

標題 区画整理と再開発の一体施行地区における換地設計の工夫 ～湊二丁目東地区の事例～

氏名（所属） 石倉 敬（UR都市機構 東日本都市再生本部 事業推進部）

1. はじめに

東京都中央区の湊二丁目東地区（以下、「当地区」という。）は、隅田川沿いに位置し、JRや地下鉄駅にも至近な交通利便性の高いエリアに存しており、かつては「江戸湊」とも呼ばれ、江戸の玄関口として全国からの舟運により江戸の街中へ物資が運ばれていった。近代に入り、関東大震災後の震災復興区画整理事業により道路等の整備が進められたが、第二次世界大戦時の空襲を免れたことから、長屋形式等の木造住宅が数多く密集していた。

戦後は、印刷・製本業関係で活気があり、一般戸建住宅と小規模な工場、中層住宅が混在する街並みを形成していた。昭和60年代に入ると「ウォーターフロント再開発」が推進され、周辺エリアでも開発が進み始めた。当地区でも、昭和61年に東京都が再開発を促進する地区を定めその対象となった。

こうした中、折からのバブル経済の下、当地区は民間不動産会社による土地買収（地上げ）の対象となった。当時の地価は、現在の約10倍にも及ぶ金額で買収されることもあり、買収に応ずる住民とこれに反対して当地区に住み続けたい住民との間での軋轢が広がっていった。

その後、バブル経済は平成3年に崩壊し買収計画も途中で頓挫した。その結果、地区内には買収地が虫食い状に残されたまま利用されず、地域は防犯、防災上の課題を抱えることとなった。

このような地域の状況を打破するため、中央区は地元地権者に対して、不動産会社所有の虫食い状土地と個人地権者所有土地とを交換して、土地の形状を整理し、その上でまとまった土地において再開発事業を実施する提案を行ったが、この提案にはこれまでの壮絶な土地買収を耐え抜いてきた多数の地元地権者から、不動産会社の救済策といわんばかりの反発が示され、平成7年11月に開催された「地権者説明会」において、再開発事業の計画が白紙撤回された。その後も中央区と地権者との対話は続いていたが、敷地の集約化・共同化（再開発）を希望する地権者、不動産会社と従前の居住形態（戸建利用）を望む地権者が地区内で対立しながら混在・隣接する状態であった。

◆位置図



◆事業着手前の状況



◆地権者の土地利用意向



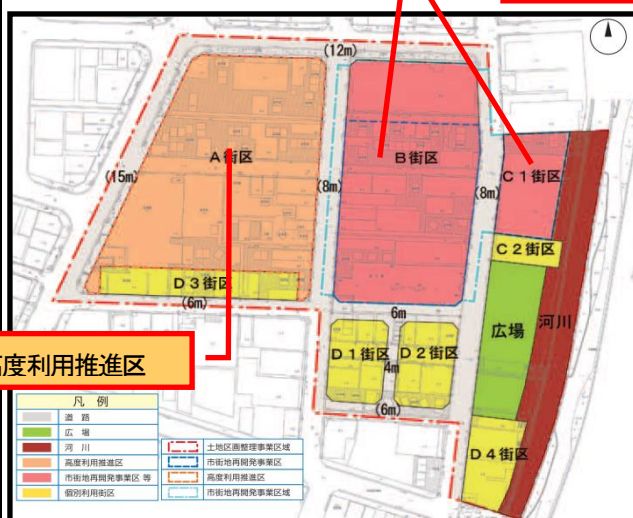
2. 湊二丁目東土地区画整理事業の概要

こうした中、平成11年の土地区画整理法及び都市再開発法の改正による一体的施行の法制化をきっかけに、中央区とUR都市機構において、当地区の課題（地権者の意向（共同化 v s 戸建利用）虫食い状買収地の集約）の解決に向け、土地区画整理事業と市街地再開発事業の一体的施行の検討及び高度利用推進区の配置が検討され、再開発準備組合の設立、都市計画決定（区画整理、再開発、高度利用、地区計画）を経た後に平成23年5月に再開発事業との一体的施行である湊二丁目東土地区画整理事業（UR都市機構施行）が認可された。

◆事業概要

- ・事業名称：湊二丁目東土地区画整理事業
- ・施行者：独立行政法人都市再生機構
- ・所在地：東京都中央区湊二丁目の一部
- ・施行面積：1.8ha
- ・権利者数：65名（共有者は1名で計上）
- ・施行期間：平成23～32年度
（清算期間5年を含む）
- ・事業費：約51億円
- ・平均減歩率：20.5%

◆土地利用計画図



市街地再開発事業区

高度利用推進区

◆主な経緯

- ・平成7年11月 住民懇談会発足
- ・平成14年7月 都市再生緊急整備地域
第一次指定
- ・平成14年8月 住民懇談会にて整備区域決定
- ・平成18年5月 再開発準備組合設立
- ・平成19年2月 都市計画決定（区画整理事業）
- ・平成20年12月 都市計画決定（再開発事業等）
- ・平成22年2月 都市計画変更決定
（地区計画、高度利用地区）
- ・平成23年5月 湊二丁目東土地区画整理事業
事業計画認可
- ・平成24年3月 特定仮換地指定
- ・平成28年2月 換地処分公告

◆土地利用計画

種別		施行前		施行後	
		面積 (㎡)	構成比 (%)	面積 (㎡)	構成比 (%)
公共用地	道路	4,310	24.3	4,069	22.8
	広場	0	0.0	629	3.6
	河川	1,148	6.5	1,811	10.2
	計	5,458	30.8	6,489	36.6
宅地		12,284	69.2	9,763	55.0
保留地		—	—	1,490	8.4
合計		17,742	100.0	17,742	100.0

土地利用計画の策定に当たっては、1.8haの限られた区域の中で、前述にある地権者の要望に応じるべく、平成18年ころから繰り返し任意の意向調査を実施し、共同化を希望する者、個別利用を希望する者、それぞれの概略換地設計を実施し、個別利用街区、市街地再開発事業区の必要面積を想定し、その結果に基づき、都市計画（土地区画整理事業、市街地再開発事業、高度利用地区）が定められた。

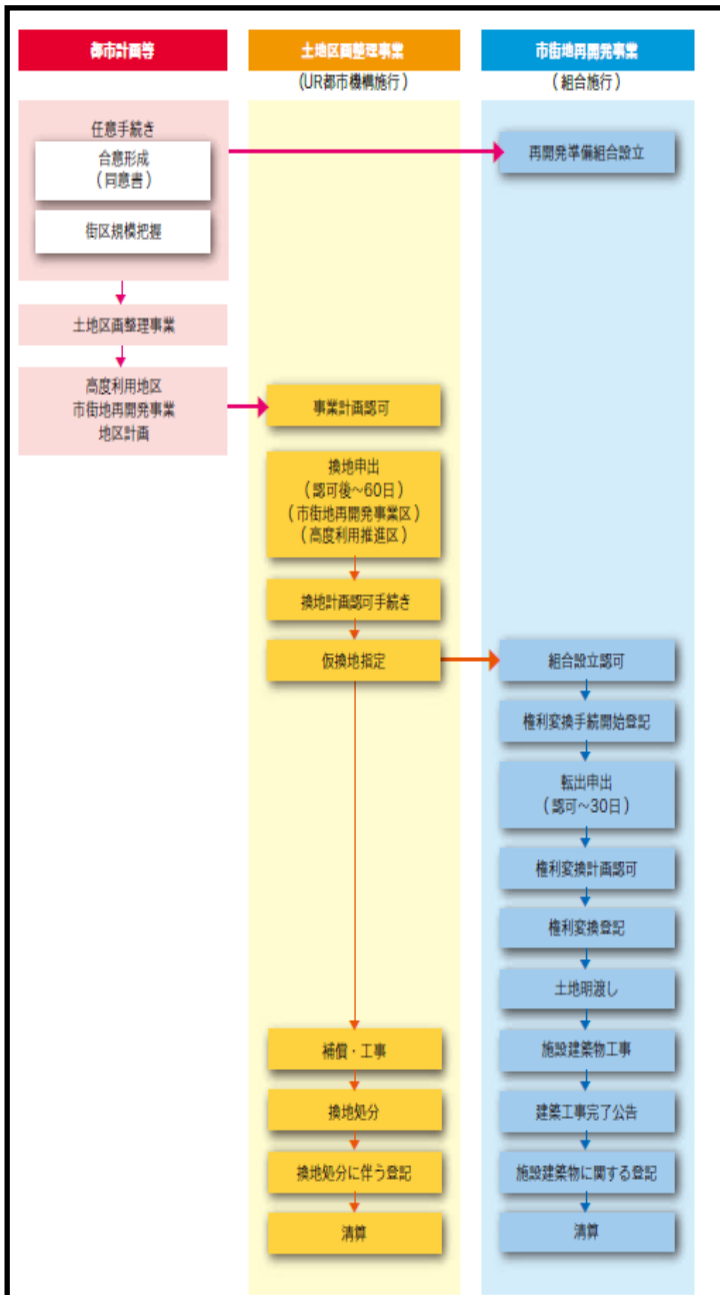
この都市計画を反映し、土地利用計画とし、後述する申出手続きを経て、換地設計案を策定し、事業を進めていった。

なお、区画整理事業の施行に合わせ、防災性の向上を図るべく、東京都の河川事業によるスーパー堤防整備を踏まえて河川用地を確保している。

また、地区内主要道路（15m、12m、8m）については区画整理事業において、電線類地中化を実施し、無電柱を実現するとともに、同時期に施行された再開発事業と協同で当該エリアには従前見られなかった緑豊かな歩行者空間を創出した。さらに前述のスーパー堤防の整備に合わせ広場を設けることにより、街から川へのアクセス経路を確保、いわゆるカミソリ堤防で仕切られていた無機質で閉鎖的な河川空間をなだらかな斜面で構成された広場空間とすることで、街と一体となった親しみのある河川空間へ変え、今では隅田川越しに対岸側の大川端リバーシティ等を望むビューポイントとなっている。

3. 一体的施行の実施

◆手続きの流れ



◆一体的施行の流れ

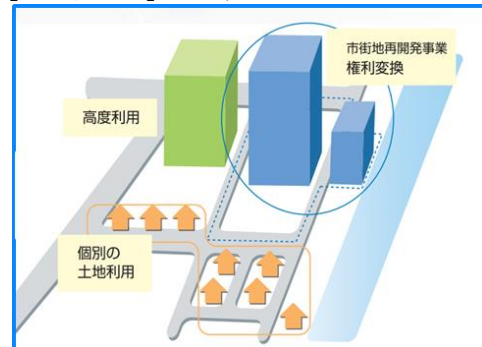
【ステップ1】従前



【ステップ2】換地設計



【ステップ3】土地利用



市街地再開発事業との一体的施行における合意形成としては、事業認可前のステージにおける意向調査、説明会等を通じての市街地再開発事業準備組合の設立、想定申し出量を勘案した再開発事業区の設定、そして再開発事業区を考慮した都市計画決定(市街地再開発事業)がある。

当地区の場合は、共同化(再開発事業)を望む地権者と個別利用(戸建等)を望む地権者以外にバブル期に地上げを行い、地区内に散在して土地を持つ不動産会社があり、彼らは所有地を集約して高度利用を望んでいたため、それに応じるべく、申し出による高度利用推進区も設定しており、前述の都市計画決定の際に高度利用地区、地区計画を定めている。

なお、意向調査、説明会においては、共同化の場合は市街地再開発事業のモデル権利変換、個別利用の場合は概算減歩率及び補償費を提示し、地権者の意向の決定を支援し、合意形成を促進した。

4. 合意形成に向けた換地設計等の工夫

1) 地権者による申出の着実な実施

一体的施行の最大の特徴は再開発事業区への申出換地である。再開発事業区の位置や範囲の設定には申出者の把握等、慎重な対応が不可欠であり、一体的施行の円滑な実施に極めて重要であり、それを確実にするためには、土地区画整理法 85 条に基づく法定申出により、着実に当初意向が反映されなければならない。そこで、当地区では区画整理事業の認可後 60 日以内での申出を高齢者ばかりである地権者に行っていたために説明会の開催及び申出の手引きの作成・配布を行い、結果、予定通りの申出量(面積)を確保できた。

また、保有土地の集約化を望む不動産会社についても、一般地権者同様に丁寧に説明を行い、上記法定申出により、高度利用推進区へ換地を定めた。

これら法定申出が滞り調に進んだことにより、申出量の過不足による土地利用計画の変更を行うことなく事業を進めることができた。

2) 換地評価を意識した土地利用計画

申出対象街区への換地希望者に関しては法定申出により、定まってきたところであるが、個別利用街区は申出ではなく、通常の換地設計となるため、従前地が狭小で接道条件の厳しい地権者の合意が必要であり、それを考慮し以下の工夫を行った。

・角地の取り扱い

高度利用推進区南側の個別利用街区において角地部分を高度利用推進区とすることで、個別利用街区内の角地を廃止し、高減歩の画地を削減した。

・4m道路の配置

従前地が建築基準法 4 2 条 2 項道路のみに接道していた地権者への減歩率低減のために 4m道路を個別利用街区間へ配置した。

3) 換地計画土地評価と市街地再開発事業権利変換の整合性の確保

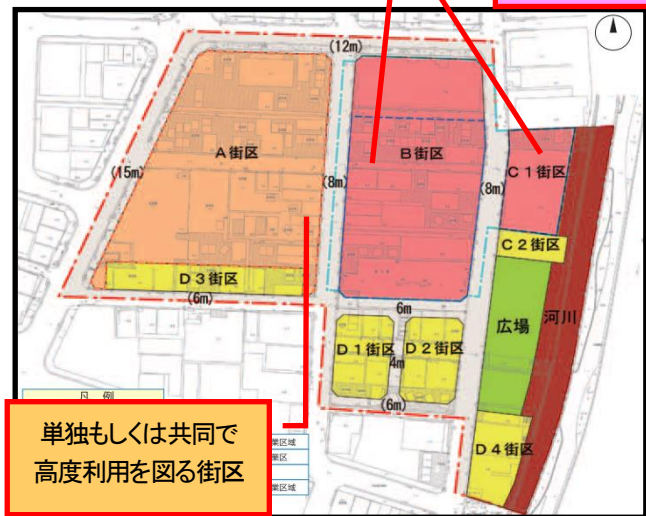
当地区で一体的施行を実施する上で常に配慮してきたのが、共同化を望む地権者と個別利用を望む地権者の確執の鎮静化であった。そのため、区画整理事業と再開発の評価において不公平感が生じないように意識し、再開発組合と調整を進めてきた。

具体的には、再開発事業の権利変換ベースで出される鑑定評価額と区画整理の土地評価基準に基づく換地評価(指数(個))の整合を取るべく、換地計画書の指数の1個当たりの額について再開発組合と調整を行い、後に地権者が指数の換算を行った際に、権利変換ベースである評価額と換地評価換算後の額の整合を図れるように指数単価を決定した。

4) 機構取得地(保留地・機構換地)の活用

法定申出に基づく街区(市街地再開発事業区、高度利用推進区)において設定している面積の確保のために機構取得地を活用し、申出量の過不足による都市計画や土地利用計画変更を回避した。また、申出対象外である個別利用街区においても地権者の換地調整に機構取得地を活用した。

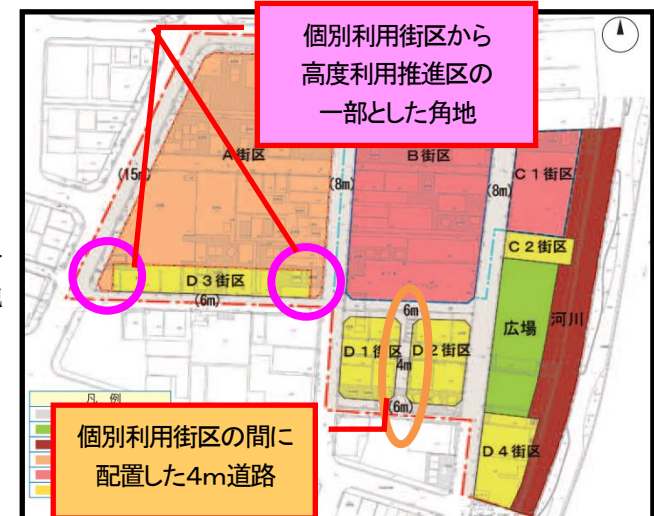
◆申出対象街区



再開発事業による
共同化街区

単独もしくは共同で
高度利用を図る街区

◆土地利用計画における工夫箇所図



個別利用街区から
高度利用推進区の
一部とした角地

個別利用街区の間に
配置した4m道路

具体的には以下に示す通りである。

- ・市街地再開発事業区

再開発事業の権利変換においては、保留地、即ち従前地不在地は対象とならないため、市街地再開発事業区における一般地権者からの申出で満たせない部分に当地区で機構が先買いしていた土地を申出ることにより、市街地再開発事業区を充足した。

- ・高度利用推進区

不動産会社の所有地による申出だけでは、高度利用推進区すべてを充足できるボリュームに満たなかったため、機構先買い地及び保留地を配置し、高度利用推進区の換地を決定した。

- ・個別利用街区

申出対象街区では無かったが、従前同様、小規模な戸建て住宅での土地利用を望む地権者を対象とした街区であった。前述のとおり、従前地が狭小な者、また接道条件等の従前地評価も高くない者が多かったため、設定した個別利用街区において、地権者の換地を隙間なく当て込むことができない状況であった。また、換地地積が狭小となってしまう、区画整理後の生活再建が困難になってしまう地権者もいた状況であった。

そこで、保留地を地権者換地で充当できない箇所へ設定した。また、換地地積が狭小で生活再建が困難となる地権者への対応として、当該換地との一体利用のための保留地の取得を条件として、当該換地に隣接してスリット状に保留地を設定した。

これらの対応により、地権者の合意形成が促進され、当地区における土地区画整理事業、さらには市街地再開発事業の円滑な推進がなされたところである。

参考）再開発事業との連携

「換地設計」とは異なる視点であるが、地権者の合意形成の促進及び一体的施行の円滑な推進に資する対応として、当地区独自の補償の考え方について紹介する。

- ・再開発事業区域外から市街地再開発事業区申出者への補償

当地区の移転補償については、区画整理事業と再開発事業で、それぞれの事業における補償対象者の範囲、補償内容、補償期間及び従前建物等の除却について、一体的施行マニュアルに準じて調整した。

しかしながら、再開発事業区域外から市街地再開発事業区へ移転する地権者の補償については、再開発事業の事業完了(移転補償完了日)が区画整理事業の事業完了を超えてしまう等、実情にそぐわない状況であったため、再開発事業の権利変換日を境に区画整理事業による補償から再開発事業による補償へと切り替える、いわば「リレー」する形態の補償とした。この実施に当たっては、地権者間における公平性を確保するため、両施行者間での補償基準や補償単価等に齟齬を生じさせない十分な調整が必要であった。

5. 最後に（一体的施行にあたっての留意点とともに）

一体的施行の実施にあたっては、前述した換地設計はもとより、事業初期段階（都市計画案策定前）からの地元合意形成が肝要である。当地区においては地権者に対して行政と連携し、事業実施後の生活再建（個別利用を継続する場合と市街地再開発事業区へ申出た場合）について説明会等を通じ、その時点で想定出来る限りの詳細な情報提供を行い、地権者の事業に対する理解を深めるとともに、意向を把握し、その後の都市計画(市街地再開発事業、高度利用地区)、土地利用計画(市街地再開発事業区、高度利用推進区、個別利用街区)の策定に反映した。幸いにも当地区では事前の意向確認と申出に大きな齟齬が生じなかったこと、また、申出量の「調整弁」として、機構の先買い地あったことから、申出量の変動による計画変更が生じなかったため、大幅な事業遅延につながる計画見直しは生じなかった。当地区における機構のようなフレキシブルな対応ができる地権者が存在しない場合は、現行の規則では市街地再開発事業区に保留地を充てることはできないため、計画変更が生じかねないので、今後、一体的施行の活用にあたっては、この点は何らかの改善策が求められるところである。最後になるが、地権者の理解、協力と行政、再開発組合等の関係者との連携が無ければ、当地区での一体的施行による土地区画整理事業は成されていなかったところであり、この場を借りて謝意を申し上げる次第である。