

# 低・未利用地対策検討小委員会 中間取りまとめ

平成 18 年 7 月

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

# 目 次

. 利用されずに放置されている土地を巡る現状	1
1 . 利用されずに放置されている土地の現状とその背景	1
(1) 都市部における土地利用	1
(2) 農村・農地	3
(3) 山村・林地	4
2 . 利用されずに放置されている土地の問題	5
(1) 本来的な土地利用に関する問題	5
(2) 地域の魅力・活力の低下	6
(3) 国土の資源保全上の問題	7
. 土地利用に関する基本的な考え方	8
1 . 現状認識	8
(1) 様々な問題の顕在化と今後の拡大懸念	8
(2) 既存の担い手の減少と新たな利用主体の登場	8
(3) 国民意識の変化	10
2 . 土地の利用と低・未利用地の考え方	10
(1) 土地利用の考え方	10
(2) 低・未利用地の考え方	11
. 低・未利用地の発生の防止や縮小に資する施策や取組	14
1 . 都市（宅地）	14
(1) 都市計画手法による利用の促進	14
(2) 基盤整備による土地利用の円滑化	16
(3) 多様な主体の参入による土地の活用・管理	17
(4) 公益施設としての利用	19
(5) レクリエーションの場としての利用	21
(6) 生活環境の維持・改善	22
(7) 自然環境の保全・創出	24
2 . 農地	26
(1) 行政主導による耕作放棄地への重点的な対応	26
(2) 農業生産に係る不利な条件の解消	27
(3) 多様な主体の参入による農業展開	28
(4) 作目変更による農地の維持	30
(5) レクリエーションの場としての利用	30
(6) 都市と農村の交流の場としての利用	33
(7) 自然環境の保全・創出	35
3 . 林地・森林	37
(1) 森林の役割に対応した計画的な整備・保全	37
(2) 様々な工夫による取組	38
(3) 多様な担い手の参入	39
(4) 都市と山村の交流の場としての利用	40

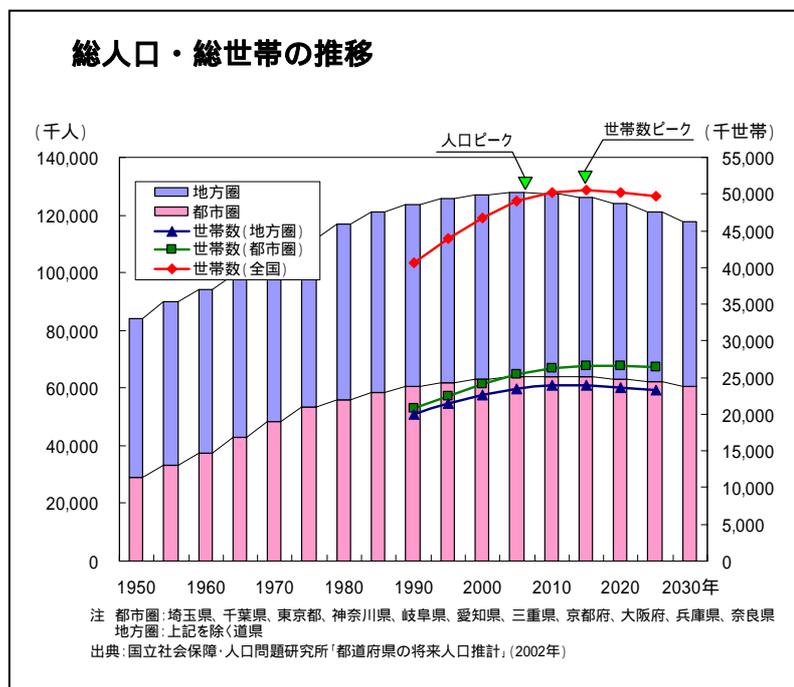
4 . 自然環境 .....	41
(1)多様な主体の連携による自然環境の保全 .....	41
(2)里地里山等の保全活動の展開 .....	42
5 . 土地の有効利用に向けた横断的な施策や取組 .....	44
(1)遊休土地制度 .....	44
(2)低・未利用地に係る情報提供 .....	44
(3)土地利用に関する計画の策定 .....	47
. 低・未利用地の利用の促進に当たっての基本的な考え方と対応方向.....	49
1 . 新たな土地利用概念の構築 .....	49
(1)所有者以外の利用の促進 .....	49
(2)公益性の重視 .....	51
(3)地域コミュニティを中心とした多様な主体による活用・管理 .....	52
(4)暫定利用の評価 .....	54
2 . ネットワークの構築 .....	55
(1)低・未利用地の利用を促進する情報の共有・活用 .....	55
(2)連携の強化 .....	56
(3)コーディネーターの活用促進 .....	59
3 . 低・未利用地の優先利用 .....	60
4 . 利用すべき土地の重点化 .....	62
5 . 土地利用方針の明確化 .....	62

## ・利用されずに放置されている土地を巡る現状

### 1. 利用されずに放置されている土地の現状とその背景

我が国では、少子高齢化の進行、産業構造の変化等により、住宅地、商業地、農地、林地など国土全般において、遊休地、放棄地等の増加や、管理水準の低下した土地の発生（以下、このような土地を総称して「利用されずに放置されている土地」と表現する。）が問題となっている。空き地の面積は増加しており、2003年には、全国で約13万haの空き地が発生しているという調査結果もある。

このような状況は、今後、更に拡大することが予想される。特に、土地の需要に大きく影響を与える人口は、2006年をピークに減少し、2030年には1980年頃の規模まで縮小することが推計されている。また、世帯数も、少し遅れてではあるが、2015年をピークに減少することが推計されている。厚生労働省が発表している人口動態統計によると、2005年1年間の出生数から死亡数を引いた人口は21,408人の減少と推計を上回るスピードで既に人口減少社会に突入しており、今後も土地需給は緩和していくものと考えられるからである。



このような状況を、より具体的に把握するために、土地の存在する場所や利用の目的等から、都市部の土地利用、農村・農地及び山村・林地に大雑把に分けて見ると、次のとおりである。

#### (1) 都市部における土地利用

##### 現状とその背景

都市部では、住宅や商業・業務系の土地需要がポイントとなる。

まず、住宅地に関しては、空き家数や空き家率は、近年、増加傾向で推移しているが、今後、先に見てきたような人口や世帯数の減少に伴い、その傾向に拍車がかかることが予想される。

また、商業・業務系の土地に関しては、1996年以降、製造業の海外移転や小規模小売店舗の減少等により事業所数が減少しており、事業所を設けるのに必要な土地の需要が減少していることが伺える。これを、2001年から2004年にかけて、三大都市圏と地方圏に分けて見ると、全事業所数、製造業の事業所数及び卸売・小売業の事業所数のいずれも三大都市圏での減少率が高くなっている。

工場用地も、1997年以降、工場の廃棄面積が年々増加している状況にある。これは、産業構造の変化や、工場の海外移転等により、土地を大規模に利用する工場が減少したことによるものであると考えられる。廃棄された土地がそのまま利用されず放置されているかどうか分からないが、近年の増加傾向は、悪影響を及ぼしていることが考えられる。

このような土地に関しては、企業が未利用地を所有している理由について、「売却を検討したが、売却に至っていない」を挙げる企業の割合が年々大きくなっているということを示すアンケート結果がある。また、未利用のまま所有している土地を第三者に暫定的に貸すことについて、「自由にならないのは不都合」、「権利者との調整が難しい」との回答が多く、土地を確実に返してもらえないか不安を感じていることを示すアンケート結果もあり、未利用地の利用が進まない実態が伺える。

#### 具体的な事例

以上のような状況の下、既成市街地の中心では、中心市街地で、空き店舗や虫食いの空き地が発生するとともに、それを取り巻く市街化区域の線の内側では、古い工業ゾーンで、製造業空洞化による廃工場化や社宅、寮、グラウンド等の空地化が進んでいる。バイパス沿道ゾーンでは、過当競争による空き店舗が発生している。

例えば、神奈川県小田原市では、駐車場が中心市街地に広がっている。郊外型の大規模店舗の立地等に伴い、中心市街地の空洞化が進み、空き店舗が発生し、それらの一部が駐車場に利用されているという状況になっている。

また、北海道函館市の弥生町と弁天町では、それぞれの地域の人口が著しく減少して、空き地や空き家が広がっている。なお、これらの地域は、人口に占める65歳以上の高齢者の占める割合(弥生町29.0%、弁天町25.1%:2000年)も全国平均が17.4%(2000年)であるのに比べて格段に高くなっている。

市街地周辺部では、新潟県上越市において、沿道型サービス施設に空き店舗が発生している。1994年に開業した「上越ウィングマーケット」の付近は、1990年代に入って、純水田地帯だった早川の東岸に18号バイパスが全面開通し、北陸道と交わる上越ICを中心に開発が進んだところで、開業後、全国の自治体関係者等の視察が相次いだところである。しかしながら、1995年には高速道路を

挟んだ北側に大型商業店が開業するような状況の中で、開発が古い順に老朽化が進み、客足が遠のいた結果、現在、核テナントの撤退等の事態に陥っており、空き店舗が発生している状況にある。

### 郊外部沿道型サービス施設に発生している空き店舗の例 (新潟県上越市)



空き店舗の状況

## (2) 農村・農地

### 現状とその背景

国土の13%程度を占めている農地に関しては、「農家らしい農家」である販売農家の数の減少傾向が続いている。農業経営の規模拡大も進んでいるので、農家数の減少が農地の減少に直結するものではないが、農地の面積も減少傾向が続いている。

このような農地においては、耕作放棄地（過去1年以上作付けせず、しかもこの数年間の間に再び作付けする考えのない耕地）が年々増加し、2005年には38万haと、20年前の2.9倍になっている。これは、高齢化や労働力不足が主な要因と考えられるが、今後のさらなる高齢化の進行や、農家数の減少に伴い、耕作放棄地の拡大が懸念される。

これを、農業統計上の概念である農業地域類型別に見ると、いずれの地域においても総じて増加傾向にあるが、その中で、「中間農業地域」における耕作放棄地面積の増加が目立っている。また、耕作放棄地率（経営耕地面積と耕作放棄地面積の合計に占める耕作放棄地面積の割合）では、条件が厳しい「山間農業地域」の率が特に高くなっている。

また、都市部と同様に農村部においても空き家が増加しており、地域コミュニティの崩壊が懸念される。

### 具体的な事例

兵庫県加西市では、農地の中に、耕作放棄地が点在し、既に灰色の空き地になっているところも沢山見られる状況になっている。この地区は、もともとなだらかな南向きの斜面地に立地する農業集落であったが、中国自動車道の整備に伴い、中心市街地と分断された立地となってしまった。市街化調整区域で、

農振白地という状況である中で、道路が未整備で接道できない農地や宅地が発生し、農業後継者の不足もあって、水田が耕作放棄され、それが資材置き場や



倉庫へ転用される事例が発生しつつある。このような状況になると、農地の集積が困難になり、また、雑草が生え、残った農地の生産にも悪影響が及ぶこととなる。

### (3) 山村・林地

#### 現状とその背景

国土の2/3を占める森林は、木材価格の大幅な下落により林業生産活動が低下したこと等から、その管理に悪影響が生じている。このような森林は、単に手入れが遅れているだけで森林としては利用されているものもあり、ひとくくりに論じることに議論もあり得るが、管理に何らかの影響が出ているのは事実である。

どの程度の森林の管理に悪影響が生じているのかについて具体的に把握されてはいないが、例えば、トータルとしての森林面積はほぼ横ばいの状況にある中で、林家数は減少傾向にある。その内訳を見ても、農家林家の減少が著しく、非農家林家の構成割合が大きくなってきている。この非農家林家とは、農業を営んでいない林家ということで、そのような林家は、一概には言えないが、所有する森林の近くに住まなくなったり、森林の管理がおろそかになる懸念が高まるということも言われている。

また、地元にはいない林家の保有する私有林の面積の推移を見ると、「地元にはいないが県内にはいる林家」の保有する面積、「県外にいる林家」が保有する面積が、いずれも増加傾向にある。不在村等により、遠くにいればいほど管理がおろそかになることが明らかになっているので、遠くに住む林家が保有する森林面積の増加に伴い、



管理がおろそかになる森林面積が増えているのではないかと考えられる。

### 具体的な事例

広島県神石高原町の永野南地区は、町の中心部から離れた中山間地域であるが、1965年から人口・世帯の減少が続き、2004年までの約40年間に、人口は341人から88人に、世帯数は68世帯から43世帯にそれぞれ減少し、高齢化率も43.8%から79.5%に上昇している。これらの結果、手が行き届かない荒廃森林や空き家の点在が顕在化している。

## 2. 利用されずに放置されている土地の問題

以上見てきたような利用されずに放置されている土地の存在は、当該地域の産業を衰退させるだけでなく、様々な問題を発生させることにより、地域の魅力や活力を大きく低下させることから、地域にとって重大な問題であることはもちろんのこと、全国的にこのような土地が拡大すれば、我が国全体の魅力や活力を低下させることになる。

### (1) 本来的土地利用に関する問題

利用されずに放置されている土地が発生すると、まずは本来の機能が損なわれることが問題となる。

例えば、1の(1)の神奈川県小田原市の例では、中心市街地の空洞化による空き店舗の発生の結果として、商店街の商業機能の低下という問題が発生している。また、農地であれば、1の(2)の兵庫県加西市の例のように、耕作放棄地が増大することにより、農業生産力の低下を招くことになる。

また、土地には、経済活動や生産行為等を実現するための場としての条件を整えるために、何らかの投資がなされている場合があるが、その土地が果たすべき機能が発揮されないことは、そのような投資が無駄になることとなる。

このように考えると、利用されずに放置されている土地の発生は、国民経済的な観点から大きな損失を生じていることになる。

#### 放棄住宅地がもたらす問題(千葉県芝山町・富里市)

千葉県の芝山町・富里市地区は、地区面積12.3ha、計画戸数260戸のニュータウンとして、1979年から事業が始まり、1992年から分譲が開始された。

しかしながら分譲が進まず、現在入居しているのが10数戸に過ぎず、住宅地の一部が放棄されている。その結果、ほとんどの道路が閉鎖され、多くは背の高いセイタカアワダチソウが繁茂している状況になっている。



バリケードで閉鎖された道路



管理されずに雑草が繁茂する公園

## (2) 地域の魅力・活力の低下

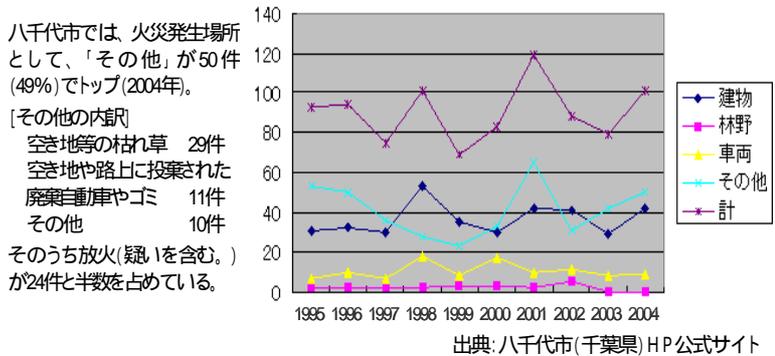
また、利用されずに放置されている土地の発生は、以上のような本来的な土地利用に関する問題を生じさせるだけではなく、次に掲げるような様々な問題を生じさせることにより、地域の魅力や活力を大きく低下させている。

### 防犯面での不安の増大

空き地や廃屋の拡がりは、単に放置されている状態であることにより、土地が有効に活用されていないだけでなく、放火などの犯罪を誘発するおそれがある。火災の発生場所や発生原因を調査した千葉県八千代の調査によると、火災発生場所として空き地が多くなっている。また、実際に火災等の犯罪が発生していないとしても、空き地や空き家などは多くの周辺住民に犯罪発生に対する不安感を与えている。

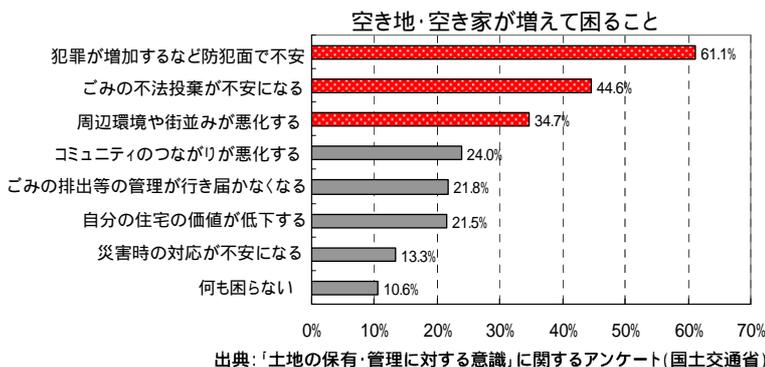
#### 住民の安全・安心を脅かす空き地

千葉県八千代市の調査によると、過去 10 年間の火災発生は、空き地に絡むものが増えており、そのうち、放火によるものと考えられるものが約半



#### 空き地・空き家の増加に対する国民の不安

国土交通省が 2005 年に行ったアンケート調査において、居住地周辺に空き地・空き家が増えた場合や管理されずに土地や建物が放置された場合について尋ねた(複数回答)ところ、「犯罪が増加するなど防犯面で不安」が 61.1%で最も多く、次いで「ごみの不法投棄が不安になる」が 44.6%、「周辺環境や街並みが悪化する」が 34.7%となっているなど、空き地・空き家の増加が、治安や生活環境の問題として捉えられていることが伺える。



### 生活環境の悪化

利用されずに放置されているような空き地や空き家は、雑草が茂り、害虫の発生場所になったり、ゴミの不法投棄を誘発したりすることにより、生活環境上の問題を生じさせることになる。また、放置されている空き地や空き家の存在は、見栄えも良くなく、周辺地域の街並みも悪化させるなど景観上の問題も生じさせやすい。国土

交通省が行ったアンケート結果によると、空き地や空き家が増えて困ることとして、 で掲げた防犯面での不安に加えて、ごみの不法投棄、周辺環境や街並みの悪化を挙げている人の割合が多い。

### 災害の発生

市街地において空き家が放置されることになれば、建物の劣化によりそれ自身倒壊のおそれがあるとともに、管理を担うべき居住者が不在の空き家が多数集積している場合には、

火災等への対応が遅れ延焼が拡大するなどにより、被害が深刻化することとなる。

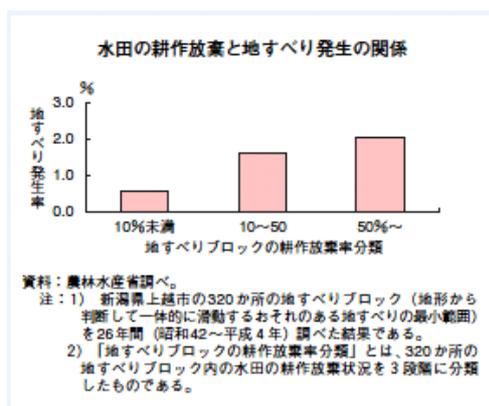
また、中山間地域等で管理されない土地が増えれば、土砂崩れ等の災害の発生の可能性が高まる。懸念される。例えば、中山間地域での耕作放棄地の存在と土砂災害の発生状況について、耕作放棄されなければ土砂災害は 100 年間に 0.56 回であるものが、当該地域の水田の半分以上が耕作放棄地になると 2.03 回となり、土砂災害の危険性が増すという調査結果もある。

### 水田の耕作放棄と地すべりの関係

農林水産省が棚田地帯で行った水田の耕作放棄地と地すべりの発生の関係の調査によると、耕作放棄地の割合が高くなるほど、地すべりの発生率が高くなることが明らかになっている。

これは適正に管理されている水田は、営農に伴う水管理とほ場管理が行われているため、地下水位の急激な変動が抑えられるが、耕作が放棄された水田では、地盤に亀裂が生じ、降雨等により地下へ水が浸透し、地下水位が急激に変動する。

地すべりは、地下水位の急激な変動が主な原因によって生じるため、地すべり地帯における適正な水田の維持管理は土砂崩壊の防止に一定の効果を発揮している。



出典：平成 16 年度「食料・農業・農村白書」より抜粋

### (3) 国土の資源保全上の問題

農地や林地は、それぞれ農作物や木材の生産の場としての利用目的を有しているが、適切に管理されることにより、水源のかん養や生態系の保全等の多面的な機能も維持される。このため、管理が行き届かなくなれば、これらの機能が阻害されることにより、当該土地が存在する地域だけでなく、周辺地域を越えた流域等の広域的な地域において、環境面や防災面の問題を生じさせることとなる。このように、利用されずに放置されているような土地の発生は、国土の資源を適切に保全していく観点から大きな問題となり得る。

## ．土地利用に関する基本的な考え方

### 1．現状認識

#### (1) 様々な問題の顕在化と今後の拡大懸念

既に見てきたように、かつては都市的活動その他の事業等の用に供されていた土地や、何らかの利用を目的として整備をした土地が利用されずに放置されたり、管理が十分でなかったりする事例が顕在化しつつあり、様々な問題を発生させている。

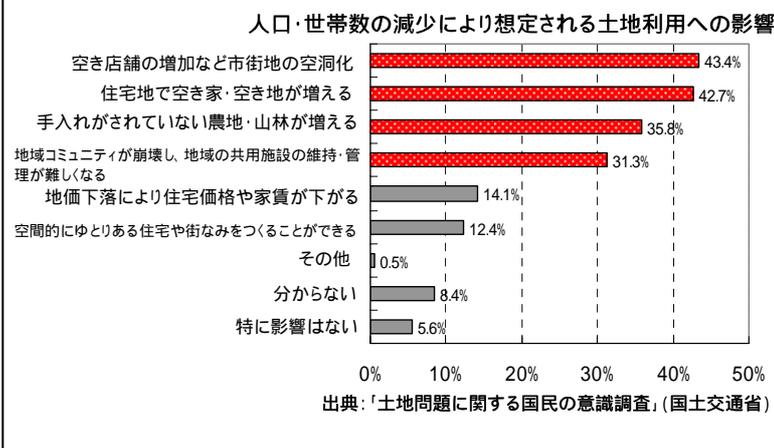
また、今後、人口減少が相当期間に渡って避けられず、土地需要に直結する大きな経済成長も期待できない現状では、主として所有者が直接の便益を得るという従来からの意味での土地利用の需要は縮小し、それに伴って利用されず

に放置される土地が拡大していくことが懸念される。

このような懸念は、国民の意識調査にも表れており、人口・世帯数の減少により想定される土地利用への影響として、「空き店舗の増加など市街地が空洞化する」、「住宅地で空き家や空き地が増える」、「手入れされない農地や山林が増える」、「地域コミュニティが崩壊し、地域の共用施設の維持・管理が難しくなる」を挙げたものが多い。

#### 人口・世帯数の減少により想定される影響

国土交通省が2006年に行ったアンケート調査において、人口・世帯数の減少により想定される土地利用への影響について尋ねた(複数回答)ところ、「空き店舗の増加など市街地の空洞化」が43.4%で最も多く、次いで「住宅地で空き家・空き地が増える」が42.7%、「手入れがされていない農地・山林が増える」が35.8%となっているなど、土地利用の変化への懸念を示す回答が上位を占め、好影響として考えられる「地価下落により住宅価格や家賃が下がる」等の回答は少ない。



#### (2) 既存の担い手の減少と新たな利用主体の登場

我が国の今後の人口動態の予測によると、特に地方圏での人口減少が著しくなるなど土地利用を考える上で厳しいものとなっている。

農業の主な担い手である販売農家の数は、減少傾向にあり、1985年には331万戸であったが、2005年には195万戸に減少している。また、林業や森林管理の主要な担い手である林家数も、1970年の114万戸が、2000年には102万戸に

減少している。その中でも農家林家の減少が著しく、農業を営んでいない非農家林家の割合が増加しており、1970年には1割未満であったが、2000年には3割以上に増加している。

このような担い手の減少は農地や森林の管理水準の低下につながるものであり、今後は、地方圏での人口減少が一層進展すること等により、担い手がさらに減少するという厳しい状況が伺える。

一方では、従来の枠にとらわれない新しい利用主体を期待することができる。

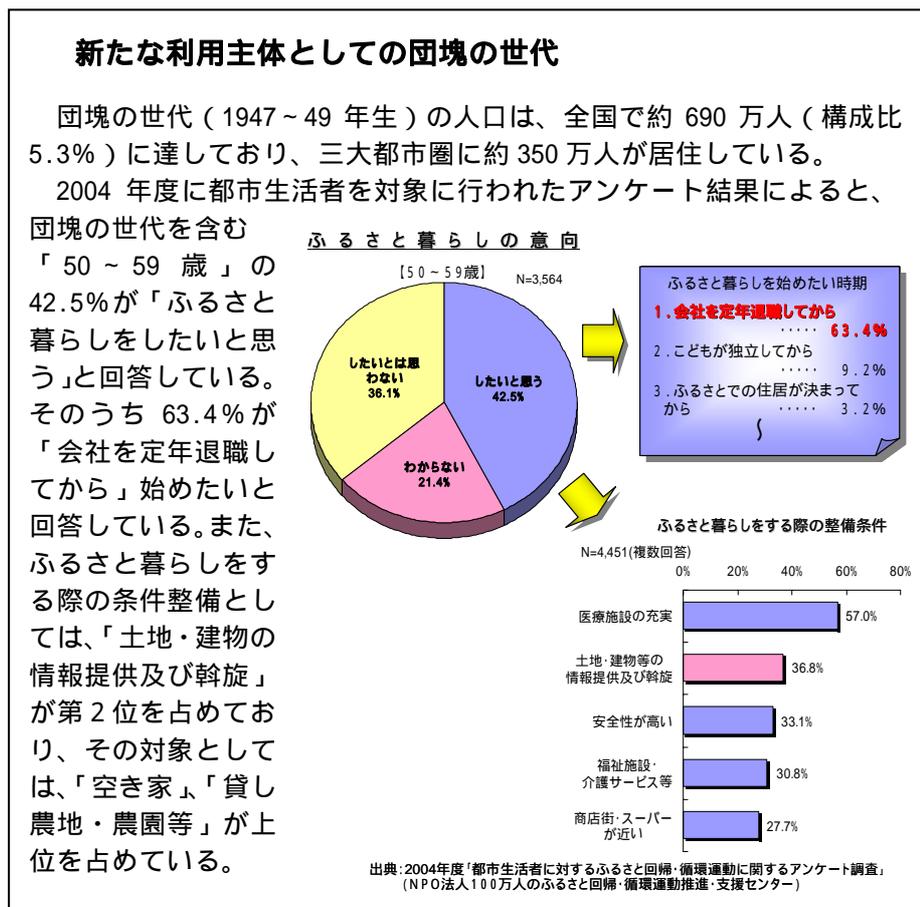
例えば、これから大量に退職を迎える団塊の世代には会社を定年退職してからふるさと暮らし

をしたいと考える人が多く、人口減少に悩む地方圏の土地利用の主体として期待できる。

また、近年は社会のあらゆる側面において、NPO法人等非営利の団体による活動が活発化している。これらの団体の活動分野は多岐にわたって

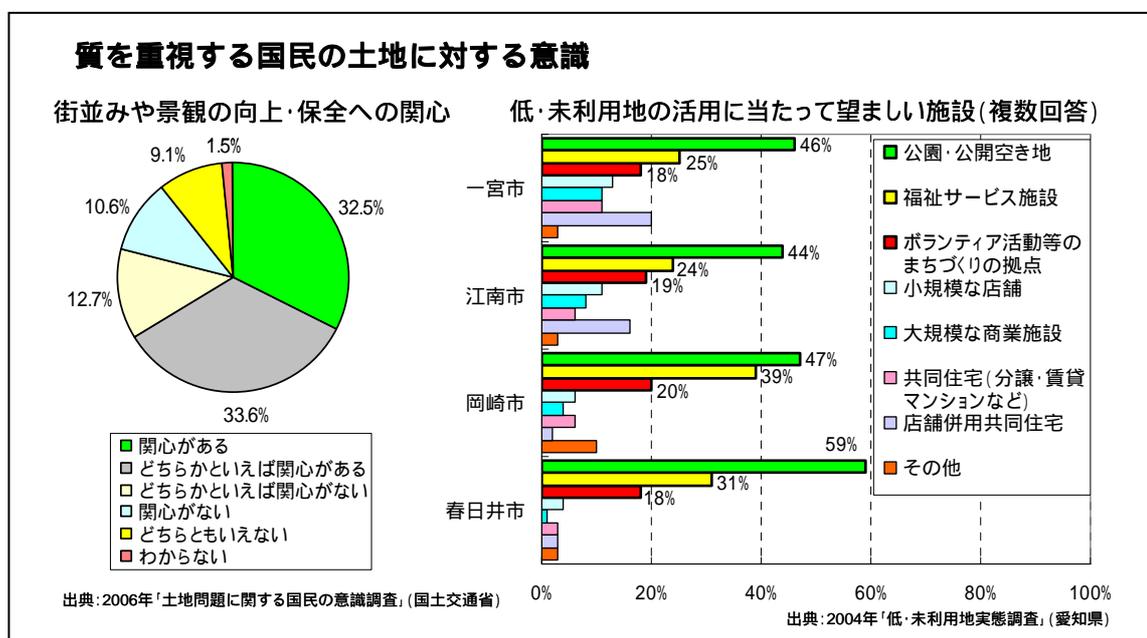
いるが、例えば、NPO法人で見ると、「社会教育の推進」、「まちづくりの推進」、「子どもの健全育成」、「学術、文化、芸術又はスポーツの振興」、「環境の保全」等、土地の利用に影響を及ぼす可能性が高いと考えられる分野を活動分野に掲げるNPO法人が多く、これらの団体は土地利用の分野においても今後の主体として期待することができる。

さらに、企業がCSR（Corporate Social Responsibility：企業の社会的責任）を果たす観点から、環境保全活動等の様々な活動に取り組む事例が見受けられるところであり、今後このような意識が高まることにより、企業が本来的な土地利用とは異なる観点から、新たな主体になり得るものと考えられる。



### (3) 国民意識の変化

過去には土地は有利な資産であるという認識が一般的であったが、そのような意識は変化し、社会経済の成熟化に伴い、土地利用において景観や環境などの質を重視する意見が増えており、国民の土地に関する意識が成熟しつつあると考えられる。土地問題に関する国民の意識調査によると、3分の2の国民が、街並みや景観の向上・保存について関心があると答えている。また、愛知県が利用されていない土地や利用の度合いの低い土地の周辺住民を対象に行ったアンケート調査では、これらの土地の活用用途として、公園、公開空き地やボランティア活動等の拠点を求める意見が多くなっている。このような国民意識からは、経済的利益を追求する観点からのみで土地利用を実現するのではなく、より公益的な側面を重視していくことも必要であると考えられる。



## 2. 土地の利用と低・未利用地の考え方

### (1) 土地利用の考え方

#### 土地基本法の考え方

利用されずに放置されている土地のうち、どのような土地が問題とすべき「低・未利用地」であるかを考察するに当たっては、土地基本法(平成元年法律第84号)に規定する「利用」の考え方を念頭におく必要がある。

土地基本法においては、土地とは、「国民のための限られた貴重な資源」、「国民の諸活動にとって不可欠の基盤」であることから、「公共の福祉を優先させる」こととされている(第2条)。すなわち、その利用は、全て所有者の自由に任せられるべきものではなく、国民にとって望ましいものとすべきものであることを示している。

また、同法においては、土地は「その所在する地域の自然的、社会的、経済

的及び文化的諸条件に応じて適正に利用されるもの」(第3条第1項)と規定されている。これは、例えば、社会基盤の整備、人口・諸機能の集積が進み利便性が高い市街地や、農地の集団化・団地化により質の高い集積が行われている農業地域等においては、長期間にわたり土地が利用されずに放置されるべきではないということを示唆している。また一方で、自然環境の保全も土地基本法の「利用」に含まれるものであることから、直接的な生産活動の視点からは特段の高度利用を行わないことも、状況に応じて適正な土地利用に該当すると言いうことができる。

#### 現在の社会経済情勢を踏まえた土地利用のあり方

土地利用とは、本来は非常に幅広い意味を持つものであるが、経済成長に伴う土地利用の拡大の下で、これまでは施設の用に供するなど生産活動等の場としての経済的側面が専ら注目されてきたところである。

しかしながら、近年、社会経済情勢の変化等に伴い、各地域で利用されずに放置されている土地が顕在化しつつある中で、従来のように市場原理にまかせるだけで土地利用の全てを実現するには限界を生じており、ここで改めて土地の「利用」の意味を再認識する必要がある。

すなわち、経済的側面以外の観点からの利用についても、土地基本法の考え方に沿って幅広く土地利用と捉えて、今後の土地利用のあり方を考えていくべきであると考えられる。

そのように考えた場合、これからの土地の「利用」のあり方としては、  
ア 利用者が直接の便益を得ることを目的として何らかの生産活動を展開する、これまで注目されてきた「利用」  
に加えて、  
イ その土地が本来予定していた用途ではないが、公益的な観点から地域の利便に供するなど、新たな需要に対応した「利用」  
ウ 広域的な観点から、自然植生の保全など空間が存在することを積極的に評価する「利用」  
を含めて幅広く土地利用として捉えるとともに、  
エ 周囲の土地利用に支障を生じないように行う最低限の管理など、地域全体としての適切な土地利用を維持し、又は土地の従前の機能を保全する観点からの「利用」  
の重要性も認識する必要がある。

#### (2) 低・未利用地の考え方

##### 低・未利用地の定義

以上を前提とした場合、ここで問題とすべき「低・未利用地」は、長期間に

わたり利用されずに放置されている土地のうち、( 1 )の アからエまでの「利用」を図るべきにもかかわらず、その「利用」が十分に図られていない土地と定義することができる。

具体的には、実態として長期間にわたり利用されずに放置されている土地のうち、

ア 施設利用や生産活動に供するなどの本来利用を促すべき土地

イ 公益的な観点や広域的な観点からの利用を促すべき土地

ウ 利用されていない土地の存在により周囲の土地利用に支障が生じており、地域全体としての適切な土地利用の維持や土地の従前の機能の保全を図る観点から、最低限の管理が必要と考えられる土地

が問題とすべき「低・未利用地」であると考えることができる。

なお、利用については、( 1 )の において、宅地の高度利用等を想定するこれまで注目されてきた「利用」から、最低限の管理等の「利用」まで、幅広く考えることにしたところである。このため、問題とすべき「低・未利用地」の判断に当たっては、どの「利用」を念頭に置くかによって、ある土地が一方から見ると低・未利用地であるが、他方から見ると低・未利用地ではないということになる。例えば、もともと稲や麦等を作付けし、直接的に食料生産を行う農地を草地にしたり、水を張ってビオトープにしたりするような場合には、農業生産という観点からは低・未利用であるが、草地を保全することなどにより自然環境が保全される観点からは利用が図られており、低・未利用ではないと言えることとなる。

また、土地利用の姿の変遷が著しい都市中心部等において、一時的に空き地が発生したとしても、個々の空き地を捉えて即座に利用に向けた対応をするのではなく、経済活動に伴う将来の土地需要に対応して土地利用が転換していくことも視野に入れて、低・未利用地であるのかどうかを判断することが必要となる場合もある。

#### 地域の判断を踏まえた低・未利用地の判断の重要性

「低・未利用地」は、「利用」を図るべきにもかかわらず、その「利用」が長期間にわたり十分に図られていない土地である。そして、「利用」を図るべきか、図らなくてよいのかは、先ずはその土地の所有者が判断することとなる。

しかしながら、所有者の判断だけで決定されると考えることは適当ではない。土地基本法では、「土地は、その所在する地域の自然的、社会的、経済的及び文化的諸条件に応じて適正に利用されるもの( 第 3 条第 1 項 )と規定されている。そのように利用されているかを判断できるのは、ひとり所有者だけではないし、所有者の判断だけに任せていては、利用の範囲が限定される場合も想定される。ある土地の利用の状況は、社会経済情勢やその土地周辺の利用実態を念頭に、

その地域において期待される、将来的な諸条件の変化を踏まえた土地利用の様々な姿、周辺への影響等を勘案して判断されることが必要であり、当該土地の所在する地域の実情に通じ、当該土地の利用のあり方との利害関係の深い「地域」の判断も重要になることに十分留意することが必要である。

このように考えると、土地の所有者は具体の「利用」を考えていなくても、地域の判断としては、「利用」を図るべきと考える場合や、反対に、土地の所有者は特定の「利用」を目指しているが、地域としては違った意味での「利用」を既の実現していると認識している場合があり得る。前者は、所有者が土地を資産保有しているが、地域の活性化の観点から商業施設を建設して利用したり、都市の緑地の確保を図るために公園として利用したいような場合であり、また、後者は、空き地が事実上子供の遊び場になっているような場合である。(1)ので整理した「利用」の範囲を念頭に置くと、後者のような場合は利用されているということもでき、低・未利用地の問題としては、懸念すべき事案ではないとも言える。

## ・低・未利用地の発生防止や縮小に資する施策や取組

で見えてきたように、全国的に低・未利用地が発生し、今後、その拡大が懸念されているが、そのような状況に対して、国や地方公共団体において、様々な施策が講じられており、また、それぞれの地域の状況に応じて、いろいろな動機によって、NPO法人等による多様な取組が行われている。

土地利用に当たっては、低・未利用地を本来の目的で利用しようとする施策や取組がある。当該土地をそれまで利用されてきた用途で再び利用したり、その存在する地域に応じて、最適と思われる利用目的を念頭に、その目的に沿った利用を図ろうとするものである。

しかしながら、それだけでは低・未利用地の発生防止や縮小を図るのは困難である。近年の効率的な財政運営の必要性の増大、「物の豊かさ」から「心の豊かさ」への国民意識の変化等に伴い、低・未利用地をこれまで利用されていた以外の用途での利用や、利用目的をより幅広く考えて、公益的な色彩を強めた利用を目指そうとする施策や取組が行われるようになってきている。

### 1．都市（宅地）

都市的な地域においては、住宅や商業・業務系の土地需要に即して、宅地を宅地など、これまで利用されてきた土地について、その利用目的に沿った形で利用しようとする施策や取組が行われているほか、最近では、地域におけるニーズに即して、公益施設やレクリエーションの場としての利用など、より幅広い利用を実現する様々な取組が見られてきている。

#### （1）都市計画手法による利用の促進

都市計画においては、周辺地域における計画的な土地利用の増進を図る上で支障となる場合、地区の設定等により、本来的な土地利用の促進を図ろうとするものがある。

その代表的なものは、遊休土地転換利用促進地区、再開発等促進区を定める地区計画及び都市再生特別地区である。

このうち、遊休土地転換利用促進地区は、都市計画法（昭和43年法律第100号）に基づく都市における低・未利用地の縮小を狙い打ちにした都市計画制度である。土地所有者等の能動的な取組を求めることによって、周辺地域と一体となった良好な市街地の形成、都市機能の増進を図ることを目的に設けられた制度であり、遊休土地の土地所有者等に対し、市町村長による通知、勧告及び買取協議の措置を講じることにより、計画的な土地利用転換を積極的に実現しようとするものである。1990年度の制度創設以来、全国6地区で活用されている。

例えば、川崎市は、1991年12月に明確な土地利用計画がないと判断された市内5地区を遊休土地転換利用促進地区に指定し、長期間未利用地であった3地区に対し通知を行うことにより、所有者による集合住宅建設等を促し、良好な市街地形成を実現している。

再開発等促進区を定める地区計画は、一体的かつ総合的な市街地の再開発又は開発整備を実施すべき区域を再開発等促進区として地区計画に定め、地区内の公共施設の整備と併せ

て、建築物の用途、容積率等の制限を緩和することにより、良好なプロジェクトを誘導するものであり、遊休土地転換利用促進地区よりも少し誘導型の制度である。1988年度の創設以来、2004年度末時点で183地区で利用されている。

このうち、滋賀県草津市では、鉄道施設跡地について、駅前という立地特性を活用した魅力溢れる商業施設と都市型住宅の導入を図るため、1995年3月に再開発促進区として地区計画を定め、容積率等の土地利用の制限を緩和した結果、商業施設や集合住宅が整備されるとともに、地区外においても民間事業者による集合住宅の建設等が誘導されるような状況となった。

同じく都市再生特別地区は、国が定める都市再生緊急整備地域において、既定の用途規制や容積率制限等を適用除外とした上で、建築確認のみで内容を実現できることとすることにより、地域整備方針に従った都市開発事業を誘導していくものである。2002年度の制度創設以来、16地区が指定されているが、このうち6地区が跡地利用のものとなっている。

## 第2 遊休土地転換利用促進地区の指定による土地利用の促進（川崎市）

川崎市北部の中心拠点である新百合ヶ丘駅周辺部において、土地区画整理事業終了後も長期にわたり土地利用が図られていなかったことから、川崎市は1991年に遊休土地転換利用促進地区を決定した。

その後、一部については、集合住宅整備に係る土地利用計画が提出され、残る部分については、土地所有者に対し遊休土地である旨の通知後、同様の土地利用計画が提出された。

その結果、現在、2棟の集合住宅が建設され、中心拠点における居住機能の向上に貢献している。



現地位置図



建築された集合住宅

この跡地利用のものとして、横浜市では、1995年に閉鎖した造船所ドックを含む山内ふ頭周辺地区について、土地区画整備事業による基盤整備と併せ、土地利用転換による商業・業務・居住機能等の集積を誘導するため、土地区画整理組合による都市計画提案を受けて、2003年2月に都市再生特別地区を決定した。これにより、工業専用地域内における商業・業務施設や集合住宅の立地等を誘導するとともに、併せて、容積率緩和を行うことで、開発プロジェクトの推進を支援している。

## (2) 基盤整備による土地利用の円滑化

土地利用のポテンシャルの高い地区において、道路、公園等のインフラの整備や不整形な土地の整序、既存施設のリニューアル等、土地や建物の利用を実現するための基盤を先行的に整備することにより、住宅や商業施設等の立地を誘導する取組が見られる。

### 大規模工場跡地の基盤整備（千葉市）

千葉市の蘇我臨海地区では、大規模製鉄所の生産施設の更新に伴い段階的に発生する大規模工場跡地を有効に活用するため、先行的な都市基盤施設等の集中整備と民間開発の誘導が行われている。

1999年8月に建設大臣（現国土交通大臣）より、重点的に都市再生を図るべき地域として都市再生総合整備事業の「都市・居住環境整備重点地域」の指定を受けた千葉市臨海部地域(1,040ha)のうち、特に一体的・集中的に整備すべき地区として、2000年11月に千葉市は「蘇我特定地区」(227ha)を指定。2001年に「蘇我特定地区」整備計画を策定し、整備計画に基づく都市再生整備事業を進めている。

本事業では先行する基盤整備として、大規模製鉄所等の既存施設の除却、(独)都市再生機構施行の土地区画整理事業等による都市計画道路の新設及び商業・業務系施設用地の整備、防災機能をもつ千葉市蘇我スポーツ公園(防災公園)の整備等が進められている。土地区画整理事業区域では民間の商業施設の建築工事と道路等工事を同時進行させたことにより、事業認可から2年余りという早期に商業施設のオープンが実現している。



蘇我臨海地区における大規模工場跡地整備

例えば、千葉市の蘇我地区では、2000年から工場跡地の活用を図るため、既存施設の除却や道路等の基盤条件の整備を都市再生総合整備事業や土地区画整理事業等により行い、民間による住宅や商業施設の整備を誘導するプロジェクトが進められている。

また、東京都港区赤坂では、土地の高度利用及び定住人口の

回復を図るため、バブル期の地上げにより虫食い状に細分化した土地や、不整形の土地について、(独)都市再生機構が土地有効利用事業において取得し、その周辺の土地を含めて敷地の整形・集約化を図るとともに、道路拡幅や広場

の整備を行って交通環境及び居住環境を整え、民間資金による住宅や商業施設の立地を誘導する取組が行われている。この取組については、対象地区の土地利用の新たな方向を見据えて、低・未利用地を集約的に一定期間保有することで、地区全体の土地利用の転換を円滑に実現したという評価をすることができる。

一方、長野県長野市においては、不況や居住地の郊外化等の下で 2000 年頃から大型商業店の撤退や空き店舗の続出により、中心市街地の空洞化が加速した。このため、「小さな旅気分を味わえるまち」をコンセプトに中心市街地の賑わいの創出や門前らしいま

ち並みの整備を目的として、既存の町屋や蔵をリフォームし、市民や観光客を引きつける商業施設「ぱていお大門 蔵楽庭」として新たによみがえらせるなど、低・未利用地を活用した街の活性化を図っている。

**細分化土地の集約化・基盤整備による市街地再開発  
(東京都港区)**

東京都港区赤坂四丁目では、バブル期の地上げにより土地が細分化され、虫食い状態となっていたことから、(独)都市再生機構が、1999年3月から狭小ビルや住宅に囲まれた空き地等の低・未利用地(0.6ha)を取得し、周辺に点在する空き地や建物を含めた敷地の整形・集約化(1.1ha)を図っている。2004年に再開発組合設立・事業計画認可を受け、公共施設(区画道路やオープンスペース)の整備、良好な都市型住宅の供給、居住環境の改善、防災水準の向上を図るため、地区内の地権者と組合施行により市街地再開発事業を推進している。



完成イメージ

【整備前】



虫食い土地を都市再生機構が取得

【整備後】



地区内の地権者と組合施行により市街地再開発事業を実施

### (3) 多様な主体の参入による土地の活用・管理

低・未利用地を本来の目的で利用しようとするものであるが、土地所有者のみの努力に任せるのではなく、第三者の立場から土地利用の実現を支援する取組が広がっている。

まず、行政の立場から、個々の土地利用を促そうという動きがある。

新潟県長岡市では、2003年度から中心市街地の空き店舗への魅力ある新規事業者の参入を促進するため、新たに事務所を開設し、5年以上営業を継続し、従事勤務する従業員(長岡市民)が2人以上であるなどの条件を満たした場合に、賃借料の1/2以内(月額10万円を限度)を3年間補助する取組を行っている。

また、石川県金沢市では、既成市街地の定住人口を増加させるために土地利用を促進する観点から、低・未利用地の解消や発生の防止を図ろうとする施策が行われている。2001年から「金沢市まちなかにおける定住の促進に関する条例」を施行し、住宅の建設や改修に対する補助等、定住促進に資する様々な施策を講じ、中心市街地の定住を促進している。

兵庫県尼崎市では、2004年10月から、企業立地の促進等により

低・未利用地の有効利用につなげるため、企業立地促進条例を施行し、地方税法（昭和25年法律第226号）の規定に基づく市税の不均一課税（固定資産税、都市計画税及び事業所税の優遇措置）や、事業所の新設・増設などを対象とした低利融資制度（10億円を上限）の導入等を通じて、市内における企業立地の

促進を図り、臨海部の低・未利用地の解消を図っている。

さらに行政以外の立場からも、民間事業者や地域住民等の多様な主体が独自の取組を進めている。

例えば、京都市の建設・不動産会社7社で構成する京都不動産投資顧問業協会は、2003年6月から、アパート

### 金沢市まちなかにおける定住の促進に関する条例 （石川県金沢市）

#### 1. 概要

「金沢市まちなかにおける定住の促進に関する条例」においては、基本理念や、市、住民、事業者等の責務を明記した上で、

まちなかにおける空き地その他の低利用又は未利用の土地について、市長から所有者に対する有効利用の協力要請

まちなかにおける一戸建て住宅及び共同住宅の建築等の促進のための市による技術的又は財政的な援助等の実施が定められている。

#### 2. 定住促進施策

定住施策として、以下の事業が行われているが、条例制定後の2001年度から2005年度までの5年間で855戸の利用があり、一定の効果が認められる。

まちなか区域における戸建住宅や共同住宅の建設に対する補助（借入金の10%を補助。限度額200万円）

高齢者向け優良賃貸住宅といった国の補助制度を活用（共用施設の建設費の2/3を補助）

金沢らしい住宅の改修・修繕に対する補助（費用の1/2を補助。限度額100万円）

### NPO法人主催のコンペによる遊休地の解消 （京都市）

アントレプレナー塾は、人材派遣会社等が起業家支援を目的として設立したNPO法人であり、セミナー、勉強会、アドバイザーとしての企業トップ等との交流等の活動を行っているが、その一環として、トライアルショッププロジェクトを実施した。

これは、新たに起業しようとしている者等の事業提案（一般公募）を審査した上で、それに基づくトライアルショップの用地として、人材派遣会社が所有する京都市四条河原町の約80㎡の遊休地の一部を、3か月間、原則無料で貸し出すものである。

2004年10月から3か月間に渡り、移動式コーヒー店やサッカーウェア店等、合計18の事業提案が選ばれて出店した。



トライアルショップの出店状況

や京町屋など、小規模不動産を対象にした証券化事業を開始し、空き家や空き店舗の解消を目指している。

京都市の四条河原町の遊休地については、2004年にNPO法人がコンペで事業提案を審査し、3か月間、無料で起業家に貸し出す試みが行われた。その際、地元企業の協賛や寄付により、用地整備がなされている。

東京都多摩市では、2004年6月に多摩ニュータウン内において、NPO法人のコーディネートの下、比較的条件の悪い敷地をコーポラティブ方式で分譲し、未処分地の発生を回避することができている。

また、もう少し息の長い取組としては、地域に根ざしたNPO法人が地域の整備や管理を行っている事例が挙げられる。例えば、千葉県鎌ヶ谷市のNPO法人「KAO(カオ)の会」は、駅前空間の整備計画の立案に参画するとともに、地権者間を調整して共同ビルの建設を実現したほか、行政や周辺の地権者からの委託を受けて、2001年から駅前空間の一元的管理を行い、地域の魅力の創出と維持に貢献している。

なお、アメリカ合衆国では、住民の費用負担によって運営されるHOA(Home Owners Association)という、住宅地を自治的に管理する組合組織を設けることができ、この組織が住宅地内の共用スペース等の一元的な管理を担うことにより、良好な住環境や景観の維持・形成に資している。HOAの管理範囲は、共用スペースだけではなく、建物の外観や景観に影響を及ぼす行為であれば対象となる。また、このHOAは、管理費滞納の先取特権を有している。

#### (4) 公益施設としての利用

(1)から(3)までは、低・未利用地を本来の目的で利用しようとするための様々な施策や取組を紹介したが、(4)以降では、その土地本来の利用目的にはこだわらず、より広い利用を実現しているものを紹介する。

まず、これまで利用されていた用途以外の用途での利用等を目指そうとする施策や取組として、利用されなくなった施設をリニューアルして、公益施設として利用するものがある。

中心市街地では、モータリゼーションの進展等への対応の遅れや、商業を取り巻く環境の変化等の影響を受けて、商店街の衰退が見られるところが増えていくが、そのようにして生じた空き店舗を活用して、公益施設として提供する施策や取組が各地で行われている。このような施策や取組により、不足している公益的な需要に応えるとともに、地域住民等がまちなかに目を向け、足を運び、周辺地域の活性化にも資するなどの効果が見られている。

例えば、2003年6月にオープンした長野県長野市の「もんぜんぷら座」は、

大型商業店が撤退した空きビルを長野市が取得した上で、TMO営業のスーパーのほか、NPO法人が運営する子育て支援施設等の公益施設を導入し利用しているものである。この取組は、地域を考える地権者の思い、市民のニーズに応じた施設導入、NPO法人との協働による施設運営等があって、うまく行っているもの

### 「もんぜんぶら座」における空き店舗から公益施設への利用転換（長野県長野市）

長野市の中心市街地では、景気後退の影響により、大型商業店舗の撤退や人口の郊外流出により賑わいが衰退しつつあった中、市民からの要望を受けて、撤退した大型店舗を2002年6月に市が買い取り、わずか1年後に市民公益活動センターやNPO共同オフィス、子育て支援施設等、中心部に不足していた公益施設から構成される「もんぜんぶら座」として再生した（取得費・改修費用約7億円。改修費用の1/2を経済産業省が補助）。



もんぜんぶら座

2003年6月のオープン以来、様々なイベントの開催等により、2005年度末までの利用者数が220万人を超え、地域の活性化の起爆剤となり、周辺再開発事業の誘発や市民の意識をまちなかに向けさせ、TMO事業展開の基盤となるなどの効果が得られている。



イベントでの活用状況

である。さらに、取組を主導した市においても、都市整備部局が中心となって、福祉等の他分野の施策にも目配りした施設導入を実現していることが注目される。

また、このような行政による直営ではないが、横浜市は、法人商店街（中小企業等協同組合法（昭和24年法律第181号）に基づく法人商店街）、社会福祉法人やNPO法人が、商店街の空き店舗を活用して、保育サービス提供施設等を週4日以上開設する取組に対して、改装費用や賃借料等を補助する「商店街コミュニティ強化型空き店舗活用事業」を2002年度から実施している。

一方、市街地周辺部等においても、利用されなくなった施設を転用して、住民やNPO法人等の多様な活動を支援するための拠点として利用する取組が盛んに行われている。

例えば、新潟県上越市は、商業施設の乱立の結果、空き店舗となった郊外の大規模商業施設を転用して、2001年1月に、NPO・ボランティアセンターや多目的学習室等を内容とする「まちづくり拠点施設（市民プラザ）」を整備している。この取組においては、施設の整備や維持管理において、民間の資金、経営能力を活用するPFI方式を採用している。また、導入施設についても、NPO・ボランティアセンターを始めとして、国際交流、環境情報、観光振興等にわたる様々な行政分野を横断的に網羅している特徴がある。

また、過疎化や少子化の影響の結果、廃校となった学校を活用する取組も枚挙にいとまがない。

栃木県塩谷町は、過疎化の影響等により廃校になった小学校を自然体験施設の星ふる学校「くまの木」として2001年に整備し、NPO法人に無償貸与して管理運営を任せることにより、住民や周辺小中学校等の自然体験施設として有効に活用している。

### 廃校の自然体験施設としての利用（栃木県塩谷町）

栃木県塩谷町では、1999年3月末をもって町立熊ノ木小学校の閉校が決まったが、周辺住民から校舎存続希望の声が上がり、町は公設民営という条件で、閉校後も校舎を存続させ活用することにした。地域住民が中心となって廃校の活用方法を検討した結果、宿泊型体験学習施設の星ふる学校「くまの木」として活用されることとなった。

2001年に町が施設整備（農林水産省補助）を行い、2002年6月から、管理運営主体として設立されたNPO法人「塩谷町旧熊ノ木小学校管理組合」が町から委託を受け、体験学習プログラムの計画・実施から施設管理まで行っている。年々施設利用者は増加しており、体験学習や各種イベントを通じ、地域住民と来訪者の交流拠点としても有効活用されている。



星ふる学校「くまの木」



旧校舎を利用したパン作り教室

### （5）レクリエーションの場としての利用

低・未利用地をレクリエーションの場として活用しようとする施策や取組も行われている。

まず、都市部において点在する空き地や、当面利用予定のない工場敷地など

### 未利用地を活用した公園整備（東京都世田谷区）

世田谷区においては、古くから民有地等のオープンスペースを利用した公園整備が盛んであり、戦後の1950年から、神社等を借り、公園や児童公園として利用している。

1967年からは、民有地を「子供の遊び場」として借り上げ、1995年からは「世田谷区立身近な広場条例」に基づき、児童はもとより高齢者に至るまでの遊びと憩いの場所である「身近な広場」としての活用を図り、2006年3月現在、197か所の「身近な広場」を開設している。

この「身近な広場」は、地権者にとっても、土地管理が軽減されることに加え、固定資産税や都市計画税が免除になるメリットがある。



未利用地を活用した身近な広場

の土地を産業的な活用ではなく、市民の憩いやふれあいの場として活用するグループがある。

東京都世田谷区は、子供の遊び場となる公園用地の不足等に対処するため、未利用地を活用した公園整備を行っている。すなわち、「世田谷区立身近な広場条例」及び同条例規則

に基づき、区が未利用地を公園用地として借用し、区の住民に広場（公園）として開放している。2006年3月現在、197か所の未利用地について、使用賃借契約等が行われ、身近な広場として活用されているこの広場用地は、固定資産税と都市計画税が免除され、土地所有者の土地管理の軽減が図られている。

また、愛知県大口町では、子供が安全に遊べる場所を確保して欲しいという地域住民からの要望を受け、町が無償貸与を受けた民間企業の遊休地において、NPOを中心とした住民参加により、広場、雑木林及び畑を整備した上で、各種イベントの開催等が行われている。この取組でも、町と企業の間で使用賃借契約が結ばれるとともに、当該土地の固定資産税は免除されている。

以上のように地方公共団体が関与せず、NPO法人が独自に取り組んでいるものもある。千葉県富津市のNPO法人「球遊想造会」の手作り野球場の建設・運営の取組がその例である。同法人は、民間企業が所有する空き地を借り受け、地域住民が利用できる野球場を整備し、会費や利用料、寄付金等を財源に、管理・運営等を行っている。

#### (6) 生活環境の維持・改善

低・未利用地は、の2の(2)で指摘したように、本来的な機能を阻害するだけでなく、様々な問題を生じさせることにより、地域の魅力等を大きく低下させる。

##### **東大阪市空地の適正管理に関する条例 (大阪府東大阪市)**

大阪府東大阪市は、空地の適正管理を図ることにより、市民の健康の保護と生活環境の保全に寄与することを目的として、1975年に、以下のような内容の「東大阪市空地の適正管理に関する条例」を制定した。

空地の管理者は、当該空地が不良状態にならないよう適正に管理しなければならない。

市長は、空地の管理者に対して助言、指導その他空地が常に良好な状態で適正に管理されるよう必要な措置を講じるよう努めなければならない。

市長は、空地が不良状態であると認めるときは、当該空地の管理者に対して、雑草若しくは枯草、廃棄物又は放置された物品等の除去その他必要な措置を講じるよう勧告することができ、それに従わない場合は、空地の不良状態の解消について、必要な措置を講じるよう、命じることができる。この命令に違反した者は罰金に処する。

2005年度においては、管理がなされていない土地の所有者等に対して延べ52回草刈り等を行うよう、指導するとともに、草刈り機を27回貸し出している。

これまで紹介してきたような経済的な利用ではないが、低・未利用地を適切に管理することにより、この様々な問題の発生を減少させたり、なくしたりしようとする施策や取組がある。

例えば、低・未利用地の最低限の管理を図るための条例を定めている地方公共団体がある。

大阪府東大阪市の「東大阪市空地の適正管理に関する条例」(1975年7月1日施行)や、北海道早来町(合併により現在は安平町)の

「あき地の環境保全に関する条例」（1982年3月23日施行）がそれである。このうち「あき地の環境保全に関する条例」は、良好な生活環境の維持及び健康で安全な住民生活の確保を目的に、空き地の管理者について適正な維持管理の責務を規定した上で、空き地が環境不良の状態にある際に、管理者に対して状態を改善するよう勧告・命令するとともに、管理者の費用負担による雑草等の除去の委託を町が斡旋できるような内容となっている。

また、地域市民と行政が連携して、低・未利用地の環境改善を図ろうとする取組もある。

川崎市では、市民活動団体である宮前ガーデニング倶楽部が、市民によるまちづくり、まちのコミュニティづくりを目的に、駅前広場や公園、公共施設周辺などの空き地に花壇（コミュニティガーデン）を整備している。この活動により、ゴミの不法投棄や犯罪の予防、地域の住環境や景観、魅力の向上に効果が上がっている。

#### 宮前ガーデニング倶楽部による空き地の環境改善活動（川崎市）

川崎市で活動する宮前ガーデニング倶楽部は会員数70名の市民活動団体であり、1997年に市民と企業、行政の協働で策定した「宮前区区づくりプラン」に基づき、市民主体のまちづくり活動として、駅前広場や公園、公共施設周辺、歩道、道路沿いの空き地に17か所の花壇（コミュニティガーデン）を作り、その管理を行っている。

区の助成金その他、会員の年会費や寄せ植え販売等の収益から活動資金を得て、現在は、宮前区内の4つの地区において、それぞれ週1～2回、5～20名の会員が参加し、公園の清掃や花壇の手入れと管理を行っている。中でも「みやざきコミュニティガーデン」においては、花壇の維持管理の他、近隣の小学校の子どもたちを交えた年2回の花植えイベントや地域にこだわったコミュニティ市を開催したり、小物づくり体験教室を開くなど、様々な活動を行っている。



管理の行き届いた花壇（コミュニティガーデン）

これらの活動を通じて、地域コミュニティの形成を図るとともに、まちの住環境や景観の向上が図られている。

なお、生活環境の改善ということに関連しては、ドイツでは「シュリンキング・ポリシー」（Schrumpfende Poliotik）と呼ばれる政策が行われている。これは、旧東西ドイツの統合（1990年）に伴う社会的激変によって発生した中心市街地の荒廃等の都市問題への対応等を図るためのものであり、旧東ドイツ地域を対象とする「東の都市改造プログラム」（2001年～）が先行している。その内容は、郊外の集合住宅団地の撤去・減築とその跡地の整備や、インナーシティの既存建築物の改修等による地区環境の改善であり、旧東西ドイツ統合による空き家の大量発生等という社会問題の急激な顕在化の下、国民的合意が得られやすかったことから、連邦政府と州政府主導による潤沢な予算の確保と手厚い助成措置により進められているものである。

## ドイツのシュリンキング・ポリシー（Schrumpfende Poliotik）

1990年の東西ドイツ統合に伴う社会的激変により、旧西ドイツに比べ競争力の弱い旧東ドイツは、産業が壊滅的打撃を受け、雇用機会を求めて大量の労働者が旧西ドイツへ移住した。このため旧西ドイツでは戸建住宅への需要が一気に増大し、郊外への戸建住宅建設ブームが発生した。一方、旧東ドイツでは郊外の集合賃貸住宅団地における大量の空き家が発生する等の社会的問題が発生した。

このような問題を解決するため、2つの都市改造プログラム（シュリンキング・ポリシー（Schrumpfende Poliotik））が取り組まれている。

東の都市改造プログラム（2001年～）

旧東ドイツ地域において、市町村が郊外の住宅団地の撤去・改修とインナーシティの環境改善を含む総合的な都市改造計画を策定した上で、住宅撤去に係る住宅所有管理者間の負担調整を行い、また、連邦政府及び州政府が既存の住宅の撤去区及び地区の環境改善に対して助成（連邦政府 1/2、州政府 1/2）するものである。

これまで295市町村で639施策が展開され、49,000戸を上回る住宅が撤去されたが、助成の手厚さから既存建物の撤去が先行し、再整備が追いつかない状況にあることや、散発的な撤去により不連続な空き地が出現していること等の課題も生じている。

西の都市改造プログラム（2002年～）

旧西ドイツ地域においては、将来深刻化が予想される都市問題（人口減少、雇用減少、中心部の衰退、団地空き屋問題等）の予防対策を図るため、連邦政府の呼びかけにより、旧東ドイツ地域で進めている住宅の撤去・減築手法の可否の判断や住宅・産業施設等の利用転換の必要性の検討等をテーマに、市町村が都市改造に向けたコンセプトを提示し、パイロットプロジェクトに取り組んでいる。

本プログラムでは、都市計画のコンセプトの策定、基盤整備、交通・産業・軍事施設跡地の再利用や公共空間、居住環境、民間オープンスペース整備等が助成対象（連邦政府 1/3、州政府 1/3、市町村 1/3）となっており、ザールランド州ビルマゼンスやプレーメン州プレーメン等、16都市が取組を開始している。

## （7）自然環境の保全・創出

都市近郊において開発された土地の一部を利用して、生物が生息する自然環境に戻そうという取組がある。

具体的には、都市臨海部埋立地において干潟を再生しようとする取組であり、東京都大田区の東京港野鳥公園や大阪市住之江区の大阪南港野鳥園における渡り鳥が飛来する干潟への再生等は、大

### 都市臨海部における干潟再生（東京都大田区）

東京都港野鳥公園は、東京湾の埋立地によみがえった自然を生かしてつくられた。

この地はかつて遠浅の海で、1960年代後半から大井ふ頭埋立事業により市場移転予定地として埋め立てが行われたが、埋立地に自然にできた水たまりや草地に野鳥が集まるようになった。

このような中、1975年に市民団体「小池しぜんの子」母親会員らにより、野鳥の保護地域として保全するよう、1,104名の署名付きで東京都に要望が出され、その要望を受け、1978年に大井第七埠頭公園（3.25ha）として開園した。その後、1989年に面積を拡張し、東京港野鳥公園（26.6ha）として開園し、現在、日本野鳥の会やボランティアにより、自然観察会や環境学習が行われている。



干潟を使った環境学習

写真提供：東京港野鳥公園

規模な埋立事業団地における低・未利用地を、市民の要望を受けて干潟として再生するとともに、併せて公園整備を行うことにより、生物の生息の場や市民の憩いの場として活用しているものである。

また、住宅地や商業地等の利用からみれば、都市部の緑地は低・未利用地であるが、都市住民にとって潤いと安らぎを与える場であるため、河川沿いの空き地等を活用し、都市部の緑地を保全したり、創出したりする取組も行われている。

東京都世田谷区は、1989年に、(財)せたがやトラスト協会(現在(財)世田谷トラストまちづくり)を設立し、市民緑地事業等に取り組み、世田谷の美しく潤いのあるまちなみとみどり等の資産を次世代に継承する活動を行っている。この一環として、世田谷区の南西部の多摩川沿いの「国分寺崖線(がいせん)」と呼ばれる斜面林が近年開発により、緑の減少が進んでいるため、「せたがや区民債」(2004年)の活用や良好な環境を保全するため「世田谷区国分寺崖線保全整備条例」の制定(2005年)等、良好な環境の保全に向けた取組を行っている。

### 国分寺崖線の保全(東京都世田谷区)

東京都府中市武蔵台から世田谷区にかけての国分寺崖線は、樹林や湧水等の豊かな自然環境が残り、「せたがやのみどりの生命線」とも言われる都内でも最大級の都市緑地帯である。

世田谷区では、2004年3月、国分寺崖線の保全を目的とする総額5億円の「せたがや区民債」を発行し、当該緑地の保全に取り組んでいる。

この取組は、一般地権者から世田谷区が土地を購入するものであるが、世田谷区が区民債を発行して、その財源を確保するものである。

また、世田谷区では、2005年3月に「世田谷区国分寺崖線保全整備条例」を定め、国分寺崖線の保全及び整備に関し、基本となる理念を定め、以下のように国分寺崖線及びその周辺地域における良好な景観の形成及び住環境の整備を図るために必要な建築物に係る制限を定めることにより、貴重な自然環境が残された国分寺崖線の保全及び整備を推進している。

建築物の構造の制限(建築基準法第50条関係)

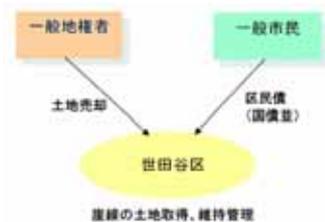
階段状建築物を制限するため、建築物が周囲の地面と接する位置の高低差は6m以下

色彩の誘導

建築主は建築物の外壁の色彩について、国分寺崖線及びその周地域の景観との調和に配慮

崖線地区建築計画届出書

建築を行う者に、あらかじめ崖線地区建築計画届出書を提出させ、建築確認の事前段階で、本条例との適合を審査することにより、建築に関する各種手続を円滑化



世田谷区民債の仕組み



構造の制限

## 2. 農地

農地は本来農業生産の場であるため、耕作放棄地をはじめとする遊休農地の発生に対して、まず、目指されるものは、当該農地において、農業生産活動を行おうとする施策や取組である。

しかしながら、担い手の減少、高齢化等、農業生産を取り巻く状況の厳しさから、以上のような方向に他の視点を加えたり、別の視点で遊休地の解消を図ろうとする施策や取組も見られてきている。

なお、遊休地に係る施策や取組としては、広く農業の振興や農村の活性化のためのものも関係するが、ここでは、直接的に遊休農地の発生防止や縮小に寄与しうると考えられるものを掲げることとする。

### (1) 行政主導による耕作放棄地への重点的な対応

遊休農地は、食料自給率の向上や農業の多面的機能の発揮の上で障害となることから、国においては、農地の適正な利用による遊休農地の発生防止に努めるとともに、既に発生している遊休農地の減少を図る観点から、各種の施策が展開されているが、そのベースとなるものとして、農業経営基盤強化促進法(昭和55年法律第65号)に基づく対策がある。この法律を改正して設けられた、「体系的な耕作放棄地対策の整備」と「特定法人貸付事業の創設」がそれである(2005年9月から施行)。

このうち、前者は、

ア 市町村が、遊休農地解消・発生防止に関する市町村基本構想を策定し、遊休農地の所在等を明らかにし、「農業上利用すべき農地」と「農地利用の必要性に乏しい農地」に振り分けた上で、それぞれの農地に応じた取組を進めること

イ 耕作等の指導等に従わない所有者の遊休農地は、最終的に知事の裁定による賃借権の設定を可能にすること

ウ 遊休農地を放っておいて病害虫が発生して周りの農地に迷惑をかけそうだというような時に、市町村長による支障の除去等の措置命令や市町村自らの管理の実施を可能にすること

を内容とするものであり、宅地等に比べて、より強制的な施策となっている。

また、後者は、市町村が設定した「耕作放棄地や耕作放棄地になりそうな農地等が相当程度存在する区域」において、農業生産法人以外の法人への農地等の貸付けを可能とするものである。このような流れは、2000年の農地法改正にさかのぼる。これにより一定の株式会社形態の農業生産法人が認められ、さらに、2003年4月からの「構造改革特区」においては、株式会社等の農地のリース方式による農業参入が認められたが、今回の改正は、構造改革特区から全国展開するものである。

## (2) 農業生産に係る不利な条件の解消

以上のような施策の下、遊休農地の発生防止や減少を図るため、農業生産に係る不利な条件を解消するための施策や取組が行われている。

その具体的な内容は、遊休農地や遊休化しそうな農地について、改めて整備を行ったり、計画的に活用活動を行うことなどにより、再び農業生産の場として活用しようとするものである。このような取組は、遊休農地の増加に伴い、農業地域類型でいう都市的地域から山間農業地域に至るまで、様々な形で行われるようになってきた。

例えば、耕作放棄地の面積の最も多い中間農業地域で見ると、福島県三春町で、耕作放棄地の解消・発生防止を目的とした集落協定を締結し、集落内の高齢者や主婦等の労働力を活用した作物等の栽培により、耕作放棄地の解消を実現している。この取組は、2000年度から行われている「中山間地域等直接支払制度」を活用したものである。この制度は、中山間地域等における農業生産活動等の維持を通じて、当該地域の耕作放棄地の発生を防止し、多面的機能を確保する観点から、農業生産条件の不利を補正するものであるが、2005年度から新たに協定面積の一定割合以上の耕作放棄地を復旧した場合に加算が行われるようになった。

### 中山間地域等直接支払制度を活用した耕作放棄地の解消（福島県三春町）

中山間地域に位置する福島県三春町K集落は、農業を主な産業としており、高齢化等に伴い耕作放棄地の増加が見られた。

この状況を改善するため、2000年に地域農業の将来に不安を感じた集落の後継者を中心に、耕作放棄地の解消・発生防止を目的として、中山間地域等直接支払制度に基づく集落協定が締結された。

集落協定では、

耕作放棄地を農地として復旧させ、耕作又は管理すること  
復旧した農地をランク付けし、状況に応じて景観作物又は営利作物を栽培すること  
等が取り決められている。



ばれいしょの収穫

この協定のもとで、集落内の高齢者や主婦の労働力を活用しただいこん・ばれいしょの栽培、景観作物（ひまわり・コスモス）の栽培等の取組が行われた結果、集落内の耕作放棄地8haをすべて解消するとともに、雇用機会の創出により地域経済の活性化にも貢献している。

このほか、地域の実情を踏まえた多様な主体による遊休農地の再活用を促進するため、農林水産省の「元気な地域づくり交付金」を活用して、遊休農地の実態等の調査や解消に向けた実践活動を行い、必要に応じて簡易な土地条件の整備を行う取組や、同じく農林水産省の農地環境整備事業、中山間地域総合整備事業等を実施して、生産基盤の整備を通じた土地条件の改善により、耕作放棄地の発生の防止を図ろうとする取組が行われている。

また、さらにきめ細かくかつ総合的に条件整備を行おうとする取組もある。

宮崎県では、2005年度から、農業生産法人等が遊休農地の復元に必要な簡易な条件整備に要する経費に対して助成したり、農業生産法人等が優良農地として再生すべきと認められる遊休農地に設置された老朽ハウス等の撤去に要する経費に対して助成したりする「地域が考える優良農地再生・確保対策事業」を実施している。

### 地域が考える優良農地再生・確保対策事業（宮崎県）

宮崎県では、遊休農地の復元及び農地保有合理化事業における農地と遊休ハウスとの一体的利活用促進等を図るため、農業生産法人や認定農業者等の担い手の取組に対して費用を補助している。

#### 1. 補助対象

農地復元条件整備事業

遊休農地の復元に必要な簡易な条件整備に要する経費（5万円/10aの定額補助）

老朽ハウス等撤去支援事業

優良農地として再生すべきと認められる遊休農地に放置された老朽ハウス等の撤去に要する経費（20万円/10aの標準単価に対して1/2を補助）

復元農地活用支援事業

復元後の農地の活用に要する経費（2万円/10aの定額補助 必要が認められる場合に初年度に限定）

農地保有合理化遊休ハウス等活用促進事業

農地保有合理化法人が、新規就農者や規模拡大農家等へ遊休ハウスをあっせんする際に、必要に応じて行う改修等に要する経費（5万円/10aの定額補助）

#### 2. 事業期間

2005～2007年度



### （3）多様な主体の参入による農業展開

さらに踏み込んで、遊休農地となりそうなところで農業を行う者を確保する

施策や取組も盛んに行われている。

例えば、農林水産省の「強い農業づくり交付金」は2005年度から交付されているが、この交付金により、農業委員が不在村地主に面会して、農地の利用のあっせんを行うほか、

#### 認定農業者経営規模拡大に伴う遊休農地の解消（長崎県平戸市）

平戸市農業委員会では、認定農業者への農地の利用集積と遊休・荒廃農地の解消を図るため、「強い農業づくり交付金」の「認定農業者利用調整推進」を活用して、2005年度に、

市内5地区を対象に11人の農業委員が、農地所有者を戸別訪問（延べ27戸）して意向調査を実施

集積に結びつけられる農地は貸し手・借り手間の利用調整制度外貸付となっている場合は、農地法の周知徹底と正式に農業委員会に届け出て申請するよう指導

農地の結びつけに活用するため、把握された遊休農地等の状況を地図化等を行った。

これらの取組の結果、3.1haの農地の利用が図られている。

遊休農地発生率が高い地区における濃密指導等を実施し、遊休農地の解消と担い手への利用集積の促進を図ることができる。

また、農地保有合理化事業では、2005年度から、当面受け手のない優良農地について、農地保有合理化法人が、新規就農者向け研修等のために有効活用しつつ、良好な状態で維持・管理することにより、担い手等に対する円滑な農地の承継を図っている。

この事業と似た事業として、フランスの SAFER ( Société d Aménagement Foncier et d Etablissement Rural ( 農村土地整備公社 ) ) による、農地の移動に当たっての調整事業がある。ただし、SAFER は、売りに出された農地の先買権と価格決定権を有しており、農地の購入希望者が複数で、農家と非農家が競合した場合には、SAFER が先買権を行使して、農地の買い上げを行い、農家に優先して販売する等、我が国の農地保有合理化事業よりその権能が強くなっている。

**フランスのSAFER ( Société d Aménagement Foncier et d Etablissement Rural ( 農村土地整備公社 ) )**

フランスの農地の利用に関する施策としては、1960年の「農業方向付け法」(日本の農業基本法に相当)の制定により、SAFERが創設されたことがあげられる。

SAFERは、農地や農業経営等の取得、担い手への優先的な販売、交換分合等を行う営利を目的としない組織であり、概ね州毎となる27か所で組織されている。

SAFERの特徴的な点は、農業者の自立、農業経営規模の拡大、土地収用による影響を受ける経営体の保全、土地投機の抑制等を目的に土地等を取得する場合、先買権(買いたい土地等は必ず買うことができ、その価格も裁判により見直すことも可能)を行使することが可能なことである。

このほか、SAFERは、営農条件が整っていない土地を取得し、整備後に農業者への譲渡を行うことや、農村振興と自然環境保全の目的で、都市・農村の交流施設やビオトープへ転換して利用するための土地を取得することが可能である。

地方公共団体では、例えば、長野県千曲市の「棚田貸します制度」のような施策が行われている。これは、棚田という条件不利な農地について、遊休農地が増加し、素晴らしい景観や文化までもが損なわれるという深刻な問題が生じていることから、耕作できない地主から市が棚田を借り受け、米作りに挑戦しようとする人達に貸し付ける制度であり、1996年度から行われている。

また、現場段階においても、(1)で紹介した制度の変更等もあり、多様な主体が、遊休農地等を活用して農業生産活動を行う事例が増えてきている。

例えば、鹿児島県薩摩川内市における建設業者等の参入、千葉県山武町及び白浜町における大手外食産業の事業者の参入等、全国各地において、企業の参入による耕作放棄地の解消に向けた取組が進められている。さらに、このよう

### 建設業者等の参入による耕作放棄地解消 (鹿児島県薩摩川内市)

鹿児島県薩摩川内市L地区は、大正初期から栽培されているらっきょうが特産品である。しかしながら、高齢化や後継者不足により栽培面積は減少し、らっきょう栽培に適した44haの農地のうち、20haが耕作放棄地となっていた。

このため市では、2004年6月に構造改革特区制度の認定を受けて、建設業等の企業の参入による耕作放棄地の解消を目指した取組を進めている。

現在までに建設業を中心に7社の企業に対して農地7haが賃貸され、従来から生産されている農家と比べても遜色のないらっきょうが生産されている。



らっきょうの植え付け

な営利を目的とする株式会社等ではなく、NPO法人のような団体も活動を広げている。山梨県北杜市のNPO法人「えがおつなげて」は、都市在住の若者を中心としたボランティアを活用して、遊休農地を耕作するなど、地域住民だけでなく都市住民をうまく巻き込んで、農業生産活動を行い、生産した米や野菜等を販売している。

#### (4) 作目変更による農地の維持

一方、条件が厳しい中山間地域において、遊休化しそうな農地について、より省力や低コストで生産できる作目に変更することにより、利用を継続しているような取組も行われている。

例えば、島根県においては、遊休農地や転作田等を活用して、牛の放牧を推進し、農林地管理の省力化、耕作放棄地や荒廃地の解消等を図ろうとしている。

#### 放牧畜産を活用した農地管理(島根県)

放牧は、家畜管理の省力化や低コスト化、飼料自給率の向上等による畜産経営の改善のみならず、放牧牛を活用した農林地管理の省力化、鳥獣被害防止等の手段として、関心が高まってきている。

島根県においては、地域の実情に応じた島根型放牧の推進を重要施策として位置づけ、特に耕畜連携による水田放牧や集落等を取り組む地域放牧の普及・拡大と、繁殖牛の増頭に一体的に取り組んでいる。

その結果、遊休農地や山林、転作田等を活用した放牧地が県内各地で整備され、耕作放棄地や荒廃地の解消が図られる事例が増えている。さらに、遊休農地等への放牧を契機として、畜産以外の農家や無畜地域等においても放牧の良さが高く評価され、集落や地域ぐるみで繁殖牛経営を開始する事例も芽生え始めている。



遊休農地を活用した放牧

#### (5) レクリエーションの場としての利用

サラリーマン家庭や都市の住民が、レクリエーションとしての自家用の野菜や花の栽培、高齢者の生きがいづくり、生徒・児童の体験学習などの多様な目的で、小面積の農地を利用する市民農園がある。

この市民農園の開設主体は、地方公共団体と農業協同組合に限られていたが、2003年4月から、構造改革特別区域内においては、適切な農地利用を確保する方法等を定めた「協定」を市町村等と締結することにより、農業者やNPO法人でも開設できることになった。さらに、特定農地貸付法(平成元年法律第58号)の改正により、2005年9月から、この構造改革特区における特例措置の内容が全国で実施可能になっている。

### 市民農園と農業体験農園(東京都練馬区)

東京都練馬区の農地面積は、東京23区内で最も広く、野菜や花などを供給しているが、農地は年々減少し、2000年に約334haあった農地は、2006年には約288haとなった。このような中で、練馬区は、所有者から借りた生産緑地を整備して、区民に有料で貸し出している。

1区画は30㎡(標準区画)で1年11か月間利用でき、更衣室や簡単な調理のできる設備をもったクラブハウスと個人用の農機具ロッカーの使用が可能である。

1992年度に最初の西大泉市民農園が開園し、2006年現在合計6園、295区画が整備されている。

また、練馬区においては、農家自らが開設し、耕作の主導権を持って経営・管理できる農業体験農園の施設整備費や管理運営費の助成と募集の支援を行っている。1996年4月に誕生して以来、2006年3月には11園目がオープンし、農家の指導のもと農作業の体験や、農家側にも営農継続意欲が高まるなどの効果も得られている。



市民による営農活動

市民農園の形態としては、都市住民が自宅から通って利用する日帰り型の市民農園と、農村に滞在しながら農園を利用する滞在型の市民農園があるほか、

### 中高年ホームファーマー事業による退職者の生き甲斐の場の提供(神奈川県)

神奈川県では、県内の農地が年々減少を続け、県土の10%を割り込んでいる現状と、多くの中高年者が定年を迎えて地域社会に戻っていることを踏まえ、農地を健康や生きがいの場として提供するとともに、農地保全を図っていく中高年ホームファーマー事業を展開している。

本事業は、主として耕作されなくなった農地を県が農家から借り受けて農園を開設し、その利用者は1年目に体験研修生として、主に露地野菜の栽培技術の習得を目的に、実技や座学などの研修を受けながら100㎡程度の区画を体験耕作し、2年目以降、耕作継続を希望し、県が認めた者は「ホームファーマー」として300~500㎡程度の広い区画に移って耕作してもらうものである。



農家による研修

2005年度においては、14市町14か所で農園が開設され、11.9haの耕作放棄地が解消されている。

農業体験や園芸療法を目的とした学童農園、福祉農園も増加している。また、農作業を初めて経験する人や、いろいろな作物を栽培したい人のために開設者が農作物の栽培指導や栽培マニュアルの提供等を行う農園や、収穫祭等を開催し都市住民と地域住民との交流を図ろうとする農園も増加している。市民農園の開設数は、2004年度末現在で、全国で3,001農園、153,727

区画、1,027ha となっている。

さらに、神奈川県では、もっと本格的に農作業に取り組もうとする者を対象にした「中高年ホームファーマー事業」を2002年度から実施している。これは耕作されなくなった農地等を県が農家から借り受けて農園を開設し、1年目は栽培技術の習得を目的とした体験研修を行ってもらい、その上で、県が認めた者については、2年目以降、より広い区画で耕作してもらおうようなシステムとなっている。

なお、類似の取組は、ドイツで、古くからより体系的に行われている。それは、クラインガルテン(Kleingarten(小さい庭))と呼ばれる都市近郊の農地であり、平屋の小屋(ラウベ)の建設が可能である。もともとは健康回復のために自然を提供するという社会福祉施策として出発したが、二度の大戦時に食料自給のための菜園地として発展し、戦後の経済成長とともに都市緑地の確保や余暇の充実の観点から、さらに発展した。クラインガルテンの使用は、それを管理しているクラインガルテナー協会に加入し、協会との間で区画の賃貸借

### ドイツにおけるクラインガルテン(Kleingarten)

#### 1. 歴史と根拠

クラインガルテンの歴史は、19世紀半ばの産業革命によって都市に工場労働者が集中し、労働環境や住環境が著しく悪化し健康を害する人が増加したため、健康回復のために自然を提供するといった社会福祉として、また、それに続く都市化の進展による住宅難等を背景として発生し、その後、二度の大戦時に食料自給の必要から自給菜園地として量的に著しく発展した。さらには経済成長とともに都市緑地確保や余暇の場の確保の観点から、質的な発展が見られるようになった。



クラインガルテンと  
平屋の小屋(ラウベ)

制度的には1919年にクラインガルテン旧法が制定され、1983年に大規模な改正が行われて現行の連邦クラインガルテン法となっている。同法でクラインガルテンは、「非営利的な庭園利用、特に自給用の園芸生産物の取得及び休養のため」(法第1条)の一区画400㎡以下の土地と定義されている。また、連邦建設法(1986年制定)では、Bプラン(地区詳細計画)に「緑地/永続的クラインガルテン」と指定されることにより、都市の公共緑地として明確に位置づけられ、保全されることになっている。

#### 2. クラインガルテンの現状

クラインガルテンの開設者は、主に地方公共団体であり、土地の確保と造成工事を実施している。旧西ドイツでは81%、旧東ドイツでは64%が地方公共団体の所有であり、個人所有のクラインガルテンは地域により差はあるが12~21%である。

施設は、数十から数百区画のクラインガルテンと、おおむね中央に配置される広場、緑地公園及びクラブハウスにより構成されており、一地区ごとにそれぞれ独立したクラインガルテナー協会(利用者による管理運営組織)が組織されている。各個人が利用・管理するクラインガルテン以外の公園などの共有スペースは、クラインガルテナー協会員によって清掃などの維持管理がなされている。

契約を結ぶことによって利用可能となるが、2004年現在、400万人以上の人々が、約4万7千haのクラインガルテンを利用している。一区画の平均面積は300㎡と広がっているが、この点は、我が国では、市民農園で利用したい面積として、「30～50

㎡」を望む者の割合が高い（2002年度「市民農園に関する意向調査結果（農林水産省））ことと大きく異なっている。

このほか、地域の憩いの場、地域の環境の改善、都市と農村の交流の場として活用するため、遊休農地にレンゲやひまわり等の景観作物を栽培するような取組も行われている。

### 景観作物の栽培による耕作放棄地の解消（宮城県南三陸町（旧歌津町））

宮城県南三陸町（旧歌津町）は、1995年度に宮城県が実施した「遊休農地実態調査」の結果、県内一遊休率が高い市町村であった。このため、町、農協等が協力しながら、現状の把握と活用計画の策定に向け、現地調査・先進地調査

等に取り組んだ。検討の結果、

特産物を育てます。

花のある景観を作ります。

農地を未来に残します。

の3つのスローガンを掲げ、1998年3月に第1回目の「一斉耕起の日」を実施した（種子、トラクターの燃料代を町が補助）。

町の補助により、耕起した畑には展示ほ場が設置され、フキ等の奨励作物やコスモス・ひまわり等の景観作物の作付けが行われた。その後、毎年、耕起作業が実施され、遊休農地の活用が図られている。



植えられたひまわり

## （6）都市と農村の交流の場としての利用

自然豊かな農山漁村において、都市住民のゆとりある新たなライフスタイルの場の創出や、過疎化・高齢化、遊休農地の増加が進むコミュニティ等の活性化を目指して、都市と農村の交流を促進する取組が行われている。

その体系的な施策を講じている例として、兵庫県の多自然居住の推進に向けた一連の事業があげられる。兵庫県では、「多自然居住」を「自然環境豊かな地域において、自然に親しみ、自然に学び、地域社会への貢献等を通じて、自然と共生する新しいライフスタイル（新・田舎暮らし）」と位置づけ、遊休農地の貸出等による都市住民の農業への参画にとどまらず、都市住民の農村での滞在や定住等を促すことにより、都市住民への多様なライフスタイルの提唱と農村地域の活性化を図ろうとしている。

具体的には、多自然居住の推進に関する指針となる「多自然居住の推進について」を2001年度にとりまとめ、様々な事業を実施して、多様な主体や地域の「参画と協働」による「多自然居住」のまちづくりを進めている。

例えば、旧八千代町（現在は多可町）の大和地区では、多自然居住のまちづくり計画の策定をモデル的に支援する「多自然居住パイロット事業」を2003年度に実施し、地域住民や都市住民、専門家が意見交換会等を行い、探訪ツアー

一、空き屋・分譲地  
見学、アンケート調  
査、田舎暮らし相談  
等の「多自然居住イ  
ベント」を行った上  
で、定住推進や移住  
を支援する仕組みづ  
くり及び地域づくり  
についての具体的な  
取組を進めている。

また、「多自然型  
自然居住促進特区」  
として、旧青垣町、  
旧八千代町、旧加美  
町の区域が 2004 年  
度に、旧大河内町の  
区域が 2005 年度に  
認定され、都市住民  
の多自然居住（新・  
田舎暮らし）を促進  
するため、NPO 法  
人等による空き家情  
報提供や農家民宿の  
開設、新規就農者を  
増やすため農地取得  
後の下限面積要件緩

和等により、美しく活力ある多自然居住地域の創造と、都市と農山漁村の共生・  
対流のモデル構築を図っている。

さらに、県では、2005 年度に、「兵庫で田舎暮らし～多自然居住支援サイト  
～」をインターネット上に開設し、田舎暮らしの先輩インタビューや物件紹介、  
支援情報、相談窓口等を掲載しているが、各市町にIDとパスワードを提供し、  
情報更新を行ってもらうことにより、最新情報を迅速に提供する工夫がなされ  
ている。

この施策や取組は、人々が「ものの豊かさ」から「こころの豊かさ」を重視  
するようになり、ふるさと志向など自然と親しむ傾向が高まっていることにも  
対応したものであるが、今後、1947 年から 1949 年の間に生まれた、いわゆる  
団塊の世代がリタイアする時期を迎えるに伴い、益々重要になってくるものと

## 多自然居住の推進（兵庫県）

### 1. 背景

兵庫県は気候や風土が異なる多様な地域を包含しながら、個性豊かで多彩な都市と農山漁村から構成されているが、高度経済成長以降の瀬戸内海沿岸地域への人口集中は、都市の過密化と同時に農山漁村の過疎化を生じさせた。こうしたなかで、近年、都市住民の間で、自然志向、ふるさと志向が増えており、自然環境と調和したゆとりある住まい方へのニーズが高まりつつある。

このよう背景を受け、農山漁村で構成される「多自然地域」と都市において、新たな交流と定住の展開が図れるよう、自然と共生し、ゆとりのある多様なライフスタイルとしての「多自然居住」のまちづくりを推進している。

### 2. 施策の概要

多自然居住パイロット事業（2002～04 年度）

都市住民や多自然地域住民の参画のもとに、多自然地域の市町が実施するまちづくり計画の策定にモデル的に支援  
ポータルサイトの開設（2005 年度～）

多自然居住希望者の一元的な情報収集を可能にするにと  
もに、多自然地域からの効率的な情報発信を実施

多自然居住交流拠点整備支援事業（2005～10 年度）

NPO 法人や住民団体による、都市農村交流を図るため  
交流拠点施設整備（空き屋の活用等）を支援（整備費の 1/4  
を県、市町がそれぞれ補助）

多自然居住推進事業（2006～10 年度）

概ね 0.5ha 以上の区域を対象に、市町、又は地域と協同  
する NPO 法人等の活動団体や民間デベロッパーが実施す  
る都市住民のための菜園付き住宅等の計画策定及び基盤整  
備を支援（1/3 を補助）

多自然居住広域活動団体助成事業（2006～10 年度）

NPO 法人等の広域的な活動を支援（年 4 団体。限度額  
50 万円）

考えられる。

### (7) 自然環境の保全・創出

これまでは、低・未利用地を積極的に他の用途に活用したり、また、そこま  
ではできないが周りに悪影響を与えないようにとりあえず適切な管理を行う施  
策や取組を紹介してきたが、自然や生物、生態系に関する意識の向  
上や農地の果たす多面的機能に係る認識の深まりに伴い、かつての  
自然の状況に戻そうとするような施策や取組も行われている。

この分野では、遊休農地等でビオトープ等を創出しようとする取組について、環境省の自然共生型地域づくり事業等を活用したもの

もあるが、NPO法人等の独自の取組も盛んである。NPO法人「自然回復を  
試みる会ビオトープ孟子」は、和歌山県海南市において、かつての里地里山の

#### NPO法人「自然回復を試みる会ビオトープ孟子」 による里山の自然回復（和歌山県海南市）

和歌山県海南市では、かつての里山の自然の回復を試みようと、1998年に地元有志が集まり、自然回復を試みる会ビオトープ孟子を発足させ、耕作放棄水田 6.5ha のうち 2.5ha について、繁茂した灌木を伐採してトンボ池（15 か所）の造成や水田の再生に取組むとともに、里道（15 km）の維持管理を行うなどの里山の保全活動に取り組んでいる（2002年にNPO法人化）。



造成されたとんぼ池

本取組に当たっては、営農を行う上で必要な水の手当や外部の人間の進入に伴うゴミ処理の問題等に直面するが、地域住民との対話・連携により、うまく解決が図られている。また、困難な資金調達についても、無農薬等、付加価値をつけた農産物を販売するなど、活路を見出そうとしている。

自然の回復を試みようと、耕作放棄水田を借りて、繁茂した樹木を伐採し、トンボ池や水田の整備、里道の維持管理を行っている。また、ある企業は、茨城県石岡市において、NPO法人「アサザ基金」や地域住民と協力して、従業員

の環境意識の向上と自然再生を通じた環境社会貢献を目的としたものであり、汚染が深刻な霞ヶ浦の水源地である谷津田の再生に一定の成果を挙げている。

#### 企業のCSRの推進による谷津田の再生 （茨城県石岡市）

大手電機メーカーのA社は、2004年から、茨城県石岡市の北ノ入において、霞ヶ浦とその流域で自然再生と循環型社会づくりに取り組むNPO法人「アサザ基金」と協働で、「田んぼづくりプロジェクト」を実施している。

具体的には、借り受けた約4,400㎡の水田を、NPO法人「アサザ基金」や地域住民と協力して整備の上、従業員による、田植えや稲刈り、収穫した米を使った酒造り等のイベントを行っている。

このプロジェクトは、従業員の環境意識の向上と自然再生を通じた環境社会貢献を目的としたものであり、汚染が深刻な霞ヶ浦の水源地である谷津田の再生に一定の成果を挙げている。



田植えを体験する従業員とその家族

さらに、水田の持つ多面的機能に注目し、地下水の保全や健全な水循環の構築に向けて、熊本県の白川中流域では、地下水を利用して

いる熊本市と、地元の町や土地改良区等が協力して、作付けしていない水田の湛水（水張り）が進められている。

また、宮城県の伊豆沼・内沼周辺においては、農業と自然環境とが共生できる農村自然環境の創造等を目指し、作付けの行われない冬期に意図的に水田に水を張る取組（ふゆみずたんぼ）が行われている。

### 水田の湛水による地下水のかん養（熊本県熊本市、大津町、菊陽町）

2004年1月に、熊本市と水循環営農推進協議会（大津町、菊陽町、菊池地域農業協同組合、白川中流域土地改良区協議会で構成）との間で、「白川中流域における水田湛水推進に関する協定書」を締結し、熊本市を含む熊本地域の地下水の重要なかん養域と言われている白川中流域における水田の湛水を進めている。

この協定書に基づき、作付けをしていない水田に湛水を行う農家に対し、熊本市等が助成金（1か月11,000円/10a）を支払っており、2005年度には、422戸の農家が228ha（湛水期間1か月換算で延べ284ha）の水田で湛水を実施した。熊本市では、地下水かん養量3千万トンを目指しており（現在853万トン）、協力農家数を増加させることを計画している。



湛水された水田

### 冬期湛水水田（ふゆみずたんぼ）による自然環境の創出（宮城県登米市）

冬期湛水水田は、作付けの行われない冬期に意図的に水を張ることにより、環境を保全し、生き物の豊かな環境を創出する取組である。

近年では、全国各地で取組が見られつつあるが、例えば、国内有数の渡り鳥の越冬地として知られている宮城県伊豆沼・内沼周辺では、2003年7月に、行政、農家、土地改良区、住民等からなる「ナマズのがっこう」が結成され、「ふゆみずたんぼ」の取組を行うほか、休耕田を利用したビオトープの創出、田んぼの学校を通じた農業体験学習と環境教育の活動等に取り組んでいる。



冬期湛水水田と渡り鳥

組（ふゆみずたんぼ）が行われている。伊豆沼・内沼周辺は、マガンなどの渡り鳥の越冬地として、1985年に、ラムサール条約湿地に登録されていたが、このようなふゆみずたんぼの取組が進む中、2005年11月には、<sup>かぶくり</sup>蕪栗沼が、我が国で初めて周辺水田も併せてラムサール条約湿地として登録された。

### 3. 林地・森林

林地は木材の生産の場であるとともに、森林は国土の保全や水源の涵養、地球温暖化防止等の多面的な機能も有している。低・未利用地の発生の防止や縮小という観点からは、林地・森林の有するこれらの機能が低下したり、損なわれたりすることのないようにする施策や取組が重要である。

なお、林業の振興や山村の活性化を主たる目的とする施策や取組も関係するが、ここでは除いて紹介する。

#### (1) 森林の役割に対応した計画的な整備・保全

森林については、自然的条件や地域のニーズ等を踏まえ、森林の重視すべき機能に応じて多様な森林の整備・保全が重要であることから、国において、森林を「水土保持林」、「森林と人との共生林」、「資源の循環利用林」に3区分し、属地的にゾーニングした上で、それぞれの森林の望ましい姿への誘導のために必要な整備・保全を行っている。

これらのゾーニングに応じて行われている森林の整備・保全の代表的な内容は次のとおりである。

まず、水源かん養や産地災害の防止を重視する森林である「水土保持林」は、全森林の7割と大きな面積を占めており、長伐期施業や複層林施業が行われるとともに、治山事業等による森林整備も進められている。

また、「森林と人との共生林」は、森林生態系の保全、生活環境の保全及び森林空間の適切な利用を重視する森林であり、全森林の1割を占めているが、自然環境等の保全や生物多様性の確保に配慮した広葉樹の整備と、針広混交林化が進められている。

残りの2割を占める「資源の循環利用林」は、木材等の生産を重視する森林であり、効率的・安定的な木材資源の活用や、施業の集約化・団地化や機械化

#### 治山事業による荒廃地の復旧（栃木県日光市）

戦中戦後の混乱に伴い発生した広大なはげ山や豪雨等による崩壊地について治山事業により、森林として復旧を図っている。

渡良瀬川の源流部に位置する栃木県足尾町（現在は日光市）の国有林は、山火事や足尾銅山からの亜硫酸ガスにより森林が衰退し、豪雨時の洪水などにより下流域に甚大な被害を与えていた。

1947年に、前橋営林局（現関東森林管理局）と大間々営林署（現群馬森林管理署）が、東京営林局から事業を引継ぎ、主に煙害の少ない下流の荒廃地から復旧に着手した。1950年に治山事業所を設置し、精錬方法の改善により煙害がなくなった1956年から本格的な山腹工・航空実播等の治山事業を実施してきた。現在では一部緑が回復し、カモシカ・クマ等の大型動物も確認されている。



(昭和40年代の状況)

(平成11年当時の状況)

(近景)

久蔵沢の緑化状況

を通じた効率的な森林整備が進められている。

特に、林業採算性の悪化や所有者の世代交代等により、森林所有者の森林整備に対する意欲が減退していることから、風雪害等のおそれがあるなど緊急に間伐を実施する必要がある箇所を解消すべく、2005年度から「間伐等推進3カ年対策」が行われ、民有林で年間30万haの間伐が実施される予定になっている。

## (2) 様々な工夫による取組

地方公共団体レベルでも、林地や森林の整備・保全の施策が様々な形で行われている。

例えば、北海道は、2001年度から、「21世紀北の森づくり推進事業」を行っているが、針葉樹と広葉樹の入り混じった北海道らしい豊かな「ふるさとの山」の造成を進めるため、一定の森林所有者が行う、無立木地造林、複層林・混交林化と、再造林に対して助成を行うものである。

また、森林が多面的な機能を果たしているということに注目し、森林の公的管理を行ったり、森林整備の費用を広く集めて事業を行っていたりしているところもある。

神奈川県では、1997年から、県内のダム上流域を中心とする地域の私有林の買取や借上げ等を行う「水源の森林づくり事業」に取り組んでいる。また、高知県では、森林環境保全のための様々な事業を行っているが、2003年度から、森林環境保全基金条例を施行し、5年間にわたり年間1人当たり500円を徴収し、それを財源にしている。

### 水源の森林づくり事業による水源地域の保全と整備 (神奈川県)

神奈川県では、林業経営が厳しくなる中、手入れの行き届かない森林が増えてきており、木材生産機能はもとより、森林の持つ水源かん養等の様々な公益的機能の低下が懸念されることから、県民、企業等の理解と協力の下、水源地域の私有林の公的管理・支援を推進している。

具体的には、県の一般財源と、県民からの寄付や水道企業団からの負担金より、1997年度から「水源の森林づくり事業」として、  
森林所有者が行う森林整備の経費の一部を助成  
森林所有者との協定(借り上げなど)により森林を整備  
森林所有者との分収契約により森林を整備  
貴重な森林や水源地域の保全上重要な森林を買い入れ、保全整備の4つの手法で、2004年度までに6,224haの私有林について、公的管理・支援を行っている。

水源の森林づくり事業財源内訳 (千円)

年度	当初予算額	当初予算額の財源内訳				
		国庫支出金	水道事業の負担金	企業、個人等からの寄付金	一般会計からの繰入金	宝くじ収入他
2005	1,960,293	33,463	500,000	17,000	1,302,579	107,251
合計	14,854,727	306,192	4,500,000	157,000	9,031,176	860,359

注 合計は、1997年度から2005年度までの合計

### 産学官連携による効率的な間伐（静岡県富士宮市）

静岡県富士宮市では、2004年度より、林業経営の再建と荒廃の進む森林の多面的機能の改善を図ることを目的に、小規模所有者の森林を団地化し、施業の機械化と組み合わせてコストダウンを図り、所有者に利益還元を行うとともに、停滞していた森林管理を積極的に進め、持続可能な森林整備を実現する取組を進めている。

この取組は、富士森林組合を主体に、静岡県、富士宮市、東京大学、静岡大学、民間研究機関等が共同で行っており、初年度は、富士宮市粟倉地区のスギ・ヒノキの人工林8.25ha（所有者5名）において事業計画を立案し、所有者の了解を得て、団地化による効率的な間伐を実施し、低コスト化に成果を上げている。また、事業計画と生産性の検証を行い、第二、第三の事業へと展開している。



機械による施業状況

団体による主体的な取組も見られる。静岡県富士宮市では、富士森林組合等が、森林所有者に利益をもたらしながら、間伐の遅れていた森林の整備を進めるため、小規模所有者の森林を団地化し、効率的な間伐を実施するといったユニークな取組を2004年度から行

っている。この取組においては、静岡県や地元の富士宮市、大学、民間研究機関などの産学官の協力の下にプロジェクトを推進してきたことが一定の成果を上げることにつながっている。

### （3）多様な担い手の参入

林業就業者が減少する中で、森林整備の担い手を確保することが重要となっている。

和歌山県では、2002年度から、緊急雇用対策として、UIターン者等を森林整備の新たな労働力として受け入れることを目的とした緑の雇用担い手育成対策事業等に積極的に取り組んでいる。この取組は、単に林業に関する技術習得の場を作るだけのものではなく、併せて山村に定住できるよう、住宅の建設や空き家の提供といった住宅対策を行うとともに、パートや木工、農業の技術習得等による本人や家族の収入確保等も図ろうとしているものである。

このようないわば本格的な担い手の確保だけでなく、都市住民やNPO法人等の多様な担い手の参入促進を図って、森林の整備を行おうとする施策や取組も行われている。

横浜市は、市民との協働による樹林地の保全等を目的に、2002年10月に「横浜市森づくりボランティア団体育成・支援要綱」を策定し、樹林地の保全・育成・管理に関心のある市民団体に手入れを必要としている樹林地を斡旋するとともに、市民団体による緑地の管理運営活動を支援している。

また、NPO法人「花咲き村」は、1990年頃から東京都日の出町において、管理が行き届かない森林の間伐・枝打ち等や、里山の環境保全を図るための密集竹林の間伐等を行っている。この法人はもともと福祉活動ボランティアグループとして活動していたが、当初は地域住民との協力関係を築くことを目的として始め

### 森づくりボランティア団体、市民との協働による樹林地の保全（横浜市）

横浜市では、従来、「市内の緑地を守ってほしい」という市民の要望に対し、「市民の森」などの指定や買収を行ってきたが、近年、環境保全に対する関心の高まりから、市民が自らの手によって緑を保全したいという積極的な声が多く寄せられるようになった。

このため、2002年10月に「人の手を必要としている樹林地」と「樹林地保全に関わりたい市民」を結ぶための仕組みとして「横浜市森づくりボランティア団体育成・支援要綱」を策定し、緑地の保全を希望する団体は「森づくりボランティア団体」として登録し、活動承認を受けることで、樹林地（市民の森や緑地保全地区など）内での活動を可能としている。また、2003年度から「市民による里山育成事業」により、里山のスキルアップ研修や森づくりアドバイザーの派遣等を実施することにより、活動団体の支援を行っており、2006年4月現在、33団体が「森づくりボランティア団体」として登録し、樹林地の保全活動を実践している。



市民の森でのスキルアップ研修

た森林管理といった分野にまで活動範囲が拡大することとなったものである。

#### （４）都市と山村の交流の場としての利用

以上のような森林整備の担い手の確保という側面もあるが、都市と山村の交流という視点が色濃く出た取組もある。

東京都世田谷区は、群馬県川場村との間で、都市と山村との交流を通して、自然とのふれあいや人との出会いを大切にしながら、相互の住民と行政が一体となって「村」づくりを進めていこうという趣旨で、1981年に相互協力協定を締結し、交流活動に取り組んでいる。この取組では、川場村に設けた区民健康村施設「なかのビレジ」周辺の約80haを友好の森区域に定め、ここを主な活動の舞台として森林作業や自然体験、環境に関する調査観測等を行っている。

## 世田谷区民健康村（東京都世田谷区 / 群馬県川場村）

区民健康村づくりの構想は、1979年の4月に策定した「世田谷区基本計画」のプロジェクトの一つとして、豊かな自然と田園に恵まれた山村との提携のもとに、区民が「ふるさと感」を味わい、健康的な余暇時間を過ごせる施設を設定するとともに、行政同士、住民同士の交流により、相互の地域活性化を図ることを目的としたものである。1981年11月に世田谷区と川場村の間で「区民健康村相互協力に関する協定」が締結され、1986年に「ふじやまビレジ」と「なかのビレジ」という2つの拠点宿泊施設がオープンした。

施設の管理・運営は、世田谷区と川場村の共同出資により設立された第3セクター「株式会社世田谷川場ふるさと公社」が行っている。

区民健康村における交流事業のうち、1992年から開始された友好の森事業は、都市と山村の住民が協働して水源地である川場村の自然環境を守り育てることを目的とし、「やま（森林）づくり塾」の中で、

森林の保全・育成作業の基礎を学び、ボランティアの養成を目的とする「養成教室・専科教室」

親子で森に親しむ活動をする「体験教室」・子どもを対象とした「こどもやまづくり教室」・「川場まるごと滞在記」

等の活動が行われている。

また、塾修了者の任意団体である「やまづくりくらぶ」は、川場村民と森林作業に留まらない積極的な交流を行っている。

さらに、世田谷区立小学校の5年生全員を対象に、2泊3日のスケジュールで農作業体験や登山などを行う移動教室が行われている。



世田谷区と川場村の位置関係



友好の森事業における世田谷区民による間伐作業

## 4. 自然環境

里地里山を含む自然環境は、施設整備や生産活動に供する土地利用の観点から見れば未利用地であるが、自然植生の貴重な生育地として空間が存在することに意義があると言える。このような自然環境の保全、再生や創出を図ることを目的としても、様々な施策や取組が行われている。

### (1) 多様な主体の連携による自然環境の保全

まず、自然再生推進法（平成14年法律第148号）に基づく取組がある。

この法律は、過去に失われた自然環境を取り戻すため、地域の多様な主体の参画の下、自然環境の保全、再生及び創出の取組を進めるものである。すなわち、政府の決定する自然再生基本方針と、地域の関係者から構成される自然再生協議会が策定する自然再生全体構想に基づき、関係省庁の連携による横断的な支援の下、NPO法人や地方公共団体等の実施主体が具体的な取組を行うことになっており、2006年4月現在で、釧路湿原（北海道）、くぬぎ山（埼玉県）、阿蘇草原（熊本県）等、全国18の地域で協議会が設置され、いろいろな活動が

行われている。そのポイントは、地域の多様な主体の参加と関係省庁の連携である。

例えば、北海道の釧路湿原では、2003年11月に、地域住民、NPO法人、NGO、地方公共団体、関係行政機関、専門家等105名の構成員により「釧路湿原自然再生協議会」が設置され、森林の保全再生により流域の保水能力や土砂流入防止機能を向上させるとともに、未利用地等の活用により地下水位を回復させて、湿原を再生しようとする取組が行われている。

#### 釧路湿原自然再生協議会を中心とした釧路湿原の再生 (北海道釧路市ほか)

釧路湿原自然再生協議会は、2003年11月に設立され、2006年5月現在、構成員は地域住民、専門家などの個人が60名、NPO等の民間団体が36団体、森林組合等のオブザーバーが14団体、地方公共団体及び関係行政11機関、合計121名となっている。

同協議会は、2005年3月に釧路湿原自然再生全体構想を策定し、流域からの土砂流入等による乾燥化等、急速に変化が進む釧路湿原の保全・再生に向け、

湿原の復元、生育環境の保全、  
外来種の駆除

森林の回復・復元、生態系に配慮した施行の実施

蛇行河川の復元、氾濫原の回復、連続性の確保

ほか、計6分野において具体的な取組を進めている。



構成員の標茶高等学校による水質浄化の取組

## (2) 里地里山等の保全活動の展開

自然環境という中で重要な里地里山は、その持続可能な利用が継続されていくことが不可欠である。その際、農林業の振興ということに加えて、いろいろな仕組みを幅広く活用して、地域における生活や生産活動とのかかわりの中で保全していくことが重要であり、環境省の里地里山保全・再生モデル事業、農林水産省の田園自然環境保全整備事業、林野庁の共生林の多様な利用活動推進事業、文化庁の文化的景観の保存・活用事業、国土交通省の緑地環境整備総合支援事業等が活用されている。

例えば、神奈川西部地域(秦野市等)においては、NPO法人や小学校等14団体が参加して、里地里山保全・再生事業により、2005年度から、里山の保全・管理を行うための基本的な考え方や道具の使い方等についてボランティア研修を実施した上で、下刈り、落ち葉かき、竹林や散策道の整備等、里地里山の保全再生に向けた取組を進めている。

また、里地里山の保全も含め、地方公共団体が自ら取り組む例も見られるが、その中には、地域の資源を保全するための活動資金の調達といった施策もある。千葉県我孫子市の「オオバンあびこ市民債」がその例である。これは、我孫子

市の貴重な自然環境で、昔の利根川の風情を今にとどめる「古利根沼」を保全するため、2004年11月に用地取得費の一部を市民参加型のミニ市場公募債で集めたものであり、自然環境に対する市民意識の向上に訴えたものである。

#### **NPO法人「トラストサルン釧路」による湿原保護地の取得と管理（北海道標茶町ほか）**

トラストサルン釧路は、1988年に地元市民が中心になった任意団体として発足し、2000年にNPO法人の認証を受け、釧路湿原の保全活動を行っている。

同法人は、会員等からの寄付を使って、釧路湿原周辺の保護が必要な土地を買い上げていくナショナルトラストの方法で活動を続けている。国立公園の外にあって保護されていない湿原や水源地の丘を買い上げ、地主との保護協定などによって、17か所、約186haをトラストサルン釧路の保護地とした上で、市民参加による植林を行うという、釧路湿原の水源林を再生させる活動を行っている。



市民参加による植林

さらに、もっと草の根的な取組を見ると、NPO法人「トラストサルン釧路」は、1988年から、北海道標茶町の釧路湿原周辺の土地を買い上げ植林等を行う、いわゆるナショナルトラストの方法による活動を展開している。

## 5 . 土地の有効利用に向けた横断的な施策や取組

以上、都市（宅地）、農地、林地・森林、自然環境という区分で分けて、低・未利用地の発生の防止や縮小に資すると考えられる施策や取組の事例を紹介してきたが、土地の有効利用に向けた横断的な施策や取組も行われている。

### （ 1 ）遊休土地制度

国土利用計画法（昭和 49 年法律第 92 号）には、所有者等が自らは積極的に利用しなければ、他に譲り渡そうともしない不作為の状態に対して行政が積極的に介入することにより、土地の有効利用を図るという「遊休土地制度」がある。

本制度は、国土利用計画法の土地取引規制による許可又は届出に係る一定規模以上の土地であって、取得後 2 年を経過したにもかかわらず、低・未利用な状況にあるもの（遊休土地）の所有者に対し、都道府県知事又は政令指定都市の長が通知等を行うことにより、積極的利用を促そうとするものである。

この制度により、これまで本則遊休土地制度で 245 件の通知が行われた結果、172 件の土地で利用・処分がなされるなど、低・未利用地の解消に一定の成果を上げてきたところである。

この制度は、もともと地価上昇期に土地が資産涵養の機能を果たすことになったため、「土地の所有は、その利用を伴わなければならない。」ということ強く意識して設けられ、遊休土地の所有者の自主性を極力尊重しつつ、積極的な活用を図ろうとするものであり、低・未利用地の把握においては大きな役割を果たしているものの、2000 年度以降は、通知が行われていない状況になっている。

### （ 2 ）低・未利用地に係る情報提供

行政が積極的に介入するものではないが、低・未利用地に係る情報を収集・提供することより、その解消を図ろうとする施策や取組も行われている。

国土交通省の「土地活用バンク」や、愛知県の「空きスペースバンク」、兵庫県朝来市の「空き家・空き地バンク制度」、イングランドの N L U D（国家土地利用データベース（National Land Use Database））等が挙げられる。

「土地活用バンク」は、低・未利用地を有効に活用する取組を支援するため、低・未利用地の有効活用に関する各種情報を提供するウェブサイトであり、国土交通省において 2001 年 11 月から運用している。主な内容は、公共機関等の所有する低・未利用地の登録・検索や土地活用の先進事例の紹介等であり、例えば、低・未利用地の登録件数は 2004 年度で 1,000 件弱となっており、地域を問わず、経済的利用を中心とした低・未利用地の有効活用方策の普及・啓発に寄与している。

また、愛知県の取組は、低・未利用地の有効利用方策を検討するに当たっての基礎的データの整備を行うため、2002年度に県全域の低・未利用地の実態調査を行い、そのデータをGIS化したことが始まりである。その後、関係者へのアンケート調査を実施した上で、2005年度から、所有者が公開を希望する低・未利用地の情報や利用したい人の情報をインターネット上で提供する「空きスペースバンク」を運営しており、2006年4月時点で43件が登録され、今後、積極的な活用が期待されている。

### 愛知県の空きスペースバンクに係る情報提供の取組

#### 1. 低・未利用地実態調査の実施

愛知県では、低・未利用地の有効利用を促進するため、件数や面積、分布状況といった基礎的なデータを取得することを目的に、2002年度から2004年度にかけて、低・未利用地の調査を実施した。その結果、市街化調整区域や都市計画区域外に比べて、市街化区域での低・未利用率が高い等の状況が判明した。

#### 2. 地域住民の意向把握

低・未利用地の有効利用方策を検討するため、周辺に住む住民のアンケート調査を2004年度に実施した。住民の関心は高く、低・未利用地の利用用途については、地域住民参画のもと、公園・公開空き地、福祉サービス施設、ボランティア活動等の拠点への整備を求める声が多数にのぼった。

#### 3. 「空きスペースバンク」の整備

2005年5月からインターネット上に、以下のような情報を掲載して、低・未利用地の所有者と利用希望者をつなぐ「空きスペースバンク」を整備し、運営している。

低・未利用地（空きスペース）の情報（所在地、面積、現況等）

空きスペースの活用事例

イベントやセミナー情報

等

名古屋地域 <全地域> <尾張地域> <西三河地域> <東三河地域>							
登録番号	登録物件の現況	場所	希望する利用目的	希望契約形態	敷地面積(m <sup>2</sup> )	建物	詳細表示
		市区町村					
10500804	駐車場	名古屋市中村区	2	賃貸	409	無	詳細
10501043	駐車場	名古屋市中村区		売買	99.76	有	詳細
10401205	駐車場	名古屋市西区	5	売買 賃貸	29+26	無	詳細
10401531	空き地	名古屋市西区	1・2・3	売買	106.52	無	詳細

空きスペースバンクによる情報の提供例

N L U Dは、イングランドにおける全ての開発された土地及び建物の現状について、全国一律の方法で、最新のデータを提供するため1998年に整備されたものである。その仕組みは、地方自治体が把握した土地情報を副首相府の外郭団体であるイングリッシュ・パートナーシップ（E P）が集計してインターネット上に公表するものである。公表データは、土地の所在、土地の状況、所有者の種類等となっている。

本取組の対象は、低・未利用地に該当すると考えられるブラウンフィールド（かつて住宅や工場等の施設用途として開発された土地で、現在、低・未利用地となっているもの）については、「空き地」「空き建物」「遺棄地」「低利用地・開発予定」及び「低利用地・開発見込みなし」といった分類がなされ、全国的な分布状況の把握が行われ、イングランドにおけるブラウンフィールド

の再生の取組の一環として重要な役割を果たしている。

## イングランドにおけるNLUD (National Land Use Database (国家土地利用データベース)) によるブラウンフィールドの再生

### 1. ブラウンフィールドとグリーンフィールド

イングランドでは、ブラウンフィールドとは、かつて開発された土地で、現在、低・未利用(空き建物付きを含む。)となっているものを指す。ブラウンフィールドは、一般に、市街地の中にあり、放置されることにより、その土地自身の環境が悪化するとともに、周辺の安全性等に対しても悪影響を及ぼすとされている。

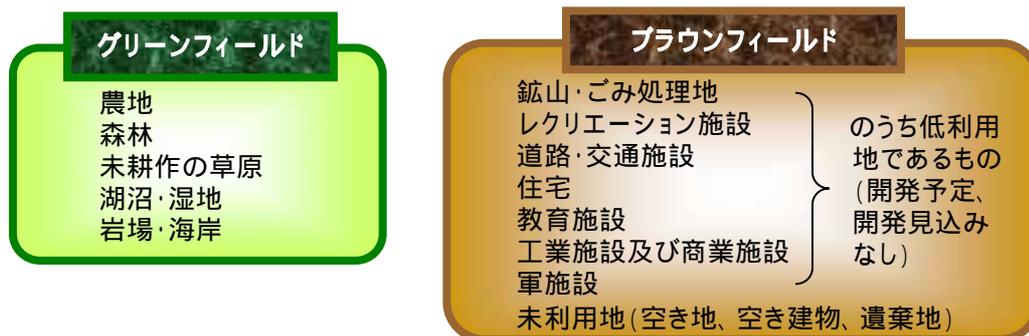
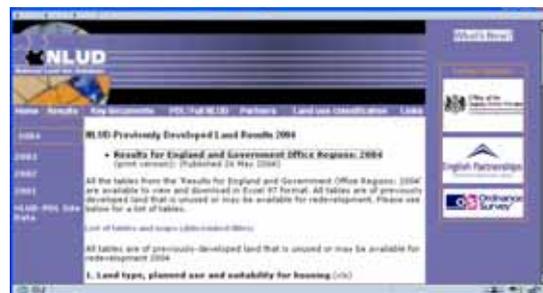


図 NLUD上の土地利用13分類

### 2. NLUD

イングランドでは、すべての既に開発された土地及び建物の現状について、全国一律の方法で最新のデータをインターネットで提供するNLUD(国家土地利用データベース)が整備されている。これは1998年2月、副首相府(Office of the Deputy Prime Minister)が、「未来のコミュニティのための計画」を策定し、既に開発された土地を生産的な土地利用(特に宅地利用)に変更していくため、再開発が可能な土地と建物の情報のデータベースを提供することを決定したことが契機になっている。



ホームページ(トップページ)

NLUDは、イングリッシュ・パートナーシップ(EP:副首相府の外郭団体(1994年設立))で民間投資を呼び込み、イングランド全土で地域の開発、地域経済の再生を推進する組織として、資金提供等の支援、個別の事業調整等を実施)と副首相府の共同プロジェクトで実施されている。

未利用地の情報は、地方自治体がその管轄内の土地について毎年3月31日までにとりまとめて、EPに報告し、同年8月頃にホームページ上に公表されている。報告は義務ではないものの、2004年には362の地方自治体のうち342(全体の94%)の自治体から報告がなされている。

ホームページ上では以下の情報が公開されている。

土地の所在(住所、グリッド基準点からの距離等)

土地の状況(面積、空き地、空き建物、遺棄地等の5種類のブラウンフィールドタイプ、現在及び過去の土地利用用途)

所有者(地方政府、その他公共団体、民間、不明の別)

### (3) 土地利用に関する計画の策定

適正かつ合理的な土地利用を図るため、人口及び産業の将来の見通し、土地利用の動向その他の自然的、社会的、経済的及び文化的諸条件を勘案し、土地利用に関する計画の策定が進められている。

この土地利用に関する計画には、国土利用計画法に基づき、都道府県がその圏域について策定する土地利用基本計画から、都市計画法や農業振興地域の整備に関する法律（昭和44年法律第58号）のような個別規制法に基づき策定される各種の計画の他、市町村が、市街地のスプロール化、無秩序な小規模開発の振興等による農地や住宅地の分散・小規模化、それに伴う土地の生産活動や居住に関する機能の低下等の事態に対処するため独自に策定する「土地利用計画」がある。

このうち、市町村が独自に策定する「土地利用計画」は、近年、開発圧力やスプロール化等の課題への対応を踏まえた土地利用の調整や整序化という問題意識を継続させつつも、低・未利用地の増加や農業の後継者不足等による農業環境の悪化、あるいは自然環境の悪化等への対応がより強く見られるようになっている。

例えば、兵庫県高砂市では、明姫幹線南地区の「地区土地利用調整計画」を2001年度から2003年度にかけて策定した。

#### 明姫幹線南地区土地利用調整計画（兵庫県高砂市）

明姫幹線南地区は、兵庫県高砂市の中心に位置し、市街化区域に囲まれた約107haの市街化調整区域であり、北側は明姫幹線と姫路バイパス、南側は山陽新幹線に接している。

同地区では、土地利用の混在や、低・未利用地の発生を踏まえ、土地の有効利用と住環境の整備や農業環境保全を目指して、2003年度に地区土地利用調整計画を策定した。

計画では、住民からなる「まちづくり協議会」での検討を経て、「沿道商業業務ゾーン」、「田園住宅ゾーン」、「文教ゾーン」の3つにゾーニングするとともに各ゾーンに対応した建物の用途に関する基準を定めている。このゾーニングと建物の用途に関する基準については、2003年度にまちづくり協議会と市で締結した「まちづくり協定」に位置づけ、その実効性を担保している。

協定に該当する行為を行う際には、市へ届出を行うこととなっている。協定に不適合な場合は、市及び協議会は届出者と協議して必要な措置を講ずるよう要請することにより、土地利用の規制・誘導を図っていくこととしている。



ゾーニング図

この地区は、以前は田園地帯であったが、近年は資材置き場や工場が立地するとともに、明姫幹線沿いの店舗進出が著しく、土地利用が混在している中で、農地所有者の農業継続の意向が低下して、低・未利用地が発生していることから、土地の有効利用と住環境整備や農業環境保全を目指して、計画策定に取り組んだものである。計画策定の2003年度には、計画の実効性を担保するため、地元の地権者の組織である「まちづくり協議会」と高砂市の間で、まちづくりの考え方を具体化する土地利用のゾーニングや建築物の用途の基準などを盛り込んだ「まちづくり協定」が締結され、土地利用の規制・誘導が進められている。この「まちづくり協定」では、資材置き場の立地規制や建物の高さ・壁面線の位置等の基準が定められているほか、耕作放棄地として管理が行われていない場合は、道路に面する部分を緑化するなどの項目も定められている。

## ・低・未利用地の利用の促進に当たっての基本的な考え方と対応方向

これまで、低・未利用地の発生の防止や縮小に資すると考えられる施策や取組について紹介してきた。それぞれの土地の置かれた状況等に応じて、本来的な土地利用を実現しようとするものはもちろんではあるが、土地利用をもっと広く考えて、そもそもの利用目的からは外れるが、公益的な利用や周辺に悪影響を与えないための管理を適切に行おうとするもの（ここでは便宜的に「多様な土地利用の実現を図ろうとするもの」と表現する。）まで、様々な施策や取組が行われていることが分かる。

これらのうち、本来的な土地利用を実現しようとする観点では、都市、農地、林業や環境といった分野の国や地方公共団体の施策が充実しており、それぞれの分野の課題を踏まえた施策の検討が進められている。他方、多様な土地利用の実現を図ろうとするものでは、少し極端に言えば、施策によって進めていこうということよりは、様々な主体がいろいろな工夫、例えば、地域との交流や関係者の相互理解、情報の受発信と共有等を行いながら取組を進めている状況にある。そして、そのような取組は、「物の豊かさ」から「心の豊かさ」への国民意識の変化、景観や自然に対する住民の関心の向上、団塊の世代の退職時期の到来等を考えると、今後ますます盛んになってくることが期待される。

このような状況を踏まえた場合、今後の低・未利用地の発生の防止や縮小に当たってのポイントは、「多様な主体の参加・連携による多様な利用の推進」ということになるのではないかと考えられ、それが上手く図られるようにしていくことが必要である。その際、現在の国や地方公共団体の財政状況等を考慮した場合、地域間の知恵と工夫の競争により、それぞれの地域の主体的で自立的な取組が進むようにすることが基本となるようにすることが重要である。

低・未利用地の拡大という事態に対して、当面、最低限の改善を図っていくということを前提に、これまで紹介してきた事例から、今後、「多様な主体の参加・連携による多様な土地利用の推進」により適正かつ合理的な土地利用が図られるようにするための基本的な考え方や、それを踏まえた対応方向を整理すれば、次のようになると考えられる。

関係する省庁や地方公共団体はもとより、土地の利用にいろいろな関わりのある団体等においても、これを参考に、相互に連携を図りつつ、適切に対応していくことが望まれる。

### 1．新たな土地利用概念の構築

#### (1) 所有者以外の利用の促進

土地利用については、かつては、先ずはその所有者が適切に行うことで実現するように考えられたところである。大規模な事業や取組の中には、基盤整備

による土地利用の円滑化を図る各事業等、このような考え方を念頭にしているのではないかと考えられるものも見られる。

しかしながら、このような考え方のみでは、土地の適正な利用は図れないのは当然である。土地の所有者が利用のための計画や資金を有していない場合があり、また、所有者がその所有のみで満足する場合もある。の1では、団塊の世代やNPO法人等の新たな利用主体が登場していることや、国民

### NPO法人「球遊想造会」による手作り野球場の整備 (千葉県富津市)

球遊想造会は、2002年8月に、「千葉県富津市に自前草野球場の建設」を当初の目的とした有志団体としてスタートした。その際、「自前球場の建設過程をネットで公開し、全国に自前球場ムーブメントを起こそう」ということでNPO法人化し、活動を続けている。

具体的には、市内の遊休地を地権者から借り受け、ボランティアの協力を得ながら、約1年かけて整地から芝生やフェンスの設置まで行い、自前の野球場として整備した。

球遊想造会は、この野球場を管理して、一般に貸し出すとともに、野球教室等の各種イベントを実施する際の会場として利用している。会の運営は会費、使用料及び寄付金でまかなわれている。



遊休地と整備後の野球場

の意識が景観や環境などの質を重視する方向へ変化していることを指摘した。土地が国民の共有の資産であり、その諸活動にとって不可欠の基盤であるということ念頭に置けば、所有者による利用に固執してはならないと考えられ、所有

### NPO法人「えがおつなげて」による遊休農地の再生 (山梨県北杜市)

NPO法人「えがおつなげて」は、山梨県北杜市を活動拠点に地域共生型のネットワーク社会を創ることを目的として組織され、農業を中心とした都市と農村を結ぶさまざまな交流活動を行っている。

同法人は、2003年度より構造改革特区制度を活用して、所有者、北杜市と三者で遊休農地を10年間賃借する契約を結び、灌木や雑草が密生し荒廃した遊休農地を開墾し、農地として再生させる活動に取り組んでいる。

遊休農地の開墾作業には多くの人手を要するため、都市在住の若者を中心としたボランティアを活用するなど、地域住民だけでなく都市住民をうまく巻き込みながら、2005年までに3haの開墾を完了するとともに、再生した農地で大豆等の野菜を農業や化学肥料を使わずに栽培し、販売している。



権から離れて利用そのものを重視するようになってきているところである。

においては、NPO法人が低・未利用地を借り受けて利用している事例を多数紹介した。例えば、22ページのNPO法人「球遊想造会」が民間企業の所有する空き地を借り受けて、野球場として整備して、管理している取組や、30ページのNPO法人「えが

おつなげて」が農家から遊休農地を借り受けて、開墾し、農業生産活動を行っている取組等であり、所有者以外の者が利用することにより、低・未利用地の縮小が図られたものである。

今後、低・未利用地の発生を防止し、縮小を図るに当たっては、このような取組が円滑に行われていくことが必要であり、このため、所有者以外の者も視野に入れた利用の促進という考え方を重視することが益々求められている。その際、このような考え方は所有者には関心が薄い場合が考えられることから、低・未利用地の所有者の関心が高まるように、工夫していくことが重要である。

## (2) 公益性の重視

土地の利用といった場合、施設の建設、農作物の生産等の経済的な利用が念頭に浮かぶ。人口が増加し、経済が急成長して、それに必要な土地の需要が増加していた時代には、そのような利用が優先されていたと言っても過言ではない。

その反面、公益的な空間の提供、自然の保全といったような公益性を重視した利用はどちらかという二の次にされてきたことは否めないが、このような土地の利用は、「物の豊かさ」から「心の豊かさ」への国民意識の変化、自然環境や景観に対する住民の関心の向上等に伴って、重要になってくるものと考えられる。

実際、19ページから20ページにかけて紹介している「もんぜんぷら座」における空き店舗から公益施設への利用転換の取組や、23

### 市民農園の状況

市民農園整備促進法及び特定農地貸付法の手続きに従って設置された市民農園は、2004年度末現在、全国で3,001農園、153,727区画、1,027haとなっている。一区画当たりで見ると、約43㎡で、年間利用料は9,202円となっている。

地帯区別に設置状況を見ると、農園数、区画数、農園面積とも、都市的地域が非常に大きな割合を占めている。

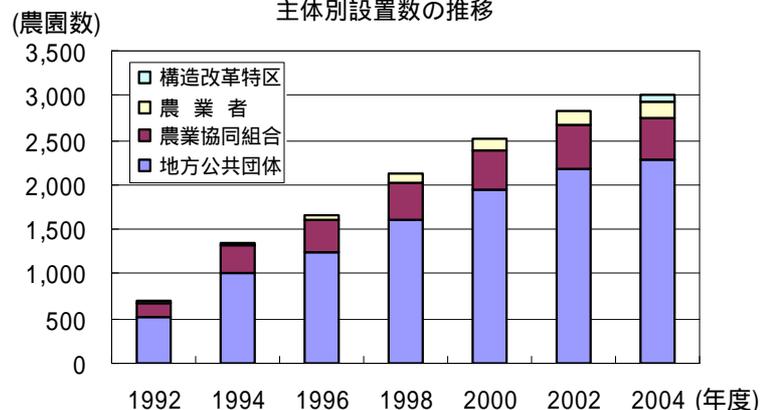
また、設置主体で見ると、地方公共団体であるものが8割を占めるが、最近では、農業者やNPO法人が設置するものも増えてきている。

地帯区別設置数等の状況

	農園数	区画数	面積(ha)
全 国	3,001	153,727	1,027
都市的地域	2,232	118,542	597
平地農業地域	209	12,253	117
中間農業地域	392	15,838	203
山間農業地域	168	7,094	110

出典：農林水産省調べ

主体別設置数の推移



出典：農林水産省調べ

ページの宮前ガーデニング倶楽部による空き地の環境改善の取組は、公益性を重視した利用の優良事例である。また、30ページから32ページにかけて紹介している市民農園の取組は、都市住民へレクリエーションの場を提供し、高齢者の生きがいづくりに貢献しているものである。

低・未利用地の利用を考える際には、このような公益的な利用についても重視していくことが必要である。特に、今後、国土の資源を適切に保全していく観点からは、土地の利用の一形態として、粗放管理を選択肢として考えていくことも重要である。また、市民農園のような取組については、今後、団塊の世代がリタイアの時期を迎えること、農園が都市の緑地としての機能も発揮すること等を考えた場合、低・未利用地の利用方向の重要な選択肢としてその展開を図っていくことも重要になってくるものと考えられる。

### (3) 地域コミュニティを中心とした多様な主体による活用・管理

低・未利用地は、の2で見てきたように、その土地に期待される本来的な機能を阻害するというにとどまらず、様々な問題を生じさせることにより、地域の魅力や活力を大きく低下させることになる。そういう意味で、低・未利用地の発生は、当該土地の所有者の問題であるだけでなく、当該土地の存在

**NPO法人「KAO(カオ)の会」による魅力ある駅前空間の創出(千葉県鎌ヶ谷市)**

KAOの会は、1997年に開催された地権者を中心としたまちづくり懇談会「鎌ヶ谷駅前空間検討会(Kamagaya Amenity Organization):略称KAOの会」をきっかけに活動を始め、2000年にNPO法人の認証を受け、鎌ヶ谷駅前を核としたまちづくり活動を展開している。

同法人は、官民協働により執り行われた駅前広場と周辺街区の整備計画の立案段階から中心的な役割を果たし、共同ビルの建設のための地権者間の調整等により、一体感のある駅前空間の整備を実現した。

整備後の現在は、駅前広場を活用したイベント開催などの賑わい創出活動を行うとともに、行政と地権者からの委託を受けて、駅前広場や歩道の清掃、植栽管理、駐車場の管理など、公共施設と民間施設を一元管理することにより、地域の魅力の創出と維持に貢献している。




整備された駅前空間

する地域の問題であるし、場合によっては、土地の所有者は問題と思わなくても、周辺住民は低・未利用地の状況が問題であり、どうにかしたいと思うこともあり得る。

このため、低・未利用地の利用を考えるに当たっては、当該土地の存在する地域の関わり、それをより組織的に体現しうる地域住民の組織体(ここでは総称して、「地域コミュニティ」と表現する。)が関心を持つということが必要であり、さらに進んで、その利用に積極的に関わるといふことも重要になってくる。すなわち、地域の環境改善や便益

の向上等の公益的な観点から、個々の低・未利用地の利用の要否、具体的な利用方向等を検討し、利用を具体化していく主体の一つとして、地域の実情に詳しく、利害関係の深い地域コミュニティが活躍することが期待される。

例えば、19 ページで紹介した N P O 法人「K A O (カオ) の会」が地域の整備や管理を行っている取組は、地権者を中心とした N P O 法人が行政等と連携して、様々な活動を展開することにより、魅力ある地域空間の創設を実現しているものであり、地域コミュニティが積極的に低・未利用地の発生の防止に取り組んでいる事例と考えることができる。

ただし、地域コミュニティといっても、その組織形態は様々であり、取組の継続性の確保や必要な費用負担のあり方等についての課題も考えられる。組織が緩やかであればあるほど、継続性に懸念が生じ、また、確実な費用負担を担

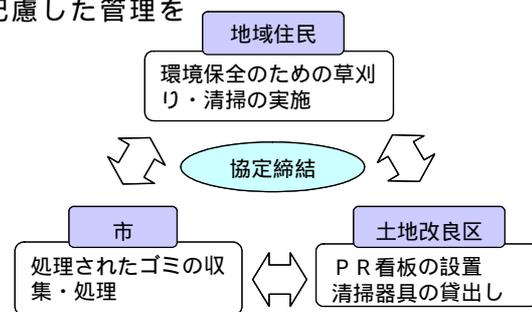
### 地域における連携による土地改良施設の管理 (岩手県奥州市)

岩手県奥州市の胆沢平野地区においては、農業水利施設の維持管理等は、これまで土地改良区が中心に行ってきたが、農村の都市化・混在化や、農家の減少・兼業化が進む中で、地域住民の憩いの場となっている農業水利施設（水路）を地域の共有財産として守り、後世に伝えていくため、地域が一体となって管理する取組を行っている。

この取組においては、計画段階から地域住民の参加によるワークショップを開催し、地域住民の意向を取り入れて、水路に隣接する親水公園を整備（県営事業）するとともに、土地改良区、市及び地域住民が協定を締結して、それぞれの役割分担を明確にした上で、水路周辺の環境や景観に配慮した管理を実現している。

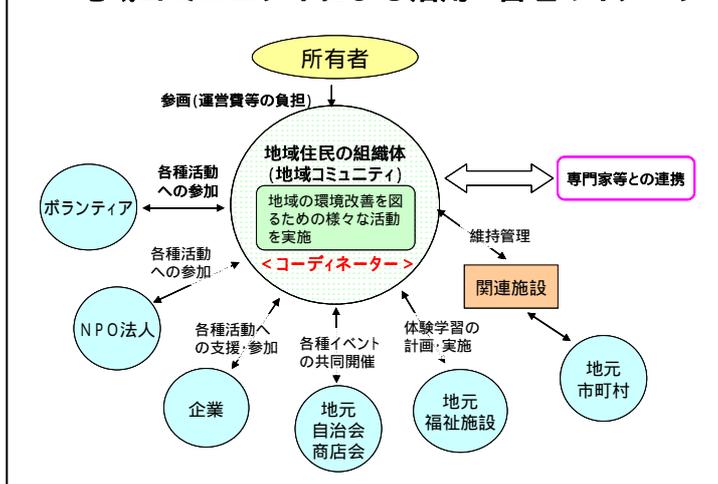


地域住民による清掃活動



保することが困難となる。例えば、農地については、関係する農業者の一定数で組織して、費用の強制徴収の権能も有しながら、農地の整備や農業水利施設の維持管理等を行う土地改良区のような仕組みがあり、また、既存の N P O 法人等もこのような課題の解決や軽減に役立つと考えられるが、

### 地域コミュニティによる活用・管理のイメージ



低・未利用地問題の重要性に鑑み、低・未利用地の利用について地域コミュニティが安定的かつ継続的に取り組むことができるような新たな仕組みについても検討することが必要である。

また、地域コミュニティは、地域の状況には詳しくても、土地の利用に関して専門的な知識を欠いていることも考えられることから、専門家や行政等との連携を図っていくことが重要である。NPO法人「KAO(カオ)の会」の取組においては、当該法人の中に専門家がいたことが円滑な取組に結びついているが、純粋な住民組織になればなるほど、専門家や行政等との連携が必要になると考えられる。

#### (4) 暫定利用の評価

土地は、その所在する地域の自然的、社会的、経済的及び文化的諸条件に応じて適正に利用される必要があるものであり、恒久的な利用のみが適正な利用であるわけではない。しかしながら、土地の利用について、安定性ということを中心とするならば、その利用形態は恒久的なものであることが望ましいかもしれない。土地の所有者も、経済的側面からは、できるだけ長続きする利用の方が好ましいこととなる。また、これまで講じられてきた国の施策等を見ても、そのことが重視されているのではないかと考えられる。

一方、人口の減少、産業構造の変化等により、土地に対する需給が緩和している状況の中では、これまで見てきたとおり、土地をその本来の目的で利用し

ようとするだけでなく、これまで利用されていた以外の用途での利用や、利用目的をより幅広く考えて、公益的な色彩を強めた利用を目指そうとする動きが出てきているが、その中には、恒久的な利用にこだわらないものが見られてきている。例えば、21 ページから 22 ページにかけて紹介した東京都世田谷区の未利用地を活用した公園の整備や愛知県大口町の民間企業の遊休地の

#### 住民参加による遊休地の遊び場活用(愛知県大口町)

愛知県大口町では、地元企業から社有の遊休地(約8,000㎡)を2001年から5年間無償で貸与するという申し出を受けたことをきっかけに、住民が主体的に遊び場として活用する取組が行われている。活動の中心となっている「夢キャンパス2001」は、住民の参画を目指して始められた活動で、「大口町NPO活動促進条例」により、夢キャンパス実行委員会が活動助成を受け、遊休地の管理と各種イベントの開催等の活動を行うものである。

なお、町との企業間の使用賃借契約が終了した2006年以降は、企業が本格使用するまでの間、NPOと企業間で単年の使用賃借契約と管理請負契約を結ぶことにより活動が継続されている。



家庭菜園としての活用



イベント(魚のつかみどり)

遊び場の活用事例、33 ページで紹介した耕作放棄地への景観作物の栽培の取組等がそれである。

また、( 1 )では、低・未利用地の所有者以外の者による利用の促進を重視すべきであるということ了指摘したが、恒久的な利用にこだわってはいは、このことは実現しない。

全体的に土地需要が緩和していく中で、例えば、国民の余暇時間の増加に伴う土地需要等に適切に対応していくためにも、今後の低・未利用地の利用に当たっては、恒久的な利用の見込みが立たないような場合をはじめ、暫定利用についてより積極的に考えていくことが必要である。

## 2 . ネットワークの構築

### ( 1 ) 低・未利用地の利用を促進する情報の共有・活用

低・未利用地の所在等の情報については、 の5の( 2 )において、国土交通省の「土地活用バンク」による提供や、一部の地方公共団体の空き地や空き

**「空きスペースバンク」による情報提供（愛知県）**

愛知県では、独自行った低・未利用地実態調査の結果をもとに、低・未利用地（空きスペース）の情報（所在地・面積・現況など）を県のホームページ上の「空きスペースバンク」に登録し、2005年5月より一般に公開している。

「空きスペースバンク」では、土地の有効利用を希望する者がインターネット上で低・未利用地の情報を検索できるだけでなく、利用希望者が希望する物件の内容を登録する「利用したい人のバンク」も設置している。また、ホームページでは、愛知県内の空きスペースの有効活用事例を52件(2006年4月1日現在)紹介するなど、啓蒙に努めている。



「空きスペースバンク」のHP

家に係る情報提供の取組を紹介してきた。これらの取組は、個々の低・未利用地の情報を提供することで、その利用の促進を促そうというものであるが、低・未利用という評価がネガティブであることもあって、件数も限られ、また、提供情報にも限界が見られている。

しかしながら、今後、低・未利用地について、これまで利用されていた以外の用途での利用や、利用目的をより幅広く考えて、公益的な色彩を強めた利用も視野に入れて、利用を図っていこうとする中で、所有者以外の者による利用の促進という観点重視されるならば、それらの者が個々の低・未利用地に係る情報に容易に接することができるようにすることが求められてくる。そのようにできれば、新たな土地利用の主体として期待されるNPO法人や、団塊の世代の人々をはじめとして、様々な主体を低・未利用地の利用の世界に呼び込むことが期待できる。同じく の5の( 2 )で紹介したように、イングランド

においては、NLUDにより、全国のブラウンフィールド（低・未利用地）の所在地や面積はもちろん、ブラウンフィールドのタイプや土地利用用途を公開することにより、ブラウンフィールドの再生に効果を挙げているようである。我が国においても、今後の低・未利用地の増大の見込みの下、効率的にその縮小を図っていくに当たっては、このような取組を参考に、個々の低・未利用地に係る情報を、単に所在情報だけでなく、有効な関連情報を含めて提供することが求められてくるものと考えられる。このような取組は、NPO法人等の多様な主体による低・未利用地の利用の促進だけでなく、関係省庁や地方公共団体の土地利用に係る施策の展開に当たっても、大いに役立つものと考えられる。

その際、低・未利用地に係る情報提供がより効果が上がるものとなるためには、全国の低・未利用地の状況を網羅的に把握し提供することが必要であり、このことは低・未利用地の賦存量を継続的に把握することにつながるようになる。そもそも発生した問題の解決を図るには、その対象の全体の状況を十分に把握しておくことが不可欠であるが、低・未利用地について見ると、全国的な賦存量の把握は十分でない。賦存状況の把握により、行政を含め地域が計画的に低・未利用地の問題に対応することが可能となる。低・未利用地の拡大について関係者に警鐘を鳴らし、低・未利用地対策の充実にも寄与しうるものとなると考えられる。

このような取組に当たっては、低・未利用地に係る情報に個人情報が含まれ、所有者等が公開を望まない場合があること、既に類似の取組を行っている地方公共団体があり、その取組との関係を整理すること等の課題が考えられる。これらの課題を踏まえ、モニタリングの手法を含め、継続的に全国の低・未利用地の実態を把握する方法を検討した上で、実態把握を行い、ある程度網羅的に個々の低・未利用地に係る情報、例えば、低・未利用地の所在や面積、現況と利用経歴等の基本的な情報のほか、所有者の意向（売却、貸付け等）を含めてインターネット等で提供するシステムを構築することを検討する必要がある。また、より利用の促進を図ろうと考えるのであれば、単に供給者側の情報だけでなく、需要者側の情報、すなわち低・未利用地を利用したいと考えている者に係る情報も同じく提供し、マッチング機能を付加することも適当であると考えられる。

## （２）連携の強化

低・未利用地の利用の促進のためには、低・未利用地の賦存状況等の情報が広く提供されることが必要であることを（１）で指摘した。そのことにより、今後の必要な施策展開に役立つとともに、多様な主体の出現と、場合によっては思ってもみなかった利用へとつながる可能性が高まることになる。しかしながら、このような情報が関係者等にバラバラに提供されただけではその効果は

低いものにとどまる。土地の実際の利用形態はバラエティに富んでおり、また、利用しようとする「多様な主体」は様々な属性を有するからである。ここでのキーワードは、「連携の強化」である。

#### 低・未利用地の関係者間の連携の強化

低・未利用地の利用については、単に、土地提供者と利用者のみが関心を持っているのではない。程度の差はあれ、地域コミュニティや地元の地方公共団体が注視している。また、所在する場所の状況に応じて、農協、森林組合等の団体もいろいろな考えを持っているかもしれない。

このため、低・未利用地の利用が円滑に行われ、より効果が上がるようにするには、このような関係者間の連携が重要である。それぞれの状況に応じて、これらの者が適切に連携できれば、具体的な取組の選択肢が広がり、また、取組の成功に結びつくものと考えられる。

35 ページで紹介した NPO 法人「自然回復を試みる会ビオトープ孟子<sup>もうこ</sup>」による里山の自然回復の取組では、地域住民と十分対話することにより、水の手当やゴミ処理の問題を解決できており、また、40 ページの NPO 法人「花咲き村」の管理が行き届かない森林の間伐・枝打ち等の取組においては、そもそも地域住民や森林組合と協力関係を築けたことで行うことができたものである。このように、特に低・未利用地を利用しようとする者が土地の所在する地域からみると外部の者である場合には、トラブルの発生を極力少なくするためにも、関係者の連携がより重要となる。

また、低・未利用地の利用の取組が円滑に行われ、また、より効果が上がるようにするという観点からは、以上のような「エリアにおける連携」に加えて、「分野における連携」ということも重要である。低・未利用地の

#### NPO 法人「花咲き村」による森林等の再生・保全 (東京都日の出町)

NPO 法人「花咲き村」は、東京都日の出町を中心に活動する会員数約 150 名の総合ボランティアグループであり、2000 年から NPO 法人となっている。

花咲き村は、1973 年に福祉ボランティアとして活動を始めたが、1986 年の大雪害により、森林の荒廃が進み、その周辺の谷津田も同様に耕作放棄が進んだことをきっかけとし、福祉ボランティアだけでなく、地域の様々な課題に積極的に取り組んでいこうという活動方針のもと、1990 年頃から地域住民と協力して森林(約 7ha)や谷津田(約 15a)の再生保全に取り組んでいる。



ボランティアによる森林の管理

この取組では、放置林の整備という地道な活動を通じて、徐々に地域住民との信頼関係を築いていったことにより、山林所有者から無償で活動の場所(土地)や道具の提供を受けたり、一緒に活動に参加してもらうなど、地元の協力を得つつ、その活動を広げ、持続可能なものとしている。

利用の取組は、その土地の置かれた状況に応じて類似のものがあり、同じような取組を行っている者や、行おうとする者同士が、情報を交換し、連携を強化することは、有効な取組の推進に役立つものである。紹介した事例の中には、そのような連携によりボランティアの効率的な参加を実現できているものもある。このため、様々な機会を捉えて、そのような者のネットワークの形成を図っていることが必要である。

### 行政における連携の強化

土地は、それを所有している者のみでなく、存在する地域にとっても貴重な資源であり、いろいろな活動にとって不可欠の基盤であるとともに、その利用が他の土地利用と密接な関係を有しており、地方公共団体は、一般的な土地政策から都市政策、農業政策等まで、様々な分野から土地の利用に関心を持ち、施策を講じている。

このような地方公共団体の関心や施策については、行政の円滑かつ効率的な執行の観点から互いの調整を図るということが一般的に求められるが、低・未利用地の問題に関しては、さらにその重要性が増大する。

低・未利用地の利用が、その本来の目的での利用から離れて、これまで利用されていた以外の用途での利用等、多様な土地利用の実現を図ろうとすればするほど、地方公共団体内部の連携の強化ということが重要となる。低・

未利用地の利用の促進のためには、地方公共団体内部における都市や農地等の分野別に土地に関係する部局が情報を共有し、共に知恵を出し合って協力し合えるような体制の整備が必要であり、例えば、このような関係部局による連携システムの構築の検討を進めることも有効であろう。

また、行政における連携ということでは、一つの地方公共

### 都市と農山漁村の共生・対流の推進

政府は、都市と農山漁村の共生・対流を推進するため、2002年に、内閣官房副長官、総務副大臣、文部科学副大臣、厚生労働副大臣、農林水産副大臣、経済産業副大臣、国土交通副大臣、環境副大臣からなる「都市と農山漁村の共生・対流に関するプロジェクトチーム」を設置した。

プロジェクトチームでは、共生・対流の推進方策について検討を行い、2005年には提言をとりまとめている。

また、民間主体の推進組織による国民的運動の展開が必要とのプロジェクトチームの決定を受けて、農林漁業や田舎暮らしなどの都市と農山漁村を行き交う新たなライフスタイルを広め、都市と農山漁村に住む者がお互いの地域の魅力分かち合い、「人・もの・情報」の行き来を活発にした新しい日本再生を目指す「オーライニッポン会議」が発足している。この会議は、2003年に、企業、NPO法人、市町村、各種民間団体及び個人により構成され、イベントの実施や情報提供等の活動を行っている。



「オーライ！ニッポン」のHP

団体内部の連携だけでなく、地方公共団体間の連携も重要である。例えば、34 ページで紹介した兵庫県の「兵庫で田舎暮らし～多自然居住支援サイト～」の取組では、開設は県が行ったものの、情報の更新は市町にお願いするといった工夫がなされている。このように、特に地域の状況をよく知っている市町村と、より広域的な観点から土地利用や地域振興等の施策を講じている都道府県とが低・未利用地の情報を共有し、連携を強化していくことは、具体的な取組を進める上で有効である。

### (3) コーディネーターの活用促進

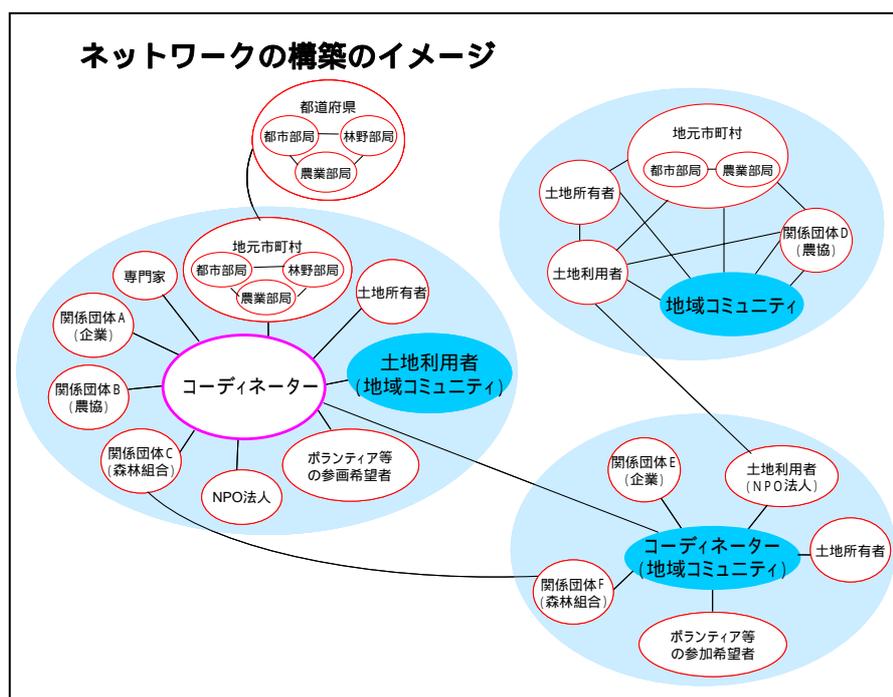
以上、低・未利用地に係る情報を提供し、関係者で共有し、連携を図っていくことの重要性について指摘してきた。その際、このようなことの触媒になる者がいれば、より効率的になされていくかもしれない。

40 ページのNPO法人「花咲き村」による森林等の再生・保全の取組では、NPO法人自身が森林保全活動を行うだけでなく、都市住民のボランティア、障害者等の参加を促すとともに、森林所有者等の地元関係者間の調整を行うことにより、多様な主体の参加・連携による多様な活動が行われている。

また、このように取組主体自身がコーディネーターとしての役割を果たすのではなく、例えば、30 ページから 32 ページにかけて紹介した市民農園の取組では、農家が、利用する都市住民に専門家の立場から技術面での指導を行って好評を博しているものもある。

このような者は、低・未利用地の利用の促進を図るに当たって、必ず必要というわけではないが、多様な主体の参加・連携による多様な利用ということを考えた場合、情報の提供や共有、連携という場面以外も含めて、地域の事情に精通したコーディネーターの存在が大きな意味を持つかもしれない。

このコーディネーターには、例えば、地元で気がついていない地域資源の価値の見直し、土地利用計画の立案、土地所有者への利用



希望者の斡旋、土地利用の実現のための実務に係る専門知識の提供、連携をとれそうな団体間のマッチング、利用者と行政とのつなぎ、活動の継続的な実施や一層の展開等を可能とする新たな人材の育成、といった役割が期待される。の1の(1)の で指摘したように、土地所有者が利用希望者に土地を提供する際に不安を抱えていることから、両者を結びつける上で、このコーディネーターが果たす役割は重要であると考えられる。

このようなコーディネーターが必要に応じて活躍できるようにするには、コーディネーター役を担う者を登録し、広く情報提供するとともに、このようなコーディネーター役を支える専門家とのネットワークや、コーディネーター同士の情報交換を円滑にするネットワークを形成していくことが有効策として考えられる。

なお、必要な全ての地域に、コーディネーター役を担う者がいるとは限らないことを考えれば、地域の事情に精通し、地域に密着した行政を行っている地方公共団体が、積極的にコーディネーター役として行動することも期待される。

### 3. 低・未利用地の優先利用

土地利用については、国土利用計画法の土地利用基本計画による都市地域、農業地域等5地域区分の下、都市計画法、農業振興地域の整備に関する法律等の個別規制法がより詳細にそれぞれの土地利用の規制を行っている。そこでは、建物の建設等のいわば開発的な土地利用は、それぞれの法律により一定のエリアで優先的に行われること、又は行われな

#### イングランドにおけるブラウンフィールド再生の基本的な考え方と具体例

##### 1 ブラウンフィールド再生の基本的考え方

ブラウンフィールドは、主に市街地に発生し、放置すれば周辺にも悪影響を及ぼすこと、また、グリーンフィールドを保全し子々孫々まで引き継いでいく必要があることから、新規開発に当たっては、ブラウンフィールドを再生していくことを基本とする。

住宅に関する都市計画の政策方針を示した国の都市計画方針ガイドランス(2000年3月副首相府修正)において、「2008年までに、すべての新しい居住地の6割は、既に開発した土地の再開発及びコンバージョンによらなければならない。」と明示している。

ブラウンフィールドの再生は、商業施設やマンションの建設等の直接的な土地利用の実現だけでなく、オープンスペース、森林公園等の整備も含めて、周辺を含めた地域全体の環境改善も考慮して実施する。

##### 2 マッチ工場からビジネス・センターへのコンバージョン(リバプール市)

1918年に建築され、不況により1994年に閉鎖されたマッチ工場を、1997年にEU基金等の補助金を用いて民間ディベロッパーがコンバージョンし、通信会社の事務所や民間の職業訓練センター等として活用している。2004~2005年にも二期工事を実施した結果、合わせて2千人弱の新規雇用も実現している。



事業実施前(1997年)

一期事業実施後(2002年)

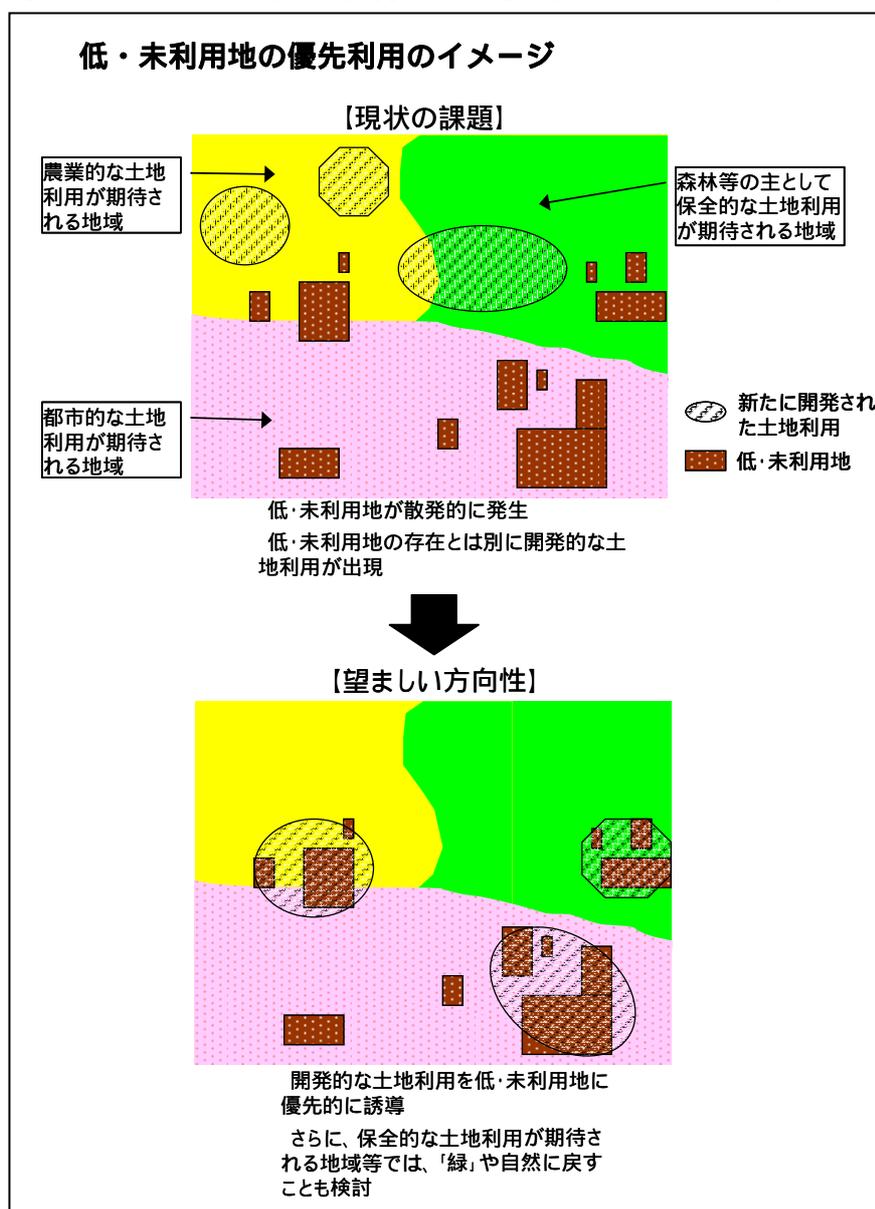
ている。

しかしながら、今後、土地の需要の減少が予想される中で、開発的な土地利用については、さらに踏み込んだ方針を共通認識として持つ必要があるのではないかと考えられる。

45 ページから 46 ページにかけて、イングランドのNLUDによるブラウンフィールドの再生について紹介した。そこで示したように、イングランドでは、新規の開発は、ブラウンフィールド（既開発地のうち低利用になっている土地と、未利用地）の再生によることを基本とし、それによりグリーンフィールドの保全も図ろうとしている。イングランドと我が国では土地利用規制に係る歴史、国民意識等が異なることから、同様の取組をそのまま導入することは適当ではないが、我が国においても、イングランドと同様、低・未利用地の増大が見通される中で、それらの発生や放置による悪影響、緑地の保全に対する関心の高まり等を考えた場合、開発的な土地利用については、低・未利用地を優先することを基本とする

ような方針を関係者の共通認識にすることが必要ではないかと考えられる。

すなわち、開発的な土地利用は、既開発地の跡地等で行うことを優先し、農地や林地はできる限り保全するという方針である。低・未利用地は通常、ゾーンとして現れるわけではないことから、基本的にはゾーニングになじむものではないが、以上のような方針を共通認識とし、それに沿った利用を進めることで、低・未利用地の発生の



防止と縮小に大きく寄与するものと考えられる。

さらに、今後の土地利用のあり方として、1の(2)で指摘したように公益性を重視するならば、既開発地の跡地等を積極的に「緑」や自然に戻すようなことも、今後、検討していくことが必要である。

#### 4．利用すべき土地の重点化

これまでは、人口の増加や産業の発展等に伴い、都市的土地利用をはじめとする土地利用が拡大することが前提とされていた。しかしながら、今後は、人口減少や産業構造の変化等に伴い、土地需要は減少していくことが予想され、低・未利用地が増加することが考えられる。

低・未利用地は、点在して出現しがちである。このため、低・未利用地の増加に伴い、十分に利用されている土地と、低・未利用地が混在することになり、地域の魅力や景観を低下させるだけでなく、資源の効率的な利用の面からも支障を生じかねない。

23 ページから 24 ページにかけて紹介したように、ドイツでは、シュリンキング・ポリシーにより、人口減少、雇用減少等の理由により土地需要が縮小する都市において、既存ストックの撤去・改善と、インナーシティの再生を目的とした総合的施策を実施しているところである。旧東西ドイツの統合による空き家の大量発生等の社会的要因や、撤去・減築する住宅の大部分が市町村出資の住宅企業体、労働組合等が経営する賃貸住宅であるといった経済的要因など、我が国とは大きく異なる要因があるが、今後、低・未利用地が増加していくことが避けられないのであれば、具体的な取組に当たって、利用すべき土地をできるだけ重点化していくといった考え方に十分留意することが必要であると考えられる。

また、このように利用すべき土地を重点化することによって、低・未利用地が集約化されることになれば、将来的にこれらの低・未利用地の新たな利用にも道が拓けるものと考えられる。

このようなことを上手く行うことができれば、例えば、低・未利用地が増加しつつある市街地の外縁部等において、生活拠点の整備と田園的な地域の保全を両立させることにもつながるものと考えられる。

#### 5．土地利用方針の明確化

3や4で指摘したように、開発的な土地利用は既開発地の跡地で行うことを優先し、農地や林地はできる限り保全するという方針を共通認識とし、また、利用すべき土地を重点化する取組を進めることで、低・未利用地の発生の防止と縮小に一つの道が拓けるものと考えられる。

その際、土地利用の方針については、国土利用計画法の土地利用基本計画が法定の唯一の都道府県土に関するマスタープランとして、都道府県土の利用方針を

明らかにしていることから、例えば、この土地利用基本計画において、地域の状況に応じつつ、以上のような方針を明確化することも一つの有効な手段となりうるものと考えられる。なお、このような方針を明確化するに当たっては、地域の低・未利用地の実態や将来予測等のデータを十分整備しておくことが重要であり、また、土地利用に現実的な利害が深く、より即地的な市町村の計画と調整を図っていくことも求められる。

また、市町村段階では、47 ページから 48 ページにかけて紹介したように、土地利用の課題の発生状況に応じて、独自に「土地利用計画」を策定しているところがある。この「土地利用計画」は、通常地域住民の意見を十分に踏まえて即地的に策定されており、それ故に、地域住民は、このような「土地利用計画」の内容について、関心が高く、理解の程度も高くなっている。

このため、低・未利用地の発生の防止や縮小ということからは、以上のような利用方針の明確化という観点に止まらず、取組の具体化を迅速かつ効果的に行うためにも、このような「土地利用計画」が有効であり、全国各地で策定されることが望ましい

### 町独自の土地利用計画の策定による土地利用の誘導 (愛知県三好町)

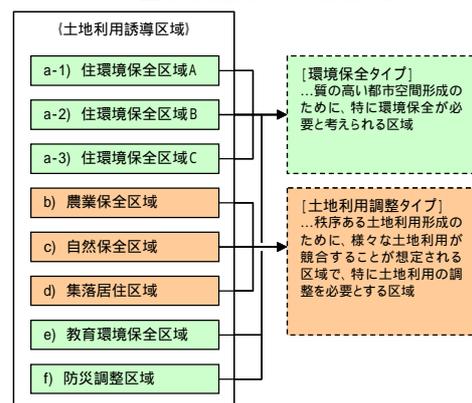
愛知県三好町は、豊かな自然環境を有する町であるが、名古屋市や豊田市に近接する交通利便性もあり、無秩序な宅地開発が進行するとともに、資材置場等の建築物を伴わない土地利用が発生していた。

このため、秩序ある土地利用へ誘導し、里地・里山等の自然環境を保全することを目的として、2003 年度に、土地利用調整計画を策定した。この計画は、2004 年に施行された「三好町まちづくり土地利用条例」に基づく「三好町まちづくり基本計画」に位置付けられ、土地利用を誘導する役割を担っている。

計画では、8つの誘導区域を設けるとともに、それらを環境保全タイプと土地利用調整タイプに分けている。土地利用調整タイプは、主に市街化調整区域に設定されるが、環境保全タイプは、市街化区域内にも設定される。

これは、資材置場等の建築物を伴わない土地利用が、市街化調整区域のみならず市街化区域においても発生していたためであり、これらの誘導区域に対応する土地利用基準では、各区域毎に立地不可能な用途を定めている。市街化区域内の住環境保全区域では、資材置場や洗車場、土砂の一時堆積用地等、主に建築物を伴わない土地利用を禁止している。

土地利用誘導区域の設定方針



いと考えられる。なお、合併による市町村の区域の拡大に伴い、集落それぞれの問題意識が希薄となるという懸念も生じているが、「土地利用計画」の策定の取組は、低・未利用地の実態をはじめとする地域の状況の把握等を通じて、地域を見つめ直すことに資するものになると考えられる。