

暫定利用および仮設利用による市街地内の空地・空家活用手法に関する研究

Methods of using vacant land and houses in urban area by temporary and provisional use

学籍番号 47-166726
氏名 大野 智佳 (Ohno Tomoka)
指導教員 出口 敦 教授

1. 序論

1-1. 背景と目的

日本では、少子高齢化の進行や産業構造の変化等により、土地所有者の分からない空地・空家の増加、塩漬けになっている開発用地など、低・未利用地が増加し、防犯面だけでなく、地域の活力低下など、様々な問題を引き起こしている。

こうした状況の中、一定の期間を設けて土地を暫定的・仮設的に使用することで、土地の活用を促すとともに、地域活性化に繋がる試みが見られ始め注目を集めている。かねてから日本では、公共地において屋台など仮設的なものを用い、賑わいを生んできた経緯があるが、近年ではそれに加え、低・未利用地化した私有地内においても活動が生まれている。またその役割は、住民活動の場の形成や、社会的・経済的に恒久利用することは難しいが、地域に求められている機能を一時的に補完するものなど多岐にわたっており、現在よりも順応性の高い土地利用が求められていることが分かる。

以上のことから本研究では、短期間ではあっても、一時的な所有と使用を認める暫定利用・仮設利用に着目し、それらが街に対して果たしてきた機能を整理し、効果や課題を明らかにすることを目的とする。

1-2. 用語の定義

暫定利用および仮設利用の定義を図 1 に示す。暫定利用は期間内において、仮設利用は 1 日のタイムサイクルにおける柔軟な活用といえる。これらを総称して非恒久利用と定義し、非恒久利用の使用期間を 20 年以内と設定した^{註1)}。

非恒久利用	定義	[場所]公	私
暫定利用 temporary use	恒久的な利用が行なわれるまでの限定的な時間の中で、本来とは異なる使用方法が継続的に行なわれているもの。	都市計画道路など	建設予定地、空地・空き家 青空駐車場など
仮設利用 provisional use	恒久的な利用が行なわれている場所で、本来とは異なる利用が継続的に行なわれているもの。	歩行者天国 大通り OC 河川敷利用など	屋台・マルシェ (公開空地)

図 1 非恒久的利用の定義

2. 研究手法

日本における非恒久利用の変遷を明らかにするため、雑誌 20 年分 (LANDSCAPE DESIGN, 日経アーキテクチャ) および国土交通省の中間報告等^リから該当する 83 事例を抽出した。媒体として雑誌を選定した理由は、事例にモデル性があり注目を集めていると考えられるからである。

3. 暫定利用の実態と効果

3-1. 暫定利用の目的別類型の変化

暫定利用が行なわれた目的を、【A: 次の開発までの利活用】、【B: 元の機能の回復】、【C: 災害復興】、【D: 土地情報の提供】に分類し、20 年間の事例数の変化をおった (図 2)。この時、暫定利用にとって開発圧力が

使われ方に影響を与えられ考えられるため、分類 A は、【A1: 開発を前提とする土地】と【A2: 開発を前提としない土地】に分けている。近年、【A2】での事例数が特に増えていることが分かる。

変化を追うと、1980年代は住宅街に小規模広場を生む事例が多く、2000年前後には、大型商業施設に暫定利用が用いられるようになった。現在では、地域活性化・期間後のプロジェクトの序章・団地再生・公共地での賑わいづくりにも用いられるようになり、暫定利用の幅が広がっている。

3-2. 暫定利用の用途

用途をみると、広場と小規模商業施設が特に多く、次いで農園・緑地、地域施設となる。行政が整備した事例は大半が広場であるが、民間が整備した事例はコミュニティ農園や地域施設等、様々な用途を含んでいることから、両者の求めるものに差があると考えられる。中でも、整備のハードルは高いが、既成市街地、新規開発地ともに不足している街の機能を補う役割として地域施設が現れ始め、暫定利用に求められている新たな役割だと考えられる(表1)。

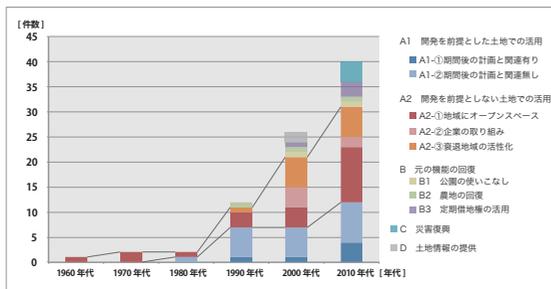


図2 暫定利用の目的タイプの割合(年代別)

3-3. 暫定利用の面積と期間の関係

暫定利用は、1,000 m²以下の土地を10年以内で使用する【小規模短期使用型】の事例が特に多く、その大半が民間主体で行なわれていた。また1,000 m²以上の土地であっても、10年以内を使用期間に設ける事例が多く、暫定利用の期間として10年間が取り組みやすい目安と考えられる(図3)。

3-4. 効果の考察

郊外住宅地において、住宅を購入した世代が定年退職を迎え高齢化していく中、コミュニティの欠如、地域施設の撤退等の課題を抱えており、解決のために一時的ではあっても、共同性を築く農園や、地域機能の代替は有効である。事例においても彼らが主体となっているものは多くみられた。また、これらの課題を抱えているのは開発地でも同じで、同世代が同じ地域に住むことで生じる課題は変化していくことから、より柔軟な使用方法が必要であるといえる。

4. 非恒久利用を支える仕組み

【小規模短期使用型】に対する国の制度として、平成29年5月に制定された市民緑地

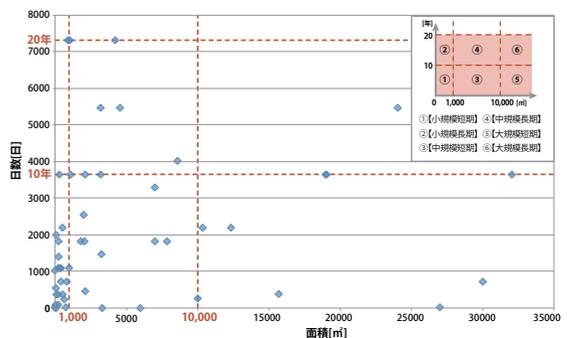


図3 暫定利用の期間と面積の関係(5000 m²以内)

表1 主要用途一覧

用途	事例数	用途	事例数	用途	事例数	用途	事例数	用途	事例数
広場	23(6/9/8)	農園・緑地	11(1/2/8)	商業・業務	23(1/0/22)	地域施設	8(1/1/6)	支援	6(0/5/1)
道路・歩道上	5(4/1/0)	コミュニティ農園	5(1/0/4)	オフィス兼住宅	3(1/0/2)	複合	2(0/0/2)	補助金	2(0/2/0)
小規模(1000㎡以下)	9(2/4/3)	市民農園	3(0/2/1)	小規模(1000㎡以下)	9(0/0/9)	保育サービス等	3(0/1/2)	情報提供・マッチング	4(0/3/1)
大規模(1000㎡以上)	6(0/4/2)	体験農園	1(0/0/1)	大規模(1000㎡以上)	9(0/0/9)	治療院	1(0/0/1)	住宅	5(0/2/3)
広場(大きさ不明)	3(0/0/3)	ガーデニング	1(0/0/1)	宿泊施設	2(0/0/2)	交通拠点	1(1/0/0)	インスタレーション	1(0/0/1)
広場・緑地	1(0/1/0)	田んぼ	1(0/0/1)	広場・商業	5(4/0/1)	コミュニティカフェ	1(0/0/1)	総数	83件(13/21/49)

件数(官/民/官)

認定制度がある(表2)。これはあくまで、緑地として整備するものだが、制度を使った事例の中には当該地において朝市等の活動もみられることから、仮設利用の併用で地域機能の一部となる可能性を持っている。

5. 小規模短期使用型の個別実態調査

事例数の特に多い小規模短期使用型の中から、主要用途の代表事例を選定し、課題と効果について個別調査を行なった。

5-1. 氷川台農園(民間/開発圧力小)

東京都東久留米市の住宅街において、空地・空家を暫定利用し、コミュニティ農園を行なっている。地区内で空地・空家の増加、住人の高齢化が生じ、形骸化していた自治会改革の第一歩として始まったものである。空地・空家を所有者から無償で借り受け、自治会が管理・運営を行なっていた。

(1) 課題

まず、土地所有者側からの積極的暫定利用の難しさがあげられる。土地所有者が自ら土地の管理を自治会に依頼したものはなかったことから、所有者側の選択肢としてまだ浸透していないと考えられる。次に、土地所有者と連絡をとることの困難さがあげられる。農園の活動は自治会内の広報紙

表2 暫定利用を支える仕組み

	国による法制度	支える仕組み	手法
大規模用地 [※]	遊休土地制度(1974年)	定期借地権 (最長でも10年以上が適用範囲)	建築物
小規模用地	市民緑地認定制度 (2017年)	地方自治体による自主条例(1990年代) ・指導、助言、罰則、代執行 ・情報提供、マッチング組織	・仮設建築 (コンテナ等) ・農園
空家	空家等対策の推進に関する特別措置法 (2016年)	地方自治体による自主条例(1990年代後半) ・指導、助言、罰則、代執行 ・改修工事費用助成金制度 ・空家活用マッチング組織	・土地所有者と活用者とのマッチング ・改修、解体、管理

※1,000㎡以上を大規模用地とする

表3 非恒久利用の個別調査対象

用途	氷川台農園	カシニワ制度の延長	
	コミュニティ農園	出前保育	路地裏マルシェ
主体	農園農夫の会(氷川台自治会)	実証実験: 柏市, 吉野沢保育園 現在: 吉野沢保育園	路地裏マルシェ実行委員会
場所	自治会内の空地・空家の庭 長年空家/増設予定地/長年空家	実証実験: カシニワ登録(私有地) 現在: カシニワ登録(私有地)	市民緑地認定制度の認定第一号 (カシニワ未登録, 市の仲介)
期間	6年4ヶ月/2年10ヶ月/2年5ヶ月	現在: 年に数回	現在: 週に1回
面積	480㎡(家:125㎡)/100㎡/215㎡	現在: 約1,000㎡	約140㎡

※ 第1農園/第2農園/第3農園

で取り上げられているが、空地・空家の所有者は自治会内に住んでおらず、土地の状態、自治会活動を把握していない人もいた。

(2) 暫定利用による波及効果

波及効果として、地域環境に対する住民意識の向上、非恒久利用の拡大、流入人口の増加がある。非恒久利用の拡大としては、地区内で空家となっている元商店の店先を使い、西東京市の農家の協力を得て開催する朝市や、最寄り駅から地区までの坂道の途中に整備した休憩広場などがあげられる。

現在、活動場所であった3つの農園はそれぞれ所有者に返還され、活動は行なわれていないが、活動主体であった農園農夫の会により、地区内の福祉施設内低利用地を使って活動を再開する計画が進んでいる。

5-2. カシニワ制度(行政/開発圧力小)

行政が低・未利用地活用のために暫定利用を促している制度に、柏市のカシニワ制度がある。これは、緑の保全や創出のため、土地を使ってほしい所有者、土地を使って活動を希望する市民団体等、支援等の情報を集約し、市が仲介を行なうものである。

また、柏市が平成25年度から毎年実施している「集約型都市形成のための計画的な緑地環境形成実証調査」等の実証実験の中で、カシニワ制度の延長として出前保育、路地裏マルシェ等を行なっており(表3)、緑の保全だけに留まらない多面的活用が考案されている。実証実験後も活動は継続さ

表4 カシニワ制度登録情報(平成29年11月現在)

名前	登録総数	協定締結数	協定待機数	削除数
土地情報	94件	66件	16件	12件
地域の庭	25件	-	-	2件
里山	41件	-	-	10件
OG	70件	-	-	8件
登録団体	56件	43件	11件	2件

地域の庭・里山: 仲介後/OG: 市民の庭を公開しているオープンガーデン

れており、カシニワ制度に登録されている情報を使いながら、地域の子育て支援センターや農家と協働し、地域に必要とされる機能を果たすことに成功している。

5-4. ワセダクラブ整骨院（以下治療院と表記）

将来、高架工事時の資材置き場となる予定があり、月極駐車場とされていた場所に出来た3年間契約の治療院である。運営は、早稲田大学運動部OBにより構成されるNPO法人で、早大グラウンドと隣接する当該地に開院したことにより、部内で賄っていた経費の削減、部員だけでなく地域住民への技術提供が可能になっている。3年間契約ではあるが、利用者の60%が地域住民であり、新しい主体としてスポーツチームが、地域施設を生み出す機会となっている。

5-5. 事例間の考察

自治会が主体の氷川台農園は、土地所有者との連絡に時間を用するが、2,3年の短期間で返却を求められる土地においても暫定利用を可能にした。一方カシニワ制度は、市が仲介することで、使用希望団体の目的に適した土地を、市有地も含めて仲介することが出来るが、登録情報の削除数は少なく、中長期間、計画が不確定の土地を暫定利用することに有効といえる（表3,4）。

各事例の多面的活用に至る行程を図4に示す。治療院にみられるように新たな主体

が事業化する方法として暫定利用は有効だが、強い動機がないと難しく、他2事例のように、暫定利用の仲介組織を持った基盤をつくり、尚かつ新たな主体が入りやすい状態にしておくことが必要である。

6. 結論

非恒久利用の事例分析から、次のことが分かった。(1) 近年、開発圧力の低い土地において非恒久利用を行なう事例が増えている (2) 今までに無かった地域施設の代替としての役割を持ち始めている (3) 非恒久利用が行なわれる期間・面積は【小規模短期使用型】で特に多くみられる (4) 非恒久利用の効果として、期間後の活動の展開があげられ、新たな低・未利用地の活用や、活動主体の継続等がみられる (5) 【小規模短期使用型】を促す仕組みはまだ不十分であるが、個別事例調査から、オープンスペースを暫定利用したことにより、新たな主体が入りやすくなり、仮設利用等の組み合わせを用いることで、多面的利用が可能であることが分かった。

〈補注及び引用文献〉

註1) 使用期間として20年以内とした理由は、抽出した事例の大半が20年以内で行なわれていること、また、土地の所有権が移り変わるとされる1世代に着目すると、広辞苑ではおぼろ30年と定義しているが、民法162条において所有権の時効取得に最長20年を要すること、建物の税法上の償却期間が多くの場合20年を超えて設定されていることを考慮した。

1) 国土審議会土地政策分科会企画部会 低・未利用地対策検討小委員会：『低・未利用地対策検討詳委員会中間とりまとめ』2006

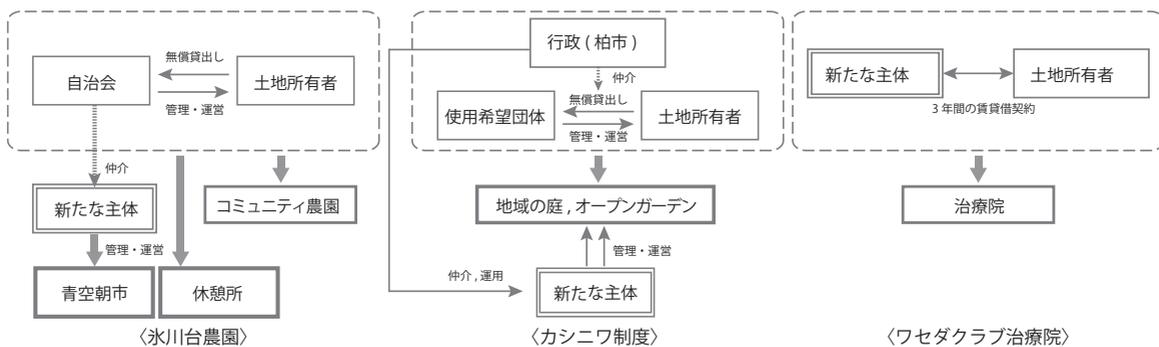


図4 事例にみる多面的活用の行程