

低未利用地における地域主体の持続的な利活用及び活動の可能性に関する研究

-ヨコハマ市民まち普請事業を対象として-

A Study on the Possibility of Sustainable Utilization and Activity on Vacant Land and Vacant House by Local Citizens

- Case study of Yokohama city Machi-bushin Developments -

尹 莊植*
Jangshik Yoon*

This study aims to clarify the possibility of sustainable utilization and activity on vacant land and vacant house (VLH) by local citizens from case study of Yokohama city Machi-bushin development. As a result, from proposals until now, we revealed that changes of proposers from local communities to themed organizations, projects from improvements of park and plaza to establishments of activity bases, and proposal space from public space to private space through the utilization of VLH. Moreover, as the merit of VLH for proposers, the location was more important than economic efficiency, and proposers needed supports of advice about related systems and restrictions for utilization of VLH and information about vacant public space in the local region. Finally, we clarified that active cooperation with other local citizens and administrative organs is important for sustainable utilization and activity on VLH.

Keywords: Vacant land, Vacant house, Local citizen, Utilization, Yokohama city

空き地、空き家、地域主体、利活用、横浜市

1. はじめに

1-1 研究の背景と目的

人口減少を背景に地域持続性の問題から日本各地はコンパクト化を迫られるなか、都市内部においては空き地・空き家等の低未利用地の空間が小さな単位で時間的・空間的にランダムに発生する「都市のスポンジ化」¹⁾が顕在化しており、コンパクト化効果について懸念されている。多くの低未利用地は不動産市場に委ねにくいことと、地域の状況把握や利活用への合意形成に近隣の参加・協力が不可欠なことから、都市のスポンジ化への対応に地域主体(地域住民・市民・NPO 等)の役割が大きく期待されている²⁾。

これらを背景に、国土交通省都市計画基本問題小委員会の中間とりまとめ『「都市のスポンジ化」への対応(2017年8月公表)』では、コミュニティが低未利用地を広場、緑地、農園、防災用倉庫等の共同利用形態に利活用することが、市場と政府の隙間を埋め、補完し、適正に空間を管理して地域価値を維持する手法となりうることを示した²⁾。

また、これらの考え方をもとに、地域主体等が低未利用地を円滑に利活用できるための法制度が整えられつつある¹⁾。しかし、実際に利活用する側となる地域主体にとって低未利用地がどのような価値を有しているか、どのような利活用が有効なのか等については、まだ不明な点が多い。

そこで本研究では、約15年間、地域主体の提案によって身近なハード整備を実施してきた「ヨコハマ市民まち普請事業(以下、まち普請事業)」をケーススタディの対象²⁾とし、提案場所(公有地・私有地)の条件を設定しないことによって地域課題の解決に向けた地域の様々な低未利用地の利活用が多くみられる点に注目する。そして、その低未利用地の利活用状況を把握しながら、とりわけ、実際に低未利用地の利活用を提案・整備し、運営管理を行ってい

る団体(以下、整備団体)から整備時の低未利用地の利活用と整備後の活動におけるメリットとデメリット、課題と工夫等について明らかにし、地域主体による低未利用地の持続的な利活用とそこでの継続的な活動の可能性について考察することを目的とする。

なお、本研究における低未利用地³⁾とは、地域内の様々な状態の低未利用地の利活用について考えるために少し幅広く設定し、空き家・空き店舗・空き地・公園内空き地とする⁴⁾(図1)。

1-2 本研究の位置づけ

低未利用地に関する既往研究は数多く蓄積している中、その利活用については、伝建地区の空き家利活用事例から空き家の解消方を検討したもの⁵⁾、密集市街地の民有地を防災空地として暫定利用する手法の効果を明らかにしたもの⁶⁾、青空駐車場を地域の広場として利活用した事例から整備・運営プロセスを報告したもの⁷⁾⁸⁾などがみられるが、いずれも個別事例の整備に至るプロセスに重点が置かれているため、複数の整備事例を整備前後における地域主体側の持続的な利活用及び活動という視点で分析しようとする本研究のテーマとは異なる。

また、地域主体によるハード整備については、一般財団法人民間都市開発推進機構による「住民参加型まちづくりファンド支援事業」の全国事例から助成事業の実態と効果を分析したもの⁹⁾、同じ事業を対象に市民が公共空間のハ

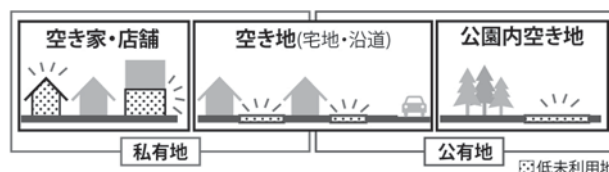


図1. 本研究における低未利用地の区分と例示

* 正会員 横浜国立大学大学院都市イノベーション研究院 (Yokohama National University)

ード整備や管理運営の実態から地域団体による公共空間の管理・利活用の可能性を示したものの¹⁰⁾がみられ、地域主体が身近なハード整備する活動が全国的に普及しつつあり、整備後のハードを管理・利活用する主体にもなりうる可能性が窺える。

さらに、本研究の対象となるまち普請事業については、地域主体による提案の決定プロセスを明らかにしたもの¹¹⁾、整備事例の空間的な特性を明らかにしたもの¹²⁾、提案内容の推進プロセスと提案後のまちづくり活動からハード整備事業の効果を検証したもの¹³⁾がみられ、制度初期における重要な情報として本研究でも参考としている。

しかし本研究は、制度上の仕組みや効果を検証するものではなく、低未利用地における地域主体の利活用及び活動に焦点をあて、地域主体が低未利用地の利活用に至る経緯、整備前後における低未利用地のメリットと課題、必要な支援など、これからの低未利用地の円滑かつ持続的な利活用に向けた具体的な知見を得ようとする点に独自性がある。

1-3 研究の対象と方法

まち普請事業が始まった 2005 年度から 2018 年度までの提案 164 件のうち、現在、提案内容が確認できる 1 次コンテスト通過提案 90 件を本研究の分析対象とする。

研究方法としては、横浜市 HP に公開されている提案書、整備事例集、参考文献³⁾をもとに、1 次コンテスト通過提案からまち普請事業のこれまでの実績と動向について定量的に分析した上で、2 次コンテストを通過し、実際に整備を行った 53 提案のうち、低未利用地を利活用した 36 整備団体から連絡先等の情報公開に承諾が得られた 29 団体を対象にアンケート調査（表 1）を実施し、低未利用地の利活用の経緯、メリットとデメリット、議論内容、維持管理における課題と工夫等について把握する。また、横浜市の担当者へのヒアリング

表 1. アンケート調査の概要

区分	内容
調査対象	低未利用地を利活用した提案で、実際に整備できた 29 整備団体
調査内容	低未利用地の利活用の経緯、メリット、デメリット、議論内容、必要な支援、整備後の維持管理など
調査方法	基本は郵送配布・郵送回収とし、団体によっては e-mail でも対応
期間	2020.01.08 - 2020.01.31
回収率	75.9% (22/29)

その在り方の方向性を示す。

2. ヨコハマ市民まち普請事業の概要

2-1 まち普請事業の仕組み¹⁴⁾

まち普請事業は市民が主体となっていく、地域の課題解決や魅力向上のためのハード整備を伴うまちづくりに対して支援・助成を行う事業として 2005 年からスタートした。市民がハード整備に向け、アイデア検討や地域の方々との合意形成、整備への労力提供等を通じて、地域コミュニティが活性化し、地域まちづくりの輪が広がることを制度の目的としている。その特徴としては、①地域の問題解決や

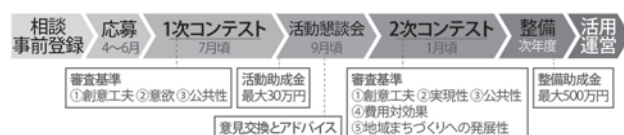


図 2 まち普請事業のプロセス（横浜市 HP を参考に筆者作成）

表 2. 応募要件と審査基準¹⁴⁾

応募要件		審査基準	
提案グループ	提案内容	1 次	2 次
①整備場所又はその近くの横浜市内の住民等を 3 人以上含むこと/②自らが主体となって整備を行う意欲があること/③事前に地権者等に提案内容及び応募を説明済み	①住民等が主体となって実施できる範囲/②公共性があること/③地域主体の新しい発想、手法、地域の資源等を生かした取り組み/④成果が地域まちづくりに寄与	①創意工夫 ②意欲 ③公共性	①創意工夫 ②実現性 ③公共性 ④費用対効果 ⑤地域まちづくりへの発展性

魅力向上のためのハード整備なら、分野は問わずに提案可能、②1 年間の 2 回コンテストを通じた決定、③最大 500 万円の助成金の交付、④応募準備から関係機関の調整、整備実施までの職員及び専門家による伴走支援が挙げられる。提案から整備までのスケジュールと活動内容（図 2）をみると、単にハード整備を目的とせず、ハード整備を契機とした地域コミュニティの活性化を目指し、主体の育成・成長も図られるプロセスであることが確認できる。

2-2 応募要件と審査基準

まち普請事業に応募できるグループおよび提案内容の要件（表 2）からは、自治会や町内会といった地縁組織に限定せず、地域主体であれば誰でも参加できるようにし、提案のハードルを低く設定している一方、提案内容には主体性と実現性をもとに、公共性と地域まちづくりへの寄与が求められ、地域の特定グループによる提案であっても地域の取り組みとして発展できるような提案内容としていることが特徴である。

また、審査基準（表 2）については、1 次及び 2 次コンテストの共通基準として、「創意工夫」と「公共性」があり、その他は、各コンテストの目的によって設定されている。1 次コンテストでは、提案の実現性よりもアイデアと提案者の熱意（「意欲」）が評価される一方、2 次コンテストでは、1 次コンテスト後の活動や地域との連携を踏まえ、より具体的な整備に向けた「実現性」、「費用対効果」、「地域まちづくりへの発展性」が評価される。

3. これまでの実績と動向

ここでは、まち普請事業の 2005 年度から 2018 年度までの 1 次コンテスト通過提案（90 件）を中心に提案の動向を分析する。

3-1 提案及び整備の実績

まず、2018 年度までの 1 次コンテストへの提案は 164 件があり、そのうち、53 件⁶⁾（32.3%）が実際の整備に至った。各年度別でその動向をみると（図 3）、制度初期（2005、2006 年度）は新しい制度として注目され、地域からの関心も高く、提案数も多かった。その後は、減少傾向が続く、

毎年度 10 件に程度の時期がしばらく続いたが、近年は再び提案が増え、15 件程度となっており、地域の整備事業制度として引き続き活用されていることが分かる。

一方、各年度の 2 次コンテスト通過提案数は、提案の総数の減少とともに、その数も減少したものの、提案数の回復とは連動せず、2011 年度から 3 件の枠のままであり、その割合は提案件数が増えつつある直近の 3 年間で約 2 割強を維持している。厳しい財政問題により整備案件の追加は簡単ではないが、最終的に整備に至らなかった提案及び団体への配慮は、これからは行政にとって重要な課題と思われる。

3-2 提案主体の動向

次に、提案主体についてみると、まち普請事業には自治会や町内会といった地縁組織をはじめ、公園愛護会、NPO、任意団体まで地域の多様な課題に対して取り組んでいる様々な主体が参加していることが特徴である。2-2 で確認したように、横浜市内の住民等であれば、誰でも参加できるような要件設定がまち普請事業への参加の間口を広げていると考えられる。

その動向をみると（図 4）、制度初期には地縁組織とまちづくり組織（条例上）などの既存地域組織による提案が相対的に多かったことにに対し、近年は NPO や市民活動団体、福祉・子育て支援団体、任意団体といったテーマ型団体からの提案が多くなってきていることが確認できる。これは既存地域組織の高齢化の問題から 2 回のコンテスト形式による決定プロセスへの参加負担による影響が考えられるが、単に老若の問題だけではなく、全体提案も増えていることを踏まえると（図 3）、地域課題の多様化とともに、その課題に取り組む地域主体の多様化を意味すると考える。市の担当者は、制度初期に想定していた整備団体からまちづくり条例上の地域まちづくり組織への発展は实际的に低調であるが、現在は必ずその方向に誘導するよりは、地域の新たなプレイヤーを発掘し、連携していくことにシフトしつつある、としており、その方向性を明確に確認できた。

3-3 提案内容の動向

これまでの 1 次コンテスト通過提案の内容をみると、「交流・活動拠点の整備」が 42 件（46.7%）と最も多く、「公園・広場・緑地等の整備」が 24 件（26.7%）と続く。ここから、まち普請事業が地域における交流・活動拠点の整備と公共空間等の改善に寄与していることが分かる。さらに、これらを時系列でみると（図 5）、制度初期には、「公園・広場・緑地等の整備」や「沿道（歩道）空間の整備」といった公共空間への提案が多くを占めていることにに対し、2011 年度以降は、「公園・広場・緑地等の整備」が何件かみられるものの、「交流・活動拠点の整備」が多く占めるようになり、常に 5 割以上となっていることが確認できる。これに提案主体の動向（3-2）の結果を踏まえると、既存地域組織からの提案が減少したこともあり、地域住民の合意が必要となる「公園・広場・緑地等の整備」や「沿道（歩道）空間の整備」といった地域の公共空間への整備提案も減少したと

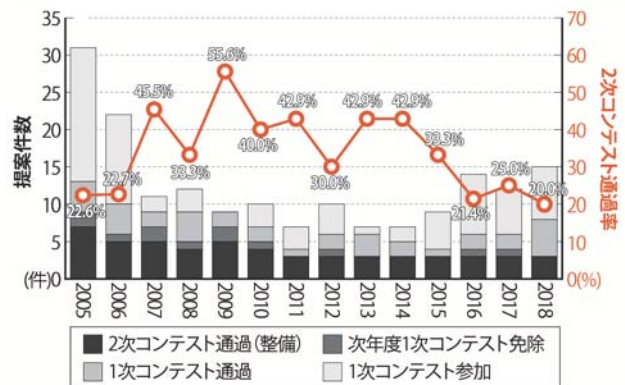


図3.提案及び整備事例の実績

*1次年度1次コンテスト免除となった案件は、次年度の提案数に計上している。

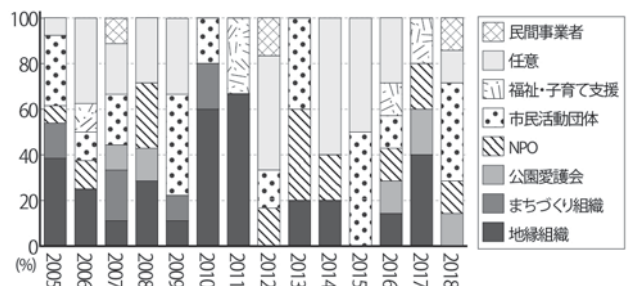


図4.提案主体の動向⁷⁾

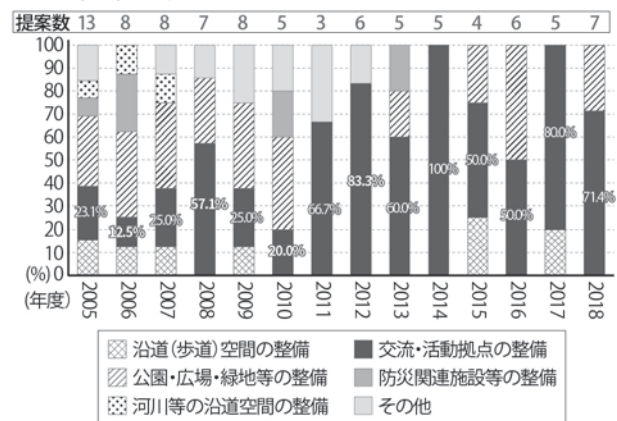


図5.1 次コンテストにおける提案内容の動向

考えられる。一方、テーマ型団体の提案の増加とともに、そのような団体が地域と接点を持ちながら、安定的に活動できる交流・活動拠点の提案が増加したと推察できる。

3-4 提案場所の動向

各提案がどの場所を対象としたか⁸⁾についてみると、まず、私有地と公有地の区分では、全体の 90 提案のうち、私有地での提案が 43 件（47.8%）、公有地の提案が 42 件（46.7%）、両方への提案が 5 件（5.6%）となり、私有地と公有地でほぼ半分ずつ両分していることが分かった。しかし、時系列でみると（図 6）、制度初期には約 7 割程度（2005、2007、2008 年度）が公有地への提案だったことにに対し、2011 年度から近年までは平均的に約 6 割以上が私有地への提案に変化しており、こちらも提案内容の変化（3-3）と同様に、提案主体の変化による影響と考えられる。

さらに、提案場所を 8 つに分類⁹⁾すると（図 7）、「空き地（私）」が 22 件（24.4%）と最も多く、続いて「空き家・

店舗」が 15 件 (16.7%)、「空き地 (公)」と「公園内空き地」が同じく 14 件 (15.6%)、「道路 (歩道)」と「公園全体」が同じく 8 件 (8.9%) であった。本研究で低未利用地としている「空き地 (公)」・「公園内空き地」・「空き地 (私)」・「空き家・店舗」を合わせると (橙色の範囲)、65 件となり、全体の 67.7%を占めるほどにまち普請事業では低未利用地が多く利活用されてきたことが分かる。また、年度ごとの低未利用地の割合そのものは、年度によってばらついてはいるが、制度初期に比べて、2009 年度あたりから私有地の低未利用地である「空き地 (私)」と「空き家・店舗」への提案が全般的に増えたこと、とりわけ、「空き家・店舗」の場合、2011 年度以降大きく増えていたことに注目できる。

総じてみると、既存地域組織から様々なテーマ型団体への提案主体の変化と、公共空間の環境整備から交流・活動拠点への提案内容の変化に伴って、その拠点形成における種として低未利用地、とりわけ、近年には「空き地 (私)」、「空き家・店舗」といった私有地も地域主体に多く利活用されており、このことから、地域の低未利用地が地域主体の活動空間の資源となりうることで、まち普請事業がその実現の手段として確立されていることがうかがえる。

低未利用地への提案 65 件のうち、実際に整備できた提案は 36 件あり、その概要を表 3 に示す。

4. 低未利用地の利活用実態

表 3 の 36 提案のうち、横浜市の協力により各整備団体に連絡を取り、アンケート調査のための情報公開について承諾が得られた 29 団体のみに調査を実施し、22 団体から回答が得られた。ここからは、この 22 整備団体からの回答結果をもとに全体及び低未利用地の分類で分析を進める。なお、22 団体の低未利用地による内訳 (3-4 の分類をもとに) は、「空き地 (公)」が 5 団体、「公園内空き地」が 5 団体、「空き地 (私)」が 6 団体、「空き家・店舗」が 6 団体である。

4-1 低未利用地利活用の経緯と利用状況

まず、その低未利用地を利活用するために、どのような経緯で低未利用地へアプローチしたかについて (図 8) は、「④活動組織が直接に探して交渉」が最も多く 8 件 (36.4%)、次に「⑤地域住民がよく利用する公共空間の管理主体へ提案」が 7 件 (31.8%) と続いた。また、「①活動組織内の一員 (所有者) からの提供」と「③活動組織内外の人による紹介」は 3 件 (13.6%) ずつに留まった。当たり前ではあるが、公有地の低未利用地を利活用しようとする場合は、管理主体が存在するため交渉相手が明確になる一方、私有地の低未利用地を利活用しようとする場合は、直接に交渉相手を探すしかない現状が確認できる。

次に、低未利用地の利用費用をみると、費用について回答があった 19 団体のうち、13 団体が無償、6 団体が有償で利用しており、公有地の低未利用地の場合は全て無償で利用しているのに対し、私有地の場合、「空き地 (私)」は 5 団体中の 1 団体、「空き家・店舗」は 6 団体中の 5 団体が有償で利用していることが分かった。また、有償の場合、

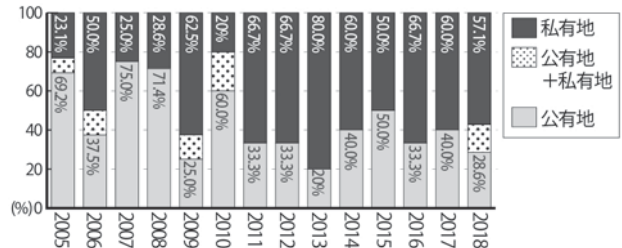


図 6.1 次コンテストの提案場所の動向 1 (公有地と私有地)

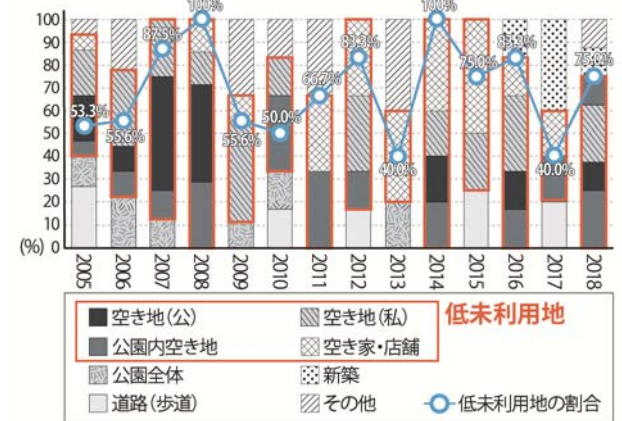


図 7.1 次コンテストの提案場所の動向 2 (低未利用地)

表 3. 低未利用地利活用の整備事例 (整備済みの 36 提案)

区分	No	年度	主体	提案内容	費用
空き地 (公) (8)	1	2005	市活	河川護岸の歩道等に松並木を整備	500
	2	2005	地縁	バス停周辺の斜面地を緑化	500
	3	2007	まち	路地空間とポケット広場を整備	600
	4	2007	まち	境川上流の河川沿い道路に松並木整備	300
	5	2008※	地縁	河川敷に多目的グラウンドと花畑を整備	500
	6	2008	NPO	高校の鉄板撤去・ログハウス等を整備	500
	7	2009※	まち	樹木移植と伐採材によるシンボルづくり	550
	8	2014	任意	歴史資料室 (交流スペース併設) を整備	1300
公園内空き地 (11)	9	2005※	市活	公園内にコミュニティハウスを整備	600
	10	2007	公園	荒瀬川源流日本庭園の整備	300
	11	2008	任意	都築民家園に本格的な茶室を整備	2500
	12	2008	公園	公園に東屋と遊具、花壇等を設置	500
	13	2010	地縁	雨水貯留施設・学習農園等を整備	500
	14	2010	地縁	公園内に集会所 (防災機能含み) を整備	1200
	15	2011	地縁	公園内に見守り合いの拠点を整備	500
	16	2012	任意	公園内の防災用掘り井戸を整備	53
	17	2016	公園	公園利用者のための交流拠点を整備	500
	18	2017	公園	公園内に休憩所 (トイレ併設) を整備	500
	19	2018	公園	公園内に多世代交流スペースを整備	500
空き地 (私) (10)	20	2005	地縁	広場の湧き水を活用したビオトープ整備	200
	21	2005	市活	花の水やりのための雨水タンクを設置	500
	22	2006	地縁	雨水タンクを設置し、防災機能を強化	500
	23	2006	任意	窯場における広場・作業場等を整備	500
	24	2007	地縁・民間	休憩施設や商店街入口の看板を整備	500
	25	2008	NPO	野菜作り体験ができる休憩広場を整備	500
	26	2009	任意	特別緑地保全地区内の樹林の整備等	500
	27	2010	市活	高架下二階段広場 (舞台) を整備	500
	28	2015	任意	水辺空間に活動広場・休憩施設を整備	500
	29	2016	市活	住宅地の畑に休憩所・雨水タンクを整備	270
空き家・店舗 (7)	30	2009	福祉	シャッター商店街内にサロンを整備	500
	31	2011	地縁	シャッター街化する商店街にサロン整備	500
	32	2012	任意	町の情報発信拠点・ポケットパーク整備	500
	33	2013	NPO	高齢者向けのサロンを整備	500
	34	2014	NPO	多世代・多国籍の交流スペースを整備	700
	35	2015	市活	地域のサロン (生涯学習の場併設) 整備	500
	36	2018	NPO	銭湯に子育てひろば・娯楽スペース整備	500

*「年度」は、提案年度を指す。「※」は、次年度 1 次コンテスト以降の提案

*「地縁」は地縁組織、「まち」はまちづくり組織等、「市活」は市民活動団体、「公園」は公園愛護会、「NPO」は非営利活動法人、「福祉」は福祉・子育て支援の任意団体、「任意」はその他の任意団体、「民間」は民間事業者。

*「費用」は、1 次コンテスト提案書の整備費用の概算額を表記したのもので、単位は「万円」。

賃貸が3団体、一回払いが2団体でみられ⁽¹⁰⁾、その費用については、「周辺の同規模の場所（建物）より安い程度」が3団体、「固定資産税」と同じ程度」が2団体であり、私有地であっても比較的安価な費用で低未利用地を利用していることが確認できる。

4-2 低未利用地利活用のメリットとデメリット

低未利用地を利活用する際のメリットについて伺ったところ（図9）、「②地域住民に馴染みのある場所（建物）で活動ができた」が17件（81.0%）と最も多く、次に、「①地域内の好立地で活動ができた」が16件（76.2%）と続き、他の選択肢よりも倍以上に多く選択された。また、公有地と私有地で分けてみると、公有地を利活用した団体の9割が②、6割が①と答えている一方、私有地を利活用した団体の約8割強が①、7割弱が②と答えており、若干の差はみられるが、いずれも低未利用地の立地性（①と②）を高く評価していることが確認できる。

次に、メリットの重要順位を伺ったところ（図10）、どちらも②を1番目に重要なメリットとして最も多く選択していることから、低未利用地を利活用する際の最も大きいメリットは、地域住民に馴染みのある場所（建物）での活動が可能となることといえる。とりわけ、「空き家・店舗」を利活用した団体からは「④周辺より安く借りることができた」も①と同じく、②より多く選択されたが（図9）、メリットの重要順位（図10）では②（1番目が6団体）と①（1番目が4団体）より下位と答えていることから、低未利用地の利活用のメリットとして経済的な理由（④）より場所の立地性（①と②）が高く評価されているといえる。

他方、低未利用地を利活用する際のデメリットについては（図11）、公有地と私有地で明確に分かれた。公有地を利活用した団体は「⑥公共空間のため、活動・整備制限が多い」を最も多く答えており、例えば、手作りの木製ベンチの設置を提案したものの、耐久性の問題で制限されたことや、イベント時にキッチンカーの台数が厳しく制限されたことなどがみられた。

一方、私有地を利活用した団体は「④設備が古く、整備費用が想定より増えた」を多く答えており、低未利用地の立地性はよいものの、それ自体の老朽化による整備費用の増加がデメリットと感じていることがわかる。その他に、「①所有者を探すことに苦労した」と「②所有者が空き家・空き地の利活用への抵抗があり、説得に時間を要した」、「⑤建物の老朽化による構造上の安全面に不安が残る」が同じく2件ずつみられ、数は少ないものの、私有地の低未利用地を利活用する際の諸課題が確認できる。また、最も多く選択された「⑦その他」の内容では、設備が古くて建て直したと、商店会の施設のため活動の制限が厳しいこと、デメリットは特になしなどの回答がみられた。

4-3 利活用における議論と必要な支援

低未利用地の利活用にあたり、提案団体内の議論内容については、17団体から20件の議論内容があり、整備事業の予算や協力者確保などの実現性に関する議論が4団体、

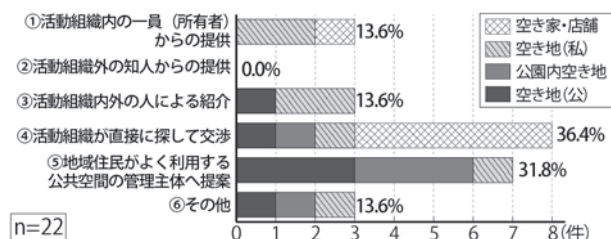


図8.低未利用地の利活用の経緯(MA)

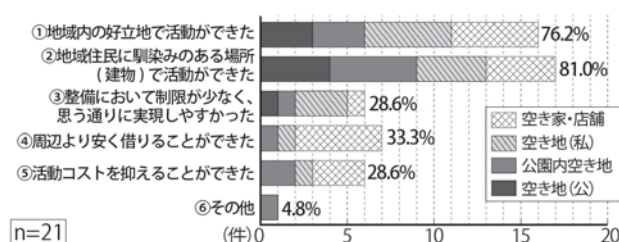


図9.低未利用地の利活用のメリット(MA)

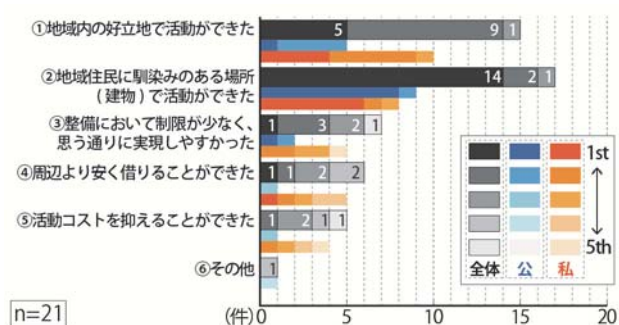


図10.利活用のメリットの重要順位(SA)

*「公」は空き地(公)と公園内空き地を、「私」は空き地(私)と空き家・店舗を合わせたものを指す。

*図9で回答したものの、重要順位では未回答の場合があり、「公」と「私」の合計が全体の数に満たない場合がある。

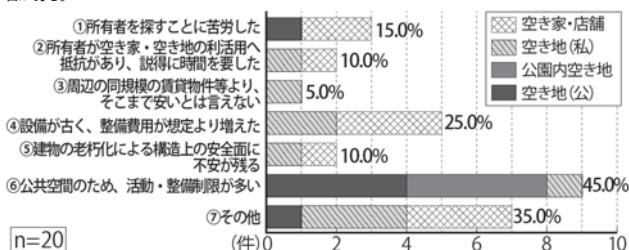


図11.低未利用地の利活用におけるデメリット(MA)

生活インフラの不足や施設の老朽化による安全面・法律面の問題などの低未利用地の利活用に関する課題が4団体、地域の交流拠点となるための工夫が4団体、団体内及び関係主体間の合意形成が3団体からみられた。その他に、整備後の維持管理や活動の方向性などに関する議論もみられた。

これらに対し、低未利用地を円滑に利活用するために必要な支援については（図12）、「④空き家・空き地の利活用のための関係制度・制限へのアドバイス」が9件と最も多く、次に、「②地域内の遊休公有地の情報提供」が8件と続いた。これは、団体内で議論となった低未利用地の安全面・法律面の問題と、低未利用地のデメリットとなっていた公共空間の活動・整備制限の多さなどに基づく回答と思われるが、現在でもまち普請事業では提案前に事前登録するこ

とで専門家派遣を受けることができるため、その制度の積極的な活用を促す地域への周知がさらに必要と考えられる。

また、私有地を利活用した整備団体からでも、地域内の遊休公有地の情報提供 (②) や、空き家・空き地の利活用事例の情報提供 (③) を必要としていることから、低未利用地のデメリットとして確認できた所有者を探すために苦労したこと (図 11 の①) や説得に時間を要したこと (図 11 の②)、設備が古く整備費用が想定より増えたこと (図 11 の④) などの経験を踏まえた回答とみられ、公有地の低未利用地へのニーズが確認できるとともに、円滑な利活用に向けた関連情報の発信もさらに必要と考えられる。

5. 整備後の低未利用地での活動実態

5-1 整備後における維持管理状況

まず、整備後の維持管理については、まち普請事業で整備した通りに維持管理している団体が 17 (77.3%)、整備時より縮小して活動している団体が 2 (9.1%)、整備時より拡大して活動している団体と活動を中止している団体が各 1 団体 (4.5%) ずつとみられ、概ね継続的に利活用がされている様子がうかがえる。また、まち普請事業で整備を行った場合、建物は 10 年間、その他は 5 年間に施設を維持管理する条件があるが、現状としてその期間以上に維持管理されている整備団体が 5 割以上⁽¹¹⁾ いることは、単なるハード整備に終わらず、整備をきっかけとしたコミュニティ活性化という制度の目的が一定程度達成できているといえる。

5-2 持続的な維持管理における課題と工夫

次に、整備後の維持管理における課題については (図 13)、「①定期的な維持管理への人的な負担 (担い手不足)」が 14 件 (66.7%)、次に「②定期的な維持管理への財政的な負担」が 12 件 (57.1%) となっており、地域まちづくりの一般的かつ重要な課題と同様な傾向がみられた。また、「④追加的な整備ニーズはあるものの、資金面で負担」が 8 件 (38.1%) と「③設備が古く、メンテナンスに費用が必要」が 5 件 (23.8%) とみられ、更なる整備へのニーズはあるものの、その費用の確保や老朽化による設備のメンテナンス費用の確保など、財政的な課題が多く確認できる。一方、私有地を利活用した団体からは、「⑤所有者の意向変化による整備場所 (建物) の継続的な使用に不安」が 3 件あり、数は少ないが、私有地の利活用における特有の課題も確認できる。

一方、これらの課題に対する工夫については、地域住民や小学校、愛護会など、他の地域主体との連携が 7 団体、イベントやアンケート調査を通じた協力者の募集が 3 団体、ボランティアスタッフや固定費の削減、別の助成金の活用など財政的な工夫が 3 団体、ボランティアが働きやすい環境形成が 3 団体からみられた。ここから課題として最も多く指摘された担い手不足 (図 13 の①) に対して、積極的な地域主体との連携や活動への協力者募集などで対応していることが確認でき、諸課題はまだ残るものの、団体の努力によって着実にまちづくりの輪が広がり、またそれが逆に

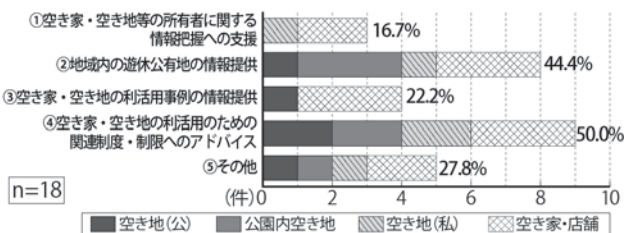


図 12 低未利用地の利活用時に必要な支援(MA)

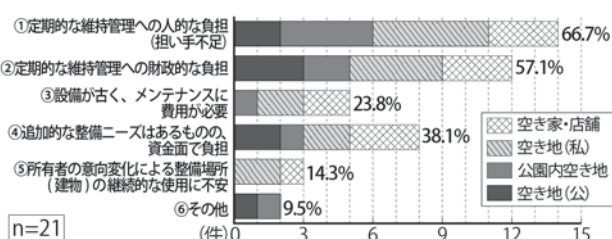


図 13 維持管理における課題(MA)

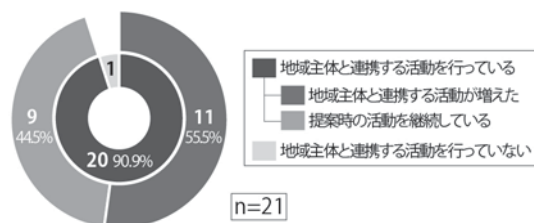


図 14 地域主体との連携状況(SA)

整備団体の活動の持続性にも繋がっていると考えられる。

5-3 地域主体及び行政機関との連携状況

実際に、全体の 9 割以上⁽¹²⁾ の団体が地域主体と連携する活動を行っているとしており (図 14)、具体的には、自治会等による地域のまつりの共催や、地域 NPO や企業とのイベント開催、地域住民による整備拠点での活動、地域主体との新たな活動組織の設立などがみられた。さらに、そのうちの 5 割以上の団体 (図 14) は、整備時よりも地域主体との連携する活動が増えたとしていることを踏まえると、まち普請事業による低未利用地の利活用の中で地域主体と協力することができ、整備団体が地域における主要な主体として活動しつつ、地域主体との連携がさらに深まったと推察できる。

また、行政機関 (市・区) との連携も活発に行っており、17 団体 (77.2%) が市又は区、或いは両方と連携していると答えた。具体的には、福祉関連のサービス事業、防災まちづくり活動、イベントの共催、地域関連事業への協力、外国語の支援など、地域の主要な主体として様々な活動で連携していることが確認できた。さらに、これらの行政機関との連携のメリットを内容ごとにまとめると、「連携事業の補助金及び謝金による財政的な援助」に関する意見が 7 団体、「団体の活動の地域への広報」が 4 団体、「活動関連や他組織のに関する情報提供」が 4 団体、「許可手続きや補助金申請等の簡素化」が 2 団体でみられ、その他、地域から信頼を得やすいことや、社会に役に立っている実感が得られるとの意見もみられた。

ここから、行政機関との連携では、その連携を通じて財

政的な援助、地域への認知度向上、活動関連情報の獲得と手続きの簡素化など、整備団体の持続的な活動につながる要素が多く確認でき、とりわけ、維持管理における課題として2番目に多かった財政的な負担(図13の②)の解消に一定程度寄与できると思われる。なお、まち普請事業を通じて、地域住民等や行政機関(まち普請事業の担当課以外)にも認知され、また整備に協力を求めたりすることで関係が形成され、さらに整備後の活動でも協力しあう(連携)関係が深まることで、また課題はあるものの、活動しやすい環境ができつつ、活動が継続できたと推察できる。

5-4 持続的な活動に必要な支援

整備後の持続的な活動のために必要な支援については(図15)、「⑥活動の相乗効果が期待できる他組織とのマッチング」が10件と最も多く、「③再整備・メンテナンスのための財源獲得へのアドバイス」と「④類似した活動組織とのネットワーク形成への支援」が同じく8件、「⑤行政事業との連携や委託などの収益事業の紹介」が6件と続いており、大きく活動団体間の連携強化と財源確保のための情報提供という2つの側面からの支援を必要としていることが確認できる。また、「①簡易的なメンテナンスのための技術的な支援」も5件となっており、③と合わせると、整備施設への再整備・メンテナンスへのニーズも一定程度確認できることから、まち普請事業の整備後に維持期間が過ぎた場合、同じ施設でも再整備・アップグレードへの支援を行うことで継続的な利活用及び活動が可能となると思われる。そこで横浜市は、2019年度からまち普請事業による整備団体を対象にクラウドファンディングを活用した支援⁽¹³⁾を試行しており、整備団体が自主的に活動資金や再整備資金を獲得でき、持続的な利活用及び活動を可能とする仕組みとして注目できる。

一方、低未利用地の利活用は多くが所有者及び管理主体から低未利用地を借りることになるため、「②継続的・安定的な使用のための所有者(管理主体)との協定等の仕組み」が必要としている回答も5件確認でき、所有者の意向のみならず、地域での公共性の観点から継続的に利活用及び活動できる環境・仕組みづくりも今後の重要な支援方向と考えられる。

5-5 今後の展開と低未利用地の利活用意向

今後の活動拠点に関する予定については、現在の場所で活動が続ける予定の団体が17(77.2%)、現在の場所を基本に別の拠点を確保する予定の団体が2(9.1%)あり、全整備団体の約9割弱が現在の低未利用地を継続的に利活用していくことが予想される。

また、地域内の別の低未利用地の利活用について伺ったところ(図16)、全体の約5割強が低未利用地の利活用を検討しており、その種類としては空き家と空き地が6件ずつ、空き店舗が3件と答えた。とりわけ、現在、空き家・店舗を利活用している団体から利活用意向(特に空き家)が多く確認できたことから、これまでの利活用経験からその利点を多く感じており、地域内の新たな低未利用地への

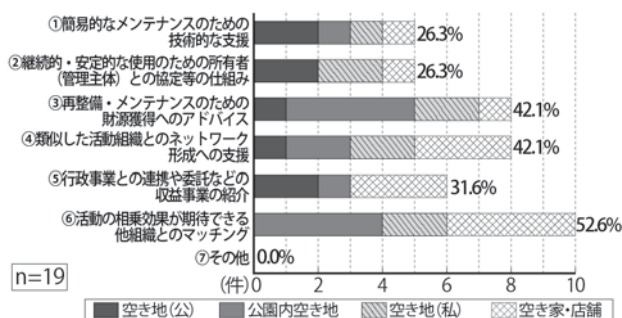


図15 持続的な維持管理のために必要な支援(MA)

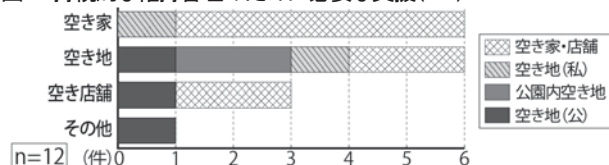


図16 今後の低未利用地の利活用意向(MA)

利活用ニーズがさらに生まれたと思われる。ここから、低未利用地の利活用ニーズと、その利活用が連鎖的に展開できる可能性がうかがえる。

6. まとめ

本研究により明らかにした結果は以下の通りである。

- ①まち普請事業の実績から、提案主体は既存地域組織からテーマ型団体へ、提案内容は公園、広場、緑地等の整備から交流・活動拠点の整備へ、提案場所は公有地から私有地へシフトしつつ、低未利用地がその空間資源として利活用されている動きが確認できた。
- ②地域主体側の低未利用地のメリットとして、経済性より立地性の方が高く評価されており、一方、デメリットとして公有地の場合、活動制限が多いこと、私有地の場合、施設の老朽化による整備費用・安全性の問題が確認できた。
- ③低未利用地の利活用時に必要な支援として、利活用のための関連制度・制限へのアドバイスと地域内の遊休公有地の情報提供が多くあげられ、円滑な利活用に向けた情報提供の必要性和地域内の低未利用地のニーズが確認できた。
- ④整備後に全体の8割強は、現在も整備施設で活動を続けており、維持管理への人的な負担や財政的な負担を主要な課題としつつ、追加的な整備やメンテナンスへの費用負担の課題もみられ、継続的な利活用への課題を明らかにした。
- ⑤それらの課題に対し、地域主体と積極的に連携することで協力者を見つけることや、行政機関との連携事業から財政的な援助を受けること等の、持続的な活動に向けた工夫がみられた。
- ⑥持続的な利活用及び活動のために、相乗効果が期待できる他組織とのマッチングや類似活動組織とのネットワーク形成への支援と再整備・メンテナンスのための財源獲得への助言や収益事業の紹介などの支援を必要とし、自立した利活用に向けた支援の方向性と必要性が確認できた。
- ⑦地域内の別の低未利用地を利活用したいという整備団体が一定程度確認でき、利活用経験を生かした低未利用地の連鎖的な利活用の可能性がうかがえた。

以上から、地域の低未利用地は地域まちづくりにおける空間資源としてポテンシャルが高く、それらを地域の様々な課題に取り組む主体が有効に活用することで、地域の交流及び活動の拠点となり、地域コミュニティの活性化に繋がる可能性があることを確認できた。

しかし、地域主体による持続的な利活用及び活動のためには、単に低未利用地を利活用すればよいものではなく、その利活用を進めるなかで様々な地域主体や行政等との連携を図ることによって、地域内における公共性を獲得することが重要と考えられる。例えば、自治会や地域NPO・企業とのイベント開催や行政の福祉・防災関連の地域関連事業への協力等によって整備団体が地域活動の担い手の一員になりつつ、地域の人々に馴染みのある場所を地域に開かれた活動・交流の拠点とすること等が挙げられる。そのような地域内での公共性を獲得する具体的な仕組みとして、まち普請事業のプロセスは、2回のコンテストを通じて地域により近づき、地域の課題やニーズをしっかりと把握しながら整備提案の公共性を高め、整備・運営段階においても地域住民と一緒に参加できる協働の場づくりを重視している等の点において、重要な示唆を与えている。

なお、持続的な利活用及び活動における課題として、維持管理への人的・財政的な負担、追加的な整備やメンテナンスへの費用負担などが指摘された。その一方で、地域や行政等との連携から人的・財政的な負担をある程度解消していることと、クラウドファンディングを活用して自主的に活動・再整備資金を獲得できる仕組みが試行されていることから、公的な支援のみならず、整備団体が自立して持続的に利活用及び活動できるための動きとして注目でき、今後の展開が期待される。また、持続的な活動には、団体の活動主体・ボランティアなどの人的資源や組織の規模も影響すると考えられる。その点については今後も引き続き調査を続けたい。

【謝辞】

本研究はJSPS科研費JP18K13900の助成を受けたものである。また、本研究を進めるにあたって、横浜市都市整備局地域まちづくり課や地域の22整備団体からご協力いただいた。ここに深く感謝の意を表する。

【補注】

- (1)「改正都市再生特別措置法(2018年7月施行)」では、都市再生推進法人(まちづくり団体等)の業務に低未利用地の一時保有等が追加され、地域コミュニティが交流広場等を協働で整備・管理に関する「立地誘導促進施設協定制度」が創設された。
- (2)まち普請事業は、従来の公共事業とは異なり、地域主体の提案による身近なハード整備事業として提案場所とテーマの条件がないなど自由度の高い制度であることと、地域主体自らが整備から管理運営まで行うことで主体的な取り組みが広がっていく仕組みであることから評価されており、さらに、近年、低未利用地の利活用事例が多く増えていることから注目し、本研究の対象とした³⁾。
- (3)国土交通省による低未利用地の定義は、適正な利用が図られるべき土地であるにもかかわらず、長期間にわたり利用されていない「未利用地」と、周辺地域の利用状況に比べて利用の程度(利用頻度、整備水準、管理状況など)が低い「低利用地」の総称である。「未利用地」の具体例としては、空き地、空き家、空き店舗、工場跡地のほか、耕作放棄地、管理放棄された森林などが、「低利用地」としては、資材置場や青空駐車場などが挙げられている⁴⁾。
- (4)本研究における「空き地」とは、補注(3)の内容を踏まえて、主に住宅地や沿道に位置している未利用地を中心に、青空駐車場、菜園、資材置き場などの低利用地を含むものとし、「公園内空き地」とは、公園の範囲内ではあるものの、

前述の「空き地」と同様な低・未利用状態の空き地とする。

(5)横浜市の担当者へのヒアリング調査は、2回実施した。(1回目:2018年12月9日、2回目:2019年11月6日)。

(6)2次コンテストに通過した提案は、2005年度から2018年度まで54件であるが、1件は整備辞退したため、実際に整備された提案は53件となる。

(7)「地縁組織」は自治会と町内会、商店会、「まちづくり組織」は横浜市地域まちづくり推進条例上の認定組織とその他のまちづくり協議会、「公園愛護会」は横浜市内に登録されている公園の日常的な管理を行うボランティア団体、「NPO」は非営利活動法人、「市民活動団体」は地域のまちづくり活動を行っている任意団体、「福祉・子育て支援」は高齢者関連の福祉活動や子育て支援を行っている任意団体、「任意」は市民活動団体と福祉・子育て支援以外の任意団体、「民間事業者」は既に福祉事業やカフェなどの営利事業を営んでいる事業者を意味する。

(8)提案場所については、各1次コンテスト提案書に記載されている「提案場所の所在地」と「整備提案の内容」、「整備場所の地権者等」の提案内容及びコンテストに応募することについての説明状況の内容から確認して分類した。

(9)補注(8)の記述内容から低未利用地に関連する表現を確認して判別した。とりわけ、「空き地」と「空き家・店舗」への分類は、明確に空き地・空き家等の表現が確認された場合のみに限定している。また、単に賃貸物件を利用した案件や活動拠点のリニューアル案件は低未利用地の利活用案件から除いた。

(10)有償と回答した6団体のうち、1団体からは回答を得られなかった。

(11)既に維持管理期間を過ぎている整備団体は、アンケート調査の回答があった22団体のうち、12団体(54.5%)、低未利用地利活用の整備団体36のうちの22団体(61.1%)である。

(12)整備団体のうち、地縁組織及びまちづくり組織は12団体だが、その場合は当該組織以外の地域主体との連携を想定した活動で回答を頂いた。

(13)横浜市とクラウドファンディング企業で協定を締結し、横浜市がまち普請事業の整備団体と提携企業とマッチングを行い、成立するとクラウドファンディングを活用して活動資金等の調達を行うものである。2020年8月10日現在、3件が実施され、いずれも目標金額が達成された¹⁵⁾。

【参考文献】

- 1)饗庭伸(2015)、「都市をたたく」、花伝社、pp.98-108
- 2)国土交通省(2017)、「都市計画基本問題小委員会中間とりまとめ:「都市のスポンジ化」への対応」、https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/toshi01_sg_000194.html
- 3)横浜プランナーズネットワーク編著(2019)、「ザ・まち普請-市民の手によるまちづくり事業のキモ」、特定非営利活動法人横浜プランナーズネットワーク
- 4)国土交通省:低・未利用地の活用・管理 https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/totikensangyo_tk2_000022.html
- 5)竹鼻崇、大村謙二郎、有田智一、藤井さやか(2010)、「伝建地区とその周辺における空き家実態とその利活用可能性に関する研究:函館市西部地区を対象として」、都市計画論文集、Vol.45-3、pp.25-30
- 6)三好章太、嘉名光市、佐久間康富(2017)、「密集市街地の民有地を暫定利用する防災空地の評価手法の検討:神戸市「まちなか・防災空地整備事業」を対象として」、都市計画論文集、Vol.52-3、pp.293-300
- 7)園田聡、野澤康(2015)、「低・未利用地を活用した連鎖的公共空間整備に関する研究-佐賀市・わいわい!!コンテナプロジェクトを対象として-」、日本建築学会技術報告集、Vol.21-47、pp.297-300
- 8)原田陽子(2020)、「駐車場活用広場「新菜テラス」の実現手法と定着プロセス」、日本建築学会技術報告集、Vol.26-62、pp.296-301
- 9)杉田早苗、土井良浩、谷内田純子(2013)、「市民提案によるハード整備へのまちづくり助成制度の課題と効果」、都市計画論文集、Vol.48-3、pp.261-266
- 10)杉田早苗、田中麻理子、土井良浩(2017)、「市民主体のハード整備をともなう公共空間活用の課題と意義」、都市計画論文集、Vol.52-3、pp.652-659
- 11)後藤純、小泉秀樹、大方潤一郎(2007)、「プロジェクト型協働のまちづくり制度における意思決定手続き」、都市計画論文集、Vol.42-3、pp.223-228
- 12)秋田典子(2007)、「地区レベルの事業と計画の連携の意義及び可能性に関する検討:秦野市景観まちづくり条例に基づく庭先協定と横浜地域まちづくり推進条例に基づくまち普請事業から」、都市計画論文集、Vol.42-3、pp.667-672
- 13)野澤千絵(2010)、「市民提案・市民主体による身近な生活環境整備の効果と課題-ヨコハマ市民まち普請事業を例に-」、日本建築学会計画系論文集、Vol.75-655、pp.2191-2196
- 14)横浜市:ヨコハマ市民まち普請事業 <https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/machizukuri-kankyo/toshiseibi/suishin/machibushin/>
- 15)横浜市:地域まちづくり活動を対象としたクラウドファンディング活用支援事業<試行> <https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/machizukuri-kankyo/toshiseibi/suishin/sasaeru/crowdfunding.html>