

第3章

経済社会情勢の変化に伴う
土地利用転換の現状

本章では、経済社会情勢の変化に伴う土地利用転換によって生じているいくつかの問題について、その現状を具体の事例をまじえながらみていく。全国の地方自治体が、現在、土地利用面でどのような点を問題だと認識しているかについて、平成21年度に国土交通省が実施した「土地利用に関する現状と今後の方策に関するアンケート調査」¹でみると、「大きな問題である」「やや問題である」と回答した自治体が最も多かった項目は、中心市街地の空洞化（72.6%）、次に多かった項目は耕作放棄地の増加（64.6%）であった（図表3-1）。特に、耕作放棄地の増加については、5年前と比べて「状況が悪化しつつある」と回答した自治体が最も多かった（59.4%）（図表3-2）。

このような状況も踏まえ、まず、第1節では、店舗の立地動向の変化に伴って生じている土地利用上の問題に焦点をあてる。前章でみたとおり、店舗立地の大型化、郊外化が進んでいるが、一方で撤退する大規模店舗も数多く存在している。大規模店舗の撤退は、実際に、どのような地域で起こり、撤退した店舗の跡地はどういう状況になっているのか、大規模店舗の撤退は中心市街地の空洞化に拍車をかけているのか、2つの地方都市の事例をみながら分析する。

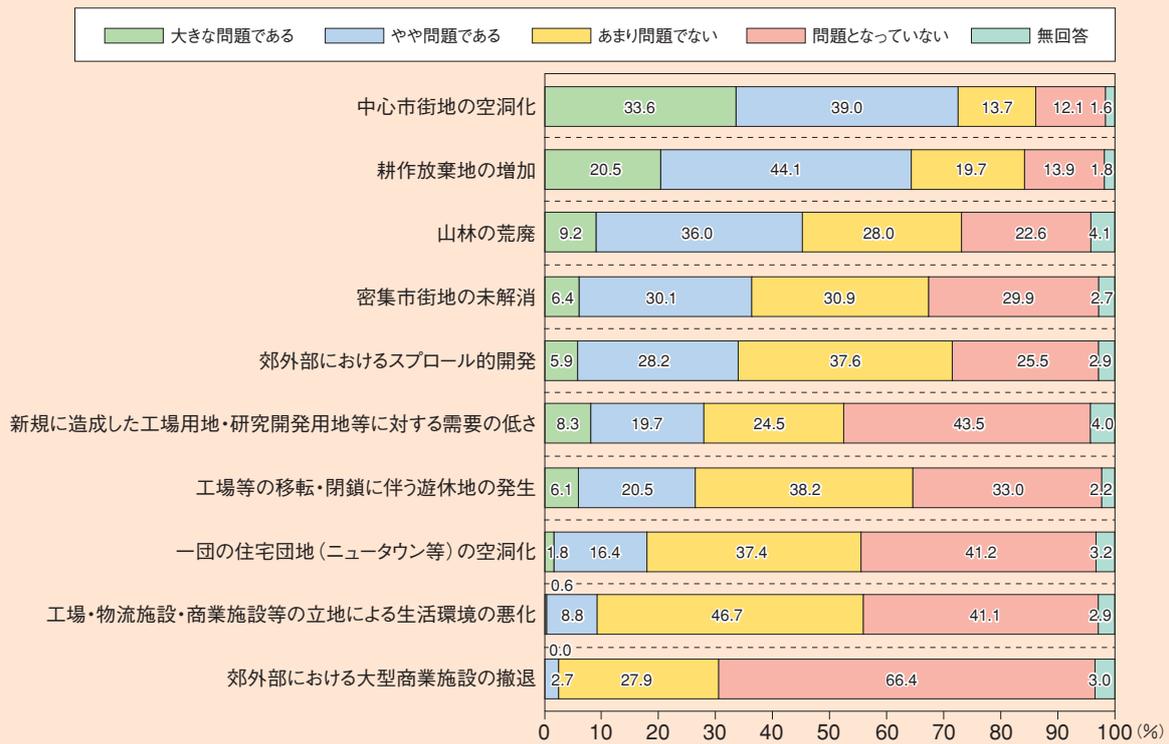
第2節では、前章でみた工場の立地動向を背景として、工場が移転または撤退した後の、跡地の活用状況をみる。前述した「土地利用に関する現状と今後の方策に関するアンケート調査」において、「工場等の移転・閉鎖に伴う遊休地の発生」が「大きな問題である」「やや問題である」と回答した自治体は26.6%、そのうち「状況が悪化しつつある」と回答した自治体が40.7%あった。ここでは、京浜臨海部を例にとり、工場跡地の発生状況と用途転換や遊休地化の状況を具体的にみていく。

第3節では、全国の自治体から土地利用上の大きな問題としてとらえられている耕作放棄地の増加の状況をみる。産業構造の変化に伴って、農地の都市的土地利用への転換が進んでいるが、残されている農地についても耕作放棄地化が進んでいる。ここでは、農林水産省の「農林業センサス」等のデータに基づき、耕作放棄地の地域別の増加状況等をみるとともに、その背景にある要因について考察する。

さらに、各節の末尾では、コラムとしてそれぞれの課題に対する先進的な取組やユニークな事例を紹介する。地域が抱える土地利用上の課題については、多くの場合、全国一律の処方箋が存在するわけではない。ここに掲げた取組事例のように地域の状況に応じ、様々な主体が連携して創意を持って取り組むことが何よりも重要であると考えられる。

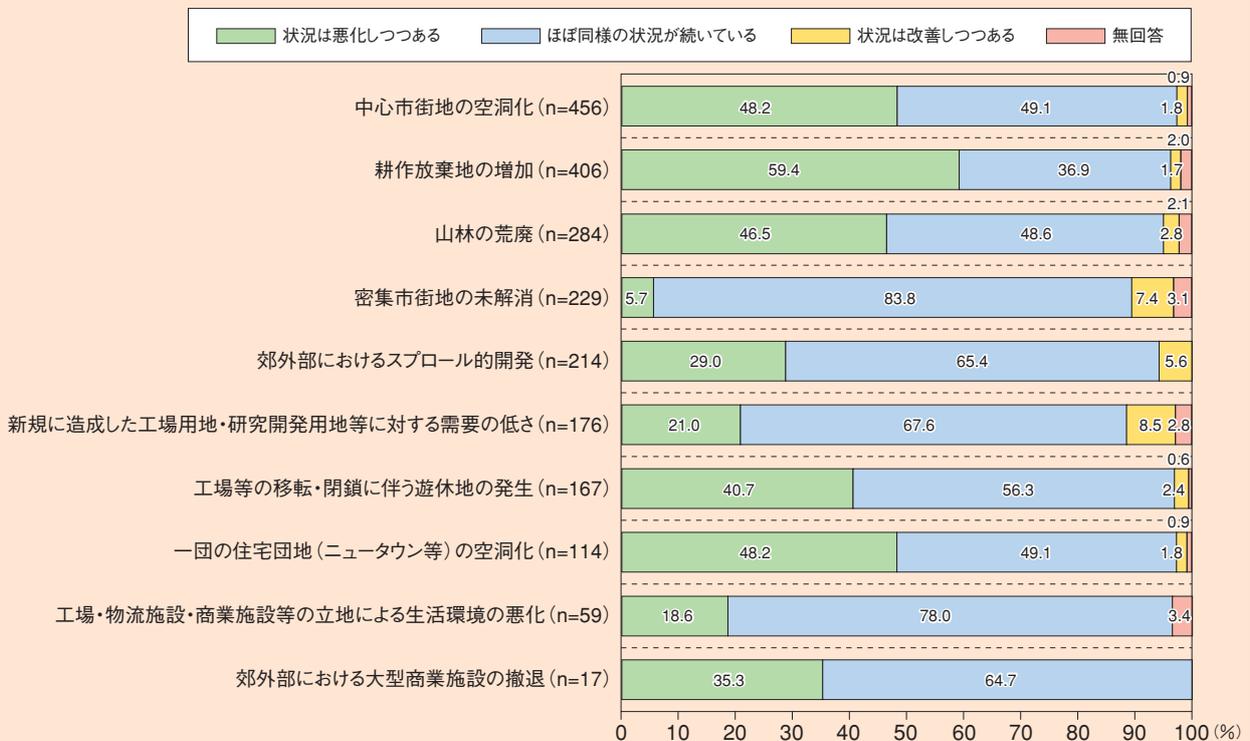
¹ 全国の市・特別区を対象としたアンケート調査。平成22年1月に実施。全国807市区の都市・建築部門に調査票を送付し、628市区から回答を得た。

図表3-1 土地利用に関する問題の発生状況



資料:国土交通省「土地利用に関する現状と今後の方策に関するアンケート」

図表3-2 土地利用に関する問題の5年前との比較



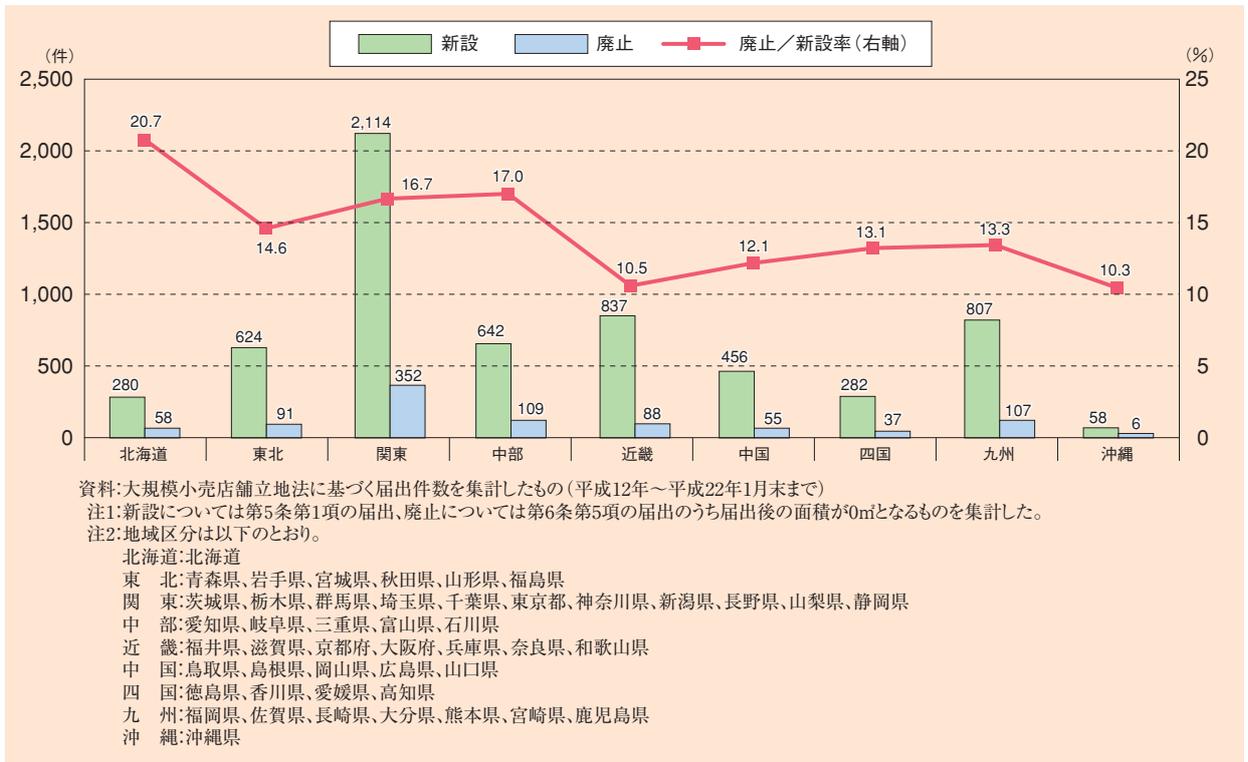
資料:国土交通省「土地利用に関する現状と今後の方策に関するアンケート」

第1節 大規模店舗の撤退とその跡地の状況

(全国の大規模店舗の撤退動向)

近年、店舗立地の郊外化、大型化が進む一方で、撤退する大規模店舗も数多く存在している。図表3-1-1は、大規模小売店舗立地法の規定に基づく届出件数により、大規模店舗（店舗面積1,000㎡超）の圏域別の新規立地件数と撤退件数をみたものである。関東圏では撤退件数も多いが新規立地も多い。また、新設と撤退の比率を圏域別にみると、北海道では20%を超えているが近畿圏や沖縄では低くなっており、地域によって違いがみられる。

図表3-1-1 圏域別の大規模小売店舗の新設・廃止数



(地域における動向)

現在、地方を中心に百貨店等の大規模店舗撤退後、建物や敷地が有効活用されないまま存置されているケースは多い。

そこで、本節では、店舗等の立地動向が変化するなかで、撤退した大規模店舗の跡地がどのように利用されているかについて、2つの地方都市（A市、B市）を取り上げて確認する。

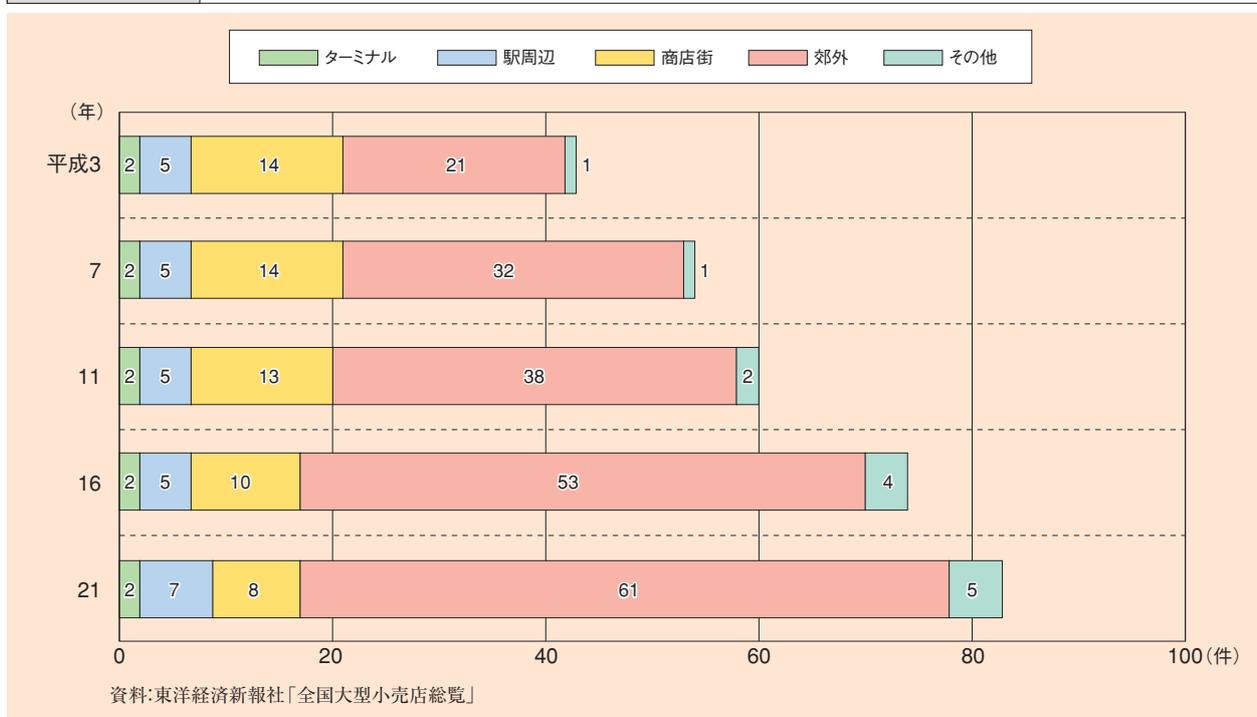
具体的には、平成3年、平成7年、平成11年、平成16年、平成21年のそれぞれの時点における大規模店舗の立地状況を確認することにより、撤退やその後の土地利用について把握した。

A市についてみると、中心部（ターミナル、駅周辺、商店街）における店舗数が平成3年以降減少する中で、郊外における店舗数は増加しており、店舗の郊外立地の傾向が顕著にあらわれている（図表3-1-2）。また、郊外に新しく立地する店舗の多くは、スーパーや専門店となっている。

店舗の撤退状況を見ると、平成3年時点に存在した43店舗のうち、平成21年時点では駅周辺や商店街等にあったものが10店舗、郊外にあったものが10店舗撤退している。撤退した店舗の業態を見ると、中心部では、寄合百貨店や専門店が多く、郊外部では、1,000㎡台の小規模なスーパーが多い（図表3-1-3、図表3-1-4）。

これらの店舗の跡地の利用状況を見ると、中心部では遊休地が2カ所で発生している一方、ホテルや結婚式場といった異なる業態の施設に利用転換されている事例もみられる。これらについては、立地特性として、公共交通網等のアクセスのよさが求められる施設であり、郊外では成り立ちにくい業態であること、また、ホテルについては、比較的狭い敷地であっても、高容積にすることで採算がとりやすいことが背景にあると考えられる。郊外部では、スポーツ施設や商業施設になっているケースが多い。

図表3-1-2 A市における立地別店舗数の推移



図表3-1-3 A市における大規模店舗の立地・撤退動向（中心部）

No.	立地	面積(㎡)	業態	<div style="display: flex; justify-content: space-around; font-size: small;"> 継続 縮小して継続 撤退 未立地 </div>					撤退後の現況(平成21年)
				平成3年	平成7年	平成11年	平成16年	平成21年	
1	ターミナル	18,020	スーパー						
2	ターミナル	2,552	寄合百貨店						駅施設
3	駅周辺	15,119	スーパー						
4	駅周辺	11,978	百貨店						
5	駅周辺	4,177	寄合百貨店						
6	駅周辺	3,265	専門店						
7	駅周辺	1,141	専門店						遊休地
8	商店街	15,423	スーパー						
9	商店街	7,918	百貨店						
10	商店街	7,309	スーパー						マンション
11	商店街	6,410	寄合百貨店						
12	商店街	5,868	寄合百貨店						
13	商店街	4,709	スーパー						宿泊施設
14	商店街	3,390	寄合百貨店						
15	商店街	2,378	専門店						結婚式場
16	商店街	2,309	寄合百貨店						遊休地
17	商店街	2,112	専門店						商業ビル
18	商店街	1,351	寄合百貨店						商業ビル
19	商店街	1,342	専門店						
20	商店街	1,245	専門店						商業ビル
21	商店街	1,040	専門店						オフィスビル
22	その他	1,049	スーパー						
23	商店街	23,100	スーパー						
24	商店街	1,549	専門店						用途不明
25	商店街	1,261	スーパー						
26	駅周辺	1,526	スーパー						
27	商店街	1,672	専門店						
28	その他	6,760	スーパー						
29	その他	6,942	専門店						
30	その他	2,077	寄合百貨店						
31	ターミナル	2,922	寄合百貨店						
32	駅周辺	2,549	寄合百貨店						
33	駅周辺	1,489	スーパー						
34	その他	2,446	ホームセンター						

資料：国土交通省調べ

注：百貨店は、原則として衣食住に関する各種商品を扱う小売業を営み、主として対面販売方式を採用のもの。
 スーパーは、主としてセルフサービス販売方式を採用の小売業を営むもの。
 ホームセンターは、DIY 関連用品など住関連用品を主として扱い、セルフサービス方式を採用のもの。
 専門店は、衣料、家具、家電、書籍、医薬品など、主として単品、ないしは特定分野の商品を扱う小売業を営むもの。
 寄合百貨店は、以上の諸業態に該当せず、核店舗がなく、複数の業種の多数の店舗から成るもの。
 その他は、上記いずれにも該当しないもの。

図表3-1-4 A市における大規模店舗の立地・撤退動向（郊外部）

No.	立地	面積(m ²)	業態	撤退動向					撤退後の現況(平成21年)
				平成3年	平成7年	平成11年	平成16年	平成21年	
35	郊外	10,455	スーパー						
36	郊外	10,027	スーパー						
37	郊外	1,495	専門店						用途不明
38	郊外	1,427	スーパー						オフィスビル
39	郊外	1,422	スーパー						スポーツ施設
40	郊外	1,394	スーパー						
41	郊外	1,385	スーパー						用途不明
42	郊外	1,379	寄合百貨店						用途不明
43	郊外	1,378	スーパー						
44	郊外	1,356	スーパー						商業店舗
45	郊外	1,350	スーパー						
46	郊外	1,288	スーパー						商業店舗
47	郊外	1,262	スーパー						
48	郊外	1,260	スーパー						用途不明
49	郊外	1,249	スーパー						スポーツ施設
50	郊外	1,234	スーパー						
51	郊外	1,150	専門店						
52	郊外	1,150	スーパー						
53	郊外	1,150	スーパー						用途不明
54	郊外	1,038	スーパー						
55	郊外	1,017	スーパー						
56	郊外	29,810	スーパー						
57	郊外	5,358	その他						
58	郊外	4,033	専門店						
59	郊外	2,000	専門店						
60	郊外	2,000	専門店						
61	郊外	1,966	スーパー						
62	郊外	1,846	ショッピングセンター						商業店舗
63	郊外	1,800	スーパー						
64	郊外	1,538	スーパー						
65	郊外	1,371	専門店						
66	郊外	1,261	専門店						
67	郊外	1,150	その他						
68	郊外	1,127	スーパー						
69	郊外	1,089	百貨店						
70	郊外	3,700	専門店						
71	郊外	2,976	専門店						
72	郊外	2,790	専門店						
73	郊外	2,364	スーパー						
74	郊外	2,250	スーパー						
75	郊外	1,899	専門店						用途不明
76	郊外	1,494	専門店						商業店舗
77	郊外	1,300	専門店						
78	郊外	1,175	スーパー						
79	郊外	1,046	スーパー						
80	郊外	12,968	ショッピングセンター						
81	郊外	9,000	専門店						
82	郊外	4,890	スーパー						
83	郊外	4,858	スーパー						
84	郊外	4,827	専門店						
85	郊外	3,923	専門店						
86	郊外	3,196	スーパー						
87	郊外	2,528	スーパー						商業店舗
88	郊外	2,206	スーパー						
89	郊外	2,032	スーパー						
90	郊外	1,969	スーパー						用途不明
91	郊外	1,706	スーパー						
92	郊外	1,564	ホームセンター						
93	郊外	1,342	専門店						
94	郊外	1,258	専門店						
95	郊外	1,117	専門店						
96	郊外	1,038	スーパー						
97	郊外	11,394	スーパー						
98	郊外	9,246	寄合百貨店						
99	郊外	4,268	スーパー						
100	郊外	3,216	専門店						
101	郊外	3,020	スーパー						
102	郊外	2,395	スーパー						
103	郊外	1,945	スーパー						
104	郊外	1,750	スーパー						
105	郊外	1,477	専門店						
106	郊外	1,467	スーパー						
107	郊外	1,466	スーパー						
108	郊外	1,381	スーパー						
109	郊外	1,305	専門店						
110	郊外	1,132	ホームセンター						
111	郊外	1,115	専門店						

資料：国土交通省調べ

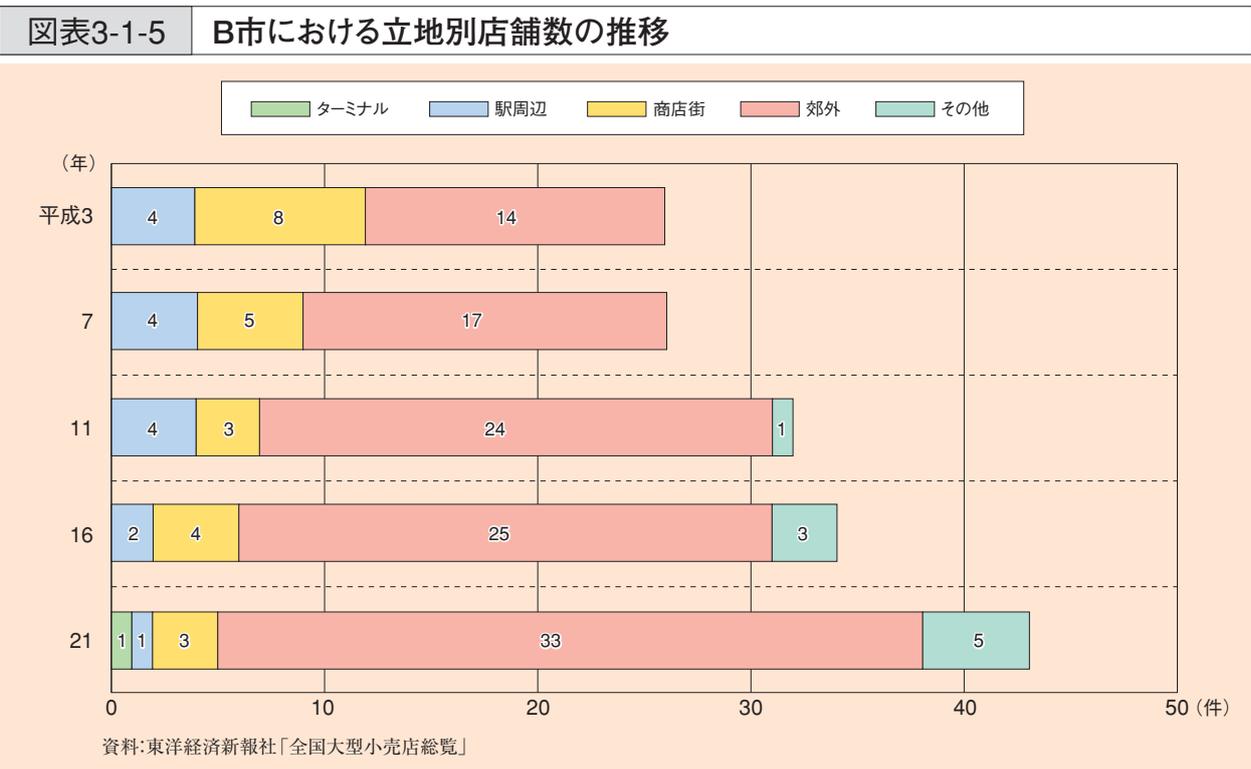
注：百貨店は、原則として衣食住に関する各種商品を扱う小売業を営み、主として対面販売方式を採るもの。
 スーパーは、主としてセルフサービス販売方式を採る小売業を営むもの。
 ホームセンターは、DIY 関連用品など住関連用品を主として扱い、セルフサービス方式を採るもの。
 専門店は、衣料、家具、家電、書籍、医薬品など、主として単品、ないしは特定分野の商品を扱う小売業を営むもの。
 ショッピングセンターは、業態の異なる複数の小売店舗が「核となる小売店」を中心に集まり、これらに加え
 て飲食・サービス・アミューズメント施設なども配置されている一連の商業施設。
 寄合百貨店は、以上の諸業態に該当せず、核店舗がなく、複数の業種の多数の店舗から成るもの。
 その他は、上記いずれにも該当しないもの。

B市についても、中心部における店舗数が平成3年以降減少する中で、郊外における店舗数は増加している（図表3-1-5）。

店舗の撤退状況を見ると、平成3年時点に存在した26店舗のうち、11店舗が平成21年までに撤退している。撤退した店舗の立地の内訳をみると、駅周辺や商店街等の中心地にあったものが百貨店やスーパーなどの8店舗、郊外にあったものがスーパーなどの3店舗となっている。

撤退後の跡地の利用状況については、中心部では、駐車場になっているところもあるが、オフィスビルや公共施設（県庁舎の一部と県の関連施設）に転換しているところもある。また、もともとは約10,000㎡の大規模スーパーであった土地については、中心市街地活性化基本計画に基づき、再開発事業により新しく建物が建設される予定となっており、商業店舗のほか、専門学校、住宅、駐車場といった、多様な機能を持つ施設が計画されている（図表3-1-6）。

一方、郊外部では撤退後の跡地については、商業ビルやオフィスビルが建てられており、現在のところ遊休地は発生していない（図表3-1-7）。



図表3-1-6 B市における大規模店舗の立地・撤退動向（中心部）

No.	立地	面積(m ²)	業態	<div style="display: flex; justify-content: space-around; font-size: small;"> 継続 撤退 未立地 </div>					撤退後の現況(平成21年)
				平成3年	平成7年	平成11年	平成16年	平成21年	
1	駅周辺	16,445	百貨店						
2	駅周辺	5,736	その他						
3	駅周辺	1,761	スーパー						用途不明
4	駅周辺	1,472	スーパー						
5	商店街	32,044	百貨店						
6	商店街	10,014	スーパー						空き店舗
7	商店街	9,842	スーパー						複合施設（再開発中）
8	商店街	8,744	百貨店						公共施設（建て替え中）
9	商店街	4,708	スーパー						駐車場
10	商店街	1,495	スーパー						住宅・駐車場
11	商店街	1,287	寄合百貨店						公共施設（建て替え中）
12	商店街	1,266	専門店						オフィスビル
13	商店街	2,707	寄合百貨店						
14	その他	3,659	スーパー						
15	その他	5,290	ホームセンター						
16	その他	4,065	スーパー						
17	その他	2,067	専門店						
18	その他	1,725	スーパー						

資料：国土交通省調べ

注：百貨店は、原則として衣食住に関する各種商品を扱う小売業を営み、主として対面販売方式を採るもの。

スーパーは、主としてセルフサービス販売方式を採る小売業を営むもの。

ホームセンターは、DIY 関連用品など住関連用品を主として扱い、セルフサービス方式を採るもの。

専門店は、衣料、家具、家電、書籍、医薬品など、主として単品、ないしは特定分野の商品を扱う小売業を営むもの。

寄合百貨店は、以上の諸業態に該当せず、核店舗がなく、複数の業種の多数の店舗から成るもの。

その他は、上記いずれにも該当しないもの。

図表3-1-7 B市における大規模店舗の立地・撤退動向（郊外部）

No.	立地	面積 (㎡)	業態	■ 継続 ■ 縮小して継続 ■ 撤退 未立地					撤退後の現況(平成21年)
				平成3年	平成7年	平成11年	平成16年	平成21年	
19	郊外	10,740	スーパー						
20	郊外	9,494	スーパー						
21	郊外	4,677	スーパー						
22	郊外	3,390	スーパー						
23	郊外	2,447	スーパー						
24	郊外	2,358	専門店						
25	郊外	2,300	専門店						
26	郊外	1,498	スーパー						
27	郊外	1,490	専門店						
28	郊外	1,235	スーパー						商業店舗
29	郊外	1,200	スーパー						
30	郊外	1,200	専門店						
31	郊外	1,026	専門店						オフィスビル
32	郊外	1,025	スーパー						オフィスビル
33	郊外	1,134	専門店						
34	郊外	1,130	専門店						商業店舗
35	郊外	1,100	専門店						
36	郊外	1,100	専門店						
37	郊外	1,040	スーパー						
38	郊外	10,773	ショッピングセンター						
39	郊外	7,158	専門店						
40	郊外	2,998	スーパー						
41	郊外	2,096	ホームセンター						
42	郊外	2,000	専門店						
43	郊外	1,850	スーパー						
44	郊外	1,828	スーパー						
45	郊外	1,348	専門店						
46	郊外	1,305	専門店						
47	郊外	1,277	スーパー						
48	郊外	9,452	専門店						
48	郊外	6,787	専門店						
50	郊外	4,150	専門店						
51	郊外	3,793	スーパー						
52	郊外	3,206	専門店						
53	郊外	2,973	スーパー						
54	郊外	2,600	専門店						
55	郊外	2,527	専門店						
56	郊外	1,815	スーパー						
57	郊外	1,321	スーパー						

資料：国土交通省調べ

注：スーパーは、主としてセルフサービス販売方式を採る小売業を営むもの。
 ホームセンターは、DIY 関連用品など住関連用品を主として扱い、セルフサービス方式を採るもの。
 専門店は、衣料、家具、家電、書籍、医薬品など、主として単品、ないしは特定分野の商品を扱う小売業を営むもの。
 ショッピングセンターは、業態の異なる複数の小売店舗が「核となる小売店」を中心に集まり、これらに加えて飲食・サービス・アミューズメント施設なども配置されている一連の商業施設。
 その他は、上記いづれにも該当しないもの。

以上みてきたように、A市、B市ともに、駅前や商店街等の中心部では大規模店舗が減少し、郊外部においては増加している。また、店舗の撤退は中心部でも郊外部でも同様に発生している。このような傾向は全国の多くの地方都市において生じていると考えられる。

中心部における大規模な跡地については、B市の事例のように、中心市街地活性化のため行政からの支援により再開発等の取組が進められるケースもあるが、このような行政からの支援が困難な場合には、有効利用がなされないまま長期間放置されてしまう可能性も大きい。今回紹介したA市、B市では、撤退後の跡地の利用がなされているケースが多かったが、郊外での出店が続くなかで、中心部における跡地利用がなされないケースもあり、今後こうした跡地利用の動向を注視していく必要がある。

○もんぜんぷら座活用事業（長野県長野市）

本事業は、中心市街地のほぼ中央に位置する大型空き店舗をリニューアルし、まちなかに不足していた公益施設と食品スーパーを導入することにより、雇用促進と歩行者通行量の増加、周辺商店街への回遊性向上による賑わいの回復を図ったものである。市が大型空きビルを取得し、まちづくり会社との協働により事業を展開しており、平成15年に一部（地下1階～3階）を改修し「もんぜんぷら座」としてオープンした後、4階～8階の未利用階を改修し、新たな業務機能を導入した。（平成20年4月から全館オープン）

もんぜんぷら座では、学生、若者、女性、障害者、高齢者など様々な方を対象とした就職支援サービスを提供する「就職情報、相談コーナー」機能も拡充しているほか、子ども広場や学習コーナー、会議室、ギャラリー等もあり、多様な市民活動の機会と場所を提供している。公益施設利用者だけで年間約29万人の利用者があり、平成15年のオープンから平成21年までに約180万人の利用者がある。また、食品スーパーと合わせると、約560万人を突破している。

もんぜんぷら座外観



子ども広場
「じゃんけんぼん」



パソコン教室



TOMATO 食品館



○石巻新市庁舎（宮城県石巻市）

本取組は、まちなかの大型商業施設撤退後の空きビルを新市庁舎として活用し、旧市庁舎の老朽化、分散化等の問題を解決すると同時に中心市街地の活性化を図ったものである。

旧市庁舎は、昭和33年に建設された建物であり、50年が経過し老朽化が著しくかつ分散化しており、情報化への対応、耐震性の不安、駐車場の不足等様々な問題を抱え早急な対応が必要であった。また、市の玄関口であり石巻駅前に立地していたさくら野百貨店が閉店し、建物が市に寄贈された。このことから、まちづくりの新たな拠点施設として、既存の建物を新市庁舎として活用し、平成22年3月23日に移転が完了した。

新市庁舎外観（旧さくら野ビル）



新市庁舎（事務スペース）

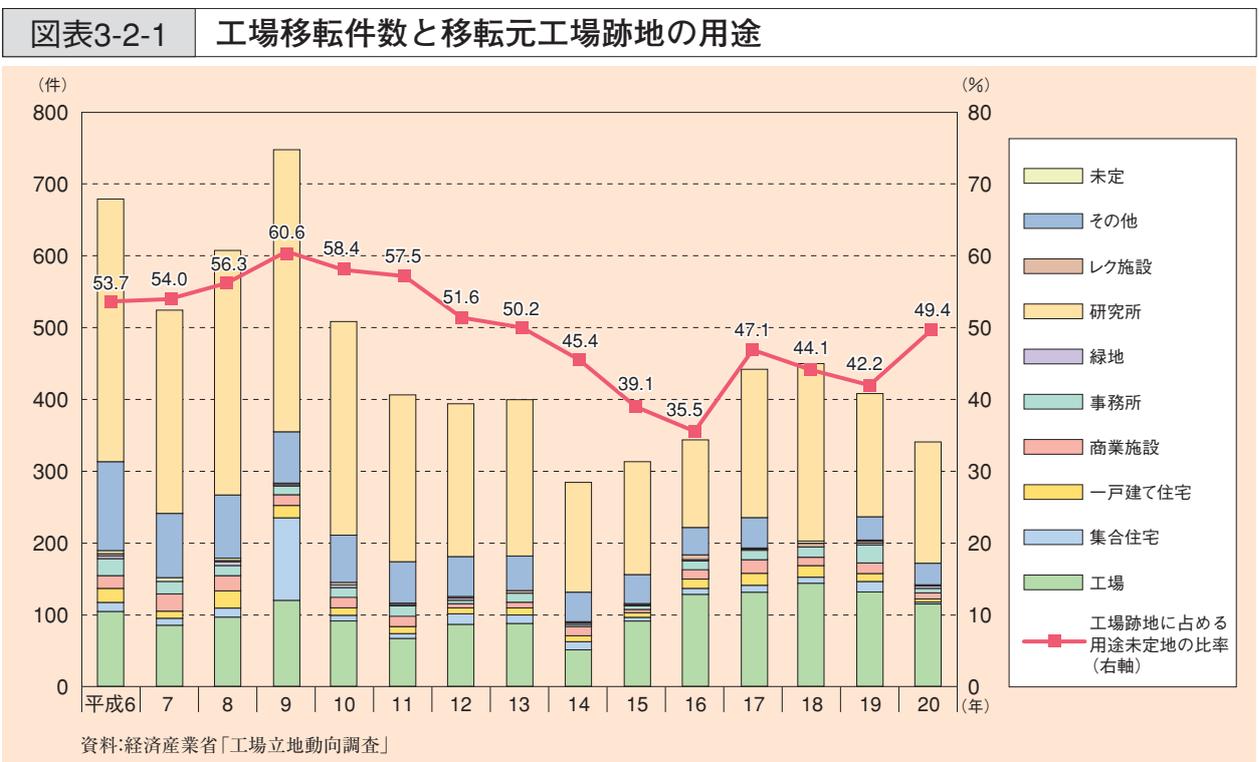


第2節 工場の移転・撤退とその跡地の状況

(全国の工場の移転・撤退と跡地利用の動向)

工場立地の動向が変化するなかで、移転・撤退する工場も数多く存在している。また、これらの工場の跡地利用については、マンション等に用途転換され有効活用される事例がある一方で、用途転換が進まず、遊休地として長期にわたり放置されている工場跡地も少なからず存在している。

図表3-2-1は工場移転の件数と移転元の工場跡地の状況をみたものであるが、平成20年の工場の移転件数は340件、そのうち移転元の工場跡地利用が未定となっているものの割合は49.4%となっており、高い水準にあることがわかる。



(京浜臨海部における動向)

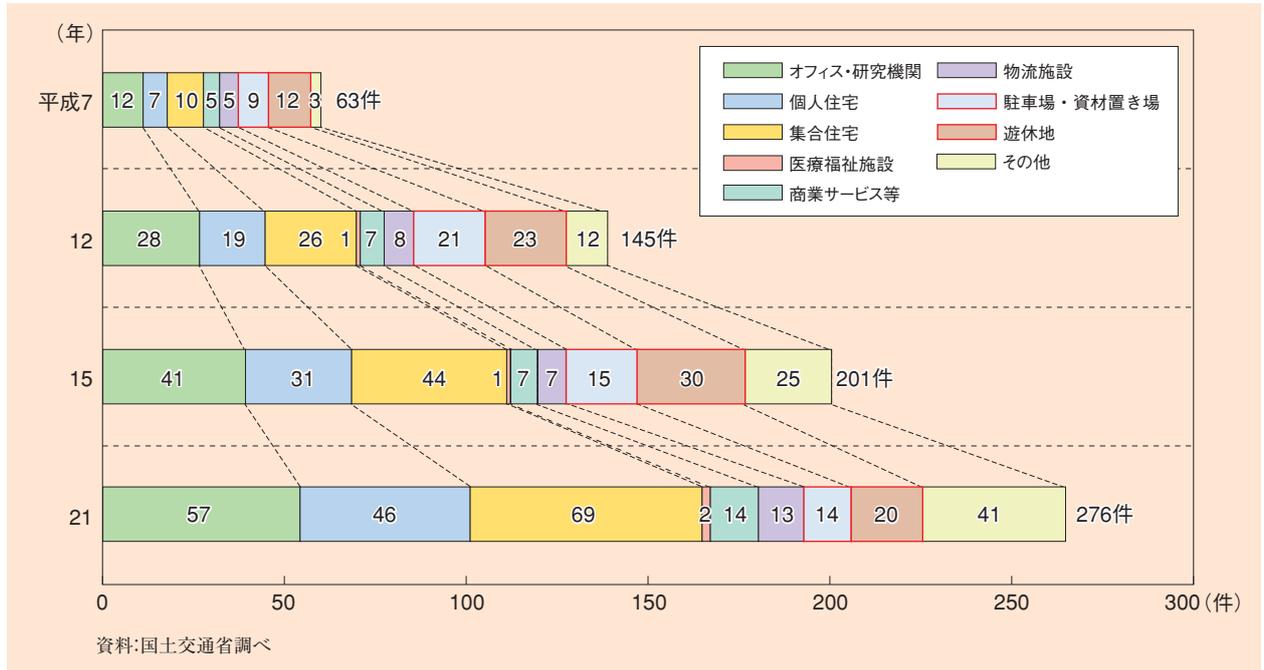
跡地利用が未定である工場跡地は全国的にみられるが、ここでは、京浜臨海部の事例について、従前あった工場跡地が、バブル崩壊後、どのように利用されていったかについて具体的にみていく。

川崎市川崎区、横浜市鶴見区、神奈川区のうち、JR東海道線より海側に広がっている工場地域は、戦後、重厚長大産業を中心に発展をしてきたが、高付加価値型製品の生産への特化とともに基礎研究、研究開発等の拠点としての役割への転換が進み、撤退する工場も増えている。

平成2年時点で立地が確認された733件の工場（従業者数が20人以上の事業所に限る。）について、平成7年、12年、15年、21年のそれぞれの時点で工場以外の用途になっている件数をみると、平成7年時点で63件、平成12年時点で145件、平成15年時点で201件、平成21年時点で276件となっている（図表3-2-2）。

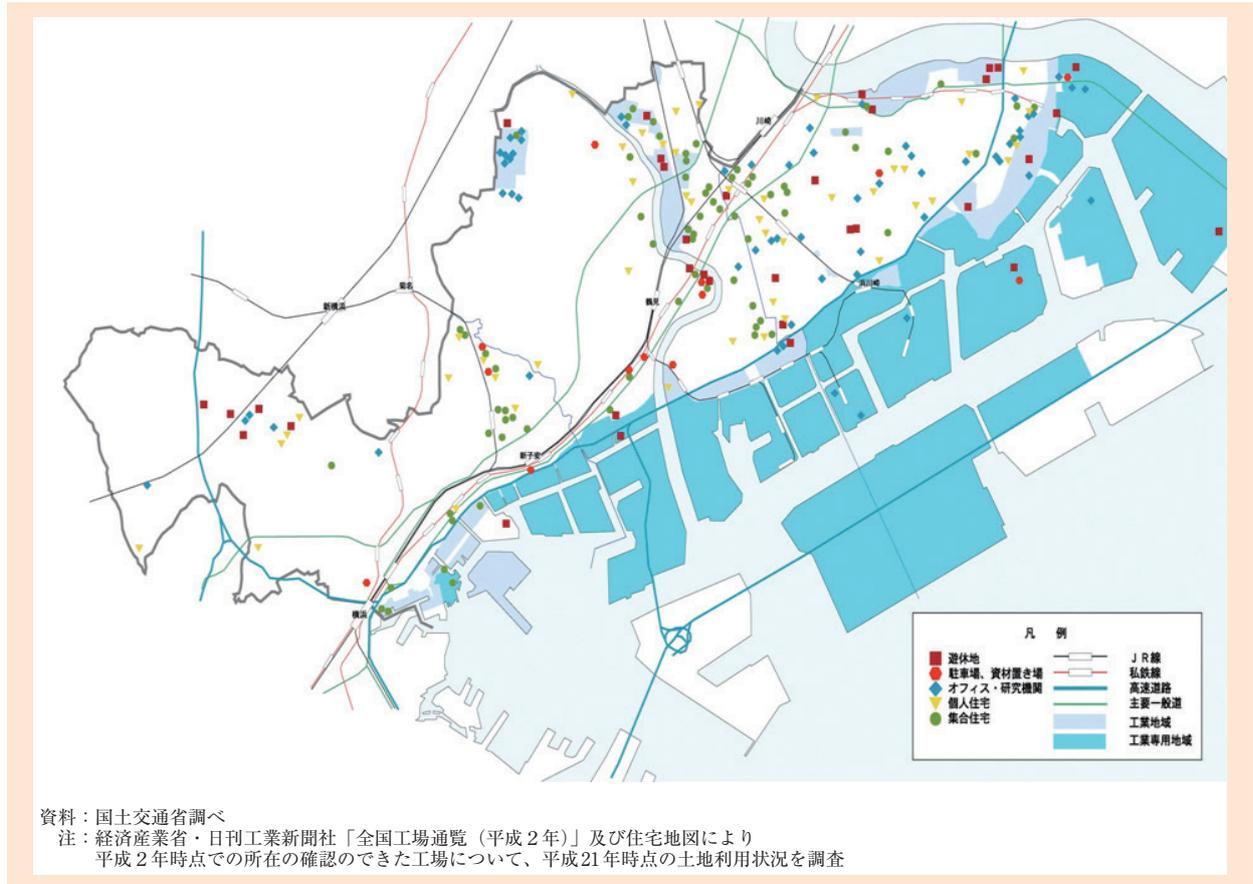
これらの工場跡地の利用状況についてみると、平成21年時点では、276件のうち、集合住宅として利用されているものが69件、オフィス・研究機関が57件、個人住宅が46件ある一方で、駐車場・資材置き場14件、遊休地20件の合計34件の低未利用地が発生している。また34件の低未利用地のうち7件は14年以上、9件は9年以上と長い間転用されないままの土地である。

図表3-2-2 工場跡地の利用状況(京浜臨海部)



低未利用地の分布状況についてみると、工業地域、工業専用地域となっている海側の地域よりも住宅と工業の混在している陸側の地域に多く発生している（図表3-2-3）。これらの低未利用地が発生している要因について当該地域内の事業者等に聞いたところ、個別の事例によって異なるが、土壌汚染の問題や工場跡地が小規模で虫食い状態に発生しているため跡地活用が行いづらいこと等があげられた。また、海側の地域において、工場の跡地が低未利用となっているものが少ない要因としては、自治体の産業集積促進方策等により国際的な研究開発拠点の形成に向けた取り組みが進められ、それによって工場や研究施設の立地が促進されていることがあげられた。

図表3-2-3 工場跡地の利用状況別分布状況（京浜臨海部）



工場跡地の低未利用化の要因についての全国的調査としては、平成13年度に(財)日本立地センターが全国の自治体と民間企業・団体に対して行った「低未利用工場用地調査」²がある。この調査では、工場跡地の活用を進める上での制約条件や阻害要因について、「土地価格が高い」(47.2%)、「工場建家・設備の撤去費用がかかる」(38.3%)といったコスト面の要因が上位をしめていた（図表3-2-4）。前述した京浜臨海部の事例の調査結果も踏まえると、

²自治体及び民間企業、団体を対象としたアンケート調査。平成13年度に(財)日本立地センターが経済産業省の委託により実施。自治体は全国の人口1万人以上の自治体。民間企業、団体は三大都市圏、福岡県、政令指定都市に本社が所在し、不動産の売買業、仲介業、賃貸業の売り上げ上位1,500社と、一般土木建築工事業500社、商工会議所600団体。1,745の自治体と2,600の民間企業、団体に調査票を発送し、543の自治体と84の民間企業・団体から回答を得た。

工場跡地の発生とその低未利用化は全国的に見られる傾向であるが、その要因については個別の地域、個別の敷地ごとにみていく必要があると考えられる。

図表3-2-4 工場跡地の活用を進める上での制約条件・阻害要因



資料:経済産業省「低未利用工場用地調査」(平成13年度)

コラム 工場跡地の有効活用事例

○中心市街地の大規模工場跡地への商業施設誘致（和歌山県海南市）

本取組は、中心市街地の大型商業施設の撤退による利便の悪化の解消と大規模工場跡地の活用を同時に図ったものである。

和歌山県海南市では、平成13年及び19年に中心市街地の大型商業施設が相次いで撤退したこと等により、市民は日用品の買い物にも不便さを感じるようになっており、商業施設の立地が強く求められていた。一方、中心市街地の南端には、市の土地開発公社が所有する大規模捺染工場跡地があり、その早期活用が求められていた。

そこで市は、当該工場跡地を商業施設用地として活用する方針を明確化し、都市計画法上の用途地域の変更を行うなど立地環境を整えた上で、商業事業者に限定した事業者公募を実施し、商業施設の誘致に成功した。現在、平成23年秋の施設オープンに向けて準備を進めている。

大規模捺染工場跡地



商業施設整備イメージ図



※捺染（なっせん）とは布地などを部分的に模様染めすること。

○中心市街地の工場跡地での小中学校整備（広島県府中市）

本取組は、中心市街地の周辺部にある4小学校の統合と区域内にある1中学校を一体施設として、新たに区域内の中心部にある大規模工場跡地に新設整備することによって、周辺に拡散した小中学校を市街地の中心部に呼び戻し、子供たちの笑い声とともに“まちの活性化”に大きなインパクトを与えることを図ったものである。

学校は平成20年4月に開校しており、先駆的な小中一貫教育の実践による研修の増加や、地域の交流・憩いの場の創出、防災施設としての区域の防災性の向上をもたらし、さらに、他のまちづくり施策とあわせて相乗効果を発揮し「賑わいの創出」に寄与している。

府中学園（学園内の模様）



府中学園（上空写真）



第3節 耕作放棄地の状況

(耕作放棄地の動向)

農地は、食料の安定供給にとって不可欠な資源であると同時に、農業生産が行われることで多面的機能が発揮されていることから、国民の貴重な財産として適切に保全されることが必要である。耕作放棄地³化することにより、食料の安定供給機能が発揮されないことや、国土の保全、水源のかん養等農業の有する多面的機能の低下、農地利用集積の阻害はもとより、病虫害・鳥獣被害の発生、さらには、廃棄物の不法投棄や犯罪の発生、景観の悪化等の原因ともなり、地域住民の生活環境や都市住民との交流等に対する悪影響が懸念されている。

平成2年以降、全国の耕作放棄地面積は一貫して増加しており、平成2年の21.7万haから平成17年には約1.8倍の38.6万haとなっている。また、耕作放棄地率⁴についても増加傾向にあり、平成17年には平成2年の約2.1倍となっている（図表3-3-1）。

耕作放棄地率の変化を都道府県別にみると、平成2年には9割以上の都道府県において耕作放棄地率は10%未満であり、最大値が16.6%であったが、平成17年においては、耕作放棄地率が10%未満の地域は約3割程度となり、大半の地域は10~20%、最も高い長崎県では27.1%となっている（図表3-3-2）。

次に、農業地域類型別の耕作放棄地率についてみると、山間農業地域において最も大きく、次いで中間農業地域、都市的地域と続き、平地農業地域に比べ耕作放棄地が発生しやすい傾向となっている（図表3-3-3）。耕作放棄地面積については、経営耕地面積が地域ごとに異なることから、中間農業地域において耕作放棄地面積が最も多く、次いで平地農業地域となっている。（図表3-3-4）。

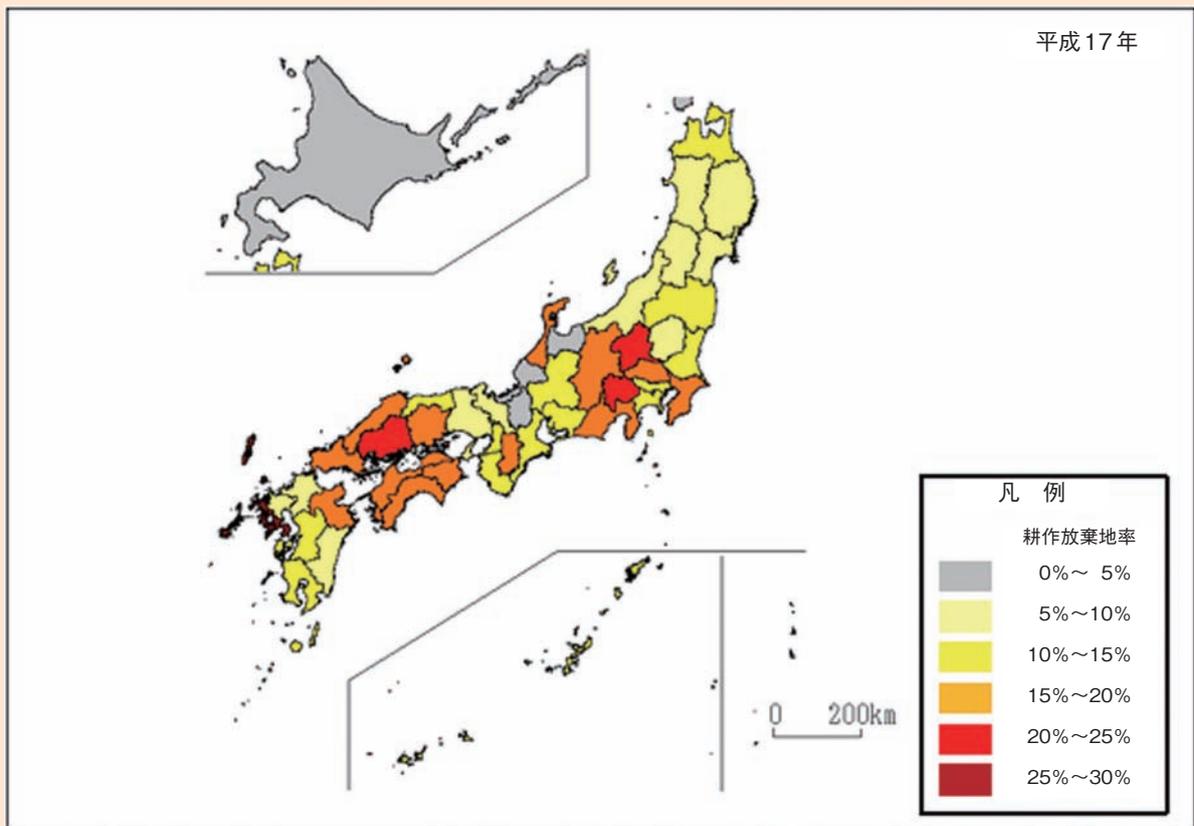
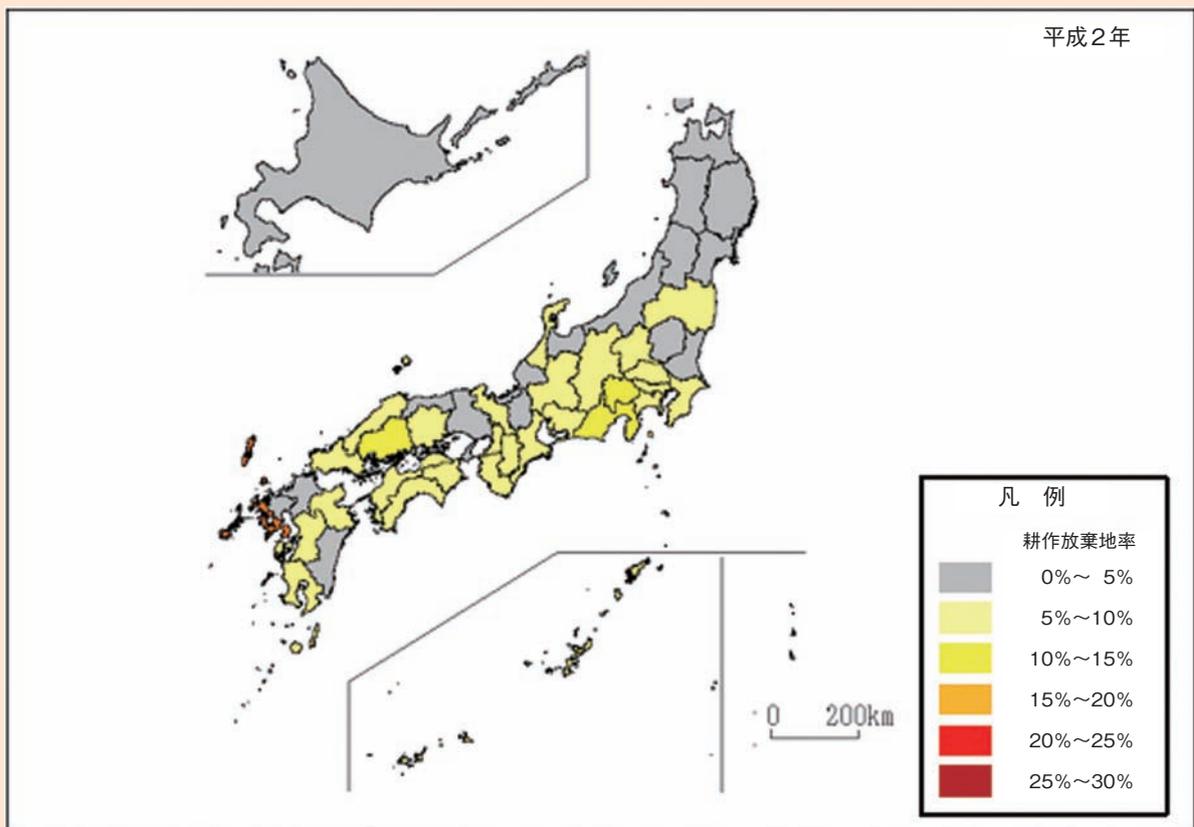
図表3-3-1 耕作放棄地の経年変化



³ 以前耕地であったもので、過去1年以上作物を栽培せず、しかも、この数年の間に再び耕作する考えのない土地。

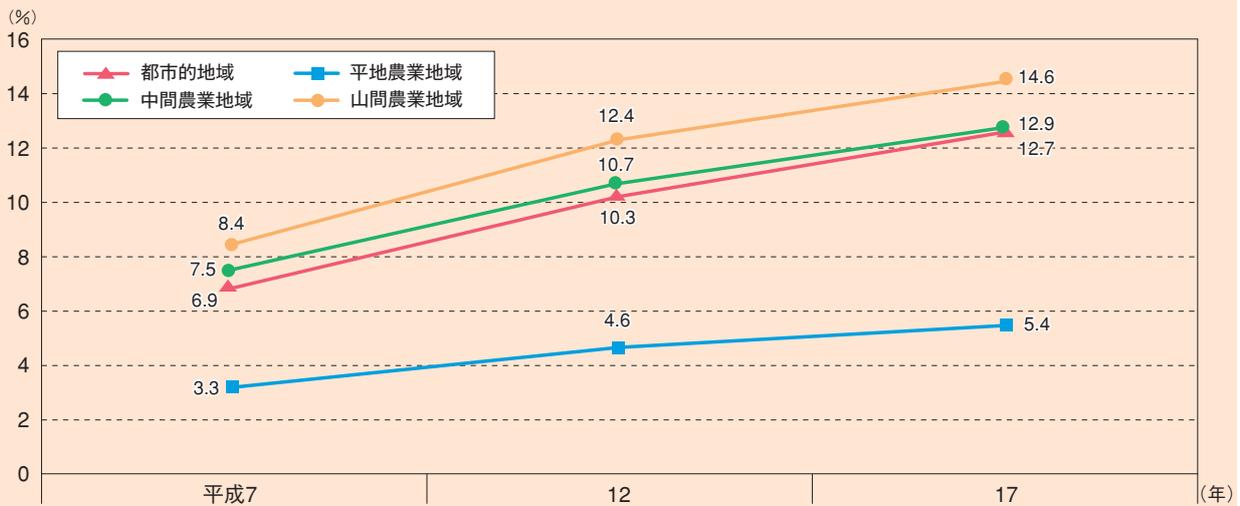
⁴ 耕作放棄地面積/(経営耕地面積+耕作放棄地面積)

図表3-3-2 都道府県別耕作放棄地率分布図（平成2年→平成17年）



資料：農林業センサス（農林水産省）をもとに国土交通省にて作成

図表3-3-3 地域別の耕作放棄地率の経年変化



資料:農林水産省「農林業センサス」

注1:都市的領域とは、①可住地に占めるDID面積が5%以上で、人口密度500人以上またはDID人口2万人以上の旧市区町村。

②可住地に占める宅地等率が60%以上で、人口密度500人以上の旧市区町村。ただし、林野率80%以上のものは除く。

注2:平地農業地域とは、①耕地率20%以上かつ林野率50%未満の旧市区町村。ただし、傾斜20分の1以上の田と傾斜8度以上の畑との合計面積の割合が90%以上のものを除く。

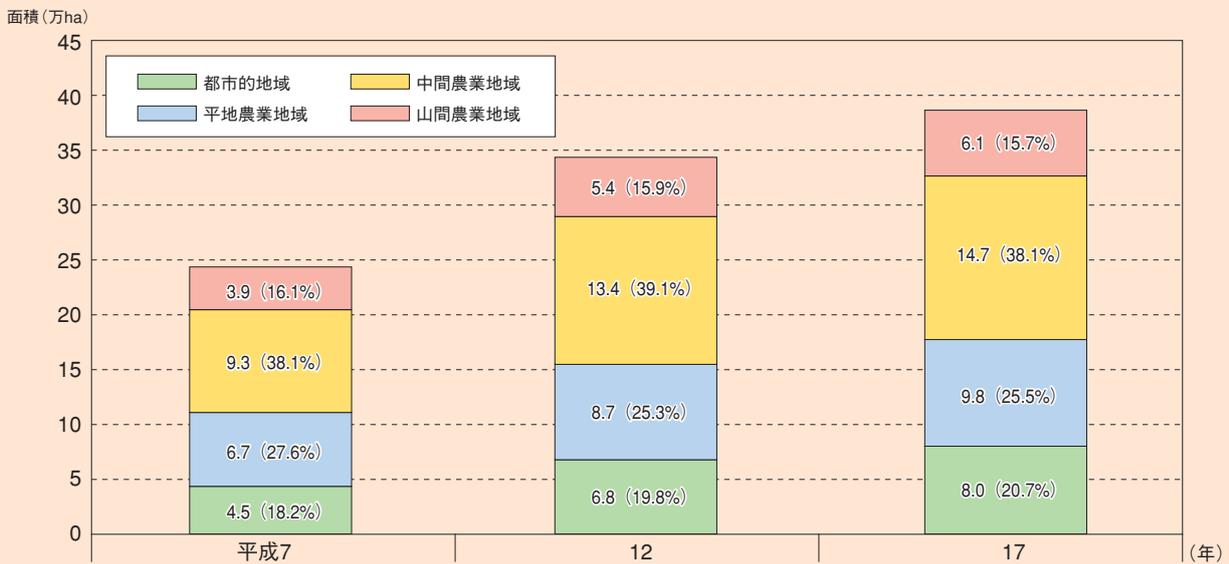
②耕地率20%以上かつ林野率50%以上で傾斜20分の1以上の田と傾斜8度以上の畑の合計面積の割合が10%未満の旧市区町村。

注3:中間農業地域とは、①耕地率が20%未満で、「都市的領域」及び「山間農業地域」以外の旧市区町村。

②耕地率が20%以上で、「都市的領域」及び「平地農業地域」以外の旧市区町村。

注4:山間農業地域とは、林野率80%以上かつ耕地率10%未満の旧市区町村。

図表3-3-4 地域別の耕作放棄地面積の経年変化



資料:農林水産省「農林業センサス」

注1:都市的領域とは、①可住地に占めるDID面積が5%以上で、人口密度500人以上またはDID人口2万人以上の旧市区町村。

②可住地に占める宅地等率が60%以上で、人口密度500人以上の旧市区町村。ただし、林野率80%以上のものは除く。

注2:平地農業地域とは、①耕地率20%以上かつ林野率50%未満の旧市区町村。ただし、傾斜20分の1以上の田と傾斜8度以上の畑との合計面積の割合が90%以上のものを除く。

②耕地率20%以上かつ林野率50%以上で傾斜20分の1以上の田と傾斜8度以上の畑の合計面積の割合が10%未満の旧市区町村。

注3:中間農業地域とは、①耕地率が20%未満で、「都市的領域」及び「山間農業地域」以外の旧市区町村。

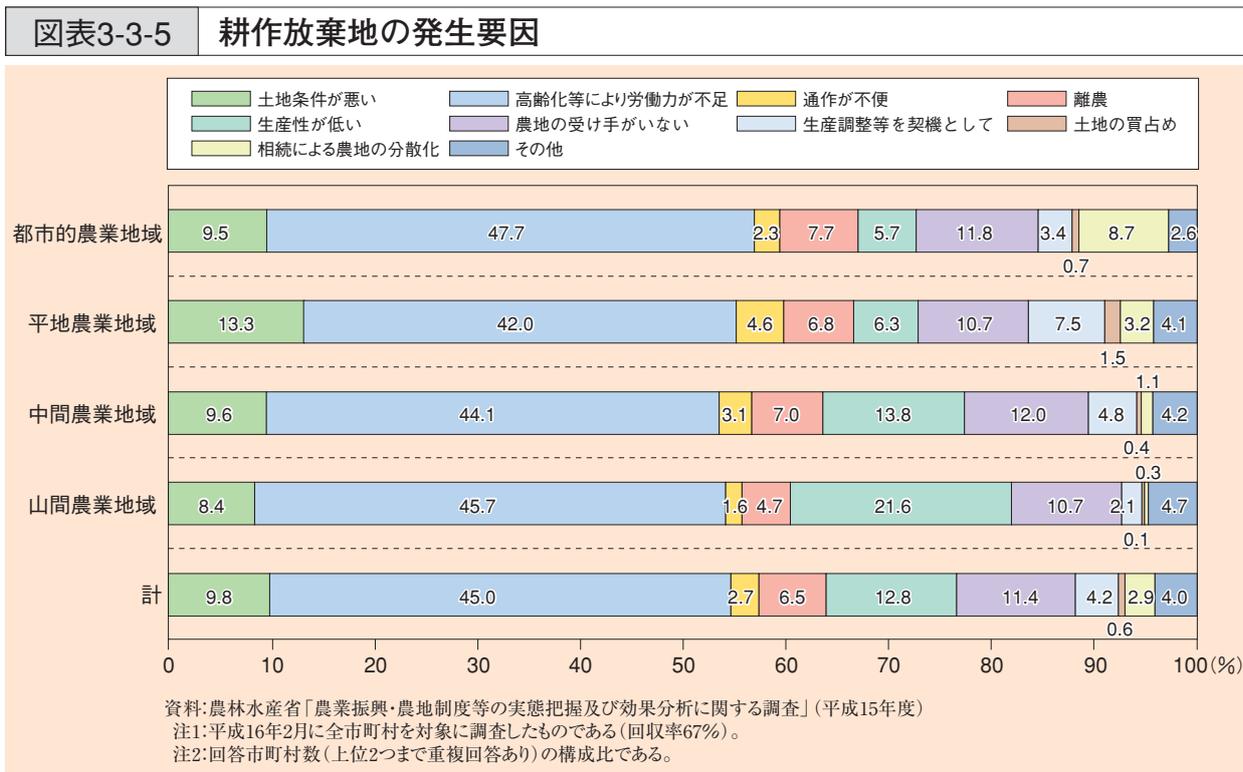
②耕地率が20%以上で、「都市的領域」及び「平地農業地域」以外の旧市区町村。

注4:山間農業地域とは、林野率80%以上かつ耕地率10%未満の旧市区町村。

(耕作放棄地の発生要因)

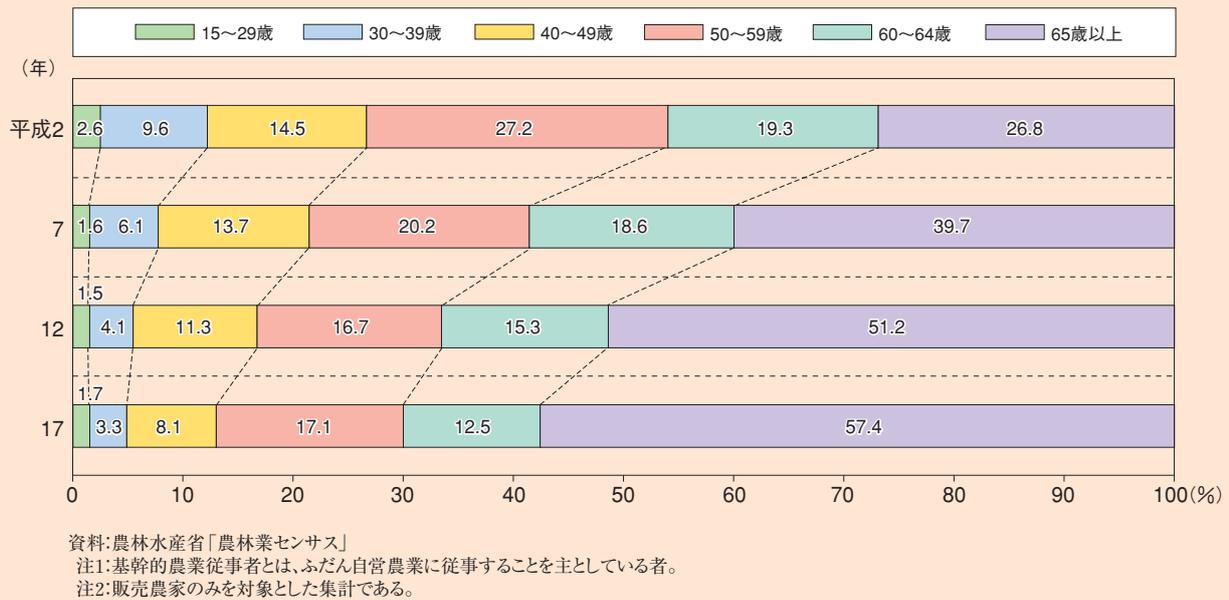
耕作放棄地の発生要因としては、平成15年度に農林水産省が行った調査をみると、高齢化等による労働力不足が45.0%と最も大きくなっている（図表3-3-5）。実際、基幹的農業従事者⁵の年齢構成をみてみると、平成2年には65歳以上が26.8%であるのに対し、平成17年には57.4%まで増加している（図表3-3-6）。

また、国土交通省が自治体に対して行った前述のアンケート調査の結果をみると、耕作放棄地が解消されない原因として、大部分の自治体が「過疎、高齢化により耕作の担い手が不足している」をあげているが、「土地の立地条件が悪い」、「長年放棄されてしまっており、荒廃が激しい」を挙げている自治体も多い（図表3-3-7）。農業従事者の確保に加えて、営農可能な状態に回復すること等が必要な耕作放棄地が多いと考えられる。

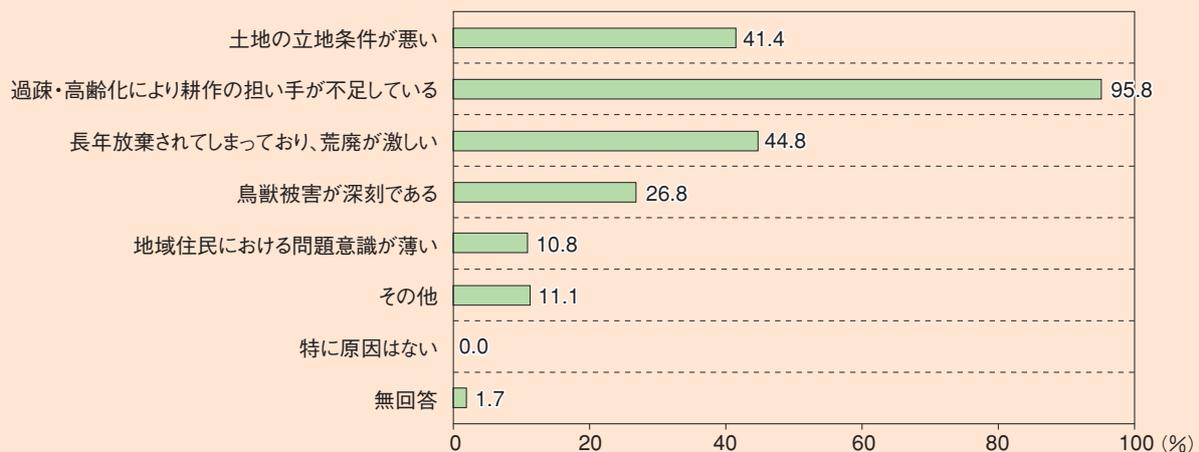


⁵ ふだん自営農業に従事することを主としている者。

図表3-3-6 基幹的農業従事者の年齢構成の経年変化



図表3-3-7 耕作放棄地が解消されない原因



資料:国土交通省「土地利用に関する現状と今後の方策に関するアンケート調査」(平成21年度)
 注1:平成22年1月に全国807市区を対象に調査したものである(回答数628,回収率77.8%)。
 注2:耕作放棄地の未解消の問題の発生状況について、「大きな問題である」又は「やや問題である」と認識している市区を母数としたものである。
 注3:該当するものすべてに対して重複回答有りの構成比である。

実際に、平成20年度に市町村と農業委員会が実施した荒廃した耕作放棄地の位置と荒廃の程度を把握するための現地調査によると、人力・農業用機械で草刈り・耕起・抜根・整地等を行うことにより耕作が可能な土地が82,000ha、基盤整備を実施して農業利用すべき土地が67,000haと推計されている。

これらの耕作放棄地の活用は、我が国における土地の有効利用を考える上でも重要な課題の一つであり、今後、農業利用の促進に向けその効率的利用を図るのみならず、その過程として、地域の実情を踏まえつつ、新たなアグリビジネスの資源とも捉えて様々な主体の連携により対応していくことが必要である。

コラム 耕作放棄地の有効活用事例

○耕作放棄地を活用した新たなビジネスモデル（埼玉県上尾市）

A農業生産法人では以下の取り組みを通じ、経営規模の拡大の中で耕作放棄地を有効活用している。

- ①耕作放棄地の所有者との間で、耕作放棄地の再生についてはA農業生産法人が行い、再生に係る経費を自己負担する代わりに、一定期間の借用と賃貸料を無料とする契約を結ぶ。
- ②自己所有機械やリース機械により、自ら耕作放棄地の再生作業を行うことで、耕作放棄地の再生にかかる経費を削減し、経営規模拡大に係る費用を抑制する。
- ③上記の結果、耕作放棄地でない農地の借地による経営規模拡大よりも費用が安価となっている。

耕作放棄地の再生後は、小松菜の大規模露地栽培を実施し、首都圏のみならず地方都市への出荷も行っている。

活用前の耕作放棄地



耕作放棄地再生作業



耕作放棄地再生後の小松菜の露地栽培



○農商工連携による耕作放棄地の解消（福島県二本松市）

本地域は、桑栽培が盛んであったが、養蚕業の衰退や過疎化・農業従事者の高齢化により、遊休桑園が増加していた。

平成17年に都市との交流事業等を発展させるために設立されたNPO法人が、地域おこしを考える中で景観を損ねていた桑園の活用を検討したことがきっかけとなり、その後、遊休桑園の活用策として、桑を中心とした農産物生産と農商工連携による高付加価値化（桑パウダー等）や、これらについて、学校給食への供給等を行うことで需要の拡大にも努めている。

耕作放棄地の再生作業については、会員農家やNPO法人が行い、再生された農地は、UIJターンにより当該地域に定住した者、新規就農者、NPO法人の委員会で利用されている。

耕作放棄地



再生作業



再生された桑園

