

## ミチゲーションを促す民有地活用方策に関する研究 貸借契約方式の自然環境保全施策を用いた方策の検討

ミチゲーション 緑の代償措置 民有地  
環境管理

正会員 花野 修平\*1  
同 横内 憲久\*2  
同 岡田 智秀\*3

1. 研究目的 開発行為にともなう自然環境(緑)の著しい減少を背景に、埼玉県志木市では、平成 13 年に「志木市自然再生条例」(以下「条例」)を策定し、公共事業を対象にミチゲーション<sup>1)</sup>の実施を試みている。これについて先行研究<sup>1) 2)</sup>では、「条例」の運用実態を調査した結果、「条例」における代償ミチゲーション(以下「代償」)の課題として、市街化区域内に自然環境の修復・造成を行う土地(ミチゲーションサイト、以下「サイト」)が不足していること、特に「代償」の適地が民有地であった場合には、高地価を理由に買収が実施できず、望ましい土地での「代償」が困難であることを把握した。そのため、今後は、買収に代わる民有地の活用手段を導くことが、「代償」の円滑な実施を促進すると考えられ、その解決策として、行政が地権者との貸借契約をもとに土地を使用する「貸借契約方式」の有効性を捉えている。そこで本研究では、志木市の市街化区域において、貸借契約を締結した民有地を「サイト」として活用するための具体的方策を検討する。

2. 研究方法 志木市の「代償」は、開発によって喪失する緑被面積分の「代償」が基本とされている。また、一般的に、「代償」として新たに造成した自然環境を高質化させるためには、継続的な維持管理が必要とされる。これらを考慮すると、「サイト」として貸借する民有地の条件は、「緑被面積の増加が可能」「長期にわたり貸借が可能」という2点を満たすことが重要になる。特に、長期にわたり貸借契約を締結するには、自然環境を造成し、公益目的に土地を利用することに対して、地権者の理解が不可欠になる。この条件に関して志木市では、市街化区域の民有地において、地権者と貸借契約を締結し、貸借地の自然環境保全を図る施策(以下「貸借型緑保全施策」)が実施されている。本研究では、この「貸借型緑保全施策」の対象地を、「サイト」の候補地として検討する。調査は、当該地が「サイト」の条件を満たすものであるかを判断するため、文献調査<sup>3) - 9)</sup>とヒアリング調査(表 - 1)を通じて「貸借型緑保全施策」の運用実態を捉え、それらの結核をふまえて、「サイト」としての活用方策を検討する。

表 - 1 調査概要

| 調査方法 | ヒアリング調査<br>(電話によるヒアリング)           | ヒアリング調査<br>(直接面接形式)                        |
|------|-----------------------------------|--|
| 調査日  | 平成 16 年 10 月 4 日                  | 平成 16 年 10 月 5 日                           |
| 調査対象 | 志木市まちづくり環境推進部<br>産業振興課農政グループ      | 志木市都市整備部<br>都市整備課公園緑地グループ                  |
| 調査内容 | 市民農園管理運営事業の契約<br>内容<br>事業の実績および要因 | 公園施設整備事業、ふれあいの森<br>整備事業の契約内容<br>事業の実績および要因 |

3. 調査結果 表 - 2 は、平成 16 年現在、市街化区域の民有地で実施されている「貸借型緑保全施策」について、「事業内容」および「実績」を示したものである。これより、「貸借型緑保全施策」は 3 事業が実施され、「事業内容」は、いずれも市が地権者と「使用貸借契約」または「賃貸借契約」を締結することにより、対象地の自然環境保全を図るものである。その契約内容は、「使用貸借契約」の場合は、対象地に課せられる地権者の公租公課(固定資産税・都市計画税)が免除され、「賃貸借契約」の場合は、地権者に対し、賃料(月額 75 円/m<sup>2</sup>)と公租公課相当額分が年間借地料として支払われる。両契約とも対象地の維持管理はすべて市が請負うため、地権者にとって利点の多い契約内容となっている。以降は事業ごとに特徴を述べていく。

(1) 公園施設整備事業 当事業は、対象地に遊具等の設置や植樹を行い、「都市公園」「児童遊園地」(写真 - 1、2)として整備するものである。対象地は遊具等が設置されているが、オープンスペースと樹木が混在していることから、市の緑被面積に換算されていない土地が残っている。当事業の「実績」(表 - 2)をみると、計 14 施設(市内の公園の約 5%に相当)が設置されており、そのうち大部分の 13 施設で「賃貸借契約」が締結されていることがわかる。また、「契約年数」は 10 年を超える貸借契約が可能になっている。これらの実績が生じた要因は、土地の維持管理費や税金といった、地権者の土地保有にともなう経済負担の削減に加え、毎年確実に市から賃料を得られることが、地権者の大きな利点になるためといえよう。

(2) 市民農園管理運営事業 当事業は、地権者が使用しなくなった農地に、市が「市民農園」(写真 - 3)を開設し、利用を希望する市民に対し、使用料(月額 200 円または 300 円/区画)を徴収のもと、貸し出しを行うものである。一方、当該地は土地利用が農地や水田であることから、たとえ休耕地であっても(視認できる緑が存在していなくても)、市の緑被面積として、すでに換算されている。この事業の「実績」をみると、11 地区 570 区画(市内の農地の約 1%に相当、15 m<sup>2</sup>または 20 m<sup>2</sup>/区画)の市民農園が設置されており、これらの「契約年数」は 10 年を超える貸借契約が可能になっている。行政の見解では、税金の免除や市による土地の管理が、地権者にとって大きな利点になり、このような実績が生じているとのことである。

(3) ふれあいの森整備事業 当事業は、市内に残存する樹林地(写真 - 4)の保全を図るものである。対象地は、

敷地全体が樹木に覆われており、すでに市の緑被面積に換算されている。この貸借地の「実績」をみると、計6箇所(市内の山林の約40%に相当)で事業が実施されており、「契約年数」は、最長で11年の貸借契約が可能になっている。さらにそのなかでも、30年という長期間の「使用貸借契約」が締結された事例(「けいおうふれあいの森」)が存在する。この事例の対象となる樹林地は、開発事業者が分譲するマンションの敷地内に位置しており、居住環境を向上させる貴重な存在になっている。さらに、開発事業者は、その樹林地を市に貸与することで、樹林地の所有にともなう経済負担(税金・維持管理費)の削減が可能になっている。つまり、地権者が樹林地の存在に景観的な利点を見出し、貸借契約に経済的な利点を見出したことが、30年という長期の契約を可能にした要因といえる。

4.まとめ 以上の調査結果より、「貸借型緑保全施策」の対象地を、「サイト」として活用するための方策を述べると以下のとおりである。(1)「都市公園」「児童遊園地」は、市の緑被面積に換算されていない土地を対象として、植樹を行うことで市内の緑被面積を増やす「代償」を実施する。(2)「市民農園」は、当該地に視認できる緑が存在していなくても、すでに市の緑被面積に換算されているため、今後は実質的な緑の総量を増やすための「サイト」として活用する。(3)「ふれあいの森」には、緑被面積を増やす「代償」が可能になる土地は残っていない。しかし、

「代償」が行われるごとに、(1)(2)において活用できる市内の「サイト」は減少していくことから、将来的に「代償」は、現状の緑の「量」に加えて「質」を問う制度とする必要があり、その場合は、自然環境を高質化するための「サイト」として当該地の活用が可能になる。そして、これらの「サイト」における貸借期間については、地権者の土地保有にともなう経済負担(公租公課・維持管理費)を取り除くことで、10年を超える貸借契約を締結することが可能になること、自然環境の保全・創出を地権者の収益に結びつけることで、さらに長期間の貸借契約が可能になることが捉えられた。したがって、これらの知見を用いて、市街化区域の民有地を「サイト」として活用することにより、志木市の「代償」の充実化が期待できよう。

【謝辞】

本研究の一部は「平成16年度日本大学学術研究助成金一般研究(代表者:宇崎崎勝也,分担者:岡田智秀)」によるものである。

【補注】

1) ミチゲーションは、開発行為が自然環境に与える負の影響を「回避」することを第一の目的とし、開発を行わざるを得ない場合は、その影響を「最小化」させる。それでも自然環境への影響を及ぼす場合には、それに見合う環境創造を人為的に行うことで「代償」する環境管理制度である(文献10)。

2) 平成16年度発行「統計しき」(平成15年度の統計資料を掲載をもとに算定(文献8))

【参考文献】

- 1) 穴倉正俊・横内憲久・岡田智秀:「志木市の現行制度からみる新たな環境管理制度の方向性に関する研究」,日本都市計画学会都市計画論文集,pp.247-252,2004
- 2) 花野修平・横内憲久・岡田智秀・穴倉正俊:「民有地を活用した自然環境管理手法に関する研究」,第48回日本大学理工学部学術講演概要集,pp.398-399,2004
- 3) 都市整備部みどりのまちづくり課編:「志木市緑の基本計画」,pp.87-93,2001
- 4) 志木市企画部政策審議室編:「志木市例規集(別冊)追録第2号」,pp.690-691,2002
- 5) 志木市市民総務部行政課編:「志木市例規集(別冊)」,pp.549-553,1997
- 6) 志木市庶務課編:「志木市例規集」,pp.2817-2826,1964
- 7) 志木市編:「事務報告集」,1980-2003
- 8) 志木市企画部市政情報課編:「統計しき」,1976-2004
- 9) 志木市行政評価委員会編:「評価結果報告書」,74,2003
- 10) 長尾義三・横内憲久監修:「ミチゲーションと第3の国土空間づくり」沿岸域環境保障の考え方とキーワード」,共立出版,pp.34-36,1997

表-2 貸借契約を用いた自然環境保全施策の運用実態

| 事業名                   | 事業内容   | 実績            |         |  |                                 |           |              |         |
|-----------------------|--|---------------|---------|--|---------------------------------|-----------|--------------|---------|
|                       |  | 名称            | 面積      | 土地の使用状況  | 契約内容                            | 年間借地料(千円) | 契約期間         | 契約年数    |
| (1) 公園施設整備事業<br>児童遊園地 | [使用貸借契約(解約可)]<br>行政 ↔ 地権者<br>要請: 公租公課の免除、土地の管理<br>契約締結: 土地の提供<br>[賃貸借契約(解約可)]<br>行政 ↔ 地権者<br>要請: 借地料の支払い、公租公課額の支払い、土地の管理<br>契約締結: 土地の提供<br>(月額借地料): 1㎡あたり75円 | つつし児童公園       | 1,250㎡  | 市民にレクリエーションの場を提供するため、遊具等の設置や樹木の管理(植樹や剪定など)を実施する。 | 貸借借                             | 1,109     | 9年間:以降3年間延長  | 16年(3)  |
|                       |  | 羽根倉児童公園       | 824㎡    |  | 貸借借                             | 752       | 10年間:以降3年間延長 | 17年(3)  |
|                       |  | 秋ヶ瀬児童公園       | 918㎡    |  | 貸借借                             | 824       | 9年間:以降3年間延長  | 15年(2)  |
|                       |  | 久保児童遊園地       | 160㎡    |  | 貸借借                             | 144       | 1年間:以降1年間延長  | 13年(12) |
|                       |  | 新田児童遊園地       | 411㎡    |  | 貸借借                             | 369       |              |         |
|                       |  | こはけ児童遊園地      | 745㎡    |  | 貸借借                             | 664       | 3ヶ月間:以降1年間延長 | 8年(8)   |
|                       |  | 中道児童遊園地       | 550㎡    |  | 貸借借                             | 495       |              |         |
|                       |  | 市場なら山遊園地      | 289㎡    |  | 貸借借                             | 280       | 5年間:以降1年間延長  | 9年(4)   |
|                       |  | 高橋児童遊園地       | 98㎡     |  | 貸借借                             | 83        |              |         |
|                       |  | 菱谷児童遊園地       | 210㎡    |  | 貸借借                             | 189       | 4年間:以降1年間延長  | 5年(1)   |
|                       |  | きたみ治水広場       | 989㎡    |  | 貸借借                             | 890       |              |         |
|                       |  | 新田治水広場        | 1,719㎡  |  | 貸借借                             | 1,585     | 1ヶ月間:以降1年間延長 | 12年(12) |
|                       |  | ばんは子供広場       | 45㎡     |  | 貸借借                             | 40        |              |         |
|                       |  | 城山児童遊園地       | 130㎡    |  | 使用貸借                            | 無償        | 不明           | 不明      |
| (月額借地料): 1㎡あたり75円     |  | 計14箇所         | 8,338㎡  | 市内の総公園面積161,140㎡のうちの約5%に相当                       |                                 |           |              |         |
| (2) 運営事業<br>市民農園管理    | [使用貸借契約(解約可)]<br>市民 ↔ 行政 ↔ 地権者<br>要請: 農地の貸出し、公租公課の免除、土地の管理<br>契約締結: 土地の提供<br>(月額使用料): 1世帯200円または300円/区画(区画面積): 15㎡または20㎡/区画                                  | 幸町(4地区232区画)  | 5,374㎡  | 市民が野菜づくりなど農業作業を実施する。                             | 使用貸借                            |           | 3年間:以降3年間延長  | 11年(3)  |
|                       |  | 相町(3地区96区画)   | 2,446㎡  |  | 使用貸借                            | 無償        | 3年間:以降3年間延長  | 11年(3)  |
|                       |  | 中宗岡(3地区197区画) | 3,638㎡  |  | 使用貸借                            |           | 3年間:以降3年間延長  | 11年(3)  |
|                       |  | 上宗岡(1地区45区画)  | 919㎡    |  | 使用貸借                            |           | 3年間:以降3年間延長  | 6年(1)   |
|                       |  | 計11地区570区画    | 12,377㎡ |  | 市内の総農地面積1,445,711㎡のうちの約1%に相当    |           |              |         |
| (3) 整備事業<br>ふれあいの森    | [使用貸借契約(解約可)]<br>行政 ↔ 地権者<br>要請: 公租公課の免除、土地の管理<br>契約締結: 土地の提供  | 柏町ふれあいの森      | 2,080㎡  | 市民が自然とふれあえる場を提供するため、ベンチ等の設置や樹木の管理を実施する。          | 使用貸借                            | 無償        | 10年間:以降1年間延長 | 11年(1)  |
|                       |  | 中野ふれあいの森      | 1,761㎡  |  | 使用貸借                            |           | 2年間:以降1年間延長  | 9年(7)   |
|                       |  | 市場ふれあいの森      | 988㎡    |  | 使用貸借                            |           | 5年目          |         |
|                       |  | 稲荷山ふれあいの森     | 307㎡    |  | 使用貸借                            |           | 5年間:以降1年間延長  | 4年目     |
|                       |  | (仮称)西原ふれあいの森  | 4,990㎡  |  | 使用貸借                            |           | 4年目          |         |
|                       |  | けいおうふれあいの森    | 1,260㎡  |  | 使用貸借                            |           | 30年間:以降20年更新 | H17年開始  |
|                       |  | 計6箇所          | 11,386㎡ |  | 市内の総山林面積27,972㎡(文献9)のうちの約40%に相当 |           |              |         |



写真-1: 都市公園



写真-2: 児童遊園地



写真-3: 市民農園



写真-4: ふれあいの森

[凡例]・年間借地料: 料金に公租公課相当額は含まれていない・契約年数: 契約当初から平成16年現在までの年数、( ) : 契約延長回数

- \*1 日本大学大学院
- \*2 日本大学理工学部・教授・工博
- \*3 同・専任講師・工博

Graduate School, Nihon University  
 Prof. College of Science & Technology, Nihon University. Dr. Eng  
 Lecturer. College of Science & Technology, Nihon University. Dr. Eng