

2017年3月28日

Working Papers

都市のスポンジ化対策としての 地域運営組織の活用可能性

都市のドーナツ化、スプロール化という言葉に代表されるように中心市街地の衰退などが言われる中で、コンパクトシティなどでの都市政策が進められている。しかし、その中で最近では、都市におけるスポンジ化の進展も進みつつある。

都市のスポンジ化は、地域コミュニティを一層、希薄化させていき、まちの魅力を低下させていく。現在の中山間地で問題の多くが、都市あるいは都市の郊外部でも発生していく可能性がある。こうした中、現在は、過疎などの条件不利地域を中心に必要とされている地域運営組織などの役割を果たす組織が都市部、都市の縁辺部でも必要となってくると考える。

本レポートでは、都市のスポンジ化を概観した上で、その解決策の一つとして考えられる都市(周辺)部における地域運営組織の取組を紹介し、今後の都市問題解決の参考の一つとして活用してもらうことを目的とする。

1. 都市のスポンジ化とその影響

国土交通省では、人口減少社会で顕在化しつつある「都市のスポンジ化¹⁾」などの都市をめぐる様々な課題への対応方策を調査・検討するため2017年2月、社会資本整備審議会に都市計画基本問題小委員会(以下、「基本問題小委員会」という。)を設置し、検討を開始した。

ここでは、まず、基本問題小委員会の資料から都市のスポンジ化の概要及び、想定される課題・影響について概観する。

1-1. 都市のスポンジ化とは

基本問題小委員会では、都市のスポンジ化を「都市の内部において、空き家、空き地等が、小さな敷地単位で、時間的・空間的にランダムに、相当程度の分量で発生すること及びその状態を言うこととする」としている。

データでみると空き家数、空き地面積は、共に増加している。平成25年住宅・土地基本調査における空き家数は820万戸と過去最高となっており、住宅総数約6,000万戸の13.5%を占め

ており、平成5年からの20年間で1.8倍に増加している²⁾。空き地面積も増加傾向にあり、直近5年間で空き地面積は28%増となっている。特に法人所有の空き地が横ばいであるのに対し、個人所有の空き地は直近5年間で55%増と大幅に増加していることが特徴である³⁾。

実際、以下の事例(図表1)では、中心市街地約162haのうち、平面駐車場等の空き地が約21.6ha、13.3%となっており、また、地価の下落傾向、中心市街地における人口減、年間商品販売額などの下落傾向にも歯止めはかかっていない。

図表1 中心市街地における都市のスポンジ化の実態



資料出所: 第1回基本問題小委員会、資料4-1

基本問題小委員会では、こうした空き家、空き地等の発生過程の例(図表 2)を紹介している。空き店舗や建物が撤去された空き地であれば、目に見えてわかりやすい。しかし、それ以外のケースでは、その実態はつかみづらい。また、郊外の開発団地においては、住民の多くが同世代であることが多いことから一気に空き家・空き地の発生が進む傾向があるとしている。

図表2 空き家、空き地等の発生過程例

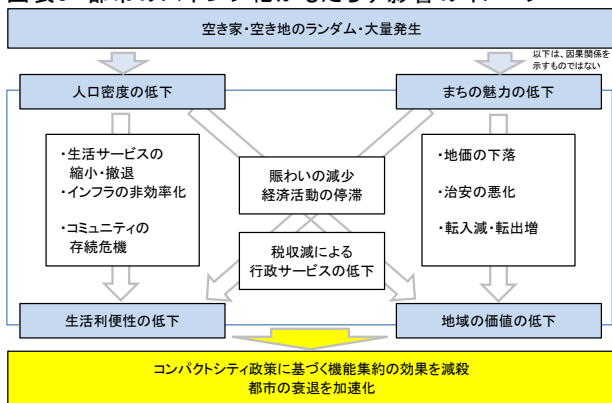
- 相続した住居などを当面利用目的がないことから空き家としておく場合
- 高齢化などで閉店するも、積極的に売却・賃貸せず、空き店舗のままとしておく場合
- 土地所有者が節税等の観点から活用した賃貸住宅の入居者が埋まらず、空き家となっている場合
- 郊外部の戸建て住宅において分譲時・転出時に買い手がつかずに空き地・空き家となっている場合

資料: 第1回基本問題小委員会、資料 4-1 を参考に作成

1-2. 都市のスポンジ化で何が問題となるか

基本問題小委員会では都市のスポンジ化により都市の密度が低下することで、「サービス産業の生産性の低下、行政サービスの非効率化、まちの魅力、コミュニティの存続危機など、様々な悪影響を及ぼすことが懸念される」としている。

図表3 都市のスポンジ化がもたらす影響のイメージ



資料: 第1回基本問題小委員会、資料 4-1 より作成

実際に、こうした空き家(店舗)・空き地の発生は、中心市街地の魅力を低下させ、人口や歩行者数の減少といったまちの賑わいを低下させる。さらに、風景・景観の悪化あるいはゴミの

不法投棄の誘発、防災や防犯機能の低下といった外部不経済も発生させる。

さらに都市郊外部の住宅団地では、同世代が住んでいる傾向が強いため、急激な高齢化の進展により、空き地・空き家の急激な増加が予想される。さらに丘陵地を開発した住宅が多いことから、高齢化に伴い、バリアフリーへの対応が必要となることや、「買い物難民」の発生、バス路線などの維持困難といった問題の発生、高齢者単身世帯の増加による「孤独死」問題への対応の増加も予想される。

1-3. 過疎地等・条件不利地域で発生していることとの共通点

都市のスポンジ化によって想定される影響の多くは、既に中山間地等条件不利地域で顕在化しており、多くの共通点がみられる。

そもそもの「空き地・空き家のランダム・大量発生」という事象については、限界集落という言葉に代表されるように中山間地等条件不利地域では、空き家の発生に加え、耕作放棄地の増加、不在山主の増加による山林の荒廃が問題となっており、さらに、これらに伴う鳥獣害の増加も顕在化している。

「生活サービスの縮小・撤退」という点では、地域唯一の生活店舗やガソリンスタンドの撤退による「買い物難民」といった事象に加え、病院・診療所の閉鎖なども発生している地域が少なくない。「インフラの非効率化」に対しては、市町村合併などで市町村が広域化していく中で、十分な行政サービスの提供などが困難になりつつある。また、コンパクトシティ政策が進められる中で、周辺部のエリアでは切り捨てられるのではないかと危機感を抱いている地域も少なくない。「コミュニティの存続危機」については、自治会などでの担い手不足により地域での共同作業などが困難になっていることなど地域の共助の力も低下してきている。

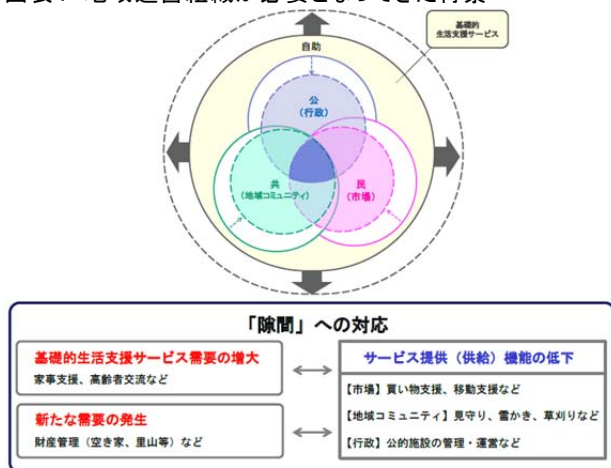
このように、都市のスポンジ化で発生する問

題は、既に中山間地等条件不利地域で先行的に発生している。さらに、こうした問題に対して地域での暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって組織を形成し、暮らしを支える活動が展開されるようになってきている。

総務省では、こうした地域の取組みの実態を「暮らしを支える地域運営組織に関する研究会」（座長 明治大学農学部 小田切徳美教授）において研究を進めてきた⁴。同研究会では、地域運営組織⁵を「地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域課題の解決に向けた取り組みを持続的に実践する組織。具体的には、従来の自治・相互扶助から一歩踏み出した組織」と定義している。

改めて、同研究会で整理をした地域運営組織が必要となってきた背景(図表 4)をみると都市と地方部で影響の出る範囲や程度の違いはあれ、基本問題小委員会が提示している様々な都市課題の内容は、過疎地等・条件不利地域において地域運営組織が必要となった背景と類似している。

図表4 地域運営組織が必要となってきた背景



資料出所:平成26年度総務省「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業」報告書

ただ、実際のまちづくりにおいては、「住民の意識については具体的事案の当事者となる場合を除いて、総じて希薄であること、住民参加の機会は確保されているが形骸化しているとの指摘もある」と基本問題小委員会資料でも示され

ている通り、あまり居住者としての住民の取組は目立っていないようである。

その一方で、基本問題小委員会においては、「多様な主体の参画」という項目において、様々な民間プレイヤーが、まちづくりの担い手としての活躍の場を広げていること、合意形成やインフラなどの様々な点で行政機能の代替をしている民間まちづくり活動があることを指摘している。

今後は、地域の事業者などに加えて住民自らも、まちの魅力の低下、価値の低下は、自らの資産を低下させていくことにつながることを意識して、積極的に自らのまちのあり方について、考え・動いていくことが必要である。そのため仕組みとして、地域運営組織の設立を通じた合意形成、地域課題解決に向けた取り組みを進めていく必要があるのではないだろうか。

本レポートでは、以下、都市部あるいは都市周辺部で地域課題解決に向けて取り組んでいる地域運営組織の事例を紹介し、これらの問題の解決の一つのあり方としたい。

2. 都市部における地域運営組織の取組

ここでは、埼玉県鶴ヶ島市の特定非営利活動法人鶴ヶ島第二小学校区地域支え合い協議会、横浜市戸塚区の深谷台地域運営協議会の取組を紹介する。

2-1. 特定非営利活動法人鶴ヶ島第二小学校区地域支え合い協議会（埼玉県鶴ヶ島市）

埼玉県鶴ヶ島市は、昭和40年代～50年代にかけて毎年10%前後の人口増となっており、駅周辺の集合住宅エリアと少し離れた戸建て住宅などを中心としたエリアなどが存在する地域である。

鶴ヶ島市では、急速な高齢化のなかで潜在的な地域の担い手の受け皿づくりへの対応に向けて地域の多様な主体が連携し、継続的に地域の課題に対応していく組織のモデルづくりを進めてきた。以下(図表5)の課題認識にもある通り、

急激な高齢化に伴う地域コミュニティの維持を目的としており、都市のスポンジ化での影響として懸念される「コミュニティの存続危機」に対応した仕組みづくりといえる。

図表5 地域支え合い協議会とは(鶴ヶ島市)

地域支え合い協議会とは	
<p>地域支え合い協議会は、地域が抱える課題を地域で解決する共助社会を作るものです。<小学校単位程度の地域において、自治会をはじめ、地域団体、NPOなどの市民活動団体や企業など様々な主体とその関係者が連携・協力する組織です。日常の暮らしの中で人と人が支え合い助け合う関係づくりと、地域の課題は地域で解決できる仕組みづくりを進めています。</p>	
<p>課題</p> <p>急速な高齢化の進展のなかで地域コミュニティを維持していくためには、持続可能な地域の仕組みづくりが必要です。</p>	
<p>共に支え合う仕組みづくり</p> <p>鶴ヶ島市では、「第五次鶴ヶ島市総合計画（後期基本計画）」で『共に支え合う仕組みづくり』をリーディングプロジェクトとし、地域課題を解決していくために、地域支え合い協議会の市内全域での設立を目指しています。</p>	

資料：鶴ヶ島市ホームページ

<http://www.city.tsurugashima.lg.jp/page/page000707.html>

鶴ヶ島第二小学校区地域支え合い協議会⁶は、地域支え合い協議会の一つであり、鶴ヶ島第二小学校の校区を範囲とした活動を展開、校区内の10自治会をはじめとして地域内の福祉関係の団体や企業、NPO 法人と連携・協力して様々な取組を実施している。

設立のきっかけが地域防災への危機感だったこともあり、「いざという時に地域の力で地域を守ること、住民がお互いに助け合い協力して地域の防災力を高めていく共助の取組が最も大切である」としており、地域合同防災訓練などに力を入れている。「防災」のほかには「福祉支え合い」「子ども」や「助け合い」といった分野で様々な活動を実施している。例えば、「福祉支え合い」分野では、認知症、介護対策として「見守り声掛け活動」や介護、認知症の予防活動としての「ふれあい体操」などを実施している。また、「子ども」分野では、鶴ヶ島第二小学校の空き教室を活動拠点として提供されていることもあり、他団体とも連携して「宿題サロン」や「子育てサロン」などの事業も実施している。

また、特定非営利活動法人の認定を受け、民間事業者の工場跡地に開設された太陽光発電所の設置部分を除く空き地の草刈業務の受託をしているほか、隣接地に設置された環境教育施設「e コラボ(えこらぼ)つるがしま」の受付や案

内を有償ボランティアを集い実施するなどの活動を広げている。

図表6 鶴ヶ島第二小学校区地域支え合い協議会の主な活動

防災	地域合同防災訓練、救急医療講習会 e コラボつるがしま防止施設活用
福祉支え合い	ふれあい会食、ふれあい体操 福祉介護セミナー、地域福祉講演会
子ども	プレーパーク、宿題サロン 子育てサロン、観劇事業等イベント開催
助け合い	助け合い隊、買い物バスツアー
全体	業務委託、視察受け入れ

資料：鶴二支え合い協議会活動報告書(2013.4-2014.3)より作成

2-2. 深谷台地域運営協議会（横浜市戸塚区）

深谷台地域運営協議会⁷は、横浜市戸塚区西部のドリームハイツを中心に活動、現在は深谷台小学校区エリアに活動範囲を拡大している。ドリームハイツは、1972年から1974年に県及び市の住宅供給公社が分譲した高層集合住宅であり、入居当時2,300世帯、人口は約8,000人だったが、2010年には約5,000人(高齢化率38%)、2016年には約4,700人(同49%)となっている。

ドリームハイツは入居当時、店舗や医療施設もなく公的施設も小学校・幼稚園が1つずつ存在するだけであった。当時、若かった住民たちは、必要であった幼稚園、保育園や学童保育を住民自らの手で立ち上げ、運営していった。その後、活動を高齢者・障がい者など福祉に広げ、食事サービスや家事介護の支援団体、コミュニティカフェなどが立ち上がっていった。ただ、あくまでも、それぞれが別々の事業として実施している状況であった。

転機となったのは、ドリームハイツに隣接したドリームランド跡地(2002年閉園)の開発に対する住民が一丸となった反対運動である。住民一丸となって取り組んだ結果、ドリームランド跡地は、野球場や公園、霊園として整備が行われ、さらに薬科大学も設置され、素晴らしい住環境が整備された。こうした住民全体での取組と合せて子育て関連の団体の連携や福祉関係

の団体のネットワークなども徐々に整備された。

こうして連携に向けた下地が整備されてきたなか、横浜市のエリアマネジメントの制度を導入し2自治会と4つのNPO、2つの任意団体と区が連携し、ドリームハイツ地域運営協議会が2007年に発足した。2011年には活動エリアを拡大、3自治会と小学校、4つのNPOほか計16団体が連携した深谷台地域運営協議会となった。

深谷台地域運営協議会では、住民アンケートなどを実施し、協議会において課題共有し、実践は、自治会、福祉部会ほか各団体で取り組んでいる。

図表7 深谷台地域運営協議会で実践できたこと

- ・学校内に地域交流室設置
- ・見守りネットセンター設置
- ・アフタースクール開設
- ・ボランティアバンクえん開設
- ・地域広報紙「エリマネニュース」隔月発行
- ・地域全体での見守り、防災、福祉講座等

資料:まち・ひと・しごと創生本部「地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議(第9回)」資料3より作成

深谷台地域運営協議会の活動しているドリームハイツを中心としたエリアは、郊外の住宅団地である。郊外の住宅団地は、基本問題小委員会の資料においても、急速な高齢化の進展、空き家の増加などが想定される可能性があるとして指摘されており、このエリアで住民の困りごとを様々な団体が連携して対応している、この取組は、今後の都市のスポンジ化及び都市で発生する諸問題を解決していくための取組として参考とする点が多い。

3. まとめ

基本問題小委員会では、都市のスポンジ化への対応として、そもそもの空き地・空き家の発生を抑制すること、空き地・空き家等をコミュニティの共有空間として有効していく仕組みなどが必要であるとしている。また、その対策事例として、北九州市の家守事業、秋田県鶴岡市のランドバンク事業や千葉県柏市のカシニワ事業を紹介している。

地域運営組織は、空き地・空き家の発生の抑制自体を行うことはできないが、地域住民同士のつながりの強化、あるいは高齢者宅の見守りといった活動を通して空き家となったことの早期発見、なぜ空き家となったのかといった事実確認を行うことはできる。その上で、行政や民間事業者などと連携して空き家のままにしておかないための対策を実行していくことは、都市のスポンジ化の進行を緩やかにしていくために有効と考える。また、空き家や空き地を地域のコミュニティの空間として活用する主体の一つとしての地域運営組織は、有りうる。実際、都市部(都市周辺部)ではないが、地方の地域運営組織では、集落営農の実施による耕作放棄地の発生の抑制、廃校となった小学校の改修や古民家をリノベーションした体験交流型宿泊施設や農家レストランの整備・運営事例なども存在している。

こうした形で、地域運営組織自体で都市のスポンジ化を抑制することはできないまでも、様々な形で、解消していくための主体として機能する可能性はある。

そのためには、地域住民自身が自らの「まち」の価値を維持していくために、何ができるのかを考えて、積極的にまちづくりに参画していくことが必要である。その仕組みの一つとして地域運営組織を活用していくことも一つの選択肢と考える。

みずほ総合研究所 社会・公共アドバイザー一部
上席主任研究員 岩城 博之
hiroyuki.iwagi@mizuho-ri.co.jp

-
- ¹ 都市のスポンジ化:「都市の内部において、小さな孔が空くように、空き地・空き家等が、小さな敷地単位で、時間的・空間的にランダムに、相当程度の分量で発生すること。都市の密度が低下することで、サービス産業の生産性の低下、行政サービスの非効率化、まちの魅力の低下、コミュニティの存続危機など、様々な悪影響を及ぼすことが懸念される。」(国土交通省プレスリリース、平成 29 年 2 月 13 日、都市局都市計画課、第 1 回 都市計画基本問題小委員会の開催)
- ² 第 1 回基本問題小委員会、資料 4-1 都市のスポンジ化について、P.4 参照。
- ³ 第 1 回基本問題小委員会、資料 4-1 都市のスポンジ化について、P.7 参照。
- ⁴ 弊社は、平成 25 年度、26 年度、27 年度の 3 か年の同研究会での検討を支援する調査を総務省より受託している。各年度の報告書については、下記参照。
http://www.soumu.go.jp/main_content/000284562.pdf
http://www.soumu.go.jp/main_content/000348939.pdf
http://www.soumu.go.jp/main_content/000405431.pdf
- ⁵ 地域運営組織については、Working Papers 「地域・集落の自立・再生のカギとなる地域運営組織とは」(以下、URL)もご参照ください。
https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/sl_info/working_papers/pdf/report20161122.pdf
- ⁶ 総務省「暮らしを支える地域運営組織に関する研究事業」報告書(平成 28 年 3 月)、P149-150 もご参照ください。
- ⁷ まち・ひと・しごと創生本部「地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議(第 9 回)」資料 3「住民主体で挑む限界団地～ドリームハイツの試み～」(以下、URL)もご参照ください。
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/chiisana_kyoten/rmo_yushikisyakaigi/h28-11-29-siryou3.pdf

本資料は、情報提供のみを目的として作成されたものであり、法務・貿易・投資等の助言やコンサルティング等を目的とするものではありません。また、本資料は、当社が信頼できると判断した各種資料・データ等に基づき作成されておりますが、その正確性・確実性を保証するものではありません。利用者が、個人の財産や事業に影響を及ぼす可能性のある何らかの決定や行動をとる際には、利用者ご自身の責任においてご判断ください。