

標題 コンプナ外なまちづくりを目指す豊田市の新たな区画整理手法に関するガイドラインの提案

氏名(所属) 豊田市役所 都市整備部 区画整理1課 甲村尚義

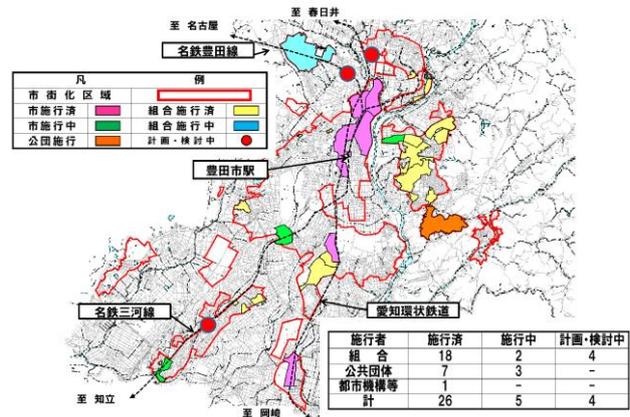
## 1 はじめに

豊田市は、愛知県のほぼ中央に位置し、かつて養蚕製糸業で栄えた挙母(ころも)町が前身で、昭和初期の不況で存亡の危機に立ったが、自動車産業を誘致することに成功し、現在では、トヨタ自動車が本社を置く企業城下町として世界有数の産業都市となった。特に、平成17年の周辺6町村の合併や活発な産業活動により全国各地から人が集まり、現在人口は約42万人(合併前は約36万人)を数えると共に、市域の約70%を森林が占める広大な面積を持つ都市に成長してきた。

一方、昨今の子育て世代(住宅取得世代)の市外転出超過、少子高齢化の進展、更には全国の地方都市が抱える人口減少問題は、本市の喫緊の課題と捉え、魅力ある低炭素な暮らしを目指す中、効果的な宅地供給促進施策に鋭意取り組んでいる。

中でも、宅地供給促進施策の柱である区画整理事業は、人口増加あるいは人口確保の受け皿の役割を果たしており、本市では、昭和31年の挙母駅前地区を皮切りに、鉄道駅周辺等の利便性の高い地域を中心に取り組み、現在までに26地区で事業を行い、市街化区域の約17%が整備済。現在、施行中の5地区を合わせると約22%が整備される予定である。[図1]

図1 本市の土地区画整理事業の状況



## 2 本市における区画整理を取り巻く状況

長引いた経済の低迷やグローバル化の影響は、大企業(本市ではトヨタ自動車等)の経営状況に多大な影響を与え、それに伴う税収の確保が課題となる等、本市の大規模事業にも大きな影を落としている。

このような背景において、着実かつ計画的な事業推進(宅地供給)を図るためには、改革・改善・工夫の視点により、従来の進め方に捉われない事業取組が必要である。本分科会で提案する“新たな区画整理手法に関するガイドライン”については、これまでの画一的な設計手法に捉われない新たな手法等を中心に、本市が今後進める区画整理事業の運用指針として位置付け、早期の地域合意形成、事業期間の短縮、事業費の削減の一翼を担うものと考えている。

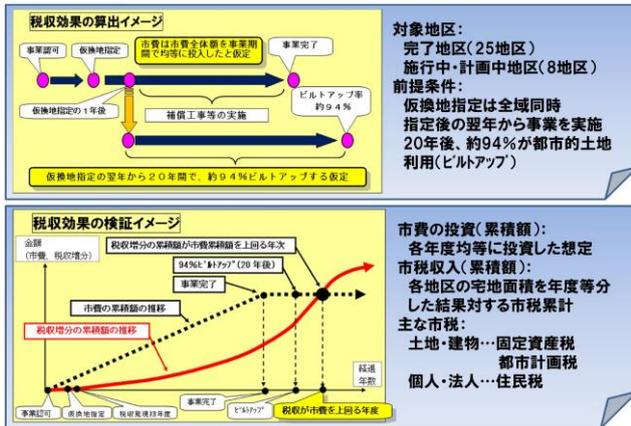
## 3 区画整理の事業効果の検証

一般的な区画整理事業の効果は、言うまでもなく、宅地の利用増進、住環境の整備改善に加え、交通利便性、防災性、生活環境、経済活動等、広い範囲に渡るが、個々を見ると数値的な根拠を示すことが困難で、大半が定性的効果に終始していることから、費用対効果の観点からも説得力に欠ける。

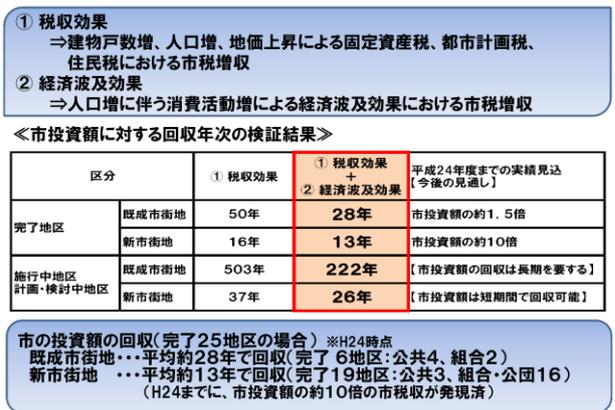
そこで、今回提案する“新たな区画整理手法”をより明確にするため、平成24年度に行った本市の具体地区での定量的指標、いわゆる事業効果の検証結果を紹介する。検証にあたり、まずは、数値化可能な効果(定量的)と数値化困難な効果(定性的)に区分した。

この数値化可能な効果の1つに「税収効果」があり、今回、建物戸数・人口・地価上昇等による固定資産税・都市計画税・住民税における市税増収に加え、人口増に伴う消費活動の活発化による経済波及効果による市税の増収効果についても確認した。前提条件は、[図2]のように、仮換地指定を同時に全域で行い、その翌年から事業が実施され、概ね20年後には地区の約94%が都市的土地利用(ビルトアップ)が図られると仮定し、本市の完了25地区(検証時箇所数)の市費の投資額と市税収入の累積額の推移を確認した。市の投資額に対する回収年次を見比べると、[図3]のように、事業特性(特に立地条件等)により大きく異なり、既成市街地では、回収までに25地区の平均値で約28年に対し、新市街地では、平均約13年(H24までに投資額の約10倍の市税収が発現済)といった結果が確認された。

**図 2 本市における区画整理の事業効果の検証**



**図 3 本市における区画整理の事業効果の検証**



このように、事業の整備グレード(単独市費の投入度合)にもよるが、比較的、短期完了が見込める新市街地は、税収等の事業効果の発現がスピーディであることが、数値的にも確認できた。

本市では、平成20年度以降、市の助成制度を一部見直し、組合事業に対する金銭的支援を手厚くした経緯がある。今後、事業立上げを予定している地区においても、検証結果では概ね良好な結果が確認され、事業支援に似合った事業効果が期待される。

**4 コンパクトなまちづくりを目指す“新たな区画整理手法に関するガイドライン”の具体内容**

ここでは、本題である“新たな区画整理手法”の内容について順次紹介する。前述のように、区画整理は総合的な観点から事業効果の発現が見込める有効な市街地整備手法であるが、本市では、鉄道駅周辺等でコンパクトなまちづくりを目指し、複数地区で事業を進める一方で、事業ピークの重複による年度毎の事業費の高額化や専門職員不足等が喫緊の課題となっている。当ガイドラインでは、区画整理のプランニングにおける「設計」、「運営」の視点により、地域の実情に合った手法の選択等、本市独自の考え方に加え、環境モデル都市に相応しい環境配慮の「導入」の視点を加えた3つの柱でとりまとめた。[図4]

**(I) 設計編(新たな区画整理手法)**

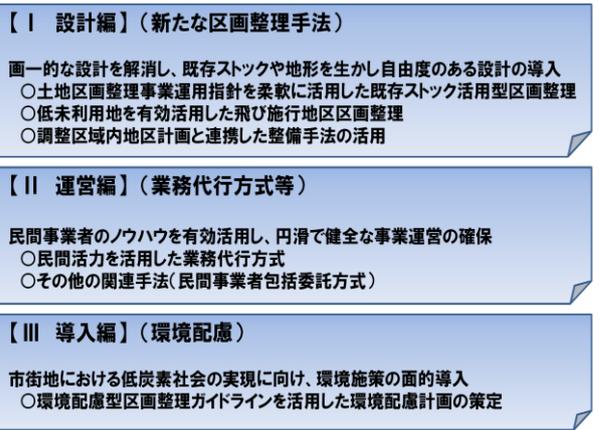
設計編では、画一的な設計を解消し、既存ストックや地形を生かし自由度のある設計方針の導入を中心に、①「土地区画整理事業運用指針を柔軟に活用した既存ストック活用型の区画整理」、②「低未利用地を有効活用した飛び施行地区の区画整理」、③「調整区域内地区計画と連携した整備手法の活用」についてとりまとめた。ここでは、①「土地区画整理事業運用指針を柔軟に活用した既存ストック活用型の区画整理」について紹介する。これまでは、土地区画整理法の設計基準等に重点を置き、画一的な区画整理設計となっていたため、場合によっては、多くの建物移転が発生し事業費の増大や事業期間の長期化を招いた。

そこで、本提案は[図5]に示すように、土地区画整理事業運用指針を柔軟に活用し、現況の道路、建物、地形等の既存ストックを活用した設計により進めることで、これらの課題を解消し新たな事業効果を期待するものである。

具体的には、(1)道路(既設道路の線形・幅員を活用した道路計画)、(2)宅地(現況地形を重視した造成計画)、(3)公園緑地(地区外の公園配置、現況を考慮した配置計画)、(4)河川・調整池(現況河川線形を重視、既存機能(溜池等)を考慮した排水計画)の視点を設計に取り入れることで、「事業費の軽減(建物移転補償費、整備費削減)、事業期間の短縮、権利者の負担軽減」等の事業効果が期待できると考えており、その内の既存道路の拡幅を一例に詳細を紹介する。

一般的な道路設計では、沿道の土地利用状況や

**図 4 ガイドラインの3つの視点と構成**



道路設計基準等を考慮し、大半が両側拡幅の計画となることを、当該ドラインでは、できるだけ移転建物の削減に配慮し、片側拡幅を前提に設計することに加え、土地区画整理法施行規則第9条第3号に基づく区画道路幅員についても運用指針を柔軟に活用する中で、本市の開発許可技術基準の運用範囲内(特例値5m)に着目し、状況により幅員縮小値を採用するものである。一方この既存ストックを活用することで、市街地形成の増進が見込めない存置地権者が増加し、合意形成に支障をきたすことも想定されるため、当手法の採用にあたり“存置権利者に対する減歩緩和策等が有効”と考え、ここでは2つの方策を提案する。



◆「市街地形成の熟度・増進が見込めない等、宅地利用状況に応じた整理前路線価の設定」による減歩緩和策

従前の土地評価において、一般に1地区で1つの値を以って、整理前路線価を設定し、従前の宅地評価を行うのが通例であるが、現道の拡幅がなされず、建物移転の必要がない宅地(例えば、既存の開発エリア)の接する路線については、市街地形成の熟度が高く、宅地の利用状況も他と比べ良好であるため、“整理前路線価の宅地係数(u・P・Q)”に差を付け、従前宅地の評価を上げることにより、減歩緩和を行うもので、この整理前路線価の宅地係数の設定にあたっては、路線の左右で宅地の利用状況が異なる場合、異なる2つの路線価(2重路線価)を付け、従前宅地の状況に応じ、きめ細かい路線価の設定を行うものである。

◆「建物移転の有無を考慮した従後宅地評価の画地指数の修正」による減歩緩和策

従後の土地評価において、土地評価基準の画地修正指数の修正により、建物移転の有無による利用増進に差を付け評価を行うもので、移転しない建物が存する換地は、従後の宅地評価に“存置建付地修正係数”を乗じ、従後の宅地評価を減ずる。(他都市の駅周辺既存市街地の施行者独自の特例事案を参照した考え方を参考)

区画整理の最も重要な作業は仮換地指定であることは言うまでもなく、この減歩緩和策と組み合わせた設計手法等についても、合意形成が前提であることを鑑みれば、設計案または仮換地案の公表段階において、移転の有無を明らかにする手法、いわゆる想定換地(概略換地)等の導入が有効と考える。

ただし、これらはコスト面だけが先行することなく、区画整理事業の目的や本質から逸脱しない範囲での運用・合意形成に心掛けることが重要で、その結果として、建物移転補償費(事業費)の軽減や事業期間の短縮と共に、地権者への負担軽減が期待される。

(II) 運営編(業務代行方式等)

運営編では、民間事業者のノウハウを有効活用し、円滑で健全な事業運営の確保を目的に、「民間活力を活用した業務代行方式」や「民間事業者包括委託方式」等の積極的な導入について整理した。これまでも、業務代行方式は土地バブル期に、民間事業者包括委託方式は職員不足が顕著な震災復興地域等で、導入が進められている手法である。先ほどの事業効果で確認されたように、駅周辺の新市街地での事業については、多くの魅力ある保留地が見込める特性から、短期集中で事業完了することが、最も効率的に事業効果が発現されることと捉え、平成26年度、駅周辺の組合事業において、本市で最初の業務代行方式導入を前提に、地域との合意形成等に取り組んでいる。

一方、市施行地区においては、本市の平成17年度合併以降の職員不足や、将来の土地活用・保留地処分不安等が生じる中、復興地域等で一部導入している民間事業者包括委託方式(施行者である地方公共団体が行う業務の相当部分を一括して民間事業者に委託する方式)についても、本ドラインに掲載すると共に、当方式のメリット・デメリットをふまえて、導入に向けた研究をしていく考えがある。

2027年のリニア中央新幹線開業を見据え、現在、市内の民間軌道の一部(市域南部で名古屋に最も近い区間)の高架・複線化を目指し事業者と協議中で、本市が目指すコンパクトなまちづくりの実現に向けて、

鉄道沿線、特に駅周辺の利便性やポテンシャルの高い地域を中心に、今後も市街地整備を進めていく地域が残っており、これらの地区については、財政状況の不安定なもと、人口減少が進む状況の中で、早期の効果発現等が期待できる民間活力を活用したスピード感のある施策が有効である。

### (Ⅲ) 導入(環境配慮)

導入編では、市街地における低炭素社会の実現に向けた環境施策の面的導入を目的に、「環境配慮型区画整理ガイドラインを活用した環境配慮計画」についてとりまとめた。

環境モデル都市に選定された本市は、特性と強みである「交通・産業・森林」に「民生・都心」を加えた5分野を中心に、家庭内・コミュニティでのエネルギーの有効利用、低炭素交通システムの構築、市民のライフスタイルの転換等に取り組んでいる。特に、都心地区では、これらの先駆的な取組を一元的に情報発信する場(見せる化)として、低炭素社会モデル地区(とよたエコタウン)を整備した。今後、具体的に市街地側でCO2排出削減を図り、低炭素まちづくりを実現していくためには、これらの取組から得られる知見や課題をフィードバックし、実装化していくことが、必要不可欠であると考えている。

特に、区画整理事業は、広い範囲で一定期間内に、建物更新等されることを捉え、個々の環境施策導入に留まらず、一体的に取り組むことが、CO2削減の効果を一層高めるものと考え、本市では施行者自らが、環境対策に取り組むための指針(環境配慮型区画整理ガイドライン/平成23年度作成[図6])の活用により、公共施設や住宅地での環境対策の具現化を目指す中で、各地区のまちづくりにおける環境対策を具体的に示す環境配慮計画を策定し、事業計画への反映に努めていくものである。具体的には、地区の特性を十分に調査し、実現可能な環境対策を検討する中で、環境への配慮を地区固有の魅力づくりに繋げるため、まちづくりテーマを設定する。その後は、実施予定の環境施策メニューや選定根拠を整理するため、施策の実施位置を示した平面図や選択様式等の作成のほか、集合保留地、集約換地、環境に配慮した建物の誘導(エコマンション等)等、事業の計画段階から地元や各事業者との調整が必要な施策についても、同様に事業計画との調整・整合を図っていく。これらが、環境配慮計画の基本的構成であり、本市では施行中地区のほか、今後、事業立上げを予定する新規地区においても、環境配慮計画が反映された事業計画を基に、事業を進めていくこととした。

本市は環境モデル都市として、今年度から5年間で、第2次豊田市環境モデル都市アクションプランがスタートした。区画整理は、スマートタウン促進事業の一部に位置付けられ、主に民間主導ではあるが、事業進捗に合わせたスマートハウス等の誘導を図っていくこととなっている。環境部門では日々技術革新が進んでいる中、足の長い事業である区画整理との整合は難しい課題が多分にあるが、施行者は、今回提案するガイドラインを基に、可能な限りまちづくりへの環境施策の具現化に鋭意取り組んでいくものである。

図6 区画整理における環境配慮の取組



## 5 さいごに

以上が、本市独自でとりまとめた、コンパクトなまちづくりを目指した“新たな区画整理手法に関するガイドライン”の概要であり、本市では、これを機に、鉄道駅周辺で事業化を控える計画・検討地区において、積極的な導入を進めていきたいと考えている。

昨今の国の動向は、地価変動のリスクが大きく影響するとされる新市街地整備の抑制の考えがある中、これまでに述べたように、本市では駅周辺等の拠点での市街地整備の候補地が残されている。

今後、これらの地区のプランニングでは、事業地区の状況を踏まえ、提案した3つの視点(設計・運営・導入)による手法を、うまく組み合わせることで、より効果的な事業計画はもとより、円滑な事業実施が期待できるものとする。土地区画整理法が昭和29年に制定され、半世紀以上、約60年が経過する中、本市は、基準の許容範囲内かつ合意形成を前提に、時代の変化やニーズに応えるべく、工夫・改善がなされた事業の進め方に、際限はないと捉えるとともに、本市の区画整理事業の“ミライのフツー”の姿となるよう、今後も事業効果や費用対効果に留意し、柔軟な視点のもと、事業に取り組んでいきたいと考えている。

