

『跡地利用による地域振興』

- 都市再構築とコミュニティ発展に向けた取り組み -

【要 旨】

1 我が国では産業構造の転換、工場の既成集積地等からの移転、長引く景気低迷による企業収益の悪化等の影響もあって、工場数は減少しその結果、工場跡地の増加がみられる。また各自治体が所有する公有地においても近年、遊休地の存在が指摘されており、土地の有効利用が求められているなか、少子化、人口流失の影響等により廃校に至った市街地などの学校跡地の再利用について関心が高まっている。

これらの跡地は立地をもとに、既成市街地、臨海部の埋立地、（内陸型）工業団地の跡地に区分できる。各類型はそれぞれ跡地利用に際して、対応が異なるものと考えられるためこのような区分を前提のうえ議論を進める必要がある。なお学校跡地については、本論では既成市街地のみをその対象としている。

実際の跡地利用の現状をみると、地域のための有効活用は思ったほど進んでおらず、工場跡地の場合、利用方法未定が半数以上に達するほか、利用予定があるもののなかでも生産設備への転用が最も多い。またやむを得ず自社所有を続けている工場跡地も相当数にのぼる。一方、学校跡地については、定量的資料はないが、再度公共施設としての転用が中心となっており、校舎を改修して再利用しているケースが多い。

今後も、企業の過剰資産調整圧力が引き続き見込まれるなか、財務面での理由を中心に土地を持つことに対するインセンティブが低下していること、生産機能を中心に工場移転が予想されること、少子化により廃校の増加が予想されることなどから、工場及び学校の跡地発生は継続的傾向と予想される。

2 本レポートでは跡地利用の先進事例を、2つの基準により分類し分析を行った。ひとつは「用途」を軸にした区分であり、業務、商業・観光、産業、住宅、福祉、アート、アミューズ・公園の7区分に分類してある。もうひとつは「地域」を軸にした区分であり、既存の開発地域を1章での分類に基づき、市街地のほか、臨海部、内陸型工業団地の跡地に分類してある。このふたつの基準により、地域全体を包含するような大規模事業から、地域主体のささやかな事例まで万遍なく抽出した。これにより跡地利用における経緯や工夫等を明らかにするほか、利用上の課題を提起している。

3 跡地利用の先進事例から導き出された利用上の課題は、第一に地価関連の問題である。跡地の地価算定の際には簿価や公示地価などが大きく考慮されるため、現在の土地需要を必ずしも反映した価格になっておらず、これにより事業性の問題が生じている。第二に都市計画関係、産業立地関係、港湾関係、公有財産の扱い等の各種規制については、行政上の本来の制度目的と跡地利用における具体的なニーズとの関係をどのように考えていくべきかという問題があること、第三に周辺地域のインフラが十分整備されていないこと、その他に環境問題や地域住民との関係も問題となっている。

4 これら諸課題への対応として、第一に地価問題に対しては、賃借方式により地価をなるべく顕在化させない手法が考えられるほか、総合的なまちづくりの観点から、周辺地域を含めた一体的な開発を行政と民間が協力して進めていき、公共的利用に対する誘導を図っていく方策が考えられる。第二に規制に対しては、いずれも立法目的を損なわない範囲での緩和を進めると共に柔軟な対応を取っていく必要がある。その際には個別の法規制が輻輳しているものについては横断的な対応が求められよう。第三に基盤整備を中心とした公共部門の積極的な関与である。直接的な関与のほか、税の減免措置、融資制度の拡充などの間接的関与によって、参入環境の整備を図る方法が考えられる。また公有地の活用に関しては、行政側が社会環境の変化に柔軟に対応し、他の行政目的への転用を積極的に図っていく制度をつくることが求められる。第四に立地特性に応じた対応である。市街地では周辺環境に配慮したうえで事業を推進していくほか、臨海部や（内陸型）工業団地の跡地についても状況、環境を考慮しながら転用を図る。特に地域住民との関係を重視しながら進めていくことが必要である。

5 今後の跡地利用を考えるに際しては、二つの方向性を持つ必要がある。一つめは、大規模開発による都市の再構築である。工場跡地に代表される大規模事業用地を基に、地域全体の再構築につながるプロジェクトをすすめることで都市の再生を図る。この際、行政は規制の強化と緩和を駆使しながら望ましい都市政策に基づき事業を誘導していく必要がある。二つめは、コミュニティの維持、発展である。学校などすでにコミュニティの場として確立している跡地を中心に、まちのサイズにあった適度な計画を地域と連携しながら進める必要があるが、この場合は既存の建物を保存・修復し再利用する発想が中心になってくる。

跡地利用に関する手法を考える際にも、この「大規模開発型」と「保存・修復型」の跡地利用ではその取り組みも異なったものになってくる。第一に地域全体の都市政策との整合性を考える意味から、公民連携方式の活用が考えられるが、「大規模開発型」では民間が事業主体となるなかで公共が基盤整備を担う形態が中心となっている。一方、「保存・修復型」では、公共が事業主体となるなかで事業運営への民間の関与が中心となっている。第二に跡地利用による周辺地域への影響を考えると、「保存・修復型」では地域住民の参加は不可欠と考えられる。

跡地利用については、このように行政、民間、住民、地域におけるそれぞれの主体が、跡地の地域における位置づけや重要性を踏まえたうえで、地域のための拠点として転用し活用を図っていくことが今、求められている。

【担当：地域企画部 小平 基晴】