都市計画道路跡地の活用事例の課題の抽出 －仙台における活用事例－

Issues of Using Sites of City Planning Roads -Case Study in Sendai-

星祐希*・小地沢将之**
Yuki Hoshi *, Masayuki Kochizawa**

The authority of Sendai city decided to abolish 70 sections of the city planning roads in 2011. Some of the lands acquired by the authority in advance are unused. So we surveyed to extract issues of using the land acquired in advance. As the result, we found cases of allotment gardens and assembly places caused by residents' proposal. On the other hand, there are cases of development. In this way, we found that there were cases where unused land are effectively utilized.

Keywords: City Planning Road, Allotment Garden, Using Site, Public Land, Cooperative Using, Unused Land
都市計画道路、市民農園、跡地活用、公有地、共同利用、低未利用地

1.背景

仙台市は昭和 40 年代に人口増加に伴う交通量の増加を見越し、都市計画道路網の整備計画を策定した。都市計画道路用地には計画の円滑化ために建築制限が掛けられ、自由な建築が行えず、駐車場をはじめとする低未利用地となっている。しかし整備費用が多大なこともあり、整備が進んでおらず、平成 23 年に道路工事が未着だった 168 区間の計画を見直し、70 区間を廃止区間とした。仙台市では用地の先行買収も行っていたが廃止区間となった用地は払下げが行われ、低未利用地となっている用地が多くなっている。一方、住民の意見によって計画跡地の活用方針が決定した事例や、見直し後に開発が行われた事例もある。このように計画跡地となった用地の利用状況は様々であるが、跡地利用についての論考が少ないのが現状である。

そこで本稿では都市計画道路の廃止後に実際に行われた住民による活用事例や開発事例の比較をすることで、課題を明らかにすることを目的とする。

2. 計画跡地活用事例

本章では計画跡地の活用事例について、先行買収地で行われている活用事例と、計画見直し後に都市計画道路用地が開発された事例についての課題を述べていく。なお、いずれも市街化区域内の計画跡地であり、都市計画道路用地が開発された事例については先行買収は行われていない。

2-1. 先行買収地の活用事例 －片平まちなかテラス－

都心の大手町地区には仙台市が用地の先行買収を行った都市計画道路用地があり、整備されるまでの間、地下鉄工事の資材置き場として利用されてきた。しかし、景観や治安の悪化を懸念する意見が住民から出された。そこで、町内会は平成 16 年に用地を活用する方針を固め、仙台市から公有地使用許可を得て、多世代交流の場として『まちなか農園藤坂（以下「まちなか農園」とする）』（**図-1**）を開設した。また、平成 26 年には社会福祉法人が保育所を建設した。現在、まちなか農園や保育所を含む計画跡地を片平まちなかテラスとして町内会が管理している。まちなか

図-1 まちなか農園藤坂

図-2 のりっぱでの遊び場

農園では、定期的にまちなか農園でとれた野菜を使ったイベントが行われ、地域住民のみならず地域外から参加もある。さらに、片平まちなかテラスの一部としてまちなか農園に隣接するのり面（以下のりっぱとする）の有効活用を図るため、『のりっぱ部会準備会』を平成 28 年 6 月に発足し、活動を行っている。主な活動として、幼児や小学生を対象とした遊び場や、芸術イベントで展示会場の一部としてのりっぱを使用している。平成 28 年 10 月に行われた芸術イベントの夜にはのりっぱで映画を上映しおおよそ 40 人の地域外からの参加者が集まった。このように片平まちなかテラスは子どもと大人との交流の場になっており、イベントでは地域外からの参加者も多い場所となってきている。

大沼ら[1]が平成 19 年にまちなか農園周辺で行ったヒアリング

* 学生会員　国立高等専門学校機構仙台高等専門学校（National Institute of Technology, Sendai College）
**正会員　国立高等専門学校機構仙台高等専門学校（National Institute of Technology, Sendai College）

では、活用主体や交流が同一メンバーであることが明らかになっている。平成 28 年 4 月～11 月にかけての参与調査から、イベント参加者は同一の人物であり、交流範囲が限定されていることが約 10 年たった今でも改善されていないことが明らかとなった。

また、伊藤[2)]の研究では、行政や法人が所有する低未利用地をポケットパークへ転換する際に地域全体の働きかけが不十分では一人に対する管理負担が大きくなってしまうと明らかにされている。まちなか農園は地域全体の働きによって菜園化され、地域全体で管理されており、一人の負担は大きくないことが参与調査で分かっている。一方のりっぱは、のりっぱ部会準備会の会員が活用の検討をしているため、少人数での管理となっている。さらに、のりっぱは維持費の獲得手段を検討している段階である。

2-2. 先行買収地の活用事例 −原東部連合町内会集会所−

台原地区でも用地の先行買収が行われたが、地域住民からゲートボール場として一時的に用地を利用したいとの仙台市へ申し出が出たため、仙台市から使用許可を得て、ゲートボール場として使用してきた。しかし、道路網の見直しにより、先行買収地の払下げの対象となった。そこで、以前から台原地区の住民からゲートボール場に集会所を併設したいと意見が出ていたこともあり、平成 27 年 9 月に町内会と仙台市が土地利用貸借契約を締結し、町内会に無償で土地を貸与した。用途の一部を集会所として使用し、残りの用地は他の先行買収地と同様払い下げの対象となった（**図-3**）。なお、ゲートボール場として利用していた時から維持管理は自治会で行っている。

2-3. 廃止後の開発行為 −仙台市鈎取−

鈎取地区の廃止区間となった用地は、計画の見直しまで建築制限がかけられていた。計画の見直し後、用地の一部を民間事業者が福祉施設建設のため開発を行った（**図-4**）。敷地面積は 2582.17 ㎡で元々は敷地内を東西に通るように道路が計画されていた。建築制限が解けたため一部 3 階建てとなっており自由な建築が可能となった。開発以前は農地と山林、里道水利等の国有地であり、民間事業者が開発時に国有地を購入し開発を行ったことが明らかとなった。

2-4. 廃止後の開発行為 −仙台市四郎丸−

四郎丸地区を通る区間も同様に見直し後に民間事業者による開発が行われた（**図-5**）。建物用途は集合住宅、敷地面積は 1933.09 ㎡で、開発前は農地と山林だった。計画地は南・東側の 2 面が接道しており、元々は南側の道路を拡幅する位置に道路が計画されていた。集合住宅の駐車場は元々の都市計画道路側にとられ、建物は用地から外れた位置に立っているが、廃止になった道路計画に影響されたと考えるより、利便性によるものだと考えられる。

3. 先行買収用地の活用事例

本章では、仙台市が都市計画道路の計画を円滑に行うために先行買収を行った用地の活用状況について述べていく。また、本稿は廃止路線について論じているが、継続路線においても多くの先行買収地が存在しており、廃止区間と同じく低未利用地となっている用地と住民によって活用されている用地とがある。そのため、廃止路線と同じく継続路線の活用状況の課題についても考察を

図-3 原東部連合町内会集会所

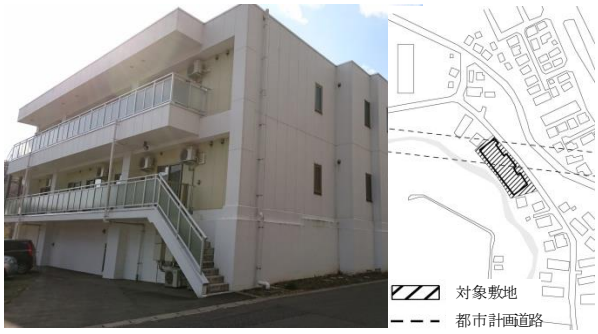

図-4 鈎取地区の複合施設

図-5 四郎丸地区の集合住宅

行っていく。

3-1. 廃止路線の先行買収地

仙台市によって先行買収が行われた用地の詳細を（**表-1**）に示す。廃止路線 70 区間の内、先行買収が行われた用地は 11 区間 20 か所である。このうち、計画見直しにより、仙台市が先行買収地の払下げをおこなった用地は 12 か所となっている。払下げ用地の位置を（**図-6**）に示す。払下げ用地は仙台市の街中に多く存在しているが、払下げが行われるまで更地や駐車場といった低未利用地としての利用が多いことが調査から明らかとなった。払下げ後も住宅としての転用はなく、駐車場として利用されている用地が最も多い。低未利用地の駐車場化の理由としては樋口[3)]が新潟県長岡市の駐車場の地権者に行った所有者意識調査から、駐車場収益が建築費の必要な住宅をはじめとする他の用途へ転用した場合の収益を上回っているため、資産運用のために駐車場として利用したいと考えていることを明らかとしている。仙台市も同様に空地等の低未利用地を駐車場へ転用時の工事費用が建築物の建築費用より安価であり、維持管理も行いやすいことが理由として考えられる。

駐車場以外の利用状況としては前章で述べた住民の申し出に

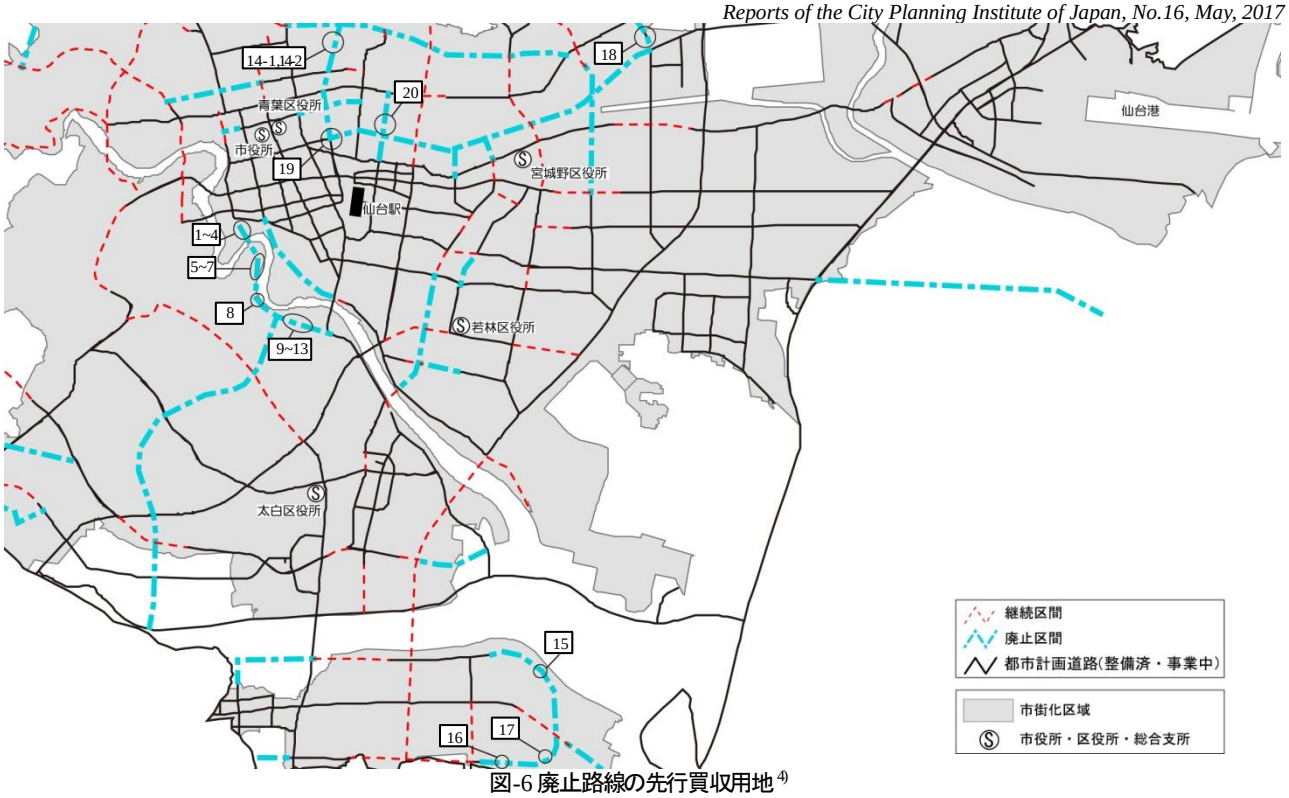

図-6 廃止路線の先行買収用地[4]

よって利用方針が決まった、まちなか農園（No.3-1、4）やのりっぱ（No.3-2）、集会場（No.14-2）がある。さらに、払下げ手続き中ではあるが見直し後に、防災機能向上のために地上敷防火水槽を設置した敷地（No.8）も確認できた。

また、払下げの対象外の敷地では歩道の拡張工事を行った用地（No.6 の一部、19）や、先行買収地を通らなければ自宅敷地内へ入れない住民が通路として利用している用地（No.9、15、18）の、計画見直し後でも交通の利便性向上のために利用されている用地もある。

3-2.継続路線の先行買収地

継続路線の先行買収地は 20 区間 71 か所である。調査の結果、駐車場や工事の資材置き場等の低利用地が 24 か所、更地や空地といった未利用地が 27 か所となっていた。継続路線の先行買収地は車の利用者が多い都心で駐車場として利用されている。一方、住民によってポケットパークや農地として活用されている事例も 4 件確認することができた。

仙台市青葉区川平①（**図-7**）と仙台市青葉区川平②（**図-8**）、青葉区小松島（**図-9**）はポケットパークとして仙台市から許可を得て活用している。川平では仙台市が行っているポケットパーク推進事業の一環として活用を行っており、町内会で維持管理を行っている。川平②と小松島は住民が低未利用地を使って町内会で花壇の整備を行うため仙台市から許可を得て利用している。どちらも歩行者が多い歩道に面しており見せる花壇として整備している側面もあると考えらえる。

仙台市太白区富田（**図-10**）は農地として仙台市から使用許可を得て、活用を行っている。先行買収地全体が区画に分かれておりそれぞれの区画を多くの農作物が確認できた。農地周辺の住宅で農地を確保できない住宅があることもあり、町内会で使える共同の菜園を確保していると考えらえる。

以上に述べてきたように継続路線においても低未利用地を住民が活用を行っている事例を確認することができた。計画が継続中であるため用地には建築制限がかかっており、自由な建築を行うことが難しい。廃止路線のまちなか農園のりっぱと同様に、紹

表-1 廃止路線先行買収地詳細

位置	路線名	工区	所在地	筆数	土地利用状況	取得年月 年	月
1	向山常盤丁線	大手町	青葉区大手町6地内	1筆	・住民(マンション)用花壇	H 15	－
2			青葉区大手町3地内	3筆	・払下げ手続き中	H 7	－
				1筆		H 8	－
				1筆		H 9	－
				1筆		H 10	－
3	3-1		青葉区大手町4地内	2筆	片平まちなかテラス ・ポケットパーク ・まちなか農園 ・町内会行事用地	H 6	－
				4筆		H 8	－
				3筆		H 9	－
				1筆		H 11	－
				6筆		H 12	－
				4筆		H 13	－
				5筆		H 14	－
	3-2			3筆	・のりっぱ	H 16	－
	3-1			1筆	・保育園	H 17	－
4				2筆	・町内会行事用土地	H 8	－
5		霊屋下～向山	青葉区霊屋下10地内	1筆	・払下げ手続き中	H 6	12
6			青葉区霊屋下7地内	3筆	・駐車場 ・歩道（一部）	H 6	2
7			青葉区霊屋下7地内	2筆	・駐車場	H 12	3
8			太白区向山2丁目3地内	2筆	・地上式防火水槽 ・その他払下げ中	H 3	9
9		向山～越路	太白区向山4丁目3地内	2筆	・隣接地通路（一部） ・その他払下げ中	H 9	5
10			太白区向山4丁目8地内	1筆	・駐車場	H 10	3
11			太白区向山4丁目8地内	2筆	・駐車場	H 10	3
12			太白区向山4丁目9地内	2筆	・駐車場	H 10	3
13			太白区向山4丁目4地内	7筆	・駐車場	H 10	3
14	14-1	台原	青葉区台原6丁目9地内	4筆	・市有通路	S 60	11
	14-2	仙台駅旭ヶ丘線			・集会所用地 ・払下げ手続き中		
15	中田吹上線	四郎丸	太白区袋原3丁目16地内	1筆	・隣接地通路 ・空地	S 56	3
16	中田袋原線	四郎丸	太白区中田町字境20地内	1筆	・水路用地	S 52	12
				1筆	・駐車場	S 58	7
17			太白区四郎丸字神明85地内	1筆	・空地 ・市道（道路区域）	H 1	3
18	六丁目鶴ケ谷線	新田	宮城野区新田3丁目25地内	1筆	・隣接地道路（一部）	H 9	8
19	定禅寺通上田子線	錦町	青葉区花京院2丁目1地内	1筆	・歩道	S 63	5
	仙台駅旭ヶ丘線		青葉区錦町2丁目1地内	2筆		S 59	2
20	東八番町中江線	小田原	小田原1丁目2地内	1筆	・水道用地 ・コンビニエンスストア	S 62	2

介した４つの事例はいずれも花壇として活用し低未利用地を有効活用することができている。しかし、都市計画道路の工事が始まれば現在の用地から撤退しなければならない。そうなった場合にほかの場所に花壇を移転するのか、そのまま住民活動も終了するのかについては今後の推移を見守っていく必要がある。

4. まとめ

本稿では仙台市の都市計画道路網見直しによって生じた計画跡地の活用状況について述べてきた。まちなか農園と集会所のように市民の要望によって活用が行われている場所では仙台市から利用許可を得て利用しているため、町内会で維持管理をどのように行っていくかが課題である。のりっぱでは定期的な除草作業が必要であるが、現状としてイベント前にある住民がボランティアで除草を行っておりイベントが行われなければ除草も行われない状況である。公有地でもあるため低未利用地とならないような管理方法の検討が必要である。一方、集会所のようにハードの整備を行うことで低未利用地になることは避けられえるが、公共施設として住民が利用しやすい集会所の在り方の検討を行わなければならない。

見直し後に開発を行われた場所では計画時とは異なり、自由な建築が可能になったことで、低未利用地だった場所も有効的に活用されていることが調査によって判明した。しかし、残る廃止区間では依然として低未利用地の土地もあるため、引き続き調査をし、有効な土地の活用を検討する必要がある。

また、仙台市が先行買収を行った都市計画道路用地の現在の状況について、廃止路線と継続路線の両方に着目し述べてきた。廃止路線では建築制限が解除されているものの維持管理や収益の点で駐車場として利用されている用地が多くなっていることが明らかとなった。継続路線でも建築制限がかかっており、低未利用地が多くなっている。一方、まちなか農園と同じように公有地を花壇や農地として活用している事例についても調査により確認することができた。継続路線は今後路線の工事が本格的に開始されると利用できなくなるため、それまでの維持管理方法や工事着手後の住民活動についてどうあるべきか検討していかなければならない。

図-7 仙台市青葉区川平①

図-8 仙台市青葉区川平②

図-9 仙台市青葉区小松島

図-10 仙台市太白区富田

【参考文献】

1) 大沼正寛，阿部太一，細田洋子，鈴木南枝，脇坂圭一：共同菜園を活用した地域コミュニティ形成過程の参与観察 −仙台・まちなか農園藤坂の事例から−, 住宅系研究報告会論文集, 第 3 号，pp.81-86，2008 年
2) 伊藤弘：東京都足立区における低・未利用地の活用に関す研究, 日本造園学会全国大会研究発表論文集, 第 5 号, pp763-766, 2004
3) 樋口秀：地方都市中心部の低・未利用地の実態把握と有効活用方針の検討，平成 12 年度土地関係研究成果報告書，2000
4) 仙台市：都市計画道路網の見直しによる「新たな幹線道路網（案）」，2010.6