

民間主体によるイベント利用を通じた低・未利用地の管理・活用方策に関する研究

A study of the management and utilization measures through event use for underused land by private sector

37-176127 氏川 拓郎

In these days, there are a lot of unused land such as vacant lands and parking lots. It is necessary to utilize effectively with population decline. Generally, it is important to utilize by private sector because of a decrease in tax revenue. Administration designates private sector as designated administrator in some systems. But it was indicated that it is difficult to continue utilizing only for sole user and it is necessary to promote participation of some users and lighten the burden imposed on designated administrator for permanent management. On the other hand, event groups utilizing vacant land and such activity will contribute to lighten the burden for management. But thinking overview of current legal system, it is difficult to say that the current system reflect the current situation and place event groups properly. So in this study, the purpose is to reveals relationship between management system and intension of event groups focusing on utilizing vacant land by private sector. Through this research, it is possible to propose the way of placement for event groups and lighten the burden for management.

1. 背景・目的

日本では少子高齢化や産業構造の変化等に伴い、低・未利用地の増加がみられる。一般的に低・未利用地とは、所有者が土地の利用を長期間、または一定水準を行わない土地を指す^{注1)}。地域にこうした土地が過剰に存在することは、様々な弊害をもたらすことが指摘されてきた¹⁾。そこで低・未利用地の利用水準を向上させるため、所有者に代わって第三者が管理・活用を行うことが求められている。特に人口減少に伴い、行政の財政収入の低下がみられる昨今では、民間主体がその担い手として期待される。

民間主体を低・未利用地の整備・管理に関与する主体として導入した既往の制度を概観すると、土地所有者と賃貸契約を結び、行政の認定を受けて設置管理者として整備・利活用を行う市民緑地認定制度²⁾や地域コミュニティやまちづくり団体等が地権者と協定を結び、交流広場の整備を行う立地誘導促進施設協定制度³⁾がみられる。こうした制度では、整備を行う主体は明記されているが、実際に利用を行う主体については、先の整備を行う主体に委ねられている。利用を行う主体に関しては、担い手が不足していること⁴⁾や、高齢化により特定の団体が利用を継続する難しさが指摘されており⁵⁾、複数の主体が利用に関わる必要があると考えられる。

ここで民有の低・未利用地等の利用の主体に関する既往研究を整理すると、寺田ら⁶⁾や後藤による特定の市民団体を対象にしたものや、伊

藤⁷⁾、水上⁸⁾による不特定の近隣住民を対象とした研究はあるものの、複数の利用の主体による、低未利用地の利用のあり方を議論した研究の蓄積は十分とはいえない。

ここで民間主体による利活用の実態を概観すると、近年では所有者から低・未利用地を借用し一時的に活用される事例がみられる。これはイベントや出店等の開催場所として複数の主催者や出店者等の主体により低・未利用地が開放されることで利用の程度(利用頻度等)が向上すると考えられる。本研究ではこうした利用を「イベント利用」と定義^{注2)}する。

そこで、複数の民間主体による「イベント利用」事例に着目し、低・未利用地の運営・管理の実態を把握することで、所有者と複数のイベント利用者の関係性を考慮した低・未利用地の活用方策の示唆を得ることを目的とする。

2. 調査

2.1. 調査対象の抽出

本研究では、低・未利用地でのイベント利用の事例を抽出するため、過去5年間に新聞に掲載された事例を対象に以下のプロセス(図.1)により事例を抽出した^{注3)注4)注5)}。

・対象データベース:3大新聞(朝日・毎日・読売)と地方新聞のデータベース(ELNET)

・対象年度:2013年以降の新聞記事 2013年6月-2018年5月の5年分

以上を踏まえて、直近1年(2017.6-2018.5)に

手順1	キーワード検索において低・未利用地に関するキーワードとして「空き地OR駐車場OR資材置き場」、イベント利用に関するキーワードとして「開催OR開くOR主催OR催すOR共催OR行う」をAND検索を行う。
手順2	各記事を閲覧し、民有地かつ民間が主催するイベントを抽出。
検索方法	<div style="text-align: center;"> 駐車場 OR 空き地 OR 資材置き場 AND 催す OR 開く OR 開催 OR 主催 OR 共催 </div>

図1 事例抽出プロセス

低未利用地で「イベント利用」の実施が確認さ

れた34件を事例として抽出した(表.2)。

2.2. 事例の選定

抽出された事例の過去1年間の合計利用回数(回)とイベント利用者数についてまとめた(表2)^{注6)}。これら事例の年間のイベント利用者数^{注7)}についてみていくと、複数の利用者によって利用された事例が3件、単数の利用者によって利用された事例が30件あった。単数の利用者によって利用される場合では、1人の利用者が

表.2 選定事例一覧

No.	名称	過去1年間の合計利用回数(回)	イベント利用者数(人)	月平均利用回数(回)
A1	青空楽市	365	— ⁶⁾	30.42
A2	HELLO GARDEN	88	17	7.33
A3	貸はらっぱ音地	52	11	4.33
A4	箱の浦・朝市	48	1	4.00
A5	まちなか農園えんどうじ	20	6	1.67
A6	梶地区の朝市	16	1	1.33
A7	マチヤマルシェ・ちよいにげ market	12	1	1.00
A8	下町夜市	12	1	1.00
A9	アキチ公園	12	1	1.00
A10	まちもり広場	5	1	0.42
A11	那須おんせん朝市	4	1	0.33
A12	軽トラでPR 二ツ井町	3	3	0.25
A13	街かど美術館	2	1	0.17
A14	本町のきしたバル	2	1	0.17
A15	こいのぼり	1	1	0.08
A16	蓼原水無月まつり	1	1	0.08
A17	常楽市	1	1	0.08
A18	山鹿湯の端美術展	1	1	0.08
A19	伊賀焼	1	1	0.08
A20	ザ★リノベマーケット	1	1	0.08
A21	畦町宿	1	1	0.08
A22	高尾神社例大祭 蚤の市	1	1	0.08
A23	ほたる観賞のタベ	1	1	0.08
A24	ハロウィーン ザ 南市	1	1	0.08
A25	お雛様の物語 高取	1	1	0.08
A26	館山の牧場	1	1	0.08
A27	和田 de 路地祭	1	1	0.08
A28	珠洲の岬 アート巡り	1	1	0.08
A29	ひな様 あまた	1	1	0.08
A30	路地 ST	1	1	0.08
A31	石のおひな様	1	1	0.08
A32	石内女性会	1	1	0.08
A33	食彩広場 in やすらい通り	1	1	0.08
A34	フードフェスタ	1	1	0.08

イベント利用を主催し、実施されている。そのため多くの場合では、年に1回から月1回の利用頻度となっている。このことから単体の利用者だけでは利用頻度を向上させることが難しいと考えられる。一方で複数の利用者が存在する4事例においていずれも、単独の利用者のみが存在する事例に比べて利用頻度が高かった。本研究では、この複数の利用者によって利用される3事例(A2, A3, A5)「貸原っぱ音地」「まちなか農園円頓寺」「HELLO GARDEN」を対象にその実態の詳細を調査・分析を行った。3事例のすべてのイベント利用者において、対象地近辺には居住しておらず、地域の住民とは異なる利用者が活用していることがわかった。

2.3. 選定事例の概要

2.3.1. 事例A「貸はらっぱ音地」

対象地の所有者は個人であり、副業として所有者が場所の貸し出しと管理を行っている。経緯としては、住宅用地として空き地を購入し、その後当初の建築予定がなくなったため貸し出しを始めた。またイベント利用の内容としては、移動販売による飲食物販売が多いことが特徴である。立地については、日暮里駅から約200m圏内の住居系用途地域に属している。

2.3.2 事例B「まちなか農園円頓寺」

本事例は所有者は個人であり、副業という形で、所有者が貸し出しと管理を行っている。経緯としては、初期は住宅用地として空き地を購入し、その後建築予定すぐにないため、3年間限定で貸し出しを開始した。またイベント利用の内容としては、移動車による教育・ワークショップと物販販売が多くみられるのが特徴である。名古屋駅から約800mに位置し、用途地域は商業地域に立地しており、円頓寺商店街に接道している。

2.3.3. 事例C「HELLO GARDEN」

本事例は、所有者は企業であり、その企業が貸し出しと管理を行っている。経緯としては、当初から企業の所有地だったが建築予定がないため、2014年より当該企業の事業の一環として貸し出しを開始した。またイベント利用の内容としては、教育・ワークショップ等の場として利用されることが多いのが特徴である。立地は西千葉駅から約390mに位置し、住居系用途地域に属している。

3. 分析と手法

3.1. 分析手法

本研究では、分析の観点として運営と管理の

2つの側面から各事例の分析を行った。それぞれの分析の観点についてまとめた(図.3)以上の観点から各事例について整理した。

項目	内容
運営	① 利用を行うプロセス(利用者の募集、利用の可否判断の基準)
	② 地域住民とのトラブル時の対応
	③ 利用に関わる収支
管理	① 管理の実態
	② 利用者による管理への関与

図.3 分析の観点

3.2. 調査手法

調査については、運営の3つの観点については所有者へインタビューを行い、そのうち、トラブル時の対応については所有者のインタビューに加えて、イベント利用者11名にもアンケートとインタビューを行った。また管理の2つの視点については、①管理の実態については所有者のインタビューを、②利用者による管理への関与についてはイベント利用者11名にアンケート・インタビュー調査⁶⁾を行った(図.4)。

対象者	所有者(管理者) (3事例3名)	イベント利用者11名 (事例A:10名、事例B:1名)
調査方法	半構造化インタビュー	半構造化インタビュー・アンケート
調査期間	2018.5-2018.12	2018.11-2019.1
調査内容	①	○
	②	○
	③	○
	①	○
	②	○

図.4 調査方法

3.3. 分析結果

3.3.1. 運営に関する分析

まず所有者により現在3件の運営の実態について把握した(図.5)運営の視点として、利用を行うプロセスについてみると、利用者の募集は、それぞれシェアリングサイト、口コミ、HPの掲載によって行われる。その後イベント利用を希望する利用者が利用を申請した場合、所有者によって利用の可否が判断される。その判断基準として、2事例については利用内容の意図とその計画の内容から判断を行っており、また1事例に関しては利用内容の意図に加えて、その利用内容と場所の特性(対象地の環境等)とが合致しているかを判断基準にもっていた。

次に利用が行われる際の地域住民とのトラブル対応についてみていくと、2事例はそれぞれ地域住民とのトラブル等については所有者が対応していることがわかる。また、2事例のイベント利用者計11名にたいして、トラブル対応を行うかどうかについて調査したところ、半数以上が行わないと回答した。このことからトラブル等の折衝の面において、所有者が担う役割が大

きいといえる。

最後に利用に関わる収支の観点からみていくと、主な支出である固定資産税に対して、1事例は利用料によってまかなえていたのに対し、2事例は利用料は徴収していない事例と徴収しているがまかなえていなかった事例が存在した。「貸はらっぱ音地」は、収支は利用料に徴収によってまかなえており、今後も継続する意向を持っていた。「まちなか農園円頓寺」については収支

はマイナスで、固定資産税の負担を利用料から軽減したい意向を持ち、今後の継続は未定であるとしている。「HELLO GARDEN」は会社が持つ他の事業から費用等を補填している。今後の活動を継続する意向に関しては2事例において継続の意向がみられた。以上よりケースによるが、継続的に事業を行っていくためには、利用料をもとに税金等の支出の負担を軽減することが一つの条件と考えられる。

名称		貸はらっぱ音地	まちなか農園円頓寺	HELLO GARDEN
写真				
住所		東京都台東区谷中	愛知県名古屋市西区那古野	千葉県千葉市稲毛区緑町
用途地域		住居地域	商業地域	住居地域
利用回数	複数回利用者	5人	1人	9人
	1回の利用者	8人	5人	8人
利用内容	飲食物販売	40回	4回	13回
	物販販売	7回	7回	13回
	教育・ワークショップ	3回	7回	45回
	屋外展示利用	2回	0回	20回
① 利用を行うプロセス	利用者の募集方法	シェアリングサイトでの掲載	人づて、口コミ	SNS、HP等での掲載
	利用の判断において考慮する項目	・ 利用内容の意図 ・ 利用内容の計画	・ 利用内容の意図 ・ 利用内容の計画	・ 利用内容の意図 ・ 利用内容と場所の特性合致
② トラブル対応時の近隣住民との	所有者	対応を行う	対応は特になし	対応を行う
	イベント利用者	使用時の苦情対応行う (3/10) 運営者への報告 (5/10)	使用時の苦情対応 (1/1) 運営者への報告 (1/1)	未調査
③ 関わる収支に	固定資産税 ^{注9)}	約33万1000円	約33万8000円	約78万8000円
	収支の状態に関して	利用料から税金分の支出を補填	利用料から税金分の支出は補填できていない	利用料から税金分の支出は補填できていない
	今後の活動継続意向	今後も貸し出しを継続	3年間限定での貸し出しを行う その後は未定	今後も貸し出しを継続

図.5 選定事例の概要

3.3.2. 小括1(運営に関して)

各事例の運営についてまとめると、利用者によるイベント利用の申請に対して、3事例とも

利用の可否の判断基準を設けていた。その判断基準として、利用内容の意図と計画について重視していることがわかった。それらの判断過程

において所有者は、利用の内容・計画には関与することは2事例においてはみられず、他1事例(HELLO GARDEN)においても、利用に関するアドバイスをを行う程度であった。貸し出しを行う所有者は基本的に利用者が主体的に行うことを求めていると考えられる。また地域住民とのトラブル対応については、所有者が担う役割が大きく、この点に関しては一時的にしか利用を行わないイベント利用者による対応が難しいことがわかった。

3.3.3. 管理に関する分析

次にイベント利用者に対して現在3件の管理^{注8)}の実態について把握した(図.6)。管理について現況としては3事例とも所有者によって行われている。次にイベント利用者が、所有者が行っている管理にどの程度関与できるのかについて2事例11人に対して行った調査より把握した。まずイベント利用者に対して、利用に伴い管理への関与が役目となった場合に、利用を継続するかについて調査したところ、半数以上が継続すると答えた。その理由としては、普段から使わせてもらっていることから、必要に応じて管理に関与できるといった声があった。イベント利用者が利用だけでなく管理に対して関与できる可能性があることがわかった。

次にイベント利用者に対して、具体的な管理への関与の仕方としてどのような方法がよいかについて調査した(図.6)。管理の一部分を自らの手で行うが4名、金銭的に管理費を支払うが7名であった。また実作業で行う場合、草刈りや清掃が行えるといった回答が多くあった。その携わり方としては利用の前後においてであれば実作業として関与できる等の意見があった。次に金銭的に管理費を支払う場合、1回につきいくらまで管理費用を負担できるかについて尋ねたところ、収益との兼ね合いから500円が限度と答えるイベント利用者ももっとも多かった。

3.3.4. 小括2(管理に関して)

管理についてまとめると、管理の状態については、現状としては所有者が行っていた。それに対して、今後イベント利用者が一定程度の管理の役割を担える可能性が示唆された。また管理の一部を実作業として行う場合は利用の前後に行うこと、イベントによる収益との兼ね合いを考慮した上で、金銭的に関与できる可能性があることがわかった。このことから利用者も管理へ参画することを前提とした、管理方策の可能性が考えられる。

4. 考察・まとめ

4.1. 考察

以上より民間主体による低未利用地の活用の継続性を確保するための所有者(管理者)と利用者の関係のあり方について考察を行う。従来問題されてきた民有の低・未利用地利用の継続性の確保のために、複数の利用者の存在が重要と指摘されてきた。本研究では、複数の利用者に関わるケースとしてイベント利用に着目しその実態把握を行なった。それらをもとに所有者と複数の利用者の役割を分担する仕組みのあり方をまとめた(図.7)。その具体的な役割として、所有者(管理者)が担うべき役割として、トラブルの対応や地域住民との対応を行うことが挙げられる。住民等とのトラブルにおいては、常時対応できる主体が行うことが適切であると考えられる。また利用者については、主体的に利用内容等を計画し、利用料の支払いを通じて維持費用等の金銭的な負担を分担できると考えられる。さらに一定の管理への関与をルール化し、利用と合わせて管理に携える可能性も考えられる。これにより、従来の所有者(管理者)に集中していた、管理・活用の負担が軽減され、継続性が確保されることが期待される。

質問事項	回答(N=11)と理由			
利用に伴い、管理への関与が役目となった場合、利用を継続するか?	回答(人)	はい(8)		いいえ(3)
	理由	「いつもお世話になってるんでいきますという、ご依頼に応じて関与できるっていう意味です」		「月に一回とかそんな感じのレベルだと無理でそればかりというそのつもりじゃないから、自分自身から進みますよ」
管理への関与の仕方として、選択したい方法は以下のうちどちらか?	回答(人)	実際に管理の一部分を自らの手で行う(4)		金銭的に管理費を支払う(7)
	理由	「準備してその前二三分なりっていうようなやるべきことがあればそれは全然セットで動くことは全く苦じゃない」		「アクセスの問題で行くには手配は行くは難しい」
管理の一部分を自らの手で担う場合に行える作業は何か?(複数回答)	回答(人)	使用後の現状回復と点検(10)	草刈り(6)	清掃(10)
1回の利用につきいくらまで管理費を支払えますか?	回答(人)	500円(8)	1000円(2)	2000円(1) 2000円以上(0)

図.6 管理に関する調査結果

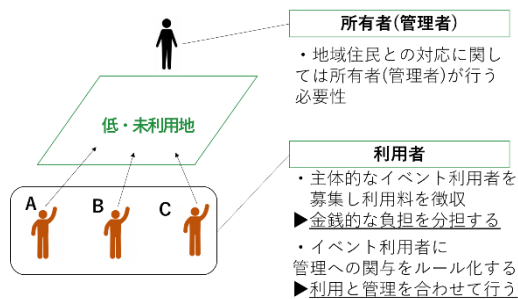


図.7 各主体の関係

現制度では整備・管理を行う主体については明確に位置づけられている。その一方で実際に整備が完了した後に、どのように利用し、継続的に管理していくのかについて検討する上で、所有者・管理者の役割と利用者の役割を明確にし、相互に負担を分担し合う等、積極的に多数の主体が関わる運用方策を検討していく必要があると考えられる。

4.2. 研究課題

本研究で詳細な実態調査を行った3事例はいずれも比較的地価が高く立地に恵まれている事例であった。しかし、近年低・未利用地の存在が課題として挙げられて場所の多くは、郊外の住宅地や地方都市とされる。人口が減少し、地価が低く将来的にも活用される見込みが小さいそうした地域では低・未利用地を利用するニーズも小さく、本研究で示した所有者・管理者と利用者の関係を構築することは難しいと考えられる。本研究では利用者が存在していることを前提に研究を行ったが、利用者の確保が難しい地域において、いかにイベント利用者等呼び込み参画を促すかについては言及できていない。今後より汎用性の高い知見をえる上での課題として考えられる。

【謝辞】 本研究は掲載34事例の所有者または管理者の方と3事例(貸はらっ音地、まちなか農園円頓寺、HELLO GARDEN)の利用者の方々に多くのご協力を賜りました。ここに記して感謝の意を表します。

【脚注】

注1) 本研究での「低・未利用地」の定義とは、「適正な利用が図られるべき土地であるにもかかわらず、長期間に渡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」を指す(国土交通省HP「低未利用地の活用・管理」:2019/03/22閲覧)

注2) 本研究ではイベント利用を「一時的に催し等を開く場所として対象地を借用し利用すること」と定義する。

注3) 検索キーワードの選定に関しては、類語辞典を参照し

決定した。

注4) そのうち以下の事例を除き本研究の調査対象とした。

・行政がイベントを主催した事例・行政の所有地で実施された事例

・施設に付帯した駐車場で実施された事例(本研究が扱う低未利用地ではないため)

注5) 民有地かつ民間が主催するイベントかどうかの判断について、新聞記事上または、そのイベントのサイトを検索し、利用した土地の所有者と主催者を判断した。判断が難しい場合は問い合わせを行い確認した。

注6) 34事例の所有者または管理者へのヒアリングより把握を行った。なおA1「青空楽市」については、所有者より利用者に関する詳細のデータが得られなかったため研究対象から除いた。

注7) 利用者については、特定のイベントを企画する個人、または団体の場合はその代表者ごとに1人としてカウントした。また所有者が主催したイベントに関しては対象外とした。

注8) ここで管理の具体的な内容としては、管理費を支払う、または草刈り等を実作業として行うことを指す。

注9) 平成30年財産評価基準書路線価図・評価倍率表をもとに路線価より概算値を算出した。

【引用文献】

- 1) 浅見泰司編著(2014), 都市の空閑地・空き家を考える, プログレス, pp. 3-13
- 2) 国土交通省 HP (2018/12/30 閲覧)「市民緑地認定制度」
- 3) 国土交通省 HP (2018/12/30 閲覧)「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案」を閣議決定～都市のスポンジ化対策を総合的に推進します～」
- 4) 後藤 智香子(2012), 住民による維持管理・運営からみた市民緑地制度の運用実態, 都市計画論文集, 47(3), pp. 1057-1062
- 5) 曾根大樹・柳井重人(2012), 近隣住民を主体とした市民緑地の管理運営の実態と課題-千葉市をケーススタディとして-, 環境情報科学論文集, Vol. 26, pp. 131-136
- 6) 寺田徹・雨宮護・細江まゆみ・横張真・浅見泰司(2012), 暫定利用を前提とした緑地の管理・運営スキームに関する研究, ランドスケープ研究, 75(5), pp. 651-654
- 7) 伊藤弘(2003), 東京都足立区における低・未利用地の活用方策に関する研究, ランドスケープ研究, 67(5), pp. 763-766
- 8) 水上象吾(2015), 都市の居住地域における空き地の効果と地域の共有領域との関係-京都市中心市街地の住民意識に基づく分析-, 地域学研究, 45(3), pp. 351-367