

●市政研究センター研究報告**〈1〉コンパクトで持続可能な
まちづくりの推進に向けた調査研究**

市政研究センター 主任主事 清地 良太

1 はじめに**(1) 研究の趣旨**

本研究は、第5次総合計画において将来都市空間に位置付けられた「ネットワーク型コンパクトシティ」(以下「NCC」という)の形成を推進していくため、さまざまな都市課題を複合的に解決する都市空間モデルであるNCCの概念を指標として具体化するとともに、NCCを実現する政策のあり方を調査研究するものである。

研究は、2か年計画で進めており、1年目である平成24年度はNCC政策の目標となる指標の抽出に取り組んだ。2年目となる平成25年度は、NCC政策の立案に向けた考え方を整理し、政策のあり方を考察するとともに、事例として空き家等を取り上げ、政策実施の方向性を示す。

(2) 研究の進め方

本研究にあたっては、専門家からの助言・指導が必要なことから、都市計画・交通政策に造詣が深い宇都宮大学大学院工学研究科の森本章倫教授と共同で研究を行った。

2 NCC政策の構造と体系**(1) NCCとNCC政策(用語の定義)**

本研究では、NCCとNCC政策という用語を使い分ける。NCCを都市の中の多様な魅力を複数の拠点として集約(コンパクト化)し、それを多様な交通手段で連携(ネットワーク化)した都市空間形態と定義し、NCC政策を都市空間の利用方法に影響を与えることによってNCCを実現

するための包括的アプローチと定義する。

NCC政策の定義は、OECD(2012)の見解に倣ったものである。その特筆すべき点は、コンパクトシティ政策を「包括的アプローチ」と捉える点にある。つまり、コンパクトシティ政策を単一政策と考えるのではなく、多様な政策手法が同時に機能する「政策のパッケージ」と考えている点である。

(2) NCC政策の体系

NCCの目的や考え方は、昨年度の研究において整理してきたが、実現する手法であるNCC政策の具体像は不明瞭な状況にある。ここでは、既存研究等を参考にNCC政策をどのような施策で構成し、何を考慮して立案すべきかを整理する。

1) OECD諸国のコンパクトシティ施策

OECD(2012)では、OECD加盟諸国が実践しているコンパクトシティ政策に関する情報を収集している。ここでは、その結果から、他国で実施されているコンパクトシティ政策を概観し、NCC政策の体系を考察する。なお、ここで取り上げる政策は、対象となる都市規模も違えば、人口などの事情も(人口増加中の都市もあれば、減少している都市もあるなど)異なり、すべてが本市の政策としてそのまま適用できるものではない。ただしこれらは、コンパクトシティ政策を立案する着眼点を得ることができると同時に、政策の全体像を捉える参考になると考えられる。

OECD加盟諸国で広く用いている政策手法をまとめた調査結果が表1である。政策介入の手法は、情報・規制・財政・公共投資・パートナーシップに大きく分類されている。

まず、情報について見ると、全国規模の都市開発ガイドラインと地域基本計画、都市デザイン・ガイドラインが挙げられている。注目される視点として、全国規模の都市開発ガイドラインが取り入れられている点が挙げられる。これは、都市政

表1 OECD諸国の主なコンパクトシティの手段と本市の事例等

OECD諸国の主なコンパクトシティの手段			本市において関連が想定される制度・事例とその分野	
介入の種類	政策手段の名称	目的/メカニズム/掲げた目標の達成方法	関連が想定される制度や事例	分野
規制・情報	全国都市開発ガイドライン	都市政策の方向を示し、地域/地方政府に従うよう促す。	・国土形成計画 ・定住自立圏制度 ・地方中核拠点都市制度	計画・広域連携
	地域基本計画	明確なコンパクトシティの目標/手段を宣言し、官民投資を誘導する。	・NCC形成ビジョン	計画
	都市デザイン・ガイドライン	高密度地区における感知密度を低減して、生活の質を高める。	・魅力ある都市景観づくり事業	計画
規制	都市成長/封じ込め境界	都市部の周囲に線を引き、周辺農村地域と分離して境界線外の都市開発を抑制する。	・線引き(区域区分)	土地利用(開発行為)
	グリーンベルト	都市部と周辺農村地域を分けるゾーンで、ベルト内での都市開発を制限する。時にグリーンベルトには、空地や開発権の公的または非営利的取得がともなうことがある。	—	土地利用(開発行為)
	都市サービス境界	都市成長境界線に似ているが、境界線を越えたところでは、下水や給水など特定の都市サービスは提供されない。特定の公共サービスおよび施設が整っていない地域における開発を禁止する。適正公共施設条例と連携していることが多い。	—	インフラ・施設立地
	農地/自然地保全	農業/自然が最優先用途と認識されるゾーン。農地/自然が保全され、現在と未来とも農業用及び自然用に利用できることを確保する。都市成長/封じ込め境界およびグリーンベルトの役割を果たすことが多い。	・農業振興地域の設定 ・風致地区(八幡山風致地区・臼ヶ峰風致地区)の設定 ・第2次都市圏市緑の基本計画での「市街地縁辺線保全ゾーン」「保全配慮地区」の設定	土地利用(農地・自然地)
	最低密度要件	特定地域における土地の高度利用を確保するために、ゾーニングコードで最大密度に加えて最小密度も指定する。	・地域地区 ・総合設計制度	土地利用(開発行為)
	混合利用要件	ゾーニングコードによって混合土地利用を指定する。	・地域地区	土地利用(開発行為)
	限定的なグリーンフィールド開発の目標	グリーンフィールドにおける新規開発の目標(50%など)。最低密度要件と組み合わせることもある。	・地域地区	土地利用(開発行為)
	高密度化/混合土地利用のためのゾーニング緩和	既存の住宅地域における住宅追加または混合土地利用のための、ゾーニング緩和	・地域地区	土地利用(開発行為)
	高いトリップ頻度の原因となる施設の立地制限	大型施設(病院、スタジアム、大型小売店など)について、大きなトリップ需要の原因となる立地への規制強化。	・開発許可制度	土地利用(新規開発)
	開発税/料金/課徴金	新規開発に対するサービス資金を調達する、または地価の値上がりに対するキャピタルゲインを獲得するために、開発業者に税金/料金/課徴金を課すことによって、アーバンスプロールを抑制する。	・総合設計制度 ・開発許可基準	開発税/料金/課徴金
	駐車税・料金・課徴金、渋滞税・料金・課徴金	自家用車の使用を抑制し、公共交通機関の利用を推進する。	—	駐車税・料金・課徴金 渋滞税・料金・課徴金
財政	アメニティ奨励金	開発業者は、高密度化を認めてもらう交換条件として都市開発プロジェクトの一環として公共アメニティ貢献(現金および図書館・公園・保育・コミュニティセンターなどの現物形態の両方)を行う。	—	高密度緩和
	高密度化への補助金	成長優先地域(交通結節など)への重点的な投資を促すための、家庭と開発業者に対するインセンティブ。	・若年夫婦世帯家賃補助制度 ・優良建築物等整備事業 ・市街地再開発事業の推進	立地誘導
	建物の改修と保存に対するインセンティブ	空き家や空き事務所の転用および歴史的建造物の保存に対する、補助金、資金提供、官民協定などのインセンティブ。	・商店街による空き店舗活用事業 ・空き家等対策推進事業	既存資産活用
	密度不十分に対する課税	要件を満たさない開発に対して低密度税を課す。	—	税制
	立地効率に基づく住宅ローン(LEM)	LEMは、公共交通機関に近く、高密度かつ徒歩で移動できる地区に住むことによる節約金額を考慮して、都市部の住宅購入者の借り入れ可能額を増額するもの。	—	住宅
	都市周辺部における利用価値による租税査定	課税額の高い開発用途ではなく、課税額より低い農業または林業用として土地に課税する。この制度によって、農家/地主には農業利用を維持しようというインセンティブが働く。一般的には、所有者が積極的に農業に取り組むことという要件が含まれる。	—	税制
	資産税の税率分割	建造物よりも土地のほうに高い税率を課す。中心部に位置する空き地や遊休地を持ち続けることのコストをより高くすることによって、ブラウンフィールドを開発するインセンティブとして働く。	—	税制
	公共インフラ投資	大型投資:公共交通機関、街路景観、広場、図書館、立体駐車場など	・新交通システム(LRT)の導入 ・自転車走行空間の整備 ・都市計画道路整備事業	インフラ・施設
	自然保護区のための土地購入	買収を通じて都市内部および周辺の空き地を保護する。最も費用のかかる手段の一つだが、都市形態に長期的な影響を与える。購入地の場所は蛙跳び開発をもたらさないように慎重に選ぶべきである。	・鶴田沼緑地の保全	公有地
	公共投資	官民協定では、開発業者に対する床面積効率率奨励金や資金援助に加えて、公的パートナーの要件の中に高密度化や混合土地利用が含まれることが多い。	—	官民協定
パートナーシップ	官民パートナーシップ	公共交通機関、街路景観、広場などのインフラ投資に対する官民協定。	・指定管理者制度	官民協定

OECD (2012) から作成

策が自治体単位で完結するものではなく、広域な視点からの調整・戦略が重要な政策手法であることを示している。地域基本計画は、その目的が「明確なコンパクトシティの目標/手段を宣言し、官民投資を誘導するもの」と位置付けており、計画自体が誘導機能を有する政策であると評価されている。都市デザイン・ガイドラインは、高密度地域における圧迫感などの感知密度を低減させ、生活の質を高めるものとして重要視されている。本市において、これらに関連する制度や事業としては、地域基本計画にあたる「NCC形成ビジョン」や都市デザイン・ガイドラインに関連する景観等

の視点として「魅力ある都市景観づくり事業」が挙げられる。

次に規制については、都市成長/封じ込め境界や都市サービス境界、グリーンベルトなど、空間を物理的、制度的に区分するもしくは囲う手法が用いられている。空間を区分するものは、都市部と周辺農村地域を区分するものや下水・給水など特定の都市サービスの有無での区分などがあり、囲うものとしては農地/自然地を優先的に保全していくことで、都市の成長を封じ込めるものなどがある。本市において、これらに関連する制度や事業としては、区域区分(線引き)や「第2次宇

都宮市緑の基本計画」の市域全域の緑の将来像図に設定される市街地縁辺緑保全ゾーン、農業振興地域の設定が挙げられる。

その他、規制では密度要件を設ける政策の人气が高まっており、フランスでは都市計画法典に新たな条項が追加され、自治体は既存または計画中の交通サービス付近での新規建設に最低密度要件を課すことができるようになったとされている。本市において、これらに関連する制度や事業としては、用途地域などの地域地区などが挙げられる。

財政手段は、高密度化を進めるエリアへの補助金政策、空き家や空き事務所の転用及び歴史的建造物の保存に対するインセンティブなどの補助金、資金提供が用いられている。その他に、公共交通沿線の住宅購入者への住宅ローン借入額の増加など住宅ローンへの介入や、直接的なインフラ投資、公有地化などが挙げられている。さらに、税制度を利用した開発の規制や促進、農地利用維持のインセンティブなども実施されている。本市では、高密度化へ補助金や公共インフラ投資、自然保護区のための土地購入などが実施・検討されている。

OECD加盟諸国のコンパクトシティ政策を参考にすると、以下のように政策手法を考える視点をまとめることができる。

- ・ 広域及び地域内の都市政策のあり方や目標を明示する計画等の策定及び周知
- ・ 土地利用規制の厳格な運用
- ・ 土地利用規制の戦略的な運用や見直し
- ・ 補助金、奨励金、住宅ローン増加等の民間活用誘導を促す間接的な財政手段
- ・ 公共インフラ投資や自治体における土地購入などの直接的な財政手段

間接的な財政手法については、政策の対象者を開発業者、自動車利用者、家庭、空き家・空き店舗の再利用を図る者、住宅購入者、農地等の所有者、土地建物所有者など多様な視点で実施されている。さらに、その手法は土地利用の方針や土地

利用規制と連携がとれるよう、エリアが限定されているものが多い。

2) 「立地誘導策(ロケーション・マネジメント)」

次に、森本(2013)が提唱する「立地誘導策(以下「ロケーション・マネジメント」という)」を紹介する。森本は、コンパクトな市街地へ誘導する技術的な手法として、都市計画事業、土地利用規制に加えてロケーション・マネジメントの必要性を論じている。ロケーション・マネジメントは、転入誘導策、転出対応策、移転促進策の3種に分類できる(図1)。

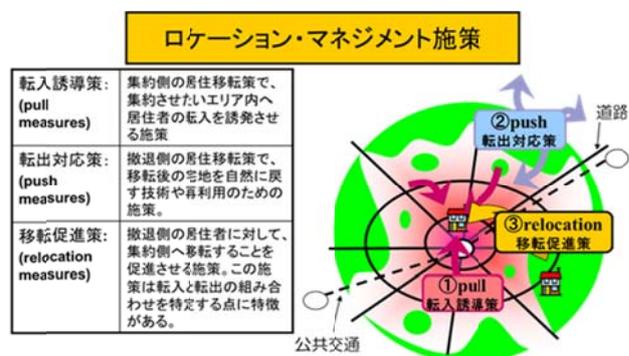


図1 ロケーション・マネジメントの手法

「転入誘導策」は、集約側の居住移転策で、集約させたいエリア内へ居住者の転入を誘発させる施策であり、都心居住家賃補助、住宅附置義務、公共交通指向型開発などが該当する。「転出対応策」は、撤退側の居住移転策で、移転後の宅地を自然に戻す技術や再利用のための施策であり、撤退後の土地を緑地などの自然状態への転換、空き家住宅の若年世代などへの貸出、逆線引きなど該当する。「移転促進策」は、撤退側の居住者に対して、集約側へ移転することを誘導させる施策である。上述の2施策が転出元や転入先を限定していないのに対して、この施策は転入と転出の組み合わせを特定する点に特徴がある。郊外地域からの転入に対しての上乗せ移転補助などが該当する。

ロケーション・マネジメントとは、政策立案において施策が都市空間に与える影響を強く意識し、施策に都市戦略に沿った地理的差異を設けていく

ことと考えられる。よって、NCC政策は、ゼロから立案するものばかりではなく、既存政策に地理的要件を設けることで生まれ変わるものもあると考えられる。ただ注意すべき点は、都市空間に与える影響を人口密度を高めることのみで捉えるのではなく、「転出対応策」のように居住移転後の土地のあり方も含んで考える必要がある点である。

3 都市中心部の政策エリアと課題

(1) どこに政策を投じるべきか

前章でロケーション・マネジメントを紹介したところであるが、その実施にあたっては、政策を投じるエリア（以下「政策エリア」という）を明確にする必要がある。昨年度研究では、居住誘導を図るエリアとして公共交通利便エリアを想定する考え方を示した。今年度は、第5次総合計画において都市拠点などが含まれる都市中心部の政策エリアについて検討する。

本市の都市中心部では都市拠点とされる宇都宮市都心部ランドデザインで設定された中心市街地（320ha）や『宇都宮市中心市街地活性化基本計画』で設定されたエリア（168ha）などがある。これらのエリア内では、まさにロケーション・マネジメントと言える若年夫婦世帯家賃補助制度が実施されているほか、公共インフラ整備が重点的に行われている。だが近年、都市中心部の政策エリアの定め方について、さらに広い視野から検討する必要性が指摘されている。

岸井(2013)は、既成市街地について、商業業務地域のみでなく『旧市街地』に人口を充填してゆく政策を検討する」必要性を指摘する。すなわち、これまで既成市街地が抱えている諸問題は、「地方都市中心商店街の疲弊・空洞化（シャッター通り問題）など、いわゆる『地方都市の中心市街地活性化問題』に力点をおいて語られる」ことが多く、「その議論の主たる対象は従来からの商業

業務地域であったように思われる」とし、あまり注目されてこなかった中心市街地に近接する「旧市街地」は中心市街地繁栄の基盤であり、この地域に魅力的な環境を整備することが「結果的には地方都市の中心部」を「支えることに繋がるのではないだろうか」と指摘する。

岸井の指摘どおり、本市も都市中心部の課題を商業業務地域の課題と同じく捉えてきた傾向がある。中心市街地の基盤となる地域という視点から既成市街地を新たにエリア設定する必要がある。

(2) 中心市街地の基盤となるエリアはどこか

岸井は、昭和35年時点の人口集中地区（以下「D I D」という）を「旧市街地」と想定し、その範囲がおおむね中心市街地の基盤となるエリアを考えている。その理由は江戸時代から続く主要な街の中心部を含む「昔から街であった」範囲であるためである。他方で、都市計画法の改正や区域区分の実施という都市計画制度上の画期を勘案すると、昭和45年時点での人口集中地区（以下「45 D I D」という）がそれに該当すると考えることができる¹。本市ではどちらの範囲を中心市街地の基盤となるエリアと捉えることが適切であろうか。ここでは、D I Dを用いて本市の市街地の拡大経過を観察する。

図2は、本市のD I Dの変遷を示したものである。昭和35年は、二荒山神社と宇都宮城下を核とする古くからの市街地の範囲と南に離れた雀宮宿を核とする範囲がD I Dとなる。昭和40年は峰地区方向に拡大し、昭和45年は主要道路沿線や鉄軌道駅周辺を中心に小規模に拡大する。昭和45年から昭和60年までにかけては、D I Dが急激に拡大し、離れていた2つの市街地が併合される。拡大はそれまでの傾向とは異なり、主要道路や鉄軌道駅周辺に限られることなく拡大する。昭和60年か

¹ 長岡技術科学大学中出文平先生からご教示いただいた。

ら平成20年にかけては、さらに縁辺で小規模な拡大を続けている。

このように本市の市街化をみると、35D I Dは岸井の指摘のとおり、近世から戦前にかけて成立した市街地を覆う範囲となっている。また、45D I Dを見ると、昭和45年を境に市街地の急激な拡散が見られることからこの時期を画期と捉えることができる。つまり、35D I Dと45D I Dのどちらも中心市街地の基盤となるエリアの目安となるといえよう。歴史的意義を重視する場合には35D I Dを、都市計画制度的な意義を重視する場合には45D I Dを基準に考えていくことになる。本研究では、両者の意義を包括できることから45D I Dを中心市街地の基盤となるエリアと考える。

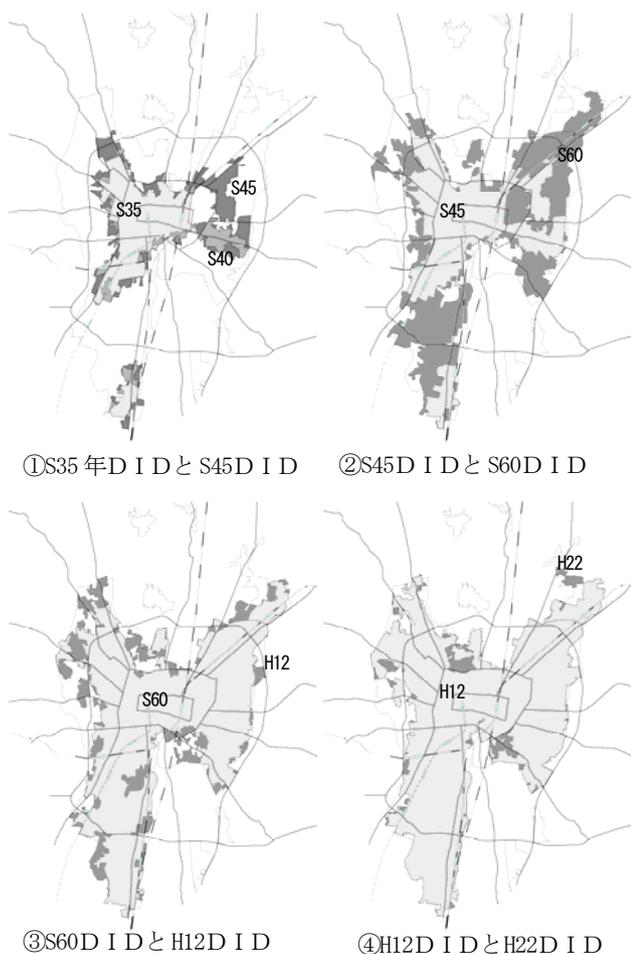


図2 人口集中地区(D I D)の変遷
国土交通省国土数値情報から作成

(3) 中心市街地の基盤となるエリアの課題

45D I D内は、NCCの形成に向けて人口を増加させていくべきエリアと考えられるが、現状は多くの課題を抱えている。ここでは、45D I D内の課題を整理する。

1) 人口密度の低下

45D I Dの面積は約2,640haである。その人口密度は昭和45年時点では70人/haを超えていたが、平成17年以降は60人/haを割り込んでいる状況にある。市域全体の人口が増加し、市街地が拡散を続ける一方で、中心市街地の基盤となるエリアは人口減少を続けている。

2) 住環境整備の遅れ

① 道路ストックの不足

本市で実施した「市街地動向実態調査及び評価検討業務」では、市街化区域内の状況が多角的に検証されており、その一部において45D I D内の道路ストックの不足が指摘されている²。図3は狭小道路率³を示したものである。45D I D内において狭小道路率が40%以上のエリアが多い傾向が読み取れる。

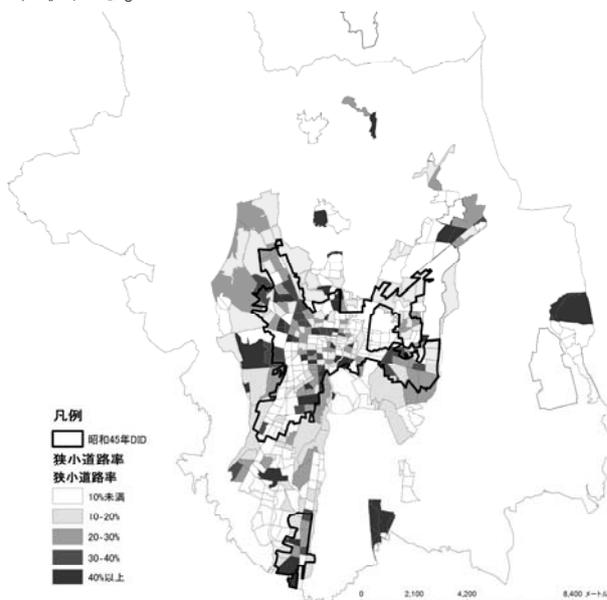


図3 45D I Dと狭小道路率
市街地整備課調査データから作成

² 詳細は本市市街地整備課「市街地動向実態調査及び評価検討業務報告書」2013年を参照されたい。

³ 道路総延長における幅員4m未満の狭小道路延長の割合。

② 公園の不足

45D I D内では街区・近隣公園が不足している状況が窺える。本市『身近な生活圏の公園づくり指針』では、街区公園から半径250mを、近隣公園から半径500mを誘致圏と設定し、その圏外での公園整備を優先して進めることとしている。図4は誘致圏を示したものである。誘致圏は、45D I Dの外周を囲うように広がり、45D I D内は誘致圏外の範囲が多いことが読み取れる。

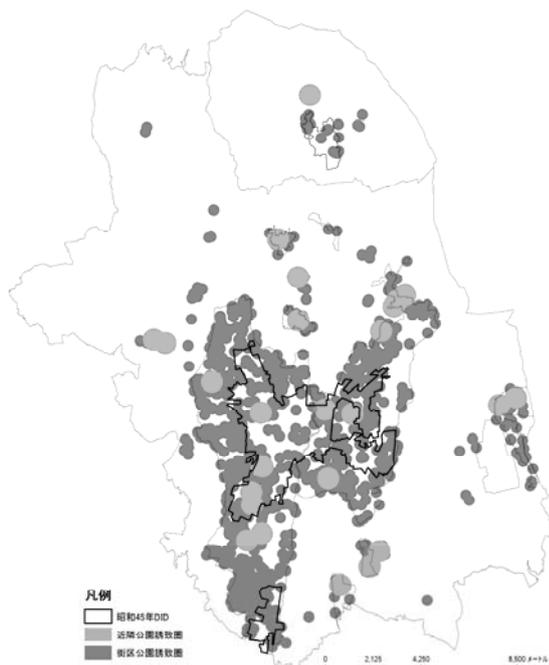


図4 45D I Dと街区・近隣公園誘致圏
本市公園管理課保有データから作成

3) 古い戸建空き家の集中

戸建空き家は45D I D内に集中する傾向がある。図5は、市域を45D I D内、平成22年D I D内から45D I Dを差し引いた範囲（以下「45外22D I D内」とする）、D I D外の3つに区分し、それぞれに位置する戸建空き家の数と密度及び建築年代を示したものである⁴。戸建空き家数は、45D I D内と45外22D I D内は、どちらも1,900棟前後であるが、密度は、45D I D内が70棟/km²以上と高く、このエリアに密集していることがわかる。建築年

数に注目すると、45D I D内は他のエリアに比べて1970（昭和45）年以前のもが多く、他のエリアは1970年代のものが多い。

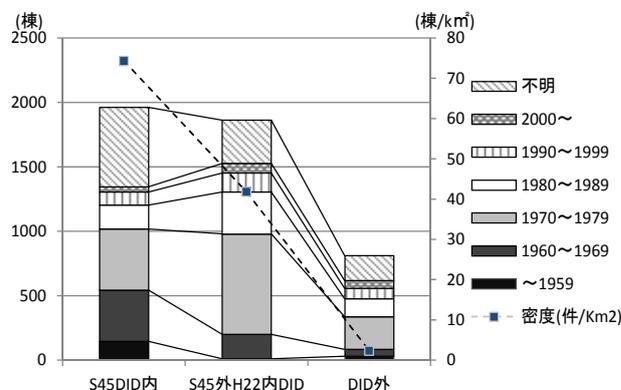


図5 D I Dごとの戸建空き家数・建築年代・密度
本市空き家実態調査から作成

(4) 45D I D内を対象とした政策のあり方

45D I D内（約2,640ha）は、人口密度が低下を続ける状況にあり、都市基盤に目を向けると道路ストックや公園が不足する一方で、50年程度が経過する空き家の集中といった、非効率な都市空間利用がなされていると指摘できる。NCCの中核となる都市拠点の形成にはこのエリアに空間利用の効率性を高める政策を投じ、魅力ある居住環境を構築し、人口誘導を図ることが求められる。

本市の都市拠点を巡る議論では、前節でみたような45D I D内の居住地としての課題が、中心市街地（320ha）という商業業務地域を対象とするエリア内の問題として押し込められてきたように感じられる。中心市街地という政策エリアは、都市拠点に求められる「住まう」、「働く・学ぶ」、「憩う」の要素⁵と、都市の競争力を牽引する高次性・広域性を備えるエリアであり、その重要性は揺るがないが、「住まう」機能については、中心市街地にとらわれすぎることなく、低層高密度が想定される45D I D内の重要性も認識する必要がある。

⁴ 本市空き家実態調査から作成。調査の詳細は、西山弘泰「空き家の利活用促進に向けた課題の整理」『市政研究うつつのみや』第10号、2014年3月を参照されたい。

⁵ 本市で策定作業を進めている「NCC形成ビジョンの中間取りまとめ（案）」では、都市の基本的な機能として「住まう」、「働く・学ぶ」、「憩う」の三要素を取り上げている。

4 戸建空き家発生状況の分析

本章では、45D I D内の課題解決に向けて、本市域で増加が予測される戸建空き家（以下「空き家」という）を対象に、地域的差異やその差異を生んでいる要因などの発生状況の分析を行い、それに対応した政策のあり方を検討する⁶。なお、ここでは45D I D内の空き家のみを扱うのではなく、他地域との比較をするために、全市域の空き家を分析対象とする。

(1) 発生状況の分析

1) 分析地域と空き家率の設定

ここでは本市域を45D I Dの内外及び土地画整理事業の有無とで分類した4地域に分割して差異を把握する。区画整理の有無を取り上げた理由は、都市基盤整備がなされた地域には空き家が少ないのではないかと考えたためである。表2のとおり、区画整理地内は空き家の分布がみられた地域を20か所、区画整理なしは町丁目を参考に空き家が20件以上分布していた14か所を抽出し、対象地域とした。分析にあたり、空き家の多寡を表す数値として、空き家率を用いた。空き家率は家屋台帳における居宅⁷の数に占める戸建空き家の割合と定義して算出した。

2) 空き家の発生要因

本市の空き家の発生要因は、生ら(2013)によって研究が進められている。この研究では、空き家発生に影響する要因として、「戸建て住宅の割合」、「出生時から居住している人の割合」、「築30年以上の建物割合」、「65歳以上の人口割合」が高くなると空き家が増え、「平均世帯人員」が増えると空き家が減る関係にあることが明らかにされている。

本研究は生らの研究をふまえ、平均世帯人員と65歳以上人口割合に対する戸建空き家の多寡が地域別にどのような関係性や傾向を示すか分析する。

表2 分析地域の区分とその対象地

	昭和45年D I D内	昭和45年D I D外
区画整理あり	駅東第2, 陽西, 陽南, 復興, 陽北, 小幡・清住	駅東第3, 駅東, 鶴田第1, 鶴田第2, 宇大東南第1, 宇大東南第2, 城東, 宇大西, 下栗・平松本町, 築瀬・下栗, 江曾島第2, 江曾島第3, 江曾島第4, 住宅都市整備公団戸祭
区画整理なし	泉が丘, 若草, 双葉, 宮原, 大寛・西大寛, 陽東	西川田南, 西川田本町, 富士見ヶ丘, 清原台, 兵庫塚, 横山豊郷台, 若松原

筆者作成

3) 平均世帯人員と空き家率の関係

図6は4地域ごとの平均世帯人員と空き家率の相関関係をみたものである。全体傾向を見ると、平均世帯人員が少なくなると、空き家率が増加する傾向がある。特に、45D I D外区画整理なしは平均世帯人員が多く、空き家率が低いことがわかる。一方で、45D I D内は平均世帯人員の少ない地区が多く、全体傾向と異なる。

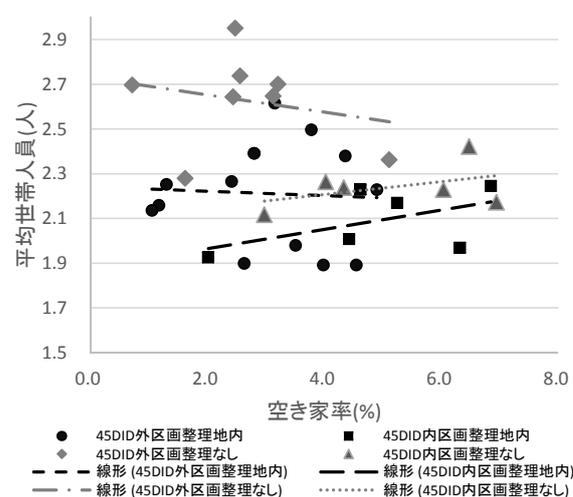


図6 平均世帯人員と空き家率

家屋台帳, 空き家実態調査, H22年国勢調査から作成

4) 65歳以上人口割合と空き家率の関係

① 土地区画整理事業の有無による違い

図7は65歳以上人口割合と空き家率の関係を土地区画整理事業の有無で比較したものである。

⁶ 本章は、佐々木歩・森本章倫・長田哲平「空き家の発生状況と市街地整備に関する研究」『第41回土木学会関東支部技術発表会講演概要集』2014年3月に基づいている。

⁷ 個人が住宅用に供する家屋であり、共同住宅とは区別される。

その結果、区画整理の有無に関わらず、65歳以上人口割合が高いと空き家率も高い傾向にあることがわかる。ただし、区画整理地内は、区画整理なしより65歳以上人口割合が高くても空き家率が低い傾向にある。

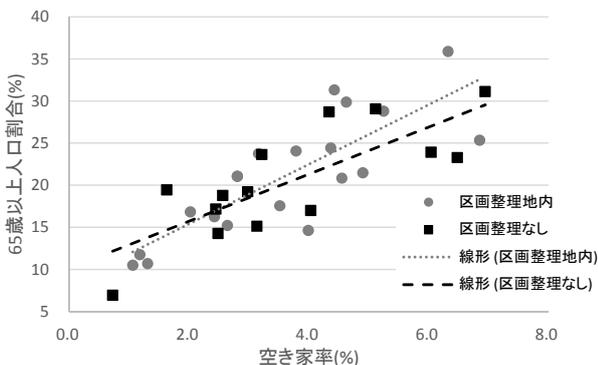


図7 65歳以上人口割合と空き家率
(土地区画整理事業の有無の比較)

家屋台帳, 空き家実態調査, H22年国勢調査から作成

② 地域ごとの違い

図8には、各地域における65歳以上人口割合と空き家率の関係を示した。全体傾向を見ると、高齢者の割合が高い地区では空き家率が高くなる傾向にある。特に、45D I D内区画整理地内は65歳以上人口割合が高く、空き家が多い。ただし、地域別に見ると45D I D外区画整理なしは、65歳以上人口割合が高くても空き家率が低い傾向にある。

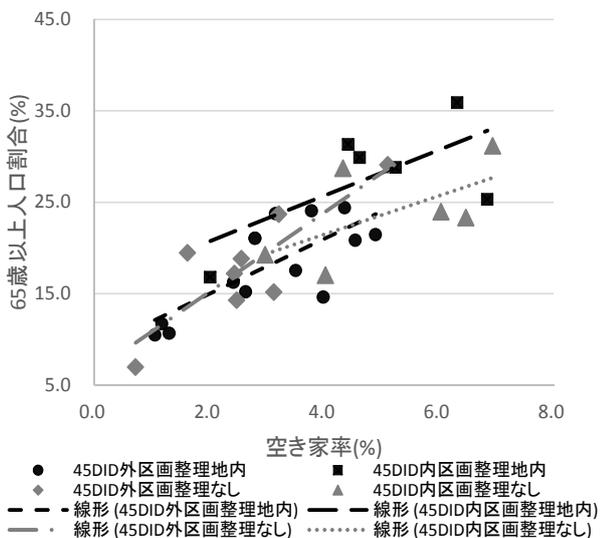


図8 65歳以上人口割合と空き家率(4地域の比較)

家屋台帳, 空き家実態調査, H22年国勢調査から作成

5) 地域別による人口構成比

図9は4地域別に人口構成比を算出し、区別の人口構成比割合を示したものである。特徴としては、45D I D内区画整理地内は、75歳以上人口の割合が他地域よりも高い。45D I D内区画整理なしは他に比べて目立った特徴が見出せない。45D I D外区画整理地内は25~40歳人口と乳幼児の割合が高い。45D I D外区画整理なしは、最も子供世代の割合が高く、30~40代と60代の割合がほぼ同じ値であり、3世代住宅が多い地域である。

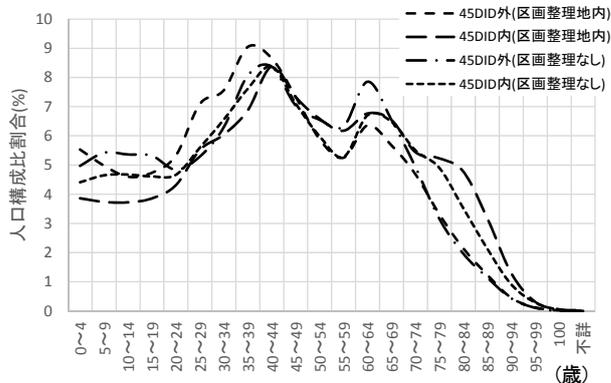


図9 4地域の1ha当たりの人口構成比

H22年国勢調査から作成

(2) 4地域の特性と空き家の現状

これまでの分析の結果から4区分の分類した地域の特徴をまとめる。

【45D I D内区画整理地内】

成熟した市街地エリアと言えるが、それが故に居住者の高齢化と戦後復興期の建物の老朽化が空き家の発生大きな要因と考えられる。

【45D I D内区画整理なし】

4地域の中で最も空き家率の高い地域である。人口構成に大きな偏りが無いことから、その要因は古くから市街地であった地域であったための建物の老朽化と基盤整備の遅れと考えられる。

【45D I D外区画整理地内】

30代から40代が最も多く、空き家率は低い。数十年後に一気に空き家が発生する危険性がある。

【45D I D外区画整理なし】

4区分のなかで最も空き家が少ない地域となつ

ている。多世代同居が多く、家屋を相続する割合が高いためと考えられる。

(3) 4地域ごとの空き家対応政策

各地域において実施すべき空き家対応政策を考えるにあたっては、各地域をどのように誘導すべきか見据える必要がある。45D I D内は前述したように人口を誘導していくべき地域と考えられる。一方で45D I D外は、当面は都市機能等を維持するエリアであるが、将来的にはエリア内で縮退させていく地域を選択することも視野に入れざるを得ない。ロケーション・マネジメントの視点で考えると、45D I D内は「転入誘導策」としての空き家対応を、45D I D外は「転出対応策」としての空き家対応を基調に施策を展開していくべきと考える。その考え方に基づいた政策介入を表3にまとめた。

表3 4地域ごとの空き家対応政策

地域	政策の観点
45D I D内 区画整理地内	<ul style="list-style-type: none"> ・老朽空き家政策（解体・修繕・保護・保存） ・老朽家屋政策（解体・修繕・保護・保存） ・市場流通活性化政策 ・住宅購入層流入政策
45D I D内 区画整理なし	<ul style="list-style-type: none"> ・都市基盤整備 ・老朽空き家政策（解体・修繕・保護・保存） ・老朽家屋政策（解体・修繕・保護・保存） ・市場流通活性化政策 ・住宅購入層流入政策
45D I D外 区画整理地内	<ul style="list-style-type: none"> ・多世代居住促進政策
45年D I D外 区画整理なし	<ul style="list-style-type: none"> ・多世代居住促進政策（農業分野も含む） ・空き家解体及び緑化促進政策

筆者作成

45D I D内区画整理地内は老朽空き家及び家屋に対応する政策と市場流通促進が、45D I D内区画整理なしは基盤整備と老朽空き家に対応する政策が求められる。45D I D外区画整理地内は多世代居住の促進に繋がるような政策を、45D I D外区画整理なしは、多世代居住の促進に繋がるような政策や空き家の解体及びその敷地を緑に戻す施策などが考えられる。これらには農村環境の維持・保全を含めた農業分野の政策も含まれる。

5 市街地の再生手法と土地の寄付

ここでは、45D I D内の居住環境の整備の手法として、空き家を活用した市街地の基盤整備手法を紹介する。山形県鶴岡市では、密集市街地を再生の手法として「ランド・バンク事業」を実施している。その整備理論は、図10で示したとおり、「空き家の土地付き寄付や低価格売却を受け、空き家を解体し、接面道路を拡幅し、更地を両隣や第三者に売却するもので、売却代金で解体費と道路整備を賄う」ものである。この事業の特徴は、密集住宅地の空き家、空き地、狭あい道路を一体的に捉えて事業を実施する点とその財源を空き家所有者の寄付や低価格売却に依っている点である。

空き家、空き地、狭あい道路を一体的に捉える事業が着想された背景には、鶴岡市で発生する放棄空き家の多くが築後35年以上経過し、敷地は100㎡未満、接面道路は自動車通行困難もしくは袋小路にあり、空き家解体のみでは宅地として再利用されない事実が明らかとなったためである。本市でも、45D I D内には2m未満の道路に接道している空き家が多い状況にある。空き家及びその敷地の活用にあたっては、狭あい道路の解消を含めた基盤整備が欠かせないといえる。

基盤整備事業には、その財源の確保が課題となるが、「ランド・バンク事業」は空き家所有者の寄付や低価格売却を財源と考える財政的にも優れた手法ある。「ランド・バンク事業」の種地について、現在はNPO法人が財産を保有する、もしくは近

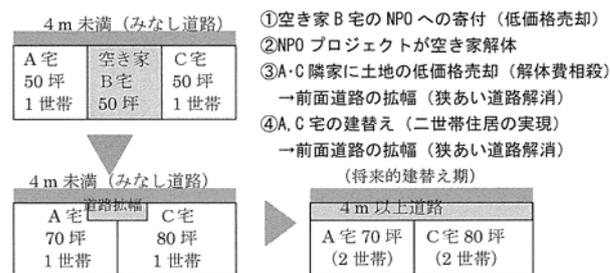


図10 ランド・バンク事業の理論

出典：早坂(2013)

隣住民への所有権移転を仲介する仕組みを実施している。ただ、寄付を受ける財産は、接道などの問題を抱えており、解決して再宅地化を果たすまでに時間がかかることから、今後は鶴岡市（自治体）が寄付を受ける方向で検討を進めている。

無計画な寄付受け入れは、市の財政を圧迫するので慎重な対応が求められるが、本市においても、45D I D内のような再生が急がれるエリアのうち、都市の戦略に合致した地域は、直近の活用予定がなくとも種地として積極的に受け入れていく必要がある。実施にあたっては、空き家の敷地付寄付を認め、建物解体を市が行うなど、財政手法を組み合わせて実施することも考えるべきであろう。

6 NCC政策における緑化政策

空き家は今後増加することは間違いない。将来的には解体し敷地を別用途に供することも考える必要がある。その1つの方策が緑化政策である。

横張(2013)は、既成市街地の低密化の過程で、その細切れとなって出現する空き地の具体的な活用例として「業(なりわい)ではない農」が営まれる空間の創出を提言している。「業(なりわい)ではない農」の空間とは、「都市住民による利潤を目的としない作物栽培の場であり、「自宅の庭や市民農園、海外にあってはクラインガルテン等も、もちろんこうした『農』の場の範疇にある」とされている。その特徴は、土地を含む空間の維持管理を今後増加する高齢者などの地域住民が生業にも余暇にも分類しがたい、新しいライフスタイルの一環として行う点である。

空き家の多い45D I D内は、街区・近隣公園がない地域が多く、人々が憩い、コミュニティを形成していく空間の少ない地域でもある。本市でも、「業(なりわい)ではない農」の空間の創出は効果的な取組となると考えられる。前章の事例のような市街地再生の種地として寄付を受ける土地は小

規模なものが多く、直ちに公園となるものは少ない。そこで暫定利用として、「業(なりわい)ではない農」の空間をまちのど真ん中で作り出し、地域コミュニティを再構築しながら、最終的には何らかの基盤整備事業を実施する方法が有効ではないかと考えられる。

7 おわりに

本市は数年後には人口減少期を迎える。空き家等の低未利用都市空間は更なる増加が予測される。谷口(2005)は「空間はゴミやエネルギーに勝るとも劣らないリサイクルが必要な資源なのである」と指摘する。低未利用の都市空間を「土地・空間の廃棄物」とするのではなく、資源に変える方策を官民が連携しながら構築していく必要がある。また、自治体内においては低未利用都市空間を各種事業の「種地」と捉え、積極的な公有地政策を展開していくことが大切であろう。

本調査に際し、自治体担当者の方々にはヒアリング調査等にご協力いただいた。また、長岡技術科学大学の中出文平先生には、貴重なご助言をいただいた。末筆ですが心より御礼申し上げます。

【主な参考文献】

- 岸井隆幸「既成市街地の再整備：歩き、集い、支えあって生きる道」『新都市25/7』公益財団法人都市計画協会 2013年7月
- 佐々木歩・森本章倫・長田哲平「空き家の発生状況と市街地整備に関する研究」『第41回土木学会関東支部技術発表会講演概要集』2014年3月
- 生将大・森本章倫「空き家発生メカニズムからみた市街地縮退に関する研究」『土木計画学研究・講演集, Vol. 48(99)』2013年
- 谷口守「経済教室 環境負荷小さなまちに」『日本経済新聞』2005年8月3日
- 早坂進「空き家所有者の民意を資源とした空き家、空き地の集約化によるまちなか居住の再編」『都市計画Vol. 62/No. 3』2013年26～29頁
- 森本章倫「コンパクトな都市にむけた立地誘導策(ロケーション・マネジメント)のすすめ」2013年
- 横張真「都市の縮小と新たな農」『都市計画Vol. 62/No. 3』2013年40～43頁
- OECD『OECDグリーン成長スタディ コンパクトシティ政策 世界5都市のケーススタディと国別比較』2012年