

# 市街地内の空き地の利活用

上席研究員 大谷 博

## 要 旨

国土交通省の「土地基本調査」によると、世帯が所有する空き地がここ 10 年で 1.4 倍に増加している。世帯所有の空き地は、相続を契機とした取得など必ずしも土地の利用を想定せずに取得したことで、そのままとされている場合が多く、また利用意向があっても将来の土地利用の見込みがない場合も多いことから、近年、増加が著しい。

国土交通省の「空き地等に関する所有者アンケート(2017 年 2 月)」によると、空き地等になっている理由として「空き地等を相続し、そのままになっている」と回答した人が 5 割強もいる。空き地等の所有者がかかえる課題としては「管理の作業が大変」、「遠方に住んでいるので管理が困難」と回答した人も多い。

国土交通省が自治体に対して空き地についてアンケート調査(2017 年 2 月)をした結果をみると、空き地等に関する住民からの苦情の件数がこの 10 年で増加していることが分かる。雑草が生い茂るといった管理水準が低下した空き地の状態に至る理由について、自治体が感じている内容は、「所有者の高齢化等により自ら管理・活用できない」や「管理・活用の費用を負担できない」といった身体的理由、経済的理由があげられている一方、所有者が遠方に居住しているため「周囲に迷惑をかけている状態にまでなっていることが認識されていない」こともあげられている。

空き地等の利活用は、第一義的には、土地所有者が考えるべきものであるが、利用価値が低く、土地取引市場に乗らない、市場取引コストを賄えない土地については、土地所有者のみに利用を図るよう求めても、現状を改善することは難しい。特に個人の所有者には将来の利用の見込みが見出し難く、また、遠隔地に土地を所有する人も多くなっている現状からすれば、こうした空き地等については、民間だけでなく、地元自治体等の行政や地域コミュニティによる政策的取り組みが必要であろう。

空き地等の発生・管理状況について一番精通しているのは、空き地等が所在する地域コミュニティの住民である。しかも市場性(民間企業にとって)がない土地でも地元の住人なら使いたいと思うニーズは少なからず存在するケースが見られる。市場原理では困難だけど、イベント広場、コミュニティガーデン、花壇・菜園といった用途に、視点を変えれば利用できる用途が案外見つかる。こうした利活用が土地所有者の維持管理経費を少しでも賄うことができれば、空き地の解消に向けての一つの方策になりうると考えられる。

人口減少時代においては、当面、土地利用が見込めない土地について、空き地の新たな利用、特に恒久的な利用の道が見えてくるまでの間は、建物の設置等と比べ低コストでの利用が可能で、利用後の原状回復も容易という利点を活かし、例えば、コミュニティガーデン、広場など地域コミュニティ全体でその価値を享受できる暫定的な管理・活用を積極的に位置づけ、推進していくことが重要であろう。

## はじめに

市街地の人口が増え、それとともに市街地内の不動産は価値を持ち続けるという考えは地方都市では曲がり角を迎えている。今や利用価値の低い、土地取引市場に乗らない、市場取引コストを賄えない土地が増えている。資産価値を失って処分に困る土地が広がり始め、「土地を持つのが負担で手放したい」、「相続が重荷になる」、「土地を持ちたくない」という人も増えている。

人口減少社会を迎え、地方都市を中心に、空き家だけでなく空き地も増加している。国土交通省の「土地基本調査」によると、世帯が所有する空き地が2003年～2013年の10年間で1.4倍に増加した。また、土地所有者の利用意欲が減退している中で、登記簿上で所在確認ができない土地が、国土調査法に基づいて行う土地の調査である地籍調査を見ると、農山漁村に限らず、宅地地帯でも約13%もある。いわゆる所有者の所在の把握が難しい土地が増加しており、自治体に対して土地の寄附の申し出が増えているなど、土地の管理放棄の問題が表面化してきている。土地は所有者が管理するという大前提が揺らぎは始めている。

土地の所有・利用意欲が減退し、土地の管理に問題を抱える所有者が多くなっていることから、草刈りなど必要な管理行為が行われず、雑草が生い茂るなど、管理水準が低下した空き地が増加している。管理水準が低下した空き地は、ゴミ等の投棄や害虫の発生など、周辺に直接的な害悪を及ぼすが、これに加えて地域イメージや地域の活力の低下を招き、結果的に空き地がさらに空き地を発生させるという負のスパイラルを生じさせることになる。管理が放置された状態が続けば、相続を契機に所有者の所在の把握が困難な土地となるなど将来的に放棄宅地となり、市街地の荒廃にもつながる。

本調査は、県内の市街地の空き地の増加、管理低下という課題に対し、コンパクトな市街地、

そして良好な居住環境を形成していく上で、空き地の利活用が大きな可能性を持っていると考え、全国で取り組まれている低・未利用地(空地、農地、樹林地等)の利活用の先進事例を分析することで、市民との協働による空き地利活用の手法を提示することを目的として実施した。

空き地を行政主導で公園として増やしていくことが難しい中で、自治会が広場をつくったり、市民団体が市民農園を始めたりと、住民の管理のもと、住民が集まり、憩い、楽しむ、身近な緑とのふれあいの場が増えていくことは、豊かな居住環境づくりにつながる。

## 1. 全国的な空き地の動向と県内の空き地の多さ

### (1) 全国的な空き地の動向

国土交通省の「土地基本調査」によると、世帯の所有する空き地について、2003年から2013年の10年間の状況変化をみると、相続・贈与で取得した空き地が大きく増加してきていることが分かる。世帯が所有する空き地の面積を世帯主の年齢別にみると、65歳以上の世帯の所有する空き地の面積が増加してきており、65歳以上の世帯の所有する空き地の面積の割合は1993年には約25%ほどだったのが20年後の2013年には約50%にもなっている。世帯所有の空き地は、相続を契機とした取得など必ずしも土地の利用を想定せずに取得したことで、そのままとされている場合が多く、また利用意向があっても将来の土地利用の見込みがない場合も多いことから、近年、増加が著しい。

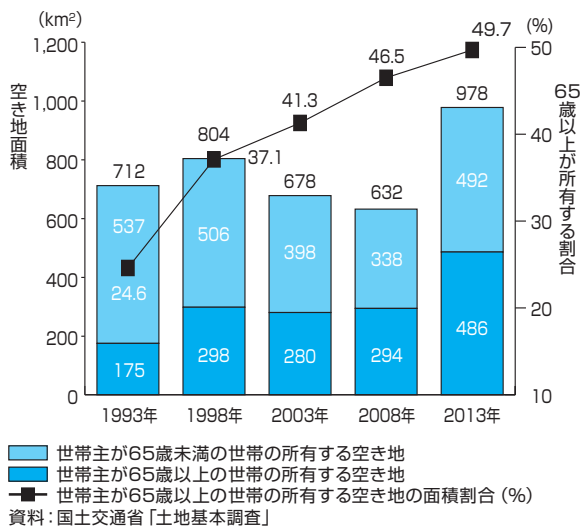
国土交通省の「空き地等に関する所有者アンケート(2017年2月)」によると、空き地等の利用

図表1 世帯の所有する空き地の取得方法別面積 (km<sup>2</sup>)

| 取得方法                  | 2003年 | 2013年 | 増加率(%) |
|-----------------------|-------|-------|--------|
| 相続・贈与で取得              | 394   | 701   | 77.9   |
| 個人から購入                | 160   | 172   | 7.5    |
| 会社・都市再生機構・公社などの法人から購入 | 69    | 48    | -30.4  |
| 国・都道府県・市町村から購入        | 25    | 22    | -12.0  |
| その他                   | 24    | 29    | 20.8   |
| 不詳                    | 9     | 10    | 11.1   |
| 総数                    | 681   | 982   | 44.2   |

資料：国土交通省「土地基本調査」

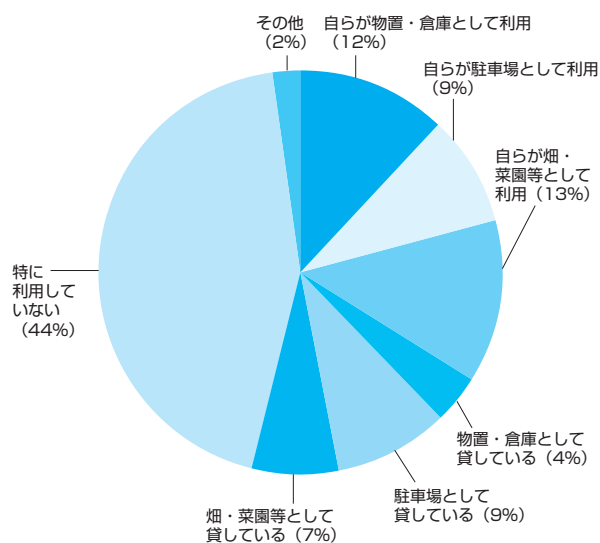
図表 2 世帯主の年齢別世帯の所有する空き地面積の推移



形態をみると、駐車場や物置、倉庫等に利用している例が5割強を占める一方で、特に利用されていないのも4割強と多い。空き地等になっている理由としては、「空き地等を相続し、そのままになっている」と回答した人が5割強もいる。空き地等の所有者がかかえる課題としては、「管理の作業が大変」「遠方に住んでいるので管理が困難」と回答した人も多い。

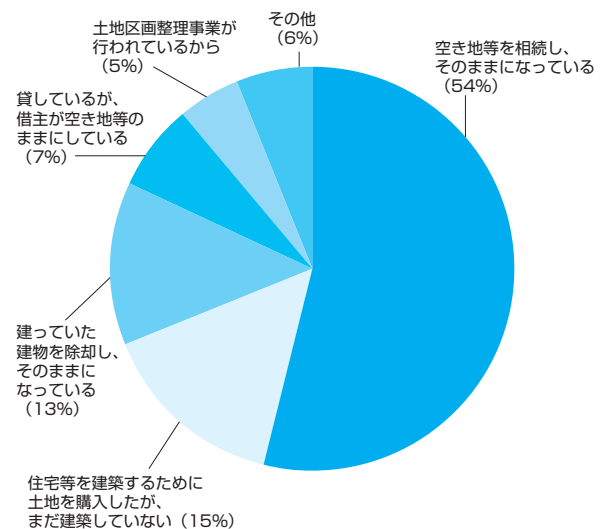
国土交通省が自治体に対して空き地についてアンケート調査(2017年2月)をした結果をみる

図表 3 所有している空き地等の現状



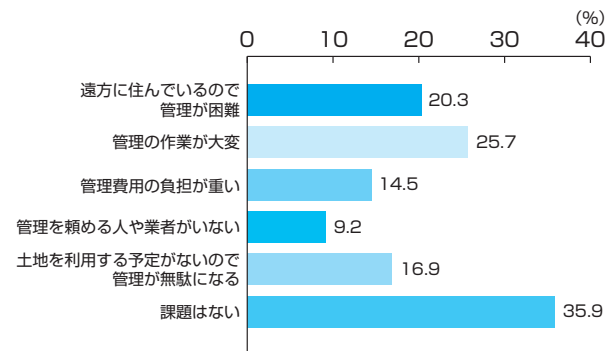
出典：国土交通省「空き地等に関する所有者アンケート」(2017年2月)

図表 4 空き地等のままになっている理由



出典：国土交通省「空き地等に関する所有者アンケート」(2017年2月)

図表 5 所有者がかかえている課題(複数回答)



出典：国土交通省「空き地等に関する所有者アンケート」(2017年2月)

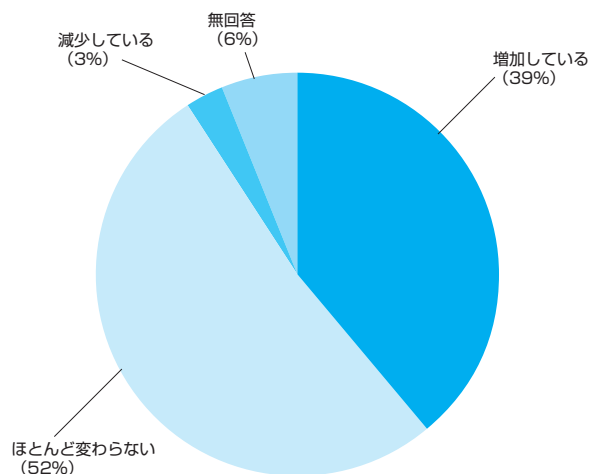
と、まず、空き地等に関する住民からの苦情の件数がこの10年間で増加していることが分かる。雑草が生い茂るといった管理水準が低下した空き地の状態に至る理由について、自治体を感じている内容は、「所有者の高齢化等により自ら管理・活用できない」や「管理・活用の費用を負担できない」といった身体的理由、経済的理由があげられている一方、所有者が遠方に居住しているため「周囲に迷惑をかけている状態にまでなっていることが認識されていない」こともあげられている。63%もの自治体が今後10年間で「管理水準が低下(雑草繁茂等)した空き地」の面積が増加すると回答している。

## (2) 県内の空き地の多さ

### ①「農地・林地」以外の土地の空き地等

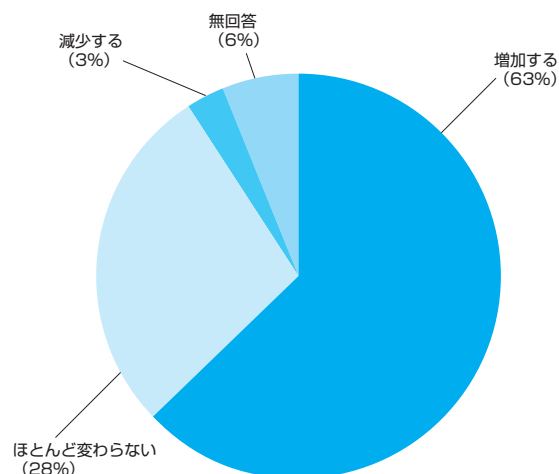
国土交通省の「2013年世帯土地統計」と「2013

図表 6 空き地等に関する住民からの苦情件数の変化  
(過去 10 年間)



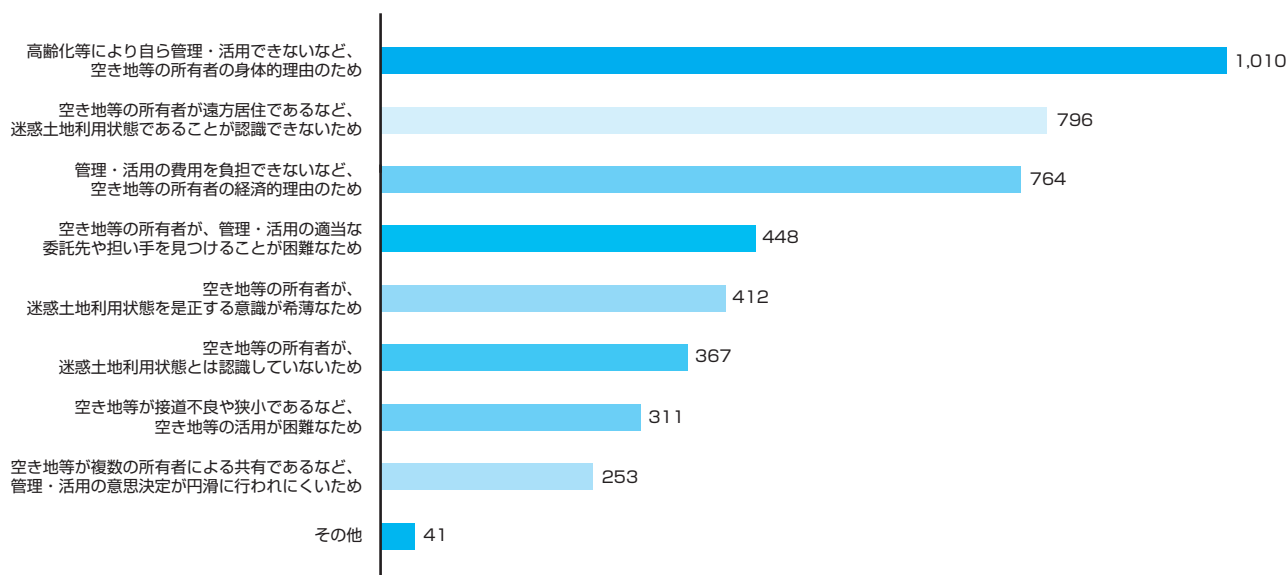
出典:国土交通省「空き地等に関する自治体アンケート」(2017 年 2 月)

図表 8 今後 10 年間の「管理水準が低下(雑草繁茂等)した空き地」の面積の変化予想



出典:国土交通省「空き地等に関する自治体アンケート」(2017 年 2 月)

図表 7 「管理水準が低下(雑草繁茂等)した空き地」の状態に至る理由(複数回答)



出典:国土交通省「空き地等に関する自治体アンケート」(2017 年 2 月)

年法人土地・建物基本調査」からそれぞれ世帯が所有している空き地等(空き地・原野など)と法人が所有している空き地に分けて見ることとする。

### 「世帯が所有している空き地」

国土交通省「世帯土地統計」によると、徳島県内の世帯が所有している「宅地など」の土地の面積は 2013 年現在 93,553㎡で、「現住居の敷地」が 59,952㎡(「宅地など」の土地面積全体の 64.1%)、「現住居の敷地以外の宅地など」が 33,601㎡(同 35.9%)となっている。

これを利用現況別にみると、「現住居の敷地」

では「一戸建住宅」がほとんど占めている。一方、「現住居の敷地以外の宅地など」では「住宅(一戸建住宅、共同住宅・長屋建住宅)」、「事務所・店舗・工場・倉庫等」で過半を占めているが、「利用していない(空き地・原野など)」土地も 4,650㎡(「宅地など」の土地面積全体の 5.0%)存在している。

また、「宅地など」の土地の利用現況のうち、低・未利用地(屋外駐車場、資材置場、その他の合計)の面積は 11,299㎡(「宅地など」の土地面積全体の 12.1%)となっている。

### 「法人が所有している空き地」



図表 9 徳島県の世帯の現住居の敷地及び現住居の敷地以外の宅地などの利用状況（2013年） (m<sup>2</sup>,%)

| 現住居の敷地        |                   | 59,952      | 64.1   |      |
|---------------|-------------------|-------------|--------|------|
| 現住居の敷地以外の宅地など | 主に建物の敷地として利用      | 一戸建専用住宅     | 7,089  | 7.6  |
|               |                   | 一戸建店舗等併用住宅  | 243    | 0.3  |
|               |                   | 共同住宅・長屋建住宅  | 1,522  | 1.6  |
|               |                   | 事務所・店舗      | 3,255  | 3.5  |
|               |                   | 工場・倉庫       | 3,619  | 3.9  |
|               |                   | ビル型駐車場      | 18     | 0.0  |
|               |                   | その他の建物      | 900    | 1.0  |
|               |                   | 計           | 16,646 | 17.8 |
|               | 主に建物の敷地以外に利用      | 屋外駐車場       | 7,295  | 7.8  |
|               |                   | 資材置場        | 520    | 0.6  |
|               |                   | スポーツ・レジャー用地 | -      | -    |
|               |                   | その他         | 3,484  | 3.7  |
|               |                   | 計           | 11,299 | 12.1 |
|               | 利用していない(空き地・原野など) |             | 4,650  | 5.0  |
| 計             |                   | 33,601      | 35.9   |      |
| 総計            |                   | 93,553      | 100.0  |      |

資料：国土交通省「世帯土地統計」

国土交通省「法人土地・建物基本調査」によると、徳島県内の法人が所有している「宅地など（「農地・林地」以外の土地）」の土地面積は2013年現在 39,129m<sup>2</sup>で、このうち「建物」は 23,464m<sup>2</sup>（「宅地など」の土地面積全体の 60.0%）、「建物以外の土地」は 13,029m<sup>2</sup>（同 33.3%）、「利用できない建物（廃屋等）」は 544（同 1.4%）、「空き地」は 1,867m<sup>2</sup>（同 4.8%）となっている。

「宅地など」の土地の利用現況のうち、低・未利用地（駐車場、資材置場、利用できない建物

（廃屋等）、空き地の合計）の面積は 4,629m<sup>2</sup>と「宅地など」の土地面積全体の 11.9%を占めている。

## ②耕作放棄地

農林水産省の農林業センサスによると、県内の耕作放棄地の面積は 4,577ha（2015年）で、経営耕地面積に占める割合は 25.2%、実に 1/4は耕作が放棄されている。この 10年間で耕作放棄地は 161ha 増加した（3.6% 増 2005年 4,416ha → 2015年 4,577ha）。耕作放棄地の土地所有者をみると、販売農家の耕作放棄地は 204ha 減少したが、土地持ち非農家の耕作放棄地が 330ha も増加している。

農林水産省の農林業センサスによると、徳島市内の耕作放棄地の面積は 342ha（2015年）で、経営耕地面積に占める割合は 15.6%、徳島市という大消費地に立地していながら放置されたまま耕作されていない農地が 15%も存在している。この 10年間で耕作放棄地は 55ha 増加している（19.2% 増 2005年 287ha → 2015年 342ha）。耕作放棄地の土地所有者をみると、販売農家の耕作放棄地は 14ha 減少したが、土地持ち非農家の耕作放棄地が 50ha も増加している。

## 2. 将来の利用の見込みが少ない空き地の有効活用の視点

図表 10 徳島県の法人の土地・建物の利用状況(2013年)(m<sup>2</sup>,%)

|      |                        |        |       |
|------|------------------------|--------|-------|
| 建物   | 事務所                    | 3,138  | 8.0   |
|      | 店舗                     | 1,818  | 4.6   |
|      | 工場・倉庫                  | 11,028 | 28.2  |
|      | 社宅・従業員宿舎               | 388    | 1.0   |
|      | その他の福利厚生施設             | 240    | 0.6   |
|      | 社宅・従業員宿舎以外の住宅(賃貸用住宅など) | 211    | 0.5   |
|      | ホテル・旅館                 | 545    | 1.4   |
|      | 文教用施設                  | 1,341  | 3.4   |
|      | 宗教用施設                  | 2,587  | 6.6   |
|      | ビル型駐車場                 | 6      | 0.0   |
|      | その他の建物                 | 2,162  | 5.5   |
|      | 計                      | 23,464 | 60.0  |
| 建物以外 | 駐車場                    | 1,088  | 2.8   |
|      | 資材置場                   | 1,130  | 2.9   |
|      | グラウンドなどの福利厚生施設         | 54     | 0.1   |
|      | ゴルフ場・スキー場・キャンプ場        | 5,069  | 13.0  |
|      | 貯水池・水路                 | 143    | 0.4   |
|      | 文教用地                   | 161    | 0.4   |
|      | 宗教用地                   | 3,018  | 7.7   |
|      | その他                    | 2,366  | 6.0   |
|      | 計                      | 13,029 | 33.3  |
|      | 利用できない建物(廃屋等)          | 544    | 1.4   |
| 空き地  |                        | 1,867  | 4.8   |
| 不明   |                        | 225    | 0.6   |
| 計    |                        | 39,129 | 100.0 |

資料：国土交通省「法人土地・建物基本調査」

図表 11 耕作放棄地の状況

| 徳島県       |        | (単位: ha) |        |        |
|-----------|--------|----------|--------|--------|
|           | 2005 年 | 2015 年   | 増減数    | 増減率(%) |
| 耕作放棄地面積   | 4,416  | 4,577    | 161    | 3.6    |
| 経営耕地総面積   | 23,373 | 18,194   | -5,179 | -22.2  |
| 耕作放棄地率(%) | 18.9   | 25.2     | 6.3    |        |

| 徳島市       |        | (単位: ha) |      |        |
|-----------|--------|----------|------|--------|
|           | 2005 年 | 2015 年   | 増減数  | 増減率(%) |
| 耕作放棄地面積   | 287    | 342      | 55   | 19.2   |
| 経営耕地総面積   | 2,817  | 2,199    | -618 | -21.9  |
| 耕作放棄地率(%) | 10.2   | 15.6     | 5.4  |        |

資料: 農林水産省「農林業センサス」

空き地の利活用は、第一義的には、土地所有者が考えるべきものであるが、利用価値が低く、土地取引市場に乗らない、市場取引コストを賄えない土地については、土地所有者のみに利用を図るよう求めても、現状を改善することは難しい。特に個人の所有者には将来の利用の見込みが見出し難く、また、遠隔地に土地を所有する土地所有者も多くなっている現状からすれば、こうした空き地については、民間だけでなく、地元自治体等の行政や地域コミュニティによる政策的取り組みが必要であろう。

空き地の発生・管理状況について一番精通しているのは、空き地が所在する地域コミュニティの住民である。しかも市場性(民間企業にとって)がない土地でも地元の住人なら使いたいと思うニーズは少なからず存在するケースが見られる。市場原理では困難だけど、イベント広場、コミュニティガーデン、花壇・菜園といった用途に、視点を変えれば利用できる用途が案外見つかる。こうした利活用が土地所有者の維持管理経費を少しでも賄うことができれば、空き地の解消に向けての一つの方策になりうると考えられる。

人口減少時代においては、当面、土地利用が見込めない土地について、空き地の新たな利用、特に恒久的な利用の道が見えてくるまでの間は、建物の設置等と比べ低コストでの利用が可能で、利用後の原状回復も容易という利点を活かし、例えば、コミュニティガーデン、広場など地域コミュニティ全体でその価値を享受で

きる暫定的な管理・活用を積極的に推進していくことが重要であろう。

空き地を地域の「資源」として活用する先進的な取り組み、優良事例を収集・分析しながら、産官学等の広い連携により空き地を増やさない方策を検討していくことが必要である。

空き地等は、有意義な利用が行われれば、利用に応じた便益が生み出され、地域の価値が高まることが期待される。

### 3. 市街地内の空き地、空き家の庭、低・未利用地、農地の利活用事例

#### 3-1. 東京都東久留米市氷川台団地

～ 一戸建て団地内の空き家、空き地の活用 ～

##### ■氷川台団地の概要

東京都東久留米市は東京都心から約 25km 離れた武蔵野台地の中央部にある。東京都特別区部への通勤率は 33% (2015 年国勢調査) と高く、東京都の郊外に位置するいわゆるベッドタウンである。昼夜間人口比 0.785 は東京 23 区及び東京都市部 25 市の中で狛江市、稲城市、西東京市に次いで 4 番目に小さい。東久留米市はオフィスや工場・学校が少なく住宅の多い街である。ひばりが丘・東久留米・八幡・滝山・久留米西団地など大規模団地が多く、これらの地域では高齢化の進行が著しい地区が見られる。市全体では高齢化率は 27.0% となっている。

##### 氷川台(ひかわだい) 団地

1956 年(昭和 31 年)に西武鉄道が開発分譲した。区画整理された道路脇に一戸建て住宅が整然と並んだ典型的な郊外住宅地である。世帯数約 350 世帯。都心から移住した子育て世代が 80 歳を超え、子供たちは独立して都心に住み、高齢化率は 37%を超えている。

##### ■氷川台自治会の概要

氷川台団地の 327 世帯(約 950 人)の会員で自治会を構成し、加入率は 94%となっている。2011 年に自治会の現状認識・課題抽出・解決への方策をたて、“安心・安全で暮らしやすいまち「氷川台」、元気で明るい自治会をみんな

つくろう！”のスローガンを掲げて、資源ごみ集団回収・青空野菜市・焼き菓子販売会・サンドイッチ販売会・ふれあいサロン・子育てサロン・マージャン教室・パソコン教室・うどん打ち教室・ラジオ体操の会・健康体操教室・ハイキング会・ゴルフ同好会・氷川台農園農夫の会・ジャガイモ掘り大会・サツマイモ掘り大会・餅つき大会・夕涼み会や春の防災訓練と秋の要援護者支援避難訓練など、年間を通して住民が自主的に運営している。空き家、空き地を地域の資源として活用し、温かいふれあいのあるコミュニティをつくる長年の取り組みが評価され、総務省が行う「平成 28 年度ふるさとまちづくり大賞」団体賞を受賞している。

### ■空き家、空き地の現状と対策

氷川台団地は、駅から徒歩 10 ～ 15 分圏内でありながら、駅からの公共交通機関（バス等）がなく、しかも高台に位置するため、高齢者には住みにくい地域になっている。また、高齢者夫婦には広すぎる家屋を持て余し、優れた住環境よりも利便性を求めて駅近辺のマンション等へ引っ越す人も出ている。一戸建て住宅で広い庭を持て余すようにもなっている。高齢化率が 37% を超えているなど空き家が発生しやすい条件が揃っている。地域の空き家・空き地の増加は、災害時における被害の拡大や犯罪の温床になる危険性、ごみの投棄による衛生上の問題、空き家放置による環境の悪化も招き、住宅地の評価を下げている。

一戸建て住宅群で構成される氷川台自治会は、空き家の増加が大きく、国や自治体が空き家対策に取り組む以前の 2011 年から地域の課題として「空き家・空き地の有効利用」に取り組んできている。空き家を地域住民の「負資産」として捉えるのではなく、資産として捉え、地域で有効活用すべく独自に持ち主と交渉してきた。空き家の庭や空き地を自治会農園に変え、栽培した野菜は地域で販売し、地産地消を通して農園を交流の場と変え、地域コミュニティをつくってきた。

さらに、空き家の有効利用第 2 弾として、2018 年からは学生による「空き家のシェアハウス」に着手している。空き家の持ち主に、氷川台自治会の活動を深く理解してもらい、離れて暮らす家族の方にも持ち主が氷川台で安心して暮らせるのは「見守り活動」等で地域の皆さんが見守っているからだとして理解してもらって学生がシェアリング入居できるような家賃に設定してもらっている。近隣大学の学生課に氷川台自治会が目指す「地域づくり」の大きな課題が「空き家予備軍」対策であり、学生の「空き家のシェアリング利用」を提案し、理解を得て学生課で掲示板等に募集 PR してもらっている。

また、2012 年から開始した「高齢者見守り」では、「見守り作業支援隊」を結成して、高齢者世帯の家具移動、電球交換、植木の剪定、庭の草取りなどを行い、高齢者が氷川台に住み続けられるように支援をしている。このように「見守り」活動は、高齢者の孤立化や孤独死を防ぐだけでなく「空き家」の抑制にもつながっている。

2011 年から始めた「空き家・空き地の利活用」は地域活性化に大きく寄与し、地域コミュニティに溢れた地域に変わってきている。現在も自治会内の空き家は自治会で管理され放置空き家は皆無である。こうした活動は、国土交通省の学会誌に掲載されたり、マスコミも注目し、全国紙に掲載されたりもしている。先進事例として大きな反響を呼び、全国各地の自治体や自治会が視察に訪れている。

### ■空き家の庭の活用事例

自治会館の隣に 20 年も前に転居して空き家状態になっていた場所があり、そこを 2011 年に持ち主から借り受けて、空き家の庭を農園として整備し直した。持ち主の親世代と親しかった近所の住民が持ち主から管理を頼まれたが高齢であったため草刈りなどの手入れが難しいことから、自治会に相談が寄せられたことがきっかけで、自治会が約 300㎡の庭を無償で借り受けることになった。顔の見える関係があるので信用されており、とくに書面等での契約はしてい





ない。自治会会員の中に重機や小型耕運機を使える人が数人おり、彼らが庭に生い茂った笹などの雑草を取り除き、畑に変え、トマト、ナス、ピーマン、カボチャ、さつま芋など地域の住民が育てたい、食べたい野菜を育てている。

さらに農園で育てた 20 種以上の野菜を一袋 100 円で無人販売したり、空き家の軒先を利用した青空野菜市を開いたりしている。農園では季節ごとのイベントを行っており、春にはジャガイモ掘り大会、秋にはさつま芋掘り大会等の芋ほりイベントを行っている。空き家の庭や空き地を利用した農園は、高齢者から子供まで幅広い層の「ふれあいの場」となっている。

農園に集まる住民、芋ほりイベントに集まる親子の交流などで“住民同士の顔が見え、笑顔と挨拶が飛び交うまち”に変わってきた。また、空き家・空き地の利活用は防災防犯活動の強化や住環境の改善、自治会加入率の増加、高齢化率の減少等の効果をもたらし地域が活性化している。

### ■空き地の活用事例

2010 年に空き家だった建物の屋根の一部が台風で吹き飛ばされた。高齢の空き家持ち主は顔見知りの近所に迷惑がかかってはと思い、建物を撤去し更地にした。雑草が伸び放題の空き地(宅地 65 坪)になったため、空き地の持ち主から相談を受けた自治会は、持ち主との話し合いで、空き地の管理を自治会で行うかわりに自治会で有効利用させてもらうことにした。

持ち主が高齢で遠方に居住していることもあり自治会との間で書面等の契約を行って利用している。管理してもらえらるなら利用料は無償でという契約。自治会で利用するにあたり会員へ有効利用方法を募集(ドッグラン・芝生の広場・会員専用駐車場等)したりしながら検討した結果、自治会農園として活用することになった。

2011 年に自治会員の農家が雑草の刈り取りや転石拾いをしながら耕地作業にあたり見事な農園に変身させた。春に植えられたジャガイモが見事に育ち自治会の子供達を集めてジャガイモ掘り大会を実施した。

その時の様子を空き地持ち主さんへ写真を送って報告したら大変感激して返事をもらった。「この度はご連絡をいただきまして、ありがとうございます。写真を拝見しましたところ、雑草が伸び放題だった空き地がきれいなミニ農園に生まれ変わっており、大変嬉しく思いました。お手入れをいただき、ありがとうございます。地域の皆様にも、どうぞよろしくお伝えください。今後ともよろしくお願い申し上げます。」

## 3-2. 千葉県柏市の低・未利用地(空き地等)の利活用への取り組み「カシニワ制度」

### (1)「カシニワ制度」の背景

柏市は東京都心から 30km 圏内に位置する人口約 40 万人の中核市である。都心のベッドタウンとして 1950 年代後半から急激に人口が増加した。急激な人口増加にともなう宅地化によ



り、市内の樹林地等の緑地は 1975 年から現在までの約 40 年間でおよそ 1,100ha が消え、1975 年当初の 4 割にまで減少した。2010 年代に入ってから減少傾向は緩やかになったものの、未だ減少の一途をたどっている。

柏市内には古くから小さな小高い樹林地・里山・緑地が点在している。樹林地等が柏市の緑の景観を形成しているがこうした緑が住宅開発で失われてきている。ベッドタウンとして自然環境の良さが住みやすさや永住意向につながっているのに、樹林地等の緑地の減少や緑地の質の低下、空閑地の増加等の課題も抱えている。柏市は現段階でコンパクトな市街地をある程度形成できていると同時に、そうした低未利用地が虫食い状に存在することで、景観面、防災面、防犯面での課題を抱えている。

また、社会経済の変化に伴う里山や農地の利用低下、人口減少社会や高齢化社会等の要因も重なり、間伐や下草刈り、落ち葉掃除など適切な管理がなされていない樹林地や雑草がはびこる空閑地等が増加している。全国的な高齢化の中で、他都市と同様に、低未利用地が数多く発生している。高齢化に加えて、生活様式自体の変化が、宅地化されずに残っている空閑地や、市街地内の管理不足の樹林地、使われなくなった畑の増加という形となって現れている。

柏市の公園面積は同規模都市に比べ低いため、2009 年度に改訂された柏市緑の基本計画では、「市民 1 人あたりの都市公園面積 7㎡」及び「市民 1 人あたりの都市公園を含む緑のオープンスペース（市民が自由に利用することができる公園的な空間）10㎡の確保」を 2025 年度までの目標として掲げている。これまで緑地を保全するために都市緑地法による市民緑地、条例によるみどりの広場や保護地区などの制度により、固定資産税の免除や管理費の軽減策を講じてきた。しかしこの目標値に対し、社会保障費等が年々増加しつつある今、地方自治体の限られた財源の中で、公共による十分な量の都市公園整備を行うことは難しくなっている。

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

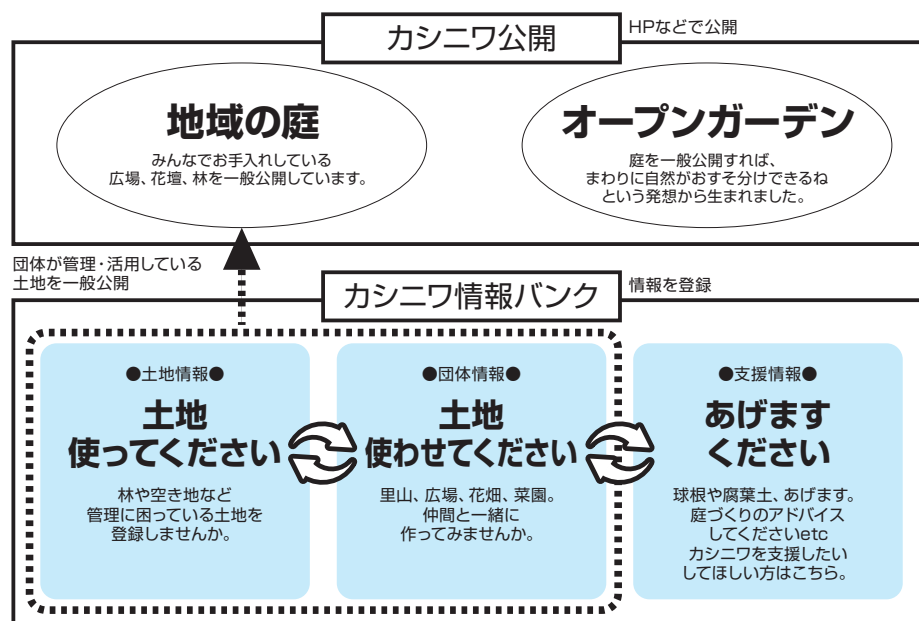
このような低未利用地の増加と、市民の緑への意識の高まりを受け、2010 年に「カシニワ制度」が創設された。造成されたにも関わらず使われていない土地の存在、空閑地の増加、高齢化によって管理ができなくなる土地の増加、市街地内における公園の不足、近所づきあいの希薄化等の課題に対して、使われていない土地を公園に準ずる空間として、町会やボランティアに貸し出すことによって、管理不足による景観悪化の防止、地域コミュニティの核としての機能、子供が自由に遊べる場・高齢者が集うことのできる場所に変えていく仕組みである。「地域全体で共有できるみどりを増やし、街全体を緑に囲まれたガーデンに」そんな想いが込められた。

「カシニワ制度」は柏市内に発生する低未利用地（宅地化されずに残っている空閑地、手入れの行き届かなくなった樹林地、耕作が継続されていない農地等）を住民の力で維持・管理していく活動をサポートする制度である。

## (2) 「カシニワ」制度の仕組み

「カシニワ」制度が生まれる発端は 2006 年から柏市が年一回実施している「柏市里山ボランティア入門講座」にある。住宅開発で失われてきている里山の保全に興味のある市民を募り、チェーンソーや刈り払い機等の講習を行う。受講後に里山ボランティア団体を設立し、土地所有者と里山活動協定を結び、里山の管理を行うものである。柏市は里山管理資格取得講座の開

図表 12 全体の枠組み



資料：柏市公園緑政課 一般財団法人柏市みどりの基金

図表 13 カシニワ制度活用時のメリット

| 土地所有者                                                                  | 活動団体（町会・市民団体）         |
|------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| 維持管理費用（草刈等）の削減                                                         | やりたい緑の活動の実践           |
| ゴミの減少                                                                  | 団体内外でのコミュニティの醸成       |
| 景観の向上                                                                  | 景観の向上                 |
| 地域貢献（市民の憩いの場の創出）                                                       | 助成金の交付（花苗・堆肥・草刈機等）    |
| 団体との交流                                                                 | 看板や支援物資の提供            |
| 行政による各種サポート                                                            | 活動・イベントのPR            |
| 賃借料による収入（有償で貸与した場合）                                                    | 地域貢献（地域美化・市民の憩いの場の創出） |
| 固定資産税の免除・優遇（一定の条件あり）<br>・ 柏市緑を守り育てる条例→緑の保護地区<br>・ 柏市税条例→町会等地緑組織が利用した場合 | 行政による各種サポート（活動場所探し等）  |

資料：柏市公園緑政課 一般財団法人柏市みどりの基金

催、チェーンソー購入などへ助成金、など支援を行ってきた。講座卒業生5団体が民有緑地7か所で里山活動協定を結び、子供たちの里山体験、里山体験講座などの活動が生まれた。2～3年続けるうちに地域住民が活用したいニーズが増加、柏市公園緑政課の事業の一つの柱に、事業を継続させたいと考えるようになった。

市民団体と行政が築き上げてきた関係や手続きの流れを継続させていくには市の担当者が異動で変わっても引き継ぎ可能なように明文化する必要がある。土地を貸したい土地所有者と土地の利用を希望する市民団体等を仲介する役割を担う制度が必要であると考えようになった。

## ■カシニワ制度の概要

カシニワ制度の「カシニワ」は、「かしわの庭」（＝地域の庭）と「貸す庭」をかけた造語である。2010年11月から運用を開始した。具体的な制度の枠組みは、「カシニワ情報バンク」及び「カシニワ公開」の2本の柱から構成される。

「カシニワ情報バンク」は、土地を貸したい土地所有者（土地情報）と土地の利用を希望する市民団体等（団体情報）、そして土地利用者に対して花苗の球根や腐葉土をはじめ事務用品などの提供、耕運お手伝い、多世代型コミュニティづくりのお手伝いなど、緑の活動を支援したい方の情報（支援情報）を集約し公開することで、仲介を行うものである。

土地・市民団体等・支援情報を登録したい人が申請し、市による審査ののち、登録内容の一部をホームページで公開する。いずれも登録は無料。

カシニワ情報バンクは、土地所有者と活動団体等とのマッチングが図れ、交渉が成立すれば協定等の所定の手続きを行い、使用期間等の土地の利用に係る取り決めを定めている。空いている土地を対象に、使いたい人の責任のもとに自由な取り組みを行える場として、公園に代わる新しい共用空間を作ることのねらいの一つとしている。

「カシニワ公開」は、みどりの保全や創出のために利用されている土地を登録し、ホームページ等で紹介を行って、多くの人に、見学や利用

を通して楽しんでもらいながら交流を深め、みどりとのかかわりの中で地域力を高めていくことをねらいとしている。「カシニワ公開」には、カシニワ情報バンクを通じてマッチングした土地を登録し、『地域の庭』として一般公開していくものと、さらに市民が誰でも利用できる一般公開可能な個人の庭である『オープンガーデン』として、ホームページ等で紹介するものがある。

一方で、こうしたカシニワの取り組みは、緑の活動への意識が高い市民にとっては魅力的であるが、一般の市民にとっては参加への敷居が高い仕組みともなっている。それを受け、より参加の敷居の低い単発のイベントとして、個人の庭や地域の庭を使って住民同士で楽しんでもらうことを推奨している。2014年度からスタートしたカシニワ・スタイルは、庭や広場など緑の空間で楽しむイベントをホームページで紹介することで、多くの方に柏市の緑を楽しんでいただくことをねらいとした枠組みである。

### (3) 現状とこれまでの成果

#### ■カシニワ制度の運用実績

行政主導で始めたが市民活動として育って9年目を迎える。2016年度の利用状況(2017年3月31日現在)は、カシニワ情報バンクの土地情報(土地を貸したい土地所有者の登録件数)が91件、団体情報(土地の利用を希望する市民団体等の登録件数)が52件、これらのうちマッチング

が図られ、協定等の所定の手続きがなされた件数は80件になっている。なお支援情報(登録者の活動を支援したい方の登録件数)も22件と多くなっている。カシニワ情報バンクの運用が始まった初年度の登録件数はわずか11件であったが、年々増加し、8年間で15倍にも拡大してきている。

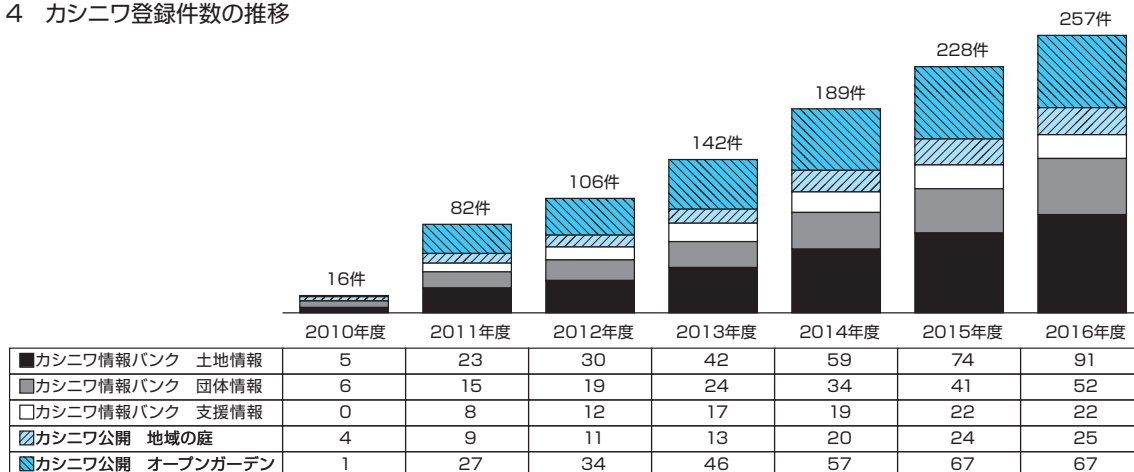
また「カシニワ公開」については、カシニワ情報バンクを通じてマッチングした土地の一部を公開している『地域の庭』が25件、一般公開している個人の庭『オープンガーデン』が67件にもなっており、「地域全体で共有できる緑を増やし、街全体を緑に囲まれたガーデンに」との想いは着実に成果をあげてきている。

土地所有者と土地の利用を希望する市民団体等がマッチングし交渉が成立すれば協定等の所定の手続きが行われている。当初は柏市が契約書等のひな形を作成しそれを使っていたが、現在は土地所有者、土地の利用を希望する市民団体等がそれぞれ案件ごとにお互いにとって都合の良い方法で個別になされている。土地の貸出金額はほとんどが無償である。「手入れのできない放置していた土地を無償で管理してもらえなら無償で貸し出します」という考え方が背景にある。

#### ■カシニワ制度の助成内容

登録団体及び登録者に対する支援として、支援情報に登録されている支援の他、一定の条件

図表 14 カシニワ登録件数の推移



2017年3月31日現在

資料：柏市公園緑政課 一般財団法人柏市みどりの基金



図表 15 利用団体を探している土地 2018 年 6 月現在

| 登録番号 | 面積(㎡) | 地目    | 希望する利用方法 | 貸出金額 |
|------|-------|-------|----------|------|
| T-31 | 90    | 宅地    | 応相談      | 無償   |
| T-30 | 50    | 雑種地   | 応相談      | 無償   |
| T-03 | 129   | 山林    | 花園型、農園型  | 無償   |
| T-50 | 1,313 | 山林    | 農園型      | 無償   |
| T-66 | 1,192 | 山林    | 応相談      | 無償   |
| T-01 | 3,013 | 山林    | 樹林型      | 無償   |
| T-37 | 5,101 | 山林    | 樹林型      | 無償   |
| T-42 | 1,196 | 山林    | 樹林型      | 無償   |
| T-64 | 2,275 | 山林    | 樹林型      | 無償   |
| T-74 | 743   | 山林    | 樹林型      | 無償   |
| T-60 | 1,092 | 山林・原野 | 花園型、応相談  | 無償   |

資料：柏市公園緑政課

の下、一般財団法人柏市みどりの基金による助成金の交付を行っている。具体的には緑に関する講座の受講や資格取得費用を助成する資格取得等助成、市民団体等の活動に必要なチェーンソー等の用具等の購入費用を助成する活動費助成、水道や休憩所の設置等、専門業者による施工費用を助成する基盤整備費助成、市民団体等に土地を貸し、かつ地域の庭として一般公開を行っている土地所有者に対する固定資産税相当額助成等であり、これらが登録者に対する大きなインセンティブとなっている。

#### ①支援情報の提供

カシニワ制度登録者に対して、支援情報に登録された物資やサービスを提供している。

#### ②看板の貸与

カシニワ制度登録地に対して、登録タイプごとに看板を貸与している。

#### ③資格取得等助成

カシニワ制度登録者に対して、資格取得や講習会受講の際の費用を支援している。

(上限助成率：総額の 10 分の 9 以内、助成金限度額：1 名につき 20,000 円)

#### ④緑化助成

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

(上限助成率：総額の 2 分の 1 以内、助成金限度額：300,000 円)

#### ⑤まちづくり施設設置等助成

条件を満たした土地所有者または市民団体等への支援を行っている。

(上限助成率：総額の 10 分の 10 以内、助成金限度額：6,000,000 円)

#### ⑥基盤整備費助成

条件を満たした土地所有者または市民団体等への支援を行っている。

(上限助成率：総額の 10 分の 10 以内、助成金限度額：2,000,000 円)

#### ⑦ファーストステップ助成 (3 回まで)

条件を満たした市民団体等に対し、材料や道具の購入費を支援している。

(上限助成率：総額の 10 分の 9 以内、助成金限度額：500,000 円)

#### ⑧活動費醸成

条件を満たした市民団体等に対し、材料や道具の購入費を支援している。

(上限助成率：総額の 5 分の 4 以内、助成金限度額：300,000 円)

#### ⑨固定資産税相当額助成

条件を満たした土地所有者に対して支援を行っている。

(助成金限度額：1,000,000 円)

#### ⑩カシニワ・スタイル実施支援

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

### (4) カシニワで行われている市民の活動

現在のカシニワ登録地には、主に里山ボランティアが管理する樹林型、花を中心とした花園型、野菜等の栽培が行われている農園型、グラウンドゴルフや地域の広場として活用されている広場型、それらを組み合わせたミックス型、個人の庭(オープンガーデン)等様々な形態が点在しており、特に市民団体等が管理するカシニワ登録地では、各登録地で様々な取り組みが行われている。

#### ■市民活動の例

##### 広場型のカシニワ

かつて市の未利用地であった土地で活動して

いる「新若柴町会」では、約 3,000㎡の空閑地を子供から大人までが自由に集い、遊ぶことのできる「自由の広場」として活用している。広場には花壇や菜園が整備されるだけでなく、ラジオ体操や 500 円で飲み語らうワンコインの会、秋祭りでの芋煮・餅つき・バザー、園芸講習会など、市が管理する都市公園では実現が困難であった取り組みも含め、実に多様な活用がなされている。また、近年では東京大学が提唱する住民が農作業をちょっと手伝い、対価としてちょっと収穫物をもらえる「ちょい農」の社会実験の対象地としても使われている。地域コミュニティの活性化に寄与しており、年 2 回程度の草刈を行うだけであった市内の未利用地が子供から大人までが集まり交流を育む地域コミュニティの核となる広場として機能しつつある。

### 花園型のカシニワ

柏の葉キャンパス駅周辺で活動する「かし\*はな」は福祉団体や地域企業による協力の下、地域住民が駅前ロータリーのスペースを活用してプランターで花や野菜を育てており、地域を彩ると共に収穫した野菜を用いた食のワークショップや花の寄せ植えコンテスト等の取り組みを行っている。

### 樹林型のカシニワ

カシニワ制度を活用して市内の樹林地で活動する里山ボランティア等は現在 10 団体で、市内 12 箇所の樹林地にて里山活動を行っている。これらボランティアの大半は、市が市民による里山保全を推進するために年 1 回開催している「里山ボランティア入門講座」の卒業生によって設立された団体で、活動地の決定から設立後の支援までカシニワ制度を活用して行っている。その結果、貴重植物の生息地となっている樹林地や、城跡や古墳など地域の文化遺産が残る樹林地、地域の癒しの森として管理が進められている樹林地等、地域の特徴を活かした個性あふれる樹林地が市内に増えつつある。

他にも、環境教育の一環として小学校の一面に作られたビオトープ、福祉市民団体等が園芸

福祉を目的として管理・運営するハーブ園、地元農家による野菜市を定期的開催する広場など、それぞれのカシニワで多彩な取り組みが行われている。また、一般財団法人柏市みどりの基金とカシニワ・フェスタ実行委員会の共催で、カシニワ登録地等を統一公開するカシニワ・フェスタが毎年開催されている。自然観察会、フリーマーケット、お祭り、寄せ植えコンテスト、バラ人気投票や陶芸の作品展、庭での演奏会など、それぞれ特徴豊かな取り組みが行われ、開催期間である 3 日間で各登録地の延べ来場者数は約 4,700 名にのぼった。イベントやガーデン案内を実施したカシニワ制度登録者からは、「来場者の感謝の言葉が、会員の活動の取り組みへの力づけにもなっている」「フェスタへの参加が会の一体感の強化に役立った」等の意見が挙がっており、このフェスタはカシニワ制度の認知度向上のみならず、カシニワ登録者の意欲向上等にも寄与する結果となっている。



図表 16 団体が活動を行っている土地 2017 年 11 月現在

| 登録番号 | 面積(㎡)  | 地目  | 活動場所のタイトル           | 利用状況      |
|------|--------|-----|---------------------|-----------|
| T-84 | 184    | 宅地  | クレマチス柏花の会           | 地域の庭・ガーデン |
| T-85 | -      | 宅地  | クレマチス柏花の会           | 地域の庭・ガーデン |
| T-87 | 30     | 宅地  | 宮前ふれあい花壇            | 地域の庭・ガーデン |
| T-20 | 574    | 雑種地 | カシニワ 6-G の農園        | 地域の庭・菜園   |
| T-48 | 520    | 雑種地 | ふうせん広場              | 地域の庭・広場   |
| T-76 | 373    | 雑種地 | 藤ヶ谷ふれあいガーデン         | 地域の庭・ガーデン |
| T-43 | 274    | 畑   | 花と野菜・ハーブのガーデン       | 地域の庭・菜園   |
| T-44 | 400    | 畑   | 共同圃場ますお             | 地域の庭・菜園   |
| T-49 | 866    | 畑   | ハーブガーデン             | 地域の庭・ガーデン |
| T-59 | 3,287  | 畑   | ベレニアル花倶楽部           | 地域の庭・ガーデン |
| T-68 | 1,595  | 畑   | 藤ヶ谷ハーブ葉草園香りの里       | 地域の庭・ガーデン |
| T-79 | 120    | 畑   | ふれあい！支え合い！          | 地域の庭・ガーデン |
| T-80 | 1,328  | 田   | 自然と共に案山子のコラボ        | 地域の庭・ガーデン |
| T-81 | 747    | 田   | 自然と共に案山子のコラボ        | 地域の庭・ガーデン |
| T-51 | 159    | 山林  | 高柳・風薫るベレニアルガーデン     | 地域の庭・ガーデン |
| T-58 | 689    | 原野  | 南柏ベレニアルガーデン PALETTE | 地域の庭・ガーデン |
| T-63 | -      | -   | スマートガーデン刈込坂         | 地域の庭・ガーデン |
| T-83 | -      | -   | 柏の葉キャンパス駅前ガーデン      | 地域の庭・ガーデン |
| T-86 | 234    | -   | みんなが笑顔に             | 地域の庭・ガーデン |
| T-90 | -      | -   | 国道 16 号線植栽          | 地域の庭・ガーデン |
| T-91 | -      | -   | 市道 01063 号線植栽       | 地域の庭・ガーデン |
| T-92 | -      | -   | 戸張農道沿線              | 地域の庭・ガーデン |
| T-02 | 3,000  | 山林  | 自由の広場               | 地域の庭・広場   |
| T-13 | 1,000  | 山林  | サスティナ実験広場           | 地域の庭・広場   |
| T-25 | 2,427  | 山林  | 葉貴台防災・いこいの広場        | 地域の庭・広場   |
| T-26 | 1,396  | 山林  | 葉貴台防災・いこいの広場        | 地域の庭・広場   |
| T-04 | 1,420  | 山林  | 高田の森                | 里山        |
| T-05 | 14,851 | 山林  | 名戸ヶ谷の森              | 里山        |
| T-06 | 13,347 | 山林  | きつね山                | 里山        |
| T-07 | 623    | 山林  | 船戸古墳の地              | 里山        |
| T-08 | 4,983  | 山林  | 船戸古墳の地              | 里山        |
| T-09 | 1,996  | 山林  | 船戸古墳の地              | 里山        |
| T-10 | 10,464 | 山林  | 船戸古墳の地              | 里山        |

| 登録番号  | 面積(㎡)   | 地目  | 活動場所のタイトル                | 利用状況      |
|-------|---------|-----|--------------------------|-----------|
| T-16  | 1,817   | 山林  | 船戸古墳の地                   | 里山        |
| T-11  | 7,530   | 山林  | かぐやの森                    | 里山        |
| T-14  | 25,966  | 山林  | 大青田の森                    | 里山        |
| T-15  | 2,123   | 山林  | かにうちの森                   | 里山        |
| T-17  | 5,368   | 山林  | 高田山                      | 里山        |
| T-22  | 5,303   | 山林  | あけぼのの森                   | 里山        |
| T-23  | 6,699   | 山林  | 内野の森                     | 里山        |
| T-24  | 4,015   | 山林  | 呼塚の雑木林                   | 里山        |
| T-35  | 3,216   | 山林  | 大島田の雑木林                  | 里山        |
| T-36  | 1,326   | 山林  | 大島田の雑木林                  | 里山        |
| T-95  | 6,537   | 山林  | 根戸であいの森                  | 里山        |
| T-39  | 8,427   | 山林  | 逆井里山の会                   | 里山        |
| T-40  | 2,016   | 山林  | 大島田里山クラブ                 | 里山        |
| T-41  | 287     | 山林  | 大島田里山クラブ                 | 里山        |
| T-45  | 8,000   | 山林  | 土と風の森                    | 里山        |
| T-52  | 1,646   | 山林  | 南部林友会                    | 里山        |
| T-53  | 1,100   | 山林  | あけぼの三丁目の雑木林              | 里山        |
| T-54  | 1,894   | 山林  | あけぼの三丁目の雑木林              | 里山        |
| T-55  | 1,405   | 山林  | 下田の社の自然を守る会              | 里山        |
| T-56  | 4,303   | 山林  | かしわ下田の杜友の会               | 里山        |
| T-57  | 720     | 山林  | 日本ボーイスカウト千葉県連盟 柏第 5 団育成会 | 里山        |
| T-65  | 935     | 山林  | 土と風の森                    | 里山        |
| T-70  | 16,369  | 山林  | 手賀沼と松ヶ崎城の歴史を考える会         | 里山        |
| T-71  | 16,908  | 山林  | 野沢町の会                    | 里山        |
| T-72  | 4,300   | 山林  | 下田の社の自然を守る会              | 里山        |
| T-73  | 135,000 | 山林  | 市民で育てる 100 年の森           | 里山        |
| T-80  | -       | 河川敷 | 大堀川をきれいに                 | 里山        |
| C-7-1 | -       | -   | 手賀沼ふれあい緑道                | 地域の庭・ガーデン |
| C-7-2 | -       | -   | 国道 16 号線植栽               | 地域の庭・ガーデン |
| C-7-3 | -       | -   | 戸張地区散歩道                  | 地域の庭・ガーデン |
| C-8   | -       | -   | 酒井根近隣センター庭               | 地域の庭・ガーデン |
| C-15  | -       | -   | プロムナード大津ヶ丘植栽             | 地域の庭・ガーデン |
| C-16  | -       | -   | 布施弁天東海寺境内                | 地域の庭・ガーデン |

資料：一般財団法人柏市みどりの基金



## (5) 今後の課題

### ■法律による制約

法律による制約が大きな課題のひとつとなっている。市民団体等の活動に関わるものについては、農地法による制約があり、農地を借りて活動したいとの要望があっても農地の貸出を実現出来ていない。また都市計画法・建築基準法により、市街化調整区域における倉庫等の設置が困難である。更に市街化区域であっても、建築確認申請に費用がかかることから、市民団体等にとっては容易に設置することができない。

一方で土地を貸す地権者側にとっては、樹林地には条例による固定資産税免除の特例があるものの、造成地については固定資産税が免除になるような条件が限られるなど、宅地や雑種地の土地を保有する地権者へのインセンティブが弱いことからこれらの土地登録が進まないといった課題がある。

これらの課題を克服するため、農地法に抵触

しない農地所有者と市民団体等との共同管理形式による農地の有効活用、カシニワ制度助成金のPRや市民団体等管理による草刈費等土地の管理費削減や、課税地目変更による固定資産税の軽減可能性、市民団体等が借りられる程度の有償化といった地権者にとってのメリットを積極的にPRすることによる登録推進等の解決策を模索中である。

### ■市民への普及啓発等

現状ではホームページでの広報のみであり、市民の認知度はまだまだ低い。ホームページ以外の広報活動を進めると同時に、新たな参加者、協力者を掘り起こしていく必要がある。

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

人口減少下において否が応でも都市が縮退していく中においては、その時代の要請に応じ、



生まれては消え、消えては生まれるような準公共的な場所があってもよいのではないかと考えている。行政が公共の福祉のために責任をもって管理する公園は必要であるが、一方で地域のニーズに応じ、地域住民が主役になれる、楽しんで使える土地、その時代に応じた使われ方をするような土地利用が育まれることが重要である。

### 3-3. 徳島市市民菜園・市民農園

市民農園や市民菜園に関する国等の取り組みは1989年に特定農地貸付法が施行され、市町村・農協が農家から土地を借りて市民農園を開設できるようになった。さらに1990年に市民農園整備促進法が施行され、農園利用方式と特定農地貸付方式が市民農園として定義されて市民農園開設の手続きおよび施設整備がしやすくなった。

#### ■徳島市市民菜園

徳島市においては、市民農園に関する主な法律が制定される以前の1985年頃に全国的な市民農園開設の動きを先取る形で検討を進め、1986年度に「徳島市市民菜園事業」をスタートさせている。市民菜園の第一号は徳島市丈六町の丈六団地に隣接する民有農地である。

2018年7月現在、徳島市市民菜園の開設数は10か所、菜園によって提供している一区画の面積は異なるが総区画数は413区画、これらを合計した菜園の総面積は、13,920㎡にもなっている。空いている区画は18区画しかなく、市民の菜園利用需要は旺盛であることが分かる。

菜園の利用は基本的に1年契約(更新あり)になっている。

また、市民菜園を開設したい農家からの「徳島市市民菜園事業」への問い合わせが毎年あり、農家の市民菜園開設へのニーズも強いことが分かる。ただし徳島市の定める市民菜園の要件はやや厳しく、水道設備があること、駐車場の有無などの条件が合わないため、市民の中には徳島市市民菜園事業を利用しないで菜園を自ら開設する動きも多い。

「徳島市市民菜園事業」の仕組みは、徳島市が定める市民菜園の要件を示して、その要件に沿って市民菜園を開設したい農家を募集し、応募してきた農家と徳島市が区画や利用料などの利用規定を相談したのちに、その情報を徳島市の広報誌やホームページに掲載して、利用者を募集するという方法である。民有農地を所有者から徳島市が借りて市民菜園を開設するのではなく(ただし一か所のみ徳島市が実施主体とな

図表 17 徳島市の市民菜園

(2018年7月現在)

| 菜園名             | 代表所在地           | 開設年月         | 面積・区画数      |     | 貸付期間<br>(年) | 菜園内設備                                     | 空き状況        |                      |      |
|-----------------|-----------------|--------------|-------------|-----|-------------|-------------------------------------------|-------------|----------------------|------|
|                 |                 |              | 菜園面積<br>(㎡) | 区画数 |             |                                           | 区画面積<br>(㎡) | 利用料(契約日から1年間)<br>(円) | 空き状況 |
| 丈六団地<br>ファミリー菜園 | 丈六町八斗代 25       | 1986年<br>春   | 2,500       | 46  | 1           | 給水施設・農機具置き場                               | 48          | 4,000                | 空きなし |
| 日開<br>ふれあい菜園    | 国府町日開           | 1987年        | 2,700       | 110 | 1           | 水道・農機具・耕運機(有料)・<br>駐車場・堆肥(有料)・休憩所・<br>トイレ | 11.4        | 2,500                | 1区画  |
|                 |                 |              |             |     |             |                                           | 15          | 4,000                | 3区画  |
| 日開<br>ふれあい菜園 2  | 国府町日開           | 2008年<br>4月  | 500         | 10  | 1           | 水道・農機具・耕運機(有料)・駐車場・<br>堆肥(有料)・休憩所・トイレ     | 25          | 6,000                | 2区画  |
| 論田<br>さわやか農園    | 論田町本浦中 73       | 2007年<br>9月  | 1,000       | 34  | 1           | 看板・給水施設・農機具置き場・<br>駐車場                    | 26          | 8,000                | 4区画  |
| 名東<br>けんこう農園    | 名東町 2 丁目<br>622 | 1990年<br>3月  | 1,500       | 45  | 1           | 給水施設・農機具置き場                               | 30          | 9,000                | 空きなし |
| しらさぎ菜園          | 下町本丁 12         | 1997年<br>10月 | 1,500       | 60  | 1           | 給水施設・農機具置き場・電気                            | 40          | 12,000               | 3区画  |
| しらさぎ菜園 2        | 下町南丁 30         | 1997年<br>10月 | 260         | 7   | 1           | 給水施設・農機具置き場・<br>堆肥置き場                     | 20          | 6,000                | 空きなし |
| 名東<br>ふぁみりー菜園   | 名東町 3 丁目<br>404 | 2007年<br>10月 | 800         | 23  | 1           | 看板・給水施設・農機具置き場                            | 30          | 9,600                | 2区画  |
| ベジタブルランド<br>府中  | 国府町府中宇尼木<br>424 | 2011年<br>4月  | 1,180       | 39  | 1           | 看板・水道・駐車場・耕運機・<br>農機具置き場・堆肥(有料)           | 20          | 5,000                | 3区画  |
| 雑賀<br>市民菜園      | 雑賀町西開 10        | 2014年<br>5月  | 1,980       | 39  | 1           | 看板・水道・農機具置き場・駐車場                          | 30          | 10,500               | 空きなし |

資料：徳島市農林水産課

る「特定農地貸付法」による開設)、農地所有者と利用者を仲介する仕組みである。市民菜園を開設する農家のお互いの情報交換や先進地視察、行政等への要望などを協議する協議会を設置している。

なお、徳島市市民菜園(一か所を除く)は国が定めた市民農園を開設する形態のうち「農地を利用して農作業を行う『農園利用方式』によるもの」である。

### 農園利用方式の概要

農園利用方式とは、相当数の人々を対象として、定型的な条件でレクリエーションその他の営利以外の目的で継続して行われる農作業の用に供するもの。これは、賃借権その他の使用及び収益を目的とする権利の設定又は移転をとまなわないもので当該農作業の用に供するものに限られる。また、継続して行われる農作業というのは、年に複数の段階の農作業(植付けと収穫等)を行うことをいうものであって、果実等の収

穫のみを行う「もぎとり園」のようなものは、これに当たらない。

解りやすく説明すると、農業者(農地所有者)が農園に係る農業経営を自ら行い、利用者(都市住民等)が農園に係る農作業の一部を行うため当該市民農園に入場するといった方式で、賃借権等の権利を設定するものではなく、農業者の指導・管理のもとに利用者がレクリエーション等の目的のため複数の段階で農作業を体験するものである。この場合、農業者と利用者は「農園利用契約」を締結する。

### ■徳島市体験型市民農園「マイ・シティふぁ〜む」

徳島市では市民菜園に加えて、初心者であっても楽しく、気軽に農業体験ができ、作付けから収穫までを体験できる市民農園、子供たちが農業とふれあう機会づくりになる体験型市民農園「マイ・シティふぁ〜む」を2016年12月に開園した。体験型市民農園は、既存の市民菜園と違い、日々の区画管理を契約者に代わって行う体制を整備しており、農園の運営は、多くの経験豊富な農業者とつながりを持つNPO法人の「阿波まち活性協議会」が行っている。事業のPRと試行を兼ねて、NPO法人の「阿波まち活性協議会」と徳島市農林水産課の徳島市協働による新たなまちづくり事業として2015年～17年にかけて「家族で気軽に農業を学ぶ事業」を行っている。

徳島市体験型市民農園「マイ・シティふぁ〜む」は国が定めた市民農園を開設する形態のうち「特定農地貸付けに関する農地法等の特例に関する法律(特定農地貸付法)によるもの」である。徳島市が農地所有者から土地を借りて開設し利用者に貸している。

### 入園期間

原則、毎年4月1日から3月31日までの入園。

### 農園の場所

徳島市北矢三町三丁目

### 入園対象者

徳島市内在住の中学生までの子を含む家族

### 募集人数





30 組程度

## 入園料

12 平方メートル 1 万 8 千円

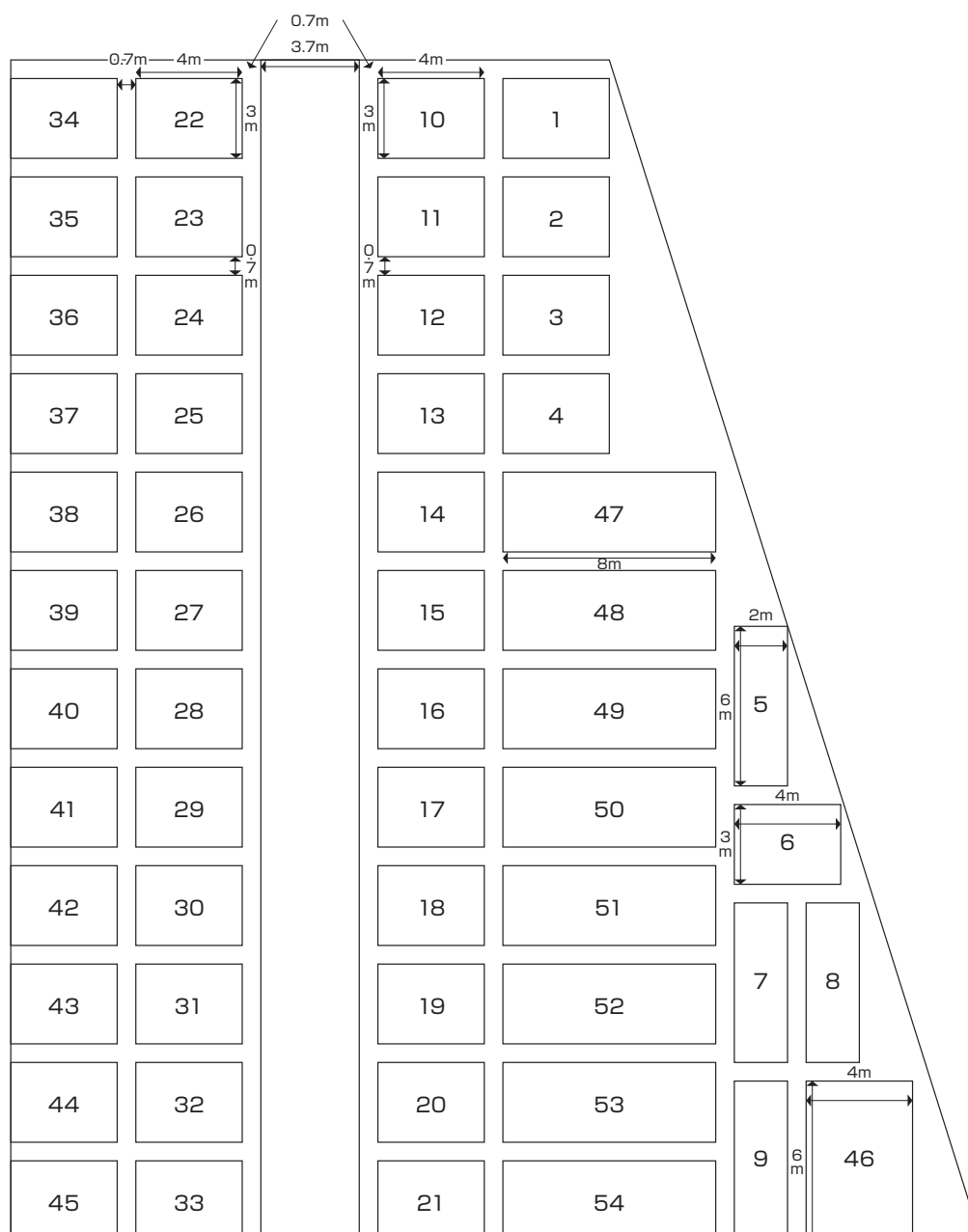
24 平方メートル 3 万 6 千円

図表 18 徳島市の体験型市民農園「マイ・シティふぁ〜む」

農園の場所 徳島市北矢三町三丁目

入園対象者 徳島市内在住の中学生までの子を含む家族

募集人数 30 組程度



| 区画番号  | 面積               | 利用料         |
|-------|------------------|-------------|
| 1～45  | 12m <sup>2</sup> | 18,000円(年間) |
| 46～54 | 24m <sup>2</sup> | 36,000円(年間) |

資料：徳島市農林水産課

## 特定農地貸付方式の概要

### ①特定農地貸付けの定義

農地の貸付けで、次に掲げる要件に該当するもの。

- 10 アール未満の農地の貸付けで相当数の者を対象として定型的条件で行われること。
- 営利を目的としない農作物の栽培の用に供するための農地の貸付けであること。
- 貸付期間が5年を超えないこと。

### ②特定農地貸付けの実施主体

地方公共団体及び農業協同組合以外の者による特定農地貸付けについては、次の要件を義務付け。

- 適正な農地利用を確保する方法等を定めた貸付協定を市町村との2者間で締結(農地を借受けて特定農地貸付けを実施する場合は、市町村と当該農地の貸付けを行う地方公共団体、農地利用集積円滑化団体又は農地中間管理機構との3者間)
- 農地を所有していない者の場合は、地方公共団体、農地利用集積円滑化団体又は農地中間管理機構から農地の使用貸借による権利又は賃借権の設定を受けて特定農地貸付けを実施

### ③特定農地貸付けの承認

- 特定農地貸付けを行おうとするときは、申請書に貸付規程(地方公共団体及び農業協同組合以外の者にあつては、貸付規程及び貸付協定)を添えて農業委員会へ承認を申請。
- 農業委員会は、承認の申請が、周辺の地域における農用地の農業上の効率的かつ総合的な利用を確保する見地からみて農地が適当な位置にある等一定の要件に該当する場合は承認。

### ④農地法等の特例(承認の効果)

- 特定農地貸付け及びそのための農地の権利の取得については、農地法第3条の許可の規定の適用を除外。
- 農業協同組合は、農業協同組合法の規定にかか

わらず、組合員の所有する農地について、特定農地貸付けを行うことが可能。

- 特定農地貸付けの承認を受けた者(ただし地方公共団体及び農業協同組合以外で農地を所有していない者の場合は、この者に農地を貸し付けた地方公共団体、農地利用集積円滑化団体又は農地中間管理機構)を、その農地について権原に基づき耕作の業務を営む者とみなし、土地改良事業への参加資格を付与。

