

No. 4	提 案 名：「大谷景観復活プロジェクト」～大谷地区における持続的な景観維持システムの検討～
	提案団体名：宇都宮共和大学 シティライフ学部 西山ゼミ
	所 属：宇都宮共和大学 シティライフ学部
	代 表 者：和田 瑛人 指 導 教 員：西山 弘泰

## 1 提案の要旨

本提案では、大谷石がつくりだす奇岩群や建築物が多く点在する大谷地区において、住民や大学生、その他の市民が景観を持続的に維持できる方策を検討した。

2018年5月、大谷石の文化が「地下迷宮の秘密を探る旅 大谷石文化が息づくまち宇都宮」として日本遺産に登録されたことで、大谷地区が全国的な注目を集め、観光客が増加している。こうした結果は、日本遺産登録に向けた宇都宮市の周到な準備と大谷地区の住民、観光関連施設の努力の賜物と言える。ところが大谷地区が観光地として脚光を浴びる反面、交通などのインフラの問題、廃屋や空き地、草木の繁茂による景観問題、飲食店を中心とする施設の少なさなど、課題が山積している。以上のような課題を解決することにより、大谷地区はこれまでも増して、世界から観光客が集う観光地と発展していく可能性がある。そのため提案者たちは、上記の課題を解決し大谷地区の観光振興に資する施策提案を行うこととした。

さて、提案者らは5月以降、数回にもわたる現地視察、大谷地区に関連する団体や個人へのヒアリングを重ね、大谷地区の現状や課題を抽出していった。その結果、大谷地区最大の観光資源は、かつて「陸の松島」と賛美された大谷地区の奇岩群やそれに類する景観であると考え、その復活を目指すことを研究テーマとした。

大谷地区の奇岩群や大谷石の露頭の景観維持は大きな危険を伴うため、大学生には難しい。そこで提案者たち大学生でも比較的容易にできる私有地の草刈りから活動を開始した。このプロジェクトが「大谷景観復活プロジェクト」である。本プロジェクトは7月上旬に企画書の作成を開始した。企画にあたっては市大谷振興室や大谷商工観光協力会、城山総合開発などの協力をいただき、8月13日に大谷街道沿いに点在する私有地4か所の除草作業を、本学シティライフ学部の学生約40名が参加し、地元造園業者やうつのみやシティガイド協会などにもご参加いただき実施した。

草刈り終了後、ゼミ内において今回の草刈りに関連した問題点や課題を出し合った。その結果が以下である。

- 道具（特に草刈り機）の貸し出しがスムーズにできるような仕組みづくり（草刈り機の貸与）
- 軍手やゴミ袋などの消耗品費用の軽減（費用の軽減）
- 草やツタを中心としたゴミ処理方法の明確化と簡素化（草の処理方法）
- 地権者への連絡と許可方法の仕組みづくり（草刈りの許可）
- 持続的な景観維持に向けたボランティアの確保（周知の方法）
- 草刈りを積極的に行っていく場所の明確化（景観維持の場所）
- 草刈り作業中の事故への対応（事故の補償）

以上の課題を踏まえ、提案者たちは地域住民、学生、その他の市民が大谷地区の景観を今よりも発展させ、それを持続的に維持していく方策として、「石の街大谷の景観維持を市民と行政が協働で推進する条例」に基づき大谷地区の景観維持システムを以下のように提案する。

- 大谷町・田下町を条例適用範囲とし、特に観光客が多く往来し、景観の維持が特に必要な地域を「景観保全重点地区」に指定
- 市が景観保全重点地区における空き地について、その所有者に対し活用の意向（市への貸与

意思の有無)を確認し、活用意向がある土地は登録

- 登録された土地について「土地里親制度」(土地の代理管理者制度)により代理管理者を公募
- 土地里親が決まった土地は市と所有者が土地貸借契約を締結し固定資産税減免措置をとる
- 土地里親は定期的に土地を管理し、土地の管理に必要な機材(草刈り機や鎌、ほうき、軍手等)は城山地区市民センターを通して、里親に貸与または供与される
- 里親が刈った草木は、市が収集車または里親がごみ処理場に直接持ち込み無償で処分する
- 里親が管理をする際の方が一の事故については、市みんなでまちづくり課の「市民ボランティア活動補償制度」を活用する
- 管理された土地は、大谷地区においてイベント時(ジャパンカップなど市が定める日)にイベント開催や駐車場、収益事業地としても活用する
- 大学や大谷地区住民、事業者、里親が大谷地区のまちづくりについて議論し、行動を起こす組織「大谷景観会議」を設置し、大谷地区の30年後を担う人材の発掘・育成を行う

以上のように、これまで市が関与することができなかった私有地の景観保全について、宇都宮市と市民、ボランティア団体、学生との協働により、その維持管理ができるようになる。また、いわばデッドストック化していた土地を臨時駐車場やその他の事業地として有効活用することもでき、大谷地区の観光振興に貢献することができる。

## 2 提案の目標

提案者たちは、昨年末頃から大谷地区をどのようにして活性化していくかをテーマとし、活動に取り組んできた。その活動を通して浮かび上がったのは、大谷の「景観」の改善・復活が大谷地区の観光、コミュニティ振興をすすめる第一歩であるということであった。そこで、「大谷景観復活プロジェクト」と銘打ち、大谷地区における景観面での現状と課題を模索し、今回のテーマにある通り「大谷地区における持続的な景観維持システム」として「石の街大谷の景観維持を市民と行政が協働で推進する条例」の制定とそれに付随する施策を提案する。

この提案最大の目標は、「いつ」、「誰が」、「どこで」景観維持のための(草刈等)の活動をして、計画から事後処理までがスムーズに進み、その活動を終わることができる」ことであり、この提案はその目標を達成する為のシステムを作ることである。

このシステムの構築によって、

- かつての景観を取り戻し、それを維持していくことで風光明媚な景観を創り出し、大谷地区の景観や大谷石文化を世界に発信していくこと
- 景観維持活動を通して大谷地区の住民と大学生、市民が交わり、大谷地区活性化の新たなムーブメント(エリアマネジメント団体などの発足)が起こっていくこと
- 大谷地区が世界から注目されることにより、宇都宮市民のシビックプライドや郷土愛が高まり、子どもたちが宇都宮に愛着をもって定着してくれること

が達成されると考えている。

提案者たちが考える大谷地区の観光振興の最大の効用は、観光客の増加による宇都宮市や大谷地区、大谷石産業への経済効果ではない。それは3番目に示した宇都宮市民の郷土愛やシビックプライドの醸成である。確かに都市は、経済的に潤うことにより、人口が増加し、それが更なる経済効果を生み持続可能性が担保される。しかし、観光は流動性の高いビジネスでもある。それに依存しすぎると、景気の変動やブームが退潮した時に反動が大きくなる。そうした流動的な、いわば目先の経済効果ではなく、宇都宮の100年後、200年後を見据えた視点が重要である。それがシビックプライドである。市民が大谷や大谷石の文化を通して宇都宮にプライドを持ち、より発展させて行こうと一人ひとりが努力を積み重ねることにより、本当の意味での宇都宮の持続的な発展が達せられると考える。本提案はその端緒となることが最終的な目標である。

### 3 現状の分析と課題

#### (1) 大谷地区の現状

本節では、主に5月から9月にかけて計3回実施した大谷地区のまち歩き（現地踏査）と、同期間における大谷地区に関わる個人や組織へのヒアリング調査、意見交換会、提供講義の結果から、大谷地区の課題について述べていく。なお、現地踏査等の概要については図表1にまとめた。

##### 1) 交通を中心としたインフラの問題

大谷地区の交通インフラを中心とする脆弱性が指摘できる。その第一は、大谷地区へ入り込む幹線道路が大谷街道に限ら

図表1 大谷地区における現状・課題把握のための視察とヒアリング等

2月	県央地域公共交通利活用促進協議会主催のモニターツアーにて大谷地区を見学
5月	大谷寺、大谷奇岩群視察
7月	シティガイド協会の案内による大谷周辺の視察 大谷商工観光協会へのヒアリング調査 宇都宮市議会議員2氏との意見交換 宇都宮市大谷振興室へのヒアリング調査
8月	大谷地区自治会長へのヒアリング調査 宇都宮市大谷振興室の提供講義 お盆時期（多客期）における大谷地区の状況視察
9月	OHYA UNDERGROUNDツアーへの参加



写真1 主な交通問題（8月14日撮影）

れ、写真1-①にあるように土日・祝日やお盆の時期などに渋滞が多く発生することである。第二に、歩道や信号機の未整備である。写真1-②をみてもわかるように、車2台がすれ違うのがやっとという道路の両側に歩行者（しかも幼い子ども連れ）が歩いており、そこを自動車が行っている。このように大谷地区は道が狭く歩道が整備されていないために自動車と歩行者による交通事故の危険性が極めて高い。また、市営駐車場前の横断歩道が好例であるが、見通しの悪い道路も多く、そこを自動車がかなりのスピードで通過する様子も散見される。第三に公共交通網の問題である。多客期においてもバスの本数が増えることはなく、宇都宮駅から大谷まで立ったままの乗客も多い（写真1-③）。また、宇都宮駅から大谷地区までのバス運賃が500円近くと高く、観光客の金銭的負担が大きい。こうした状況ではせっかく大谷の奇岩群や大谷資料館などで得られた感動が台無しになってしまう。さらには、公共交通は宇都宮駅方面のみであり、北西部において大谷に並ぶ観光資源である“ろまんちっく村”への公共交通による定期的なアクセス方法がなく、北西部地区での回遊性に乏しい。

##### 2) 奇岩や空き地、廃屋の景観問題

大谷地区最大の魅力は、大谷石によって形成された奇岩や大谷石が露出する岩盤である。かつては、採石が行われることで露出していた奇岩や岩盤も、採掘が終わり放置されると時間の経過とともに草木が繁茂し、岩肌を覆っていく（写真2-①）。そうなるとせっかくの大谷石の景観が損なわれ、観光地としての魅力が低下してしまう。また、大谷石関連の作業場や採石場跡、観光施設跡、石工の長屋住居跡には、広大な空き地が残され、そこにも草木やツタが覆い繁っている。

大谷地区が観光地として脚光を浴びるなかで、交通問題と同様に重要なのが観光客に対する安全確保の問題である。写真2-②は民家が朽ち果てている様子を撮影したものだが、大谷地区には同じように朽ち果てた、もしくは朽ち果てそうな家屋が多数存在する。景観問題を通り越し、観



写真2 景観を損ねる廃屋・草木の繁茂(①7月7日、②5月25日、③8月14日撮影)

光客や住民の安全上の危機となるだけに、早急な対策が必要な問題である。また、写真2-③はツタが敷地からはみ出し、路側帯を完全に覆っている。車道に出て歩行せざるを得ず、危険である。

以上のように、空き地や空き家の問題は、景観問題のみならず住民や観光客に人的被害をもたらす可能性があり、看過できない、早急に対策が必要な問題となっている。しかし、景観問題に関しては、そこが私有地であることから、よほどのことがない限り、行政が草刈りなどを行うことはできず、所有者の意識、モラルに頼るほかない。

### 3)その他の問題

その他では、大谷地区における観光関連施設が不十分なことがあげられる。大谷地区には大谷資料館をはじめ、大谷観音を本尊とする大谷寺など、他にはない魅力的な観光施設が立地している。ところがそれらの施設を訪れた後は、長期滞在や経済効果に結びつく施設（個性的かつ魅力的な飲食施設など）が存在せず、宿泊は日光や那須である。こうした状況は、大谷振興室へのヒアリング調査や提案者たちが調べた大手旅行会社のパックスツアーで確認することができた。

## (2) 学生と住民・市民協働による景観維持活動「大谷景観復活プロジェクト」

### 1)活動の背景と概要

提案者たちは、今回の提案内容でもある大谷地区における住民、市民、大学生が協働して行う持続的な景観維持活動とそのシステム構築のための諸活動を「大谷景観復活プロジェクト」と命名した。この活動に至ったきっかけは、7月7日に行った第2回目の大谷地区視察の際に、ゼミメンバーの1人が「草木に覆われていてせつかくの奇岩が見えない。ここの草木を刈ってみたい!」と言ったことからだった。その午後、大谷商工観光協力会の代表にヒアリング調査を実施した際、草刈りについて相談したところ、全面的なバックアップをいただける旨のお話をいただき、8月中旬を目標に実施することに決定した。

本プロジェクトの一環として行った草刈りの主な目的は、行政が手を出せない雑草やツタが繁っている私有地の景観を復活・維持していくことである。また、この活動や8月以降続く提案者たちの諸活動は、城山地区のまちづくりに関わる人々やこの企画と類似した活動を展開するNPO等の市民団体とネットワークや信頼関係を構築することで、このプロジェクトを広めていくことも大きな目的である。実際にこのプロジェクトを通して、宇都宮市都市魅力創造課大谷振興室や城山地区市民センターといった行政の方々をはじめ、市議会議員の方々、城山地区コミュニティ協議会や単位自治会、大谷資料館職員、石材業者、NPO法人、その他さまざまな事業者の皆様と関わりを持つことでできた。こうした方々のご理解とご協力のもと、本プロジェクトが産声を上げ、草刈りが実行へと移されていく。

### 2)草刈りの準備

草刈りの実施日は、大谷地区に多くの観光客が訪れると考えられる8月お盆周辺とし、最終的に8月13日(月)に決定された。図表2は、草刈り当日までに行った準備の流れを5段階の工程にしたものである。最初に行ったのは、草刈りの企画書作成である。内容は、いつ・どこで草刈りを実行するのか、当日までに何をを用意するのかなどを具体的に記載した。企画書の完成後、

大谷振興室や城山地区市民センター、大谷商工観光協力会の方にご覧いただき、企画内容に関する様々なご指摘・アドバイスを頂いた。

次の段階は頂いたアドバイスを参考にしながら、草刈り実行に向け準備を開始した。ところが、企画書に書いた内容が“机上の空論”であることに気が付き、大学生だけでは乗り越えることが難しい大きな壁にぶち当たることとなった。

第一は、草刈りをする場所の選定である。簡単に「草を刈りたい！」と意気込んだものの、そもそもどこから刈っていいのかかわからず、途方に暮れた。大谷地区で草が繁茂しているのは私有地のため、無論勝手に草を刈ることはできない。そこで、再度大谷商工観光協力会の方から助言をいただき、観光客が最も多く通過する、市営駐車場から大谷交差点の間に決定された。その間で比較的草が多く茂り、草刈りに適している4か所を実施場所に選定した。ところが次の課題は所有者への許可であった。そもそも選定した4か所の所有者がわからない。そこで大谷振興室や大谷商工観光協力会の方に所有者へのコンタクトを行ってもらうことで、4地点の草刈りを行うことが可能となった。

第三の課題は草を刈る機材である。土地所有者への草刈りの許可を取り、8月に入って現場視察に訪れた。7月の視察の際は気が付かなかったが、空き地を覆っていたのは草ではなく、ツルであった。これは釜で刈ることができる代物ではなく、草刈り機が必要であった。そこで地元造園業者のご協力をいただくことになり、当問題が解決することとなった。

### 3) 当日の活動状況

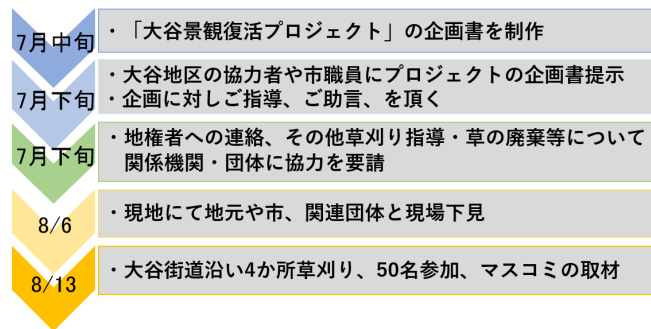
当日の草刈り参加者は、本学シティライフ学部の学生40名と大谷商工観光協力会、地元造園会社、うつのみやシティガイド協会、大谷地区の関係者、そして大谷振興室職員の10名前後、合わせて約50名になった。また、当活動に関心をもっていたいただいた下野新聞社やとちぎテレビといった報道機関の方々に取材に来ていただき、当初考えていたよりも賑やかなかたちとなった。草刈りを行った場所は、先述のように大谷街道沿いの4か所である。草刈り機は造園会社の応援によって6台借りることができた。また草刈りに必要なものとして、カマや小さな草木をまとめるポリ袋、そして当日は8月の中頃で暑かったため、水分補給用のスポーツドリンクや水、塩飴などを準備し、熱中症対策を行った。

草刈りの流れとしては、写真3-①から③に示されているように、まずは午前8時30分より草刈り機を利用する提案者ら5名に対する利用方法の指導が地元造園会社の方からあった。次に午前9時から参加者全体に対する草刈り全般の注意などがあり、説明終了後、学生たちは各地点に分散し、草刈り機や草・小石の飛散を防止するネット、送風機、草の運搬、刈り残った場所の草刈りなど、それぞれの役割に分かれ草刈り作業を行った。当日は、猛暑だった今夏の中では比較的涼しい日であったが、熱中症や疲労による事故を避けるため、適宜休憩をとりつつ11時00分に作業を終了、市営駐車場に集合し、ご協力いただいた方々にお礼を述べた後解散となった。

草刈りを行った場所（写真3-③）を見ると、同じ場所とは思えないほど開けた雰囲気のある場所に生まれ変わっていた。この体験からも、危険が伴う奇岩の除草作業ではなく平場の空き地でも十分景観保全、大谷の魅力向上に寄与できることが実感できた。地域の方からはこの草刈りを評価し、そして感謝の言葉をかけていただいた。ところが「大谷地区の草を刈ってあげた」というよりも、「本当に多くの方々に多大なご協力をいただけてありがたい」という感謝の気持ちがはるかに勝り、「お世話になった大谷の方々に恩返しをしたい」という意思が芽生えたのがこの瞬間であった。この草刈りを契機とし、この後の提案者たちの活動につながっていくことになる。

### 4) 草刈り後の活動

上記の草刈り後、大谷地区及び城山地区の様々な活動・イベントに参加した。図表3に示され



図表2 草刈りまでの工程



写真3 草刈り当日の様子(8月13日撮影)

図表3 草刈り後の活動内容

日にち	事業名称	関係団体	内容
9月22日	城山あったか活動	城山中学校、城山地区コミュニティ協議会、城山地区市民センター、NPO法人ナルク等	城山中学校の生徒と地域、市民団体が協力し、城山地区内の清掃活動、除草活動。ゼミメンバーと1年生、3年生有志6名が参加。
9月27日	大谷振興室との草刈り事後ミーティング	大谷振興室	8月13日の草刈りについて反省点を提示した。今後活動をする中でのアドバイスを頂いた。
10月2日	NPO法人ナルク栃木へのヒアリング	NPO法人ナルク栃木	県内で共助を主活動とする団体であるナルクは10年間大谷で清掃活動を行っており、そのノウハウを聞き、ゼミの活動の参考にしようとして実施。里親制度や草の処理方法などについてアドバイスを頂いた。
10月27日	フェスタin大谷並びにギネス記録への参加	フェスタin大谷実行委員会、市観光交流課、大谷資料館、市広報広聴課	26日の事前準備、当日のスタッフとして参加。また、フェスタin大谷の前に景観公園にて開催されたギネス世界記録にも参加。
11月3日	大谷地区居住者宅の登山道整備	なし	大谷地区内に山を所有する居住者と山の登山道整備を行った。現在も事業継続中。年度中の完成を目指す。
11月25日	5回関東学生景観デザインコンペティション	関東学生景観デザインコンペティション実行委員会	全国の建築系学生が大谷景観公園の景観デザインを競うイベントにスタッフ・審査員として参加。

た活動は、①これまで蓄積したノウハウを活かすこと、②草刈り時の課題を解決するための方策やアイデアを得ること、③城山地区内での人的ネットワークを広げていくことが目的である。

まず、8月13日の草刈り後に提案者らが行ったことは、草刈り時の課題を明確にし、外部の方々から広く意見を募ることであった。9月上旬にメンバー内で課題を出し合い、それをまとめた。そのなかで得られた課題や今後、活動を継続していく上で必要なことは以下の4点である。

- 私有地の所有者への連絡手段

まず、私有地が草木で生い茂っていた場合はどのようにして所有者に許可を取るかである。次に草刈りを行う際、今回のようにご協力頂いた方々が現場にいるという状況が必ずしもあると言えない。そのため、地権者へどのように連絡すれば良いか、ワンストップで許可が取れるかなどのシステムが今後必要だと考えた。

- 草刈り機等の機材やその他の物品

草刈り機等の機材やカマやポリ袋などの備品の調達方法である。今回の草刈りを実施するにあたり、学生の交通費も合わせ約4万円の出費が生じた(コンソーシアムとちぎの学生活動補助を活用)。交通費は別にしても、こうした最低限の資材調達費を今後どのように賄っていくのが課題である。また、今回は造園会社の協力が得られたことで草刈り機が利用できたが、広大な空き地の草刈りには草刈り機が必要不可欠である。草刈り機などの貸与が受けられる制度があると比較的容易に草刈りを行うことができる。

- 草の処理方法

今回の草刈りでは、関係者のご尽力により市のパッカー車で草やツルの回収を行っていただいたが、通常私有地の場合、自力でゴミ処分場まで草を運び、有料で処分しなければならない。無料で引き取ってもらえるような仕組みがあると労力や費用負担が軽減できると考えた。

- その他の課題

大谷地区においてどの範囲について集中的な景観維持を行えば良いのかが明確になっていないことから、観光客が多く訪れる場所の把握が必要と考えた。また、除草の活動時における事故への対応も課題である。熱中症、ハチやヘビ・草刈り機による万が一のケガなどが想定できる。さらには、景観維持活動への市民への参加呼びかけの方法も大きな課題である。

以上の課題を9月27日に大谷振興室の職員2名に報告し、大谷振興室からみた当日や準備段階での（提案者たちの）課題と、提示した課題についての解決方法について意見をいただいた。また10月2日には、大谷地区で10年間景観維持活動を行っているNPO法人ナルク栃木の方に大学にお越しいただき、景観維持活動の課題やノウハウを伺った。

## 4 施策事業の提案

### (1) 景観を特に維持すべき範囲の明確化

3章で述べたように、大谷地区において観光客が多く往来し、景観維持が特に必要な地域を明確にすることが必要である。そこで11月17日（土）および19日（月）に歩行者、自動車、自転車の通行量調査を実施した。各日の調査時間は、午前11時から12時、午後2時から3時である。両日とも天気は晴れであった。また、地区内で特別なイベントや集客施設の休館はない。

調査方法は、図表4に示されているA地点からF地点の計6か所に、広角のビデオカメラを設置し、各計4時間同じアングルで撮影を行った（写真4、5）。その動画を提案者たちが手分けし、各3方向（合計18方向）に通過した数を集計していった。図表4-左に示された数は各地点を通過した歩行者、自動車、自転車の合計、右が歩行者の通過数である。この結果からは、多くの観光客（すべて観光客とは限らないが）は、自家用車や観光バスに乗って当地を訪れていること、歩行者が一定の地点に集中していることからわかる。歩行者が多いのは市営駐車場～大谷寺間、大谷資料館の駐車場～大谷資料館間に限られる。すなわち、大谷地区は歩行者の回遊性がほとんどない。こうした結果は、大谷地区は自動車や観光バスでしか訪れられない（訪れることが難しい）観光地であることを示している。結果として、観光客は大谷地区を歩いて回らず、大谷寺や資料館など有名な場所しか訪れない。そのため他地点への波及効果がなく、滞在時間が短くなってしまふ。その課題を解決するためにも、公共交通の充実をはかり、大谷地区の回遊性を高めることで、他の地域に観光客を逃がさず宇都宮市内でお金を落としてもらえるようになる。この結果はそれを暗示している。

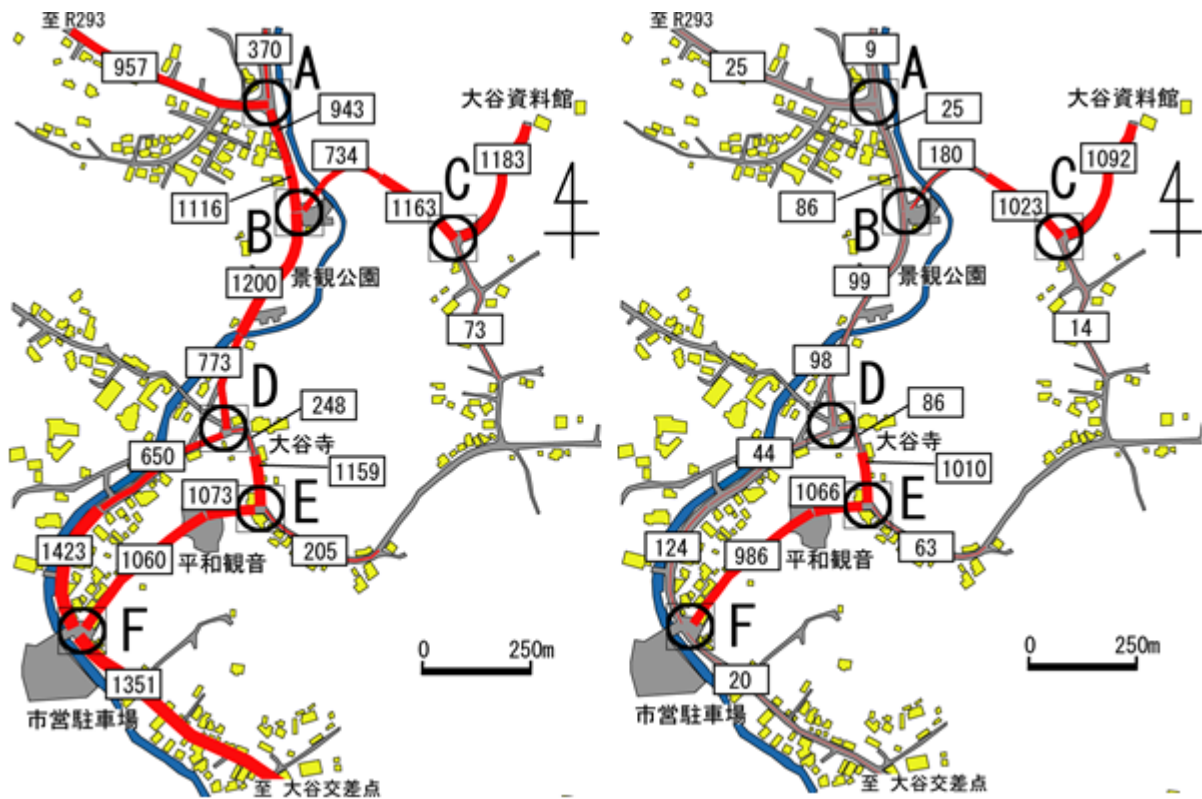
さて、話をもとに戻す。通行量調査の結果から大谷地区において観光客が多く往来し、景観維持が特に必要な地域、すなわち「景観保全重点地区」を以下のように設定した。

- ①A地点～田下町駐在所前交差点（R293交差点）
- ②A地点～B地点
- ③B地点～C地点（C地点から大谷資料館は私有地のため指定不可）
- ④B地点～D地点～E地点～F地点
- ⑤D地点～F地点～大谷交差点

以上の5区間に隣接する敷地を「景観保全重点地区」とし、以下で詳述する「石の街大谷の景観維持を市民と行政が協働で推進する条例」に基づく制度の適用範囲とする。なお、景観保全重点地区指定の基準は、本調査において総通過数が500人（台）を超えた区間とした。

### (2) 空き地における適正管理に関する自治体の事業

前で述べた「石の街大谷の景観維持を市民と行政が協働で推進する条例」は、景観保全重点地区の空き地や空き家、道路、広場を対象に、当地でのごみのポイ捨て、歩きタバコ等の景観や環境悪化を防止するとともに、観光地としてふさわしい環境、景観を保全すること、さらにはそれらを大谷の観光資源として有効活用することを目的とした条例である。本節では、宇都宮市や他の自治体の事例を紹介し、当条例における制度（施策）を検討するための参考とする。



図表4 大谷地区における通行量調査の結果  
資料：通行量調査および住宅地図より作成



写真4 B地点の通行量の撮影風景  
土地所有者の許可は取得済み

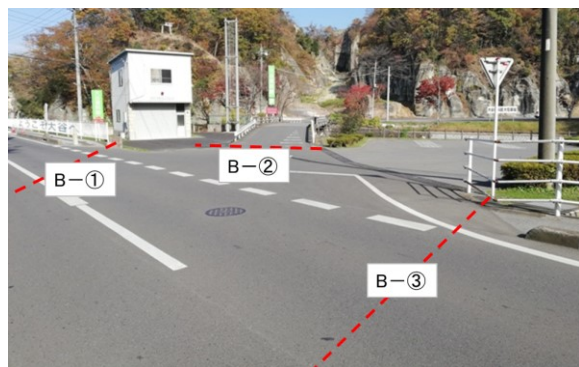


写真5 B地点の通行者(車)のカウント地点  
各ラインを通過した人や自動車、自転車を集計

#### 1) 空き地の除草に関する施策—宇都宮市の例—

宇都宮市において、空き家や空き地の適正管理を推進する条例として、「空き家等の適正管理及び有効活用に関する条例」がある。空き家等とは空き地も含まれており、大谷地区において雑草が繁茂し、景観を損ねている空き地に対しても本条例の効力は有効であると考えられる。ところが、当条例第1条において「空き家等が周辺的生活環境を害し、及び市民等の生命、身体又は財産に被害を及ぼすことを防止し」と記載されているように、大谷地区の朽ち果てた廃墟を除く、本提案が想定している草木が繁茂する空き地に関しては、その多くが適用範囲に当てはまらない可能性がある。一方で、第8条においては空き家等の有効活用等が「第三者の居住その他の活動のために貸与されること等により、地域資源として、居住の促進、良好な生活環境の形成、地域



社会の維持等、まちづくりに寄与するものとして有効活用されるよう努めるものとする」と謳われている。すなわち同条例に基づき大谷地区の空き地も所有者の意思のもと、第三者に貸与され有効活用される可能性がある。

その事例としては、市内三の沢北自治会において長期にわたり空き家になっていた一戸建て住宅を、所有者の同意のもと自治会集会施設に利用している例があげられる（写真6）。この事例では、所有者と自治会の間で使用貸借契約が結ばれ、建物および敷地の管理は自治会が行っている（宇都宮市生活安心課へのヒアリングによる）。一方で、所有者は固定資産税の減免が受けられ、税負担と管理負担が大幅に軽減される。

## 2) 草刈り機等の機材の貸し出しに関する施策—兵庫県西宮市および茨城県の例—

次に空き地の管理のため草刈り機等の機材を貸し出す制度を紹介する。

まず兵庫県西宮市では「西宮市あき地の環境を守る条例」に基づき、「空き地の適正管理促進制度」が設けられている。この制度は空き地の適正管理を促進するため市が草刈り機やカマの無料貸し出しを行う制度で、利用者は市に申請のもと、ガソリン代のみ負担により、草刈り機を利用することができる。2018年11月現在20台の草刈り機を用意しており、昨年度は70件ほどの利用があったという（西宮市環境衛生課へのヒアリング調査による）。また西宮市では、春に全市域において空き地のパトロールを実施しており、管理不全の空き地所有者に対し、適正管理を求める通知や空き地管理の委託制度の周知を行っている。近隣住民からの情報（苦情）だけではなく、市が率先して管理不全の空き地の把握に努める姿勢も評価できる。

次に茨城県の取り組みである。茨城県管理の道路について「道路里親制度」（沿道の管理者を設ける制度）を設け、その範囲の清掃や除草、花壇の手入れを公募した里親が行っている。また、それらの活動に対して、各地の県土木事務所において草刈り機等の貸し出し（「道路除草ボランティア支援」）を行っている（茨城県HPより）。

## 3) 私有地の管理・利用に関する施策—茨城県牛久市の例—

最後に空き地所有者との土地貸借契約を結ぶ茨城県牛久市の事例である。牛久市では平成14年に「牛久市あき地に繁茂した雑草等の除去に関する条例」を制定し、空き地管理の促進を進めている。この条例のもと、当市では空き地管理において民間による委託事業を行っており、年間500件ほどの利用があるという（牛久市環境政策課へのヒアリング調査による）。ただし、刈った草はそのまま敷地に放置し、処分は行っていない。

また、同条例第11条において、空き地の有効活用が謳われており、空き地の所有者等からの第三者へ利用してもらいたい旨の申し出があった場合、所有者と土地貸借契約を前提とした登録を行っている。そして登録された土地に対し、利用の申し出があった場合は、市が所有者との間に土地貸借契約を結び、有効活用されるというものである。残念ながら当施策は実績がなく条文に書かれた以上の内容について把握が困難であるが、以下で示す提案の参考になると考える。

## (3) 大谷地区における持続的景観維持システム

これまでの調査結果を踏まえ本報告書の最後に大谷地区における持続的な景観維持システムとして「石の街大谷の景観維持を市民と行政が協働で推進する条例」（以下、石の街大谷条例）の制定とそれに基づく諸制度を提示する（図表5）。

### 1) 条例の名称について

まず、「石の街大谷条例」という名称についてであるが、自治体内特定地域の地名を冠した条例名は全国的にも珍しく話題性がある。また、今年発足した『第6次宇都宮市総合計画』の重要施策においても「大谷の地域資源のフル活用」が明記されていることから、宇都宮市が大谷地区の観光・地域振興に力を入れていることを、市民や全国にPRすることにもつながる。

### 2) 「石の街大谷条例」の内容とそれに基づく制度

#### ① 条例適用エリア

観光関連施設が集中する大谷町および田下町を当条例の適用範囲に設定する。当地区内においては、住民、市民、事業者が行政と協働し、地域の景観維持、美化、空き地や空き家の利用促進、

観光振興に努めることとする。そしてその中でも観光客が多く訪れ、観光振興に力を入れるべき地域として「景観保全重点地区」を設け、この範囲においては以下の施策の実施を強力かつ速やかに進めていくこととする。

②土地所有者への利用意向調査の実施

当条例とそれに基づく制度の徹底周知を図るという意味も込め、「景観保全重点地区」に設定された範囲の土地所有者に対し、「土地の利用意向調査」を実施する。牛久市の事例にあったように、制度だけ作ってもそれが市民や土地所有者に認識されなければ実績をつくることはできない。所有者について空き家条例ないしは「空家等対策の推進に関する特別措置法」に基づき土地課税台帳を活用、所有者を特定し、土地貸借の意向があるか意思を確認する。

③土地貸借予定地の登録と「土地里親制度」

市は土地の利用意向調査の結果をもとに、意向を持った土地所有者と協議し、「土地貸借予定地を登録」する。それを市広報や市ホームページを通じて「土地里親」を市民や企業から募る。土地里親が決定した土地については、市が所有者と土地貸借契約し期間を定め借り受ける。土地貸借契約を行った土地については、固定資産税を契約期間内に限り免除する。

④「土地里親」の役割や義務、行為の制限

土地里親は、年間2回以上里親となった土地の除草作業を実施しなければならない（簡単な報告書も提出）。土地里親は除草作業を行う際、城山地区市民センターで保管している草刈り機やカメラ等を借り受けることができる。燃料や草刈り機の刃は市側が準備する。また、軍手やビニール袋も一定の範囲内で供与される。空き地から出たゴミや草は作業終了の連絡後、無償で回収する。

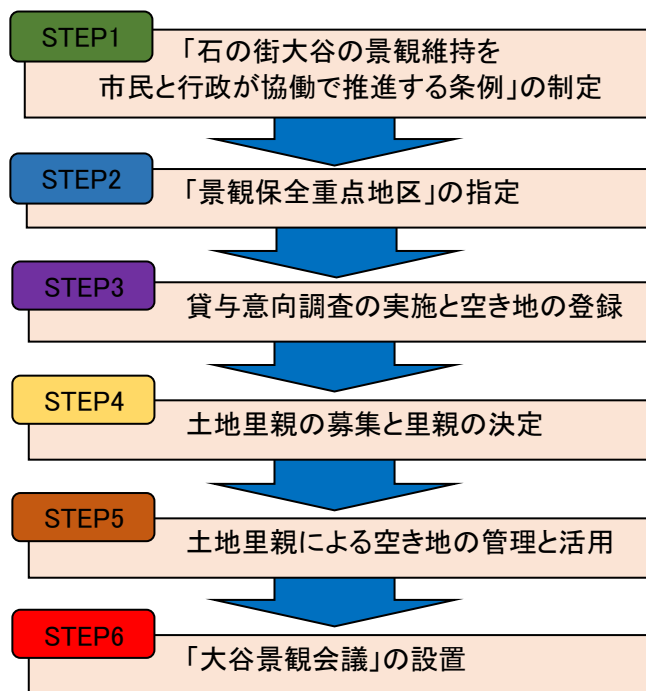
一方、土地里親は里親となった土地について常時自由に当該土地を利用することはできない。ただし、市が定める期間内（例えばフェスタ in 大谷や大谷石夢あかり、ジャパンカップなど）であれば、収益活動（移動販売や駐車場として利用、マルシェ、アートイベントなど）も行うことができる（ただし事前の申請と許可が必要）。

⑤不測の事故に対する補償

土地里親が作業中に負ったケガについては、市みんなでまちづくり課が行っている「市民ボランティア活動補償制度」を活用する。ちなみに現時点では当制度は自治会活動に対する補償が主眼に置かれたものであり、上記の活動は適用範囲を外れている（宇都宮市みんなでまちづくり課へのヒアリングによる）。よって保険会社との特約を変更し当活動も補償の対象になるよう改める。

⑥大谷景観会議の設置

大谷地区のまちづくりについて話し合う「大谷景観会議」を設置する。構成メンバーは行政、大学教員や学生、自治会（コミュニティ協議会含む）、大谷地区内の事業者、非営利団体、そして土地里親を想定している。この組織は、最終的に大谷地区のエリアマネジメントを行う法人として独立し、観光開発やプロパティマネジメント、飲食店や小売店の運営、大谷石関連のお土産開発、人材紹介、そして行政の委託業務を行う非営利の収益事業者を目指す。こうした集まりをスタートアップ時点では行政主導でつくり、30年後の大谷地区を担う人材を発掘、育て、最終的に行政の手に寄らない当地区の振興を目指していく。



図表5 施策実施の流れ