

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

A Study on the Practical Use of Un-Intensive & Unused Land in Adachi-ku, Tokyo

伊藤 弘*
Hiromu ITO

Abstract : This paper aims to clarify the relation between a landowner and a conversion method in the conversion process of the un-intensive & unused land into pocket park, and to clarify an effect and a problem of having converted such land into pocket park in Adachi-ku. The administration appeals to the landowner for offer of un-intensive & unused land actively, and is undertaking the project secure such land as a pocket park site. It is cleared that Petit-Terrace system has the effect complemented in the arrangement of the park in a built-up area by consulting a map and questionnaire, and that conversion methods differ according to the category of landowner such as individual, corporation and administration, and management organizations differ according to conversion methods by interview to the person in charge. When an un-intensive & unused land is converted into pocket park by inhabitant's suggestion such as a part of the community design activities, it comes to manage by the organization, which can cope with the problem to generate flexibly. It was examined that defining the role of Petit-Terrace in the whole area was the effective means to cope with various problems after conversion.

Keywords: *un-intensive & unused land, landowner, pocket park*
キーワード：低・未利用地，土地所有者，ポケットパーク

1. 研究の背景と目的

市街地においては、従前より低・未利用地の扱いが課題とされており、様々な調査が行われてきている¹⁾²⁾。特にバブル期以降は、官民間問わず開発計画が中断されてしまい、利用されなくなってしまっている土地（低・未利用地）が目立つようになった。こうした低・未利用地のうち、大規模なものは再開発事業等によって複合商業施設等に転換されやすいものの、それ以外は規模や立地に応じて長期間活用されないままである傾向がある³⁾。

バブル期以前は概ね「低・未利用地の有効活用＝宅地への転換」という捉え方であった（そのため、低・未利用地には畑地も含まれていた¹⁾²⁾）が、近年宅地への転換以外にも街の魅力を高めるような様々な低・未利用地の活用政策・施策が自治体において採られるようになってきており、その一つとして土地所有者から土地を借り受けて、公園として整備する方法が挙げられる⁴⁾。しかし、例えば公園として自治体が借り受けていた個人の所有地が、土地所有者の相続段階において返還を求められ、公園が消失してしまう⁵⁾といったように、個人の所有する土地には権利や税金、地価の問題等が関与してくるため、必ずしも成功しているとはいえない⁶⁾。

一方、ポケットパークなどの小広場空間に関しては参加型地区計画におけるオープンスペース創出過程⁷⁾やポケットパークと近隣住民の関係を考察したもの⁸⁾⁹⁾、ポケットパークの意義・機能・制度と立地構成などの体系化およびポケットパークの活用と管理における自治体の動向と評価・設立目的と空間特性に関する研究¹⁰⁾が行われている。ポケットパークを低・未利用地の活用方策としてみた場合、その転換に当たっては、該当用地の土地所有の違い（民有・公有）から、所有権の移転等も含めた転換・管理形態の差異が生じると考えられる。また、民有の低・未利用地は土地所有者の意向により、公有の低・未利用地は町づくり事業等の施策により、整備後も他の利用に転換される可能性のある暫定利用であることも考えられる。したがって、ポケットパークを上記

の観点からみると、土地所有別に転換過程から管理・継続性までを一体的に捉える必要があるものの、そうした研究は殆んど見られない。

本研究では、低・未利用地の活用方策として、積極的に民間土地所有者に呼びかけてポケットパーク（プチテラス）を整備している足立区を事例に、①ポケットパーク用地の提供者（以下、土地所有者¹¹⁾）と低・未利用地からの転換形態の関係、②転換したことによる効果および課題を明らかにし、今後施策を進めていく上での課題について考察を行う。

2. 研究の対象と方法

（1）プチテラス制度概要

足立区では公園用地の確保が困難な既成市街地が大規模に広がっており、そうした場所での公園に代わる小規模な空間のネットワークを作る目的で、（財）足立区まちづくり公社（以下、公社）の制度として平成元年にプチテラス制度が設立された。当初は、プチテラスの面積を300㎡未満とすることで、区と公社の管理担当を、それぞれ児童遊園を含む公園緑地とプチテラスに分ける予定であったが、実際には300㎡より大きいものも存在する。2003年10月現在足立区全体で85ヶ所のプチテラスがあり、区立公園は過半数（298件中154件）が土地区画整理法（新法）による土地区画整理事業の行われている地域（足立区全面積の約3分の1）内に整備されているのに対し、プチテラスは大部分（85件中74件）が新法による土地区画整理事業の行われていない地域内に整備されており、幹線道路に面しているものは少ない。

プチテラス用地は、民間土地所有者からの用地の買い上げや寄付、5年以上の無償借り上げ（当該地の固定資産税減免）によって確保されている。用地取得形態に応じて、買い上げにより取得されたプチテラスを買上型（30件）、足立区環境整備指導要綱（150㎡以上の宅地開発対象）に基づいた、住宅開発に伴う寄付（1000㎡以上の宅地開発対象に、対象面積の2～3%を基準に整

*東京大学大学院農学生命科学研究科

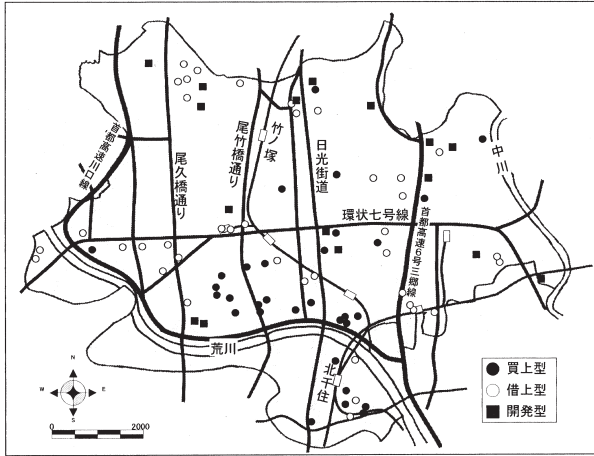


図-1 プチテラス分布図

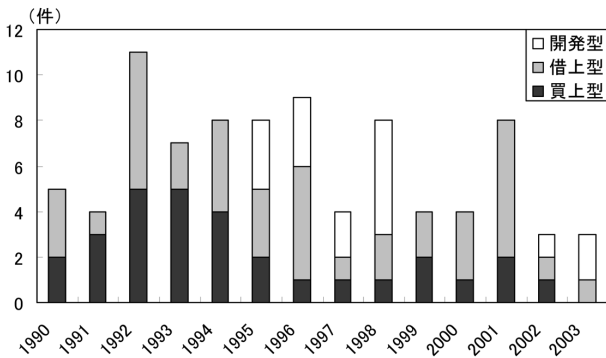


図-2 プチテラス整備数の推移

備)により取得されたプチテラスを開発型(16件)、5年以上の無償借り上げにより確保されたプチテラスを借上型(39件)とする。借上型は、将来のまちづくり事業用地として行政が買取ることも視野に入れている。近年、買上型の割合は減少傾向にある(図-1および図-2)。整備していくに当たって、原則住民によって構成されるプチテラス検討部会を設置し、基本設計への意見聴取等を行うようになってきている。ただし、開発型においては、プチテラス検討部会は設置されず、事業者による整備が行われている。

(2) 研究方法

本研究では、住宅地図等の読み込みやプチテラスの管理を担当している公社へのヒアリングおよび各種資料の閲覧¹²⁾により、土地所有者とプチテラスへ転換された条件ならびに管理体制それぞれの関係性や、整備されたことによる効果を明らかにした。併せて、公社より、アンケートへの協力意思があると紹介された、シルバー人材派遣を除くプチテラスの管理者(買上・借上・開発型全ての管理者。町内会等組織が管理者の場合は、各組織の長へ配布)および用地を貸与している個人土地所有者(管理者兼務は3名)への郵送配布・郵送回収によるアンケートにより、プチテラスの管理を行う上での課題や低・未利用地のプチテラスとしての活用の継続性について分析し、今後の展開に関する考察を行った。アンケートでは地域での開催行事、プチテラス整備によるメリット・デメリット、プチテラスおよび公園の利用状況、今後の土地利用(用地を貸与している民間土地所有者)について設問した。アンケートは管理者48名、用地を貸与している個人土地所有者9名に配布し、回収数はそれぞれ37件(借上型:16件、買上型:13件、開発型:8件)と7件(管理者兼務は2名)であった。

表-1 土地所有者と転換された土地の条件

土地所有者	土地形状	面積(m ²)					計
		~30 50	30~ 50	50~ 100	100~ 200	200~	
個人	整形	3	3	2	2	1	11
	不整形	4	2	4	3	5	18
法人	整形	4	3				7
	不整形	4	3	3	1	1	12
行政	整形	2	2	5	2	9	20
	不整形			1	2	3	6
その他	整形			1		2	3
	不整形	1		1	4	2	8
計		18	14	18	15	20	85

表-2 転換形態とその具体内容

発意	転換形態	内容
住民	町づくり運動の一環 (n=16)	町づくり運動を行っている上での、地域住民からの要請
	住民からの要請 (n=12)	近隣住民や集合住宅の住民からの要請
民間土地所有者	土地の粗放化防止 (n=6)	違法駐輪対策、開発の残地等土地の粗放化を防止
	個人による寄付 (n=7)	個人土地所有者からの寄付
行政	まちづくり事業 (n=12)	住環境整備モデル事業や密集住宅市街地整備促進事業により創出
	代替用地 (n=8)	まちづくり用地や区画整理事業用地として取得し、事業実施まで暫定利用
	他目的用地 (n=7)	バス停近辺や彫刻設置等の目的により行政が要請
法人	開発行為による寄付 (n=17)	足立区環境整備指導要綱に基づいた、住宅開発に伴う寄付

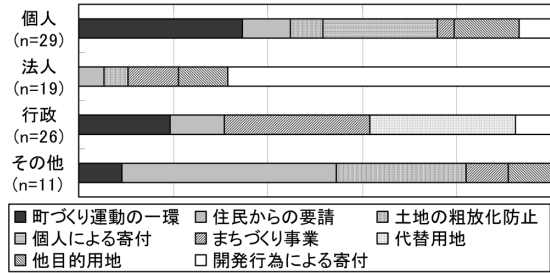


図-3 土地所有者と転換形態

3. プチテラスへの転換および管理
(1) 土地条件および転換形態

土地所有者を個人・法人・行政・その他(主にマンションや団地等の集合住宅)に大別し、用地取得形態との関係を見ると、個人およびその他は大部分が借上型であり(それぞれ21件と10件)、法人は大部分が開発型(19件中14件)であった。

上記用地取得形態のように、プチテラスに転換された土地の条件も、土地所有者によって異なると考えられる。そこで、土地所有者別にプチテラスに転換された土地の条件を、面積(~30m², 30~50m², 50~100m², 100~200m², 200m²~)および土地形状(正方形に近い形状を整形、それ以外を不整形)の組み合わせからみると(表-1)、行政により提供された土地以外は不整形な土地が多く、整形な土地は面積が小さくなるほど多くなっており、利用しづらい条件の土地ほど多く転換されているといえる。特に、個人の所有していた不整形な土地は面積に関係なく多い。法人により提供された土地は前述した通り開発型であり、土地の形状に関係なく面積の小さいものが多い。

プチテラスへ転換された経緯を転換形態(表-2)とし、土地所有者との関係を見る(図-3)と、個人の所有する土地は町づくり運動の一環や個人による寄付など、広い範囲で町づくり運動を行っているような地域住民や、特に町づくり運動を行ってはいない、対象地に隣接するような近隣住民からの発意により転換されていることが分かる。逆に行政の保有する土地は、住民の意向

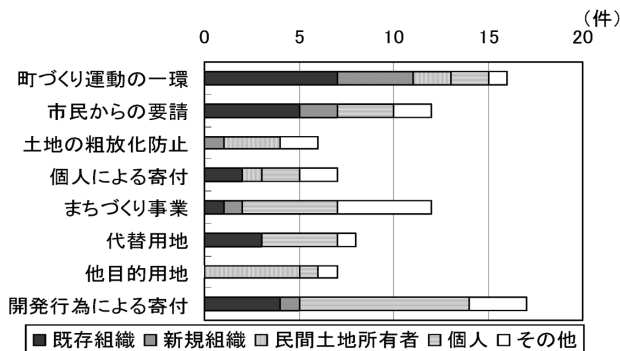


図-4 転換形態別管理体制

表-3 プチテラス・公園・児童遊園が整備されたメッシュ数

1990年当時		1990年以降整備の行われたメッシュ数							
公園数	遊園数	区 全域	PT 全体	公園 全体	遊園 全体	公園・ PT	公園・ 遊園	公園・ 遊園	PT・公園・ 遊園
0	0	38	6	8	3	1	1	1	
	1	15	4	1		1			
	2	5	3	1	1	1	1		
1	0	58	16	15	7	6	1	2	3
	1	19	9	3	6		2	1	1
	2	5	1	1					
	3以上	3					1		
2	0	36	2	5	1				
	1	14	6	2	2	1	1	1	
	2	2							
	3以上	5	2	3		1			
3以上	0	33	4	4	5		2	1	
	1	8	2						
	2	2	1						
総計		243	58	43	26	11	9	6	4

*PT:プチテラス、遊園:児童遊園

よりも行政の実施する事業により取得・創出された土地が多く転換されている。足立区では、住民参加によるきめ細かい町づくりを行うために、区域全体を70に区分し、各地区に住民による「まちづくり連絡協議会」を設置し、様々な地域組織と連携をとりながら町づくり計画および事業の展開を進めており、住民の発意により転換された行政所有地は、この事業展開の中で転換されたものである¹³⁾。また、アンケート結果より、民間土地所有者が町づくり運動に参加したことがきっかけで、所有する土地をプチテラス用地として提供したという回答が多く(7件中5件)、用地を貸与している土地所有者の多くを占める個人を町づくり運動に取り込むことで、借上型プチテラスの創出に繋がったと考えられる。

管理者へのアンケート結果より、住民の発意によって低・未利用地がプチテラスへ転換された地域では、他の地域よりもプチテラス以外での一斉清掃や祭り等イベントが多く行われており(それぞれ14件中10件と11件)、イベントを通じた住民同士のつながりから、低・未利用地を転換させる発意が生じた可能性のあることが推察された。

(2) 管理体制

プチテラスでは、日常の清掃等管理活動は原則近隣住民によって行われており、毎月16日分の業務実施報告書を作成し、行政に報告する契約を交わしている。プチテラスの管理体制は、大きく既存組織(町内会や町づくり会等)・新規組織(プチテラスを愛する会等活動対象をプチテラスに限定している組織)・民間土地所有者・個人(公社が委託)・その他(公社やシルバー人材派遣センター委託等)に分けられ、全体では、個人による管理が85件中26件と最も多い。転換形態との関係を見てみると(図-4)、町づくり運動の一環や住民からの要請によって転換されたプチテラスは、既存組織や新規組織など地域組織による管理がな

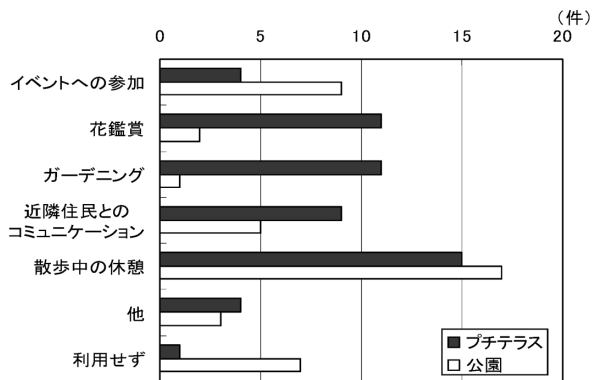


図-5 プチテラスと公園の利用状況(複数回答)

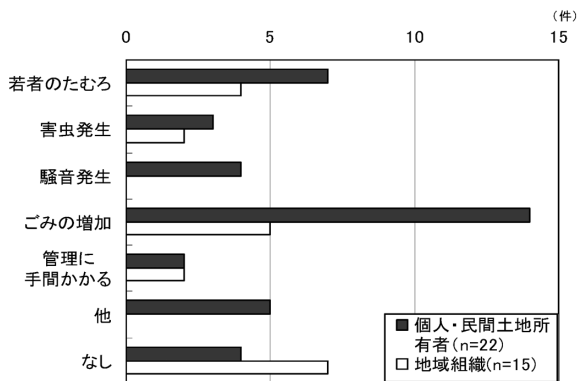


図-6 管理者別発生問題(複数回答)

され、逆に開発行為による寄付やまちづくり事業によって創出されたプチテラスは個人による管理が多くなされている。

4. 効果および課題

(1) 効果

足立区全域を街区単位(500m四方のメッシュ)に区切り、プチテラスの設置が開始された1990年当時のメッシュ内公園および児童遊園数別に、1990年以降現在までにプチテラス・公園・児童遊園が設置されたメッシュ数を比較すると、足立区全域も含めてほぼ同じ割合になっており、プチテラスが公園や児童遊園を必要とする地域に多く設置されていることがうかがえる(表-3)。また、プチテラスと併せて公園・児童遊園が整備されたメッシュ数は少なく、「公園用地の確保が困難な地域における小空間の確保」という目的は果たしているといえる。

アンケート結果より、プチテラスを整備したことによるメリットとして、「休憩スペースが増えた」「緑が増えた」「雰囲気向上した」が多く挙げられている(37件中20件、15件、13件)。また、利用形態は「散歩中の休憩」が最も多く、周辺の公園利用でも「散歩中の休憩」が最も多い(図-5)ことを考えると、プチテラスは公園の代わりとして利用されているといえる。さらに、プチテラスでは公園利用とは異なり、ガーデニングや花鑑賞等の園芸、近隣住民とのコミュニケーションも多く行われており、アンケートの自由記述では5件の回答において、「地域共有の庭」という位置づけが読み取れた。

(2) 課題

(i) プチテラス整備による問題点

アンケート結果より、プチテラスが整備されたことによる問題点で最も多かった回答はごみの増加であり、次いで若者のたむろであった。ごみの問題は以前より管理者から挙げられており、行

政においてもゴミ箱の設置による家庭ごみの投げ捨てを受けて、ゴミ箱の撤去等の対策を採ってはいるが、毎月16日の労働契約にもかかわらず、アンケートでの自由記述や過去の座談会資料から、実質毎日プチテラスの清掃活動を行わざるをえない状況がうかがえる。このような柔軟な対応は、地域住民によってこそ可能であるといえるが、アンケートにおいて、管理の継続志向が過半を占めている(37件中24件)とはいえ、今後も管理者に過度の負担がかかるようになってしまうと、整備したプチテラスが管理されなくなり、ごみの増加等によって土地が粗放化し、再び低・未利用地の状態になってしまう恐れがある。アンケートでは、プチテラスを整備することにより発生した問題点として、個人の管理者は「ごみの増加」との回答が圧倒的に多いのに対し、地域組織の管理者は「問題なし」との回答が最も多く、次いで「ごみの増加」となっている(図-6)。このように、既存組織や新規組織等の地域組織によって管理されているプチテラスについては、そうした問題に組織で対応できるものの、個人や民間土地所有者によって管理されているプチテラスについては、管理者に負担がかかると同時に、その引継ぎ(管理の後継者選び)が困難になってしまう。

(ii) 今後の土地利用

既成市街地における小空間の創出という効果をもたらしているが、プチテラス用地は借地が多く、今後は民間土地所有者の意向によって他の土地利用に転換されることが考えられる。そこで、プチテラス用地に整備されている土地が、民間土地所有者の意向により返還されるとした場合の管理者の対応について借上型アンケート結果をみると、「プチテラスの廃止はやむを得ない(6件)」という回答がある一方、「行政による買上希望(5件)」「他のプチテラス用地を探す(3件)」といった回答もあり、地域において、プチテラスを確保し続ける意向のあることがうかがえる。一方、土地を貸与している民間土地所有者の今後のプチテラス用地の扱いは、「住民が利用しているため継続して提供する」「土地の相続段階で行政に買い上げてほしい」「土地の活用方法が見つかるまで提供する」という回答が同数(3件)あり、住民による利用がなされない、もしくは土地の相続段階にあるプチテラスは他の利用に転換されるといった、暫定利用であることがうかがえる。

5. まとめ

低・未利用地の転換手法として、足立区において行われているプチテラス制度は、公園の整備状況および利用状況から、既成市街地における公園の配置面において補完する効果¹⁴⁾とともに、「地域共有の庭」という効果ももたらすことが示唆された。

個人や集合住宅所有の土地は、当該土地所有者および住民の意向によるとともに、町づくり運動や近隣住民からの働きかけといった、地域全体からの働きかけが、転換するに当たって有効であったといえる。こうした働きかけによって転換されたプチテラスでは、整備された後も地域組織に管理され、発生するごみ問題等に対応している。

一方、法人や行政所有の土地は、開発行為による寄付や代替用地の転換など、行政や法人による用地提供がなされており、整備段階での、住民によるプチテラスへ転換すべき土地の選択や、そもそものプチテラスに対する欲求といった、地域での位置づけや役割が明確にされないまま単独で転換される傾向があると考えられる。このように地域住民の発意によらないで転換されたプチテラスでは、管理者が行政からの委託による個人やシルバー人材派遣による高齢者となる傾向が強くなり、一人に対する管理負担が大きくなるか、柔軟性を持った管理ができないと推測される。この場合、整備過程においてプチテラス検討部会を設置しても、その後の管理では継続して機能しないと考えられ、行政による管理に対

する一層の支援やプチテラス検討部会の整備後の機能・役割を改めて検討する、もしくは地域住民同士のつながりを持たせ、住民が地域全体を捉えられるようなイベント等を実施する必要がある。

そもそもポケットパークのような規模の小さい広場は、住民の設計プロセスへの参加が必要と指摘がなされてきたが¹⁵⁾、低・未利用地をポケットパークとして転換利用するに当たっては、対象となる土地の転換のみを考えるのではなく、地域全体を住民が考えていく中で、その位置づけや役割を定めていくことが、整備した後の様々な問題に対応できる要因になるといえる。

本研究で扱ったような低・未利用地の活用のうち、一時的な暫定利用は、新しい都市空間の形という捉え方もされている¹⁶⁾。しかし、本文で述べたように、プチテラスから他の利用へ転換される時期は借上型と買上型では異なるため、永続利用・暫定利用の違いも含めた用地取得形態のバランスも考慮に入れた配置もしくはその考え方を検討していく必要がある。また、足立区では公園緑地とプチテラスの具体的なネットワーク計画は策定しておらず¹⁷⁾、低・未利用地情報も整備されていないため、これらの情報を整備し、町の変化に対応した、時間軸を組み込んだ計画策定や考え方の基準も検討していく必要があるといえる。

本研究では、管理者の利用形態のみの把握であったため、今後は周辺住民による利用調査を行い、公園とプチテラスの利用形態や誘致圏、および利用者属性の把握と、それらに基づいた配置関係および施設整備のあり方を明らかにしていく必要がある。

謝辞：本研究では、田中靖夫氏、諸田伸一氏((財)足立区まちづくり公社)、平田実継氏(足立区都市整備部)のお世話になりました。記して感謝の意を表します。

補注及び引用文献

- 1) 都市環境研究所(1978):東京圏未利用地等利用促進措置検討調査 一 昭和52年度未利用地等の活用に関する基礎調査, 195pp
- 2) (財)日本住宅総合センター(1985):東京近郊における未利用地等の動向調査, 129pp
- 3) 国土交通省:低・未利用地等の利用状況の変遷に関する経年的実態調査の結果: <http://www.bank.tochi.mlit.go.jp/>
- 4) 千葉県流山市, 埼玉県越谷市, 東京都八王子市, 香川県普通寺市など
- 5) 武蔵野市の西原公園では、相続対策として公園用地として提供していた土地を土地所有者がマンション用地として返還要求し、返還された(朝日新聞東京版1991年5月27日)
- 6) 埼玉県越谷市でも同様の借地方式の公園を整備していたが、農地への宅地並み課税に対する、税金逃れの抜け穴となり、地域的な偏りが生じてしまった(朝日新聞埼玉版1992年1月7日)
- 7) 木下勇・中村攻(1997):太子堂を事例とする参加型地区計画におけるオープンスペース創出過程に関する研究:ランドスケープ研究60(5), 691-694
- 8) 横田健一・中村攻・木下勇・轟慎一(1997):住宅密集市街地のまちづくりにおけるポケットパークと近隣住民の関係に関する考察:ランドスケープ研究60(5), 695-698
- 9) 浅野智子・長瀬安弘・野嶋政和(2003):地域住民による小規模な広場型のオープンスペースの管理運営と利用および評価の関係:ランドスケープ研究66(5), 759-764
- 10) 熊野稔・亀野辰三・丸山暉彦・上浦正樹(2002):ポケットパークの設立目的と空間特性:ランドスケープ研究65(5), 801-804
- 11) 買上型において、現在プチテラスの土地を所有していなくても、従前に土地を所有していた提供者は「土地所有者」とする
- 12) プチテラス管理者座談会や「まちづくりニュース」等
- 13) 足立区都市整備部都市計画課編(2002):足立区地区環境整備計画, 383pp
- 14) 足立区(1994):足立区公園基本計画, 1
- 15) クレア・クーバー・マーカス・キャロライン・フランシス著, 湯川和利・湯川聰子訳(1993):人間のための屋外環境デザイン:鹿島出版会, 169-198
- 16) 李東毓・黒岩彩・戸沼幸市(1998):東京都心部の空き地空間における有効利用の方向性に関する考察-新宿区における現状と今後の課題に着目して-:第33回日本都市計画学会研究論文集, 43-48
- 17) プチテラス整備区域として、まちづくり制度や事業対象地区を重点地区、バス停や公衆トイレに接する空地を一般地区としているのみ