18 まちなか低未利用地 活用促進費補助イメージ ※金沢市ホームページより

#### (2)公共が敷地の取得または借地を行う事例

#### ①プチテラス(足立区)

東京都足立区では、道路に接して設ける小広場(ポケットパーク)を「プチテラス」として整備し、都市緑化の推進、都市景観の演出、安全性の確保、コミュニティの醸成の向上を図る取り組みを行っている。プチテラスの面積は概ね 20~300 ㎡で、シンボルツリー、ベンチ、園内灯等が設置される(写真5)。日常の維持管理については、区が直営で行うケース、協定を締結した町会等が行うケース、足立区シルバー人材センターに委託を行うケースなどの形態があるが、協定を締結した町会等が一定の報償費を受けながら定期清掃を行う例が多い。

この制度は平成元年から運用が開始され、当初は用地買収や無償借上により積極的に整備が進められたが、近年では要綱を改正し、足立区環境整備基準に基づき整備され無償譲渡されたものや、密集市街地整備事業に基づき整備されたものがほとんどである。ここ数年は新設や廃止を含め約100箇所程度で推移しており、敷地は6割強が区の所有で残りは借地となっている。







写真 5 プチテラスの例 ※足立区提供

#### (3)所有者と利用者を仲介(マッチング)する事例

#### ①まちなか住宅再生バンク(金沢市)

金沢市では、市と住宅関連の業界団体とが連携して金沢市での定住を促進する様々な取り組みを実施するため「かなざわ定住推進ネットワーク」を構築している。また、同団体の事務局である金沢市が管理者となり、まちなか区域内の空地、空き家及び空住戸の有効活用を通して、まちなかの定住促進と活性化を図るため「金沢まちなか住宅再生バンク」を運用している(図 19)。



図 19 まちなか住宅再生バンクのイメージ ※金沢市ホームページより

#### ②カシニワ制度(柏市)

千葉県柏市では、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や一般公開可能な個人の庭(オープンガーデン)を「カシニワ=かしわの庭・地域の庭」と位置づけ、みどりの保全・創出、人々の交流の増進、地域の魅力アップなどを目指した取り組みを展開している(図 20)。この制度は、土地を貸したい土地所有者、使いたい市民団体等、支援したい人の情報を市が集約して仲介を行う「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する「カシニワ公開」の2つの柱により構成され、平成22年11月から運用を開始している。

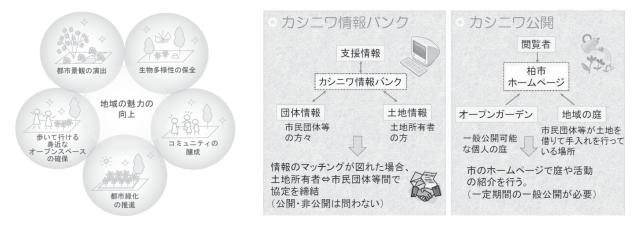


図 20 カシニワ制度の目的及び枠組み ※柏市ホームページより

「カシニワ情報バンク」では、所有者と使用者との間で協定等の所定の手続きを行い、使用期間など 土地の利用に係る取り決めが定められる。また、土地の不正使用、土地所有者と使用者間での軋轢等の リスクも想定されるため、「カシニワ情報バンク利用・運用規約」を定め、対象者の絞り込みや手続き が明文化されている。さらに、一般財団法人みどりの基金により、カシニワ制度登録者に対する助成金 (資格取得等助成、基盤整備費助成、活動費助成、固定資産税相当額助成)の交付も行われている。

カシニワ制度を通じて、当面の活用予定が無く管理に困っている土地等を貸し出すことで、公園に代わる新しい共用空間の創出、土地所有者の管理負担の軽減、緑地の質の向上など、土地所有者及び使用者双方へのメリットが期待される。また、市が管理する都市公園では、条例により所定の場所以外での飲食や火器の仕様、土地の形質の変更等が禁止されるが、カシニワでは市の関与を最小限にとどめることで、土地所有者及び使用者との合意のもとで自由度の高い取り組みも可能となっている。

なお、カシニワ制度を運用していく中での課題としては、

- ○農地法、建築基準法、都市計画法等の法律が、市民団体等が土地を暫定的に利用することにあまり 適応されておらず、団体の活動の障害になる場合があること
- ○認知度向上に向けた広報活動や不在地主へのアプローチを含めた登録推進方法
- ○植物栽培に関する相談などへの円滑な技術的支援 などが挙げられている。

# (4)災害時使用のための取り組み事例

#### ①震災対策条例による位置づけ(横浜市)

横浜市では災害廃棄物の仮置きや応急仮設住宅の建設等への空地の活用を想定し、市による空地等の 把握や所有者等による提供の協力に関する努力義務を条例で規定している。

※横浜市震災対策条例(抜粋)

(空地等の把握及び提供の協力)

- 第 31 条 市は、平素から災害廃棄物(震災により発生した廃棄物(廃棄物の処理及び清掃に関する法律(昭和 45 年法律第 137 号)第 2 条第 1 項に規定する廃棄物をいう。)をいう。)の仮置き、応急仮設住宅の建設等の用に供することができる土地(以下「空地等」という。)の所在を把握するよう努めなければならない。
- 2 空地等の所有者、占有者又は管理者は、震災が発生した場合において、当該空地等の提供に関し協力するよう努めるものとする。

#### ②災害時空地管理システム(神戸市)

神戸市では地域防災計画の中で「災害時空地管理システム」を設けている(図 21)。災害時には空地需要が一斉に発生し、空地の利用目的や需要が時系列に変化していくことを踏まえ、限られた現存空地をコントロールし、利用者の需要を調整しながら合理的な活用を図ることで、復旧・復興活動の迅速化に資することを目的としている。

このシステムでは、災害発生時点で現存する空地に関する情報を把握するため、市有地、国有地等の公的空地と私有地の情報(位置、面積、現行土地利用等)を都市計画等の情報を活用し、データベース化している。また、災害時の現存空地の有効利用を図るため、可能な限り私有地を含め現存空地を行財政部が一括把握し、情報を一元化している。行財政部は、現存空地データベースを参考に、地震直後に航空調査や現地調査等により現存空地の土地利用現況を把握し、既存データベースを防災用の災害時空地管理用データベースに更新することとなっている。

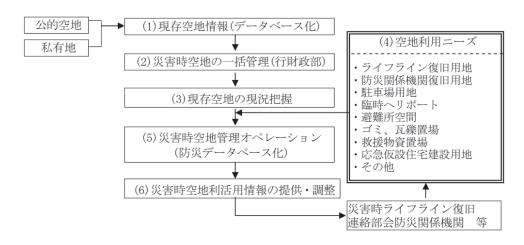


図 21 災害時空地管理システム ※「神戸市地域防災計画」より

#### ③防災協力農地

阪神・淡路大震災では都市部で仮設住宅の用地が足りなくなる事態が発生し、これを契機として、農家や農業協同組合、地方公共団体が、災害発生時に農地を防災空間や仮設住宅建設用地として利用できる防災協力農地の協定締結等の取り組みが増えている(図 22)。農林水産省によると、平成 25 年 3 月時点で三大都市圏特定市のうち 53 自治体が取り組んでおり、政令市では横浜市、川崎市、堺市で導入されている。また、名古屋市においても同様の制度が検討されている。

防災協力農地の役割について取組自治体の内訳を見ると「避難場所」が41(77.4%)と最も多く、次いで「資材置き場等への利用」が34(64.2%)、「生鮮食料品の優先供給」が28(52.8%)、「仮設住宅建設用地」が25(47.2%)となっている。

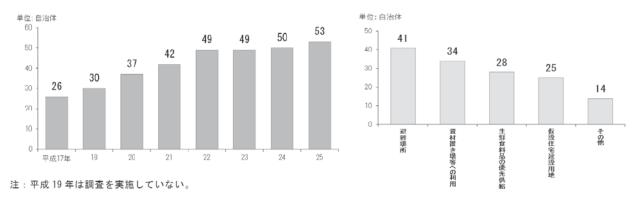


図 22 防災協力農地等の取組推移と役割 ※農林水産省ホームページより

# 5 施策展開の方向性

これまで見てきた空地の効用や活用ニーズ、他都市での取り組み事例などを踏まえ、今後の施策展開の方向性を考える。5-1 では空地の発生に関する見通しを踏まえた基本的な考え方を示し、5-2 では活用が想定される主体別に見た取り組みを整理する。それらを踏まえ、5-3 では活用に向けた課題への対応を検討する。

#### 5-1 基本的な考え方

名古屋市の空地の現状や人口等の動向を踏まえると、都心部周辺の既成市街地(インナーシティ)を 中心に空洞化が進むことが予想される。また、まちづくりの方向性として駅周辺における居住や都市機 能や集約を進めるとなれば、それ以外の地域での低密度化を促す可能性もあり、対応を考えていく必要がある。いずれにしても、空地の発生は一度にまとまって生じるのではなく、時間をかけて虫食い的に進行していくことが想定される。

空地の増加への対応として、敷地整序型土地区画整理事業等の活用により、集約化を進めていく方法なども提案されている。しかしながら、事業費の確保や異なる地権者間での合意形成などを考慮すると適用可能な事例は限られると見ていい。そのため、個々の敷地単位で有効活用を促す制度や、災害発生時に行政が迅速に活用できるような仕組みの構築などが求められる。

また今後、公共施設の統廃合によって生じてくる跡地については、地域におけるオープンスペースの 必要性を踏まえつつ、活用の方向性を検討することが望ましい。

#### 5-2 主体別に見た活用の方向性

空地を活用する主体として「個人」、「地域組織・NPO」、「行政」を想定し、考えられる主な活用目的や取り組みなどを整理して表5に示した。こうした活用を想定しつつ、敷地の規模や地域性なども考慮しながら、空地の発生に対して総合的に対応できるような制度を検討していく必要がある。

活用主体	個人	地域組織・NPO	行政
空地の規模	/]\	小~中	中~大
主な活用目的 (●は災害時)	○矮小敷地での建替え、 増築、物置設置 ○菜園、駐車場などに利用	<ul><li>○憩いの場、地域菜園など</li><li>●避難、消火活動スペース</li></ul>	<ul><li>●避難スペース</li><li>●仮設住宅建設用地</li><li>●がれき置場</li></ul>
想定手段	<ul><li>○隣地取得による敷地拡大</li><li>○飛地の購入や借地</li></ul>	○借地による地域管理 (行政による仲介)	○非常時に活用可能な敷地 の登録制度 ○所有者との協定締結
期待される 効果・刈ット	<ul><li>○外部不経済発生の防止</li><li>○住環境の改善</li><li>(日照、ゆとりなど)</li></ul>	<ul><li>○外部不経済発生の防止</li><li>○コミュニティの形成寄与</li><li>○所有者の管理負担軽減</li></ul>	○都市の安全性向上
促進のための インセンティブ	○空地の取得にかかる不動 産取得税等の軽減措置	<ul><li>○所有者に対する固定資産 税等の軽減措置</li><li>○施設整備費や管理費補助</li></ul>	○所有者の地域貢献を PR

表 5 主体別に見た空地活用の方向性

#### 5-3 活用に向けた課題への対応

#### (1)現状把握の仕組みづくり

空地の適切な管理や有効活用を促進するには、その所在情報を的確に把握する必要がある。都市計画 基礎調査による土地利用現況等のデータ活用が考えられるが、5年に1度の調査頻度や目視による確認 であるため、大まかな動向は把握できてもタイムリーに正確な情報を得るには不十分と言える。登記情報や課税台帳との連携も考えられるが、個人情報保護等の観点からハードルは高い。

市が所有する敷地を一元的に把握することはもちろんだが、農地情報や大規模敷地など行政への届出機会があるような敷地についてもデータベース化して必要な範囲で共有されることが望ましい。また、災害時における空地の活用に向けては、不動産業界などと情報を融通する仕組みについても考えておく必要がある。

#### (2)所有者・利用者のマッチングと行政の関与

行政が所有する敷地や土地所有者から借地した敷地を地域が活用する場合、名古屋市の「どんぐりひろば」や「児童遊園地」、足立区の「プチテラス」のように、施設整備や維持管理に関する公的負担を伴うことが多い。財政面で持続可能な制度としていくためには、なるべく行政の関与を減らしつつ、所有者と利用者との直接的な契約が行われることが望ましいが、一方で行政が関与することで所有者や利用者が安心感を覚えるという側面もある。

このため行政は、空地情報を集約して利用希望者に向けて提供する「情報バンク」としての機能を担いつつ、柏市の取り組みのように所有者と利用者との間でトラブルが生じないようなルール作りを行うことが1つの役割と言える。また、制度の浸透や普及を考えると、金沢市のように業界団体などと連携した取り組みが有効である。

#### (3)活用促進のインセンティブと公平性の確保

空地の活用を促すには、所有者あるいは利用者に対してインセンティブを付与することも有効である。 主なインセンティブとして、空地を売却した場合における譲渡所得の課税(所得税、住民税)の軽減措 置、取得した場合における不動産取得税の軽減措置、貸した場合における保有税(固定資産税、都市計 画税)の軽減措置などが考えられる。また、行政関与が強いケースでは、空地に設置する施設の整備費 や日常の維持管理費の補填なども空地の活用に対する後押しとなる。

この場合、適用範囲をどのように考えるかが難しい。現状では密集市街地に代表されるように、オープンスペースが不足するなど明確な課題を有する地区に限り、優遇措置が適用される例が多い。今後、人口減少や都市の集約化に伴い空地が増加する中で、適正な管理や望ましい活用を促すために、どこまでの支援措置を行うべきかを議論していく必要がある。その場合、地区の現状や位置づけを踏まえた客観性のある説明が求められる。

### (4)地域まちづくりとの連携

空地の活用については、単に所有者と利用者の意向を満たすだけでなく、まちづくりの課題解決に寄与することが望ましい。例えば公園が不足する地区では、子どもの遊び場に対するニーズが大きいと想定され、災害に対して脆弱な密集市街地では、消火設備を備えた防災空地への活用を促すことが考えられる。また、中心市街地や商店街では、地区の活性化に資するような積極的な活用も期待される。

この場合、地区のまちづくりの課題や方向性が住民や土地所有者の間で共有されている必要があり、 名古屋市が進める地域まちづくりとの連携も重要になる。また、中心市街地や商店街において、まちづくり会社などのエリアマネジメント組織が、定期借地等により空地の利用権を集約しつつ活用を行う取り組みも見られる。高松市丸亀街商店街などの例が有名だが、一体的な取り組みを通じて街並みイメージの統一や回遊性の向上を図ることで、地区の活性化や土地所有者の収益増加にも繋がってくる。

#### (5)長期的な視点で見た誘導策の検討

名古屋市では集約連携型都市構造の実現に向けて駅そばまちづくりを進める方向性を掲げており、長期的に見れば市街地の低密度化が進むエリアが出てくると考えられる。そうしたエリアでは、個人取得や地域利用などの活用ニーズが、空地の増加に追い付かない状況も予想される。

空地に起因する外部不経済を生じさせないため、条例により所有者の管理義務が規定されたものの、 低密度化した後も良好な市街地として維持していくためには更なる誘導策が必要となってくる。例えば、 税制優遇等により敷地の集約化を促しつつ、農地としての活用を進めて行くことなども1つの方向性と言える。また、名古屋市では都市再生特別地区運用指針により、市内の緑地や水辺空間、歴史的建造物などの都市の環境資産の保全・活用を図ることで、都心部の開発地で容積率緩和を受けられる制度があるが、こうした飛び地でのインセンティブを駅そばなどにも展開し、所有する空地の緑地化を促していくことも考えられる。

#### (6)災害時の活用イメージの共有

空地の所在情報を把握することで災害時の活用を想定しやすくなるものの、避難や消火活動用のスペース、がれきの仮置場及び処分場、避難物資の集配拠点、応急仮設住宅の建設や復興住宅建設の種地など、多様な用途が考えられる。また、被災状況によっては使用できない空地もあり、地区ごとの被害想定の違いも考慮する必要がある。

そのため行政では複数の被災シナリオを想定し、空地の活用についてシミュレーションを行っておくことが望ましい。また、より実効性を確保していくためには、災害時の活用について土地所有者との協定締結などの取り組みを進め、庁内での共有化を図る必要がある。

以上のような内容を踏まえ、空地の活用に向けた枠組みについて図 23 に示す。土地所有者と利用者のニーズを満たしつつ、地域課題の解決や望ましい土地利用の誘導につながり、さらには災害時の円滑な活用が可能となるような制度構築に向けた検討が必要である。

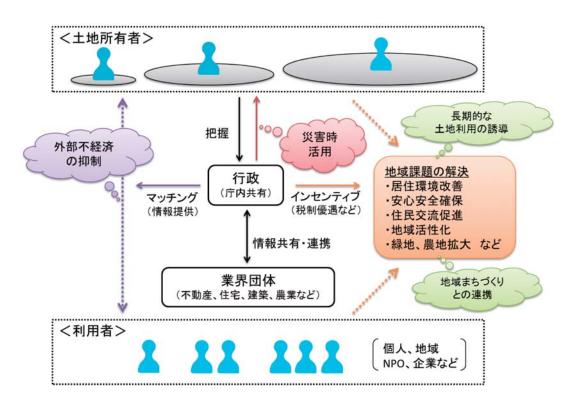


図 23 空地の活用に向けた枠組み

# 6 おわりに

将来のまちづくりを展望する上で、空地の増加への対応は欠かせない要素となりつつある。なりゆき に任せれば地域の価値を損なうことになりかねず、望ましい活用や誘導を進めるための手立てを早急に 考えていかなければならない。そうした検討において、本研究で示した視点や方向性が参考となれば幸 いである。

最後に本研究に関し、参考となる知見を多くいただいた減災まちづくり研究会及び各紹介事例について情報提供やヒアリングに応じていただいた皆さまに深く感謝を申し上げたい。

# 《参考文献等》

- ※名古屋市総務局『名古屋市次期総合計画中間案』(2013年10月)
- ※名古屋市財政局『名古屋市公共施設白書』(2014年3月)
- ※名古屋市住宅都市局『名古屋市都市計画マスタープラン』(2011年12月)
- ※都市再構築戦略検討委員会『都市再構築戦略検討委員会中間とりまとめ』(2013年7月)
- ※国土交通省『平成25年版土地白書』
- ※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』国土交通省国土交通政策研究所(2012 年8月)
- ※公益財団法人東京市町村自治調査会『自治体の空き家対策に関する調査研究報告書〜空き家を地域で活かしていくために〜』(2014年3月)
- ※勝又済『建て替え誘導を通じた郊外既成ミニ開発住宅地の居住環境整備論』国土交通省国土技術政策総合研究所研究報告(2007年1月)
- ※かなざわ定住推進ネットワーク『金沢住まいのススメ』
- ※東京都足立区『足立区プチテラス設置及び管理要綱』(1998年6月施行、2013年4月改正)
- ※細江まゆみ『カシニワで地域の魅力をアップ~カシニワ制度の創設経緯と運用開始後の状況について』新都市 Vol.65 (2011)
- ※横浜市『横浜市震災対策条例』(2008年2月制定、2013年2月改正)
- ※神戸市『神戸市地域防災計画』
- ※西山功、松本浩『人口減少社会に対応した郊外住宅地等の再生・再編手法の開発』国土交通省国土技術政策総合研究所 プロジェクト研究報告(2009年2月)

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.110 2014.3 | 研究報告書 都市における空地の評価と活用に関する研究

平成 26 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.nui.or.jp/

この印刷物は再生紙を使用しています。