

## 講演録

特別講演会 講演録

日時:平成 30 年 11 月 1 日 (木)

会場: 日本消防会館

## 「都市のスポンジ化への対応と改正都市再生特別措置法について」

国土交通省 都市局 都市計画課長 楠田 幹人

国土交通省 都市局 都市計画課 課長補佐 福田 ゆきの

ご紹介いただきました、都市計画課長をしております楠田と申します。どうぞよろしくお願いたします。本日お集まりの皆さま方には、日頃から都市行政につきまして大変ご関心を持っていただきまして、いろんな形でのご理解、ご協力を賜っております。この場をお借りして、まずは御礼を申し上げたいと思います。そして、今日このような場を設けていただきました土地総研の関係者の皆さまにも、改めて御礼を申し上げたいと思います。ありがとうございます。

今日は都市のスポンジ化への対応と、改正都市再生特別措置法についてお話をさせていただきます。法律につきましては、この7月15日に施行をさせていただいております。これからこの法律を使って、具体的なスポンジ化対策というのを都市局としても進めていくというような段階に入っているところです。

最初に私のほうから、スポンジ化に関係が深いというか、その前段でもありますコンパクトシティの最近の状況を少しお話させていただいたり、スポンジ化に取り組むに至ったいろんな背景についてご紹介をさせていただきたいと思います。その後、法律の詳しい部分につきましては、補佐の福田からご説明をさせていただきたいと思いますので、よろしくお願いたします。

今日は大きく四つほどに分けてお話を申し上げたいと思います。最初、これはおさらいになりますけれども、都市をとりまく現状と課題について、人口減少の話、人口全体もそうですし、生産年齢人口の減少、それから高齢化といったところのおさらいをさせていただいた上で、コンパクト・プラス・ネットワークについてのお話を少し長めにさ

せていただきたいと思います。その後、スポンジ化の現状と、それに対する取組みということについてご説明をさせていただきます。

最初は、人口減少、高齢化の関係でございます。ご案内のとおりでありますけれども、今後の30年間で約2割程度、人口減少があるだろうということです。2頁左の図を見ていただきますと、2015年から2045年の間に人口全体は16パーセントの減ということですが、一方で、上のところ、緑色の老年人口は16パーセントの増になるということです。一番顕著なところは、生産年齢人口、これが28パーセント減るというようなことです。その辺の高齢化の話、全体の人口が減る話、それから生産年齢人口が大きく減る話、この辺が政府としても大変大きな課題だということでもあります。

その中でも、右の図を見ていただきますと、特に小規模な都市において、問題が深刻化するということが、人口全体が35パーセント、全体平均の16パーセントと比べると倍以上の大きな減り方になるということと、生産年齢人口のところは46パーセント減ということで、ほぼ半分になってしまうというようなことがあります。この辺をどうしていくかという話がございます。一方で、大都市においては、老年人口の増加が一つの課題になるということです。

まず、地方都市の関係です。3頁ですが、今申し上げたとおり、人口が大きく減る、生産年齢人口が特に大きく減るということと、高齢化が進むという中で、いわゆる地域の担い手が減っていくというようなこともありますし、人口全体が落ちれば消費も落ちますので、産業、経済の活力が落ちるのではないかという話はよくいわれております。

それに加えて、都市の話でいきますと、市街地が拡散をして、低密度な市街地の形成ということが深刻化するのではないかと懸念をしております。

下の左の図を見ていただきますと、これは県庁所在地の人口の推移ということですが、1970年から2010年までの間に、平均人口で2割ほど増加をしたということですが、右の図を見ていただきますと、その間 DID 面積については倍増しています。人口2割増に対して面積は倍増したということで、市街地がかなり広がったこととなります。それがこの2010年から2040年になりますと、人口としては1970年の水準にまで戻る、減っていく形になりますが、市街地がそれに対して縮めていけるのか、どういう形になるのかということが一つの課題になるわけですし、市街地面積が今のままとか、あるいは、さらに増えていくみたいなことになると、低密度な形での市街地が増えていくということになるということです。

その結果として、財政の関係もございまして、サービスの低下の問題とか、いろんな課題が出てくるであろうということで、これは都市全体の観点として、さまざまな分野から取り組んでいかないといけない問題だろうと思っております。

4頁は、ある10万人の都市の例ですが、先ほど申し上げたような話であります。人口自体は1960年から2015年にかけて、やや最近では減る傾向にあるということですが、右のほうを見ていただきますと、人口集中地区については、この間4倍に広がっているということで、かなり顕著に市街地の拡大が進んでいる状況であります。その結果として、折れ線グラフにあります人口密度については3分の1ぐらいまで低下をしてきているということで、これがこの後さらに深刻化したときにまちとしてどうなるのかという課題があるということです。

一方で、大都市のほうは高齢者、特に85歳以上の高齢者といわれているところの急速な増加をどうするかという課題がございまして、5頁左の表を見ていただきますと、赤で書いてあります、東京圏、名古屋圏、関西圏ともに、85歳以上のところは240パーセントと、200パーセント前後、あるいは超えるような形で増えていくということになります。その結果として、右のグラフになりますが、例えば福祉施設について、東京圏においては、利用者

の数が結局定員の2倍以上になるのではないかと見込みがあるということです。

これについては、東京圏であれば、東京圏とその周辺の県との間で、どういう形で分担をしていくかみたいな分担論の話もあると思っておりますけれども、東京圏で、ここに書いてありますように、既存のストックをうまく活用して、医療・福祉機能の配置を図っていくというようなことも必要になるのではないかと考えています。

以上が、人口減少、少子高齢化の課題でございます。

次に、コンパクト・プラス・ネットワークの話に入っていきますが、都市の関係で、我々も常にいろいろ議論しているわけですが、今申し上げたような人口減少、それから生産年齢人口の減少、高齢化ということについては、一般的には非常に世の中厳しくなるという話になるわけですが、都市局で都市の行政を担当している我々としては、決して後ろ向きな話ばかりではないという前提でいろんな議論をしている、政策の検討をしているところです。

例えば生産年齢人口が減ることにつきましては、よくいわれていますけれども、AIなどの技術を活用して、それを発展につなげていく一つのきっかけにもなるのではないかと話もございまして、生産年齢人口が減れば、AIとかを活用しても、雇用問題に直ちに結び付くことにならないというのは、逆に導入しやすい一環境でもあります。その辺をどうしていくかという話もございまして、例えば高齢化についても、一方で元気な高齢者というのが増えるというような側面もあります。元気を保ってもらって、生き生きと仕事をさせていただくとか、あるいは生活をしていただくというのは、一人一人の生活にとっては、決して悪い話ではないということでありまして、そういう方々がその技能・経験を活かして社会貢献とか、生産年齢人口の減を補うような存在になっていただければ、それはそれで社会の大きな活力になっていくとも思っております。

あるいはもう一つ、人口減少の話も申し上げましたけれども、これも見方を変えれば、今、我が国で蓄積をしてきているいろんな資産であるとかストックというものを、1人当たりでより多く使えるという時代になるということでもあります。それをうまく活かしていけば、豊かな生活も可能で

はあるのではないかと考えているところです。

それを都市行政に少し結び付けていきますと、生産年齢人口が減っていく、それを、AIなどを活用して発展につなげる話として、今スマートシティという政策を展開しているところがございます。スマートシティは、ご案内のところも多いかもしれませんが、いろんなビッグデータとか新技術を使ってまちの課題を解決する、新しいまちをつかっていくというようなことです。

昔はエネルギーの話がよくありましたが、今は、代表されるものは、例えば自動運転とかですけれども、いろんな技術を組み合わせて、新しいまちというものをつかっていくというような展開をしていければ、日本の新たな発展とか、豊かな生活にもつながっていくのではないかと思います。

二つ目の高齢化のところ、高齢者にも元気で暮らしていただけるようなまちにすることというわけでいくと、まさにコンパクトシティの話が一つはまると思っております。

後でいろんな事例もご紹介をさせていただきますが、外出する機会を積極的につくっていき、公共交通機関を使ったり、歩いたりというようなことをまちとして仕組んでいければ、自動的に歩行数が増えます。そして、歩行数が増えると非常に健康には効果があるというデータもあります。それによって、もちろん社会保障費を抑えるということもできますが、一人一人が健康になる、長く活躍できる、生き生きと暮らせると、そういうまちというものをぜひ目指していこうではないかというのが、コンパクトシティの話です。

それから、1人当たりの資産とかストックが、人口が減っていけば、1人当たり分はもちろん増えるわけです。それがうまく増えていけば、豊かな生活につながっていくわけですが、増えてもそれが活用されなければ、空き地・空き家などの問題になっていくということで、今日のテーマでありますスポンジ化対策というのは、まさにそういった文脈の中で、都市局として、政策として取り組んでいかなきゃいけないと思っています。

そういうことで、いろいろネガティブな話だけではなくて、実は非常に前向きに捉えていける部分があるということですが、一方で、自然体ではなかなかうまくいかない、政策が必要ということで、政府としても、スマートシティ、コンパクトシティ、そしてスポンジ化対策に取り組んでいる

ということ、これからご紹介を申し上げたいと思います。

まず、コンパクトシティの話からお話をさせていただきます。

今申し上げましたとおり、コンパクトシティの話は、人口減少・高齢化、あるいは、生産年齢人口の減少というようなものの一方で、市街地は広がってきている。少なくともこれまで広がってきたという中で、これからどうするのかという話です。ここに書いておりますけれども、一定のエリアの中に一定規模の人口とか消費がないと、なかなか成り立たないサービスがあると。映画館とか小売りとかがいろいろありますが、そのサービスを維持するための集積はある程度必要ですよという話とか、あるいは、7頁左のほうに書いてありますが、公共交通ネットワーク、これも一定の利用がないと、なかなか税金だけで支え切れるというわけでもないの、その辺の関係もでございます。

それから、生産年齢人口や総人口が落ちてくると、やはりどうしても消費と投資というものが非常に滞ってくるというような話がある中で、それを、いかに地域の中で回っていくような仕組みを作っていくのかということがあります。まちの中では、低未利用地、空き地・空き家、空き店舗が増えていくというのも非常に大きなマイナスになりますし、その他諸々の話で、やはり財政状況もより厳しくなっていくだろうというような話がございします。

そういう中で、コンパクトに都市をまとめ、それを公共交通ネットワークでつなぐという考え方で、いま一度まちというか地域を再構築していこうということで今取組みを進めているところです。

右に書いてありますように、一定の集積があれば成り立つ生活サービスの維持というものがもちろんございしますし、地域経済の活性化とありますけれども、消費と投資がその地域で回っていくような、そういう仕組みを作っていこうというような話。それから、もちろん行政サービスの前提となります、行政コストの削減にもつながると。健康増進ということで、一人一人の生活も豊かになるし、環境にも良いということで、一石二鳥ではなく、4鳥も5鳥もという世界を目指して取組みをしていきたいというような話です。

それを実現する制度としては、8頁の左に書いてある立地適正化計画、いわゆるコンパクトなまち

をつくっていくってということと、右の方の公共交通でそれをつないでいくという話で、これが車の両輪になっています。

立地適正化計画については二つの区域がありまして、ひとつは、都市機能誘導区域として、このエリアで必要な都市機能を誘導していきましようということを決めるということがございます。例えば、そのエリアの外に病院が建つという話のときは、届出をしなきゃいけないということになります。場合によって、それが不適切だということになれば、市町村がいろんな働き掛けをすることができるということで、立地ができないわけではありませんが、そういった形での緩やかなコントロールをしていくということでもあります。

もう一つは居住誘導区域ということで、これも同じようにエリアを決めて、ここの部分については人口密度を維持する、できれば増やしたいところですが、人口全体が減っていきますので、少なくとも維持をしていくようなことで頑張っていこうというエリアです。これも一定規模以上の住宅開発がそのエリアの外で行われる場合は、届出を求めたり、市町村による働き掛けをしたりというような形で誘導していくということです。

そういった形での取組みと、交通の取組みで、コンパクト・プラス・ネットワークをやっているということなんです。

今、いろんな効果を申し上げましたが、政府においても、さまざまな方針に位置付けられています。9頁右にありますのが、いわゆる骨太方針というところで、経済財政改革としてコンパクト・プラス・ネットワークが必要だという話とか、左の上ですが、未来投資ということで、将来の日本の経済の発展のために必要であると。その下、まち・ひと・しごとということで、地方創生といった観点でも大事だということとか、右の真ん中にいきますと、健康づくりということでも大事であるということとか、社会資本整備をする上でも、やっぱりコンパクトにまとめて、持続可能なエリアという形にしていきましようというようなことで、政府としても、とにかくいろんな面でやっっている話になっています。

それで、10頁にお示ししているように、コンパクトシティ形成支援チームというのを省庁横断でつくっております。コンパクトシティの取組みは、住宅がどうかということだけではなくて、例えば

病院がどうか、子育て施設がどうか、学校がどうか、いろんな分野にまたがりますので、関係省庁で連携をしてやろうということです。

進めている取組みは、下に三つ書いておりますが、関係省庁でとにかく支援策を充実させていきましようという話し合いをしたり、あるいは、真ん中にありますが、モデルになっているような取組みを拾い出して、それを紹介することで横展開していくという話。それから一番右ですが、そもそもまちが取り組んだ結果どうなるの、どうなったかというような、見える化を進めていくということをやっている状況です。

主な支援策ということですが、11頁一番上にあるように、計画を作る際は、国のほうで半分お金を出しますとか、あるいは都市機能誘導区域に誘導する施設が立地する場合は、国で支援をしますとか、あるいは右の上にありますような地方財政措置があるとかというような仕組みになっています。

自治体もかなり熱心に連携をしていこうという話になっておりまして、この6月に推進協議会ということで、松山市長さんが会長の協議会ができております。これでいろんな情報交換をしたり、あるいは、もっとこういう制度にしてほしいという声を出してもらおうということです。現在284団体で取り組んでいただいているところです。

立地適正化計画については、14頁にあるように、8月末現在で、420の都市で検討をしており、そのうち177の都市では既に計画の作成・公表をしています。制度を創設したのが平成26年ですので、かなりのスピードで進んでいると思います。オリンピックイヤーの2020年までに300というのが政府の目標で、現在その実現に向けて取り組んでいるところです。

自治体のほうでのモデルになるような取組みについては、今モデル都市を選んで公表しているところです。昨年度10都市を第1弾で出し、今年に入りまして、第2弾で11都市を選びました。これを全国の自治体にご紹介をし、参考にしているような取組みをしてくださいというお話をしております。

その中の例を一つだけ17頁でご紹介したいと思います。岐阜市の例でございます。左の上の図ですが、まず居住誘導区域のエリアを市街化区域の6割弱に絞りました。そして、いろんな政策を実行

することで、そのエリアの人口密度を何とか維持をしたいということです。上の方に市全体の人口を書いておりますが、40.6万人が、将来的には、平成47年の段階で35.8万人に減るといってすけれども、ここの決めたエリアについては、人口密度を維持するという目標をしております。そのために、その下にありますが、まちなか居住誘導ということで、住宅建設のプロジェクトをまちなかでやったり、まちなかに住む人に対して補助をしたりしています。

また、それと連携する形で、右の上にありますのが、交通政策をやるということです。今いろんなデータがありますので、それを使って、どういう路線にどういう頻度でやると効率的かというのはかなり分かるようになってきております。そういうのを参考にして、基幹路線はどうするか、何時に何本出すかとか、そういったものをきちんと決めて進めているということです。その結果として、真ん中の方に赤で書いてありますが、バス利用が非常に大きく増えてきています。

それから、ちょっと健康の話を書かせていただきましたが、右下のところを書いております。こちらのほうでも、まちなかにいろんな健康の施設、体づくりとか健康づくりをする運動施設を入れ込んでいくということと、上から四つ目に書いてありますが、そういう健康づくり活動をした人に対して、ポイント制度でポイントがたまって、地域の商品券に換えられるとか、そういうインセンティブも付与をして、とにかくまち全体で健康活動というものを、まちづくりと併せて、自然とやっていきたいと思います。その結果として、歩く人もだいぶ増えてきているということです。それで、医療費の削減にもつながっていくだろうと。先ほど申し上げましたように、医療費を単に下げるということだけではなくて、元気な高齢者を増やしていき、地域を支えていただけるような担い手にもなっていただければよりいいのではないかとということで取り組んでいるものの例でございます。

それから、18頁は政府全体の話で、お聞きになったことは皆さんもあろうかと思いますが、EBPMというものを進めていくことになっております。エビデンス・ベスト・ポリシー・メイキング、要するにいろんなデータ、エビデンス、事実関係に基づいて政策を立案して実行していこうではないかというようなことでございます。そういった

取組みも、今のコンパクトシティ、今いろんな資料とかをご紹介申し上げましたが、そういったことをやっていくということです。

そういうエビデンスの話に関わる話として、簡単にいくつかご紹介をしたいと思います。もしお使いになっていただける機会があれば、ぜひ使っていただければと思っているものを二つご紹介したいと思います。一つはモニタリングシートというものがございまして、これは、まちづくりについて、いろいろ自治体にご提案をされる場合、やはり強み・弱みが分からないとなかなか話が進んでいかないということがございます。そういう中で、国交省のほうでモニタリングシートというものの作成をさせていただいています。

全市町村について、20頁に書いてあるようなものも含めて、いろんな項目のデータが全て入っております。国交省のホームページで使っていただけるわけですが、これでいろんな指標、この指標にするというのを選び取れば、すぐこういうレーダーチャートになりまして、赤枠で囲んであるような平均と比べて、自分のまちではこの部分は進んでいるとか、この部分は遅れているとかいうようなことが一目で分かるような形になるということです。赤枠は全国平均ですけれども、例えば10万人ぐらいの都市で比べるとというようなこともできるとか、そんなことで自治体に強み・弱みというものを簡単に分かっていただけるようなことを用意しております。自治体の皆さんとお話をされるようなときにも、ぜひ使っていただければというふうに思います。

それからもう一つ、見える化の関係で、だいぶ評価をいただいているものがございます。21頁でご紹介しているのは、都市計画学会のホームページから入っていけるものですが、i-都市再生と呼んでいるもので、Googleマップを使っております。世界の都市も少し取り込んでおりますが、全国の都市について、いろんなデータを非常に分かりやすい形で見ていただけるものです。

22頁は、福岡県の糸島市の人口分布をこういう形でエリアを小さく切って、人口を高さにして見ることができたり、あるいは、それにさらにいろんなクロスデータを掛けて、公共交通の利用、ここでは、赤いところはバスも電車も使えるという意味なのですが、そういうエリアで人口の集積等を見てみると、鉄道沿線に人口が集積してますね

とか、これはクリアに出てますけれども、都市によってはそういうことに関係なく非常に分散型になっているようなところもあります。

あるいは災害危険の関係で、津波が危ないところと人口の張り付きはどうなっているかとかというようなことがありますし、この棒グラフの上から入っていただくと、実際の写真と連動してますので、どういう建物がどういう感じで張り付いているかというのも見ていただくことができます。

これもいろんなプレゼンのときとか、もし使えるよと思うのがあれば、お使いいただけると大変分かりやすいと思っています。

24 頁はご参考ですが、この左上にありますように、歩行者数と、地価とか店舗数とか売上高というのは一定の相関があるというような話を整理したものと、右の方にありますのは、歩行者量を調査するときに、これまで人が数を数えて調査していましたが、なかなか日によってとか、天気によってとかでいろいろ影響しますので、24時間365日調査できればより望ましいわけですが、人手ではそれは難しいので、例えばカメラ画像を使ってやるのが考えられますよ、できますよというように整理したガイドラインを作っています。

その他、ビッグデータを活用した手引きを作成したり、スマート・プランニングということで、これも今力を入れているものですが、人の動きをシミュレーションする形で、施設をどこに配置するかとか、どういう交通対策をしたらいいかというものをより効率的に行おうとしています。

26 頁右の方に書いてありますように、緑色が保育、子育て中の女性の行動エリアとして、ビッグデータから明らかになったものです。逆に赤枠のところは70歳以上の高齢者の行動エリアということで、例えば保育所をどこに置こうかというのと、緑の範囲に置けばいいよねとか、福祉センターについては、赤の範囲に置けばいいよねと。また、その両方の世代が使う、例えば図書館みたいなものは、その重なっている所に置けばいいよねとか、いろんな議論、これのもっと細かなプランニングというのももちろんあるわけですが、例えばそんなことをできるというようなことをご紹介しておきます。

前段が長くなってしまいましたが、以上、コンパクト・プラス・ネットワークということで、国交省でいろいろ取り組んでいることを少しご紹介

させていただきました。

ここからは、スポンジ化の話ということで、ご紹介をさせていただきたいと思います。まず、空き地・空き家の状況でございます。

29 頁は、ご案内のところも多いかと思いますが、左のほうは空き地で、右のほうは空き家ですが、非常に空き地も空き家も増えています。空き地については、全国でいうと、大阪府の面積の半分ぐらいは優にありますし、空き家についても、愛知県の実世帯数に匹敵するぐらいの空き家が現状でもあります。空き家全体は820万戸ですけど、その中でもその他の住宅という、賃貸用とかではない本当の意味の空き家というものは318万戸ですが、それが、世帯数でいうともう愛知県全体ぐらいになるということで、ボリュームとしては大きなものになります。

30 頁は、沼津市の例でありますけれども、スポンジ化と申し上げてきているのは、非常に小さな単位でランダムに、しかしランダムであるけれども、かなりの高密度で空き地・空き家が生じているということで、これをすかさずかになるって意味のスポンジ化ということでお話をさせていただいたというのが最初でございます。こちらを見ていただいて、低未利用率は27パーセントで3割弱ということですが、こういう形で小さく全体に分布をしてしまいますと、やはりまちづくりという意味では大変いろんなネックがあるということです。

31 頁は宮崎市の例です。先週、宮崎市に行く機会がありましたが、大変飲み屋も多くていいまちではありますけれども、空き店舗、空き地がかなり増加をしているというのは明らかで、13.3パーセントが空き地になっています。その結果として、いわゆる小売りの売上率なども低下をしてきているということです。

スポンジ化は何が悪いのかという話ですが、中心市街地の活性化が必要だという部分と少し近い部分もありますが、32 頁は、鳥取の例ですけども、空き地・空き家が非常に増えているということで、どうしても全体として活力がなくなっていくといえますか、雰囲気もあまりよろしくなくなるということで、歩行者数が落ちたり、人も減っていくと。そうすると、活気がなくなるというようなことはもちろんございます。

それから、やはり治安・景観の悪化の問題もあ

ります。33 頁は、アンケート調査、自治体でやったものですが、やはり風景、景観が悪化しますよねという話とか、ごみの不法投棄のようなものが増えてしまいますと。あるいは、空き家が増えると火災が起きるのではないかと、あるいは、防犯関係も低下するのではないかとというような話がございまして。そういう大きな外部不経済が発生するので、まちとしてもしっかり取り組んでいかないといけないだろうというのは、ほぼ全ての自治体で、問題意識としてはあるということなことです。

それから、生活サービスの関係で、これは、コンパクトの話と同じなものですけれども、人口密度が減っていきまると、その密度が一定程度ないと維持できない生活サービスがなかなか持続できなくなってくるというようなことです。

というようなお話がございまして、今スポンジ化対策をやらなとけないだろうということで、法案を出そうという話になりました。

36 頁に書いてあるのは、法案を出す前に政府の方針としてやっていこうというものを、一応ご紹介をしております。いわゆる骨太方針の関係と、それから地方創生の関係、それから未来投資戦略というような関係などで、コンパクトシティの実現にも大きな支障になり得るということで、対策をしないとけないということになり、それを受けて法案を出したということなことです。

詳細については、後で補佐のほうからお話をさせていただきますけれども、やはり問題意識として、これまで都市計画の世界というのは、人口が結構増えてきたということがあって、開発を一定程度抑制して、秩序のある形で市街地をつくっていこうということに力を入れてきたわけですが、現在は逆のベクトルの話になっていて、人口が減ってきている中で、どうしても開発意欲が落ちてしまうことになり、その結果として空き地・空き家も発生してきています。このため、コンパクトシティということで、先ほど申し上げたような立地適正化の話を進めつつ、やはり実際にまちなかの利用をつくっていくということ、自治体が率先してやっていくような仕組みとか、あるいは地域の取組みを応援していく仕組みとかが必要ではないかということなことです。

特に、37 頁左の方に課題と対処方策と書いておりますが、スポンジ化の場合は、小さな単位でば

らばらと空き地・空き家が広がるものですから、非常に使い勝手が悪いということがあります。これを何とかまとめる形で使い勝手のいいものにすれば、利用はできるのではないかとということなことです。その中で、今まであんまりやっていませんでしたけれども、市町村が実際に積極的に動いて、空き地等の利用権を集約し、その集約した一団の土地をいろんな施設の整備とか、広場とか、いろんな形に活用していくということをしていく。そういう計画制度と、そういうことをした場合の一定の税制上の特例を付けるということ、動かしていけないかというのが一つございまして。

それから、二つ目にありますように、空き地等を有効活用したいのだけれど、行政だけではなかなか限界がある中で、地域のほうでいろんな活用が図られるというのが基本であり、実際にいろんな地域で取組みが進められているわけですが、まだ制度的に、あるいは税制上の問題も含めて、ネックになる部分があるので、そこを応援していくことで、地域で自律的に空き家・空き地の活用が進むような、そういう協定制度を作ったということなことです。

三つ目にありますのは、都市機能誘導区域の話ですが、これまで都市機能誘導区域の外にいろんな施設を造ろうとした場合に、それについては届け出をしてくださいと。場合によっては、勧告をしますよというような制度があったわけですが、都市機能誘導区域の中に施設があって、それが休廃止するという話についても、非常に大きな影響がありますので、こちらについても届け出をしていただいたり、場合によっては勧告をできるというような制度を作ったということなことです。もちろん休廃止を止めるというわけではありませんが、休廃止を事前に把握をして、できる限り影響が少なくなるような対策を自治体のほうで取れるようにというような仕組みです。こういうスポンジ化対策というものをこれから実施していきたいと考えています。

今申し上げたことを 38 頁に書いております。左の方が土地の集約・コーディネートということで、市町村が自ら積極的に動いて、いろんな形で散らばっている空き地・空き家を、ここの図の緑の部分のような形に束ねて、例えば交流広場を造るとかいうようなことでやったらどうですかと。その場合に登録免許税とか不動産取得税の軽減みたい

な措置もありますよと。あるいは、なかなか所有者が分からないという話もありますけれども、それを固定資産課税の関係で分かった情報を活用できるようにするとか、そんな措置が講じられています。

地域が主体になってやるものは右の方でございまして、立地誘導促進施設協定制度です。地域のほうで交流広場などの整備・管理をする場合、地権者が協定を締結し、それを市町村が認定をすれば、承継効ということで、世代が変わっても利用ができるというようなことを措置したということです。税の軽減もありますし、承継効で、ある程度安定した形での土地利用ができるというようなことです。

それから、休廃止の話は右の下に書いています。都市機能誘導区域で誘導すべき施設がそのエリア内で休廃止する場合は、事前に届出をいただいて、場合によっては、助言・勧告をできるようにするということでして、この辺を柱に、これからスポンジ化対策というものを進めていきたいということです。

今、全国の自治体を回りまして、こういう制度を紹介させていただきながら、ぜひ活用してスポンジ化対策につなげていただきたいというような話をしているところでして、まだ第1号が出ていませんけれども、幾つかご関心のある自治体もありますので、これから利用をぜひしていただけるように、我々もしっかり努力をしていきたいと思えます。

予定していた話題は以上でございまして。途中、少し資料なしでいろいろ申し上げましたけれども、人口減少問題と高齢化の問題、それから生産年齢人口の減少問題という大きなテーマについて、それぞれスマートシティ、コンパクトシティ、スポンジ化ということで、都市局としていろいろ考えてやっているところですが、決して将来をネガティブに捉えるということではなくて、前向きにまちづくりには取り組んでいきたいと考えております。皆様方にはこれからもご理解をいただいて、また、いろいろご提案などがあればぜひお聞かせいただきながら、一緒になってそういうまちづくりを進めていきたいと思っておりますので、これからはぜひよろしくお願いいたしますと思えます。

私からは以上です。ご清聴ありがとうございます。

皆さんこんにちは。国土交通省都市局都市計画課で課長補佐をしております、福田と申します。今日はよろしくお願いいたします。

先ほど課長の楠田から、都市局でこの数年力を入れてやっています、コンパクト・プラス・ネットワークの取組みのお話、それから、昨年の法改正で措置をさせていただきました都市のスポンジ化の話、背景の部分についてお話をさせていただいたところではございますけれども、私のほうからは、改正法の詳細な中身についてお話をさせていただきたいと思っております。

いろいろな方からいただくご意見として、なかなかこの法案が分かりにくいという話をよくいただくのですが、私は都市局には昨年末からいるのですが、都市計画課に移ってきたのは今年の夏でございまして、それまでは1年間、公園緑地・景観課というところで法規担当をしておりました。

そのときは、一昨年前に改正をした都市緑地法等の一部改正法で、Park-PFI というのがございまして、例えば南池袋公園などで、公園の中に民間事業者に入ってもらって収益施設を建てて、公園を盛り上げるような形で取組みをしていただくことで、公共の負担を抑えつつ都市公園の質や利便性を向上させていくというようなスキームを制度上位置付けた法改正の、実際の落とし込みの部分を、事業担当の方と一緒にやっていたのですが、そういう非常に分かりやすくまちが変わっていく話に関連する制度については、非常に皆さまも実感を持って理解をいただける部分があるかと思えますけれども、今年の法改正については、かなり細かいねたがたくさん集まっているという印象を持たれる方が多いのかなと思っております。

それは、私も同じことは思っているのですが、なんでそういうことになっているのかといえますと、多分、都市のスポンジ化のような問題は、なかなかこれをやれば必ずうまくいくし、まちが元気になるというような、そういう明快な解決策があるものというよりは、そもそも問題の発生自体も、だんだん気付かないうちに空き家とか空き地とか増えてるよねみたいな状況が発生して

いるところで、じゃあどうやったらこの状況が解決されていくのだろうかという知恵は、地域によって違ったりいたしますし、先ほど楠田が申し上げましたように、スポンジ化が発生している土地というのは、どうしても小さく散在する。それをまとめたとしても、そんなにだだっ広い土地みたいな感じにはならないので、目に入る機会としてもなかなか多くはないというところもあるので、そういった意味でなかなか分かりづらいところがあるのかなというふうに思うのですけれども。

都市が直面している状況がだんだん変わってきている中で、地元の方々と一緒に考えて、「高齢化が進んで、老人ホームに移られて、空き地になっている、空き家になっているところも多いですね、そんな簡単に元気が出ないよね」みたいなところで、何をしていきましょうかというときに、民間の方々からいろんな知恵をいただいて、民間の方々の力を生かすような形で取組みをしようという自治体さん、あるいはいろんな法人さん、NPOさんがいらっしゃるときに、使っていただけるような制度は何だろうかということで、今回の改正法につながっていますので、一つ一つの方策自体は非常に小さい、細かいものが多いのですけれども、そういう小さな地道な、身近な取組みの積み重ねが、実際に今のまちづくりの中で重要になってきているということなんじゃないかなと私としては理解をしています。

これから詳細を説明させていただきますけれども、かなり細かいというか、たくさんいろんな対策が組み合わせられてできている法律ですので、ばらばらといろんなツールをご紹介する形になってしまいますが、その点だけはご了承をいただければと思っております。

前置きが長くなりましたけれども、今回創設いたしました制度と対象エリアということで、最初のページでご紹介をさせていただいております。

前半、楠田のほうからコンパクト・プラス・ネットワークのお話を、力を入れて話をさせていただきましたけれども、やはり人口現状局面、少子高齢化の中で、都市というのはどうしても、これまでの拡大基調ではなくて、うまく選択と集中でメリハリをつけながらやっていくという方向でいきましょうということをこの5年ぐらいずっとやってきているわけですが、都市のスポンジ化という、空き地・空き家が細かく、小さな単位

で散在するという現象というのは、コンパクト・プラス・ネットワークで機能を集めていきましょうという拠点の部分とか、居住をまとめていきましょうというエリアでも、実はたくさん発生をしているという事態になっております。

地方都市に行っていただくと非常によくお分かりをいただけるかと思うのですけれども、地方都市で中心の商店街を歩いているはずなのに、青空駐車場がたくさんできていたり、シャッターが閉まったままのお店があったりというのが一番実感として分かりやすい例かなと思うのですけれども。

そういったスポンジ化したところをそのままにしていると、いくらコンパクト・プラス・ネットワークを頑張っても、その大事な集めるところとか、団子の部分がすかすかで、なかなか施策の効果も出づらいということがありまして、そういった意味で、じゃあ都市のスポンジ化対策をやるときに、もちろん拠点エリアになる以外のところもスポンジ化は発生してはいるのですけれども、まずは拠点として、都市機能とか居住を寄せていくという、そういうエリアでスポンジ化が進んでいるようなところをまず重点的にやりましょうということが、今回の発想としてあります。

そういう意味で、今回の改正法で制定をされております諸々の特例、ここに並べてありますけれども、基本的には、居住誘導区域と都市機能誘導区域、前者が立地適正化計画の中で、居住を寄せていくエリア。後者が、商店とか、医療機関とか、こういった都市機能を寄せていくところに、基本的には対策が寄っているという、そういう図になっております。

2頁目は、先ほどの楠田のスライドの最後のものと同じですが、今回の改正法は大きく三つの柱がございます。一つ目が、低未利用地をうまくコーディネートして、土地の集約を図って、今スポンジ化だと小さく散在しているものを集めて、少しでも大きな面積にしていけば使い勝手が良くなります。例えば広場にするとか、交流スペースを造るにしても、一つの家土地だけじゃちょっと狭過ぎるけれども、3、4軒分ぐらい集めれば十分地域の人が使う広場ぐらいの大きさにはなるよねということもあるので、一つ目の柱には、そういう土地の集約をして、それをどう使っていくかということに着目した対策が集まっております。

二つ目の柱は、身の回りの公共空間の創出とあ

りますけれども、これ、なかなか自治体も財政的に苦しいという状況にある中で、民間の方の力を生かして、地域に必要な機能を地域の手で作り出していくということ、どうやったらできるだろうかということ、そういうことを考えていくというのが二つ目の柱でございます。

三つ目の柱が都市機能のマネジメントということで、大きくこの三つの柱が今回の改正法の中では立っています。

これから、この柱ごとに順番にご説明をさせていただきますので、ちょっと頭の片隅に入れていただければなというふうに思います。

資料の3頁をご覧ください。これが先ほど申し上げたコーディネート・土地の集約という一つ目の柱の中の1番目のものですが、低未利用土地権利設定等促進計画という形で、読みにくい名前になっておりますけれども、これは何かといいますと、資料のオレンジの上の四角のところを、お手元の資料を見ながら聞いていただければと思うのですが、まず都市のスポンジ化というのは、空き地とか空き家が散在するということが発生してくるわけですが、これらの土地は非常に利用動機が乏しい土地になっています。

そもそもなんでこういう低未利用地が発生するかという原因を考えますと、例えば地方都市で東京に出てしまった子どもが、親が亡くなって相続が発生して、土地や家を引き継ぎました、だけど自分は東京に住んでいるので、その土地自体は使わないと。けども、積極的に何かにしたりとか、そこまではするような強い意思があるわけではなくて、取りあえずそのまま置いておいて、年に1回ぐらい帰って、というような感じで空いていってしまうという土地が多いので、そういう意味では非常に利用動機が乏しいということが一つ特徴としてあります。

また、個人の敷地単位で発生するので、かなり小さくて、散在するということが、非常に使い勝手が悪いということがありますけれども、こういった土地、発生したときにそのまま放っておいても、なかなか、よし使おうということにはならないので、こういった土地をうまく活用するためには何か必要かといいますと、能動的に間に入って、今取りあえず持っているけれども、誰か使いたいという人がいるのであれば貸してあげてもいいですよ、いい人がいればみたいな、そういう意思

を持っていらっしゃる方と、何か地域のために面白いことをやりたいのだけれども、自分で土地や建物を持つにはちょっとなという方の方の意向をつなぎ合わせるというような、そういうことをやっていくことが非常に大事になってくるわけです。

じゃあ今回、どういう人にそういうことをやらせてもらうというのがいいのだろうということを考えたときに、先ほど楠田がご説明させていただきましたけれども、スポンジ化の何が悪いのかということを考えますと、まちの魅力が低下するよねということがスポンジ化のデメリットとしてございますので、それで一番困るのは市町村だろうと思います。なので、今までは市町村はどちらかというと旺盛な開発需要をコントロールする側としてまちづくりに携わっていたというのが、過去にはそれが普通だったということだと思います。けれども、今や、こういう放っておいても個人でなかなか使ってもらえないような土地を、積極的に、『どうですか。この土地、こういうふうに使いませんか。こんな人いますよ』ということをやっているということが非常に大事なのかなというふうに思っております。

そういったことを市町村がやろうとしたときに、どうすればうまくそういう取組みを後押ししてあげられるかということで作られたのが、この低未利用土地権利設定等促進計画という計画です。この計画、名前が長いので何だろうって思われる方が多いと思うのですが、要するに、いろんな土地に関する権利の移動を、市町村が計画を作って公告をすれば、いっぺんに権利設定が、その計画の公告によってなされる、という計画です。

詳細は、この青枠の中に書かれているのですが、例えばどういうケースで活用されることを想定しているかといいますと、こちらの右側に制度活用イメージというのが書かれており、例えば、ここが駅です。お手元の資料でも、右側の一番上の絵のところは駅と書いてありますが、この駅前の人がよく、かなり利便性が高いような土地に、濃い青のところは、子育て支援施設として使われている、薄い水色のところは民間の駐車場として使われている。けれども、この黄色いCのところは空き地だし、このピンクのところは空き家になってしまっていて、利便性の高い1街区の約の半分ぐらいが空いてしまっていて、しかも

もう1区画も駐車場なので、何となくさみしいなという状態になっているときに、この子育て支援施設として使われていたこの土地の方に、隣の街区の空き地に移っていただいて、この民間駐車場を使われていた人に、駅のところの公営駐車場と権利を換えていただくと。

換えていただいた上で何をするかというと、空き地だったところと、あと、子育て支援施設に移っていただいて空き地になったこの部分、A、B、Cのこの区画のところに、例えばまちづくり会社さんにまとめて利用権を設定して、ここを一体的な交流広場として整備をしてもらおうと。もともとあった空き家については、改良を加えるなどして、カフェとして使っていただくと。そうすると、駅前の利便性の高い土地に、地域のにぎわいの創出の拠点になるような、そういうスペースが生まれると。

そういうときに、先ほどご覧いただいたとおり、民間の駐車場と市営駐車場を交換して、このDのところ、濃い青のところと黄色い空き地のところの、権利を交換すると。

そういうのを、もともとあまり積極的に利用動機がないような、そういう方々に、ご自身で契約をやってくださいということも、なかなか物事が動いていかないの、こういう複数回にわたって発生する権利設定を、まとめて市町村が、自分で計画を作って、その計画の中に全部書いてしまった上で計画を公告すれば、その計画に従って権利の設定がいつに行われますよと、それかすぐメリットになりますよっていうことを、この計画制度は企図している、というものです。

支援措置として、下の方に紹介をさせていただいていますが、計画に基づく土地とか建物の取得について、登録免許税ですとか、不動産取得税の軽減がされるという制度になっています。

制度としてはそういう形なのですが、実は参考にしている事例が幾つかございまして、これから4頁でご紹介させていただきますが、多分、参考になっている事例を知っていただくことで、実際どんな現場で使うといいんだろうということの、ちょっとでもイメージになるかなと思って入れておりますので、そういうイメージで聞いていただければというふうに思います。

一番上の事例ですね。利用権交換型と書いておりますけれども、福井市で実際に行われた事例で

ございまして、これは商店街の街区がこの辺りにあり、商店街街区のところ駐車場があります。駅前、駅チカには市営の駐車場がまた別にありますというときに、こっちの商店街に近いほうの駐車場の方にこっちの駅のほうに移っていただいて、市が持っていた権利をこっちの商店街の近いところに移しますと。移した上で、こっちで何をするかというと、市がこの借地権を借りるのですけれども、それをさらに商店街の組合の方がつくっているようなまちづくり組織にさらに転貸をして、そこで地域の交流広場みたいなものを造っていただいて、要は商店街に買い物に来たお客さまがそこで休んで、憩って、帰っていただくというような、そういう使い方をできるような広場を造ろうということで取り組まれているのが福井市の事例です。

これは、市が土地を貸して、転貸しているのですけれども、実際その広場の管理とかは、地元の自治会の方ですとか、NPOの方々とか、地元の方々が協力をして実施をされているということで、こういう権利の交換と、加えて民間の方々に管理に協力をしていただくということで、地域に有益な広場、公益性のあるような空間が生み出されているという事例がございまして。

あと、この真ん中の事例が利用権集約型というふうに書いてありますけれども、これは長野市のばていお大門というところでの事例ですが、別のページで詳細にご紹介させていただきたいと思うので、ここでは説明を割愛させていただきます。

この下の区画再編型というのは、ここに書いてありますように、山形県の鶴岡市の事例でして、これは、結構面白いなと思ったのですけれども、一番下の図の左側に権利交換前の図がございまして、この赤い丸で1と書いてある空き家がありますが、この空き家をまず除却をして更地にしてしまうと。更地にした上で何をしたかということ、この緑囲いになっているこの家が、駐車場がない家だったのですけれども、やはり駐車場があったほうが便利だということで、じゃあうちの駐車場として使いたいからこの更地を買いますということで、ここを買いますと。

ただ、買った方がいいのですけど、私道に挟まれているので、いちいち車に乗るのに一回道路を渡ってみたいなのをしないといけないのも面倒だし、そもそもこの私道自体がクランク型とい

いますか、真っすぐじゃなくて使いづらいから、そうであれば、空き家を除却して更地になって、この緑の家の人が買ったこの土地と、この私道のこの土地を等価交換してしまって、右の図のようにきれいな街区に造り直してしまえということで取組みをされた事例です。

こういったことも、ここの家の土地をこの人がまず買って、その上でこの私道の土地を持っていた人の権利と、この除却して更地になったところの土地の権利の一部を交換するというので、複数回にわたって権利設定が行われているのですけれども、そういう複数回の権利設定を、市が計画を作ればいっぺんにということが、この制度の大きなメリットかなと思っております。

以上が低未利用土地権利設定等促進計画制度の概要です。

次の特例としまして、5頁の特例を紹介させていただきます。これは、都市再生推進法人の業務の追加と書いているのですけれども、都市再生推進法人は、皆さまもうご案内のとおりで、まちづくりに関するさまざまなノウハウを有していらっしゃるということで、さまざまな民間の事業者さんなどがまちづくりに関わろうとするときに、そういった方々を支援するという役割を期待されている法人でございます。ここに書いてあるとおり、平成30年末現在で41法人が市町村長から指定されています。

このスポンジ化対策、低未利用土地の利用ということに関しては、どこにそういう土地があって、誰がこのまちで面白いことをやろうという意向を持っていて、それを実現するためにはどんな手法を使えば簡単にできるのかとか、そういったことをサポートしていただく方が非常に重要かなと考えておまして。そのサポートしていただく主体として、都市再生推進法人にぜひ活躍をいただきたいということで、今回の改正法の中で、都市再生推進法人の業務に一部業務追加をしております。

ここでは代表例として、低未利用地を一時的に保有して、利用希望者が現れたときに引き継ぐ、いわゆるランドバンク的な機能を担ってもらおうということを書いています。これだけではなくて、先ほど申し上げたような、まちづくりに活用し得る物件について、情報を集約して、ニーズのマッチングを行うとか、そういった業務も考えられるかと思ひ、そういったことができるように、都市

再生推進法人の業務に低未利用地の利用に関する業務を追加したということをお知らせしています。

都市再生推進法人として指定を受けていただくなくても、一般の民間の企業の方もこういった活動はもちろんできるのですけれども、じゃあ指定を受けると何がメリットなのかということについては、これは都市再生特別措置法の一般的なメリットになりますけれども、法的な位置付けが得られるというところは一つあるのかなと思ひますし、あとは、市町村に対して都市再生整備計画の提案をすることができるということで、自分たちが実現したいまちづくりがあったときに、それに必要な計画を作ってくださいということをお知らせすることができるといふ権利が法律上付与されております。あとは、都市再生推進法人に対して低未利用地を譲渡した人に対しても、今回、課税の特例ということで、所得税ですとか、法人税ですとか、個人住民税などの軽減が図られるような措置が講じられております。

これが低未利用地の利用の担い手という形で、都市再生推進法人の業務の追加をしましたという、その特例の部分の説明です。

次に6頁をご覧ください。ここに、誘導施設整備区の制度と書いてありますが、そもそも何なんだということですが、実際低未利用地がたくさんあるようなまちをイメージしていただきますと、この真ん中のところに絵がございますが、この左の絵のように、黄色いところが空き地ですが、空き地というのは一つのところにまとまっているというよりは、街区というか一つの区域の中にばらばらに空き地は発生していくという、散在するというところがございます。

例えばまちの中心でこういう状況が生じたときに、じゃあ空き地もいっぱいあるし、都市施設、都市機能をここに誘導するために、例えば商業施設でも造ろうかなという話になっても、なかなか小さい敷地がばらばらとあっても、商業施設を造りようがないですよという話がありまして。せっかく同じ、近い区域の中でたくさん空き地が発生しているのであれば、いっそのこと、都市基盤を整備するのに合わせて空き地を一つのまとまったところに集約してしまっただけで、その上に商業施設を造るなり、交流施設を造るなり、そういうことをやれば、低未利用地の活用もしつつ新しい都市機能をつくって、そこににぎわいを創出していく

という、そういうことができるんじゃないかというのが、そもそもの発想です。

じゃあ、これ普通にやれば良いと思うのですが、なんでわざわざ法律でやる必要があったかといいますと、区画整理事業を行う際には、区画整理法の中で、照応の原則というのがございまして、従前の宅地の位置とほぼ等しい位置に集約、換地をしてくださいというのがあるので、この照応の原則を飛ばすというか、そこを上書きしてあげないと、土地区画整理事業をやっても空き地を集約することができないということがありまして、それであれば法律で特例を設けてあげれば良いんじゃないかということで、今回の改正法では立地適正化計画に記載された土地区画整理事業については、この空き地の所有者の申請に基づいて、誘導施設整備区という特定のエリアに、散在していた空き地を寄せて換地をすることができますよという特例を設けたということです。

この特例を使うことによるメリットというのは、まとめたエリアに集約換地できるということがまず一番大きなメリットではあるのですが、その他予算面でも支援が講じられておりまして、土地区画整理事業というのはもともと社会資本整備総合交付金という、我々の省で持っている交付金制度があり、その制度での支援対象にもともなってはいるのですけれども、面積要件がありまして、2ヘクタール以上の区画整理事業じゃないと支援対象にならないよということになっており、この誘導施設整備区の制度を使っただくと、面積要件が0.5ヘクタールまで引き下がりますと、そういう予算的な支援も講じられておりますし、また、今回都市開発資金貸付法も併せて改正をしておりますので、都開資金への融資対象にも加えられているということで、制度としては換地を飛ばせますし、予算面でも支援がありますよということで、たくさん空き地が散在しているようなところで、何かまとまった施設なり広場なりを造りたいというときは、こういう制度を使っただくと非常にメリットがあるのかなと考えております。

次に7頁、低未利用地の利用と管理のための指針と書いておりますが、低未利用地って、多分皆さまもご覧になられたことがあるかと思いますが、空き地とか空き家は結構ごみが不法投棄されてしまったり、虫が発生したりということで、都市にとって、放置しておくと思影響を及ぼしかねない、

そういった土地になってしまいますので、そういう低未利用地を発生させないためにどうすればいいんだろうということをおおきく方針として決めておこうということをおもとは意図しております。その都市にとって望ましくないような状況が生じることをまず防ぐと。そして、そういった状況が生じたときの対応策というのも、この指針にぶら下げて措置をしておこうということでお考えられています。

どういふことをこの指針に書き込むかといいますと、オレンジの枠の二つ目のところに書いてございますが、市町村が立地適正化計画にこの低未利用地の有効活用と適正管理のための指針というのを定めますと、この指針に即して、相談等の支援を実施すると。相談等の支援とは何かというのは、低未利用地をどういふふうにお活用すればいいでしょうか、どういふ活用方策がこのまちでありますかということについて、市町村が助言をしておけるなどを想定しております。

そういう意味では、この指針に何を書くかということの話から、まずすべきだったのですけれども、まず低未利用地の利用については、例えば、公園が不足しているようなエリアにおいては、住民が集うような市民緑地を整備してほしいと。低未利用地使っていないのだったら、皆さんが集まって憩う場みたいなものとして使ってみたらいかかでしょうかと、あとは、都市機能誘導区域の中で、買い物客が休むスペースが足りないようなときに、オープンカフェを設けてみたらいかかでしょうかと、そういったことを利用の方針として書いておくと。管理の方針としては、低未利用地がどうしても発生してしまったときには、定期的に除草をしたりとか、不法投棄を防止するために柵を設置したりとか、そういったことをやりましょうねということをおおきく市町村が指針の中に書いておくと。それに基づいて、必要な助言をするということになっておりまして、これが、低未利用地の発生をおおきく防止するための支援策です。

では発生してしまったらどうするのかわかるかというところについては、この下の部分の書いておりますけれども、低未利用地が適切に管理をされなくて、悪臭とかごみが発生してしまうというようなとき、そういった形で都市機能誘導とか、居住誘導に著しい支障が出てきてしまったというようなときは、

市町村長はこの指針に基づいて所有者に勧告をするということができるといことになっております。

こういう、指針に基づく助言とか勧告とか、あとは、先ほどご説明をさせていただきました低未利用地権利設定等計画とかも、低未利用地を使っただけのためには、所有者が分かるということがまず一番大事なのですけれども、なかなか相続などで土地を持ってらっしゃる方を探すのに、どうしても手間が掛かるというところがありますので、この指針についても、また、先ほどの計画についても、市町村が固定資産税課税情報を内部利用できるということが、法令上特例として置かれておまして、そういった意味で、低未利用地の活用、利用というところの一つの大きな足かせになっている、誰が持っているのか分からない問題というところは一応、法律の特例で、そういった市町村が持っている他の情報を使うことができるということで、一定対処をしているということになっております。

今、ばらばらと幾つか特例を紹介させていただきましたけれども、ここまでが最初にお伝えした三つのタイプのうちの一つ目で、土地を集約したり、コーディネートしてうまく使っていくというところに強く結び付いている特例でございます。

次の8頁目からは、二つ目のタイプの、身の周りの必要な施設をどうやって創出していかかっていうところに着目して作られた制度でございます。一つ目が、立地誘導促進施設協定制度という、長いですが、我々、通称コモンズ協定というふうに呼んでいますので、コモンズ協定というふうにこれから説明の中でも申し上げていきたいと思っております。

先ほど申し上げましたように、どうしても低未利用地、利用動機が乏しいですねということがありますけれども、うまく集約したり、うまく地元の人が知恵を出し合えば、使える土地もありますということで、最初に申し上げた、地方財政も厳しい中で、民間の方々の知恵とか力とか、そういったものを使いながら、どうやってまちを良くしていくかといったときに、地域コミュニティーで考えて身の周りの公共空間、これをコモンズと呼んでいるのですけれども、それを創出して、安定的に管理をしていくための仕組みが必要じゃないかということで作られたのが、このコモンズ協定

の制度です。

これは、どういうケースに活用していただくことを想定しているかといいますと、またこの図で説明させていただきますが、制度活用イメージの左のところ、グレーに網掛けさせていただいているところが空き地だというふうに思ってください。こういうふうに空き地が散在してしまっていると、なかなか元気が出ない形になっていまして、せっかく空いているのだったら、地域の人たちが必要としている施設として使えるように造り替えようということで、この地域の人たちがみんなで協定を結んで、こっちの真ん中の空き地が広がっているところは、広場として造り替えようかということをやっただけ、ここの歩道が狭いから、一部歩行者通路を造ってみようかとか、あとはまちづくりについて話し合ったり、ちょっとした講習会をしたりするときのために、集会場もここに、空いてるから、この空き地を使って集会場にしちゃおうかとか。あとは、人が夜も行き来できるように、みんなでちょっとずつお金を出し合って街灯を設けようかみたいな、そういうことを地域で、皆さんで話し合っただけ、自分たちのまちには何が足りないんだろう、どういう施設があればまちが元気になるのかなということをみんなで考えて、まず決めていただくと。

じゃあその必要な施設といいますか、必要なコモンズを、誰が土地を提供して、誰が管理費を出して、誰が掃除をして、どのぐらいの期間、こういう形で使っていきたいかということ、全部、協定として、全員合意で協定を作って書き込んでしまう。

もちろん、通常だとこれだけで、民法の世界でできる話ではあるのですけれども、それだけではなくて、市町村長に対して、協定の認可申請をして、認可をもらえると、この協定に承継効という、所有者が変わったときに、後からこの土地なり建物を所有することになった方にも、この協定の有効期間内は協定の効力が継続するという仕組みになっておまして。こういう承継効を付けることで、みんなで決めてこういうまちをつくっていかうということから始まった取組みが、安定的に継続するということが、非常に大きなメリットとしてあるかなというふうに思っております。

この協定制度、コモンズ協定といいますけれども、これも、いろんな先行事例がございます。9頁

にあるのが、先ほど、後ほどご説明しますというふうに申し上げました、長野市のぽていお大門の事例ですけれども、これは、現状こういう形で、いろんな古い歴史的な建造物がたくさん一角に集まっているようなところで、そういう趣ある建物をうまく活用して、一つの商業施設として使っていただいているというようなところでは。

もともと平成13年ぐらいに、この一団の土地の中の一部の家が売られて、大きな建物が建ってしまうという事態が生じたときに、せっかくこういういい感じの街区があるのに、大きな建物に、近代的な建物に変わってしまうと、ここの土地の良さがなくなっちゃうよねということで、地元の有志の方々が集まって、商工会議所などが出資をされて、まちづくり会社をつくられています。それで、そのまちづくり会社の方が、ここの土地を一括して管理をされている。地権者の方はたくさんいらっしゃるって、10名ぐらいいらっしゃるんですけども、その方々から、このまちづくり長野という会社が定期借地で、20年で借りられていて、このまちづくり長野がまとめてここを管理されているという形になっています。

もちろんこれは、最初にご説明をした権利設定等促進計画でも実現できることではありますけれども、権利の交換みたいなことをしなくても、各所有者がご自身の土地を持った状態のままでも、皆さんの合意で協定を作って、じゃあこの土地は古い伝統的なこういう様式の建物で維持をして、この真ん中の土地は広場として、来ていただいた方がお休みできるようなスペースとして維持しつつ、ここの管理にかかるお金はこの周りの方で出し合って、この空間を継続させていきたいと思いますというように協定に書いていただければ、市町村長の認定を受けていただければ、その決まりがこの承継効付きのルールとして、協定期間内継続するというところで。

この制度ができる前からこういう取り組みはされているのですけれども、他の地域で同じような取り組みをされたいということになったときに、このコモンズ協定を使っていただくと、承継効が付くということでも非常にメリットがあるのかなと思っています。

このぽていお大門だけではなくて、他にもいろんな事例がありまして、この10ページでご紹介しておりますのは、愛知県の幸田町ですけれども。こ

こも、駅近の土地のところを、空いてしまってなかなか使われないというところを、広場があって、おしゃれなお店があって、カフェがあってというような空間に造り替えます。

これは、地権者の方々が共同で建設組合を設定されて、この土地は組合が共同名義で所有をされて、管理をされているのですけれども、ここでイベントが行われたりして、かなり地域のにぎわいの拠点の一つになっているということで、こういうスペースを生み出すために、こういった形で共同の会社を立ち上げるまでのことをしなくても、協定制度的に使っていただければ、より簡単な手続きで承継効の付いた息の長い取り組みとして取り組んでいただけるかなと考えております。

11頁と12頁にも同じような例を取り上げており、滋賀県の四番町スクエアとか、青森県のみせというところをご紹介させていただいていますが、要するにみんなが使うような、公共施設ではないけれどもみんなが使うような公益施設を、民間の方々の土地を活用して造ってほしい。地域の人が必要だと思えば、そういうのをどんどん造ってほしい。それを、地権者だけの負担にしてしまっただけではなかなか長続きしませんし、単なる口約束だと、所有者が変わってしまったらなくなってしまいうことで、より息の長い取り組み、そして、所有者の方だけに負担が寄るのではなくて、それによってメリットを受けられるような、周辺にお住まいの方、あるいは周辺で事業をやっている方、そういう方々を巻き込んだ取り組みにしていくために、このコモンズ協定というのは非常に有効な仕組みなのかというふうに思っておりますので、ぜひそういうケースがあればご活用いただければと思っております。

飛ばしまして、14頁をご紹介させていただきたいと思えます。これは、民間の方のお力をまちづくりにどんどん生かしていきましょうという意図で設けられたものですけれども、都市計画法の中に都市計画協力団体というのを新しく位置付けております。

趣旨としましては、やはり低未利用地の問題というのは非常に身の周りの問題というか、生活に非常に密接しているような、生活というか地域というべきですかね、地域に非常に密接した課題ですので、地域の事情をよく知っていらっしゃる方々に力を発揮していただくことが非常に大事なのか

など思っています。

先ほど、都市再生推進法人の話をしましたけれども、そういう法人格を持っていらっしゃるような、しっかりしたというか、堅い仕組みの中、組織として法人格を持っているところじゃなくても、例えば住民団体さんですとか、そういったソフトにつながっていらっしゃるような方々の中でも、その地域について非常に詳しくて、その地域について誰よりもよく考えていらっしゃるというような方はたくさんいらっしゃるわけで、そういう方々のお力を今後のまちづくりに生かしていくということが大事じゃないか。それが、地域の魅力を維持すること、そして、ひいてはスポンジ化の発生を抑制することにもつながるし、スポンジ化が発生してしまったようなところでは、じゃあその土地をどうしていくかということを考えていくためにも有益じゃないかということで、そういう住民団体とか商店街組合のような方々にも積極的に都市計画の枠組みに入ってきていただくことを考えましようということで出てきた制度です。

仕組みとしては、市町村長が住民団体とか商店街組合の方を都市計画協力団体として指定します。指定すると、この協力団体の方々は、自分たちが目指すまちづくりに必要な都市計画提案をできるようになります。今までも、都市計画提案制度というのは、都市計画法上、位置付けられているものがあつたのですけれども、面積要件がこちらについてもかかっておりまして、0.5ヘクタール以上の一団の土地の所有者の方々については提案ができるようになっていたのですけれども、そういう面積要件にかかわらず、良好な住環境を維持するための地区計画ですとか、そういったことを提案できるようになりますよという制度でございます。

実際に、その業務内容として想定されているものとしては、ここの下のところに書いてありますが、例えばこの地域のまちづくりの長期的な方向性ですね。それを、住民の方々に意向を聞いたりとか、いろんな調査をしたりとか、ワークショップをしていただいてまとめていただくとか、あるいは、低未利用土地が発生しているところに関しては、低未利用地の利用について、こういう利用の仕方もあるんじゃないか、といった助言などを、エキスパートの方を派遣してあげるとか、そういったことが想定されております。

ここの右下にあるのは参考事例でございますけ

れども、実際今でもこういった活動をされていらっしゃる方々はいらっしゃると思います。これは西宮市の甲陽園目神山地区にあるまちづくり協議会ですけれども、この方々は自分たちの住んでいる穏やかな緑の多い良好な住宅地を維持していくために、敷地の最低面積とか、そういったものを自分たちで話し合っ、提案を市のほうにされて、制度化してもらったりされています。今後、こういう都市計画協力団体というところで、公的に位置付けを受けられると、法律上もきちんと提案権が付されて、ちゃんと検討してもらえるところはメリットになっていくのかなと思っています。

次に15ページですが、これは、最初にご紹介しました三つ目のタイプのところになってきてまして、都市機能をどうマネジメントしていくかというところに寄与する制度の一つになっていきます。

まず、この都市施設等整備協定というのは、もともとどういう問題意識でこういう制度を作ることになったかというところの話ですが、参考事例を見ていただきますと、これは、神谷町の近くのホテルオークラの別館の近くに、都市計画決定されたのだけれども、その後、整備をするまでにだんだん事情が変わってしまって、整備されないままに残っている。途中まで道路が整備されているのだけれど、その先につながっていないといった状況が生じているようなところがございます。

これは、都市計画施設というのはまちにあるべきものとして計画決定をされているわけですけれども、そういったものがなかなか整備されないということになりますと、ここの予定地のところは建築制限が掛かりますので、そこを有効に活用することもなかなか難しいですし、もともとこれが、例えば道路だったら道路、広場だったら広場が整備されることで豊かなまちづくりができるという前提で決められているものがなかなか整備されないということになると、地域の魅力の向上の妨げになることもあるということで、やはりこういう事態を避けて、都市施設を確実に整備していくということが第一じゃないかということで、都市計画の決定前に、都市計画決定権者と、この施設を整備することになっている民間事業者の方との間で協定を結ぼうという、そういうことで、この制度が創設されています。

この協定の中にどういうことを書くかといいますと、下の青の制度フローのところにご紹介をさ

せていただいておりますけれども、整備する施設の位置ですとか、規模ですとか、じゃあいつ整備するのかということ、整備に係る役割とか、方法とか、費用の分担のこと。それから、どうやってこの施設を維持していくのか、維持管理に関する事項みたいなことを、この協定の中に書き込んで、お互い都市計画の決定前に約束をしておくということにしております。

この協定制度を活用することになんのメリットがあるのかといいますと、この協定を結ぶと、ここに整備する施設の位置とか規模を書くを書いてあるのですけれども、これに即した形で、この都市計画決定権者は、ちゃんと都市計画の案を作って、整備の実施時期に間に合うように、都市計画審議会に都市計画の案を付議しないとイケませんという、そういう義務が課されておまして、民間の事業者は、自分が整備したい都市施設について、ちゃんと都市計画に位置付けられるための重要なステップが確実になされるってということがメリットになるのかなと思います。都市計画権者にとっては、都市計画として将来まちにあるべきとしてみることで決定した施設が、この制度を活用することで、ちゃんと整備をされるようになるということがメリットなのかなと思います。

こういった制度を使っていただくことで、都市に必要な都市施設がきちんと整備をされて、それによってまちの魅力が向上する、あるいは、地域バリューの低下を招かないということで、少しでもスポンジ化の抑止力として働くということを期待してできているという制度です。

この16頁が制度の説明としては最後のページになりますけれども、先ほど楠田の話の中にもちょっと出てまいりましたけれども、都市再生特別措置法の中の誘導施設に係る休廃止の届出制度です。

これに関して、改正前の制度で何ができたかといいますと、立地適正化計画の区域の中には、居住を寄せていく居住誘導区域というものと、商業施設とか医療施設などの都市機能を寄せていく、この絵でいうと赤いところですが、都市機能誘導区域というものがあるのですけれども、都市機能を担うような、例えば大きな商業施設とか、大きな病院とか、そういったものを造る方は、できるだけこの赤い都市機能誘導区域の中に造っていただくということが、まちづくりの描いた絵と実態を一致させるためには非常に重要なわけです。

このため、今までは赤い区域の中で、ここに寄せていきたい施設を造っていただく方、その方はもう自由にどうぞやってください。ただ、この赤い区域の外、この青い区域や、緑の区域の中で、そういう病院ですとか商業施設みたいなものを造る方は、一応一回先に教えてくださいということ、これまでもやっておりました。先に教えてもらえれば、この方々に、「いや、そこじゃなくて、この赤い区域の中にこういう空き地があるので、こっちを使ってもらえませんか」とか、「この病院がもうすぐ閉じるといっているの、この赤い区域の中にあるこの病院のこの跡地を使いませんか」というような話が市町村の中でできるので、そういう制度が今までも設けられていたのですけれどもこの赤いエリアに寄せていくということもできても、赤いエリアから出ていくときにその情報を把握する手段が今まではありませんでした。

そういうことになりますと、じゃあ造ってくれるのはいいけれども、せっかく機能を寄せていきたい区域から出ていく人が生じたときに、例えば病院がこの赤いエリアから、この緑のエリアに出ていってしまうとか、商業施設が出ていってしまうという事態が生じたときに、対策を打つことができないということが問題としてありまして、じゃあそういう事態を事前に把握できるような、そういう仕組みを作ればいいじゃないかということのできたのが、この休廃止届出の制度です。

中身としては、この赤い都市機能誘導区域内に商業施設とか医療施設などを持っている人が、その施設を休止したり廃止したりしようとするときには、30日前までに市町村長に届け出てくださいということを法律上義務付けています。

届け出た人に対して、市町村長は、「分かりました。出ていくことは仕方ないけれども、その建物を他の方も使えると思うので、そのまま残していただいだけませんか」ですとか、あるいは、ちょうどこの赤い区域の中で、例えば病院が出ていくときに、あるいは病院が廃止されてしまうときに、この赤い区域の中でちょうど病院を開きたいという人の情報を市町村が持っていれば、その方にこの建物をあっせんしてあげるとか、そういったいろんな策を打てるようになりますので、そういった必要な助言とか、勧告と書いてありますけど、この勧告というのは、この建物が、例えば利用価値があるなと思ったときに、建物が壊されな

いように周りに柵をしておいてくださいとか、そういうことができるということなのですけれども、そういう工夫をすることができるということが、法律上制度として位置付けられております。

一応、以上がこの法律の主だった特例になっております。非常にばらばらとした形で、たくさんアメとかツールが並んでいる法律ですので、全体像をご理解いただいた上でというのがなかなか、資料を見ていただくだけでは難しい部分があるかなというふうには思いますし、あと、実際用意されているメニューも、想定されているケースみたいなものがそれぞれ違ったりしますので、なかなかご理解いただくのが難しいかもしれませんけれども、少しでも御理解に資する部分があれば嬉しいなというふうに思います。

やはり、最初に申し上げましたとおり、スポンジ化の問題というのは非常に小さい単位でばらばらと発生をしていく現象だということもあって、なかなか現象としても捉えにくいところがありますけれども、その対策を放置してしまうと、まち全体の魅力が低下してしまうし、何となくみんなの元気が出ないという状況につながってしまうので、利用価値がある低未利用地については、こういった権利を交換する制度ですとか、あるいは、地域の人たちの力を生かして、みんなの力で必要な公益施設を整備していくような制度を使って、うまく活用していくことが非常に大事になってくると思いますし、それに当たっては、都市再生推進法人ですとか、都市計画協力団体といった民間の方々の力をお借りするような形で、協力し合いながらやっていくということが大事なのだろうと思います。

そうはいってもなかなか、どうしても生じてしまうような低未利用地については、きちんと管理をする、この指針に基づいて適正に管理をしていくと。なかなかうまくいってないところについては、ちゃんとやってくださいということを行政が言っていくというような、そういったことを、いろんな合わせ技で対策をやっていくということが、これからは求められていくのかなというふうに思います。

今日いらっしゃっていただいている皆さまは、研究所の方ですとか、民間のNPOの方ですとか、結構自治体の方というよりは民間のセクションにいらっしゃる方が多いというふうに伺っておりま

すけれども、やはりまちづくりを進めていく上では、私は法律職として役所に入って、ずっと中央省庁で働いているのですけれども、そういう人間にはなかなか、現場のニーズみたいなのはリアルにはつかみにくいところが実はありまして、やはり皆さまのような民間でご活躍されていらっしゃる方ですとか、地域で活躍されていらっしゃる方のご意見とかお力が非常に大事だなというのを身に染みて日頃感じておりますので、ぜひ、なかなか複雑な制度ですけれども、ご理解をいただいて、ご活用いただける部分はぜひ活用していただけると嬉しいなというふうに思います。

拙い説明で恐縮でございましたけれども、ご清聴ありがとうございました。