

平成28年度

都市と緑・農が共生するまちづくりに関する調査

「低未利用地における生活サービスの提供による持続的な緑地管理
に関する実証調査（柏市カシニワ推進協議会）」

報告書

平成29年3月

国土交通省都市局

目次

【本編】

第0章	はじめに	3
0-1	柏市の概要	3
0-2	柏市の緑とまちづくり	4
0-3	本調査の目的	5
0-4	本調査の構成	7
第1章	カシニワ制度	8
1-1	カシニワ制度の目的	8
1-2	カシニワ制度の概要	9
1-3	カシニワ制度の実態と課題	12
第2章	低未利用地の多面的利用のためのサービス提供システムの構築・検討	15
2-1	調査の目的	15
2-2	調査の方法	16
2-3	子育て分野での検討	17
2-4	福祉分野での検討	22
2-5	農分野での検討	28
2-6	観光分野での検討	33
2-7	低未利用地を利活用した新たなサービス	38
第3章	立地適正化計画における空地デザインの検討	40
3-1	調査の目的	40
3-2	調査の方法	43
3-3	モデル地区での検討①／郊外低層住宅地タイプ	45
3-4	モデル地区での検討②／スプロールタイプ	53
3-5	モデル地区での検討③／郊外ゆとりタイプ	65
3-6	立地適正化計画における空地デザイン	75

第4章	まとめ	76
4-1	中間支援組織の必要性	76
4-2	今後の検討事項	76
【参考資料編】		80
参考資料 1	市街化農地所有者向けアンケート	80
参考資料 2	モデル地区市民向けアンケート	92

第0章 はじめに

0-1 柏市の概要

本市は、東京都心から約30km圏の千葉県北西部に位置し、都心のベッドタウンとして昭和30年代から急激に人口が増加した都市である（図1）。「首都圏整備計画」において、首都圏の広域連携拠点となる業務核都市に位置付けられており、商圏人口約238.5万人の広域商業拠点として発展を続けてきた。

下総台地上を中心に市街地が形成され、台地と低地（河川による浸食谷）の間には斜面林が連なっており、市街化調整区域では谷津田の風景を見ることができる。また、手賀沼、利根川、大堀川、大津川等の水系や水辺、農地、斜面林が市街地を囲むように分布し、これらがみどりの骨格を形成している。

平成17年には、つくばエクスプレスが開業し、沿線で区画整理事業が進行中である。柏の葉キャンパス駅周辺では、「国際キャンパスタウン構想」に基づき、公民学が連携した新たなまちづくりが進められており、街区内25%の緑化率を目指した取り組みや、国内最大級の植物工場等の建設等が行われている。また、柏たなか駅では、「農あるまちづくり」をコンセプトとして、環境コンビニを設置し、こども農業体験講座や園芸講座、そば打ち体験講座等が開催されている。また、旧沼南町エリアでは、手賀沼アグリビジネスパーク構想が掲げられ、観光の視点を入れた新たな農業のあり方、農と身近に触れ合える豊かな暮らし方が模索されている。



人口：41.7万人
世帯：17.9万世帯
(平成29年2月1日現在)

面積：114.90 km²
中核市
地勢：概ね平坦
南北：約15km
東西：約18km
標高：0-32m

図1 柏市の位置と基本データ

0-2 柏市の緑とまちづくり

本市は北部地域の開発により、人口が現在も増加しているが、全国的な高齢化の中で、他都市と同様に、低未利用地が数多く発生している。高齢化に加えて、生活様式自体の変化が、宅地化されずに残っている空閑地や、市街地内の管理不足の樹林地、使われなくなった畑の増加という形となって現れている（図2）。本市は、現段階でコンパクトな市街地をある程度形成できていると同時に、そうした低未利用地が虫食い上に存在することで、景観面、防災面、防犯面での課題を抱えている。市内に点在する低未利用地を有効活用する方法を、早期に見出していく必要がある。

一方で、団塊の世代を中心として、緑の活動に対する市民の関心は高まっている。市民農園や樹林地の管理等、市民による自主的な取り組みが広まりつつある。また、防災や子育てといった形で、まちづくり自体に関心を抱く市民が増え、本市では400近くの市民団体が市民公益活動団体として登録され、様々な活動を展開している。特に近年希薄化していると言われている地域コミュニティの再生は、多くの団体に共通するテーマであり、地域住民が気軽に集まれる、楽しめる場所の創出は、大きなニーズがあると言える。本市は「市民との協働」を大きく掲げており、そうした市民団体への支援体制の構築に取り組んでいる。

このような低未利用地の増加と、市民の緑への意識の高まりを受け、本市公園緑政課は平成22年に「カシニワ制度」を創設した。詳細は次章にて説明するが、低未利用地と、緑の活動を希望する市民団体とのマッチングを図り、市内に点在する低未利用地を、市民が使える公園のような場所「カシニワ」に変えていく仕組みである。低未利用地を緑地として維持するだけでなく、地域住民が楽しめるコミュニティの場として機能させることで、地域の魅力向上を図ることを目指しており、制度の普及、推進に努めている。

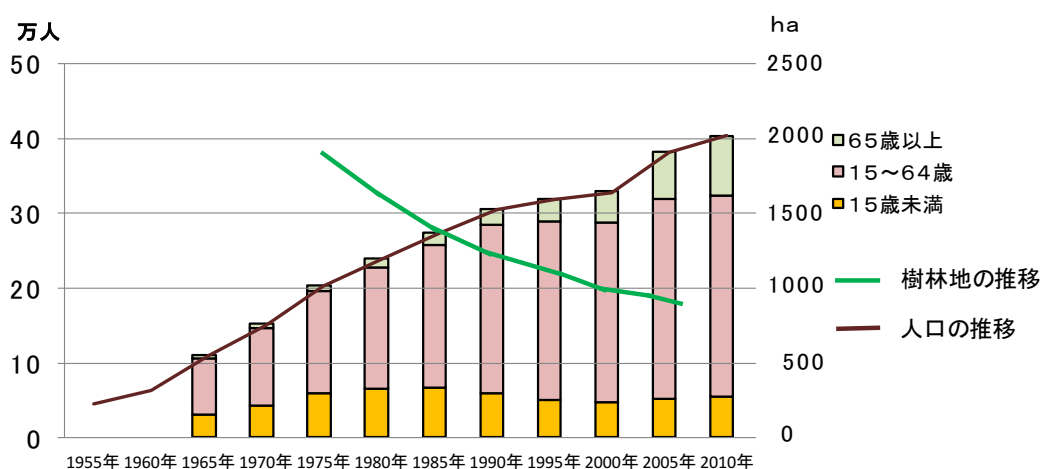


図2 人口と樹林地面積の推移

0-3 本調査の目的

本市では、平成 25 年度から平成 27 年度にかけて 3 年間、「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」「都市と緑・農が共生するまちづくりに関する調査」に取り組み、「カシニワ制度」をモデルに、今後増加すると考えられる低未利用地の利活用及び持続的なマネジメントに関して、調査を行ってきた（表 1）。

その中で、カシニワのような低未利用地を利活用した緑地を生み出し、地域に根付いたパブリックスペースとしていくためには、「緑」以外の他分野からの視点で緑地を利用していくことが重要であることがわかった。単に緑地として低未利用地を利活用していくだけでは、活動が限定的になってしまい、参加する市民・協力する住民も限られてしまう。一方で、暮らしに必要なサービスを展開していくことで、より多くの住民が利用することが期待できる。そして、住民だけでなく、生活サービスの提供者である企業や団体も少しずつ維持・管理に関与することで、緑地としてのマネジメントも持続的になると考えられる。

また、都市公園のように制度上の安定性が担保されたオープンスペースとしてではなく、カシニワのように暫定性のある空地进行地域のビジョン・将来像に基づいて、必要な時期に必要な箇所に誘導・創出できれば、地域の目指す市街地形成が可能になると考えられる。

本市では、平成 27 年度より、立地適正化計画の策定に向けた検討を進めており、こうした人口減少時代における都市計画と連携して、空地のデザインを検討することは、都市計画制度上、意義のある検討課題になると考えられる。

以上より、本調査では、これまでの調査を踏まえて、カシニワを活用したまちづくりの次なるステップとして、立地適正化計画と連携させながら、低未利用地の計画的誘導及びマネジメント手法を検討することを目的とする。具体的な調査課題は、①低未利用地の多目的利用のためのサービス提供システムの構築・検討、②立地適正化計画における空地デザインの検討と設定する。

表1 これまでの調査内容

平成 25 年度	先進事例調査	低未利用地の利活用という視点で、全国の参考となる先進事例を調査し、「カシニワ制度」の発展におけるヒントを整理した。
	担い手意識調査	「カシニワ制度」の担い手として、市民団体や企業、また低未利用地の所有者として生産緑地所有者に、アンケート調査を行い、「カシニワ制度」の持続的運用に向けての検討を行った。
	低未利用地実態調査	市内の低未利用地の位置・分布・特性を把握するために、現地調査を行った。調査結果を基に低未利用地を分類し、「カシニワ制度」を使った利活用法を6つのパターンで提示した。
平成 26 年度	カシニワ制度促進事業の検討	「カシニワ制度」の認知・理解を高めるための事業として、体験会や見学会の実施、植物バンクの実験的運用に取り組んだ。また、活用事例集やアイデアレシピ集等、制度をわかりやすく伝える方法を検討した。
	住民による持続的なマネジメント手法の検討	カシニワを持続的に維持・管理していくためのアイデアとして、ユニットハウスを実験的に設置し、活動の変化を観察した。また、貯水タンクや貸し花壇等、「シェア」をキーワードに持続的な運営体制を検討した。
	低未利用地の評価	低未利用地実態調査を、エリアを拡張して実施すると同時に、公園や公共施設等の分布から、地域におけるカシニワの必要度・優先度を算出し、緑地創出策としてのカシニワの可能性を検討した。
平成 27 年度	カシニワの多面的利用による持続的な緑地管理モデルの検証	カシニワを「緑」以外の視点から捉え、暮らしの場として地域で利活用していく方法を検討した。既存の取り組みを整理し、買い物の場の創出や、地域の他団体との連携がカギとなることがわかった。
	庭の活用をステップとした空き家対策モデルの検証	地域の課題ともなっている空き家の庭に着目し、空き家の庭をカシニワにすることで、持続的なマネジメントを展開できるだけでなく、空き家自体の活用へのステップとなる可能性を検証した。

0-4 本調査の構成

本調査では、生活サービスとの連携、都市計画との連携という2つの検討事項に対して、それぞれ下記の検討を行う。

① 低未利用地の多面的利用のためのサービス提供システムの構築・検討

生活サービスとして4つのテーマを設定し（子育て・福祉・農・観光）、テーマごとに本市関連課、サービス提供主体と議論・検討を行う。先進事例を視察し、サービス提供の運営体制を検討した上で、実験的なイベントを行い、低未利用地の管理体制の検討や、行政のサポート体制の検討を行う。平成27年度の調査において議論された子育て・農の分野、さらには、「カシニワ制度」において実践されつつある福祉の分野、また本市の手賀沼周辺エリアで検討され始めているエコツーリズム・観光の分野において、生活サービスの提供可能性があると考え、本調査の検討テーマとして設定した。

② 立地適正化計画における空地デザインの検討

本市立地適正化計画における3つのモデル地区を対象とし（一斉開発されたニュータウン・スプロール市街地・農地に隣接した住宅街）、立地適正化計画策定の議論と照らし合わせながら、低未利用地の実態を含め、モデル地区の特性を把握した上で、低未利用地の利活用方策、またその役割や効果を検討する。モデル地区の住民及び生産緑地所有者に対するアンケート調査も実施し、低未利用地の利活用可能性を調査する。

上記の2つの調査により、低未利用地の持続的なマネジメントと、地域の将来像に向け低未利用地を活かした市街地誘導手法に関する示唆・知見を得ることを目指す。



図3 本報告書の構成

第1章 カシニワ制度

1-1 カシニワ制度の目的

「カシニワ制度」は前述したように、市内に発生する低未利用地（宅地化されずに残っている空閑地、手入れの行き届かなくなった樹林地、耕作が継続されていない農地等）を、住民の力で維持・管理していく活動をサポートする制度である。市内で市民団体等が手入れを行いながら主体的に利用しているオープンスペース（樹林地や草地等）並びにオープンガーデンを「カシニワ＝かしの庭・地域の庭」と位置づけ、カシニワの創出・保全・維持に対して市がバックアップを行っている。

ガーデニング、里山管理、広場づくりやその利用などを通し、緑との関わりの中で人々の交流の増進、地域力の向上を図っていくことで、緑地の保全・創出、都市景観の演出、生物多様性の保全、地域コミュニティの醸成に寄与することを目的としている（図4）。

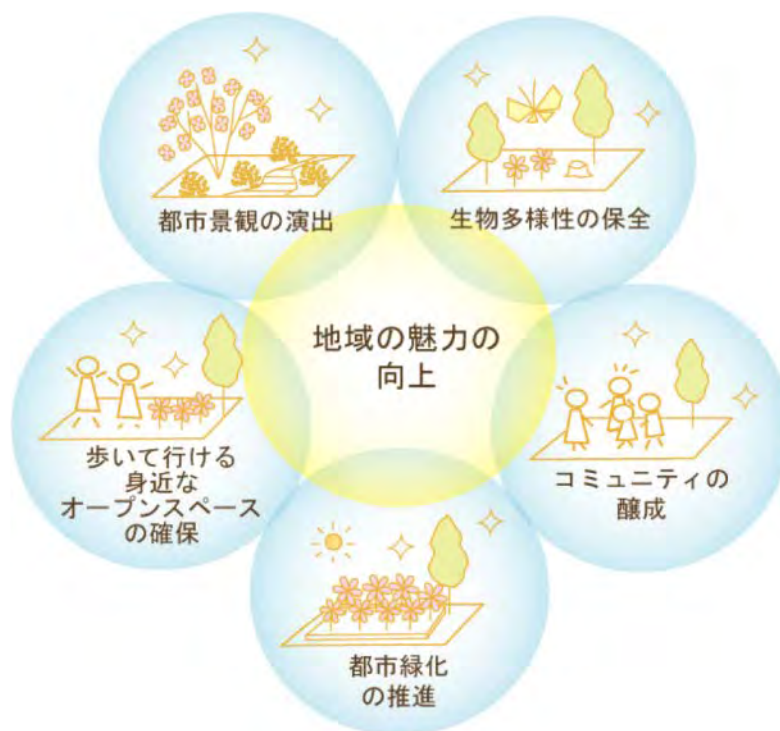


図4 カシニワ制度の狙い

1-2 カシニワ制度の概要

「カシニワ制度」は3つの柱により構成されている（図5）。一つ目は緑の保全や創出のために、土地を貸したい土地所有者、使いたい市民団体や町会、支援したい人の情報を集約し、市が仲介を行う「カシニワ情報バンク」、二つ目が一般公開可能な個人の庭、地域の庭を市に登録する「カシニワ公開」である。そして三つ目が、平成26年度に新設した「カシニワ・スタイル」である。緑の空間の使い方、楽しみ方を紹介するレシピ集として新たに設けた。いずれも、市のホームページに掲載し、情報の閲覧が可能となっている。

「カシニワ情報バンク」は、土地情報・市民団体等の団体情報・支援情報を登録したい方に申請して頂き、市による審査ののち、登録内容の一部をホームページで公開するものである。土地所有者と活動団体とのマッチングが図れ、交渉が成立すれば協定等の所定の手続きを行い、使用期間等の土地の利用に係る取り決めを定める。空いている土地を対象に、使いたい方の責任のもとに自由な取り組みを行なえる場として、公園に代わる新しい公共空間を創ることを狙いの一つとしている。

「カシニワ公開」は、一般公開可能な個人のお庭、市民団体等が緑の保全や創出のために利用している土地を登録して頂き、オープンガーデンや誰でも利用できる地域の庭として、ホームページで紹介を行う仕組みである。そして多くの方が、見学や利用を通して楽しみながら交流を深め、緑との関わりの中で地域力を高めていくことが狙いである。

こうしたカシニワの取り組みは、緑の活動への意識が高い市民にとっては魅力的であるが、一般の市民にとっては参加への敷居が高い仕組みともなっている。それを受け、より参加の敷居を低くするために1日だけのイベントとして、個人の庭や地域の庭を使って住民同士で楽しんでもらうことを推奨している。緑の空間の使い方、楽しみ方をレシピ集としてまとめ、「カシニワ・スタイル」として紹介することとなった。個人宅の庭で行うイベントを「ぷらっとガーデン」、地域の庭で行うイベントを「ぷらっと広場」とし、カシニワを楽しむ一つの文化として発信し、広めることを狙いとしている。

上記の3つの取り組みを促進するために、「カシニワ制度」では、以下の支援を行っている。

- ・ 支援情報の提供
カシニワ制度登録者に対して、支援情報に登録された物資やサービスを提供している。
- ・ 看板の貸与
カシニワ制度登録地に対して、登録タイプごとに看板を貸与している。
- ・ 資格取得等助成
カシニワ制度登録者に対して、資格取得や講習会受講の際の費用を支援している。

(上限助成率：総額の10分の5以内、助成金限度額：1名につき10,000円)

- ・ 緑化助成

条件を満たした個人・法人に対して、植栽等緑化に関する費用の支援を行っている。

- ・ 基盤整備費助成

条件を満たした土地所有者または市民団体等への支援を行っている。

- ・ 活動費助成

条件を満たした市民団体等に対し、材料や道具の購入費を支援している。

(上限助成率：総額の5分の4以内、助成金限度額：300,000円)

- ・ カシニワ・スタイル実施支援

「カシニワ・スタイル」にレシピとしてイベントを登録してくれる市民または市民団体等に対して、イベント実施のための人的サポート、物的支援、広報の協力を行う。

こうした支援を通して、市民の自発的な緑の取り組みをサポートし、緑への理解、緑への親しみ、緑への参加を広めることが「カシニワ制度」の目指すところである。

カシニワ情報バンク

カシニワはみなさんのお気持ちや情報が出会うことで生まれます。
この出会いの場を「カシニワ情報バンク」と名づけました。ぜひご利用ください。

● 土地情報 ●



土地
使ってください

林や空き地など
管理に困っている土地を
登録しませんか。

● 団体情報 ●



土地
使わせてください

農山、広場、花畑、菜園、
仲間と一緒に
作ってみませんか。

● 支援情報 ●



あげます
ください

現物や資金をあげます。
直ぐりのアドバイス
してくださいetc
カシニワを支援したい
してほしい方はこちら。

公開しています

公開しているカシニワは大きく分けると2つのタイプ。
みんなで縁を作り出す「地域の庭」と
ほんらい自分たちだけの庭を周囲におすそ分けする
「オープンガーデン」。

みんなのカシニワ 地域の庭

みんなでお手入れしている
広場、花壇、林を一般公開しています。



身近なカシニワ オープンガーデン

庭を一般公開すれば、まわりに自然が
おすそ分けできるねという発想から生まれました。
あなたの庭も、ぜひオープンガーデンに
登録してください。

イベント
主催で
お楽しみ

カシニワ・スタイル

自分で思いつくまま多様なイベントを
主催して楽しむ、それがカシニワ・スタイル。
どんなことができるのという方に、これまでの事例を
ご紹介しています。実践のサポートもしています。

広場を使って

カシニワを気軽に使って
事例集を参考にして、イベントを主催しちゃおう。
名づけて「ぶらっと広場」。お気軽にお問合せください。



お庭を使って

草木染め、採れたて野菜のバーベキュー
お手製ベンチ、ハーブティー
ガーデニング、チーズやソーセージのくんせい。
気軽にお庭を使って
「ぶらっとガーデン」のイベントを主催しよう。

図5 カシニワ制度の概要

1-3 カシニワ制度の実態と課題

平成 22 年 11 月から運用を開始した「カシニワ制度」は 7 年目を迎えているが、これまでに 242 件の登録があった。以下に各登録情報を紹介する。

- ・ 土地情報：83 件（内 57 件で利用者とのマッチングが完了）
山林や宅地の他に、公衆用道路等の公共用地も含まれている。面積や場所といった基礎的な情報と同時に、貸し出しの条件等も記載されている。
 - ・ 団体情報：46 件（内 35 件で活動地とのマッチングが完了）
園芸活動や森林の保全を中心として、スポーツレクリエーションの場、福祉的な使い方等、様々な目的を持った団体が、活動地を求め登録している。
 - ・ 支援情報：21 件
球根や苗、土や堆肥といった物資の支援だけでなく、重機による耕運等の人的支援も登録されている。
 - ・ オープンガーデン：67 件
34 件の個人宅（マンション含む）と、33 件の店舗の庭が登録されている。公開の形は自由に設定でき、時期や時間を限定することも、鑑賞スペースを限定（例：道路からの鑑賞のみ）することもできる。
 - ・ 地域の庭 25 件
里山を管理する取り組み、地域を彩る花壇をつくる活動、河川の清掃・美化を行う取り組み、地域住民が自由に使える広場を生み出す活動と、多様な地域の庭が創出されている。こうした地域の庭は、祭りや自主的なイベント（コンサート、朝市等）の会場としても活用されている。また、「カシニワ公開」という形は取っていないが、「カシニワ情報バンク」のマッチングにより、同様な活動地が多数生み出されている。
- 平成 25 年度からは、「カシニワ・フェスタ」と題して、市内のカシニワの一斉公開イベントを開始した。実行委員会には登録者にも入ってもらい、カシニワ登録者同士の協力のもと、イベントが実施された。またこれ以外にも、カシニワ登録者間のネットワークにより、マスクキャラクターの商品化や、被災地支援、見学会や勉強会の開催等、カシニワを介した取り組みが生まれている。それに伴い、登録者間の交流も促進され、連携の輪の広がりが見られるようになった。

一方で、「カシニワ制度」の課題として、以下の 4 点が挙げられる。

- ・ 市民への普及啓発
現状ではホームページでの広報、及びチラシ、パンフレットの配布のみであり、市民の認知度はまだまだ低い。ホームページ以外の広報活動を進めると同時に、新たな参加者、協

力者を掘り起こしていく必要がある。

- ・ 法律上の制約

農地の活用に対する制約（農地法）、物置等の建築物に対する制約（都市計画法、建築基準法）、土地の維持費用負担に対する制約（相続税法、地方税法）によって、活動が制限される場合がある。より地域に意味のある取り組みにしていくためには、これらの制約条件を緩和あるいは解消していく仕掛けが必要である。

- ・ 更なる活動の質の向上

登録者間の交流促進だけでなく、地域住民との交流促進、さらには企業や土地所有者との協力体制の構築により、活動地の質を向上させ、活動の幅を広げていくことが重要である。

- ・ 活動の継続性の確保

活動地が着実に増えてくる一方で、活動参加者の高齢化や、活動人数の減少等、各カシニワの持続的な運営体制の構築が新たな課題となっている。

上記の課題に対し、これまで解決策を模索してきたわけであるが、昨年度より、特に4つ目の活動の継続性を大きな課題と捉えている。前章で述べた通り、その解決に向けて、生活サービスとの連携（サービス提供者の参加）、都市計画施策との連携（空地デザインによるまちづくり）、が重要であると考えており、本調査ではそれに取り組む。次章から、本調査において実施した2つの調査を具体的に検討していき、「カシニワ制度」を活かした市街地形成・まちづくりの展開におけるヒントを整理していく。



図6 カシニワ登録地の様子（左：里山、右：地域の庭）



図7 カシニワ登録地の様子（左：地域の庭での朝市、右：地域の庭での団らん）

第2章 低未利用地の多面的利用のためのサービス提供システムの構築・検討

2-1 調査の目的

昨年度の調査より、低未利用地を緑地としてだけでなく、生活に必要なサービスを提供する場とし、多面的に利用することで、より市民が足を運ぶ空間となることが示された。また、サービスに関わる主体が、各々目的を達成するために動くことで、その結果として、緑地として維持される可能性が示唆された。これまでは、地域の庭のようなアメニティとしての空間の活用が考えられてきたが、今後は、地域が抱える課題や条件に応じ、生活に必要なサービス提供する側面からの空間の活用も考えられる。

低未利用地を活用した暫定性のある緑地を、みどりとしてマネジメントするだけでなく、地域の課題を解決する場や、地域住民の思いを重ねる場として活用することで、暫定性のある空間であっても、地域住民に必要な場所として認識され、活動に一定の持続性が担保され则认为られる。このような、広い視点から「みどり」の役割を捉えて、その仕組みを検討することが、今後、求められると考えられる。

以上より、本調査では、カシニワの多面的利用を促進していくにあたり、カシニワにおいて暮らしに必要なサービスが持続的に提供されていくための仕組みを検討していくことを目的とする。また、サービスの展開・持続に関わる様々な主体が連携していく体制を構築し、低未利用地を活用した緑地の新たな管理手法を検討していく。

2-2 調査の手法

カシニワで展開し得るサービスとして4つのテーマを挙げ（子育て・福祉・農・観光）、テーマごとに検討委員会を設置し、事例調査やアンケート調査を実施しながら検討を進めた。主な検討事項は以下のとおり。

① サービス内容の検討

カシニワや低未利用地においてサービスを提供することのメリットや強み、課題を整理し、どういったサービスを展開していくことが可能かを検討する。

② 各プレイヤーの役割の検討

行政担当課、サービス提供者、周辺地域住民、カシニワ管理団体、地権者等、サービスの提供において関わってくる主体が、それぞれどういった役割を果たすべきか、どういった連携・サポート体制があるとよいかを検討する。

③ 中間支援組織の検討

持続的なサービスの提供においては、カシニワや低未利用地とサービスとのマッチングや、各主体間の調整・フォローアップ等、全体をコーディネートする人材や組織が必要となってくる。行政担当課も含めて、どういった体制が望ましいのか、そうした中間支援組織をいかに形成・養成していくのか、検討する。

④ 緑地としての管理手法の検討

既存の「カシニワ制度」を基に検討を進めていくが、同時に、「カシニワ制度」ではカバーできない動きや仕組みを整理し、新たな管理手法やそれに対するサポートのあり方を検討する。

2-3 子育て分野での検討

2-3-1 子育て検討委員会

表 2 検討委員会・構成員

事務局	柏市公園緑政課
コーディネーター	NPO 法人 urban design partners balloon
担当課	柏市子育て支援課
サービス事業主体	市内私立保育園有志

子育て検討委員会では、本市子育て支援課、市内の私立保育園と共に検討を進めた。昨年度の調査では、子育て支援サービスの不足地域において、カシニワを活用した出前保育事業の可能性が見出された。今年度は、そうした低未利用地での出前保育サービスを、継続的に実施していくための体制づくりを主なテーマとして議論した。

まず、カシニワを活用した出前保育の効果や実施体制のイメージを各保育園に持ってもらうことが重要であると考え、本市所有の空地を使い、実験的に出前保育を実施した。その様子を各保育園にみてもらい、それぞれの地域でどう展開できるかを検討した。また、空地を持続的に管理していく方法・体制に関しても議論を行った。

2-3-2 実験イベント

各保育園に、出前保育事業のイメージを持ったもらうために、空地を使った出前保育イベントを実施した。私立保育園の合同会議において、協力してくれる保育園を募集したところ、1つの保育園が手を挙げ実施するに至った。保育園の所在する地域で適した開催場所を探したところ、柏市所有の空地があり、会場とすることが決まった。その敷地は、区画整理事業のための先買地であったが、事業縮小に伴い、利用する目的を失ってしまった土地である。半年前までは、地域の老人会がカシニワとして管理し、グランドゴルフ等のスポーツ広場として使用していたのだが、広場の使い方を巡り地域住民と考えが合わないこともあり、活動をやめてしまったという経緯がある。定期的に出前保育を開催していくことを考えると、保育園から比較的近い場所であることが望ましい。今回の会場は保育園から1km圏内であり、最近まできちんと管理されていた場所であることから、実験イベントの会場としてふさわしいと判断した。

かつて広場の使い方を巡って問題があったこともあり、開催に際しては事前に周辺住民への説明や案内を行った。周辺地域へのポスティング、実施する保育園の関係者への配布、近隣センターでのポスター掲示、市のHPで周知し、集客を行った。チラシは図9の通りである。

実験イベントは平成28年11月10日（木）10時から13時に実施し、47組の親子が参加した。周辺から徒歩や自転車で来場した参加者がほとんどで、近くに住んでいる方が多く参加し

てくれたことがわかる。会場には、いくつかの遊び体験コーナーを設け、子どもたちが自由に巡れるような形とした。また、地域で音楽活動を行っているアーティストによるリズム遊びのプログラムも実施した。音響機材を使い大きな音を出すため、周辺住民にはあらかじめ説明を行ったが、反対する方はおらず、お孫さんを連れて参加するなど、逆に積極的な姿勢が見られた。お昼にはパンの移動販売が会場を訪れ、パンを購入してその場でお昼ご飯を食べてから帰る家族も大勢いた。

実験イベントを振り返ると、まず、こうした子育て支援サービスのニーズの高さが伺える。参加者の半数程度は、日頃からその保育園の出前保育事業に参加している親子であったが、近隣センター等の屋内での実施と異なり、また違った楽しみ方ができることに満足する声が多かった。残りの半数は、チラシを見て初めて出前保育に参加した親子であるが、こうした子どもを安全に遊ばせることのできる環境は貴重である、との意見が聞かれた。ママ友同士での情報共有が盛んに行われており、今回のようなイベントがあると、情報がすぐに拡散されるといえる。それが47組もの参加につながったと考えられる。今回の出前保育は、地域のニーズと合致したサービスであったと言える。

また、今回使用した空地は、空間としても出前保育に適していた。最近までカシニワとして管理されていたため、敷地全体がふかふかの芝生で覆われており、こどもたちが遊んだり、走り回ったりしても、保護者が安心して見ていられた。入り口部分も柵が設置されており、こどもが道路に飛び出す心配もなかった。広さも十分あり、出前保育に必要な備品は車で搬入することができた。一方で、こうした広い敷地（約2,000㎡）を管理するには労力がかかる。保育園が単独で管理していくのか、自治会やこども会と連携していくのか、十分に検討していく必要がある。

今回は、地域住民の方の理解があり、開催に関して反対や不満の声は聞かれなかった。事前に行政から説明があったことは重要なポイントであろう。知らない保育園が勝手に開催するのではなく、行政がサポートしていることで、住民としても安心して話を聞ける。また、「子育て」というテーマが、地域の関心と合致していたことも大きい。住民からの理解を得て、トラブルなく実施することができた。

表3 イベント概要

日時	平成28年11月10日(木) 10:00~13:00
会場	低見台芝生広場 / 約2,000㎡ 住宅と農地の囲まれたL字型の土地（市所有の遊休地）
天気	曇り
参加人数	親子47組



図8 出前保育実験イベントの様子



図9 出前保育実験イベントのチラシ

2-3-3 継続的な開催に向けた検討

カシニワを活用した出前保育の定期的な開催に向けて、保育園と議論したところ、次の3つがポイントとなると考えられる。

① サービスに適した場所の選定

サービスに適した場所の選定に関しては、既存の「カシニワ制度」で十分に対応が可能である。立地・形状・広さ等、実施する保育園が希望する条件を踏まえて、マッチングを進めることができる。ただし、保育園ごとに、実施したい内容や、そこで子どもたちに体験して欲しいことが異なってくるので、細やかなサポートが必要である。子育て支援課とも連携しながら、保育園の実施しやすい環境を整えていく必要がある。

② 地域住民からの理解、地域のニーズ

地域住民との関係性の構築に関しては、今回のイベントでも行ったように、行政による地域への説明・案内等のフォローアップが必要であろう。また、子育てサービスの希薄な地域での積極的な実施や、地域ニーズの汲み取り等、行政にしかできない役割も重要である。逆に、子育て支援サービスを充実させたいエリア、子育て世代の流入を図りたい地域においては、こうした低未利用地を活用した出前保育サービスを導入していくことで、子育て世代にとって魅力的な環境を構築していくステップともなり得る。行政の施策・取り組みと連動する形で進めることができれば、より効果的なサービスになるであろう。

③ カシニワとしての持続的な管理体制

今回の出前保育イベントを実施した保育園は、保育園としてカシニワ登録し、自ら維持・管理することに前向きである。しかし、開催が11月ということで、雑草の繁茂を心配する必要がなかったが、年間を通して管理するとなると、保育園にかかる負担は大きいと考えられる。実際に、既存のカシニワにおける活動は、高齢者が中心となっており、平日もある程度時間を割ける団体でないと、管理が難しいのが現状である。今回、出前保育イベントを実施する際に、近くのいくつかの保育園にも声をかけた。スケジュールの都合で、合同で開催することはできなかったが、空地を使った出前保育サービスには関心を示してくれた。空地のマネジメントにおいて、複数の保育園が共同で管理していく姿は十分に考えられる。共同の園庭という形で、草刈りや清掃等を分担し、管理の負担を軽減させることができると同時に、利用する保育園が増えれば、空地自体の利用頻度も高くなり、管理の目も行き届く。また、保護者会との連携もアイデアとして挙げられた。保護者会のイベントに空地を使ってもらう代わりに、お父さんたちに定期的な草刈りを行ってもらう。保護者会を絡めることで、休日の利用も加わり、より地域に根付いた空間になることが期待できる。

子育て検討委員会では、平成 28 年 9 月 13 日（火）に、地域における子育て空間の研究をしている横浜市立大学・三輪准教授へのヒアリングを行った。公園を頻繁に利用する保育施設が、公園の清掃等のマネジメントに参加することで、地域に貢献している事例を紹介していただいた。保育施設が公園や広場を子育ての場として使っていくためには、ただ使うのではなく、地域にどんな貢献ができるかをしっかり考える必要があるという。保育施設としては、地域における市民権を得たいわけであり、地域と連携して活動していくことで、子育てにとって良好な環境を築いていける。保育というものは、施設の中で完結するものでなく、地域の中で起きていることであり、まちづくりの議論の中でしっかり扱っていくべきものであると、三輪准教授は述べている。地域と保育園がつながる一つのきっかけとして、低未利用地を活用した出前保育事業は効果が期待できる。低未利用地の扱いに困っている地域と、地域と連携して子育て環境を構築していきたい施設が重なることで、両者の良好な関係を築いていくことができ、持続的なサービスが実現できる。「カシニワ制度」に加えて、地域と保育園をつないでいく仕組みや組織が重要となってくる。

2-4 福祉分野での検討

2-4-1 福祉検討委員会

表 4 検討委員会・構成員

事務局	柏市公園緑政課、NPO 法人 urban design partners balloon
コーディネーター	NPO 法人花工房カモミール
担当課	柏市障害福祉課、柏市福祉活動推進課、柏市高齢者支援課
サービス事業主体	市内障害者施設有志

福祉分野では、調査開始当初は、障害者福祉と介護予防を分け、2つの検討委員会で進めていく予定であった。しかし、検討を進めていく上で、共通の議論が多いことから、両者を合わせて福祉検討委員会とし、調査・検討を実施することとした。本市障害福祉課、福祉活動推進課、高齢者支援課、市内の福祉施設と共に議論を行った。カシニワにおいて、耕作放棄地をハーブガーデンとして活用し、障害者の園芸福祉に取り組んでいる団体がいる。本調査では、こうした福祉の場としてのカシニワの活用を検討することを目的とした。障害者や高齢者が植物を育てたり、緑と触れ合ったりすることで、心身共に癒される効果があるとされる園芸福祉には、市内にも関心を持っている施設がいくつも存在した。こうした施設が「カシニワ制度」を活用して、低未利用地を園芸福祉の場としていくことは十分に考えられる。一方で、園芸福祉に関心を持っていても、どうやって実践していけばよいのかわからない、施設の運営に加えて緑地の維持・管理もするとなると負担が大きい、という壁もある。福祉検討委員会では、園芸福祉に取り組んでいる先進事例を視察し、園芸福祉の実践のポイントを学ぶとともに、障害者施設を対象とした園芸福祉の講習会・体験会を実施し、カシニワでの園芸療法の可能性や課題を整理した。そして、施設が低未利用地を利用して園芸福祉を実践していくためのサポート体制のあり方、仕組みの検討を行った。

2-4-2 講習会・体験会

まず、園芸福祉の取り組みの効果や具体的な活動内容を知ってもらうために、園芸福祉の講習会と体験会を実施した。すでに「カシニワ制度」を活用してハーブガーデンを作っている障害者施設・NPO 法人花工房カモミールを講師として、園芸福祉にどういった効果があるのか、園芸福祉をどう実践していくのか、園芸福祉に関心のある施設に学んでもらう機会とした。障害福祉課を通じて、市内の障害者施設に案内を出してもらい、4施設・8名が参加した。（チラシは図 11 のとおり）

10月8日（土）、午前中に講習会、午後にガーデンづくりの体験会、というスケジュールで

実施した。午前の講習会では、施設の利用者が各々の性格にあった活動を自由に選択し取り組むことができる点が、ガーデンづくりの効果として挙げられた。また、普段の施設内の作業では集中力が続かない利用者も、ガーデンでの作業では、リラックスして取り組んでいる姿が見られるという。園芸福祉では、ガーデンづくりの出来不出来を問うのではなく、つくる過程をみんなで楽しむことが重要であることが、説明された。午後のガーデンづくり体験会では、参加者に実際に植え付けの体験をやってもらいながら、園芸福祉の具体的なイメージをつかんでもらった。また、ハーブの香りが心をリラックスさせる効果があることが、ハーブの育て方や種類の解説と共に、紹介された。実際に収穫されたハーブで作ったハーブティーの試飲もあり、ガーデンづくりの幅の広い楽しみ方を知ることができた。

参加者からは、ハーブの育て方を学べた点、他の施設との交流の機会となった点、が評価された。今回、講師を務めた NPO 法人花工房カモミールには、園芸に詳しい職員が在籍していたため、園芸福祉を実践することができた。しかし、どの施設にも園芸に詳しい職員がいるわけではない。ガーデンの作り方、植物の育て方を基礎から学べる機会が必要である。また、施設同士が交流する機会は少ないのが現状で、こうした講習会や体験会を通して、情報交換・情報共有していく必要性が示された。さらに、施設の利用者が実際にガーデンづくりを体験できる機会を設けたい、という要望があり、利用者や保護者向けの講習会・体験会の開催も検討することとした。季節を考慮したため、本調査の実施期間内とはならなかったが、平成 29 年 3 月 24 日（金）に、施設の利用者を交えての、園芸福祉体験会を実施することが決定した。

園芸福祉に関心のある施設はあるものの、「カシニワ制度」で場所だけ確保すればすぐに始められる、というわけではない。こうした講習会や体験会を継続して開催し、園芸の知識やスキルを習得していくことが重要である。



図 10 講習会・体験会の様子

園芸福祉を学ぼう・知ろう!

ガーデン講習会&体験会

日時：2016年10月8日(土)

【午前の部】10:00～11:30 @北部近隣センター

【午後の部】13:00～15:00 @カモミール・ハーブガーデン

講師：NPO 法人花工房カモミール 笠井 和代氏

参加費：無料

園芸福祉という言葉をご存知でしょうか？園芸福祉では、植物を上手に育て収穫することではなく、緑に触れることで、心身の状態を改善していくことが目指されています。柏市内で「カシニワ制度（空き地を市民団体が緑地として整備・管理する制度）」を活用して、ハーブガーデンを作っている NPO 法人花工房カモミールさんを講師に、園芸福祉の講習会、そして実際のガーデンでの体験会を実施します。ぜひ、この機会に園芸福祉に触れてみてください！

【午前の部】10:00～11:30

講習会：園芸福祉とは

場所：北部近隣センター会議室

☆園芸福祉って、聞いたことあるけど、いったい何？
午前は、園芸福祉を初めて知る方のためのレクチャーを行います。緑に触れ合うことで、利用者さんどんな変化があったのか、施設にとってどんな効果があったのか、カモミールさんのこれまでの取り組みを紹介してもらいます。



主催：柏市公園緑政課
お問い合わせ：柏市公園緑政課（内装）
TEL：04-7167-1148
E-mail：info-knry@city.kashiwa.lg.jp

【午後の部】13:00～14:30

体験会：ガーデンづくり体験

場所：カモミール・ハーブガーデン

☆ガーデンって、実際どうやって作っていったらいいの？
午後は、ガーデンづくりのイメージを掴んでいただくために、カモミールさんのガーデンでの体験会を行います。みんなで楽しみながら緑に触れ合う、ガーデンづくりの魅力を感じてみてください。



会場



カシニワ制度とは

カシニワ制度では、活動場所の紹介や、花苗や種の提供等、市民団体のみどりの活動をサポートしています。みどりの活動に関心のある方は、柏市公園緑政課にご相談ください。

お申し込み先
柏市公園緑政課（内装）
E-mail：info-knry@city.kashiwa.lg.jp TEL：04-7167-1148

図 11 園芸福祉講習会・体験会のチラシ

2-4-3 事例調査

12月3日(土)、先進事例調査として、埼玉県さいたま市の見沼田んぼ福祉農園を訪れた。近隣のデイケア施設や障害者施設、ボランティア組織が見沼福祉農園推進協議会をつくり、「見沼田圃の保全・活用・創造の基本方針」に基づいて運営をしている福祉農園である。平成10年に埼玉県が「見沼田圃公有地化推進事業」を開始し、その中での農地の保全・有効活用策の一つとして、福祉農園としての利活用が始められた。平成11年の開園以降、施設と地域住民が協力しながら、維持・管理を行なっている。現在は7団体、計200名ほどの会員が参加している。

福祉農園は施設ごとに利用する区画が決まっており、各施設、頻度も使い方も自由である。作業をする日はバスで農園に行き、水やりや収穫、広場での遊びなど、思い思いの時間を過ごす。何を植えるかも、各施設が決める。それぞれが担当のエリアを管理することで、広大な土地がしっかりと農地として維持されている。障害者施設や高齢者施設の他にも、地域のロータリークラブや大学の研究者も参加しており、様々なネットワークで支えられている農園である。また、隣接する農家がサポートをしてくれることもあり、福祉農園においてコミュニティが形成されている。各団体の代表者は月に1回の定例会で顔を合わせ、農園全体の活動方針の検討や、情報共有を図っている。

園芸福祉の実践だけでなく、施設と地域が関わりを持って、共に楽しみながら協力し合い、農地を有効活用している事例と言える。複数の施設が共同で管理することで、管理負担を分担できることも重要であるが、それ以上に、地域との距離が生まれがちである施設が、農園を通して地域や社会とつながることができるのが、大きな特徴である。

表 5 事例調査概要

日時	平成 28 年 12 月 3 日(土) 13:00～16:00
視察先	見沼田んぼ福祉農園（埼玉県さいたま市緑区） ／見沼福祉農園推進協議会 ・耕作放棄地の再生・保全を目指した福祉的取り組み ・デイケア施設やボランティア組織による協議会が運営
天気	晴れ
参加者	事務局：2名、コーディネーター：1名 担当課・関連課（柏市都市計画課・農政課）：3名、障害者施設：4名



図 12 見沼田んぼ福祉農園

2-4-4 園芸福祉推進の検討

講習会・体験会の実施、先進事例の視察を踏まえて、検討委員会で議論した結果、低未利用地を福祉施設が園芸福祉の場として活用、管理していくためには、次の3点がポイントとなる。

① 園芸の知識やスキル習得のサポート

活動場所の紹介・マッチングは「カシニワ制度」で十分にサポートが可能であるが、実際に園芸福祉を推進していくためには、園芸福祉に関心がある施設に対して、講習会や体験会等、知識やスキルを習得する機会を定期的に設け、サポートをしていく必要がある。

② 複数施設による連携

見沼田んぼ福祉農園の事例のように、複数の施設が共同で維持・管理していくことは有効であろう。1つの施設にかかる負担を減らすことができるだけでなく、施設同士の交流を促進することもできる。ただし、施設同士の調整を図ったり、全体をコントロールしたりする中間支援組織が必要となってくるであろう。「カシニワ制度」には、まだそのような組織は存在せず、担当課である公園緑政課だけでは、継続的にサポートをしていくことは難しい。障害福祉課とも連携しながら、サポート体制を構築していく必要がある。

③ 耕作放棄地の利活用

障害者施設がガーデンづくりを進めていく場合、バスや車でガーデンまで通い、作業をすることになる。また、近隣住民に理解を示してもらうことが重要であり、住宅密集地ではなかなか活動が難しいと考えられる。その点を踏まえると、園芸福祉の実践の場としては、農地の広がるエリアで、耕作放棄地を利活用することが適していると考えられる。「カシニワ制度」では、まだ農地の利活用のハードルは高く、この点は、農政課とも議論をしながら、耕作放棄地対策の一環として、取り組んでいくことも必要であろう。また、園芸福祉の推進に向けては、福祉施設から物理的に距離が近い空地も候補地になり得ると考えられる。

園芸福祉の推進に関しては、既存の「カシニワ制度」だけではサポート体制として不十分である。園芸の技術的サポートに加えて、適した活動地のマッチング、施設同士の調整が必要となり、関連課が連携して、検討を進めていく必要がある。

2-4-5 高齢者福祉への展開

本調査では、障害者施設による園芸福祉の実践を検討したわけであるが、高齢者施設でも同様の議論が可能であろう。高齢者の癒しの場として、緑に囲まれた空間、土に触れられる場所は魅力的であり、十分に検討の余地がある。前項で挙げた3つのポイントを踏まえて仕組みを構築していくことができれば、高齢者施設も関心を持って、取り組んでくれるであろう。

一方で、本調査では当初、介護予防に関しても実験的な取り組みを進めていく予定であった。低未利用地で介護予防プログラムを定期的の実施し、地域コミュニティの向上にも繋げていくことをイメージしていたが、関連課や柏市老人クラブ連合会にヒアリングをする中で、低未利用地において介護予防プログラムを実践していくような担い手がなかなか見つからなかった。地域の老人クラブは、年々加入者が減少しており、活動の継続が困難になっている状態だという。また、市の介護予防プログラムは、民間の事業者に委託して実施しており、カシニワのような屋外を使って展開するような事業者は見当たらなかった。ただし、見方を変えると、カシニワの整備活動自体が十分な介護予防になるとも考えられる。地域の高齢者が花壇整備や

菜園づくりを進めることは、外出促進にもなるし、地域コミュニティでの交流の場づくりにもなっている。既存のカシニワ活動団体も、高齢者がほとんどであることを考えると、「カシニワ制度」として、積極的に介護予防というテーマを打ち出してもよいであろう。

介護予防の検討の一環で、平成28年10月14日（金）に千葉市の「高齢者スポーツ広場」という事例の視察を行った。千葉市が所有する遊休地を、地域の老人会に無償で貸与し、スポーツ広場として整備・運営してもらう制度である。この制度の特徴は、高齢者の利用に特化している点である。地域の老人会が高齢者の健康促進の場を自らつくっていく場合に、その活動の受け皿として、市の遊休地を貸しているのである。介護予防・健康促進のための制度であり、その実現のための手法として低未利用地が使われている。「カシニワ制度」は、緑地を生み出すことを目的にした仕組みであるが、それがまちづくりにおける手法となることがあってもよいであろう。園芸福祉や介護予防のために、「カシニワ制度」を活用していく。そのためには、これまでの支援メニューだけではなく、園芸福祉や介護予防を推進していくための支援策・サポート体制が必要になる。それを担当課と連携して構築することができれば、まちづくりの手法として「カシニワ制度」が一步進むことになるであろう。

表6 事例調査概要

日時	平成28年10月4日(金) 14:30~16:30
視察先	末広高齢者スポーツ広場（千葉県千葉市中央区） 面積：約3,000㎡ ／千葉市高齢施設課 ・市所有の遊休地を利活用する仕組み ・地元老人クラブ連合会への管理委託
天気	晴れ



図13 末広高齢者スポーツ広場（千葉市）

2-5 農分野における検討

2-5-1 農検討委員会

表7 検討委員会・構成員

事務局	柏市公園緑政課、NPO 法人 urban design partners balloon
コーディネーター	フードコミュニケーター森脇菜採事務所
担当課	柏市農政課
サービス事業主体	柏農家の野菜市運営委員会、路地裏マルシェ実行委員会、 アグリコミュニケーションかしわ実行委員会

農分野では、本市農政課、市内で低未利用地を活用して野菜市を開催している団体（柏農家の野菜市運営委員会、路地裏マルシェ実行委員会）、地産地消を推進するための農家と飲食店からなる団体（アグリコミュニケーションかしわ実行委員会）と共に、低未利用地を活用した野菜市のモデルと、緑地としての管理モデルの検討を行った。既に市内でも事例があり、近隣の住民の買い物の場として低未利用地が利活用されている。今後、高齢化や商店街の衰退によって、買い物が不便になってしまう郊外住宅地において、こうした生鮮食品を身近に購入できる場があることは重要となってくる。また、生産者と消費者が交わる場として活用していくことで、農家の販路拡大につながり、地域の農を支える仕組みとしての発展が期待できる。

本検討委員会では、低未利用地を活用した野菜市のモデル化を試み、市内各所のカシニワや低未利用地で展開できる仕組み・体制の構築を目指す。市内の既存事例や全国の先進事例を踏まえて、全市的な展開に向けた可能性・課題を整理し、低未利用地を活用した農業振興、買い物の場の創出を検討していく。また、野菜市の会場となる緑地の維持・管理方法も合わせて検討する。

2-5-2 既存の取り組みの整理

低未利用地を活用した野菜市の取り組みとしては、市内に2つの事例がある。

1つ目は、柏農家の野菜市運営委員会が実施している「サスティナ朝市」である。市所有の遊休地を活用したカシニワ「サスティナ実験広場」の活動の一環で始まった取り組みで、カシニワを管理するNPO法人牧場跡地の緑と環境を考える会からの呼びかけにより、毎週水曜日の朝7:00～8:00、柏農家の野菜市運営委員会が開催している。この事例は、緑地の維持・管理主体と、野菜市の実行主体が別になっている。地域住民によって管理されているカシニワを、地域ニーズを反映して利用していくための一つの形として、野菜市が実施されている。

もう1つの事例が、「路地裏マルシェ」である。昨年度の調査において、カシニワの多面的

利用の実験として取り組んだ野菜市であるが、その後実行委員会が立ち上がり、毎週水曜日の14:30~15:30、柏駅近くの民有地で開催されている。この事例では、野菜の販売をする農家自身が草刈り等の維持・管理を行なっている。面積も狭いため（約200㎡）、大きな負担なく管理がなされている。また、地権者と利用者のマッチングは、昨年度の実験の中で市が仲介したが、「カシニワ制度」には登録されておらず、独自の取り組みとして継続されている。一方で、事務局運営等の経費の捻出のために、生産者だけでなく消費者も含めた会員制度を導入し、緑地の維持・管理と野菜市の継続を検討しているところである。

2-5-3 事例調査

農検討委員会では、本市と同様に都市型農業の推進に取り組んでいる茅ヶ崎市の朝市の視察を、平成28年8月6日（土）に行った。平成13年から続く「茅ヶ崎海辺の朝市」は週1回、1時間の開催ではあるが、地域に根付いて住民に利用されている野菜市の成功事例である。野菜市の継続的な運営と、地域住民との関係性の構築に関して、ヒントを得るために視察を行った。

神奈川県茅ヶ崎市は、東京駅から1時間程の人口約24万人の郊外都市である。JR東海道線の南側は、海に面した湘南エリアで、閑静な住宅地となっている。一方、線路の北側は起伏があり、農地が広がっている。

平成13年、茅ヶ崎市は地産地消の推進を目的に、地元農家に声をかけ、野菜市を開始した。毎月第四土曜日朝8:00から、茅ヶ崎駅近くの中央公園で開催された。農家としても、都市型農業の経営に関して問題意識を持っており、消費者に歩み寄っていくことが重要であると認識しており、約30軒が参加し、スタートした。開催時は、市役所の職員もスタッフとして参加するなど、積極的に朝市の運営をしていったが、隣の市にJAが直売所をオープンしたこともあり、年々利用者は減少した。中央公園周辺にはあまり住宅地がないことも1つの要因であった。そこで、平成16年には、中央公園での開催に加えて、毎月第二土曜日に、海沿いの市営野球場でも朝市を開催することになった。海沿いは住宅街も多く、直売所がないため、朝市のニーズは非常に高い地域であった。一方で、来場者の減少により、農家側はモチベーションを失ってしまい、参加農家は4~5軒となってしまった。それに対し農家グループは、勉強会を開催し、野菜市の運営に関して、定期的に議論・情報共有をする場を設けるようにした。これを機に、自分たちできちんと会を設立し野菜市を運営していこうという機運が生まれたという。コアメンバーとなっていた4~5軒が声をかけ、平成19年に、正式に「茅ヶ崎海辺の朝市の会」が農家15軒で発足した。行政はPR面でのサポートや会場の手配、イベント時の備品の貸し出しが主な役割となり、基本的には会によって朝市が運営されるようになった。また、月2回の朝市は、どちらも市営野球場での開催となった。さらに、翌平成20年からは、朝市の開

催頻度を増やし、毎週土曜日 8:00~9:00 の開催となり、その形で現在も運営されている。

農家は年間 10,000 円の会費を払い、それによって運営がなされている。月 1 回は定例会を行い、情報共有や会の方針の検討を行ったり、新規会員の審査をしたりする。朝市のクオリティを保つためには、意識を統一できる 15 軒程度が限界で、出店者に欠員が生じた場合に、志の高い農家をメンバーに加えているのだという。

朝市は、市営野球場の敷地内、縦長の広場で実施されている。農家 15 軒の車が縦 1 列に並び、お客さんは農家ごとに買い物をする。車の位置は、長年やっている間に、自然と固定化されたのだという。それだけでなく、お客さんは農家ごとに長い列を作って並び、一人ずつ農家と話しながら買い物をするのだが、このスタイルも、自然とできたルールだそう。お客さん自身が、自分たちが買い物のしやすい環境を構築してきたと言える。販売方法や商品の陳列方法は特に決まっておらず、各農家の自由であり、軽トラの荷台とテーブルで段差を作って陳列したり、お客さんと話しながら、商品を農家自身がカゴに入れていたり、それぞれが工夫を凝らして販売している様子が伺えた。客単価は約 2,000~3,000 円で、1 週間分の野菜を購入している場合が多い。農家によっては、1 時間で 10 万円以上売り上げることもあるという。自転車か徒歩で来ている方がほとんどであり、土曜日の開催ということで、30~40 代のお客さんも多い。平成 20 年から現在のスタイルで朝市が開催されているわけだが、長年継続して来たことで、毎週土曜日に朝市で新鮮な野菜を買う、ということが、しっかり住民のライフスタイルに組み込まれている。これが一つの成功の秘訣であろう。長年試行錯誤をしてきたことで、農家と消費者の良好な関係性、信頼関係が構築されている。販売しやすい環境、買い物しやすい環境を、お互いが作りあげてきたと言える。

「消費者によって生産者が育つ」と、参加する農家の一人が答えてくれた。農家の販売先は、朝市に加えて、自宅の直売所や、スーパーの直売コーナー、市場出荷と色々あるが、朝市には収穫したばかりの一押し野菜を出品しているという。いくつかの販売場所をバランスよく掛け持ちしていくことで、野菜の売上を安定させているわけであるが、消費者と直接対面して販売する朝市は、自分の野菜を最も PR できる場であり、そこに新鮮な野菜を持っていくことで、ブランディングを図っている。他の場所での販売方法や、野菜の売り出し方の戦略を立てる上でも重要な場となっている。

茅ヶ崎の朝市は、都市型農業の強みを活かして、消費者と直接コミットすることで、都市型農業の安定的な経営の一つとして機能させている。本市も都市と農地が隣接しており、低未利用地の野菜市においても、都市型農業の経営の一つとして踏み込んだ議論ができれば、さらなる展開が期待できる。今後の重要な論点である。

表 8 事例調査概要

日時	平成 28 年 8 月 6 日(土) 8:00～10:00
視察先	茅ヶ崎海辺の朝市（会場：茅ヶ崎公園野球場） ／茅ヶ崎海辺の朝市の会 ・都市部で地産地消を目指す野菜市の先進事例 ・農家組織による運営で 10 年以上も継続
天気	晴れ



図 14 茅ヶ崎海辺の朝市

2-5-4 持続的な野菜市運営の検討

事例視察を踏まえて、本市における既存の取り組みの持続的な運営を検討・議論した。地域の賑わいづくりのイベントとして継続していくのであれば、今のように「カシニワ制度」の活用により十分に対応可能である。しかし、茅ヶ崎市のように、これからの農家経営の一つの有効な手法として根付かせていくためには、以下に挙げる 4 つのポイントが重要となってくる。

① 地域に合った形態

買い物に来る客層は誰なのか。それに合わせた時間帯や場所、販売方法を検討する必要がある。地域のまちづくりの方針とも照らし合わせ、どんな空間を生み出していくべきかを、地域

住民とも話し合い、地域のニーズに合わせた形で実現していくことが重要である。その点、町会が管理するカシニワとは相性が良いであろう。茅ヶ崎の事例でもわかるように、生産者と消費者が、互いに歩み寄って、持続する仕組みを構築していくことを目指したい。

② 飲食店への安定的な供給

本市の特徴として、柏駅を中心として飲食店が多く立地している点が挙げられる。既存の取り組みである「路地裏マルシェ」は、まさにその点に着目し、飲食店が買いに来られる場所・時間帯で野菜市を開催している。しかし、週1回の開催では、飲食店が必要な量を揃えることができない点、近くの飲食店しか頻繁に買いに来られない点が課題となっている。本市の特徴を活かして、飲食店への安定的な供給ができれば、地産地消の一層の進展にもつながるし、農家の収入の増加にも大きくつながる。場所や時間を変えて高頻度に開催していく、配送サービスを組み込む、などの取り組みができれば、大きな展開になり得る。

③ 出荷野菜のコントロール

本市での既存の野菜市を見ても、時期によって出品する野菜が偏ったり、それによって売れ残りが大量に出てしまったり、といった問題が見られる。これは野菜市をやっている以上、仕方ないことではあるが、農家間の出品をコントロールするような組織があってもよいであろう。JAが参加することができれば理想的ではあるが、なかなかビジネスが成り立つような規模は期待できない。農政課とも議論しながら、中間支援組織のような形でサポートができないか、検討を進めたい。

④ 売れ残りの買取・加工

前の議論とも重なるが、売れ残った野菜を買い取り、加工することができれば、農家側のリスクの軽減にもなるし、広く販売することで地元農業のPRにもつながる。野菜市を補完する機能として、今後検討するに値する事項である。

低未利用地を単に野菜市の会場として活用することは、比較的容易である。それによって、地域住民にもメリットがあれば、「カシニワ制度」による維持・管理も主体的にやってくれることが期待できる。ただし、サービス提供側の農家にとってみると、そうした野菜市を持続させるためには、農業経営の一つの手法として確立させる必要がある。また、それは都市型農業を推進し、地産地消を進める行政としても重要なテーマである。これまでの「カシニワ制度」の枠組みでは議論することのなかった、農業という産業のこれからの姿にまで踏み込んで検討することで、より地域に根付いた野菜市という空間が生み出され得る。そこまでできて初めて、低未利用地という地域のマイナス因子が、都市空間のインフラとして機能することができる。

2-6 観光分野での検討

2-6-1 観光検討委員会

表 7 検討委員会・構成員

事務局	柏市公園緑政課、NPO 法人 urban design partners balloon
コーディネーター	合同会社 EDGE HAUS
担当課	柏市農政課
サービス事業主体	市内里山整備団体有志

観光検討委員会では、本市農政課、市内で里山整備活動をしているカシニワ団体と共に、学びや体験の場としてのカシニワの可能性を検討した。手賀沼周辺では、農村地域に残る谷津田や里山といった自然環境を活かした環境学習、田んぼや畑での収穫体験等、これからのまちづくりに「観光」や「レジャー」といった視点を加えて、エコツーリズムによる地域の再生を検討している。手賀沼周辺には、カシニワとして整備されている里山やその候補地が点在しており、カシニワの整備活動体験をエコツーリズムに組み込むことで、カシニワ制度の普及啓発と同時に、里山整備活動の作業負担軽減も期待できる。また同様に、管理が難しくなって来ている農地を、耕作放棄地にするのではなく、収穫体験や市民農園等、市民のレジャーの場として活用することも、今後検討していくべきアイデアである。本調査では、カシニワ制度の課題である若年層の参加を狙いとし、エコツーリズムとしてのカシニワの活用、カシニワ同士のネットワーク化、ビジネスとしての展開手法を検討する。エコツーリズムの先進事例である、埼玉県飯能市を視察し、本市でどのようなエコツーリズムの展開があり得るのか、議論・検討を進めた。また、視察を踏まえて、エコツーリズム推進のポイントを整理し、本市での実現可能性を検討するため、カシニワ団体へのアンケート調査も行った。

2-6-2 事例調査

平成 28 年 9 月 27 日(火)に、エコツーリズムの先進事例として、埼玉県飯能市の取り組みを視察した。飯能市エコツーリズム推進協議会は平成 21 年にエコツーリズム推進法の第 1 号に認定された自治体で、エコツーリズムのパイオニアである。

飯能市がエコツーリズムに取り組み始めたのは、平成 16 年のことである。環境省が募集をしていたエコツーリズムのモデル地区に、手を挙げたことから始まった。飯能市は、豊かな自然環境を抱え、都心からのアクセスも良いため、お祭りやウォーキング大会等のイベントにはたくさんの参加者が来て、イベント型観光としては成功している地域であった。しかし、観光客が来ることで自然環境が荒れてしまうケースもあり、経済的にもお金が落ちないというような課題もあった。また、高齢化による地域の活力の低下、林業の衰退による森林の荒廃も問題

となっていた。そこで着目したのが、エコツーリズムによる着地型観光の推進である。地域の自然や歴史、文化をプログラム化し、体験してもらい楽しんでもらうと同時に、住民自身が地域の魅力を再発見することができるエコツーリズムを、地域の活性化策の一つとして、取り入れることにしたのである。それによって、地域の魅力の源である自然の保全、文化の継承を促していくことが大きな狙いであった。

平成 16 年に協議会を設立し、全体の構想、エコツアーの企画・実施、ガイドの養成、普及啓発事業に取り組んだ。市民が地域の「あたりまえ」から「宝物」を発見し、それを地域の言葉で、地域を案内する。大きな特徴のない普通の里地里山でも、地域の人ガイドがあることで、一つの魅力的なプログラムへと生まれ変わる。例えば、森林散策ツアー、川遊び体験、きのこ観察会、地場材でのベンチづくり、そば打ち体験等、様々なプログラムが実施されている。飯能市エコツーリズム推進協議会は、そのサポートを実践している。まず、元々環境保全の活動や地域でのイベント活動をしている団体に声をかけ、エコツーリズムの担い手となってもらった。エコツーリズムという概念を丁寧に教え、事前協議を重ねながら、団体と一緒にプログラムを組み立てていく。PR は、年 6 回、季節ごとにプログラムをまとめたパンフレットを発行し、広く発信している。参加者へのアンケートや、ツアーの振り返りシートなどでしっかりとプログラムの評価をし、実施団体がステップアップしていけるサポートを行なっている。また、エコツアーアワードを創設し、実施団体を表彰することで、モチベーションをあげる工夫もしている。人材育成に関しても、オープンカレッジやステップアップ講習、出前講座等、力を入れて実施している。講座の受講生が、その後活動に参加したり、継続したりできるように、「飯能市エコツーリズム活動市民の会」をつくり、視察対応等を任せることで、活躍や成長の場も設けている。飯能市は、観光・エコツーリズム推進課という部署が設けられており、3 名の専属職員が、エコツーリズムの推進に従事している点が、大きな特徴である。年間約 700 万円の予算で、パンフレットの作成や協議会事務局の運営、専門家へのサポート業務の委託を行い、エコツーリズムの推進を図っている。

その結果、年間 100 を超えるエコツアーが実施され、参加者も述べ 4,000 人を超える。リピーター率も 50% を超え、飯能ファンを着実に獲得している。また、これまで環境保全はボランティアに頼ることがほとんどであったが、エコツーリズムの普及により、保全活動に楽しみが付加され、新たな参加者層を獲得している。飯能に遊びに来た人が、その日は自然環境保全の担い手ともなるのである。例えば、ブラックバスの駆除という作業をプログラムにすることで、川で釣りを楽しみながら、環境保全活動が行われている。さらに、エコツアーと小中学校の遠足を連携させることで、新たな環境教育の場の提供にも成功している。こうしたエコツアーの実施の中で、実施団体同士が協力しあったり、連携したりすることで、地域内でのネットワークや人のつながりも形成されており、大きな効果と言える。

今後の課題としては、継続的に集客を図ることが挙げられており、そのために、エコツアーをシリーズ化したり、難易度を上げて上級編を実施したり、企業と連携することでPRをしたり、と工夫を凝らしながら取り組んでいる。また、将来的には、ガイドで生計を立てられるレベルまで、エコツーリズムを推進していきたいと考えており、料金設定やツアーの実施方法も、これからの検討事項となっている。

視察では、飯能市エコツーリズム推進協議会の非常に細やかなサポート体制により、エコツーリズムが推進されている様子を見ることができた。プログラムを魅力的にし、参加者・来訪者に楽しんでもらうことはもちろん、それが地域の自然環境保全につながるということをしつかりと市民に伝え、人材育成にも力を入れる。こうしたサポートの仕組みを、長い期間かけて続けていることで、担い手となる市民、そしてファンとなる来訪者が育っているのである。

表 10 事例調査概要

日時	平成 28 年 9 月 27 日(火) 10:00～15:00
視察先	エコツーリズムのまち飯能（埼玉県飯能市） ／飯能市エコツーリズム推進協議会 ・里山・農地を活かしたエコツーリズムの先進事例 ・地域人材の育成等にも力を入れている
天気	晴れ

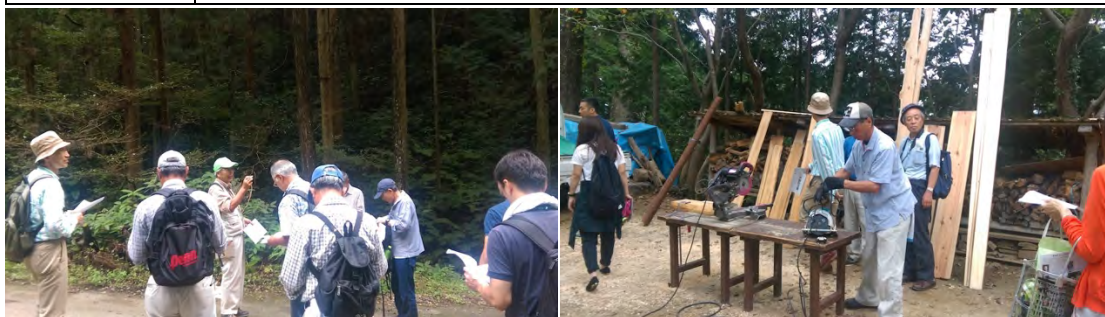


図 15 飯能市エコツーリズム

2-6-3 アンケート調査

事例視察を踏まえて、本市におけるエコツーリズムの可能性を検討したところ、まずエコツアーの実施の前段階として、カシニワ整備活動における1日体験ボランティアの導入が考えられる。カシニワ整備活動を持続的にしていくためには、定期的に若い世代に活動に参加してもらうことが望ましく、エコツアーへの参加のように、1日限りでもよいので、カシニワ整備活動を楽しんでくれる仕組みを構築することを目指したい。仮に「カシニワ1dayボランティア」と名前をつけ、その実現可能性を検討するための、簡単なアンケート調査を実施した。

「カシニワ 1day ボランティア」の実施においては、まず団体側の受け入れ体制が重要となる。どんな作業に参加して欲しいのか、どんな楽しみ方ができるのか、カシニワ団体への聞き取りにより整理した（20 団体）。

まず、現在のカシニワ整備活動において、人手が足りてない作業、手伝って欲しい作業を聞いたところ、図 16 のような結果となった。「草刈り」が一番多く、日常的な作業自体が負担となっていることがわかる。「花壇・畑の水やり」も同様に、普通の地味な作業と言える。一方で、「間伐」は普段なかなか経験できない作業であり、体験プログラムとしての可能性を持っている。しかし、危険を伴う作業のため、安全の確保が必要不可欠である。「種まき・苗植え」は、小中学校の環境教育のプログラムとして取り組みやすい。「その他」としては、落ち葉掃き、梅の剪定、竹の切り出し、チップ作り、倒木整理、耕し作業、竹柵作り等、活動地の個性や特徴を活かした作業が挙げられた。こうした作業は貴重な体験プログラムとすることができるであろう。

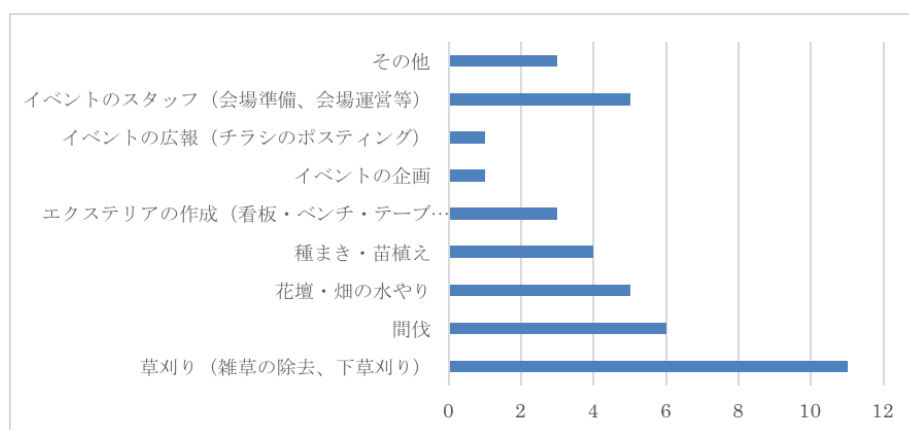


図 16 カシニワ整備活動において手伝って欲しい作業

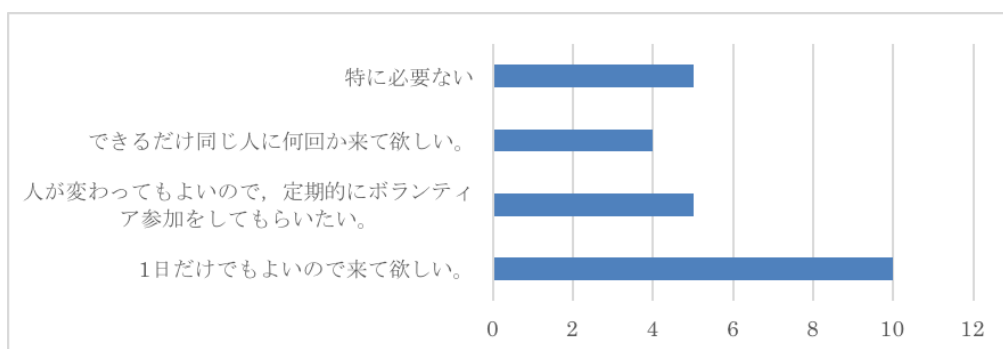


図 17 望ましいボランティアの参加形態

続いて、ボランティアを受け入れる際の希望を聞いた。「1日だけでもよいので来て欲しい」「人が変わってもよいので、定期的にボランティア参加をしてもらいたい」と答えた団体が多く、「カシニワ 1day ボランティア」の必要性を感じることができる。団体としては、定期的に活動に参加してくれる会員が欲しいのは当然だが、ほとんど高齢者が担い手となってい

る現状をみると、若い人に1日だけでも参加してもらうことは意味がある。

一方で、ボランティア受け入れのために団体としては準備が必要となり、かえって負担となる可能性も指摘された。普段の活動の中で、ボランティアが参加できる作業をプログラム化していくことが必要である。また、ボランティア募集の窓口を一本化し、日程や場所等の条件を踏まえて、参加者と団体をマッチングしていく形が望ましい。

2-6-4 エコツーリズムの検討

カシニワにおいて、多くの活動団体が高齢化・人員不足の問題を抱える中で、学びや楽しみ
の場として参加する来訪者を取り込んでいくことは、今後必要になってくるであろう。エコツ
ーリズムの考え方にならい、普段の作業を魅力的なプログラムにしていけることができれば、低
未利用地の持続的な維持・管理につながる可能性が、本調査で見えてきた。

そのためには、以下の3つのポイントを今後検討していく必要がある。

① ワンストップ窓口の構築

飯能市のエコツーリズムの推進のように、来訪者が参加しやすい環境づくり、実施団体が受
け入れやすい環境づくりの両方が必要である。各団体がそれぞれに窓口を持つのではなく、共
通の窓口を一つ設けるべきである。参加者はそこにアクセスすればよく、各団体もその窓口を
通じて、参加者を募集すればよい。その窓口には、行政が関わることで、参加者への統一的な
広報やPRも可能となる。

② 活動団体の受け入れ体制の構築

飯能市では、協議会事務局が中間支援組織として、エコツアーの企画・運営をサポートする
ことで、プログラムの質が担保されていた。カシニワにおいて「カシニワ1day ボランティ
ア」やエコツアーの実施を考えていく際にも、必ずこうしたコーディネートは必要となってく
る。まず、行政が取り組んでいくべき役割ではあるが、将来的には、民間の事業者を絡めて、
ツアーの企画がビジネスとなっていくようになれば、理想的である。

③ 教育機関との連携

カシニワの整備活動の内容を考えると、地域の教育機関との連携が、最初のステップとして
は有効であろう。環境教育の場としてカシニワを使っていくことで、地域からの理解も深まる
と期待できる。

エコツーリズムの推進には、長い時間と細やかで継続的なサポート体制を要するであろう。
しかし、本市には「カシニワ制度」という土台があり、それを活かすことで、飯能市とはまた
違ったエコツーリズムが実現できるのではないだろうか。

2-7 低未利用地を利活用した新たなサービス

ここまで、4つの分野で低未利用地の利活用方策を検討してきたが、どの分野でも、地域に生まれてしまった「空き」をうまく利用することで、これまでにない、新たなサービス・取り組みを展開する可能性が見えてきた。子育て分野では、出前保育事業の展開場所として地域の低未利用地を利用する可能性、福祉分野では園芸福祉実践の場として耕作放棄地を利用する可能性、農分野では地域にニーズに見合った買い物場等として低未利用地を利用する可能性、観光分野ではエコツーリズムの概念を用いることで、学びレジャーの場として低未利用地を利用する可能性があることが示唆された。

今回のカシニワを事例とした各種検討により、暫定性のある緑地であっても、地域が求める将来像や需要に基づいて必要な箇所に誘導・創出し、生活サービスの一部を提供するために必要な仕組みを整えることができれば、多目的に機能する土地となる可能性が示唆された。また、検討結果から、生活サービスを持続させるための必要なポイントや仕掛けを整理することができた。今後も継続して担当課や関連主体と議論・実験を繰り返していくことが重要である。

本章の最後に、1つの事例を取り上げたい。農検討委員会で平成28年8月26日（金）に視察を行った事例であるが、低未利用地の持続的なマネジメント自体に示唆があることから、ここで触れることとする。秋田県五城目町の「シェアビレッジ」という取り組みで、築130年の茅葺古民家を、全国にいる会員が会費を出し合い、利活用することで、維持・管理を行なっている事例である。

五城目町町村地域の老家であった茅葺古民家は、所有者によってキッチンやカフェ・スペースが設けられ、庭の手入れもされ、保存・利活用に向けてリノベーションがされていた。しかし、茅葺の大規模修繕が必要となってしまう、大きな費用がかかることから、所有者だけでは管理が難しくなってしまった物件である。文化財としてではなく、生活空間として残していきたいと考えている所有者は、町役場に相談することにした。ちょうどその当時、廃校になった小学校をリノベーションした町営のシェアオフィス「BABAME BASE」が完成し、起業家や地域起こし協力隊が入居したばかりであり、入居したメンバーに提案を求めることになった。やはり個人では費用の捻出も、維持・管理も難しいことは明白であり、「シェア」することで守れるのではないかと、会員制の「シェアビレッジ」の取り組みが始まった。

平成27年3月にクラウドファンディングで水回りの整備が行われ、平成27年5月に「シェアビレッジ」がオープンした。会員は、年貢と呼ばれる年会費3,000円を支払い、「シェアビレッジ」の村民となる。村民になると、1泊3,000円での宿泊やイベントへの参加ができ、全国様々な地域にいる村民との新たなコミュニティを楽しむことができる。村民は全国に約1,700人おり、茅葺屋根の葺き替えや茅刈り、里山サイクリングや村民主催のイベント等を通して、交流を深めている。全国各地で村民が集まる「寄合」という飲み会も実施されている。

「シェアビレッジ」の大きな特徴は、「空き」を活かして「場」や「コミュニティ」をつくる、という点である。その「場」に対して、「コミュニティ」を維持するために、会費を払うのである。地域に必要な空間は、地域みんなが費用を分担して維持・管理していく。実際の地域においても、重要な姿勢である。既存のカシニワでは、町会や自治会が取り組んでいる場合は、活動費に会費が充てられ、地域のために利用されている。しかし、町会活動も高齢化が進み、町会に所属しない世帯も増えている。その場や空間が地域に必要な空間として認識されるためには、やはり普段の暮らしを支える場であることが大事である。子育ての場であったり、買い物の場であったり、学びの場であったり、生活の中で関わってくるものであれば、そこを守るために協力する姿勢が生まれる。そうやって地域住民で支えていく姿が、低未利用地の利活用にあってもよいであろう。サービス提供者が維持・管理に関わるだけでなく、サービスを受ける側、サービスを必要としている側が、維持・管理に参加していく姿勢が求められる。

また、「シェアビレッジ」には管理人が一人常駐しており、訪れる村民への対応と同時に、地域住民とのつなぎ役ともなっている。こうしたマネージャーの存在が、魅力的なコンテンツの企画・運営には不可欠であるし、地域との関係性・信頼性を構築する上でも重要である。何度か議論に出てきているが、低未利用地において様々なサービスを展開する際にも、サービス提供者と地域住民の間に入る存在、サービス提供者同士の間に入る存在は必要である。「カシニワ制度」においても、多面的利用を促進するためには、カシニワ活動団体とサービス提供者の間に入り、魅力的なサービス形態を構築していく役割が求められる。こうした中間支援組織の設立、運営に関しては、本格的に議論を進めていく必要がある。



図 18 シェアビレッジ

第3章 立地適正化計画における空地デザインの検討

3-1 調査の目的

人口減少時代における都市計画と連携して、この先増加が見込まれる低未利用地をどのようにコントロールし、マネジメントしていくかは、都市計画制度上、意義のある検討課題である。低未利用地のマネジメントについては、これまでの実証調査の結果から、カシニワ制度の有効性が示されており、一方で、人口減少時代におけるまちづくりについては、平成27年度から立地適正化計画の策定に向けた調査・検討を進めているところである。

以上を踏まえ、本調査ではカシニワを活用したまちづくりの次なるステップとして、検討中の立地適正化計画における空地のデザインを検討することを目的とする。

立地適正化計画において目指すべき、本市のまちづくりの方向性としては、以下の3つが挙げられる。

① 地域の特性を生かし良好な住環境形成に向けた地域間人口バランスの確保

本市では、当面の間、総人口を概ね維持できる見通しであるものの、小さなエリア別に見ると、「既に人口減少が始まっている郊外部の計画開発地」や「著しい高齢化が見込まれている箇所」、「人口密度が高いスプロール市街地」があるなど、様々な特性を有している。こうした人口特性を踏まえ、市全体での持続可能なまちづくりや、良好な状態での地域コミュニティの継承を目指していくため、優良な都市基盤を備えた郊外住宅地の再生（住替えや新規居住者の確保）、高齢化進行地域への若い世代の誘導、「カシニワ制度」の活用による低未利用地の有効活用、スプロール市街地におけるゆとりの創出を進めるなど、地域間のバランスの確保に向けた緩やかな人口誘導を目指していく必要がある。

【重点項目】

- ・ 郊外低層住宅地での世代構成バランスの健全化
- ・ 団地ストックを活用した若者世帯の流入促進と誘導施策
- ・ スプロール市街地での住環境改善
- ・ 自然的土地利用を活用した住環境形成

② 将来にわたり市の活力を支える拠点の形成

本市には3つの鉄道路線が通り、10の駅が存在している。各駅周辺には一定の都市機能が集積し、多くの人々が集まる街の中心となっているため、将来にわたり拠点としての機能を高めていく方針である。特に、旧来から本市の中心市街地である柏駅周辺や、学術研究都市としての新たなまちづくりを進めている柏の葉キャンパス駅周辺については、より一層拠点性を高めるための都市機能の誘導や利便性の高い魅力ある環境整備を推進し

ていく。また、今後確実に進行する高齢化に対応し、多くの高齢者が暮らしやすい環境形成を目指すため、拠点型サ高住等福祉機能の適正配置など、地域包括ケアシステムの具現化を図るとともに、日常生活において身近な範囲内で、交流活動や暮らしに必要な一定の用を足せる小拠点を形成する。さらに、子育てしやすい環境を創出し、若い世代の住環境の魅力向上につながるよう、子育て支援機能の適正配置を図っていく。

【重点項目】

- ・ 柏駅・柏の葉キャンパス駅の拠点性向上（都市拠点）
- ・ プロジェクトの着実な進行による拠点の形成（生活拠点）
- ・ 高齢化に対応したサービス施設の適正配置による小拠点の形成
- ・ 日常生活の利便性確保に向けた施設誘導

③ 居住地と拠点地域を結ぶ利便性・効率性の高い公共交通網の形成

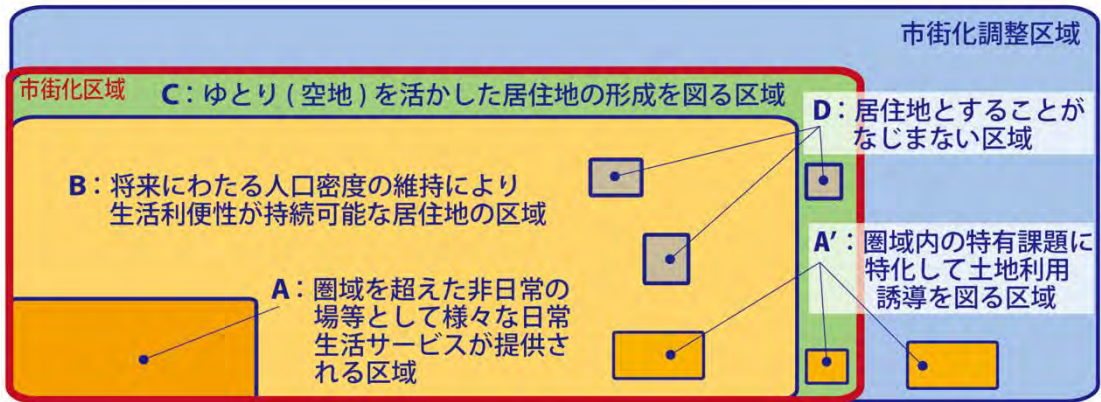
現在の基幹となるバス路線について、都市機能の適正な配置や人口構成バランスを確保することにより、バス停利用圏の居住環境を維持し、基幹的な公共交通路線の持続を図る必要がある。市街地縁辺部等の路線バス運行の不便地域は、路線バスや乗合ジャンボタクシーの運行ルートの再編等、利用者の移動需要に対応した効果的なネットワーク形成を図る。拠点形成との連携を図る上で、高齢化と相まって交通の充実が不可欠な地域は、転回広場や交通結節点（ハブ）の整備による公共交通を下支えする環境づくりを目指す。

【重点項目】

- ・ 基幹的な公共交通路線の持続
- ・ 利用者の移動需要に対応した効果的なネットワークの再編
- ・ 交通結節点（ハブ）や転回広場等、公共交通の運行を支える環境づくり

本市の立地適正化計画においては、駅を中心とした生活サービス・機能を強化した魅力的な拠点を形成し、市の活力を支えていくことはもちろん、同時に、ベッドタウンを抱える郊外都市として、低未利用地を活かしてゆとりを生み出し、地域の課題を改善することで、豊かな郊外住宅地を形成していく必要がある（図 19）。人口密度の減少が予想される地域では、それを受け止めながら、居住環境の質・豊かな暮らしを維持・向上させていくことを目指す。本調査では、この「ゆとり」としての低未利用地の利活用方策の検討を目的とする。立地適正化計画が目指す将来像に向けて、低未利用地をどうコントロール、マネジメントしていくことができるのか、既存の「カシニワ制度」を活用してできる取り組み、さらなる施策と合わせて進めていくべきアクションを踏まえながら検討する。

現在



人口減少期

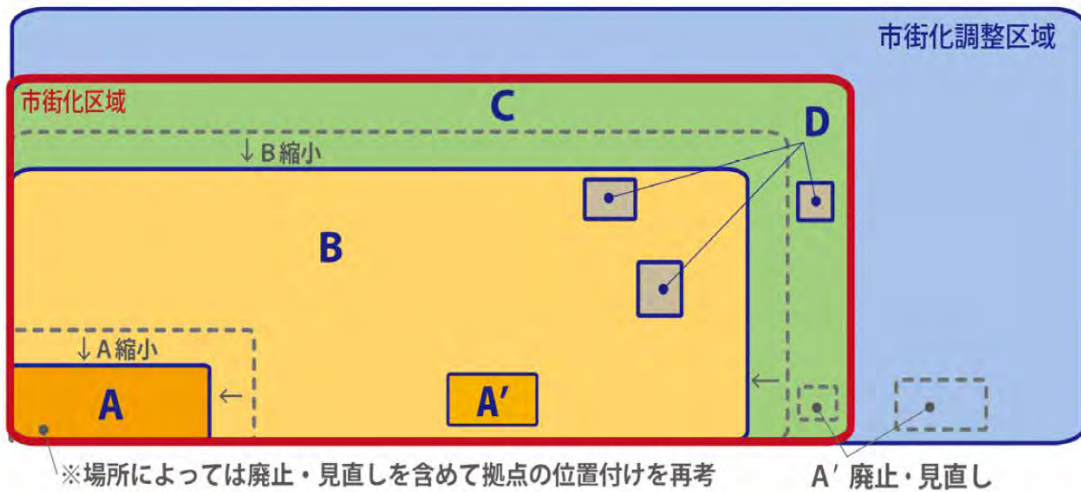


図 19 立地適正化計画における圏域の設定

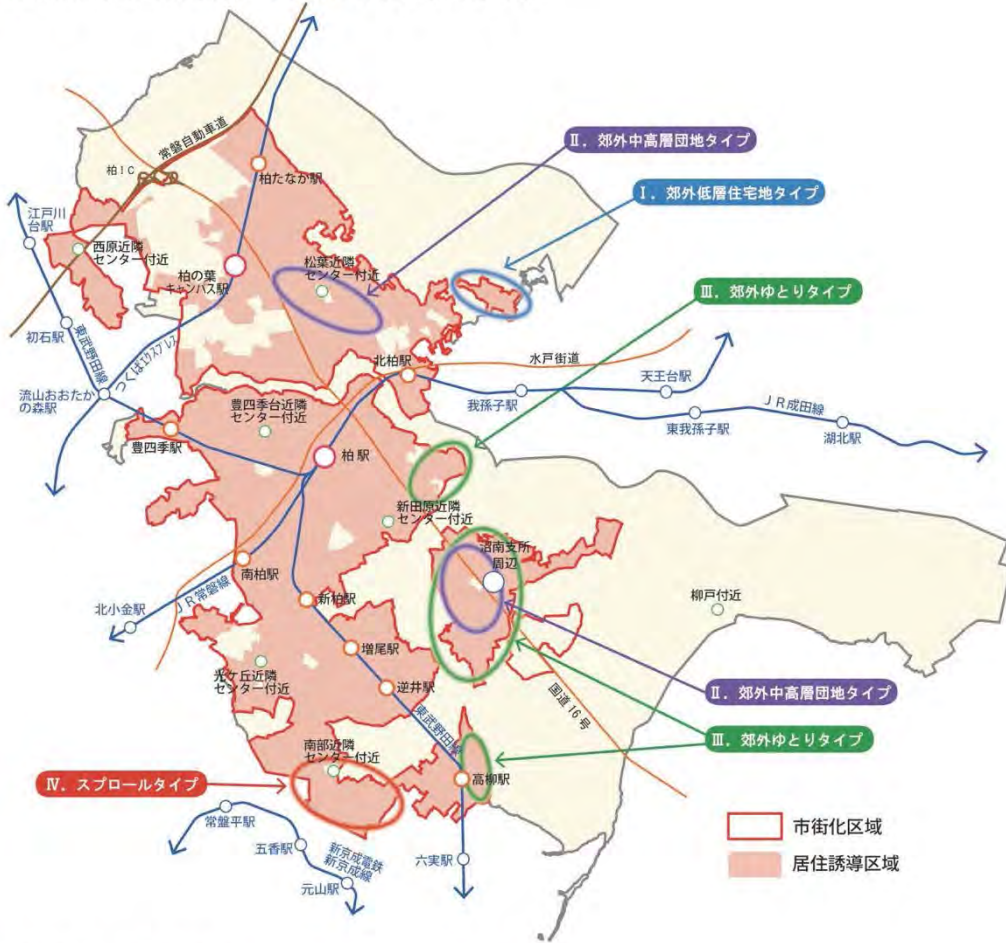
3-2 調査の手法

立地適正化計画の推進によって、各駅を中心としたコンパクトで便利な市街地を形成していくと同時に、その周辺に広がる郊外住宅地においては、人口密度がある程度減少する中で、ゆとりを生み出しつつ、居住環境の質を向上させ、豊かな暮らしの維持や創出を目指していく。そうした郊外住宅地は、空地・空き家が今後増加すると考えられ、それに対応した市街地の形成・誘導手法が求められる。立地適正化計画の中では、郊外住宅地をその性質によって4つのタイプに分類して、それぞれに対して、これからのまちづくりの方向性や実施していくべき施策を検討している(図20)。また、それぞれのタイプのモデル地区を設定し、具体的な方策の検討を進めている。本調査では、そのモデル地区ごとに、空地を活かした市街地形成の可能性を検討していく。市街地のタイプは4つあるが、低未利用地の利活用という視点で考えると、「郊外中高層団地タイプ」は議論が異なるため、今回は対象から外し、3つのモデル地区での検討を行う。ただし、モデル地区の大津ヶ丘は、郊外中高層団地のまわりに農地が広がっている「郊外ゆとりタイプ」であるため、合わせて議論する形となっている。3つのモデル地区は以下の通りである。

- ① 郊外低層住宅地タイプ：布施新町
- ② スプロールタイプ：南逆井・新逆井
- ③ 郊外ゆとりタイプ：大津ヶ丘

それぞれの地区において、まず現状の把握を行った。また、地域住民や生産緑地所有者に対してアンケート調査を行い、農地の利活用の意向や、体験農園等の利活用方法の可能性を探った。そして、立地適正化計画の議論と照らし合わせながら、地域の目指すべき将来像・都市空間の形成に向けた空地デザインのアイデアをまとめた。既存の「カシニワ制度」で実践できる部分と、新たな枠組みや仕掛けが必要となる部分に分け、ポイントを整理した。

■ 居住誘導に係る施策を重点的に展開する対象箇所



■ タイプ分類別の状況

タイプ分類	対象箇所の状況
I. 郊外低層住宅地タイプ	・昭和40～50年代にかけて整備された良好な住環境を備えた一団の低層住宅地であり、その時期に一齐に入居した世代の方々が高齢期を迎えている傾向にあるため、今後、高齢化率が他の地域と比べて高くなり、また、利用されなくなった空き家・空き地が増えることも想定され、良好な住環境への悪影響が懸念されます。
II. 郊外中高層団地タイプ	・昭和50年代にて整備されたUR団地が立地している地区であり、Iと同様に、その時期に一齐に入居した世代の方々が高齢期を迎えているため、高齢化率が他の地域と比べて高くなり、また、団地全体に占める空き家の割合が高くなることが懸念されます。
III. 郊外ゆとりタイプ	・市街化区域内であるものの、農地等の自然的な土地利用が多く存在している地区です。近年は都市農地等のあり方も見直されているため、地区の特色も活かしながら、住環境形成を行うことが考えられます。
IV. スプロールタイプ	・昭和40年代頃にて、スプロール的に市街地整備が進められた地区であり、他の地域と比べ、人口密度がやや高く、道路の幅が狭い等、今後の全国的な人口減少動向に即しながら、住環境の改善を進めていく必要があります。

図 20 郊外住宅地のタイプ分け

3-3 モデル地区での検討①／郊外低層住宅地タイプ

3-3-1 地域の特徴

1つ目のモデル地区は、柏市北部に位置する布施新町である。昭和48年頃から入居が始まったニュータウンで、当時30～40代で住宅を購入した住民が住んでおり、一気に高齢化が進んでいる。高齢化を迎える郊外ニュータウンの典型的なモデルと言える。基礎的な情報は以下のようになっている。

- ・居住者：3,203人
- ・人口密度：83.9人/ha
- ・高齢化率：40.7%
- ・路線価：54,000円/㎡ ※
- ・固定資産税（家屋あり）：約62,000円/年 ※
- ・固定資産税（家屋なし）：約105,000円/年 ※

※本市固定資産税(H28.1.1)データから本市都市計画課が調整

土地利用区分

チェック項目						
①将来の人口密度 (超勢の場合)	②一体的市街地 整備の実施	③日常生活の必要施設 徒歩歩充足圏	④準工業地域での 住居系土地利用状況	⑤自然的土地利用 (生産緑地等)状況	⑥旧来の集落の箇所	⑦浸水想定区域 の指定状況
一定水準以下	実施済	圏域内 (一部のみ)	該当なし	大半が都市的 土地利用	該当なし	浸水想定区域あり (災害リスク対策可能)

人口特性

	地区人口	人口密度	3区分人口(上段)構成比(下段)		
			年少	生産	高齢
H22年	3,203人	83.9人/ha	255人 8.0%	1,644人 51.3%	1,304人 40.7%
↓(増減数)	-1,219	-31.9	-144	-738	-337
H42年	1,984人	52.0人/ha	111人 5.6%	906人 45.7%	967人 48.7%
↓(増減数)	-607	-15.9	-36	-343	-228
H52年	1,377人	36.1人/ha	75人 5.4%	563人 40.9%	740人 53.7%

都市機能等分布状況

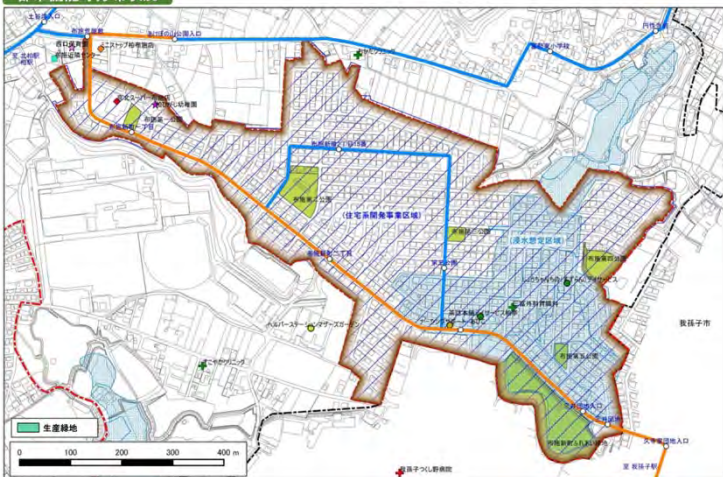


図 21 布施新町の現況データ

地域の課題としては、以下が挙げられる。

- 一気に迎える高齢化

一斉に開発された住宅地は、入居した世帯の人口構成が偏っているため、高齢化率が40.7%と非常に高い値となっている。

- 空き家の増加

高齢化に加えて、こども世代は都心や駅近で家を持つケースが多く、相続をした場合でも実家には暮らさず、空き家となっている物件が多い。今後もこの傾向は続くと考えられる。

- 脆弱な交通インフラ

自動車での移動を前提に市街地が整備されているため、自動車を運転できなくなった場合に、移動が困難になることが予想される。現在ではバス路線が60本/日程度あり、我孫子駅への足は確保されているが、周辺の住宅地の状況を見ると、将来的な人口減少と共に運行本数が低下する可能性がある。

- 利便施設が不十分

第1種低層住居専用地域であるため、立地可能な診療所や老人福祉施設等はあるものの、日常利便施設の立地が少なく、商業施設も分散して立地していない。

一方で、今後のまちづくりを考える上で、プラスに働くと考えられる要素もある。

- ゆとりのある敷地

1戸あたり約150~200㎡と、敷地面積が広いいため、住宅としては魅力が高い。近年、住宅価格も下がってきており、若い世代の居住を推進する際の強みとなる。

- 園芸への関心が高い住民

庭も広く、庭の手入れや園芸に比較的関心の高い住民が暮らしている。緑に触れ合える豊かな環境である。

- 道幅の広い生活道路

住宅地内の道幅は広く、見通しも良い。小型のバスであれば、十分住宅地内まで入ることができる。細やかな移動手段となり得る。

こうした、地域の持つ特性や強みを活かしつつ、地域の課題を解決していく方法が求められる。

3-3-2 地域の将来像と空地デザイン

立地適正化計画策定の議論と照らし合わせて、布施新町の将来像を考える。さらに、前項で整理した地域の強みや課題を掛け合わせて、空地デザインの可能性を検討すると、以下のように考えられる。

将来像：インフラを活かして子育て世代の暮らしやすい住宅地へと転換

空地デザインの可能性：空地を活かした暮らしの場の創出

1. 低密度化に合わせたゆとりのある住環境の再形成

高齢化する布施新町では、空地・空き家が今後も増加していくと考えられる。住宅地としては人口密度が減るわけであるが、そうした空地・空き家を適正に管理し、利活用することで、それは地域を豊かにする「ゆとり」として機能する。空地を適切に管理することで、地域コミュニティを育む緑地となることは、「カシニワ制度」の経験からも示されている。そこに、第2章で検討した、暮らしに必要なサービスが挿入されることで、郊外ニュータウンの新たな暮らし方を提示できるであろう。

2. 世代構成バランスの健全化による、まちの活力向上

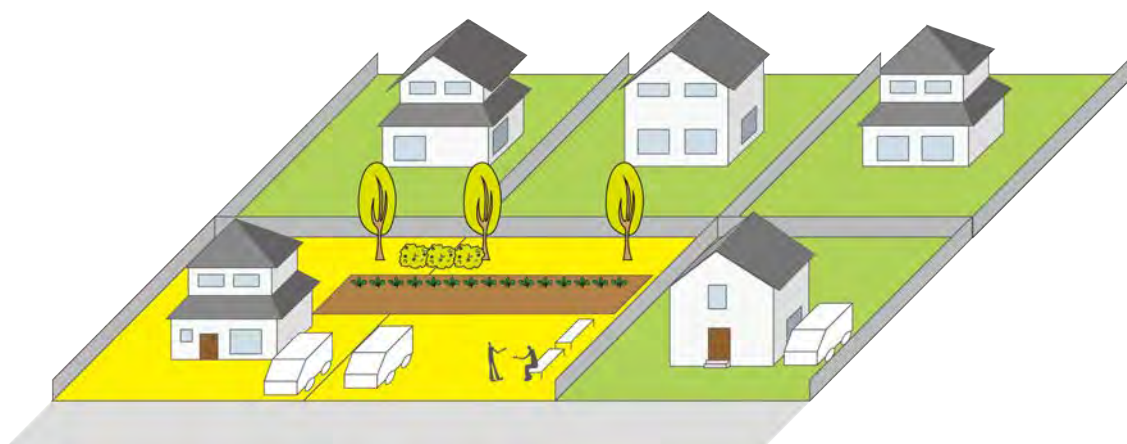
高齢化が進む布施新町に若い世代を流入させることが、一つの目指すべき姿である。住宅自体は庭も広くゆとりがあるので、そこに居住推進策として住宅補助等のメニューを用意することができれば、若い世代にも十分魅力的に映る。さらに、子育て支援や買い物環境の向上等、若い世代が暮らしやすい環境を構築していくことが重要である。空地を使い、子育て支援サービスを展開したり、定期的に野菜市を開催したりと、第2章で検討したアイデアの実践により、今は布施新町にないサービスを、挿入することが可能である。

3. 徒歩圏内に日常生活の利便性が確保された住環境への転換

第1種低層住居専用地域によって、便利施設の立地が制限されているが、用途地域を変更することで、コンビニやスーパーを立地できる環境にしていくことも、視野に入れて議論を進める必要がある。また、その前段階として、空地を受け皿にしたサービスの提供も一つの形態としてあり得る。

道路や庭、住宅といった住宅地を構成するハード面が充実している布施新町では、空地を使って子育て世代が暮らしやすい住宅街へと、転換していくことが一つのビジョンとして描くことができる。その実現に向け、市街地を誘導・形成していく手法として、4つの空地デザインを提案する。

① 隣地購入



【方法】

住宅地内に発生する空地进行、隣の住民が買い取り、自らの敷地を広げる。

【効果】

個人宅の庭を延長することになり、所有者の適正な管理の下、これまでと同じような居住環境が維持される。

【カシニワ制度の可能性】

庭をオープンガーデンとすることで、地域に魅力的な緑地を生み出すことができる。ニュータウンタイプの住宅街は、道路と家が並び、なかなかパブリックな空間がないのが課題である。園芸に関心のある住民も多く、魅力的なオープンガーデンが生まれる可能性は高い。地域の新たな緑地空間としての役割が期待される。オープンガーデンに登録することを条件に、税制面の優遇等の支援を行うことも考えられる。

【検討すべき項目】

隣地購入のインセンティブを考える必要がある。隣地を購入する場合、住宅ごとだと約2,500万円、空地であれば約1,000万円程度かかると考えられる。固定資産税も面積が増えるのに応じて、負担額はあがる（※）。隣地購入をした場合の税金の優遇策や、隣地購入の際の助成制度がなければ、促進することはできないであろう。また、隣地を購入し庭を広げる場合、解体費用も大きな負担になる。現状では、解体費がネックとなり空地にならずに空き家のままの土地が増えているのも問題である。解体費をどう捻出するのか、解体が進むようなインセンティブも合わせて考えなくてはならない。

※参考値として本市固定資産税(H28.1.1)データから本市都市計画課が調整した値を用いる。

路線価：54,000 円、敷地面積 200 m²、建物延べ床面積：125 m²

と仮定する。

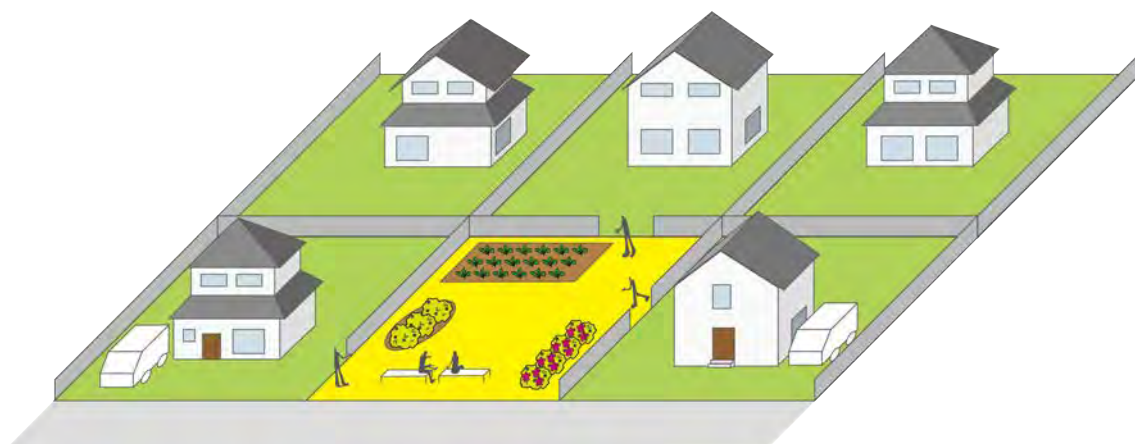
1 宅地あたりの固定資産税額は計 62,600 円となる

隣地購入をした場合、計 113,000 円となり、

$$113,000 \text{ 円} - 62,600 \text{ 円} = 50,400 \text{ 円}$$

固定資産税額の負担が大きくなる。

②シェアガーデン



【方法】

「カシニワ制度」を活用し、空地在住民が共同で管理する。隣接する住宅が庭を延長するイメージで、小規模な「地域の庭」として利用する。

【効果】

隣接する住民同士がシェアすることで、管理の行き届いたガーデンとして、居住環境を向上させる。町会や自治会が借主となった場合、柏市税条例によって固定資産税が全額減免となり、所有者としては積極的に貸し出すメリットとなる。

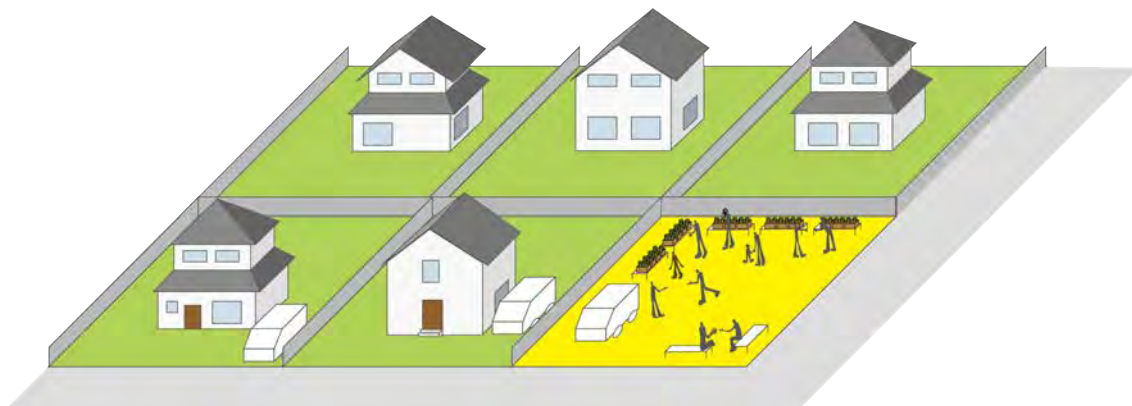
【カシニワ制度の可能性】

自治会や町会が介入することで、十分にカシニワとして維持・管理が可能である。

【検討すべき事項】

「カシニワ制度」では、個人で土地を借りることができない。自治会や町会が代表して土地を借りてくれればよいが、シェアガーデンを住民自身で実施するには、グループやサークルを発足して活動をスタートする必要がある。スタートアップに労力を要する。個人や少人数でも借りやすいような制度にしていくか、それともこうしたシェアガーデンを布施新町全体でいくつも管理するような中間支援組織をつくるか、自治会や町会に主導してもらうか、検討すべきテーマである。また、「カシニワ制度」では、所有者には税の優遇等はなく、管理負担が減ることのみがメリットとなる。積極的にシェアガーデンを導入していくべき地域であれば、税制面でのメリットは考えるべき項目である。

③暮らしの広場



【方法】

空地进行カシニワとして自治会や町会が借り、暮らしの広場として活用する。野菜市の開催や、移動販売を積極的に呼び込み、徒歩圏内で買い物できる場を創出する。

【効果】

利便施設を立地できない用途地域においても、仮設的なサービスを挿入することで、歩いて行ける場所に、暮らしを支える場を生み出すことができる。

【カシニワ制度の可能性】

自治会や町会が介入することで、十分にカシニワとして維持・管理が可能である。

【検討すべき事項】

既存の仕組みでは、自治会や町会が借主にならない限り、税金の優遇はされない。自治会に代わる管理組織を育成していくことが重要である。また、第2章でも触れたように、サービス提供者への支援も検討していくべきである。野菜市であれば、農家の経営を考えた支援策が必要である。一方で、こうしたサービス提供者から場所代をもらうことで、空地の維持・管理に充てていくことも可能である。

④ 子育て支援サービスの展開



【方法】

保育園と連携して、子育て支援の場として活用していく。

【効果】

子育て世代が暮らしやすい環境を構築することで、若い世代の流入を促進する。また、地域の高齢者が、サポーターとして保育園の子育て支援サービスに協力することも期待できる。

【カシニワ制度の可能性】

自治会や町会が介入することで、十分にカシニワとして維持・管理が可能である。また、子育て検討委員会でも議論したように、複数の保育園が共同で管理していくことも、考えられる。

【検討すべき事項】

若い世代が増え、子育て支援サービスのニーズがあるから実施するのではなく、子育て世代の流入を目的に、子育て支援サービスを積極的に仕掛けていく姿勢が求められる。インフラの整った布施新町は、若い世代を呼び込む地域として適していると言える。行政としても、インフラ整備に大きな予算をかけずに、世代構成バランスを整えていくことができる。そのためには、行政と保育園が連携して、先行的にサービスを導入していくことも必要である。

3-4 モデル地区での検討②／スプロールタイプ

3-4-1 地域の特徴

2つ目のモデル地区は、柏市南部に位置する南逆井・新逆井である。昭和40年頃から順次住宅開発されていった住宅地で、住宅供給のスピードにインフラ整備が追いつかず形成されていったスプロール市街地である。本市は東京のベッドタウンとして成長してきた郊外都市であり、このようなスプロール市街地を多く抱えている。南逆井・新逆井を、市内に点在するスプロール市街地のモデルとして扱う。基礎的な情報は以下のようになっている。

- ・ 居住者：11,500人
- ・ 人口密度：105.0人/ha
- ・ 高齢化率：24.1%
- ・ 路線価：45,000円/m² ※
- ・ 固定資産税（家屋あり）：約40,000円/年 ※
- ・ 固定資産税（家屋なし）：約44,000円/年 ※

※本市固定資産税(H28.1.1)データから本市都市計画課が調整

土地利用区分

チェック項目						
①将来の人口密度 (趨勢の場合)	②一体的市街地 整備の実施	③日常生活の必要施設 徒歩充足圏	④準工業地域での 住居系土地利用状況	⑤自然的土地利用 (生産緑地等)状況	⑥旧来の集落の箇所	⑦浸水想定区域 の指定状況
一定水準以上	未実施	圏域外	該当なし	大半が都市的 土地利用	該当なし	該当なし

人口特性

	地区人口	人口密度	3区分人口(上段)・構成比(下段)		
			年少	生産	高齢
H22年	11,500人	105.0人/ha	1,556人 13.5%	7,176人 62.4%	2,768人 24.1%
↓(増減数)	-1,270	-11.6	-591	-1,166	488
H42年	10,230人	93.4人/ha	964人 9.4%	6,010人 58.8%	3,256人 31.8%
↓(増減数)	-1,416	-12.9	-208	-1,329	121
H52年	8,814人	80.5人/ha	756人 8.6%	4,680人 53.1%	3,377人 38.3%

都市機能等分布状況

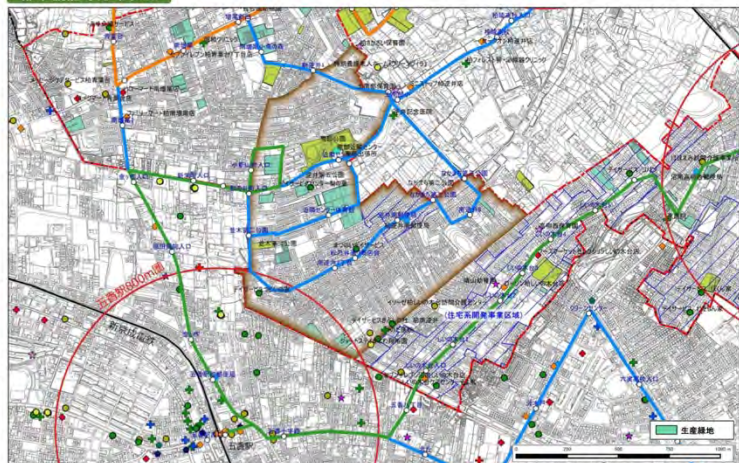


図 22 南逆井・新逆井の現況データ

地域の課題としては、以下が挙げられる。

- ・防災への不安

急速な市街化にインフラ整備が追いつかず、行き止まりや狭い道路の多い地域となっている。街路の構成も複雑で、隣の地域に通り返けるのも大変である。こうした道路状況に加えて、近年では空き家が増加している。火事や地震の際に、倒壊した空き家で道路が塞がれてしまう、避難経路が限られてしまうという不安が大きな課題である。

- ・交通インフラの不十分

幅員 4m 程度の狭い道路が多く、乗用車でさえすれ違うのに苦労する。見通しも悪く、歩行空間としては劣悪である。また、道路が狭いため、地域内までバスが入ってこれず、公共交通も不足している。助成による乗合ジャンボタクシーが運行されており、民間バスも周辺部を通っているが、地区内の多くの箇所が、運行本数が比較的高いバス停（30～60 本/日）からの徒歩圏内にはない。

- ・空き家の増加

近年空き家が増加しており、自治会も問題視している。敷地が狭く、住宅が立て込んでいる地域であるので、雑草の繁茂や建物の一部の損壊等で、隣接する家に危険が及ぶ可能性がある。また、交通面でも不便な地域であるため、売りに出されている物件でも、なかなか買い手や借り手が見つからないことも課題である。

一方で、今後のまちづくりを考える上で、プラスに働くと考えられる要素もある。

- ・偏りのない人口構成

スプロール市街地が形成されてきた背景として、小規模の住宅開発が、断続的に行われたということがある。しかし、それによって、順次若い世代が入ってくるので、人口構成の世代構成は比較的バランスがよい。高齢化率も 30% を下回っている。

- ・空地としての生産緑地

スプロール化の過程で、農地がそのまま残されている部分もあり、生産緑地として営農が続けられている。住宅が密集したこの地域では、貴重な空地である。災害時の避難場所としての活用や、住民が菜園として利用できる空間の創出等、まちづくりに活かしていく方法を検討すべきである。

- ・比較的安価な住宅価格

敷地も狭く、交通の不便な地域に立地しているため、住宅価格は約 2,000 万円程度と比較的安価である。空き家の利活用や、土地の取得においても、取り組みやすい地域とも言える。

こうした、地域の持つ特性や強みを活かしつつ、地域の課題を解決していく方法が求められる。

3-4-2 地域の将来像と空地デザイン

立地適正化計画策定の議論と照らし合わせて、南逆井・新逆井の将来像を考える。さらに、前項で整理した地域の強みや課題を掛け合わせて、空地デザインの可能性を検討すると、以下のよう
に考えられる。

将来像：ゆとりを生み出し安心・安全のまちづくりを展開

空地デザインの可能性：空地を活かした防災空間・道路空間の創出

1. 低密度化に合わせた住環境としてより快適な空間への再編

空地・空き家を積極的に活用し、防災力を向上させていくことが重要である。現在の人口密度は 109.1 人/ha と高く、人口減少に合わせて低密度化を推進していくべき地域である。そこで生まれた空きを「ゆとり」として、災害時のリスクの低減、避難経路の確保等を進め、安全・安心のまちづくりを実現していく必要がある。

2. 日常生活の利便性向上のための公共交通不便地域の解消

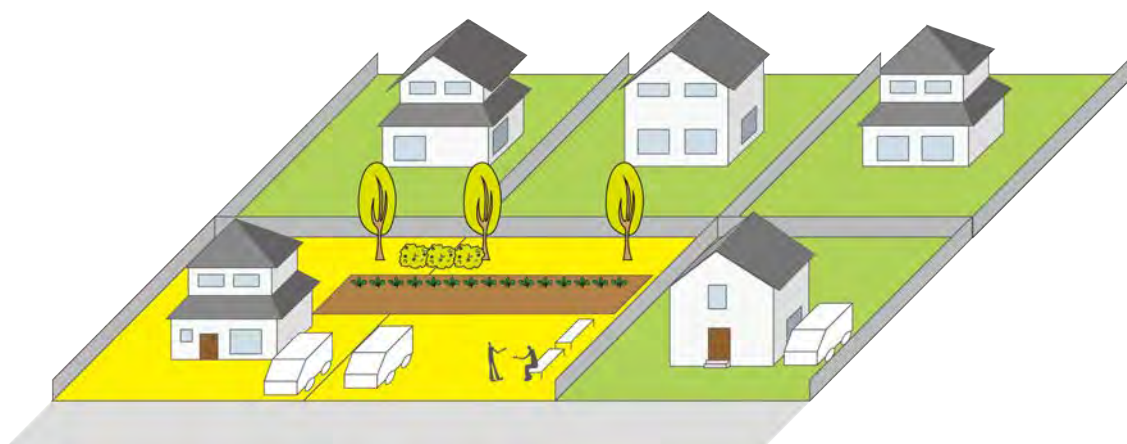
人口減少の中で空地进行をしっかりと確保し、道路網の改善を進めていく必要がある。バスが進入できる道路空間を確保したり、転回できる広場を創出したりすることで、バス路線の延伸を可能とし、公共交通の利便性を高めていくことが期待される。

3. 徒歩圏に日常生活の利便性が確保された住環境への転換

空地を受け皿にしたサービスの提供を一つの形態として検討していくべきである。用途地域の変更によって、コンビニやスーパーの立地を可能とする方法も考えられるが、建物が密集するこの地域では、空地を生み出していくことが重要であり、野菜市や移動販売といった空地を活用したサービスを積極的に進めていくことの方が望ましい。

インフラが未整備のまま開発されたスプロール市街地である南逆井・新逆井では、空地を活かして防災空間、道路空間を創出していくことを目指したい。人口構成のバランスも取れていることから、新たな居住を推進するのではなく、徐々に生まれてくる「空き」によって、地域課題を解決していく姿が望ましい。その実現に向け、市街地を誘導・形成していく手法として、6つの空地デザインを提案する。

① 隣地購入



【方法】

住宅地内に発生する空地进行、隣の住民が買い取り、自らの敷地を広げる。

【効果】

個人宅の庭を延長することになり、所有者に適正に管理された緑が創出される。隣接する住宅との間に緩衝空間が生まれ、災害リスクの低減、居住環境の向上につながる。

【カシニワ制度の可能性】

庭をオープンガーデンとすることで、地域に魅力的な緑地を生み出すことができる。オープンガーデンに登録することを条件に、税制面の優遇等の支援を行うことも考えられる。南逆井・新逆井では、敷地が狭いため、コミュニティスペースとしての効果はそこまで期待できないが、沿道の景観を向上させ、歩行空間の質を上げることは期待できる。

【検討すべき項目】

隣地購入のインセンティブを考える必要がある。隣地を購入する場合、住宅ごとだと約 2,000 万円、空地であれば約 500 万円程度かかると考えられる。固定資産税も面積が増えるのに応じて、負担額はあがる（※）。隣地購入をした場合の税金の優遇策や、隣地購入の際の助成制度がなければ、促進することはできないであろう。一方で、防災の面からは、空き家の解体を促進していくべき地域である。解体費助成等でインセンティブを与え、空き家である期間を最大限短くして、空地へと転換していくことが重要である。

※参考値として本市固定資産税(H28.1.1)データから本市都市計画課が調整した値を用いる。

路線価：45,000 円、敷地面積 100 m²、建物延べ床面積：100 m²

と仮定する。

1 宅地あたりの固定資産税額は計 40,658 円となる。

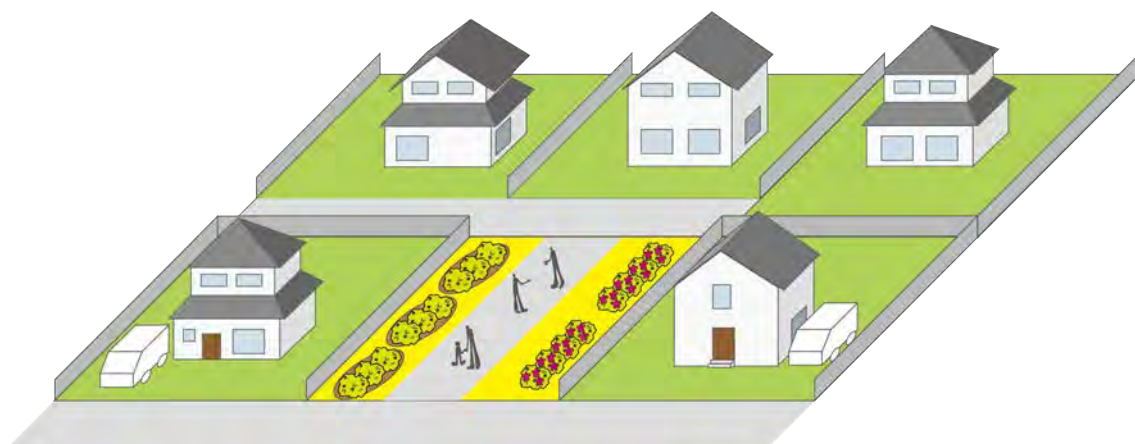
隣地購入をした場合、計 51,158 円

となり、

$$51,158 \text{ 円} - 40,658 \text{ 円} = 10,500 \text{ 円}$$

固定資産税額の負担が大きくなる。

②避難経路



【方法】

「カシニワ制度」を活用し、空地进行「地域の庭」として管理する。接する道路に対して開き、通り抜けができるようにする。

【効果】

行き止まり道路が解消され、災害時の避難経路となる。また、普段の生活でも通り抜けができ、安全に歩行できる空間が生まれる。

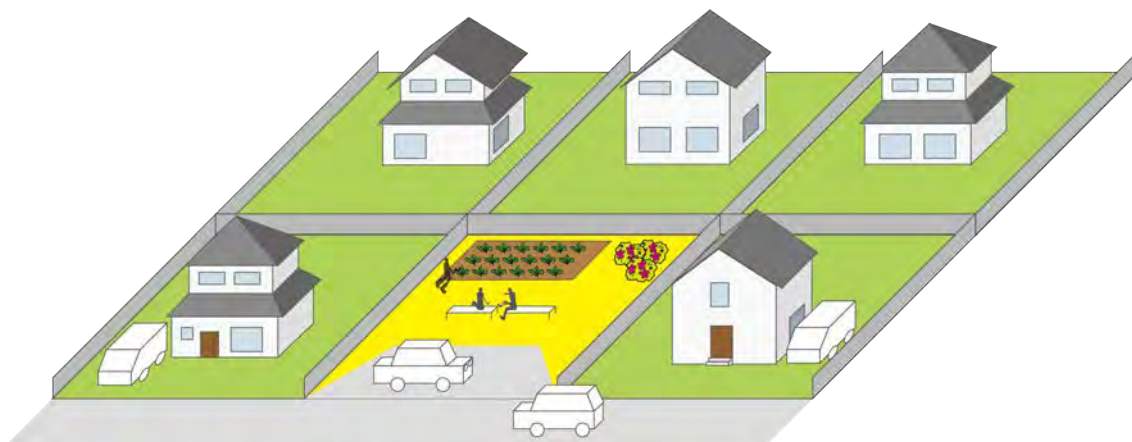
【カシニワ制度の可能性】

自治会や町会が介入することで、十分にカシニワとして維持・管理が可能である。

【検討すべき項目】

行き止まり道路に接した敷地に空地・空き家が生まれた場合、優先的に利活用していく必要がある。行政による買取も検討すべきである。また、解体費を助成する代わりに、空地进行行政に無償貸与する、という仕組みも既に他自治体であり（長崎市、越前町等）、同様の施策も考えられる。

③すれ違い道路



【方法】

「カシニワ制度」を活用し、空地进行「地域の庭」として管理する。道路に接する部分に、車のすれ違いスペースを設ける。

【効果】

狭隘道路において、車の安全なすれ違いが可能となる。また、バス路線の延伸が可能となる場合もある。その際、バス停の設置にも適した空間である。

【カシニワ制度の可能性】

自治会や町会が介入することで、十分にカシニワとして維持・管理が可能である。

【検討すべき項目】

優先的に空地を確保する場所を選定しておく必要がある。狭隘道路として危険な場所のピックアップ、バス路線が延伸する場合のルートを検討、をあらかじめ行い、対象地域で空地・空き家が発生した場合に、優先的に利活用していくことが望ましい。行政による買取も検討すべきである。また、解体費を助成する代わりに、空地を行政に無償貸与する、という仕組みも既に他自治体であり（長崎市、越前町等）、同様の施策も考えられる。

④道路拡幅



【方法】

空地を両隣の住民が半分ずつ購入し、将来の道路部分を残して利活用する。建て替えの際にセットバックすることで、道路が拡幅される。ランドバンクの仕組みが必要である。

【効果】

将来の道路空間を確保できる。道路が拡幅されることで、資産価値が上がることを理由に、隣地を購入してもらうため、行政としては最小限の投資でインフラを整備できる。

【カシニワ制度】

隣地購入後の庭をオープンガーデンにすることで、税制面の優遇等の支援をすることは考えられる。

【検討すべき項目】

ランドバンクのような制度が考えられる。行政が主体的に設立し進めていくのか、事業の採算がとれる前提で不動産業者による組織を作って実践していくのか、本格的な議論・実験をしていく必要がある。なお、簡単なシミュレーションでは、こうした道路拡幅が実現しても地区全体の税収は上がらない（※）。そのあたりの仕組みも精査していかなければいけない。

※参考値として本市固定資産税(H28.1.1)データから本市都市計画課が調整した値を用いる。

路線価：45,000 円、敷地面積 100 m²、建物延べ床面積：100 m²

と仮定する。

1 宅地あたりの固定資産税額は計 40,658 円

となる。

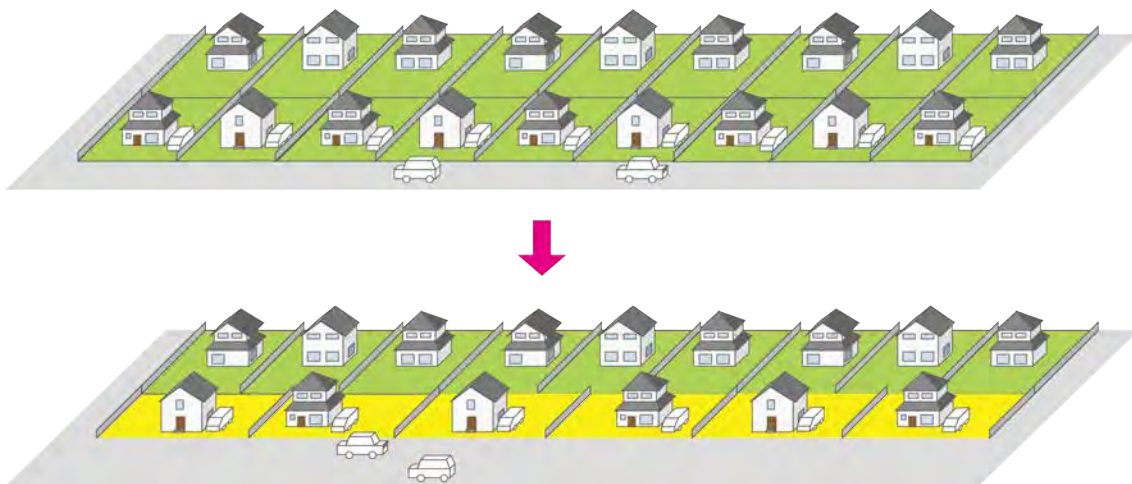
隣地の購入・道路の拡幅で、路線価：50,000 円、敷地面積 135 m²、となったとすると、

1 宅地あたりの固定資産税額は計 45,908 円となり、

$45,908 \text{ 円} - 40,658 \text{ 円} = 5,250 \text{ 円}$

固定資産税額の負担が大きくなる。

仮に、4m 道路に面した 9 宅地があり、道路拡幅によって 6m 道路になったとする。



道路拡幅前の固定資産税額は、9 宅地で合わせて 398,052 円

となる。

拡幅後は 6 宅地を合わせると、276,392 円

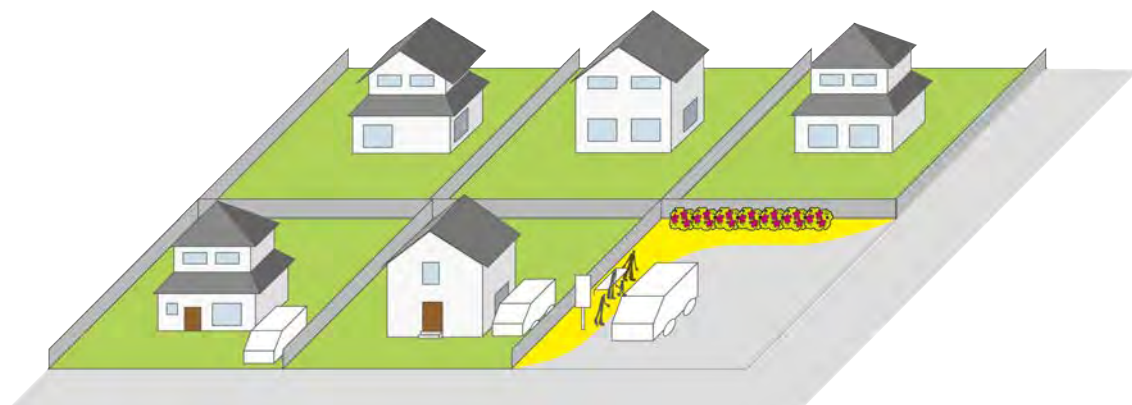
となる。

税収としては

$$398,660 \text{ 円} - 276,392 \text{ 円} = 121,660 \text{ 円/年}$$

のマイナスとなるので、行政としてはこれを考慮して、検討していく必要がある。

⑤ 転回スペース



【方法】

「カシニワ制度」を活用し、空地进行「地域の庭」として管理する。角地であることを活かして、交差点部分に車の転回スペースを設ける。

【効果】

バスが住宅地内に入ってきて、転回できるスペースを設けることで、バス路線の延伸・新設が可能となる。また、車のすれ違いスペースとしても有効であり、見通しも良くなるので、歩行空間の質の向上にもつながる。

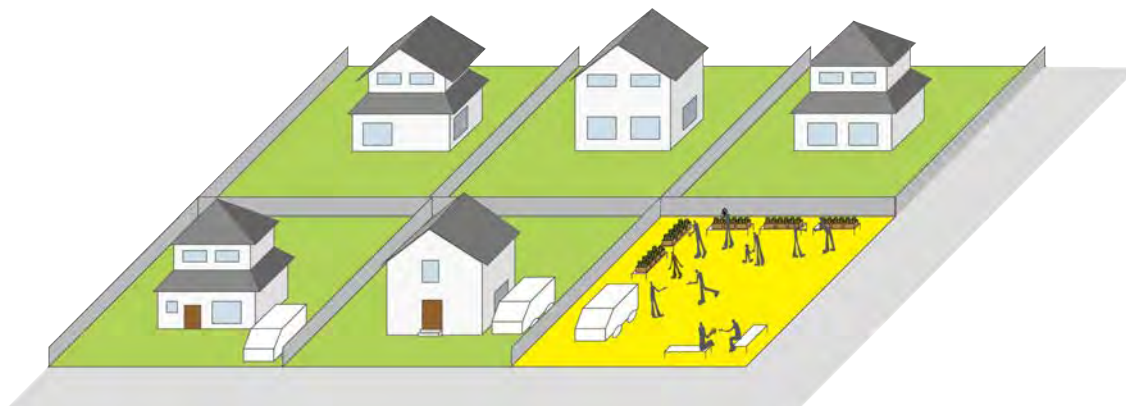
【カシニワ制度の可能性】

自治会や町会が介入することで、十分にカシニワとして維持・管理が可能である。

【検討すべき項目】

優先的に角地の空地を確保する必要がある。狭隘道路として危険な場所のピックアップ、バス路線が延伸する場合のルートを検討、をあらかじめ行い、対象地域で空地・空き家が発生した場合に、優先的に利活用していくことが望ましい。行政による買取も検討すべきである。また、解体費を助成する代わりに、空地进行行政に無償貸与する、という仕組みも既に他自治体であり（長崎市、越前町等）、同様の施策も考えられる。

⑥ 暮らしの広場



【方法】

空地进行カシニワとして自治会や町会が借り、暮らしの広場として活用する。野菜市の開催や、移動販売を積極的に呼び込み、徒歩圏内で買い物できる場を創出する。

【効果】

利便施設を立地できない用途地域においても、仮設的なサービスを挿入することで、歩いて行ける場所に、暮らしを支える場を生み出すことができる。

【カシニワ制度の可能性】

自治会や町会が介入することで、十分にカシニワとして維持・管理が可能である。

【検討すべき事項】

既存の仕組みでは、自治会や町会が借主にならない限り、税金の優遇はされない。自治会に代わる管理組織を育成していくことが重要である。また、第2章でも触れたように、サービス提供者への支援も検討していくべきである。野菜市であれば、農家の経営を考えた支援策が必要である。一方で、こうしたサービス提供者から場所代をもらうことで、空地の維持・管理に充てていくことも可能である。

3-5 モデル地区での検討③／郊外ゆとりタイプ

3-5-1 地域の特徴

3つ目のモデル地区は、旧沼南町の中心に位置する大津ヶ丘である。昭和40年代に団地と共に整備された戸建住宅地である。市役所の沼南庁舎や商業施設が集積しており、バス路線も充実している地域ではあるが、鉄道駅からは離れており、人口減少は免れないであろう。一方で、周囲を農地に囲まれ、住宅地内にも生産緑地が多く存在しており、低未利用地として農地の利活用を検討していかなければいけない地域である。大津ヶ丘では、これまでの2つの住宅地とは異なり、住宅地内の農地に焦点を充てて、空地のデザインを考えることとする。地域の基礎的な情報は以下のようになっている。

- ・ 居住者：8,630人
- ・ 人口密度：42.2人/ha
- ・ 高齢化率：19.7%
- ・ 路線価：45,000円/㎡ ※
- ・ 固定資産税（家屋あり）：約56,000円/年 ※
- ・ 固定資産税（家屋なし）：約79,000円/年 ※

※本市固定資産税(H28.1.1)データから本市都市計画課が調整

土地利用区分

チェック項目						
①将来の人口密度(趨勢の場合)	②一体的市街地整備の実施	③日常生活の必要施設徒歩充足圏	④準工業地域での住居系土地利用状況	⑤自然的土地利用(生産緑地等)状況	⑥旧来の集落の箇所	⑦浸水想定区域の指定状況
一定水準以下	未実施	圏域外	該当なし	自然的土地利用が多い	旧来からのゆとりある住環境を継承	該当なし

人口特性

	地区人口	人口密度	3区分人口(上段)・構成比(下段)		
			年少	生産	高齢
H22年	8,630人	42.2人/ha	1,197人 13.9%	5,732人 66.4%	1,700人 19.7%
↓(増減数)	-1,064	-5.2	-388	-1,342	665
H42年	7,566人	37.0人/ha	810人 10.7%	4,390人 58.0%	2,366人 31.3%
↓(増減数)	-976	-4.7	-166	-771	-38
H52年	6,590人	32.3人/ha	643人 9.8%	3,619人 54.9%	2,328人 35.3%

都市機能等分布状況



凡 例	【介護福祉機能】	【子育て機能】	【商業機能】	【医療機能】	【金融機能】	【バス路線】
本庁舎	● 総合福祉施設	★ 保育園	● スーパー	● 病院(30床以上)	● 銀行	● 路線バス
支所・出張所	● 児童福祉施設	● 保育園	● コンビニ	● 診療所	● 農協・信金	● 路線バス/日土休/日未通
環境センター	● 短期滞在	★ 認定こども園	● 診療所	● 内科科小児科等	● 郵便局	● 路線バス/日土休/日未通
近隣センター		● 診療所(その他)	● 診療所(その他)	● 診療所(その他)	● 郵便局	● 路線バス/日土休/日未通

図 23 大津ヶ丘の現況データ

地域の課題としては、以下が挙げられる。

- 耕作放棄地の増加の懸念

農家の高齢化、後継者不足によって、耕作放棄地が今後増えることが懸念される。この地域には生産緑地が多いが、平成 34 年になると、指定から 30 年を迎える農家が多いため、そこで営農しないと判断するケースも考えられる。

- 樹林地の管理の限界

農地に加えて、里山の管理も高齢化、後継者不足で難しくなっており、荒れた里山が増加傾向にある。

- 団地の老朽化

大津ヶ丘団地は築 40 年を経過し、老朽化が進むと共に、住民の高齢化も懸念される。

- ミニ開発の継続

営農できない農地が売られ、小規模な住宅開発が行われる例が見られる。低未利用地を緑地として利活用していこうと考えている一方で、種地での開発が行われている。

一方で、今後のまちづくりを考える上で、プラスに働くと考えられる要素もある。

- 利便性の高い市街地

大津ヶ丘は旧沼南町の中心部であり、商業・交通共に利便性の高い地域である。若い世代流入も期待できる。

- 身近な緑の存在

農地や里山が徒歩圏内に点在しており、アクセスが良好である。身近な緑を暮らしに取り込んでいくライフスタイルを提示することで、住宅地としての魅力としてアピールできる。

- 偏りのない人口構成

高齢化率は 19.7%と低く、人口構成のバランスは取れている。若い世代に魅力のある暮らし方を提示する必要がある。

- 良好な道路等のインフラ

道路も整備されており、インフラとしては十分に整ってきている。空き家も比較的少ないエリアで、問題が深刻化しないうちに、住宅地としての魅力創出を考えいくことが重要である。

こうした、地域の持つ特性や強みを活かしつつ、地域の課題を解決していく方法が求められる。

3-5-2 地域の将来像と空地デザイン

立地適正化計画策定の議論と照らし合わせて、大津ヶ丘の将来像を考える。さらに、前項で整理した地域の強みや課題を掛け合わせて、空地デザインの可能性を検討すると、以下のように考えられる。

将来像：身近な緑を活かした豊かな暮らしの構築

空地デザインの可能性：低未利用農地を市民の遊び・学びの空間に転換

1. 大津ヶ丘団地の利活用による世代構成バランスの健全化と、団体再生を通じた都市機能の誘導

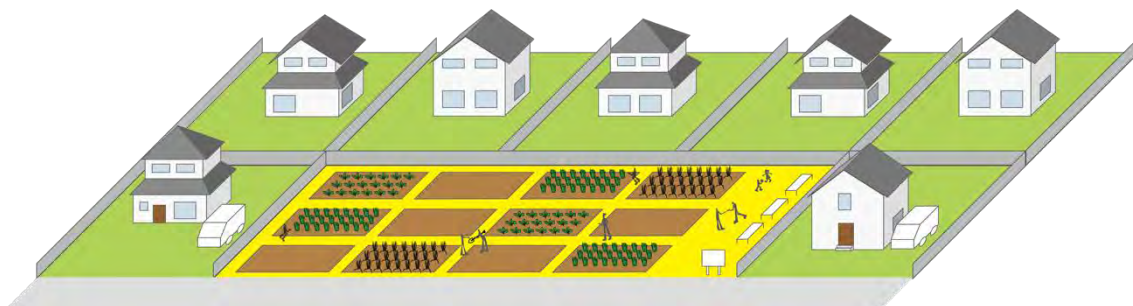
大津ヶ丘においては、中心部に老朽化している中高層の団地が存在するため、そのリノベーションによって、若い世代の流入や人口増加を受け止め、拠点としてコンパクトな市街地を形成していくことが望ましい。それによって、周辺部の農地での宅地開発を抑制することもできる。

2. 両エリアの特色が相乗的に発揮した住環境形成

周辺の農地や里山を利活用した暮らし方を提示することで、地域の特徴を活かした住環境の形成が可能である。中心部での人口の受け入れと、周辺部での緑を楽しむライフスタイルを構築することで、周辺部の自然環境の持続的なマネジメントを実現することも目指したい。

農地と住宅地が隣接する大津ヶ丘では、そのアクセスの良さを活かして、周辺部の緑のマネジメントにおいて、中心部の住民に担い手となってもらうことを目指す。第2章で検討したエコツーリズムの視点を活かし、身近な緑を楽しむ暮らし方を提示することが重要である。ここでは、農地・里山の利活用に関して、3つのアイデアを提案する。

① 体験農園



【方法】

農家による営農の一つの方法として、体験農園を運営し、地域住民に利用してもらう。農地法上、運営主体は農家自身である。

【効果】

農家自身が関与しながら、農地の適正な保全が行われる。農家としては、区画貸しして維持・管理の負担を軽減させることができる。

【カシニワ制度の可能性】

「カシニワ制度」では体験農園を事業として実施することはできないが、市民が農地を一部利用して、菜園づくりを行なっている事例はあり、農家の維持・管理負担が軽減されている。

【検討すべき項目】

体験農園の成功事例は徐々に全国でも見られるようになってきたが、本市においては、事業としての可能性や、運営方法をこれから本格的に検討していく必要がある。そこで、本調査において、市街化農地所有者に対して、アンケート調査を行なった。また、3つのモデル地区の住民には、体験農園への関心や要望に関するアンケートを行なった。

A. 市街化農地所有者向けアンケート

対象：大津ヶ丘周辺の市街化農地所有者（大井、大島田、五條谷、高柳、塚崎、戸張等）

配布数：181 回答数：93 回答率：51.4%

内容：農業継続の意向、生産緑地の追加指定への意向、農地の貸付に対する意向

農地の利活用方法、農地周辺のまちづくり

詳細は参考資料1に掲載するとし、ここでは抜粋して説明する。

まず、農業者や企業への貸付に関しては、消極的な姿勢が見られる（図 24）。また、個人や市民団体、NPO 等の農業者以外への貸付に関しても、「貸したくない」と答えた人は多い（図 25）。しかし、「貸す相手の計画内容による」は、農業者・企業への貸付に比べて、大きな値となった。市民団体や NPO 団体の場合、団体によって目的や利用方法に差があるため、貸し付けた際の利用イメージが湧かないことが反映されているだろう。団体の特徴に合わせた、慎重なマッチングが必要とされるであろう。農地の活用方法に関しては、「自作以外考えられない」「農地として貸付」が多く、やはり新たな使い方はイメージがしにくいのが現状であろう（図 26）。さらに、「体験農園」に比べて、「市民農園」としての利用を望む農家の方が圧倒的に多かった。市民の利用に対しての指導・管理には消極的な姿勢が読み取れる。

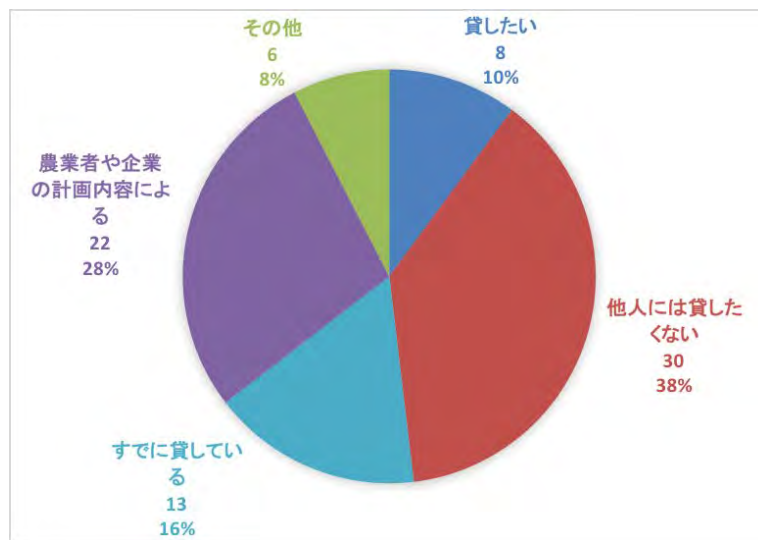


図 24 農業者・企業への貸付に関する意向

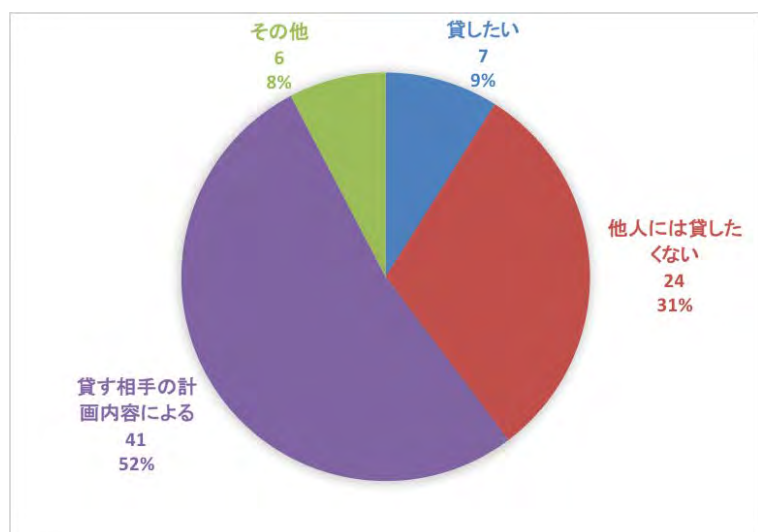


図 25 農業者以外（個人や市民団体、NPO 法人など）への貸付に関する意向

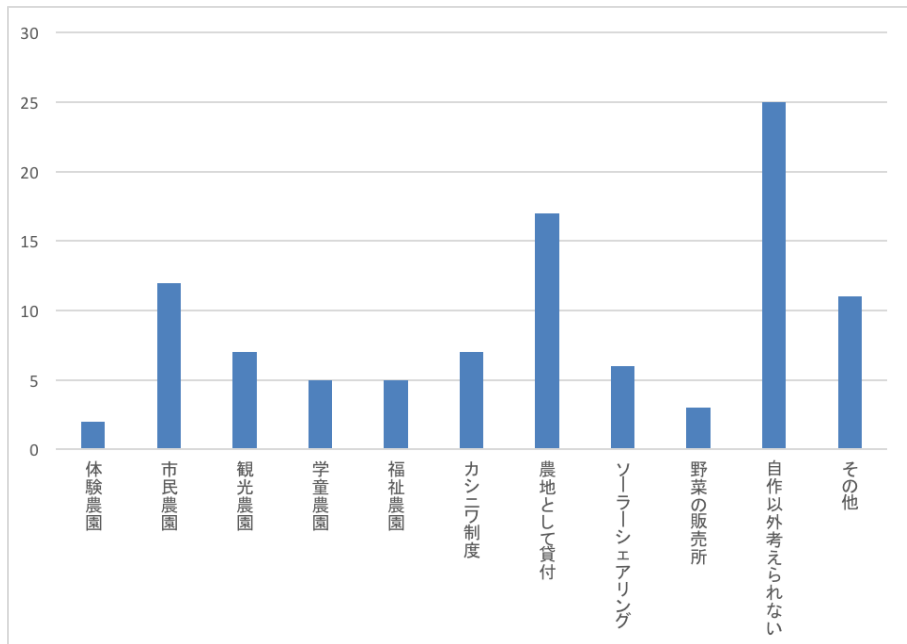


図 26 農地の利活用方法への関心

B. モデル地区市民向けアンケート

対象：布施新町・南逆井・新逆井、大津ヶ丘住民をランダムに抽出

	布施新町	大津ヶ丘	南逆井
配布数	270	270	270
回答数	114	89	85
回答率	42.2%	33.0%	31.5%

内容：農作業への関心、農作業を行う際の場所・指導・金額に関する意向、
地域の空地の利活用方法、カシニワ制度の認知度

詳細は参考資料 2 に掲載するとし、ここでは大津ヶ丘住民の回答を抜粋して説明する。
農作業に関する指導に関しては、ほとんどの人が「知識がないので必要」であった(図 27)。
また、サポート付き農園の金額のイメージを聞いたところ、市内平均が年間約 45,000 円/30
㎡であったのに対し、下は 10,000 円以下から、上は 60,000 円とかなり金額に幅がある結果
となった(図 28)。これは、体験農園に対する具体的なイメージが定まっていないことが要
因だと考えられる。体験農園における指導・サポートがどれくらいのものなのか、明確なイ
メージを、市民も農家も持っていないのが現状である。

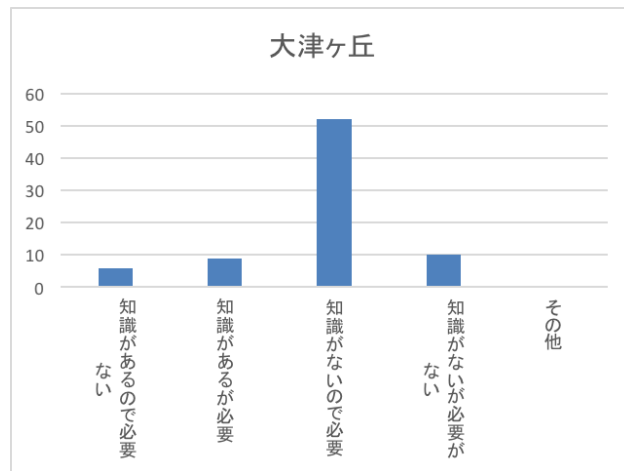


図 27 農作業に関する指導の要望

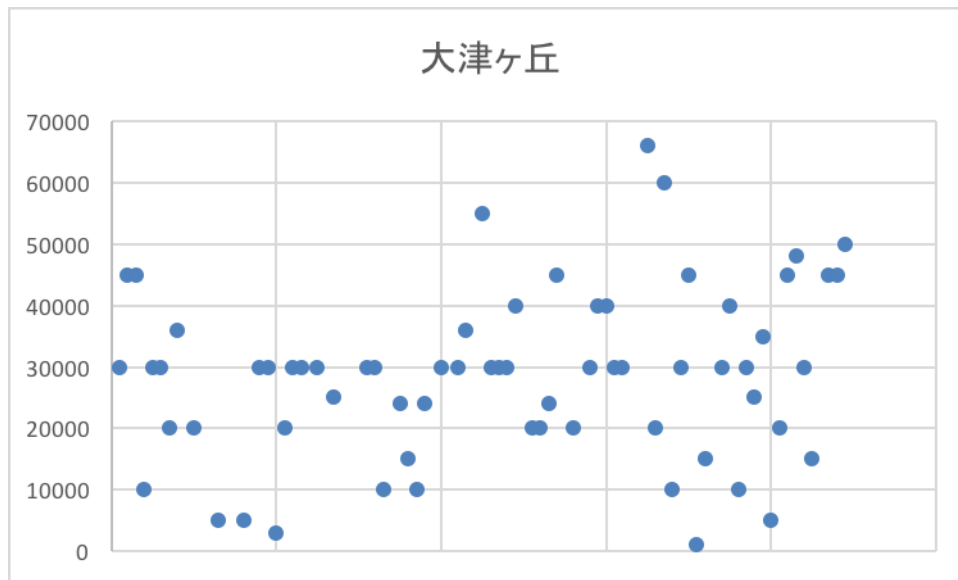


図 28 サポート付き農園の価格イメージ (年額/30 m²)

2つのアンケート調査からは、貸し手と借り手のギャップを感じ取ることができる。農家は指導・管理に消極的である一方で、市民は指導・サポートを必要としている。その間に入るマネジメント組織が必要であろう。近年、そうした体験農園のサポートを事業として実施する民間事業者も現れており、市内にも平成28年の夏に一箇所オープンした。市街化農地の管理に困っている農家が、JAに相談したところ、都内を中心に体験農園事業を展開する事業者を紹介し、体験農園事業を進めることになった。農家自身による定期的な指導・管理に加え、平日にもスタッフ3名（シニアの地域住民）が農園の管理や、農作業のサポートを行なっている。利用料は1区画月額約8,000円で成り立っており、こうした取り組みは今後も広がっていく可能性がある。一方で、事業者としては、駅に近いエリア、ある程度人口密度が高い地域でないと事業展開が難しいと考えており、大津ヶ丘のような、駅から離れた住宅街をターゲットに実施できるかは、慎重な

判断を要する。

また、こうした体験農園の取り組みを、農家や市民に具体的なイメージとして伝えていくことも重要であろう。アンケート結果からは、農家・市民共に、体験農園の明確なイメージを持っていない様子が伺える。体験農園の具体的なイメージ、実際の運営方法や農家の役割、を提示することが、行政の役割として求められる。同時に、農家にとってどんなメリットがあるのか、丁寧に説明していくことで、関心を持ってくれる農家も増えてくるであろう。

② 学童農園・福祉農園

【方法】

体験農園に教育や福祉というテーマを持たせて展開していく。学童農園では、小中学校のカリキュラムと連携する形で、授業の一環で通年での耕作体験を実施する。福祉農園では、障害者施設や高齢者施設と連携して、施設のアクティビティの一つとして耕作体験を取り入れてもらう。

【効果】

農家としては、安定的に農地の管理の労働力を確保できる。小中学校にとっては、実践的な環境教育の場となる。福祉施設にとっては、園芸福祉の実践の場となり、利用者が心身共にリラックスできる空間となり得る。

【カシニワ制度の可能性】

農家と小中学校、農家と福祉施設、の共同利用という形で、「カシニワ制度」によって運営可能である。農家による指導・サポートの程度は、参加する小中学校や福祉施設との協議により、柔軟に設定するのがよいであろう。また、複数の小中学校、福祉施設が、区画を分けて共同で利用していくことも、十分考えられる。

【検討すべき項目】

学校のカリキュラムとの連携は、次年度のカリキュラムを検討する段階で、早めに調整が必要となる。福祉施設との連携は、福祉検討委員会での議論の通り、園芸福祉を推進する際に、講習会や体験会等の技術的なサポートが必要である。また、学校と農家、福祉施設と農家の間に入り、プログラムを企画・運営する中間支援組織が必要であろう。

③ エコツーリズム

【方法】

農地（里山も含む）を市民団体によるカシニワとし、体験プログラムを導入することで、持続的なマネジメントを行う。カシニワ団体による基本的な管理に加えて、定期的にエコツアーとしての耕作体験・収穫体験を実施することで、テンポラリーな担い手を確保する。

【効果】

常時カシニワ整備活動に参加はできない若い世代が、気軽にカシニワ体験をできる場を生み出す。また、エコツアーの参加費は、カシニワ整備活動の一つの収入源となる。

【カシニワ制度の可能性】

既存のカシニワ整備活動に、こうした体験プログラムを実験的に導入していく。プログラムのモデル化ができれば、それを踏まえて新たな活動団体を育てたり、エコツーリズムとして適した場所（例えば、大津ヶ丘でも手賀沼寄りのエリア）に積極的にカシニワを作り出したり、普及啓発事業を実施していくことが可能となる。

【検討すべき項目】

エコツアーの総合窓口、エコツアーの企画・運営のサポートを担う、マネジメント組織が必要となる。また、エコツーリズムを推進していく際に、旅行業の登録も検討していく必要がある。そのマネジメント組織で登録をするのか、民間の事業者と連携する形で進めるのか、慎重に議論していき、より持続的な方法を探るべきである。

3-6 立地適正化計画における空地デザイン

立地適正化計画において特性が異なる3つの市街地をモデルに空地のデザインを検討した。今後増加が予測される空地については、各モデル地区が抱える課題や、地域のニーズに合わせてマネジメントすることで、各地域が目指す将来像の実現に寄与する可能性が示唆された。マネジメントにあたっては、カシニワの活用でカバーできる範囲もあるが、カニシワとは異なる、暮らしに必要なサービスを提供する新たな仕組みも必要となると考えられた。

各市街地のモデルを例にとると、布施新町であれば、空地を利活用して、子育て世代の暮らしやすいまちづくりを進めていく。南逆井・新逆井では、空地を生み出し、防災空間・交通空間を充実させていく。大津ヶ丘では、周囲の農地を活かして、身近な緑と触れ合えるライフスタイルを構築していく。

立地適正化計画において、郊外住宅地のこれからのまちづくりを検討していく際に、ターゲットを絞った居住誘導と、人口密度が減少していく中での市街地形成を考えていくべきであり、本調査では、空地を利活用した市街地誘導の方法、地域の将来像の描き方を整理した。今後は、いかに空地を効果的に生み出していくか、いかに仮説的なサービスを持続させるか、具体的に議論していく必要がある。

第4章 まとめ

4-1 中間支援組織の必要性

本調査を通して、空地の有効活用策として、仮設的なサービス・機能を展開させる可能性をみてきた。保育園や福祉施設、農家や小中学校といった様々な主体が、自らの事業やサービスの一環として、空地を利活用、さらには維持・管理することで、これからの郊外住宅地でのまちづくりに貢献していく姿を見出すことができた。「カシニワ制度」という緑の創出策から、まちづくりの可能性を考えた結果である。

しかし、「カシニワ制度」は空地所有者と、そこを管理して緑の活動をする団体をマッチングする制度であり、カシニワという様々な空間を生み出すことはできるが、その空間を活かしたサービス提供の仕組みを支援するところまでは、まだたどり着いていない。それは1つの緑の創出策を超え、各分野の担当課や専門家が議論・実践していくべき領域である。「カシニワ制度」を土台に、各分野での本格的な議論に入っていくべきタイミングである。

その中で、本報告書で何度も出てきたのが、中間支援組織の必要性である。子育て分野であれば、保育園と地域をつなげていく組織、福祉分野であれば、園芸福祉の推進のためのサポートを行う組織、農分野であれば、野菜市の運営にとどまらず、都市型農業の経営までを視野に入れた農業振興を進める組織、観光分野であれば、エコツアーを総合的にマネジメントする組織、である。各分野で、こうした組織が立ち上がり、「カシニワ制度」を活用しながら、まちづくりを進めていければ、立地適正化計画で描かれる地域の将来像が、よりリアリティーのあるものになってくるであろう。立地適正化計画の策定においても、各分野の動きを踏まえて、議論を進めていくことで、より具体的な施策をイメージできる。立地適正化計画という、新たな都市計画ツールを使いこなしていく上で、重要な視点である。

4-2 今後の検討事項

本調査を踏まえて、今後取り組んでいくべき項目を整理して、本報告書を終える。

・空き家を空地にしていく仕掛けの検討

市街地内の空地を利活用してまちづくりを進めていくことの可能性は示すことができたが、空地自体を生み出していく手法を検討していく必要がある。解体費や税制面で、所有者が空き家に手をつけられないのが現状である。空き家除却のインセンティブがあれば、住宅地内に空地が生み出され、利活用のステップに進むことが可能となる。まちづくりの種地となる空地を、生み出していく手法を検討していくべきである。

- ・農地の利活用方策の検討

本調査は、住宅地内の空気を主に扱ってきたが、アンケート調査からもわかるように、今後耕作が困難になる農地が増えてくると予想される。市街地と共に、農地を多く抱える本市としては、新たな農地の利活用方策を検討しなければいけない。本調査の議論では、市民が農地保全の担い手となっていく体験農園に可能性を見出している。ただし、まだそのイメージが明確に打ち出されておらず、体験農園のモデルづくりが最初のステップとして重要であろう。民間主導型、学校連携型、園芸福祉型、と様々な形態が考えられるが、それぞれのモデルの検証が必要である。さらに、都市農業振興基本計画において、「カシニワ制度」との連携や応用による農地の利活用を進めることができれば、立地適正化計画の施策や居住誘導とも連動し、より持続的なまちづくりが展開できるであろう。

- ・各課の施策への反映

前項で述べた中間支援組織のあり方に関して、担当課や専門家で検討していく必要がある。各分野の活動主体に対して、どういった支援ができるのか、どういったサポートをしていくべきか、本格的な議論が必要である。

- ・立地適正化計画への反映

本市は、平成 29 年度に立地適正化計画のパブリックコメントや市民ワークショップを開催し、市民との議論の中で、立地適正化計画を策定していく。その際に、本調査で提案した空地デザインのアイデアを基に、まちづくりの提案・議論をしていくことが可能である。

調査名	低未利用地における生活サービスの提供による持続的な緑地管理に関する実証調査
団体名	柏市カシニワ推進協議会
背景・目的	<p>■地域の概要</p> <p>千葉県柏市は、都心から30km圏、千葉県の北西部に位置する人口約41万人の中核市である。地勢は概ね平坦であり、下総台地の広い台地上を中心に市街地や里山が形成されている。鉄道は都心から放射状にJR東日本・常磐線、東京メトロ・千代田線及び首都圏新都市鉄道つくばエクスプレスが通り、南北には東武鉄道・東武アーバンパークラインが通っており、高度経済成長以降、東京のベッドタウンとして発展してきた。近年、人口の増加は鈍化してきている。</p> <p>人口：41.1万人、地域の面積：11,490ha（市街化区域5,453ha）、公園・緑地の面積：188.9ha、特別緑地保全地区：1.8ha、生産緑地面積：180.4ha、農用地区域：1,717ha、山林面積：804ha</p> <p>■背景・目的</p> <p>人口減少・少子高齢化社会の到来を背景に、大都市郊外においては、管理不足の樹林地や、空地等の利用率の低い土地（以下、低未利用地とする。）が増加するとされており、人口減少時代における良好な都市環境の形成に向けては、集約型の都市構造を目指す立地適正化計画と連動させながら、低未利用地の計画的な誘導を図りつつ、そのマネジメント手法の確立を図っていくことが重要である。</p> <p>本調査は、千葉県柏市において策定中の立地適正化計画と連動させながら、低未利用地を活かした市街地の形成・誘導手法を検討するとともに、併せて、市民団体等が活動者となり低未利用地の有効活用を図っている「カシニワ制度」をモデルとして生活サービスの提供を通じた低未利用地のマネジメント手法の検討を目的とする。</p>
調査内容	<p>（１）低未利用地の多面的利用のためのサービス提供システムの構築・検討</p> <p>次のとおり4つのテーマを設定し、テーマごとにサービス提供主体・柏市の関係課を含めて、カシニワを活用したサービス提供の仕組み・体制を議論・検討した。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・子育て <p>私立保育園と共に、カシニワを活用した出前保育サービスの検討を行った。専門家へのヒアリングや事例調査（文献）を行った後、市所有の空地を使い、出前保育イベントを実施した（2016年11月10日：47組の親子が参加）。イベントの結果を踏まえ、カシニワ制度を活用して持続していくための仕組みの提案、課題の整理を行った。</p> ・福祉 <p>市内障害者施設と共に、カシニワを活用した園芸福祉の推進を検討した。施設へのアンケート調査を行い、施設からの関心やニーズを把握した上で園芸福祉の講習会（2016年10月8日：4施設・8名参加）、事例見学会（見沼田んぼ福祉農園/さいたま市）を実施し、園芸福祉を実践していく上での可能性と課題、行政の役割を整理した。</p> ・農 <p>市内で野菜市を開催している農家団体と共にカシニワを活用した持続的な野菜市の運営・支援策に関して検討を行った。事例視察（茅ヶ崎海辺の朝市/茅ヶ崎市、シェアビレッジ/五城目町）を踏まえ、野菜市を農業経営の一つとして展開していくために必要な仕組み・体制を議論・整理した。</p> ・レジャー <p>カシニワ活動団体と共に、カシニワを活かしたエコツーリズムの検討を行った。先進事例視察（飯能市）により、エコツーリズム推進のポイントを整理した上で、関心のある団体と運営体制の検討を行った。エコツーリズムの基盤作りとして、1日体験ボランティアの検討等、カシニワ制度内での実施体制に向けた議論を行った。</p>

	<p>(2) 立地適正化計画における空地デザインの検討</p> <p>柏市において策定中の立地適正化計画での議論と照らし合わせて、郊外住宅地における低未利用地を活かしたまちづくりの推進、市街地形成の手法を検討した。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ モデル地区の実態調査 <p>立地適正化計画における郊外住宅地の 3 つのモデル地区（郊外低層住宅地タイプ、スプロールタイプ、郊外ゆとりタイプ）の現状把握を行った。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 市街地内の農地の有効活用に関するアンケート調査 <p>市街化区域内の農地所有者に対して、今後の農地利用の意向、体験農園への関心等をアンケートで伺った。モデル地区住民に対して、農作業や体験農園への関心を伺った。</p> <p>【農地所有者向け】 配布数：181 回答数：93 回答率：51.4%</p> <p>【住民向け】 ①布施新町 配布数：270 回答数：114 回答率：42.2%</p> <p>②南逆井 配布数：270 回答数：85 回答率：31.5%</p> <p>③大津ヶ丘 配布数：270 回答数：89 回答率：33.0%</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ モデル地区での空地デザイン提案 <p>3 つのモデル地区ごとに、地域の現状・課題を整理した上で、地域の目指すべき将来像・都市空間の形成に向けた空地デザインのアイデアをまとめた。既存のカシニワ制度で実践できる部分と、新たな枠組みや仕掛けが必要となる部分に分け、ポイントを整理した。</p>
調査結果	<p>(1) 低未利用地の多面的利用のためのサービス提供システムの構築・検討</p> <p>調査の結果、低未利用地を利活用することで暮らしを支えていく仮設的なサービスを住宅地内に挿入できる可能性を示すことができた。提供するサービスを持続的なものとするためには、サービスの担い手への支援策や、効果的なサービス提供のための中間支援組織の設置等、サービスのマネジメント方法を検討することが必要となることが分かった。低未利用地の維持・管理にあたっては、既存のカシニワ制度の活用によりカバーできるところもあるが、持続的なサービスの仕組みを構築することでオープンスペースとしての有効利用の可能性をより広げることができると考えられた。</p> <p>(2) 立地適正化計画における空地デザインの検討</p> <p>調査の結果、立地適正化計画のモデル地区において、低未利用地を利活用することで防災や交通インフラの脆弱性、偏った人口構成といった地域の課題を解消し、目指すべき将来像に誘導していく可能性（ターゲットとなる居住者を誘導する可能性）を示すことができた。</p> <p>また、目指すべき将来像に市街地を誘導していくためには、空き家を除却し空地を生み出していく仕掛け（解体費助成や税制面でのインセンティブ等）や、農地をオープンスペースとして維持していくための工夫（体験農園やボランティア制度等）を検討することが今後必要となることが分かった。</p> <p>立地適正化計画においては機能や居住を集約する方向に誘導することが重要であるとされるが、人口密度が減少していく都市郊外で生まれるゆとりを活かして、郊外ならではの暮らし方を提示していくことも、当該計画における空地のデザインのあり方として考えられた。</p>
今後の取組	<ul style="list-style-type: none"> ・ 低未利用農地の利活用方策の検討 <p>体験農園のモデル検証（民間主導型、学校連携型、園芸福祉型等）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 各担当課の施策への反映 <p>活動主体（サービス主体）への支援策の検討（保育園への支援、中間支援組織の設置等）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 立地適正化計画への反映 <p>柏市関連課・地域住民への空地デザインアイデアの例示（パブリックコメント、ワークショップ等）</p>

【参考資料 1】

市街化農地所有者向けアンケート

配布数：181

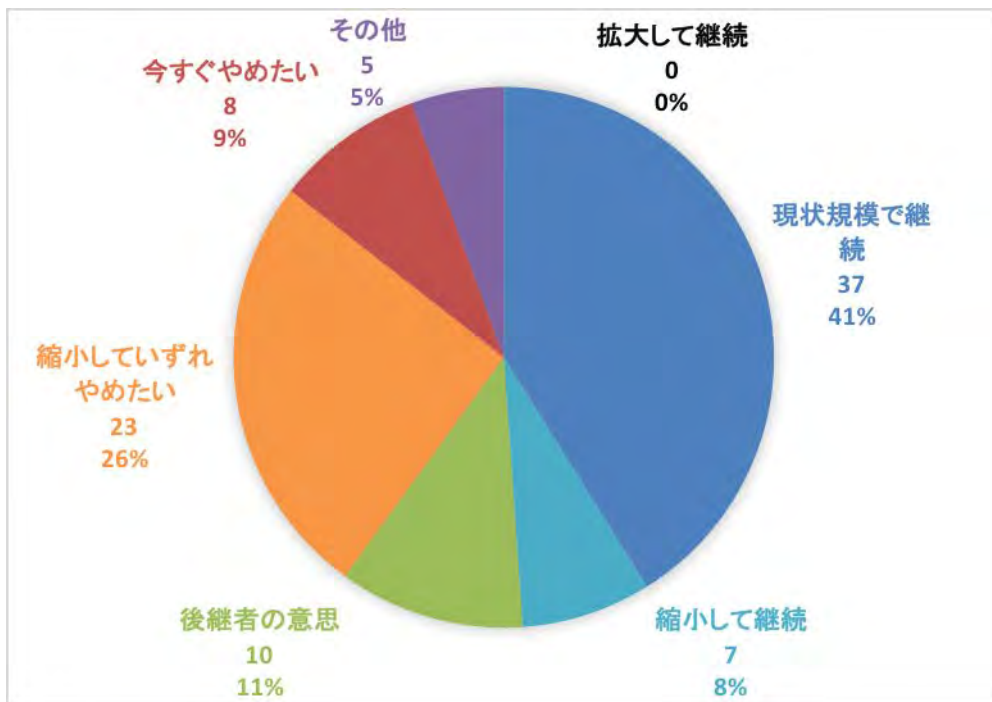
回答数：93

回答率：51.4%

問 1 今後の農業継続の意向について、お聞きします。

当てはまるものに○をつけてください。(1つ)

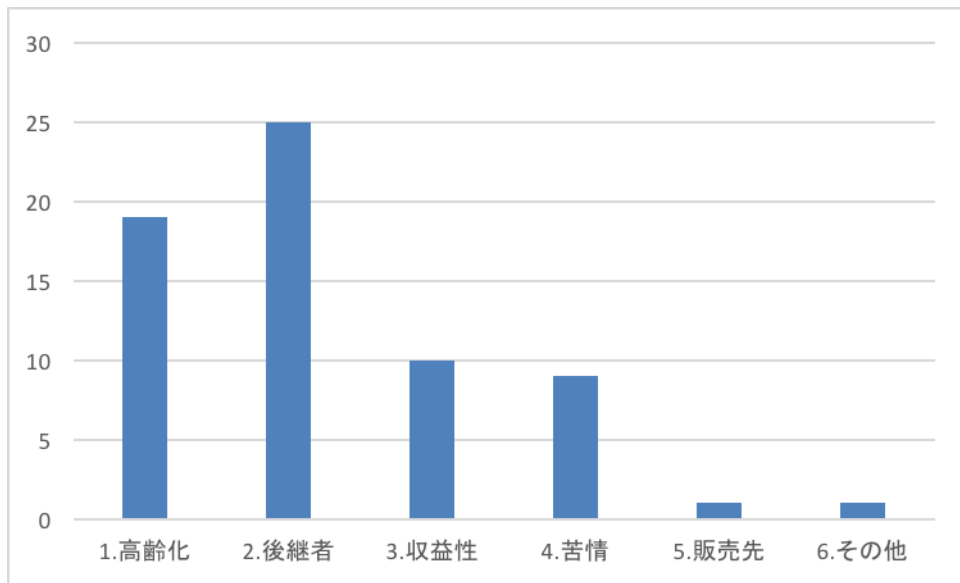
1. 農地を拡大して農業を継続していきたい (問 4 へ)
2. 現状規模の農地で農業を継続していきたい (問 4 へ)
3. 農地規模を縮小して農業を継続していきたい (問 4 へ)
4. 後継者がおり、将来は後継者の意思による (問 4 へ)
5. 農地の規模を段階的に縮小していずれ農業をやめたい (問 2, 3 へ)
6. 今すぐ農業をやめたい (問 2, 3 へ)
7. その他 ()



回答数：90

約半数が継続の意向を示しているが、拡大しての継続は1人もおらず、現状維持での継続が4割程度である。また、やめる方向で考えている農家も4割程度存在している。耕作放棄地は間違いなく今後増加していくことになり、対応策を早急に検討していく必要がある。

- 問2 問1で5、6を答えられた方にお聞きします。
やめたいと思う理由について、お聞かせください。
当てはまるものに○をつけてください。(複数可)
1. 自身の高齢化などにより耕作が困難なため
 2. 農業後継者がいないため
 3. 農作物の収益性が低いため
 4. 近隣住民からの苦情が多いため
 5. 農作物の販売先がないため
 6. その他 ()



回答者数：35

耕作をやめる理由としては、高齢化と後継者不足となっており、全国的な傾向と変わりはない。柏市においては、東京近郊の郊外都市であることを活かした対応策が求められる。

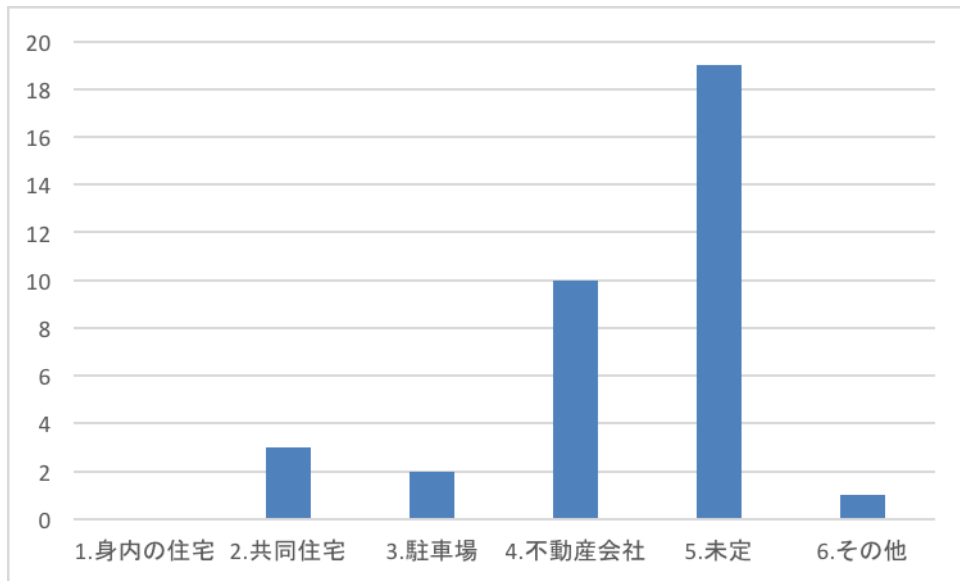
問3 問1で5、6を答えられた方にお聞きします。

今後、農地をどのように活用しようかと検討されていますか。

当てはまるものに○をつけてください。(複数可)

なお、生産緑地を活用する場合、生産緑地の解除が前提となります。

1. 自己や親族等の住宅を建てる
2. 共同住宅等を建てる
3. 貸し駐車場にする
4. 不動産会社等に売買する
5. 特に活用方法までは考えていない
6. その他 ()

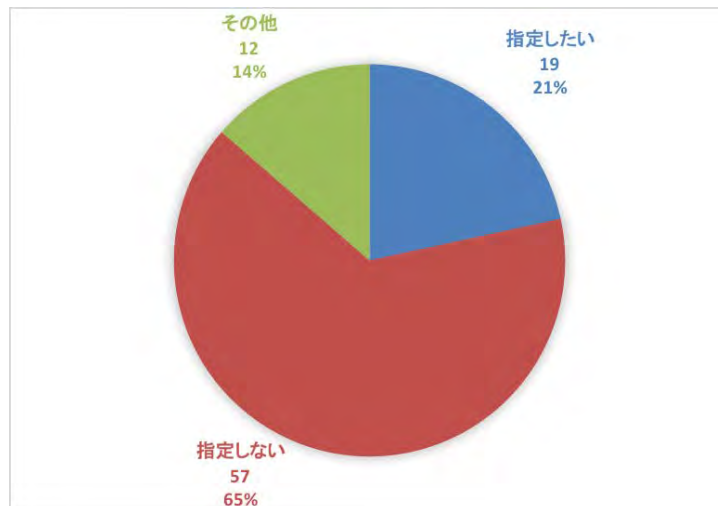


回答者数：33

耕作放棄地となった場合、農家自身で何らかの管理をしていくという姿は見受けられない。多くの方が具体的な活用イメージを持っておらず、行政としては、何らかのビジョンや選択肢を示していくことが必要であろう。活用イメージを持っていない農家に対して、メリットを感じることでできる活用法を提示することができれば、市街地を誘導していくことができるチャンスともなる。

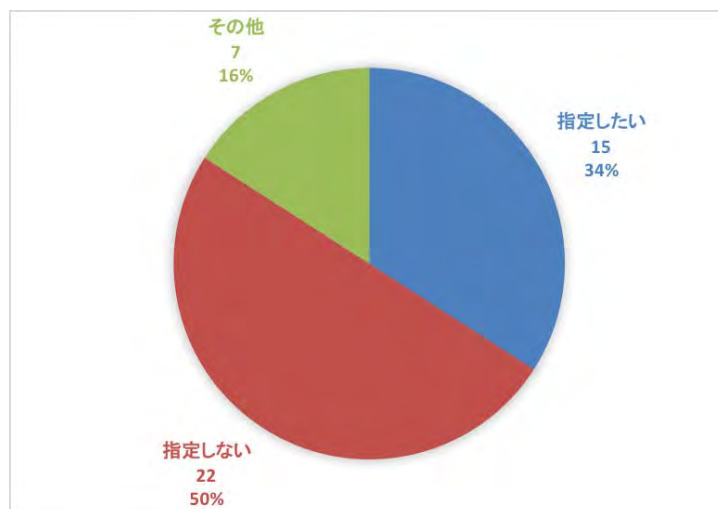
問 4 所有する農地について、今後制度の見直しにより新たに生産緑地への追加指定が可能となった場合、市街化区域内の農地を生産緑地として指定する意向はありますか。
当てはまるものに○をつけてください。(1つ)

1. 指定したい
2. 指定しない
3. その他 ()



回答数：88

生産緑地の追加指定には消極的な姿勢の農家が多い。今後、市街化区域内の農地を保全していくにあたり、生産緑地とは違った形での保全策を検討していくことが必要である。なお、下のグラフは、問1で農業の継続意向を示した農家のみの、問4の回答を示している。割合としては、農業を継続したい農家の方が、生産緑地の追加指定に対してやや積極的と言えるが、半数以上の農家が生産緑地の追加指定には消極的であり、効果的な方法とは言えない。

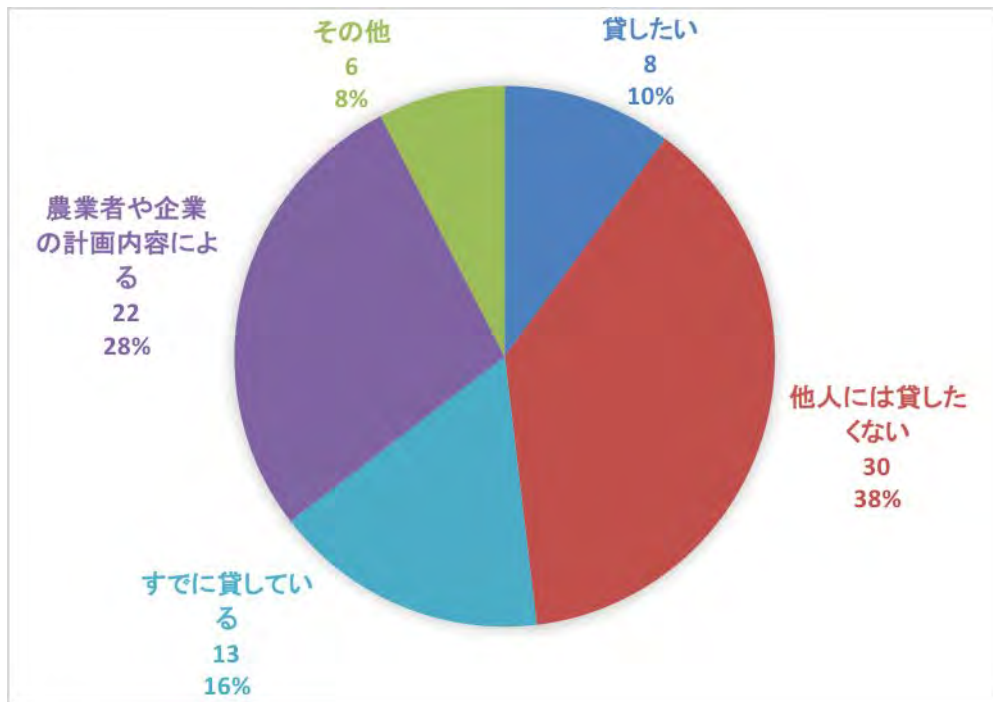


回答数：44

問 5 所有している農地を農地として農業者や企業などへ貸すことについて、どのように考えますか。

当てはまるものに○をつけてください。(1つ)

1. 貸したい
2. 他人には貸したくない
3. すでに貸している
4. 農業者や企業の計画内容による
(賃料や経営者の農業指導等条件など)
5. その他 ()



回答数：79

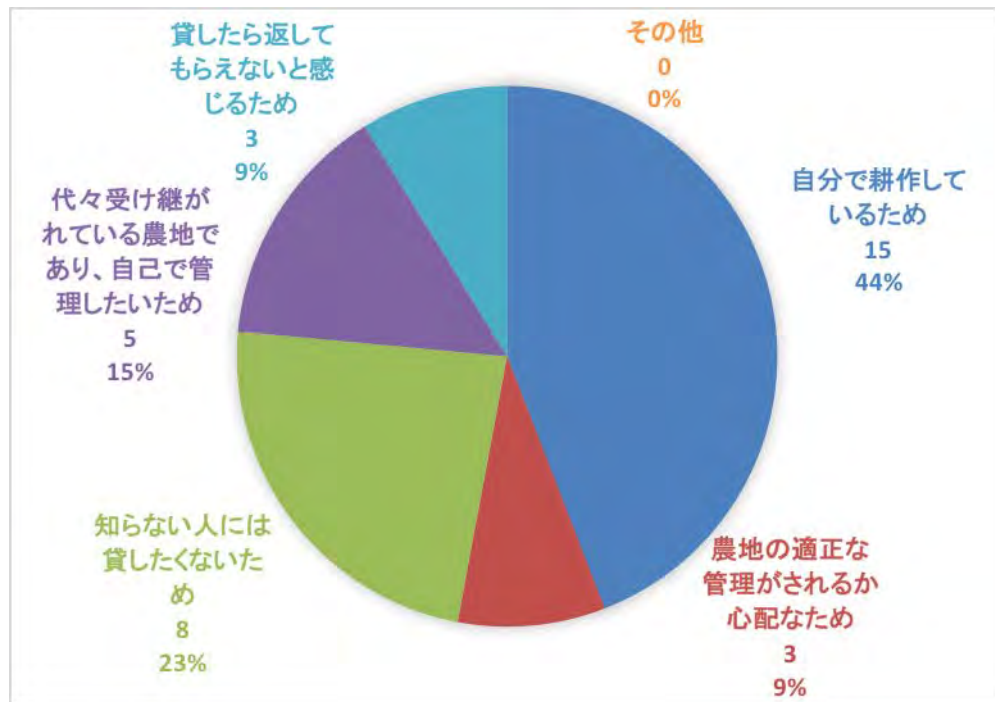
「貸したくない」という農家が約4割存在する。一方で、条件によっては貸してもよいという農家も同数程度存在し、農家と企業の適正なマッチングができれば、貸し出しを促進することも可能であろう。

問6 問5で2を選んだ方にお聞きします。

他人に貸したくないと思う理由について、お聞かせください。

当てはまるものに○をつけてください。(1つ)

1. 自分で耕作しているため
2. 農地の適正な管理がされるか心配なため
3. 知らない人には貸したくないため
4. 代々受け継がれている農地であり、自分で管理したいため
5. 貸したら返してもらえないと感じるため
6. その他 ()



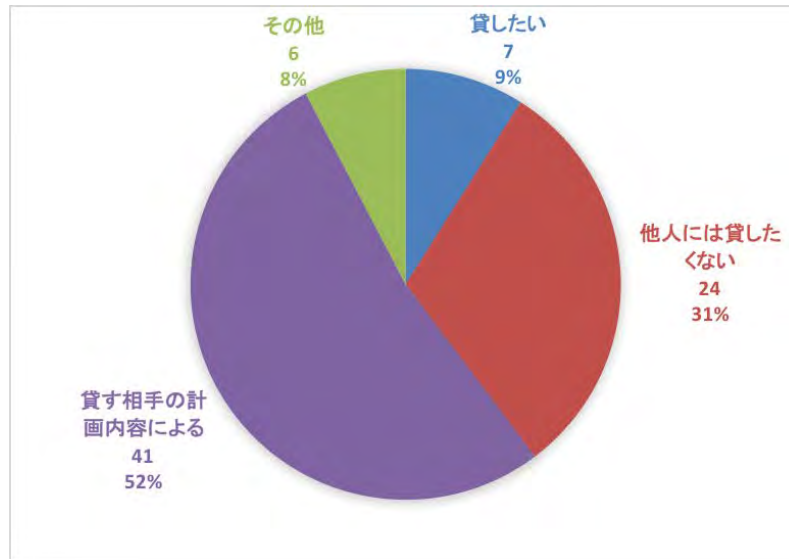
回答数：34

「知らない人には貸したくない」「代々受け継がれている農地であり、自分で管理したい」「貸したら返してもらえないと感じる」が約半数を占めており、農地の貸し出しに対する農家の抵抗感が表れている。これまで、農地を貸し出すという発想自体があまりなく、イメージがわからないのが実情であろう。貸し出すことでのメリットをわかりやすく示すこと、貸し出す相手との信頼関係を構築するためのサポートをすること、が重要となってくる。

問7 農地の法制度が整備され、所有している農地を農地として農業者以外（個人や市民団体、NPO法人など）へ貸すことが可能となった場合、貸すことについて、どのように考えますか。

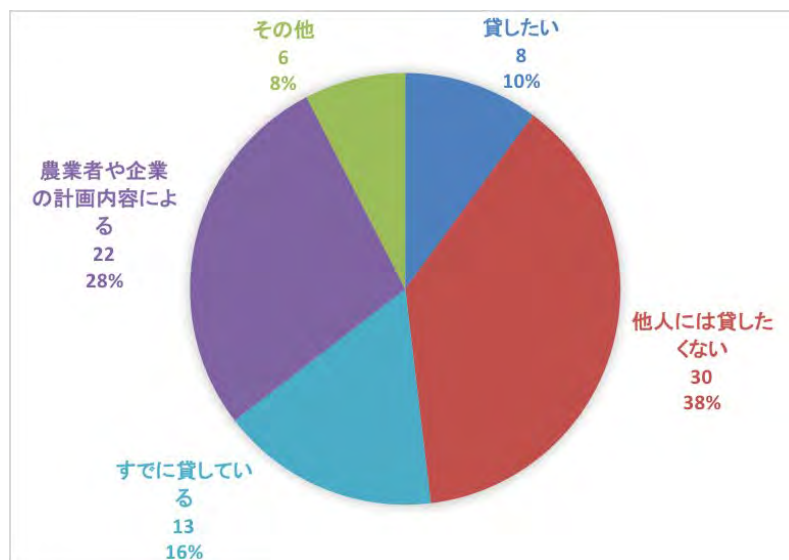
当てはまるものに○をつけてください。（1つ）

1. 貸したい
2. 他人には貸したくない
3. 貸す相手の計画内容による
（賃料や経営者の農業指導等条件など）
4. その他（ ）



問7（農業者以外への貸し出し）

回答数：78



問5（農業者や企業への貸し出し）

回答数：79

農業者や企業に貸し出す場合と大きな違いは見られない。市民団体やNPO団体の場合、団体によって目的や利用方法に差があるため、より慎重なマッチングが必要とされるであろう。「貸す相手の計画内容による」が半数以上を占めるが、貸す農家側の希望も様々であるため、両者を結びつけるマッチングに工夫が必要である。

問 8 現在所有している農地の活用方法について、どのようなことが考えられますか。

当てはまるものに○をつけてください。(複数可)

1. 体験農園 (農具・技術指導等のサポートつきで農作業体験を行う。)
2. 市民農園 (農園の区画を貸して自由に作付けを行う。)
3. 観光農園 (市民の方等に、収穫体験などをしてもらう。)
4. 学童農園 (児童や生徒に、収穫体験などをしてもらう。)
5. 福祉農園 (高齢者や障害者の方等に、社会復帰訓練を目的に収穫体験などをしてもらう。)
6. カシニワ制度 (市民団体等が管理・利用する花壇や菜園, オープンスペース)
7. 農家や企業等へ農地として貸付
8. ソーラーシェアリング (農地上に太陽光パネルを幅を持たせて設置し、その下で農業を続けながら太陽光発電を行う農業方法。農業生産&発電事業)
9. 野菜の販売所 (宅配便等によるBOX販売を含む)
10. 自作以外考えられない
11. その他 ()



1. 体験農園



2. 市民農園



3. 観光農園



4. 学童農園



5. 福祉農園



6. カシニワ制度



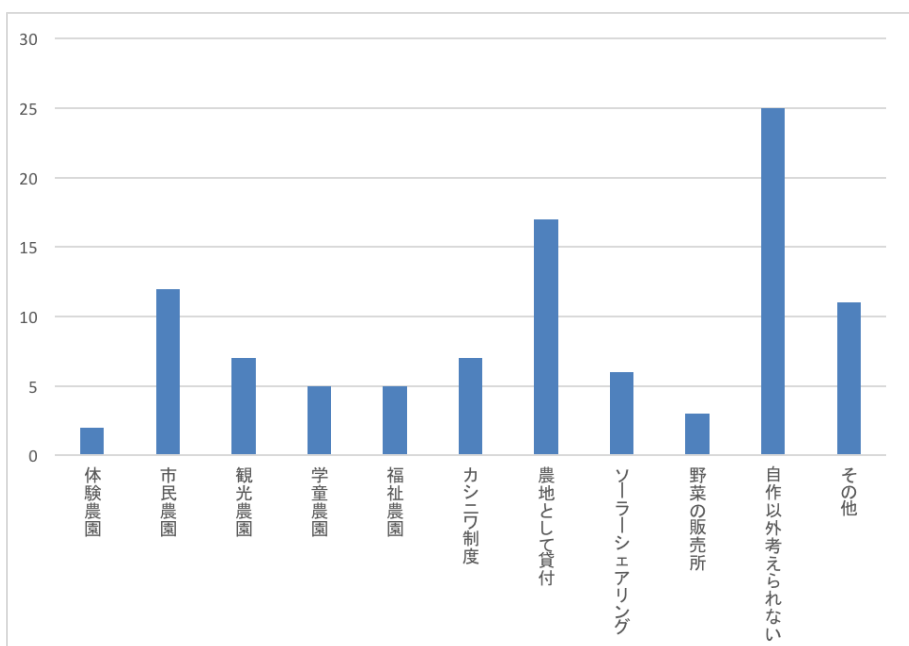
7. 農業生産法人への貸付



8. ソーラーシェアリング



9. 野菜の販売所



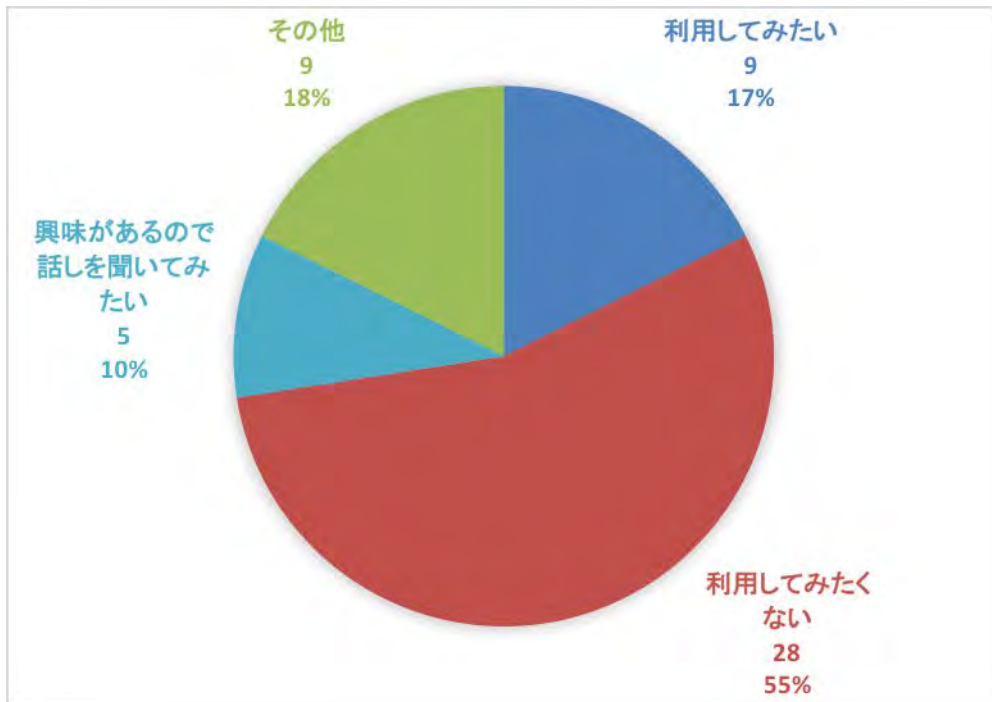
回答者数:68

「自作以外考えられない」が最多となったが、全ての農家が自作を継続できるとは限らない。自作が困難になった場合に、柔軟に対応できる体制を農家だけでなく、行政としても構築していく必要がある。利活用方法としては「農業生産法人への貸付」が多く、現在と同じような形で維持・管理される姿が望まれている。市民に利用してもらうにしても、「市民農園」が他の形態よりも望まれており、農家としては、手のかからない方法で維持・管理したいということであろう。一方で、市民アンケートでは、農業に関する指導・サポートが望まれており、両者のイメージに差が生じている。そこを、行政や企業が入ることで、サービスとしてどう成り立たせるのか、農家にある程度対応してもらうのか、持続的な体制を検討していく必要がある。

問9 問8の1から6のような農園活用などを現在所有している農地で利用することについて、どのように考えますか。

当てはまるものに○をつけてください。(1つ)

1. 利用してみたい
2. 利用したくない
3. 興味があるので、話を聞いてみたい
(※ご希望される場合は、下記に連絡先をご記入ください)
4. その他 ()



回答数：51

体験農園や市民農園といった利用法には、消極的な農家が多いと言える。数は少ないが、関心のある農家と検討し、試験的な取り組みを行いながら、成功例を生み出していくことが重要であろう。

問10 現在所有されている農地周辺について、今後も農地が継続され、農ある街並みになっている状態を望みますか。

当てはまるものに○をつけてください。(1つ)

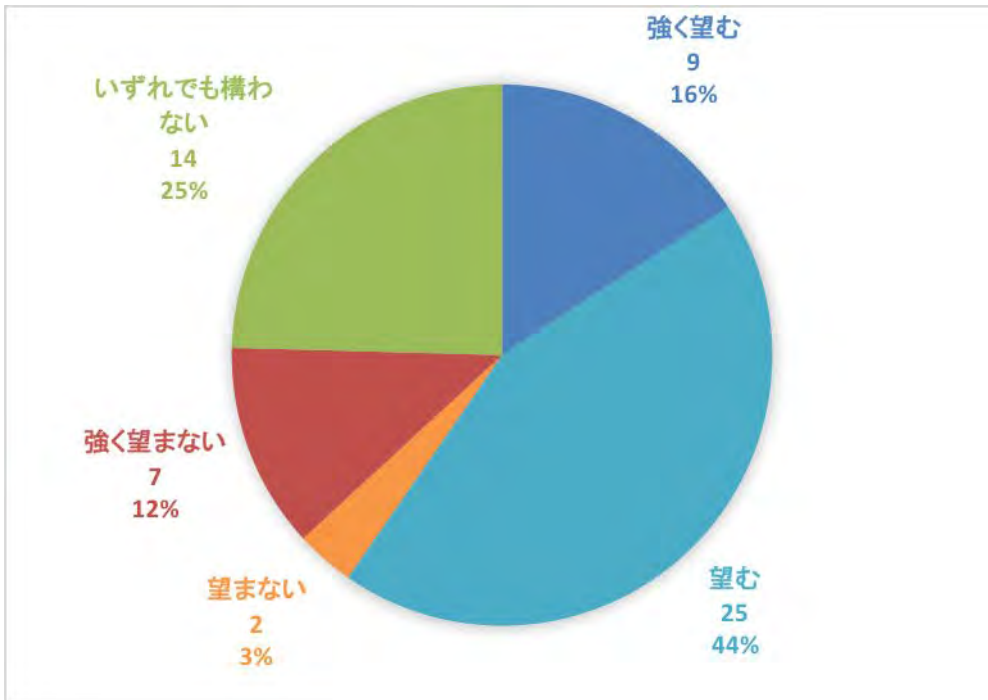
1. 強く望む (現状より住宅建設の規制を強くし、農地が継続されてほしい)
2. 望む (現状程度の街並みであってほしい (相続時に開発等))
3. 望まない (現状より宅地が増えた住宅街になってほしい)
4. 強く望まない (コンビニなどの生活サービスが整い、便利になってほしい)
5. いずれでも構わない

上記1、2のイメージ



上記3、4のイメージ





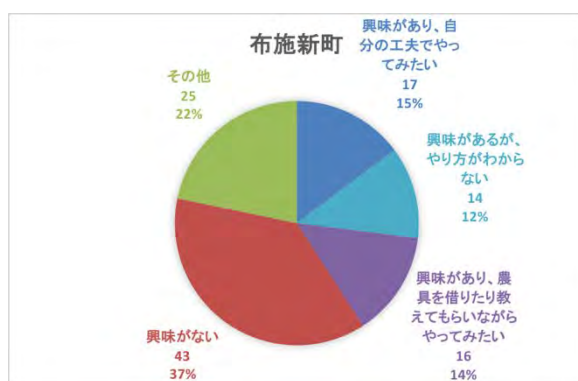
回答数：57

現状維持を望む声が最も多かった。しかし、現状を維持するためには、耕作放棄地の増加を抑えること、空き家を増やさないこと等、対応しなければいけない懸念事項がたくさんある。数字としては「農ある街並み」が望まれているが、その実現のためには、農地や緑地が維持される、住みやすい環境を創出していくための仕掛けや工夫が、より必要となってくる。

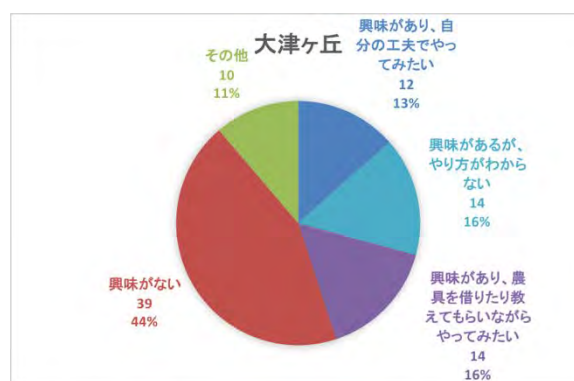
【参考資料 2】
市民向けアンケート

	布施新町	大津ヶ丘	南逆井
配布数	270	270	270
回答数	114	89	85
回答率	42.2%	33.0%	31.5%

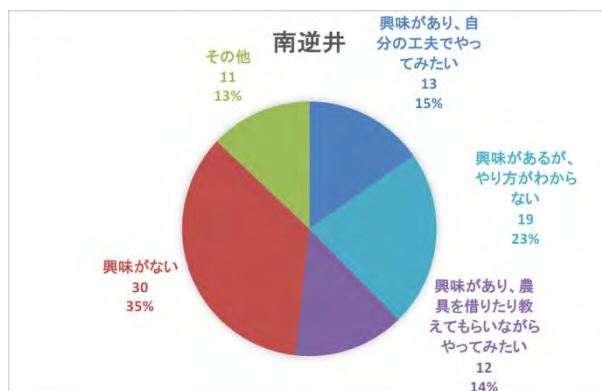
- 問1 農作業を行うことに興味がありますか。
当てはまるものに○をつけてください。(1つ)
1. 興味があり、自分の工夫でやってみたい
 2. 興味があるが、やり方がわからない
 3. 興味があり、農具を借りたり教えてもらいながらやってみたい
 4. 興味がない
 5. その他 ()



回答数：114



回答数：89

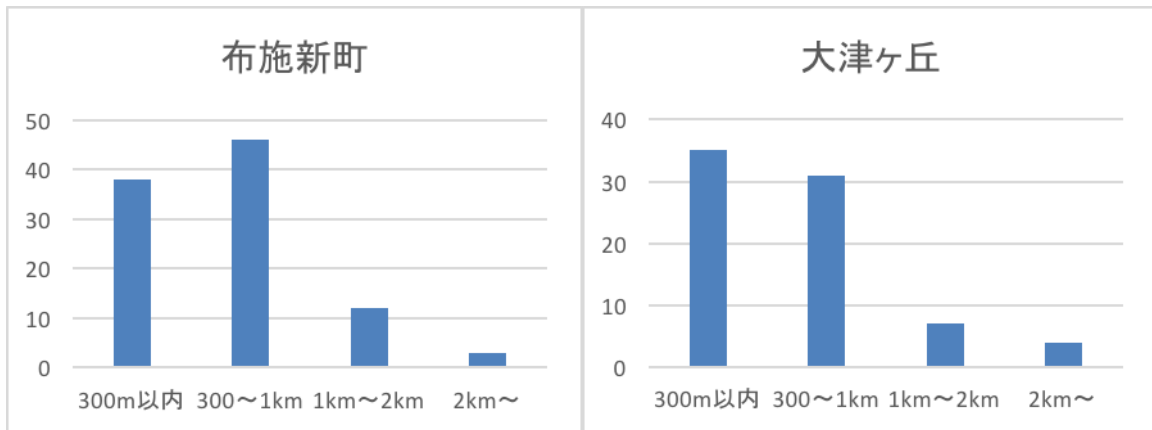


回答数：85

興味のある人の実数としては、3地区ほぼ同数であるが、布施新町・大津ヶ丘が4割程度であるのに対して、南逆井は半数以上が関心を持っている。布施新町・大津ヶ丘では、自宅の庭で農作業や園芸ができる広い敷地の家が多いが、南逆井は1敷地の面積が小さく、狭い庭しかとれないことが反映されていると考えられる。

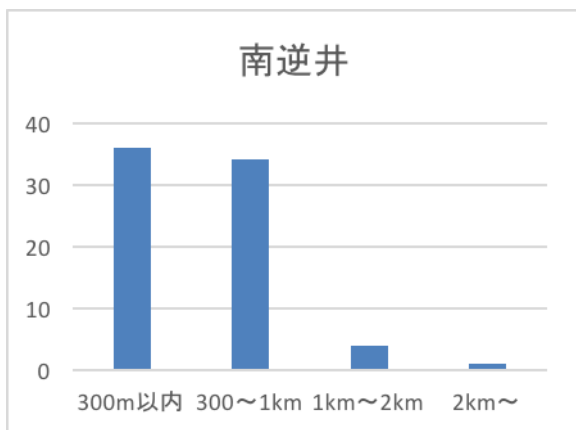
問2 農園で農作業を行う場合、自宅から農地までの距離がどの程度であれば通えますか。当てはまるものに○をつけてください。(1つ)

1. 自宅から間近 (300m 以内)
2. 自宅から徒歩・自転車圏内 (約 300~1km 程度)
3. 自宅から自転車圏内 (約 1km~2km 程度)
4. 自宅から自動車圏内 (約 2km 以上)



回答数：99

回答数：77



回答数：75

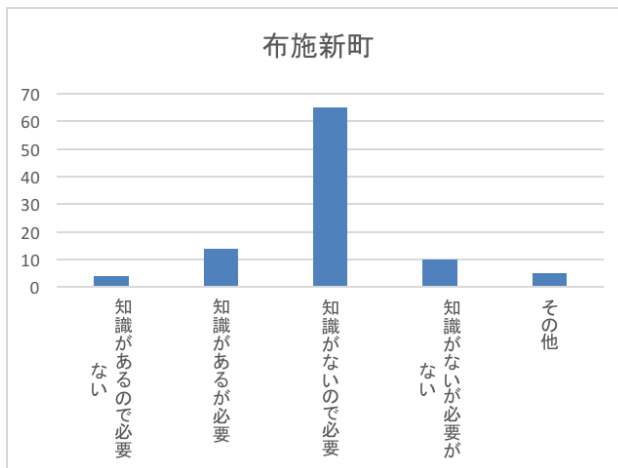
どの地区においても、1km 以内が大半を占めており、1km 以上の距離を通して農作業を行うことは現実的ではない。自宅から近ければ近いほど、よいと言えるだろう。

一方で、布施新町は自宅間近よりも自転車圏内と答えた人数が多い結果となったが、ニュータウンであるため、地域内での畑の確保が現実的に考えにくいからであろう。

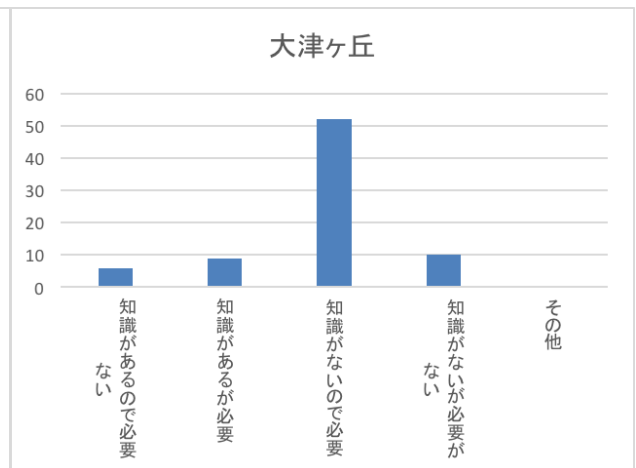
問3 農作業をやる場合、農業に関する指導を必要としますか。

当てはまるものに○をつけてください。(1つ)

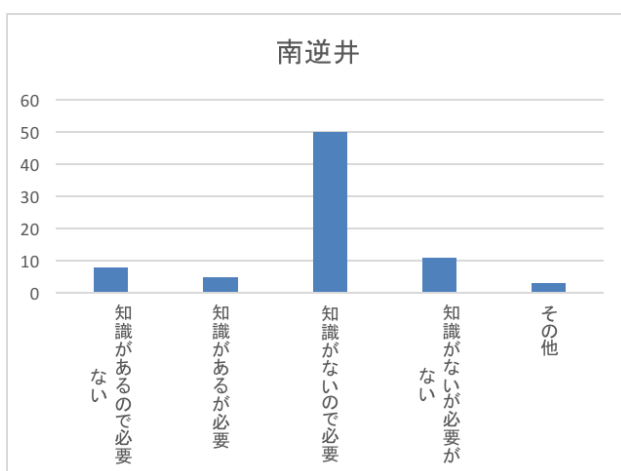
1. 農業の知識があるので必要ない
2. 農業の知識があるが、必要
3. 農業の知識がないので、必要
4. 農業の知識がないが、必要ない
5. その他 ()



回答数：98



回答数：77

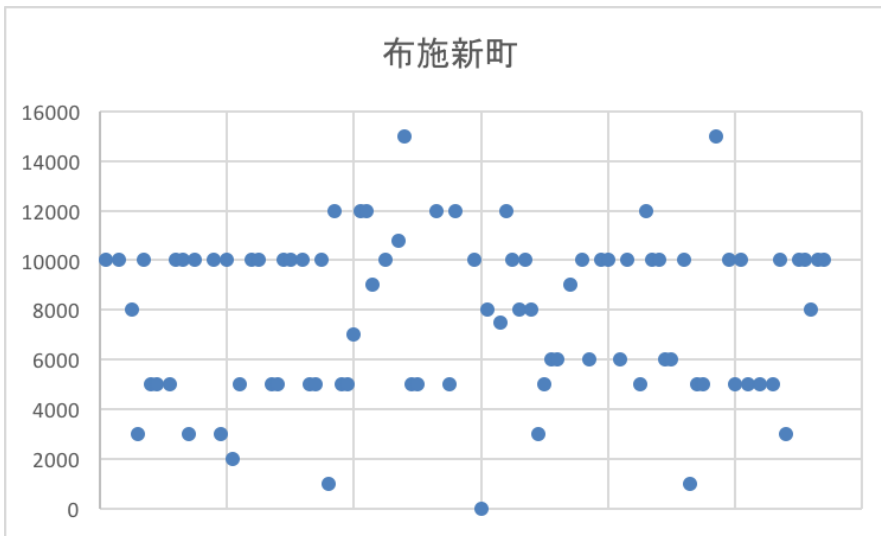


回答数：77

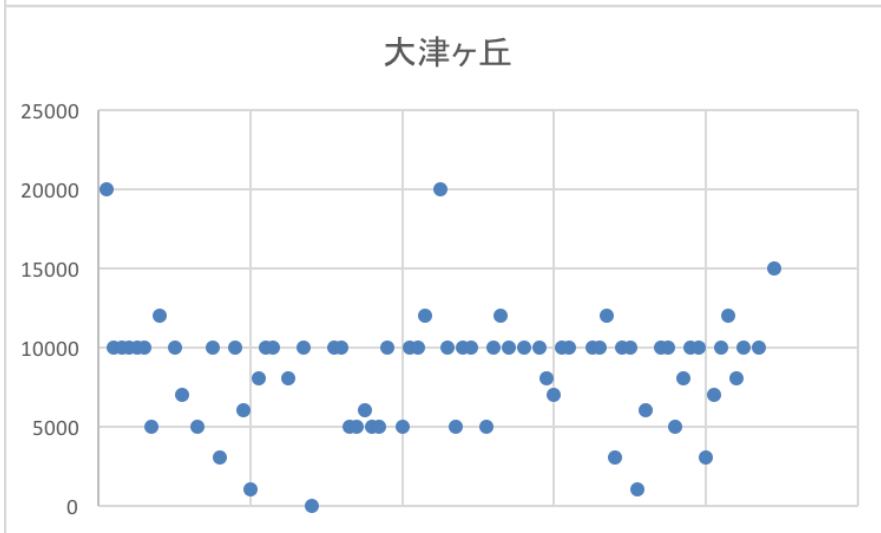
地区に関係なく、農業に関する指導が必要だという結果となった。ある程度農家が指導し栽培を管理する体験農園が望ましいと言える。一方で、農家としては、手のかからない市民農園の形が望ましいという声大きい。農家の負担を減らすと同時に、市民が望む指導体制を構築するための工夫が必要である。

問4 農具・技術指導等のサポートなしで自由に作付けが行える30㎡程度(約9坪)の農地を借りる場合、年額どれくらいが適当だと思いますか。
 ※市内の平均は、年額10,000円程度です。

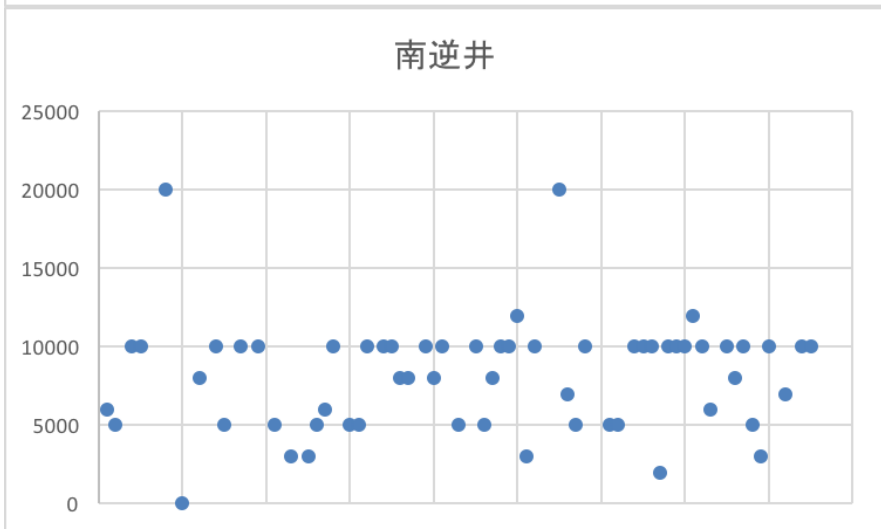
() 円)



回答数：88



回答数：72

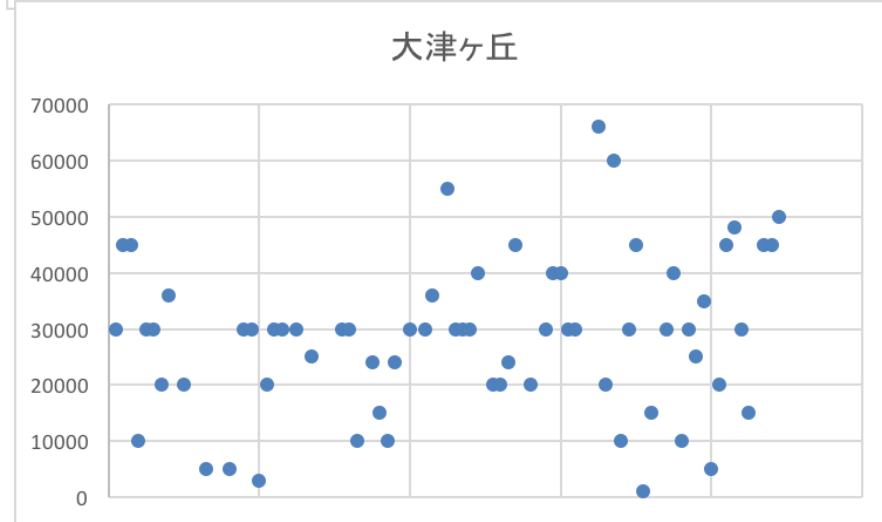
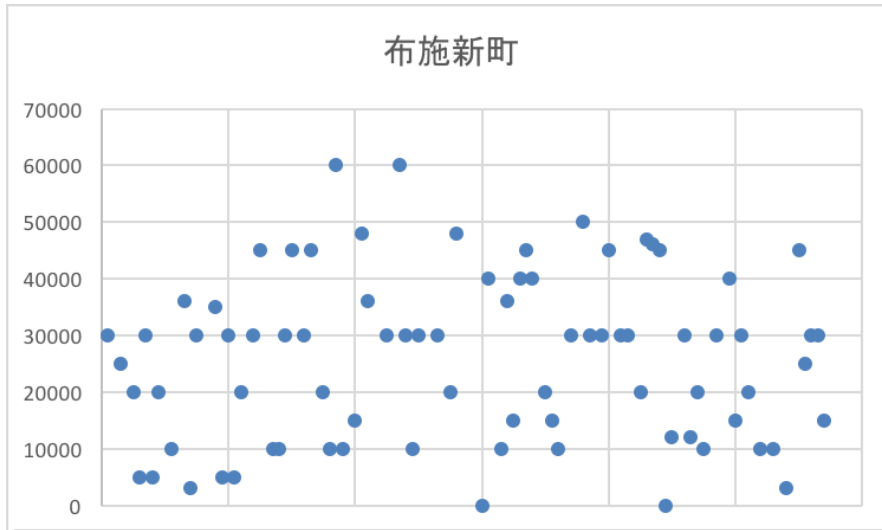


回答数：60

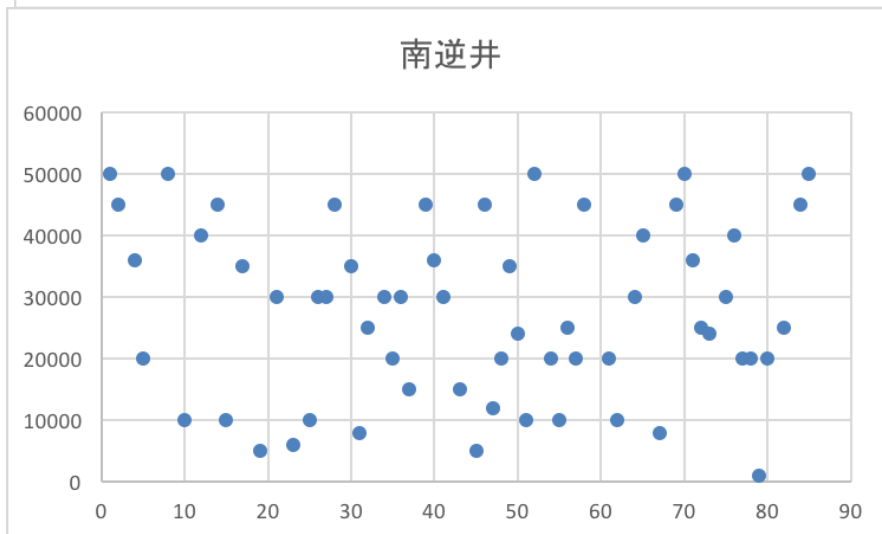
問5 農具・技術指導等のサポートがある30㎡程度（約9坪）の農地を借りる場合、年額どれくらいが適当だと思いますか。

※市内の平均は、年額45,000円程度です。

() 円)



回答数：78



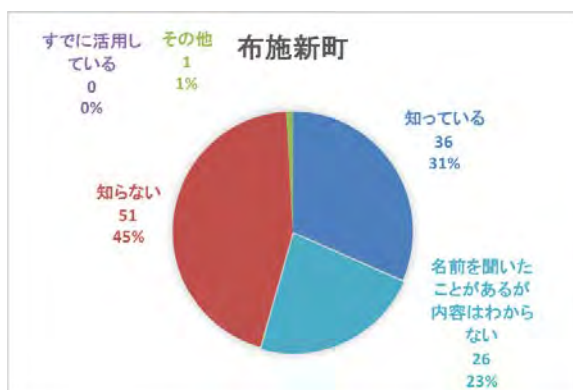
回答数：67

回答数：60

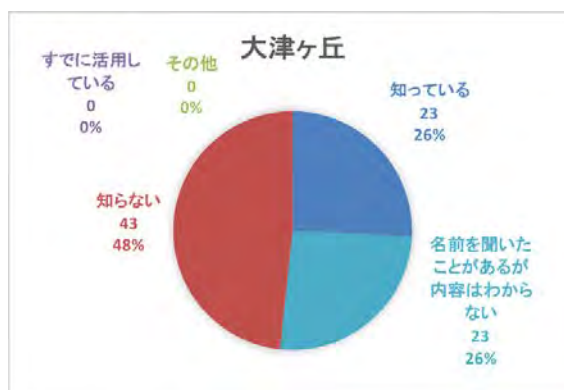
サポートなしの農園に関しては、土地を借りるだけというイメージが明確なため、ある程度、金額のイメージも明確であると考えられる。市内平均値の 10,000 円と答える人が多い。続いて、半分の 5,000 円と答える層も多く存在する。

サポート付きの農園に関しては、人によりイメージするサポートの質が異なることから、金額にかなりのばらつきがある。市内の平均値よりも低い 30,000 円と答える人が多く見られる。問 2 では、農作業において知識が必要とする人が多い一方で、金額は低く設定されており、こういったサポートが必要とされるのか、適正なサポート体制を検討していく必要がある。

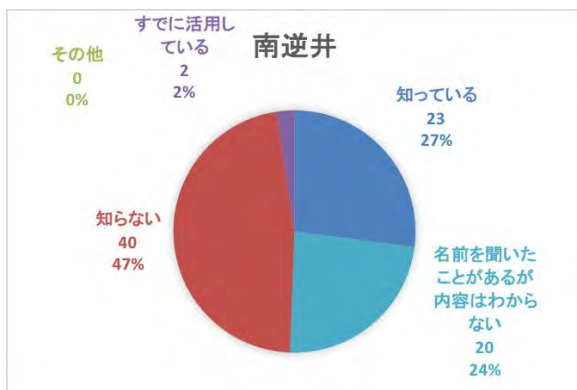
- 問6 柏市では、空き地利用の1つの方法として「カシニワ制度」を利用しています。この「カシニワ制度」をご存知ですか。(カシニワ制度はパンフレット参照)
 当てはまるものに○をつけてください。(1つ)
1. 知っている
 2. 名前を聞いたことはあるが、内容はわからない
 3. 知らない
 4. すでに活用している(利用している)
 5. その他()



回答数：114



回答数：89

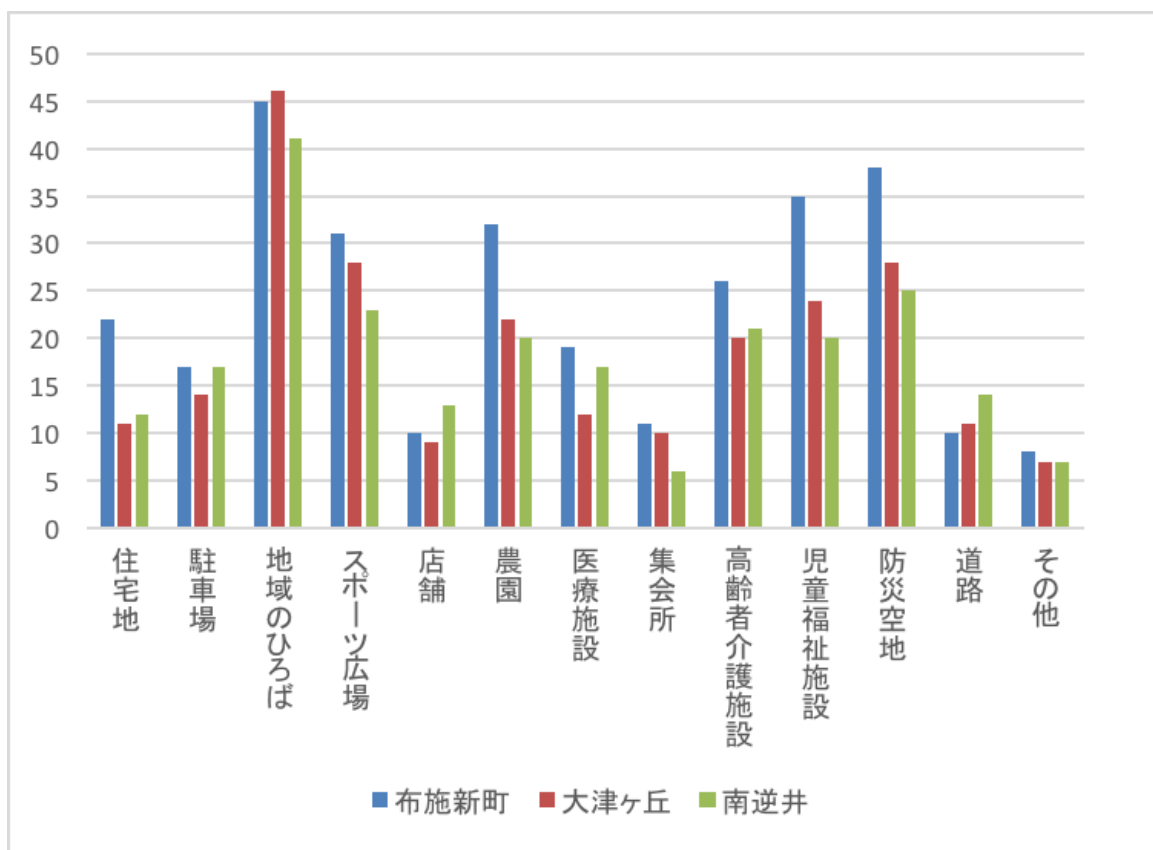


回答数：85

地区に関わらず、カシニワを認知しているのは約半数であった。

問7 地域の空き地の利活用について、どのように活用されると望ましいと考えますか。
 当てはまるものに○をつけてください。(複数可)

1. 住宅用地
2. 駐車場
3. 地域のひろば (オープンスペース)
4. スポーツ広場 (運動広場)
5. コンビニなどの店舗
6. 農園
7. 診療所などの医療施設
8. 集会所
9. 高齢者介護施設
10. 児童福祉施設 (保育園・幼稚園等)
11. 防災上の空地 (避難場所等)
12. 道路 (道路拡幅やすれ違い待避所等)
13. その他 ()

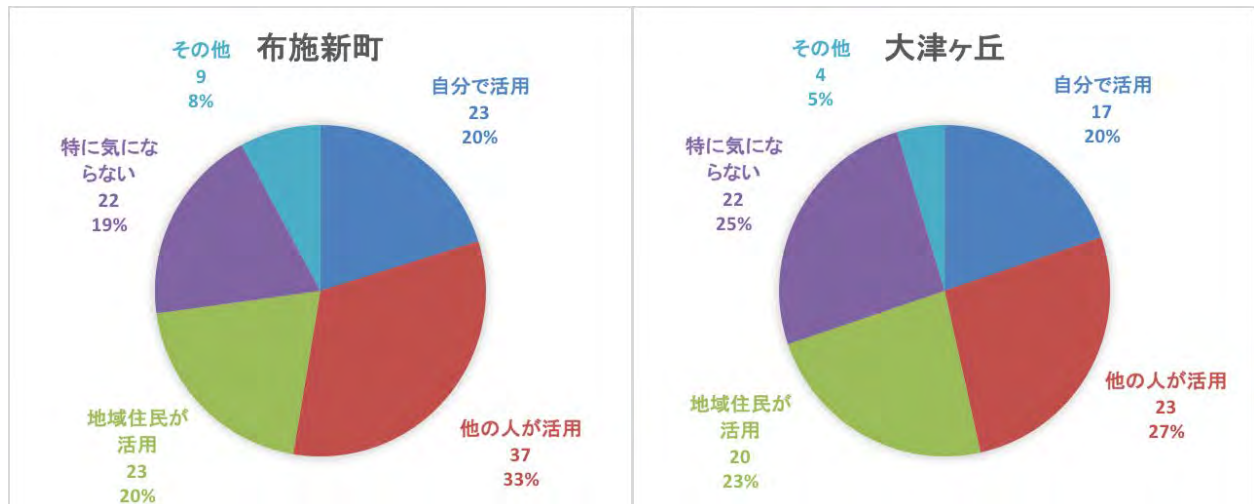


地区による大きな差は見られなかった。どの地区も地域のひろばとしての利活用が望まれており、スポーツ広場、農園、防災上の空地と、オープンスペースとして維持・管理される姿が求められている。何か建物を常設して利用する場合は、コンビニや集会所といった施設ではなく、子育て・介護といった地域の課題にダイレクトにつながった生活インフラの設置が期待されている。

問 8 自宅の隣の敷地が空き地となった場合、どのように活用されると望ましいと考えますか。

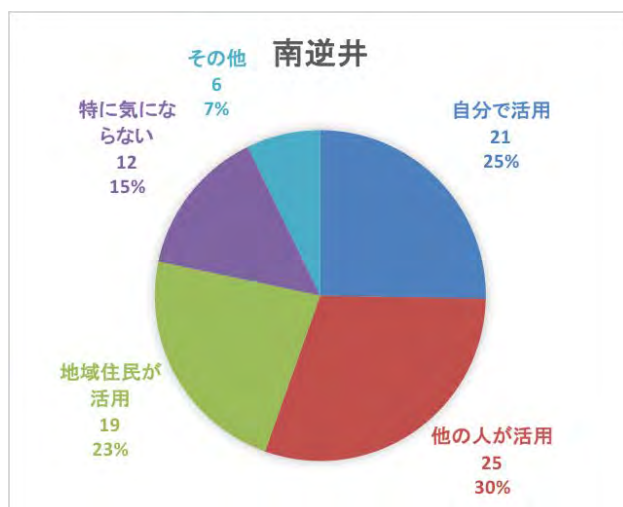
当てはまるものに○をつけてください。(1つ)

1. 自分が土地を買ったり借りたりして、土地を活用する
2. 他の人が土地を買ったり借りたりして、土地を活用する
3. 地域住民が地域のスペースとして活用する
4. 特に気にならない
5. その他 ()



回答数：114

回答数：86



回答数：83

地区によって違いはあまりなく、約 7~8 割の方が、何らかの活用を望んでいる。「特に気にしない」が少なかった南逆井は、住宅が密集しオープンスペースの少ない地域のため、空き地として放置されることに対する懸念が大きいと考えられる。

平成28年度 都市と緑・農が共生するまちづくりに関する調査
「低未利用地における生活サービスの提供による持続的な緑地管理に関する実証調査」
(柏市カシニワ推進協議会)

報 告 書

平成29年3月 作成

発 注 国土交通省 都市局

〒100-8918 東京都千代田区霞が関2-1-3

TEL : 03-5253-8111 FAX : 03-5253-1593

受 注 柏市カシニワ推進協議会

〒277-8505 千葉県柏市柏5丁目10番1号 柏市公園緑政課内

TEL : 04-7167-1148 FAX : 04-7167-2266
