

空閑地を活用した住環境の価値向上のための制度とプログラム －「カシニワ」と「ちよい農」－

筑波大学 システム情報系 准教授 雨宮 護
あめみや まもる

1. 将来の都市郊外の住環境

人口減少に伴う土地需要の減少という状況的要因と、中心部への都市の諸機能の集約化を進めようとする意図的要因の双方のもとで、将来、都市郊外部には低密市街地が広範に広がることが予想される。しかし、こうした低密市街地の将来像には、必ずしも明るいビジョンが描かれていない。例えば、今般創設された立地適正化計画制度では、都市の諸機能を誘導する「都市機能誘導区域」や「居住誘導区域」に比較し、それら区域の外に設定される「居住調整地域」や「跡地管理区域」には、積極的な位置づけが与えられておらず、それら地域（区域）をどのように運用し、どのような暮らしの形成に結びつけるかは、必ずしも明確に描かれていない。

将来に明るいビジョンがないままな崩壊的に低密化が進めば、都市郊外部に低質な住環境が形成されてしまう懸念がある。研究会では、この問題を、茨城県つくば市に存在する、廃止決定後の公務員宿舎地区、旧宅造法のもと建設された郊外住宅地区、竜巻被災後空閑地が急増した集落地区の3地区を取り上げ議論してきた。

将来的に都市の集約化を目指すとしても、その過程では低密市街地が広範かつ長期に渡って出現する。そうした低密市街地がそのまま低質市街地になることを意味するのだとすれば、当該地区の住民からは、都市を集約化する方針に対しての同意を得ることは難しいであろう。逆説的だが、都

市の集約化のためには、諸機能が集約された都市中心部において利便性の高い高密居住のイメージが描かれるとともに、都市郊外部にも、集約化のインセンティブとなる、明るい低密居住のイメージが必要になるものと考えられる。

2. 空閑地を活用するための視点

研究会では、将来の都市郊外に明るい暮らしのイメージを描くためのキーワードとして、「農」、「共」、「暫定」の3点の可能性を議論した。

「農」とは、空閑地を管理するための人々による営みのキーワードであり、野菜のみならず、果実や花卉の栽培等、土地に働きかけて資源を得ることを指している。特に、非農家の都市住民が、日常生活のなかで行なう小規模な農作物栽培活動を念頭に置いたものである。

「共」とは、空閑地の活用主体に関するキーワードであり、「農」の営みを集団で行うことを指している。将来の都市郊外部において顕著な高齢化が進むことを考えると、個人に負担の大きな土地管理のあり方よりも、多数の人々の小さな労働を集めるかたちの方が現実的である。また、「共」が生み出すコミュニティが、低密居住において不足しがちな、生活弱者の見守りを強化したり、外部空間における犯罪予防に寄与する、自然な人の目を生み出すことも意図している。

「暫定」とは、「共」による「農」の営みを、恒久的なものではなく、時限付きで行うことを指し

ている。これは、将来の市街地のさらなる縮小に際しての撤収の容易さや、公園等恒久的な空間では難しいような空閑地利用形態の実現、土地所有者が土地を手放すことなく空閑地を管理するための方策として働くことを意図している。

研究会では、これらをもとに、今後増える空閑地において、「農」、「共」の営みを、「暫定」的に埋め込みつつ、暫定の期間が終了するたびに、利用の継続か、別の暫定利用か、恒久利用（もしくは放棄）かを都度判断していくかたちで行なう、土地マネジメントの枠組みを試案的に示し、議論を行なった。

3. コミュニティガーデン

「農」、「共」、「暫定」の発想によって空閑地を再生させようとする取り組みは、海外諸都市におけるコミュニティガーデン（CG）の取り組みに見られる。

例えば、米国シアトルでは、1970年代から、市主導で、市内の空閑地を住民らが共同で管理するCGとして再生する取り組み、「P-Patchプログラム」が行われている。2014年1月現在、市内85箇所の空閑地がCG「P-Patch」として開設され、2850区画で6000人以上が農作物栽培活動を行っている。土地の所有は、公有と民有のものがあるが、いずれも暫定利用の形で整備されている。P-Patch開設の目的は、異なる文化を持つ人々を統合すること、若者の職業訓練のための場所となること、貧困層への新鮮野菜の供給を行うことなどである。P-Patchの立地や大きさは様々で、公園の一部に設置されたものや、斜面地に設けられたもの、駐車場の舗装を除去して作られたもの、かつて住宅だった場所に設置されたものなど、多様な形態のものがある。

同様の取り組みは、カナダ・バンクーバーにおいても見られる。バンクーバーでは、シアトルと同様に、市主導でCGが計画的に整備されている。2014年2月現在、その数は95箇所に達し、市とNPOにより運営されている。土地の所有は、公有と民有があり、シアトルと同じくいずれも暫定利

用である。CGの設置目的や立地場所についても、シアトルの例とよく似ており、貧困層の生活支援や、近隣住民のレクリエーションの機会確保などを目的に、廃線跡やオフィス跡地、住宅跡地や高架下の未利用地、建築物の屋上など、多様な空閑地で活動が行われている。

こうしたCGは、各都市における社会問題の改善に貢献している。例えば、バンクーバーにあるCG、Strathcona CGは、開設当時（1985年）、バンクーバーで最も貧困な地区において設置されたものであるが、現在では、近隣住民の食を支援したり、若者の職業訓練のための場所となっている。別のCG（Intercultural CG）は、多様な人種が混在する地区に立地し、異なる文化的背景を持つ住民の交流を促す役割を期待されている。さらに別のCG（Cedar Cottage Garden）は、高架下に設置された、NPOが運営するCGであり、周辺の住宅地からの生ゴミを堆肥として再生するとともに、収穫された野菜を調理して近所の高齢者に振る舞う取り組みを行っている。Sole food urban farmと呼ばれるCGは、バンクーバーでも最も治安の悪い地区に立地し、貧困者・薬物中毒者の職業訓練や近隣住民の食の支援を担っている。

このように、CGは、「農」、「共」、「暫定」をキーワードにしつつ、周辺地域の貧困や犯罪などの社会問題を改善するための手段として設置されている。日本においても、今後増加するであろう空閑地を、CGとして、高齢化、人口密度の低下などにより生じる社会問題の解決に役立てることが検討されても良い。

4. 「カシニワ」空閑地活用のための制度

日本では、自治体全域で計画的にCGづくりに取り組む例はほとんどない。こうした中、千葉県柏市で行われている「カシニワ制度」に基づく取り組みは先進的である。カシニワ制度とは、市によって2010年から運用されている制度であり、土地の所有者と、自治会・NPO等の土地の利用を希望する団体との間を、自治体が仲介することにより、非所有者による空閑地の暫定利用を実現させるも

のである。同制度に基づき設置されるオープンスペースでは、原状復帰が可能で、一定の公共性を有する範囲内であれば、自由な利用を行うことができるため、CG の開設が可能となる。2014 年 2 月現在、市内 20 箇所が、同制度に基づく公共のオープンスペース「地域の庭」として開設されており、そのうち多くの箇所に農園や花壇が設置されている。

例えば、地域の庭のひとつ「自由広場」は、荒廃していた市所有の空閑地を、地元町会が CG 化することにより再生した事例である。このカシニワは、高齢者の健康づくり、世代間の交流や、地域でのお祭り等の開催場所となることを目的に設置されたものであり、公園がないこの地区にあって、地域住民の活動の中心として重要な場所となっている。別の地域の庭「花工房・カモミール」は、かつて養鶏場であった場所に開設されたものである。このカシニワは、障がい者の活動支援を行なう NPO によって運営されており、障がい者への園芸療法の実践や、障がいを持つ人とそうでない人との接点とすることを目的に、簡単な工房やハーブ園などが設置されている。

わが国の都市郊外において今後発生することが予測される空閑地の多くは私有地である。また、そうした空閑地の暫定利用の主体として考えられるのも、現在の自治体の置かれた状況を考えれば、「私」が中心となることは避けられない。すなわち、将来の空閑地の暫定利用は、民-民間のものが中心になることが予想される。その際、大きな課題となることのひとつとして、土地の所有主体と利用主体との間に軋轢が生じる可能性があることが考えられる。この課題について、カシニワ制度では、土地の所有者と利用者間に土地の使い方や利用期間に関する契約（多くは 2-3 年程度の短期間で実際にはケースごとに異なる）を結ばせ、その信頼性を自治体が仲介することによって担保するという対応をとることにより、土地の所有者と利用者との間の軋轢を未然に防いでいる。また、契約の際には、土地の利用に際して一定の公共性を求めることにより、利用主体による排他的な利

用や周囲に迷惑をかけるような利用を認めないこととしている。自治体が間を取り持つことによる、民-民間での円滑な空閑地の暫定利用を図るための方策として、カシニワ制度の取り組みは注目できる。

5. 「ちょい農」空閑地での農的活動のためのプログラム

カシニワ制度に基づく地域の庭のひとつで、筆者らが 2011 年から実験を始めたのが、空閑地での農的活動のプログラム、「ちょい農」である。ちょい農の実施スキームは以下の通りである。まず、ちょい農の元で空閑地管理に関わる主体には、空き時間に農園を訪れ軽作業を行う「利用者」と、農園に常駐する「管理人」とがいる。利用者は、農園近辺に住む方や来訪者を含む不特定多数であり、それぞれの生活のなかでの隙間の時間（例えば、会社からの帰宅途中や、自宅でのお昼ご飯の後などが想定される）に農園に行き、水やりや除草などの「ちょっと」の作業を行う。管理人は、農園に定期的に来訪し、一定時間常駐して、農園の基盤整備を行う。利用者は、「ちょっと」の作業の対価として、管理人から、獲れ頃となっている野菜を「ちょっと」だけ得る。複数の参加者により不定期に行われる「ちょっと」の作業と「ちょっと」の対価は、農園の管理人によりバランスが取られる。また、「ちょっと」の作業以外の、時間と労力を要する作業（土づくり等）は、管理人がワークデーに利用者の一斉参加イベントを企画するなどして集中的に行う。利用者から見たとき、「ちょっと手伝って、その分だけをすぐにもらえる」という、軽作業と小さな収穫を組み合わせた、極めて敷居の低い農との関わりが、ちょい農である。

ちょい農のねらいは、農作物栽培活動に関心を持ちながらも、作業負担のために二の足を踏んでいる人々の敷居を下げ、より多く、幅広い主体の気軽な農との関わり場の場を創出するところにある。農に自らの生活をあわせるのではなく、自らの生活を中心にしつつも、その一部に気軽に農の要素

を取り込んでもらうことが、ちよい農が意図する利用者のライフスタイルである。

このちよい農をカシニワ制度に基づく地域の庭で試行した結果、活動参加者にリピータが現れたり、それまで広場と無縁であった若年層が広場に来訪するようになる、利用者同士に新しい知り合い関係が生まれるなどの成果が現れた。また、祭りの場で、社寺のないこの地域にあって、レイズドベッドが神輿として担がれるなど、ちよい農は、地域の新しいシンボルとしても地域の人々に認知された。ちよい農は、多様な属性の利用者を呼び込み、周辺住民の生活に位置づくことで、従来型の都市公園とは異なる、新しい公共空間を生み出している。

今後、都市郊外に生じる空闲地を荒廃させずに持続的にマネジメントしていくうえで、「農」は有効な一手段となる。しかし、空闲地の多くが小規模で分散して生じることを考えると、大規模化を指向する農家による農業は、その具体的手段とはなりづらい。また、「農」に関心を示す人々が増えてきているとはいえ、その多くは、就農というよりは、より気軽に手ごろなかたちでの「農」とのかかわりを望んでいる。したがって、今後の都市郊外においては、ちよい農のような、就農を前提としない、気軽に関わられる新たな「農」のかたちにこそ可能性がある。新規就農に対する自治体等の支援の多くは、「農」に従事する主体が農家として自立することを前提に設計されているが、今後の都市郊外においては、同じような枠組みで、就農を前提としない新たな農の形に対しても、インセンティブを与えていくことが考えられても良い。

6. 空闲地を使いこなした将来の都市郊外の住環境：低密度セキュリティ型住宅地の可能性

空闲地の活用は、土地を管理し、周囲に迷惑を生じなくさせるだけでなく、①空闲地で活動する人々によって外部空間に生み出される「人の目」によって、住宅地の防犯性が確保される、②新鮮な野菜や果物の供給の場や、野菜の生育の観察を通した子供達的环境学習の場とすることができる、

③低密化とともに高齢化が進む生活環境において、軽度の運動による高齢者の健康維持や、気軽な見守りあいが可能になるといった点において、より積極的に住環境の価値向上に貢献しうる。これらを一言で表現すれば、「セキュリティ」の用語が当てはまる。空闲地の活用は、都市郊外に、セキュリティによって価値づけられた、魅力ある低密度住宅地を生むことに貢献しうる。そのためには、自治体が間を取り持つことによる、軋轢を生じさせない民-民間での土地の暫定利用の仕組み、また、地域住民にとってハードルの低い「農」へのかかわりを支援する取り組みが必要である。カシニワ制度とちよい農の取り組みは、こうした点に対して示唆を与えるものといえよう。

※本稿は、雨宮護（2014）「空闲地の暫定利用に基づく都市郊外部の緑地整備の方向」（環境情報科学 43 巻 1 号, pp. 18-23）、ならびに雨宮護（2013）「空闲地の農的活用事例と住宅地の『安全・安心』への貢献の可能性」（Evaluation50 号, pp. 20-27）の内容をもとに、大幅に加筆・修正を加えたものである。