

諸行無常と都市空間のマネジメント

—空地の発生消滅の実態と新たな使い方としての暫定利用—

国土交通省 国土交通政策研究所 阪井 暖子
さかい あつこ

1. はじめに

まず最初に、国土交通省国土交通政策研究所について紹介させて頂きたい。弊所は、国土交通省におけるシンクタンクとして、内部部局による政策の企画・立案機能を支援するとともに、政策研究の場の提供や研究成果の発信を通じ、国土交通分野における政策形成に幅広く寄与することを使命としている。特に中長期的なビジョンに基づき、「少子・高齢化等の経済社会構造変化への対応」、「安心・安全な社会・国土の再構築」、「グローバル化社会の実現」、「サステイナブル・マネジメント社会の実現」の4分野を中心に研究を進めており、その成果は「国土交通政策研究」や、年4回発行している機関誌「国土交通政策研究所報 (PRI Review)」にて発表している。

なお、本稿は、弊所で実施した研究成果を用いて作成しているが、組織を代表する意見ではないことを、予めご了解頂きたい。

本稿は、弊所で実施している空地等の調査成果を活用しながら、テーマである「都市と農とまちづくり」について論じている。空地の発生消滅の実態から土地利用に対する問題意識を整理し、その解法についての考えを第2、3章で述べる。次いで第4章で、注目している「暫定利用」についての世界的な動きと意義を紹介し、「暫定利用」と親和性の高い「農」的利用とまちづくりの事例について第5章で紹介をする。そして、最後の第6章でまとめと今後の研究方向性について述べる。

2. 日本の都市は動的である

(1) 諸行無常

「ゆく河の流れは絶えずして、しかももとの水にあらず。淀みに浮かぶうたかたは、かつ消え、かつ結びて、久しくとどまりたる例（ためし）なし。世の中にある人と、栖（すみか）とまたかくのごとし。」—鎌倉時代の歌人、鴨長明の「方丈記」の有名な書き出しである。鴨長明が生きた時代は、五大災害（安元の大火、治承の竜巻、福原遷都、養和の飢饉、元禄の大地震）があり、それが故に万物の儚さと無常を強く感じていたとされている。

しかし、これは昔の事ではない。現代も、阪神・淡路大震災、東日本大震災をはじめとした地震・津波災害といった自然災害や、高齢化とともに少子化が進展し人口が減少するという国の根幹を揺るがすような社会変化にも直面している。

東日本大震災の被災状況を見て、我が国は安心して住めるところは本当に少なかったのだと再認識するとともに、他方で低密度拡散している都市の現状は、貴重な可住空間の浪費だと思った。特に地方都市中心部で見られる青空駐車場も含めた空地の増大は、その都市の存続そして持続可能な国土利用、都市の競争力という観点から問題であると考えている。

(2) 動的土地空間利用勉強会

前項のような問題意識から、国土交通政策研究所では、全国各地で発生し増加が危惧されている

空地¹に着目し、その発生・消滅の実態や要因、メカニズムについて明らかにするとともに、空地が空いているからこそ持つ価値なども含めた、新たな価値や利用方策について継続的に調査研究を行っている。

この調査研究の中に、昨年度（平成24(2012)年度より「動的土地利用勉強会」を設けた。この勉強会は、これまでの用途地域や線引きといった「静的」な都市計画手法では、人口減少や急激に進む高齢化によって起こる粗密化や縮退減少など、時々刻々と変化している都市空間の利用実態に柔軟に対応することが困難になっているという問題意識から、社会経済の変化に即時的に柔軟に対応していくことができる、新たな都市空間コントロール手法について検討することを目的に設けた。勉強会は数名の若手研究者と国土交通政策研究所の研究官等で構成し、空地の発生消滅等の実態をとらまえ、その動きも活用しつつ都市構造の再編を進めていく、「動き」「時間軸」を取りこんだ都市計画手法はないかなど、既成概念に囚われないエッジな議論を試みるフランクな場としている。

(3) 日本の都市は動的である

人間の様々な活動は、空間の利用なく行われることはない。特に都市においては、人々の活動を支え促進していくため、求められるニーズに的確に効率良く応えていくことが必要である。日本と諸外国とでは、そのニーズも対応方法も異なるが、最も違うのはスピードである。日本の計画制度は柔軟でなかったり、土地利用に対する権限が弱い為、対応が遅くなりがちであるといわれる。しかし、一方で欧米諸都市に比べ日本の都市は変化が激しく「動的」でもある、ということが「動的土地利用勉強会」では議論された。

昭和43(1968)年に施行された現行都市計画法は、産業が発展し爆発的に人口が増加集中していく都市において、必要とされる機能が効率よく働

くと共に、各々の機能がコンフリクトを起こさないよう、また居住機能においては密度をコントロールしスラム化を防止するために、予め「線」「枠」「機能」を決め、相互に干渉しないよう制御するため機能純化する「静的」規制手法をとっている。高度成長の拡大局面ではこの手法は非常に良く機能し、都市における経済成長を強力に支えた。都市空間の変化も激しく、都市周辺の農地や山林は「ニュータウン」へと開発され、都市内では建築物が高層化されるなど、土地の骨格が変わる程の変化が急激に進んだ。変化は激しかったが、そのベクトルは基本的に拡張・拡大・低密度化であり、それに伴う多少の問題や齟齬は、経済も成長・拡大していたため、飲み込んでいく勢いがあった。しかし、日本全体で少子化高齢化が急激に進み人口が減少し、経済も低迷を続けている昨今、土地利用の問題が無視できなくなってきた。人の暮らし方、価値変化も進んでおり、それが特に地方都市においては、空間利用にその影響が如実に現れてきている。

このような激しい変化は西欧等の都市ではみられない。集約的都市構造への転換、景観形成などの都市政策や事業の検討に際して、「時間がかかる」「なかなか変えられない」という意見が必ず出てくるが、高度成長期から現在に至るこの変化を振り返ると、決して変えられないものではなく、そればかりか意外なほど短いスパンで変わる、変えうると考えている。

(4) 空地の変化の実態

日本の都市は「動的」であり変化が激しいことは感覚的には納得されるが、その変化がどのように起こり、何が要因なのかという実態については、土地利用に関する経年データが殆どないこと等から把握が難しい。そのため、弊所では空地の調査研究の中で、マクロ（都市）レベルとミクロ（地区）レベルで、空地の発生消滅の実態の把握を試みている。

ミクロレベルでは、人口・世帯増減、地域特性等が異なる複数の地区について、住宅地図を一つ

¹ ここでの空地とは未利用地、駐車場、農地を除く菜園、資材置き場等である。

一つ確認しながら空地の発生消滅について可視的に整理を行っている。

人口が減少している地区において、ミクロレベルでの空地変化の実態をみると、場所によって空地が増加しているところもあれば、減少していくばかりのところもあり、また、発生消滅が明滅して空地量は平衡しているところもあることがわかる。(図1)

また一つの地区の中でも、活発に変化しているところ全く変化していないところもある。これは所謂「塩漬け土地」ばかりではなく、郊外住宅団地においても20年、30年と長期間、未利用で空地のままの区画もある。

このように動き方の実態は、全国一律ではなくそれぞれのところで異なることがわかった。



図-1 空地の発生消滅の経年変化(増加、減少、明滅パターン)

3. 都市の持続性と動的平衡

(1) 生態学的「動的平衡」と都市の持続可能性

分子生物学者の福岡伸一はその著書の中で、生命の定義に「動的平衡 (dynamic equilibrium)」という概念を提示し、「生命とは動的平衡にある流れである」としている。

目の前のネズミは昨日と同じネズミに見えるが、その中では恐ろしいスピードで物質が入れ替わっている。エントロピーは常に増大していくという熱力学第二法則は生体分子にも作用し、秩序ある高分子は酸化などの作用で変性・分解されランダムな状態になっていくが、生命を維持するためには、増大するエントロピーを系から切り捨て、身体の構成要素が破壊されてしまわないようにしなくてははいけない。それはまさに「物質の流れ」であり、「生命とは代謝の持続的变化であり、この変化こそが生命の真の姿である」という生命観である。生命体（秩序）を維持するためには、絶え間なく破壊と再生が必要であり、その破壊と再生が行えなくなったとき、生命体は死を迎える。常に流れを維持することが、熱力学第二法則に対抗し生命を維持することができる唯一の手段なのだ。これは「方丈記」の書き出しにある川の流れにも似ている。川は変わらないように見えるが同じではなく、水は流れ常に入れ替わっている。

都市を1つの生命体とみなすと、空地の発生消滅が分子や細胞の新陳代謝として見えてくる。一見変化していないように見えながら、実は個々の細胞、つまり土地利用は常に変化し、新陳代謝を繰り返すことによって生命体つまり都市を維持継続している。さらに、生物がそれぞれ異なるように、都市ごとにも地域特性や、最適密度、利用効率があると考えられる。また人口変化等の社会変化にあわせて伸縮することにより、的確な新陳代謝が行われ、動的平衡状態が保つことができると考えられないだろうか。

(2) 土地空間コントロールからマネジメントへ

都市が持続し活性化していくためには、動的平衡状態を保つことが必要であるとするならば、土

地利用変化等の「動き」をマネジメントすることが必要となる。「動き」や「スピード」等は、「コントロール」ではなく「マネジメント」することが大切であると考えている。

マネジメントとコントロールの違いは、マネジメントは「do right things/正しいことをする」ことであり、コントロールは「do things right/事を正しくする」ことである²、もしくは、マネジメントはある資源（ヒト、モノ、カネ、情報）を活用してミッションに対する対象のパフォーマンスを最大化することであり、コントロールはある決められた方向、ルールに合わせるようにすることである、というのが通説のようである。

これをひいて考えると、現都市計画法が、一人一人の自由・権利を無視しても国家の利益・全体の利益が優先する、いわば「全体主義」的な目標、一方向に対するコントロールであったと考えられる。これに対して、「マネジメント」型は、固定的な目標像の実現だけを目指すのではなく、都市空間でなされるさまざまなパフォーマンスを最大化するために、個々人のヒトやモノ等の素質や動き方をうまく活かしていこうとすることである。

先行きが不透明であり、かつ社会経済状況の変化が激しい中においては、土地空間利用は、静かな一つの目標像に向かっていく線引きなどの固定的な「コントロール」ではなく、時々刻々と変化する都市の動きをとらまえ、ある資源を活用しながら、その時々 of 社会の要請に最大限に応えていくことができる「マネジメント」の手法が有効であると考えている。

空地調査の中でミクロレベルの空地の発生消滅の実態把握した調査結果を、各筆の20年間の動きを時系列で可視化した（以下、「土地利用明滅グラフ(仮称)」）(図2)。

² 峯本展夫「マネジメントとコントロールは違う」日経BPネット (2005)

http://www.nikkeibp.co.jp/style/biz/special/indomitable/051212_14th

このグラフは、縦軸に地区内の全ての区画(筆)を面積に応じて置き、横軸では、その区画が1993(平成5)年から2012(平成24)年の20年間、土地利用がどのように変化したかを表現している。土地利用変化は、毎年の住宅地図を追いかけることにより把握しており、オレンジ色は未利用地、ネズミ色は駐車場、クリーム色は建蔽地である。

A地区、B地区はどちらも地方中心都市の中心駅に近い中心市街地であり、A地区は市の人口約27.5万人、B地区は約16万人で、地区面積はほぼ同じである。

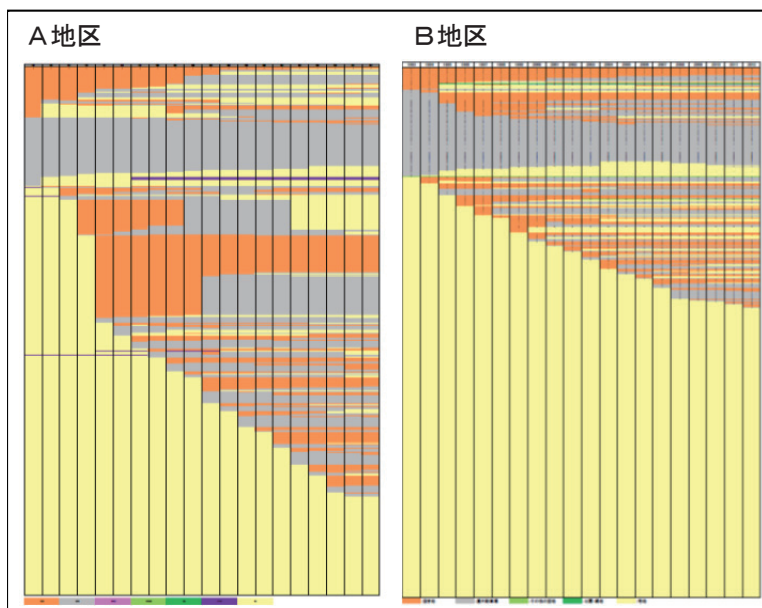


図-2 土地利用明滅グラフ(仮称)

土地利用明滅グラフをみると、区画割りの大きさの違いとともに、A地区はB地区に比べて空地化のスピードが早く、かつ変化している範囲が広く、また未利用地化している区画が多いなど、空地の発生消滅の動き方やスピード、地区内での動く範囲の大きさ、比率が異なることが見て取れる。

このように実態を丁寧に調査することにより、地域、地区によって異なる変化のダイナミズムを把握し、その動きを巧みに取り入れ活用していくマネジメントを行うことで、それぞれの都市の地域特性、個性を活かし、問題やニーズに的確に対応することで、持続再生し、パフォーマンスの高い都市としていくことが可能となると考えている。

4. 都市空間の「暫定利用」「可変的利用」

土地空間利用のマネジメントにおいて、重要なカギとなるのが、暫定利用・可変的利用ではないかと考えている。そしてこうした空間利用は、「和」的であり日本人の従来からの生活様式にあったものである。もちろん日本だけではなく、西欧諸国にみられる広場も朝には市場が建ち、午後はカフェや憩いの広場となり、夜はレストランが滲みだすといった使い方がされる。しかしそれは日本の和室のように、食堂でもあり居間でもあり寝室でもあるといったようなダイナミックな機能変化で

はない。日本ではさらに空間そのものの形態も、寝室の時には襖で小さく区切り、宴会の時には襖を取り払い大空間とする、柔軟でダイナミックに変化させる利用の方法である。この時間変化や空間変化をマネジメントすることで、めまぐるしく変化する都市へのニーズに的確に柔軟に 대응していくことができる。この使い方の象徴的なものが「暫定利用」である。

日本においても欧米各国においても、「暫定利用」の事例は増加している。それは社会構造変化や、産業構造変化による経済状況の変化、さらには自然災害等に対するレジリエンス施策の一貫の中にも多く見ることができる。事例は増えているが、「暫定利用」の定義を明確に行い、法に位置付けるなどしているところは少ない。

①ドイツ連邦共和国における「暫定利用」の定義と法的位置づけ

欧州の中でも暫定利用に先駆的なのはドイツである。「Zwischennutzung」というドイツ語は、「間の利用」という意味の言葉であり、日本語の「暫定利用」に相当する。1989年のベルリンの壁崩壊、東西ドイツ統一の影響による大規模な人口移動や重工業地域の衰退等から、都市構造・土地空間利用が変化し発生した空地やブラウンフィールドが

社会問題化していた。こうした空地でアートイベント、子どものプレイパーク、プランターを活用した市民農園などの暫定利用の事例が展開されるようになり、近年「暫定利用」という言葉は完全に固有名詞化し、新たな土地空間の利用形態として社会に定着している。

このように認知度が高まっている「暫定利用」のドイツ国内における法的な位置づけについて、ドイツにおける「暫定利用」の第一人者であるドルトムント工科大学の Sabine Baumgart 教授³に2013年3月に実施したヒアリング内容を中心に以下にまとめる。

ドイツにおいては、都市計画、土地利用権限は基礎自治体である市が有しているが、建築基準は州ごとに規定されており、「暫定利用」に伴う建築許可に関しても州権限となっている。「暫定利用」であることを理由に、法に基づいて定められた F Plan、B Plan などの規制内容そのものを変更することは難しい。しかし、建設法典(Baugesetzbuch)第9条第2項で、B Plan の中で目的と期限を明確化することで、「暫定利用」を認めることができる旨が新たに定められている。ここでの「暫定利用」は、「利用に期限があり、現状復旧することが可能で、恒久利用に転じない利用」と定義されている。

拘束力を持つ建設誘導プランである B Plan の中で「暫定利用」という曖昧な土地利用を許容していることは画期的だといえるが、暫定利用がそのまま恒久的な利用とできない、というところで縛りがかかっている。だが、「暫定利用」といった曖昧なものを受け入れなければ、都市でおきている実際の事象に対応できなくなっており、B Plan のような拘束型計画論は限界に来ているのではないかといった議論も、ドイツの都市計画に関わる有識者等の間では出てきているようである。

さらに、建設法典法第11条第1項には、市と暫

定利用を行おうとする民間が都市開発契約(Stadtebauliche verträge)を結ぶことで、利用したい者が当該土地を「暫定利用」をすることができる旨が示されている。例えば、河川氾濫原を暫定的に活用しようとする場合は、洪水の危険性が高まった際には、即時その利用を中止する旨を協定に含める等、必ずしも一定期間の期限でない利用中止の条件を明確にすることで許可されることもある。

また、B Plan が定められていない地区もドイツ国内には多くある。建設法典第34条第1項は、このような地区では、新たな建設や土地利用は、現在の周囲の街なみに用途、規模、建築様式等が調和していることを求めているが、利用期限が明示された「暫定利用」である場合に限っては、必ずしも調和させる必要はない、とされている。

②オランダの「暫定利用」支援の仕組み

オランダにおいても「暫定利用」は活発になっている。欧州経済危機の影響を受け、都市内に多く見られる空地のままとなっている開発予定地や、国土の殆どが海拔ゼロ以下であるため、地球温暖化による海面上昇等による洪水に備えて政策的に公共が買収し土地などを、1年等の期間を決めて暫定的に民間が活用できるような仕組みをつくっている。(図3)。



図3 Tijdelijk Anders Bestemmen ホームページ ⁴

³ BMVBS, BBR(2008) ” Zwischennutzungen und Nischen im Städtebau als Beitrag für eine nachhaltige Stadtentwicklung” はSabine Baumgart 教授が中心となりまとめたもので、ドイツにおける暫定利用の事例集ともなっている。

⁴ このサイトは公有地等の暫定利用事例を紹介するとともに、空閑地利用希望者が条件にあった物件を探し簡単にコンタクトをとれる機能も備えている。

③我が国における暫定利用

我が国でも暫定利用の定義は明確にされていないが、多くの事例を見ることができる。

期限決めて実施するものと、期限はきめず仮設的に実施し恒常化していくものや、利用用途も、アートイベント、市民農園、屋台村、暫定商業施設等さまざまである。利用は、都市計画法上の裏付けはないが、民法上の協定等にもとづいて行われている事が多い。

(2)「暫定利用」の意義と課題

空地は、規模、またその発生の経緯、土地の履歴、状態(汚染されているか否かという事も含め)、所在場所など多様であり、それらを活用した「暫定利用」も用途、形態、期間、建物の有無等、多岐にわたるが、その一般的な意義及び各主体のメリットとしては、図4のものが挙げられる⁵。

一方で、暫定利用により想定される一般的なリスクも図4の通り挙げられる。特に、法的な緩和措置が取られる際のグレーゾーンでの問題が多く、また管理がうまく行き届かない可能性も想定される。空家の暫定利用等に伴う建築物の用途変更等に当たっては、避難、便所、騒音、防火面が問題に挙げられることが多い。(図4)

ドルトムント工科大学のSabine Baumgart教授は「暫定利用には多くの関係者がからむため、どのように協働していくかが非常に重要であり、特に建築許可に当たっては、利用者、所有者、市、許可権者の協力が欠かすことができない」と述べている。また、暫定利用のコーディネートに当たっては、利用者と所有者の仲介や許認可手続き、ファイナンス・契約に関するコンサルティング、補助金の調達等、専門性の高い職能が要求されるため、「コーディネートの役回りをプロ化することが重要である」とも述べている。

<http://www.tijdelijkbandersbestemmen.nl/>

⁵ 図4の出典：Sabine Baumgart, Urban and Regional Planning - Strategies in Metropolitan Region (2013年 Dr. Sabine Baumgart ヒアリング時プレゼン資料)

| |
|---|
| <p>【暫定利用の意義】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・新たなイメージの創出 ・都市開発に向けたディスカッションの契機 ・周辺の景観・環境に与える影響の軽減 ・住民が都市開発に参画する機会の提供 ・都市のオープンスペースの質の補完 ・革新的な利活用に向けた社会実験 ・社会的弱者のための場の創出 <p>【所有者のメリット】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・新たな利用までの中間的土地活用 ・安全確保、維持管理費の削減 ・暫定利用のための補助金の獲得 ・宣伝効果、波及効果 <p>【利用者のメリット】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・割安な賃料 ・少ない義務、自由度の高い利用 ・都市開発への貢献 |
| <p>【暫定利用により想定されるリスク】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・周辺住民とのコンフリクト ・利用者間のコンフリクト ・利用者と所有者の対立 ・不明確な認可基準(緩和基準) ・暫定利用の恒久化 ・好ましくない利用形態 |

図-4 暫定利用の意義とメリット及びリスク

5. 都市における「農」⁶的利用と暫定利用

さて、本稿のもう一つの目的である都市における「農」とまちづくりについて、暫定利用事例を拾うことで整理を試みる。

(1)都市における「農」的利用の意義

都市における「農」的利用がまちづくりに寄与することとしては以下のようなことが考えられる。

- ・コミュニティ形成機能
- ・社会各層の社会包摂
- ・フードデザート問題などの解消
- ・災害等に対する空間レジリエンスの向上
(食糧供給側面/物理的な安全確保(避難場所、延焼防止等))

⁶ 本稿での「農」とは、業としての農ではなく市民農園的利用や庭的利用を対象とする。

- ・住環境向上
- ・環境教育等体験学習機能

(2) 都市における「農」的暫定利用の事例

①コミュニティガーデン(米国)

米国では、治安の悪化の原因の一つになっていた空閑地等を再生することを目的に、地域住民が主体的に維持管理を行うコミュニティガーデンが発達すると共に、その活動に対する自治体の支援制度も充実している。

ニューヨーク市のコミュニティガーデンは2010年時点で490箇所ある。地域の庭として近隣住民が共同で管理を行うことにより、コミュニティの育成及び地域環境の改善に寄与している(図5)。

特に貧困層が多い地区にあつては、生鮮野菜の共同栽培を通じてのコミュニティの育成とともに、地域住民への生鮮野菜の供給による健康増進・フードデザート問題への対処にも寄与している。



図-5 リズ・コミュニティガーデン(ニューヨーク市)⁷

②ライプチヒ市folkマルスドルフ地区の手作り農園、都市の庭「アナリンデ」(Stadtgarten "Annalinde")

⁷ ニューヨーク市で最初にできたコミュニティガーデン。ニューヨーク市では、犯罪が多発し荒廃していた時期にコミュニティガーデンが生まれたが、その後都市環境が改善し、開発圧力が高まった時に開発で消滅しそうになったのを市民が運動を起こして守ってきた歴史がある。手前に吊るされているのは寄付金集めの籠。写真は2011年11月筆者撮影。

ライプチヒ市住宅地の一角に位置する都市の庭「アナリンデ」は、ライプチヒ市が所有する空地进行を1年間の期限付きで年間800ユーロの使用料で借地し都市の庭として暫定的な農園を営んでいる。このプロジェクトでは、5名の運営者が「参加可能な都市生活」をキーワードに、持続可能な都市生活を提案・実践している。パン箱等を再利用した移動可能なプランターで、化学肥料を使用せずに、品種改良をしていない野菜のみを栽培している。また鶏などの飼育やカフェなども運営している。農園作業に参加する地域住民は、子どもから高齢者、家族連れと幅広く、この場所での作業と交流を通じて、コミュニティが再生されるとともに、生態系の多様性、持続可能な消費のあり方等様々な学習もしている。地域住民には移民や生活保護受給者も多く、その社会包摂も目的として実施されている。活動資金は、EUやドイツ連邦の補助金を受けるとともに、国内の財団から助成金や物資の寄付等を受けている。(図6⁸)



図-6 ライプチヒ市の都市の庭「アナリンデ(Annalinde)」

③ベルリン市の暫定農園「プリンセス・ガーデン」(Prinzessinnengarten)

ベルリン市クロイツベルグ(Kreuzberg)にある広さ6,000㎡のモーリッツ広場(Moritzplatz)は、東西ドイツ統一までは、ベルリンの壁が立っており、壁崩壊以来20年間、整備されることなく放置されていた公有地であったが、2009年夏非営利組織Nomadic Green e.V.が、ベルリン市から5年契

⁸ 写真出典:Das Japanische e.V.、都市の「間」、2012

約で土地を借り、空き地を暫定的に農地に転用するプリンセス・ガーデンというプロジェクトを開始し、現在も450種類もの野菜の栽培を、オーガニック認証も得ながら行なっている。収穫した野菜は、利用者、敷地内にあるカフェ・レストラン、または近隣のレストランに提供されている。(図7)

誰でも30分程度の農作業を手伝うことによって、野菜を収穫し持ち帰るか又は、併設されているレストランでの食事代を半額にしてもらえらる仕組みがあり、人気のある場所となっている。また、各種講習やイベントを定期的で開催しており、地域コミュニティの再生にも繋がっている。



図7 上：プリンセス・ガーデン外観。下は活動風景⁹

④ゲルゼンキルヒェン(Gelsenkirchen)市-貨物列車駅シャルケ南 (Güterbahnhof Schalke-Süd) における暫定農園

ゲルゼンキルヒェン市の貨物線の跡地約1.6haに対して、400~450戸の住宅地開発が4期に分けて計画されていた。2006年に周辺住民とワークショップを行い、暫定利用の方向性を検討し、2007年には行政との間で利用承諾協定を締結し、2008

⁹ 写真出典：Prinzessinnengarten ホームページ <http://prinzessinnengarten.net/>

年から暫定農園として利用が開始された。(図8)

工事開始前に、周辺に住む移民等に対して農園として開放することで、貨物線敷地という暗いイメージを払拭するイメージアップを図っている。

暫定利用の持つ効果としては、地区の新しいイメージの創出、住民参画の機会の提供、緑地空間等による環境改善等、多くの効果があるとドルトムント工科大学のBaumgart教授は述べている。



図8 ゲルゼンキルヒェン-貨物列車駅シャルケ南の暫定農園と開発された住宅¹⁰

⑤オランダ：Room for the Riverプロジェクトと連動した空地の農地としての暫定利用

オランダのインフラ・環境省は、Room for the Riverプロジェクトの一環で、遊水池候補地として土地を先買いし、50年後、100年後の海面上昇に備えている。これらの土地を管理不全としな

¹⁰ 写真出典：Sabine Baumgart, Urban and Regional Planning - Strategies in Metropolitan Region (ヒアリング時プレゼン資料)、2012年

いたためにも、バイオ・ガスやバイオ・オイル用の穀物や菜種草等の耕作地や市民農園、スイミングプール等として、民間団体等と契約し暫定利用を行っている。公有地であるため、不公正な利用とならないように、仮に20年間利用できるとしても、1年間等の短期の暫定利用契約を延長する等を基本としているが、欧州経済危機等で行政の財政がひっ迫しており、土地管理のための管理人雇用のコストも厳しいため、利用契約期間についても5年、50年、100年と様々な形を試みているとともに、暫定貸借者が管理保全をしてくれれば、無料で貸借できるということも行われている。

例えば具体的には、農業経営者が政府と利用契約を行い、災害等万が一の場合には、政府が利用可能としている。投機の対象として貸借し、返却の際に反対運動や裁判になるのを防ぐため、申請者は契約期間後に速やかに返却できることを証明する必要がある。一方、契約の中に、返却時には政府が代替の場所探手を援助するという内容が盛り込まれる場合もある。

6. まとめ

人口減少や高齢化、産業構造の転換等が進むなか、将来的に土地需要の増加に寄与すると思われる要因が見当たらない。今後も空地が増加することが予測されるが、現時点ではその動きは地方都市等の一部に現れてきているに過ぎない。実態や発生消滅のメカニズムが明らかになっていないため、今後の空地の動向についても曖昧なままである。しかし、空家率も13%を超えていることも踏まえると、ある時期を臨界点として一気に空地が増加してくることも予測される。米国のデトロイト市がそうであったように、加速度的に空地が増加してくる状況になると、都市の崩壊を止められなくなるという危機感を持っている。しかも、全国市区町村へのアンケートの結果¹¹からみえてく

るのは、空地が増加するのは全国一律ではなく偏在してくるだろうということである。この偏在がコンパクトシティ化などとは逆行するような動きもみられ、都市計画的視点からも、また地域活性化、国土利用計画的にみても問題となることが予測される。

だが、日本の文化の深部には、災害大国であるが故の万物流転という無常観がある。この無常を無力感、諦念感とするのではなく、常に生まれ変わり新しくなる活発な新陳代謝と見るならば、逞しい生命力の現れであるともみることができる。そして、無常観を持っているが故に変化する動きをとらえマネジメントすることができる考えると、日本の都市はレジリエンスを持ち、強い生命力で持続発展していくことができ、それはひいては日本の活力を高めていくことにつながるのではないかという期待を持っている。

弊所では、今年度も空地調査を継続しており、また動的土地区間利用勉強会も継続し、今年度は学会のワークショップ等の場もお借りし幅広いご意見をいただきながら議論を深めて行きたいと考えている。

【参考文献】

- 1) 国土交通省国土交通政策研究所 (2012) 『オープンスペースの実態把握と利活用に関する調査研究』、国土交通政策研究所
- 2) 福岡伸一(2007)「生物と無生物のあいだ」、講談社 現代新書
- 3) 福岡伸一(2009)「動的平衡」、木楽舎
- 4) P. F. ドラッカー(2001)「マネジメント 基本と原則」、ダイヤモンド社
- 5) BMVBS, BBR(2008) “Zwischennutzungen und Nischen im Städtebau als Beitrag für eine nachhaltige Stadtentwicklung”
(<http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/WP/2008/heft57.html>)

¹¹ 阪井・山田・明野 (2012) 「全国市区町村アンケート調査結果(速報) ～空地等の発生消滅の実態把握と新たな利活用に関する研究～」、『国土交通政策研究所報』(国土交通政策研究所)、第46号2012年秋季、所収8～25