

標題 我が国における区画整理の変遷を踏まえた次代まちづくりの展望

氏名(所属) 小宮秀隆(昭和株式会社 開発本部 事業開発室)

1. はじめに

1954年に区画整理法が制定され60年が経過したが、その間、我が国は成長社会、成熟社会という時代背景を経て今日に至ってきた。区画整理が現在の都市づくりにおいて多大な貢献を果たしてきた反面、バブル崩壊や国内経済の縮小等の経済変化の影響を受け、地価上昇を前提とした区画整理事業の仕組みに大きな問題を投げ、地域も事業者も、より安全な事業運営の観点を重視するようになったことは、時代ニーズと乖離した象徴的事象と言える。

人口減少や高齢化等を背景として都市縮小化という局面を迎えているなか、主に区画整理のマネジメントに着目し、これまでの経緯や変遷を整理し、今後の社会ニーズに応えるためにどのように変化していくべきかについて、立地適正化計画等の新制度を巡る動き等を踏まえ考察する。

2. 各時代の区画整理事業の変遷～主にマネジメントの観点から～

① 戦災復興期から高度成長時代～1972年(S47)までの時代～

- ◆ 全国で多くの都市が戦災を受け、復興区画整理事業による市街地整備により焼失した都市の復興に力が注がれ、現在の都市の基礎とも言える都市基盤が形成(整備水準が低い等の課題も内包)された時代。
- ◆ 1955年以降は高度成長期に入り、大都市への急激な人口流入が始まり、やがて郊外を中心とした新住宅地整備等の計画的市街地が進められるようになる。
- ◆ 1954年に区画整理法が制定され、1968年には新都市計画法が制定され線引き制度が導入される。

② 保留地販売に苦慮した時代～1973年(S48)以降しばらくの時代～

- ◆ 1973年のオイルショック以降しばらくは事業認可数が減少し、保留地販売促進による事業費の確保がマネジメント上の課題となった。
- ◆ この時期には、大都市近郊で進められていた事業等が景気悪化に伴う住宅取得意欲の低下等によって保留地販売がストップする事態も発生。沿線の電車・バス等の車内つり広告や、ハウスメーカーの協力を得て、住宅地としてのイメージを高めるなどの保留地販売促進策を講じ、事業資金の確保をもとに、事業工程等を組み立てることに注力されていくことになる。
- ◆ その後、第二次ベビーブームや急速なモータリゼーション化等を背景に安定成長期に入ってから、旺盛な宅地需要に支えられ、認可地区数も増加した。

③ 地価が上昇し、旺盛な宅地需要が全ての問題を解決した時代～1980年(S55)以降しばらくの時代～

- ◆ 安定成長期では、地価の上昇により、工事費の増加、施行期間の延長等による事業費の増加があっても、保留地処分金が吸収し、問題が表面化しない状況のまま推移。事業全体のマネジメントは行政が主体の傾向にあった。

④ 業務代行者が主導した時代～1980(S60)年代後半以降しばらくの時代(バブル期含む)～

- ◆ バブル景気の時代は、大都市を中心に大量な住宅やオフィス需要の拡大によって、不動産投資を背景に地価や株価の急激な上昇を示し、土地取得に躍起になった。一方で、スプロール化も問題になる。
- ◆ 資金・工程・品質・権利者対応等の事業マネジメントは、業務代行者が中心に実施されてきた。
- ◆ まちづくりに対する新たな取り組み、企画等さまざまな要請があったため、各種基準や規程のルールをいかに理論破綻を生じさせずに要請に応じていかかと言うマネジメントで、実質的な区画整理事業のマネジメントを行ってきたとは言いにくい状況であったと考えられる。

⑤ 経済低迷、地価下落が続く時代～1991(H3)年代以降(いわゆるバブル崩壊以降)～

- ◆ バブル崩壊以降から現在に至る期間は、経済低迷、地価下落が続く、地価上昇を前提とした区画整理の仕組みが成り立たず、既に事業がスタートしている地区等では、複雑な事業要因と課題を抱え、新たな事業認可地区も激減する。後の経営困難となる組合事業の多くはこの時期に多く存在。一方で、証券化やSPC等の動きも興り、不動産を巡る多様な仕組みが運用される。

- ◆モータリゼーションの進展、郊外部の大規模開発等により、地方都市を中心に街なかの空洞化が深刻化。H19年に都市計画法の改正に伴い、郊外型の不動産投資が限定され、民力もまちなかへシフト。
- ◆人口の急激な減少と高齢化を背景とした都市の拡大を防止し、官民一体でコンパクトなまちづくりを進めていく時代へと突入。新市街地型から既成市街地型へと向かう構図がより鮮明になり、小規模、短期間、民間主導といった柔軟な事業展開が求められるようになる。
- ◆一方で、老朽化した区画整理事業完了地区の施設の更新や多様なニーズに応えるための地域の運営・管理の取り組みが本格化する。

※実績地区：埼玉県三郷市 三郷インターA地区

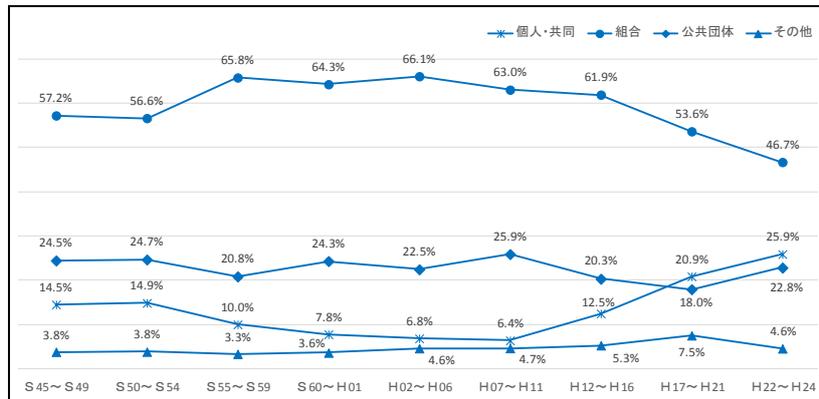
事業再構築により、健全経営となった三郷A地区。余剰金が生まれ、公共施設も建設。



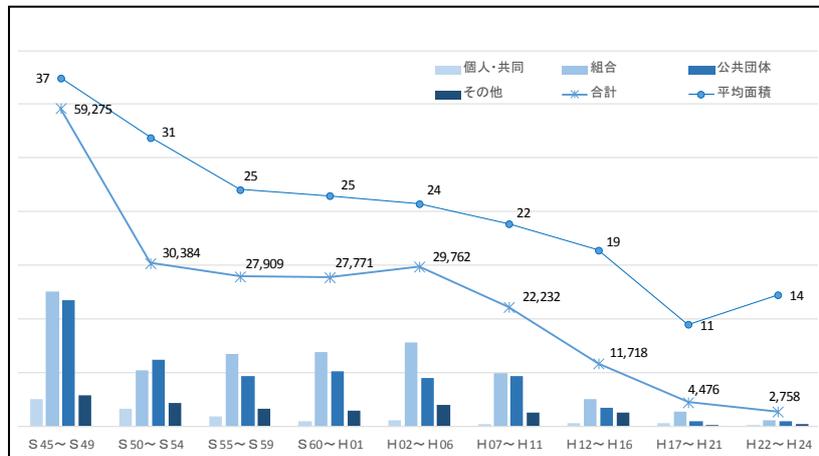
2. 区画整理事業の変遷と構造変化

- ◆認可地区数の推移をみると、年々その数は減少しており、平成22～24年の3年間で144地区、平成24年度では41地区となっている。
- ◆施行主体別の割合を見ると、組合施行の割合が最も多いものの減少数は著しく、代わりに個人・共同施行が増加している。
- ◆また、施行者別の認可地区の面積推移をみると、バブル期の平成2年に一旦上向きとなったものの、以降は施行主体に関係なく大幅な減少傾向を示しており、直近3年間ではあるが、平成2～6年時の約9%となっている。地区数の減少以上に面積的な減少は著しくなっている。
- ◆認可地区の平均面積は、直近3年間では約14ha/地区と若干増加したが、平成2～6年時(24ha/地区)と比較すると約58%でしかなく、総体的に年々小規模になってきている。

【施行者別認可地区数割合の推移】



【施行者認可地区面積 (ha) の推移】



3. 次代の街づくりと区画整理事業が担う役割への一考

年々規模も件数も減少傾向を辿っているように、社会経済情勢の低迷、少子高齢化・人口減少、継続する地価下落など、土地区画整理事業の展開については、大変厳しい局面を迎えていると言える。

しかしながら、法的根拠のもとで土地の交換分合が出来る土地区画整理事業による手法の汎用性は極めて高く、地域の需要に合わせて身の丈にあった再開発事業等と併せて、現位置換地に拘らない集約換地を行う区画整理事業のように市街地整備も柔軟な手法に形を変えて、今日のまちづくりに貢献してきた。

平成26年度予算においては、立地適正化計画に定められる都市機能誘導区域内への誘導施設の立地を促進するために都市再生区画整理事業制度（社会資本整備総合交付金）が拡充され、事業の重点措置が図られたことにより、今後の街づくり課題でもあるコンパクトシティの実現に向け、中心市街地の活性化などを目的とした既成市街地型の区画整理、例えば敷地整序型の事業展開や重要都市基盤整備と合わせた密集市街地の改善による防災機能の向上などを目的とした事業展開がより一層主流になりつつある。

このように、今後の都市づくりは、高齢化や人口減少社会を背景として、主に人口集積の高い既成市街地のリノベーションとした動きに急激にシフトしていくものと予想されることから、主に既成市街地を対象として次代の街づくりを進めていくための区画整理事業の在り方等を整理する。

(1) 段階的・中長期的視点から地区の抱える課題解決の一助となる区画整理事業

既成市街地では防災上の問題を抱える老朽住宅密集地や、現在の集約型市街地整備の課題である中心市街地の再生事業等の取り組みが急務となっているが、地権者合意形成に伴う長期化や莫大な事業費（厳しい財政状況下での公費の制限）などから、多くの自治体で事業展開が進捗していないのが現状である。

実際に展開されている事業を見ても、重要な都市基盤整備を含む事業や拠点形成に資する事業、すなわち事業推進と公費導入の位置づけが明確化されている公共施行や個人の敷地有効活用等を目的とした小規模な事業に傾倒していると考えられ、個人・共同施行が増加していることがそのことを裏付けている。

事業実現に向けては、関係権利者の生活再建と事業推進のための工事と移転の工程管理の実現など、主要課題の解決に努めることが必要であり、例えば関係権利者の生活再建では、仮設住居計画や借家権者の移転先の斡旋などのほか、生活弱者に対する特別な配慮等も必要になると考えられ、区画整理事業地内だけで考えるのではなく、他の施策と合わせた総合的な対策が必要と考えられる。

例えば、区画整理による工事と移転の工程管理については、換地設計に基づく実施工程計画を作成する必要があるが、円滑な工事と移転を実現するためには、いわゆる玉突き移転が生じない換地計画とするなど、減価買取段階や換地設計段階において、実施工程に配慮した対応が重要であると考えられる。

こうした既成市街地型の土地区画整理事業では、事業財源確保や時間管理が可能な事業規模を検討することが必要であり、建築物の規制誘導や点・線的整備、面的整備の組合せで考え、減価買取地や市有地、空地等を種地とした連鎖型のスキームなど、段階的かつ中長期的な取り組みから事業の組み立てが必要である。

事業タイプ	求められる視点
既成市街地型 (密集市街地改善)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 輻輳する地権者の合意形成の促進（多様な選択肢） ◆ 共同化・再開発等の建築物との一体型整備→一体的施行（区画×市街地再開発、区画整理×共同化事業）等 ◆ 空地等の集約化（共同化用地の創出、連鎖型の仕組み、事業者参画促進等）⇒街区有効利用型区画整理（敷地整序）、未利用地集約型区画整理（ごま塩）、連鎖型区画整理（玉突き・ツイン事業）等 ◆ 防災課題の解消（不燃化促進、延焼遮断帯、防災街区、避難路、消火活動困難地域の解消）等

(2) 民間事業者の参画を呼び込む建築一体型の区画整理

共同化等の不動産事業者等は、空地や権利がまとまった状態の土地に投資する傾向が強く、合意形成や用地集約等を自ら実施するようなケースは経験上、少ないように思われる。また、既成市街地のまちづくりは地方公共団体による補助金の裏負担が捻出できない、民間事業者だけでは強制力がない等の課題を有している。

今後は、建築行為による効果を踏まえつつ、低未利用地の共同化を出来るところから進める事を最優先とし、中長期の観点から連鎖、波及効果をもたらすよう効果的な働きかけを行うことが求められ、そのために必要な手法として、申し出換地等が行える区画整理事業は課題解決に向けて極めて重要な手法になりえると考えられる。

民間事業者を呼び込むためには、投資効果の高い土地を集約化により創出（大街区化）し、容積緩和型や容積適正配分型地区計画等とともに、建築物の高度化を推進しながら建築計画とセットでの考え方を基本とすることが望ましく、市街地再開発事業（共同化事業含む）等と一体的な事業スキームの構築が必要である。

特に近年においては、虎ノ門ヒルズ等で用いられた立体道路制度や台東区御徒町駅等の地区計画制度による民有地の公的利用（通路）など、建築計画でクリアすることのできる課題は極めて多いと考えられる。今後、立地適正化計画等のような交通結節点を中心とした都市機能の集積等を図り、高齢化社会への対応や地域防災力の向上、そして限られた財政の効率的運用を図るためには、小規模な共同化事業や公共施設整備も視野に入れつつ、土地集約化等による民間事業者を呼び込むための換地手法を効率的に運用していく考え方が重要である。

事業タイプ	求められる視点	実績地区：静岡市東静岡駅	実績地区：台東区御徒町
敷地整序型 (建築誘導)	<ul style="list-style-type: none"> ◆施設整備との一体型、拠点施設形成 ⇒大街区化、建築一体開発による基盤・空間づくり ◆地権者への働き掛け（個人共同施行の推進） ◆民間誘導のためのインセンティブ、敷地条件 ◆その他⇒民有地の公的利用、立体都市計画等 		

(4)再構築マネジメントによる区画整理

経営破綻が懸念される組合事業は再構築が進み解消されてきたが、認可前の事業検討段階で停滞している地区は数多く存在していると思われる。そのためには事業費（整備規模）、整備水準等から、施行者として責任を持って施行可能な身の丈に合った計画へと見直しを図ることが第一である。また、社会・経済変動の影響や、投資効果の早期発揮の面から、時間管理のできる規模の計画へ見直しを図り、例えば10年以内で完了できる計画へとシフトさせ、小規模な共同化事業だけを先行し、連鎖型の区画整理事業へと繋げていく柔軟な視点も必要である。選択と集中、本当に必要（重要）な整備に主眼を置いた計画へと見直しを図り、より効率的な公共投資を判断できる環境に持ち込むためには築き上げてきた事業再構築のノウハウの活用が必要である。

事業タイプ	求められる視点
再構築型 (事業停滞地区)	<ul style="list-style-type: none"> ◆事業財源の確保（事業規模の適正化、補助金等の運用、保留地処分等）と事業費の圧縮化 ◆共同化、建築計画を見据えた設計 等

(5) エリアマネジメント型の区画整理事業の推進

区画整理事業を進めるためにもっとも重要なキーワードには、地権者合意形成があることを付け加えたい。既成市街地内に残る小規模な土地を所有する権利者個々の運用如何では、自己利用、賃貸、営農、売却意向の土地がモザイク状に残され、結果として民間企業のニーズに合致せず、資産活用は権利者の個別対応とならざるを得ないだけでなく、整理後の街並み形成の面から考えてもニーズの異なる土地が混在することは決して望ましくはない。早期に資産運用を志向する地権者の土地については、多様なニーズを把握しながら相続対策等の将来の資産活用を提案しつつ、先行整備することの意義、すなわち地域の資産価値を高めることへつながるのだということを地権者合意形成の段階でしっかりと認識して頂き、土地の有効活用・資産活用を早期に提案していくことが必要である。そうした課題解決の近道が、正に区画整理事業なのである。

区画整理事業では事業資金調達のために必要な保留地処分を優先し、保留地に限り開発事業者等による良好な街並みが創出されるケースも見られるが、地区計画や景観誘導計画など規制誘導方策が検討されつつも、事業終了した全ての地区が必ずしも良好な街になったとは言いきれない。これは、地権者の換地まで配慮が行き届かず、適切な街並みを形成するに至っていないことが理由と考えられる。今後は、区画整理事業が完了し組合解散後、街を持続的に維持管理し、魅力向上させる仕組みと担い手づくりにまで十分配慮していくことが必要であり、近年様々な運用が報告されているエリアマネジメントの観点を取り入れるべきである。例えば、開発停滞地区等でエリアマネジメントの視点からまちづくりの機運を高めていく合意形成のアプローチも積極的に考えていくべきであろう。しかしながら、エリアマネジメントと区画整理事業との相関は、課題も多く、また制度面や支援措置の観点から見ても、十分整った環境にあるとは言いがたい。

以上から、区画整理事業に参画した権利者のまちづくりへの思いと、形成されたコミュニティーを活用し、エリアマネジメントによる組織体制を確立し、都市基盤は区画整理、上物とその活用は地域と言った役割のもとで、事業立ち上げから終了後の維持管理までトータル的な視点から事業を推進していくことが必要である。

事業タイプ	求められる視点	実績地区：宮城県仙台市（仙台東地区）
マネジメント型 (資産運用等)	<ul style="list-style-type: none"> ◆活動の場となる公共空間・施設の配置 ◆公共的な施設管理やルールの方策・運用 ◆税収、消費、集積、雇用など地域への効果 ◆都市計画事業や都市制度と連携 等 	