

科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和 3 年 6 月 4 日現在

機関番号：12701

研究種目：若手研究

研究期間：2018～2020

課題番号：18K13900

研究課題名（和文）地域主体による低未利用地の持続的マネジメント手法の研究

研究課題名（英文）Study on sustainable management of vacant house and land by citizens

研究代表者

尹 莊植（YOON, JANGSHIK）

横浜国立大学・大学院都市イノベーション研究院・助教

研究者番号：80803832

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,000,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は、これまでの地区まちづくり条例で蓄積された仕組みをベースに近年の空き地・空き家等の利活手法を取り入れ、低未利用地の状況に応じて地域主体が継続的に管理・利活用できるマネジメント手法の提示を目的とした。地区まちづくり条例にもとづく低未利用地への対応はまだ多くなく、地域主体が私有財産に積極的に対応することへの具体的な課題が確認できた。一方、地域住民等が主体となり低未利用地を利活用する多様な仕組みとアプローチを確認でき、利活用主体と地域住民等の多方面での連携により地域の低未利用地が地域主体による地域拠点形成に資源となりうることを確認できた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

これまでの地区まちづくりは開発を前提とする仕組みであり、地域主体による低未利用地の管理・利活用の視点は乏しく、新しい局面を迎えている。一方、近年多くの自治体で用いる市民提案型整備事業では空き家等をリノベーションして利活用する内容が多くなってきたが、単発的な事業に留まることや地域主体との連携・持続的なまちづくりへの発展に至らないことが多く見受けられる。その中で、これまでの地区まちづくりと空き家等整備事業の手法との連携・統合から地域主体による低未利用地を継続的に管理・利活用する仕組みを開発することは、これからの都市のスポンジ化への対応において重要な示唆を有していると考えられる。

研究成果の概要（英文）：This research aimed to suggest sustainable management and utilization method of vacant lands and houses on local area by local citizens through adding recent utilization method to Machizukuri ordinance system so far. There were not many cases of vacant land and house based on Machizukuri ordinance system, and we clarified specific problems on taking active action by local citizens. On the other hand, we clarified various methods and approach of utilization of vacant lands and houses by local citizens, possibility of resource to local base for local area by cooperation between utilization group and local citizens.

研究分野：都市計画

キーワード：地域主体 低未利用地 空き家 空き地 マネジメント 利活用 まちづくり条例

1. 研究開始当初の背景

人口減少を背景に地域持続性の問題から日本各地はコンパクト化を迫られており、都市構造の再編のために「立地適正化計画」の策定に取り組んでいる。しかし、都市内部に置いて空き地・空き家の低未利用地の空間が小さな単位で時間的・空間的にランダムに発生する「都市のスポンジ化」が深刻な状況であり、「立地適正化計画」による都市・居住機能の誘導政策の効果について懸念されている。多くの低未利用地は不動産市場に委ねにくいことと、地域の状況把握・利活用への合意形成には近隣の参加・協力が不可欠なことから、都市のスポンジ化への対応には地域主体の役割が大きく期待されている。また全国で多く策定される空き家条例にも空き家等の管理における地域主体の役割は強調されているものの、具体的な手法については提示されていない。

著者は地域住民が主体となり建築物の用途から形態・意匠・ソフト面の協力に至る地域ルールと法定ルールを有効活用しながら地域をマネジメントできた横浜のケースの可能性を明らかにし、今後の地区レベルの都市計画・まちづくりの方向性を提示した¹⁾。

しかし、これまでの地区まちづくりは開発を前提とする仕組みであり、地域主体による低未利用地の管理・利活用の視点は乏しく、新しい局面を迎えている。一方、近年多くの自治体で用いる市民提案型整備事業では空き家等をリノベーションして利活用する内容が多くなってきたが、単発的な事業に留まることや地域主体との連携・持続的なまちづくりへの発展に至らないことが多く見受けられる。

そこで、今後の都市のスポンジ化に対応するためにはこれまでの地区まちづくりと空き家等整備事業の手法との連携・統合から都市のスポンジ化の発生前後・発生程度における地域主体による低未利用地を継続的に管理・利活用する仕組みを考える必要がある。

1: 尹莊植、「日本の地区まちづくりの経験を踏まえた新しい都市計画制度の方向に関する研究(博士論文)」、横浜国立大学(2016.03)

2. 研究の目的

本研究は都市のスポンジ化の発生前後・発生程度に応じた地域主体による低未利用地の継続的な管理・利活用ができるマネジメント手法の構築が目的である。以下の研究を進めていく。

(1)横浜市を含む先進事例(10都市)を対象に地区まちづくりの仕組みと運用実態、低未利用地へのまちづくりの動き、地域主体の空き家等の管理に関する意向を調査し、都市のスポンジ化に対応する地区まちづくりの変化の兆しや課題について明らかにする。

(2)市民・NPOによる空き家等整備事業の先進事例(5都市)を対象に地域主体との連携に焦点を当て、事業仕組みと整備内容、近隣住民との連携状況、まちづくりへの発展実態について調べ、地区まちづくりとの連携実態を明らかにする。

(3)地域主体による低未利用地の管理・利活用の海外先端事例としてイギリスの「Empty Home Programmes」と「The Canopy Housing Project」に注目し基礎的知見を整理した上で官民連携上の成果と課題を明らかにし、先端事例による手法を精査する。

(4)地域主体による地区まちづくりと空き家等整備事業の連携・統合の可能性を考察した上で、都市のスポンジ化における地域マネジメント手法を提示する。

3. 研究の方法

(1)都市のスポンジ化に向けた地域マネジメント手法の論点を明確するため、地区まちづくり条例を運用中の10都市と空き家等整備事業の5都市を対象に、地区まちづくりと空き家等整備の連携に焦点を当て取り組み内容と整備内容を確認し、新たな動きと課題を整理する。

(2)整理した論点をもとに活動・参加主体へのアンケート調査等を行い、地域主体の視点からの連携・統合の可能性と課題は何か、行政はどこを支援すべきかについて明らかにする。また実際の利活用状況、課題の把握のために先進事例へのヒアリングおよび現地調査を行う。

(3)調査結果を踏まえ、地区まちづくりをベースとする低未利用地のマネジメントの可能性と課題を分析しながら、その仕組みと行政の支援内容、マネジメント手法を提案する。

4. 研究成果

(1)地区まちづくりの進化と転換

地区まちづくり条例の運用状況

地域主体に多くの権限を委譲した地区まちづくり条例(10都市:世田谷区、横浜市、相模原市、葛飾区、目黒区、平塚市、静岡市、川崎市、流山市、川崎市)を対象にその仕組みと活用状況、低未利用地の発生前後への対応等について、行政の公開資料及びヒアリング調査から整理した。

まず、運用上の課題については、まず、制度活用の低調が確認できた(表1)。多くの担当者が共通して課題と認識しており、その理由として開発需要の減少によって地区まちづくりの必要性をあまり感じられなくなったことを指摘した。しかし、近年には、空き家・空き店舗の問題へ

の対応や地域活性化に向けた情報発信、イベント開催など、マネジメント型の地区まちづくりへの転換が一部の都市でみられ、社会変化に応じた活用への展開の兆しが確認できた。また、地区まちづくり条例上に認定された組織（以下、まち組織）が準備会を経て形成されるケースが多いことから制度普及に向け、地域主体を育てることの重要性が再確認でき、その育成の仕組みの補完の必要性が示唆された。

表 1.まちづくり計画の策定仕組みと実績 (2018.6.30 基準)

No	自治体	方式	有効期間	策定主体	実績
1	世田谷区	任意	約 5 年	地区街づくり協議会・地区住民等	3
2	横浜市	認定	約 5 年	地域まちづくり組織	38
3	相模原市	締結	-	街づくり団体	0
4	葛飾区	任意	-	地域街づくり協議会	0
5	目黒区	認定	約 5 年	地域街づくり団体	0
6	平塚市	認定	-	地区まちづくり協議会	1
7	静岡市	認定	-	地区土地利用協議会	0
8	川崎市	認定	約 10 年	地区まちづくり組織	3
9	流山市	認定	-	地区街づくり組織	1
10	川越市	認定	-	地区街づくり協議会	0

次に、地域主導の実現仕組みの不足が指摘できる。ヒアリング調査から地区計画を優先する都市もあり、まちづくり制度はあるものの、行政主導となっている状況が確認できた。その理由として制度の実効性の問題と行政側の地域主体のまちづくりへの期待の低さがみられた。具体的に、まち組織がまち計画を策定してもそれを実現できる手法が乏しいため、活用されないことが見受けられる。そのため、世田谷区や横浜市での事業的な手法を加え、住環境改善などの目に見える成果をつくり出せる実現仕組みの補完から実効性の向上を図る必要がある。また、地区まち条例の目的がこれまでの地区計画策定から、まちづくりのツールを適正に活用する自主的な活動へ変化している。そのため、地区まち条例を地区計画策定のためのプロセスに限定せず、その後の地域主体によるマネジメントに重点を置く、目的の転換とその活動への支援が必要と考える。

最後に、庁内の類似制度の存在も課題として指摘できる。一部の自治体では都市計画課がまちづくり制度を運用しながら、住宅地の自主ルールや商店街活性化事業、防災関連事業などを各担当課が管理するなど、類似制度の重複運用が確認できた。今後、地域課題はますます多様化する中、同一地域における複数の制度活用は地域主体には負担となり得るため、分野別ではなく、エリアベースに類似制度の統合により、地域の多様な課題（住・商環境、防災・防犯、景観、空き家等）へ総合的・有効的に取り組む仕組みの整備が必要と考える。

地区まち条例でも行政の運用によっては行政主導になってしまい、仕組みそのものが機能しない課題が確認できた。一方、全体的に制度活用が多くない中、これまでとは異なる地域課題への対応を目的とする地域の動きも確認でき、今後の方向性への示唆を得た。ただし、その活動を実現するための手法はまだ不十分であり、規制手法のみならず、事業手法の必要性も確認でき、そのあり方については今後の課題である。

地区まちづくり組織による低未利用地のマネジメントの課題と可能性

横浜市をケーススタディの対象とし、横浜市地域まちづくり推進条例に基づき、認定された地区まちづくり組織（35 組織）へアンケート調査を実施した（回収率 68.6%）。調査対象のまち組織が活動している地域において、全体の半分が空き家・空き地の発生が見られるとしており、そのうち問題となっている地域が半分を占めた。全体の 3 割の組織にはまちづくり条例に基づくルール・プランにおいて空き家・空き地に関する規定内容を持っており、その規定内容を定める際には、空き家・空き地問題に地域主体が対応することへの必要性は感じていたものの、他人の財産に介入することの難しさや更なる負担増加が懸念されていた。

また、実際の運用・活用実績については、2 組織から確認でき、狭隘道路の拡幅、空き家調査及び公園候補地の調査などがみられ、件数は少ないものの、まち組織による住環境改善の事例が確認できた。さらに、その実績においてルール・プラン上の仕組みの有効性については、条例上に認められた組織であるため、所有者や関係者と話しやすかったとしており、まち組織への一定の公的な位置づけの有効性が確認できた。一方、実際の運用・活用される際の課題については、低未利用地の所有者情報の把握が難しく、情報提供や協議のために連絡することが難しいこと、条例の強制力の限界により合意が難しいことが指摘された（図 1）。

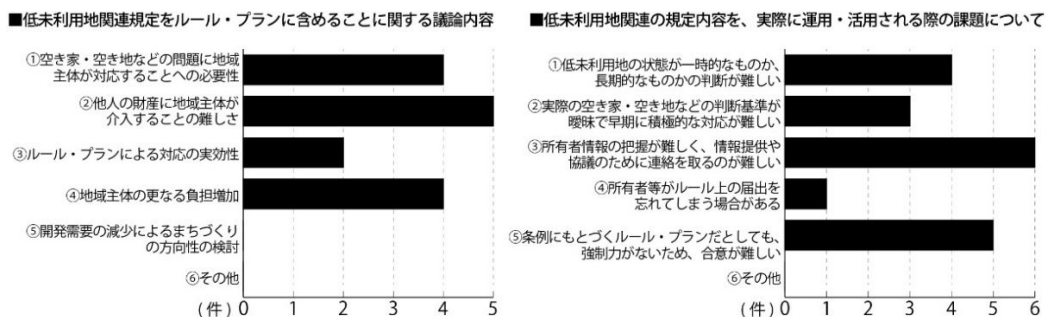


図 1.地区まちづくり組織へのアンケート調査結果（低未利用地関連規定の策定の議論内容、規定内容の運用・活用における課題）

低未利用地の利活用については、密集住宅地で活動しているまち組織の場合、防災の観点から空き家・空き地等の低未利用地の利活用意向が高い一方、低未利用地がまだ不動産としての価値がある一般住宅地のまち組織の場合は、低未利用地の利活用意向は全般的に低かった。また、低未利用地の利活用する際の課題については、「利活用するための整備費用の負担」と「他人の財産を利活用するための手続きの複雑さ」が全体の約 6 割ずつ、「利活用を進める担い手の不足」

が約4割を占めており、地区まちづくり条例に基づいて活動するまち組織の場合、現状を踏まえると低未利用地の利活用はハードルがやや高く、主に低未利用地の事前・事後の管理の可能性がうかがえた。

(2) 低未利用地の利活用によるまち再生の実現

低未利用地の利活用における多様な仕組みとアプローチ

市民・NPOによる空き家等の整備事業の先進事例として5都市の5事業(横浜市(ヨコハマ市民まち普請事業)、世田谷区(地域共生の家づくり支援制度)、高岡市(空き家活用推進協議会)、京都市(地域連携型空き流通促進事業)、江津市(ビジネスプランコンテスト))を取り上げ、地域主体との連携に焦点を当て、事業仕組みと整備内容、近隣住民との連携状況等について調査した。

低未利用地の利活用によるまち再生の可能性

そのうち、最も整備事例が多くみられたヨコハマ市民まち普請事業を取り上げ、低未利用地における地域主体の持続的な利活用及び活動の可能性を検討した。ヨコハマ市民まち普請事業のこれまでの実績からは、既存地域組織からテーマ型団体への提案主体の変化(図2)、公園・広場等の整備から交流・活動拠点の整備への提案内容の変化(図3)、公有地から私有地への整備場所の変化(図4)とともに、低未利用地が継続的に多く利活用されたことが確認できた。

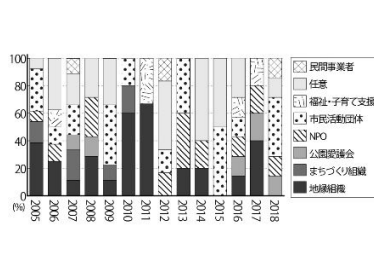


図2.提案主体の動向

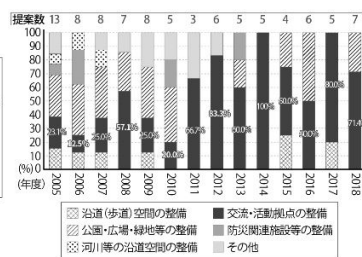


図3.提案内容の動向



図4.提案場所の動向

また、低未利用地利活用団体(29団体)へのヒアリング調査(回収率75.9%)によると、地域主体は低未利用地のメリットとしては、「地域住民に馴染みのある場所(建物)で活動ができた」が最も多く、次に、「地域内の好立地で活動ができた」が続き、他の選択肢よりも倍以上に多く選択され、低未利用地の立地性を高く評価していることが確認できた。とりわけ、空き家・店舗を利活用した団体からは「周辺より安く借りることができた」も多く選択されたが、メリットの重要順位では「地域住民に馴染みのある場所(建物)で活動ができた」を優先していることから、低未利用地の利活用のメリットとして経済的な理由より場所の立地性が高く評価されているといえる。他方、低未利用地を利活用する際のデメリットについては、公有地と私有地で明確に分かれ、公有地を利活用した団体は「公共空間のため、活動・整備制限が多い」を最も多く答えており、私有地を利活用した団体は「設備が古く、整備費用が想定より増えた」を多く答えており、低未利用地の立地性はよいものの、それ自体の老朽化による整備費用の増加がデメリットと感じていることが確認できた。

次に、整備後の維持管理における課題については、「定期的な維持管理への人的な負担(担い手不足)」、「定期的な維持管理への財政的な負担」が多く指摘され、地域まちづくりの一般的かつ重要な課題と同様な傾向がみられた。また、「追加的な整備ニーズはあるものの、資金面で負担」、「設備が古く、メンテナンスに費用が必要」も一定数がみられ、更なる整備へのニーズはあるものの、その費用の確保や老朽化による設備のメンテナンス費用の確保など、財政的な課題が多く確認できる。一方、私有地を利活用した団体からは、「所有者の意向変化による整備場所(建物)の継続的な使用に不安」も指摘されており、数は少ないが、私有地の利活用における特有の課題も確認できた。一方、これらの課題に対する工夫については、地域住民や小学校、愛護会など、他の地域主体との連携、イベントやアンケート調査を通じた協力者の募集、ボランティアスタッフや固定費の削減、別の助成金の活用など財政的な工夫、ボランティアが働きやすい環境形成がみられた。ここから課題として最も多く指摘された担い手不足に対して、積極的な地域主体との連携や活動への協力者募集などで対応していることが確認でき、諸課題はまだ残るものの、団体の努力によって着実にまちづくりの輪が広がり、またそれが逆に整備団体の活動の持続性にも繋がっていると考えられる。

また、行政機関(市・区)との連携も活発に行っており、全体の約8割が市又は区、或いは両方と連携していると答えた。具体的には、福祉関連のサービス事業、防災まちづくり活動、イベントの共催、地域関連事業への協力、外国語の支援など、地域の主要な主体として様々な活動で連携していることが確認でき、連携を通じて財政的な援助、地域への認知度向上、活動関連情報

の獲得と手続きの簡素化など、整備団体の持続的な活動につながる要素が多く確認でき、とりわけ、維持管理における課題として 2 番目に多かった財政的な負担の解消に一定程度寄与できると思われる。なお、まち普請事業を通じて、地域住民等や行政機関(まち普請事業の担当課以外)にも認知され、また整備に協力を求めたりすることで関係が形成され、さらに整備後の活動でも協力しあう(連携)関係が深まることで、まだ課題はあるものの、活動しやすい環境ができつつ、活動が継続できたと考えられる。

(3) 官民連携および支援仕組み

イギリスで 2011 年から施行された空き家再生支援事業の「Empty Home Programmes」と地域主体による空き家整備事業の「The Canopy Housing Project」を対象に、その仕組みと事業成果をまとめた。「Empty Home Programmes」は、手頃な価格の住宅をより多くの人に供給するためのプログラムである AHP: Affordable Homes Programme の 2011-2015 年度間で実施した取組みの一つで、手頃な価格の住宅の供給のために行う空き家の再活用に対して支援するものである。本プログラムによって空き家が高品質の住宅に改装され、雇用や職業訓練、近隣のリニューアル等プログラムに付随して社会的利益が生まれていること、資金提供が終了したときにも持続可能なプログラムを提供するためのモデルの開発などの成果を挙げた一方、一つのプロジェクトが達成されるまでに 9~12 ヶ月を要することや想定していたよりも空き家の識別が困難であること、空き家所有者との交渉が難しく時間も掛かる場合があるなど、課題も確認できた。

また、「The Canopy Housing Project」は、地域社会のボランティアと一緒に住宅を使用する人々が自ら家を改修する自助努力型のコミュニティ住宅プロジェクトで、空き家の改修のみならず、地域の人々に学びと雇用の機会を提供することが特徴である。本プロジェクトにより、地域環境の質向上、地域コミュニティの活性化、地元の住宅供給者や地元当局とのパートナーシップの構築が成果として確認できた。

以上の成果を基にしながら、これからの地域主体による低未利用地の持続的マネジメントを考えると、地区まちづくり条例にもとづいて活動しているまち組織が今すぐ低未利用地に対応することができるとは言いがたい。しかし、低未利用地に対して地域主体が対応する必要性を認識していること、実際に低未利用地を利活用している組織と異なるものの、地域において様々な形で連携していること、地域内の低未利用地が地域拠点形成に重要な資源となっていることから、地域主体による低未利用地の持続的マネジメントの可能性を確認することができた。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計3件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 2件）

1. 著者名 尹 莊植	4. 巻 55
2. 論文標題 低未利用地における地域主体の持続的な利活用及び活動の可能性に関する研究	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 都市計画論文集	6. 最初と最後の頁 295～302
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.11361/journalcpj.55.295	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 尹 莊植	4. 巻 2019
2. 論文標題 地区まちづくり条例の運用における地域マネジメントに向けた課題と可能性	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 日本建築学会学術講演梗概集DVD	6. 最初と最後の頁 147～148
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 尹 莊植	4. 巻 5
2. 論文標題 地区まちづくり条例の運用実態からみる地域マネジメントシステムの構築に関する研究	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 秋田県立大学ウェブジャーナルB	6. 最初と最後の頁 32～38
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計1件（うち招待講演 0件/うち国際学会 0件）

1. 発表者名 尹 莊植
2. 発表標題 地区まちづくり条例の運用における地域マネジメントに向けた課題と可能性
3. 学会等名 日本建築学会大会
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------